



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Lenky Krupíkové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **Z. D.**, zastoupen Mgr. Václavem Strouhalem, advokátem se sídlem Čimelice 112, proti žalovanému: **ministr vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2021, č. j. 5 Ad 17/2018 - 53,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ředitele Krajského ředitelství policie Ústeckého kraje ze dne 13. 11. 2017, č. j. KRPU-143127-57/ČJ-2017-0400KR-PK, byla žalobci podle § 62 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“) uložena pořádková pokuta ve výši 5 000 Kč za ztěžování postupu správního orgánu tím, že se žalobce bez náležité omluvy nedostavil k nařízenému ústnímu jednání. Žalobce podal proti rozhodnutí o pořádkové pokutě odvolání ze dne 30. 11. 2017, v němž mimo jiné navrhl, aby mu byla přiznána náhrada nákladů řízení podle § 177 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků ozbrojených sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o služebním poměru“).

[2] Policejní prezident rozhodnutím ze dne 7. 2. 2018, č. j. PPR-34712-4/ČJ-2017-990131, zrušil rozhodnutí o pořádkové pokutě a řízení ve věci uložení pořádkové pokuty zastavil. Usnesením z téhož dne

č. j. PPR-34712-3/ČJ-2017-990131 pak zastavil řízení o žádosti žalobce ze dne 30. 11. 2017 o přiznání náhrady nákladů řízení podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu. Uvedl, že řízení o uložení pořádkové pokuty jako řízení *ex offio* je samostatné řízení, které bylo v dané věci vedeno výhradně podle správního řádu. V řízení ve věci uložení pořádkové pokuty bylo při rozhodování o nákladech řízení třeba postupovat podle § 79 správního řádu, a proto žádost žalobce na přiznání nákladů řízení podle § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru považoval za žádost zjevně právně nepřipustnou.

[3] Proti usnesení policejního prezidenta ze dne 7. 2. 2018 ve věci žádosti o přiznání náhrady nákladů řízení podal žalobce odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 4. 6. 2018, č. j. MV-40378-8/SO-2018. Žalovaný setrval na názoru policejního prezidenta, že se při ukládání pořádkové pokuty postupuje výhradně podle správního řádu a nikoliv podle zákona o služebním poměru. Ten se nepoužije ani subsidiárně. Pokud jde o náhradu nákladů řízení, uplatní se v řízení o uložení pořádkové pokuty vždy § 79 odst. 3 správního řádu, podle něhož nese své náklady nejen správní orgán, nýbrž i účastník řízení. Žalovaný tedy dospěl k závěru, že žádost žalobce, aby mu byla přiznána náhrada nákladů řízení o odvolání proti rozhodnutí o pořádkové pokutě podle § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru, byla zjevně právně nepřipustná, a to i v situaci, kdy byl žalobce se svým odvoláním úspěšný. Žalobce totiž neměl na přiznání náhrady nákladů řízení v předmětném správním řízení nárok, jelikož se § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru v daném případě neuplatnil.

II.

[4] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), který v záhlaví uvedeným rozsudkem žalobu zamítl jako nedůvodnou. Rozhodnutí žalovaného neshledal nicotným, nepřezkoumatelným ani nezákonným. Na základě posouzení vztahu správního řádu a zákona o služebním poměru, zejména ve vztahu k úpravě nákladů řízení, dospěl k závěru, že účastník řízení ve věcech služebního poměru má podle § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru nárok na náhradu nákladů pouze v konkrétních řízeních vyjmenovaných zákonodárcem. Jedná se o řízení o odvolání, řízení o rozkladu, obnovené řízení či přezkumné řízení, pokud je v nich alespoň částečně úspěšný. Jako řízení o odvolání ve smyslu § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru lze považovat pouze řízení o odvolání, které směřuje proti rozhodnutí ve věci samé nebo jinému rozhodnutí, kterým se řízení ve věcech služebního poměru končí. Řízení o uložení pořádkové pokuty tedy není řízením ve věcech služebního poměru – městský soud se proto ztotožnil se žalovaným v tom, že na náklady vzniklé v souvislosti s tímto řízením je třeba aplikovat ustanovení správního řádu. Ani další námitky žalobce neshledal za důvodné.

III.

