



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Lenky Krupíčkové a Davida Hipšra v právní věci žalobce: **L. K.**, zastoupený JUDr. Michalem Vejlupkem, advokátem se sídlem Hradiště 97/4, Ústí nad Labem, proti žalovanému: **Ředitel Krajského ředitelství policie Ústeckého kraje**, se sídlem Lidické náměstí 899/9, Ústí nad Labem, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. 1. 2022, č. j. 15 A 122/2019-61,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4.114 Kč k rukám zástupce žalobce JUDr. Michala Vejlupka, advokáta, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce je služebně zařazen na místě vrchního komisaře v odboru kriminalistické techniky a expertiz. Působí zde jako znalec v odvětví trasologie. Dne 5. 10. 2018 s ním bylo zahájeno řízení o kázeňském přestupku proto, že v měsíci červnu 2018 nedostatečně vyplnil primární záznamy zkoumání (konkrétně výsledky zkoumání) na předepsaném formuláři dle interní metodiky ke zkoumání stop obuvi (trasologii). Žalobce připustil, že se tohoto pochybení dopustil, avšak považuje je za formální a nedosahující intenzity kázeňského přestupku.

[2] Rozhodnutím ze dne 16. 1. 2019 uznal náměstek ředitele Krajského ředitelství policie Ústeckého kraje žalobce za toto jednání vinným ze spáchání kázeňského přestupku dle § 50 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o služebním poměru“), spočívajícího v porušení

povinností podle § 45 odst. 1 písm. a) a § 46 odst. 1 téhož zákona a uložil mu kázeňský trest snížení základního tarifu o 5 % na dobu dvou měsíců.

[3] Rozhodnutím ze dne 29. 4. 2019 žalovaný k odvolání potvrdil prvostupňové rozhodnutí a nepřiznal žalobci náhradu nákladů řízení.

II.

[4] Žalobce napadl uvedené rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále též „krajský soud“). Shora označeným rozsudkem krajský soud zrušil napadené rozhodnutí z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), a vrátil žalovanému věc k dalšímu řízení. Podle krajského soudu žalovaný v napadeném rozhodnutí nevysvětlil, z jakého důvodu má za to, že interní dokument SMK OKTE Standardní operační postup TRA-1, Zkoumání stop obuvi, považuje za služební předpis, z něhož vyplývají pro žalobce služební povinnosti, které musí podle § 45 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 46 zákona o služebním poměru plnit. Odůvodnění žalovaného se vztahuje výhradně k vysvětlení toho, co je nezbytné rozumět pod pojmem rozkaz a princip subordonace. Žalovaný již však nijak neosvětluje, proč jednání žalobce považuje – na rozdíl od služebního funkcionáře – za porušení rozkazu, a nikoliv za porušení služebního předpisu a kterého. Žalovaný opakovaně uvádí, že žalobce nesplnil jasně formulovaný rozkaz, či že dokonce opakovaně neuposlechl rozkaz nadřízeného, avšak není vůbec zřejmé, k jakému rozkazu či rozkazům se argumentace žalovaného váže. Dané rozkazy žalovaný nikde nespecifikuje, ani neuvádí, zda je toto jednání případně dalším skutkem vedle toho, pro který bylo kázeňské řízení zahájeno. Žalovaný se pak uspokojivě nevypořádal ani s otázkou, zda jednání žalobce dosahovalo intenzity kázeňského přestupku a zda zjištěný skutkový stav odpovídá zákonnému standardu.

III.

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Existenci vady řízení spatřuje v postupu krajského soudu, který nejprve nařídil jednání, načež ho necelých 24 hodin před konáním zrušil pro nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Krajský soud podle stěžovatele postupoval v rozporu s § 76 odst