[5] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Podle stěžovatele je napadené rozhodnutí žalovaného nicotné, neboť na základě nesprávného poučení podal stěžovatel odvolání k orgánu, který k rozhodování o odvolání nemá pravomoc. Nebylo

pokračování

vedeno žádné řízení o žádosti, proč policejního prezidenta nelze považovat za správní orgán I. stupně. Dále stěžovatel namítal, že se § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru vztahuje na všechna odvolací řízení vedená služebním funkcionářem a nikoli jen na odvolání proti rozhodnutí ve věci samé, a měl tedy být aplikován i na rozhodnutí o odvolání proti pořádkové pokutě. V tomto řízení (o pořádkové pokutě) také měl služební funkcionář postupovat podle zákona o služebním poměru a nikoli podle správního řádu, neboť zákon o služebním poměru je předpisem speciálním, který má před správním řádem přednost. Stěžovatel zdůrazňuje, že je nepřípustné „rozkouskovat“ jedno správní řízení na několik řízení dílčích a v každém postupovat podle jiného právního předpisu. Dovodil, že smyslem § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru je poskytnout náhradu nákladů v případě úspěchu v řízení o odvolání, tedy náhradu škody v souvislosti s vydáním nesprávného a nezákonného rozhodnutí. S ohledem na výše uvedené navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[6] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s rozsudkem městského soudu a odkázal na svoje rozhodnutí i na rozhodnutí policejního prezidenta. Kasační stížnost proto navrhl zamítnout.

V.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud předesílá, že se totožnými právními otázkami (nadto v případě téhož stěžovatele) zabýval již v rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č. j. 7 As 93/2021 - 28. Neshledal přitom důvod k tomu, aby se v posuzované věci od tam vyslovených závěrů odchýlil, a plně je přejímá i pro nynější věc.

[10] Stěžovatel sice výslovně namítá, že uplatňuje důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy v nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, nicméně žádné konkrétní námitky, které by byly podřaditelné pod citované ustanovení, neuvádí. Nejvyšší správní soud přitom není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 - 99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007 - 46, a ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 - 60). Nutno dodat, že městský soud zcela jasně a srozumitelně vysvětlil, z jakých důvodů žalobu stěžovatele zamítl. Ostatně, stěžovatel s těmito důvody obsáhle

polemizuje, což by v případě nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu ani nebylo možné.

[11] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tvrzeným důvodem podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., který spatřuje stěžovatel v nicotnosti rozhodnutí žalovaného.

[12] Nicotnost správního rozhodnutí je vymezena v § 77 odst. 1 správního řádu. Vedle rozhodnutí vydaného věcně nepřislušným správním orgánem je nicotným rovněž (zejména) takové rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu, které by mohlo vyvolat příslušné právní následky. Nicotné rozhodnutí trpí vadami, které ve svém důsledku způsobují neexistenci rozhodnutí. Podle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 - 96 (publ. pod č. 793/2006 Sb. NSS), je nicotným takový správní akt, „[k]terý trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí.“ (obdobně srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 - 65, publ. pod č. 2837/2013 Sb. NSS).

[13] Stěžovatel spatřuje nicotnost rozhodnutí žalovaného v tom, že ho vydal orgán, který k tomu neměl pravomoc. S tím však Nejvyšší správní soud souhlasit nemůže. V daném případě stěžovatel v odvolání proti pořádkové pokutě ze dne 30. 11. 2017 navrhl, aby mu byla přiznána náhrada nákladů řízení podle § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru. Vzhledem k formě podání návrhu stěžovatele o něm rozhodoval Policejní prezident, jako orgán o odvolání rozhodující. Dovodil, že se na odvolací řízení proti rozhodnutí o pořádkové pokutě citované ustanovení služebního zákona neuplatní a považoval tedy stěžovatelův návrh za zjevně právně nepřipustný. Zcela v souladu se správním řádem řízení o takovém návrhu zastavil (§ 66 odst. 1 písm. b) správního řádu]. Rovněž v souladu se správním řádem poučil stěžovatele o možnosti podat proti usnesení o zastavení řízení odvolání (§ 81 a násl. správního řádu) k nadřízenému správnímu orgánu (ministrowi vnitra), neboť v rozsahu zastavení řízení ve věci návrhu stěžovatele na přiznání náhrady nákladů řízení rozhodoval jako správní orgán I. stupně. Následně o odvolání také v souladu se správním řádem rozhodl žalovaný. Nelze tedy se stěžovatelem souhlasit, že by rozhodnutí žalovaného bylo nicotné. Stěžovatelovým odkazem na rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2020, č. j. 9 Ad 18/2018 - 44, a Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 3 As 179/2018 - 42, se již dostatečně zabýval městský soud, když dospěl k závěru, že nejsou na projednávání případ přílehlavé. Stěžovatel v tomto kontextu na argumentaci městského soudu nijak v kasační stížnosti nereagoval, a Nejvyšší správní soud tak z důvodu procesní ekonomie odkazuje na odůvodnění napadeného rozsudku, s nímž se ztotožňuje.

pokračování

[14] Stěžovatel dále namítá nezákonnost rozsudku městského soudu. Má totiž za to, že se na rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o pořádkové pokutě vztahuje § 177 odst. 2 služebního zákona.

[15] Podle § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru *[j]estliže je účastník v řízení o odvolání, rozkladu, v obnoveném nebo přezkumném řízení úspěšný, má nárok na náhradu nákladů od bezpečnostního sboru. Jestliže má účastník v řízení úspěch jen částečný, má nárok na poměrnou náhradu nákladů. Nárok musí účastník uplatnit před ukončením řízení, a jestliže to není možné, do 3 dnů ode dne doručení rozhodnutí, jinak zaniká.*

[16] Městský soud s odkazem na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu zevrubně odůvodnil, proč se § 177 odst. 2 služebního zákona vztahuje toliko na řízení o odvolání proti konečným rozhodnutím v kázeňských věcech. Nejvyšší správní soud s ním souhlasí.

[17] Městský soud správně vyšel ze systematického výkladu zákona o služebním poměru. Ustanovení § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru je obsaženo v části dvanácté (řízení ve věcech služebního poměru). Část dvanáctá zákona o služebním poměru obsahuje poměrně autonomní úpravu řízení ve věcech služebního poměru; tato úprava však není komplexní, a proto se tam, kde je úprava řízení ve věcech služebního poměru nedostatečná, podpůrně použije správní řád (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2011, č. j. 3 Ads 79/2011 - 62). Vzhledem k tomu, že zákon o služebním poměru neupravuje institut pořádkové pokuty, bylo nutno aplikovat správní řád. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 69/2009 - 53, účelem uložení pořádkové pokuty je především umožnění efektivního (hladkého a nerušeného) průběhu řízení a zabránění průtahům či jiným problémům, které během daného řízení mohou vzniknout. Ve své podstatě se tak jedná o donucovací prostředek procesní povahy, který je sankčního zaměření a který směřuje k naplnění smyslu a účelu prováděného řízení. Ukládání pokuty za pořádkové delikty se přitom „*děje „uvnitř“ jiného, „hlavního“ řízení a také vedle jiných pořádkových opatření, nebo při jejich neúčinnosti namísto nich. Není samo sobě účelem: uložení pořádkové pokuty řízení ve věci samé nekončí, právě naopak, uložení pořádkové pokuty umožňuje, aby proběhlo, aby bylo nepřímým donucením odstraněno účastníkovu odmítání plnit procesní povinnosti, jeho nesoučinnost nebo netečnost.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, č. j. 8 Afs 40/2007 - 49). Pořádková pokuta není ukládána v samostatném správním řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2017, č. j. 9 As 33/2014 - 53). Pořádková pokuta je tedy procesním donucovacím institutem ukládaným v rámci hlavního řízení. Tím bylo v daném případě nepochybně řízení ve věci služebního poměru, konkrétně řízení o kázeňském přestupku stěžovatele.

[18] Pokud šlo o náklady řízení o odvolání proti rozhodnutí o pořádkové pokutě, souhlasí Nejvyšší správní soud s městským soudem, že § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru na řízení o tomto odvolání nedopadá. Má totiž ve shodě s městským soudem za to, že citované ustanovení upravuje výjimku z pravidla, že si každý hradí své vlastní náklady správního řízení sám (§ 79 odst. 3 správního řádu). Jako každá jiná výjimka musí být i § 177 odst. 2 služebního zákona v pochybnostech vykládán restriktivně (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2015, č. j. 6 As 62/2014 - 69), tedy tak, aby výjimka v citovaném ustanovení dopadala toliko na situace zákonodárcem výslovně

uvedené, tj. na náklady v řízení o odvolání, v řízení o rozkladu, v obnoveném řízení či přezkumném řízení, avšak vždy jen ve věcech služebního poměru, neboť citované ustanovení toliko na řízení ve věcech služebního poměru dopadá. Městský soud v Praze přitom správně zdůraznil, že zákonodárce stanovil, že předmětem řízení ve věcech služebního poměru jsou práva a povinnosti účastníků (§ 170 zákona o služebním poměru); nejsou tím však myšlena jakákoliv práva a povinnosti účastníků (zpravidla příslušníků ozbrojených sborů), nýbrž práva a povinnosti, která mají souvislost s výkonem služby; tedy ta, která pro ně vyplývají zejména ze zákona o služebním poměru. Pořádková pokuta však nijak s výkonem služby nesouvisí, jedná se o donucovací procesní institut, který slouží k vedení a řádnému dokončení správního řízení. Charakter tohoto správního řízení přitom není podstatný. Nelze tak souhlasit se stěžovatelem, že úmyslem zákonodárce bylo zvýhodnit příslušníky bezpečnostních sborů v tom směru, že se jim dostane náhrady nákladů řízení v případě každého odvolání, nýbrž toliko v případě odvolání proti rozhodnutí ve věcech služebního poměru.

[19] Odvolání proti rozhodnutí o pořádkové pokutě vydané v rámci řízení ve věci služebního poměru tak není odvoláním v řízení ve věcech služebního poměru. Jedná se o odvolání proti donucovacímu institutu vydanému v rámci tohoto řízení. Na takové rozhodnutí, stejně jako na procesní rozhodnutí vydaná v rámci tohoto řízení, nelze nahlížet jako na rozhodnutí ve věci služebního poměru. Městský soud tedy nepochybil, pokud uzavřel, že § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru váže nárok na náhradu nákladů na úspěch v řízení o odvolání proti rozhodnutí, jehož předmětem bylo (výlučně) rozhodování ve věcech služebního poměru. Náklady, které stěžovateli vznikly v souvislosti s rozhodnutím o uložení pořádkové pokuty, tak není možné považovat za náklady, které se vztahují k předmětu hlavního řízení (a k úspěšnosti stěžovatele v tomto řízení), jímž je právě řízení ve věcech služebního poměru. Řízení o uložení pořádkové pokuty není řízením ve věcech služebního poměru a § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru se na něj nevztahuje. Na náklady vzniklé v souvislosti s řízením o uložení pořádkové pokuty je třeba aplikovat ustanovení správního řádu. Nelze totiž souhlasit se stěžovatelem v tom, že nestanoví-li § 62 správního řádu, že se pořádková pokuta ukládá podle správního řádu, je třeba postupovat podle speciálního zákona o služebním poměru. Právě naopak, není-li v zákoně o služebním poměru institut pořádkové pokuty upraven, je třeba při ukládání pořádkové pokuty postupovat podle obecného správního řádu, a to od uložení pořádkové pokuty po vydání rozhodnutí o případném odvolání proti rozhodnutí o pořádkové pokutě. Nic na tom nemění skutečnost, že bude v případě pořádkové pokuty rozhodováno podle správního řádu, zatímco v případě hlavního řízení podle zákona o služebním poměru. Dovolává-li se k tomu stěžovatel rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, č. j. 8 Afs 40/2007 - 49, tak je třeba poukázat na to, že v tomto rozsudku posuzoval Nejvyšší správní soud pořádkovou pokutu uloženou v rámci daňového řízení podle daňového řádu. Právě proto bylo při vedení daňového řízení i při ukládání pořádkové pokuty postupováno podle téhož zákona (daňového řádu). Zákon o služebním poměru však zvláštní úpravu pro ukládání pořádkových pokut nemá, a bylo tak třeba při jejím uložení postupovat podle obecného správního řádu.

[20] Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

pokračování

[21] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný byl naopak v řízení o kasační stížnosti úspěšný; žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti mu však nevznikly, a proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. listopadu 2021

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu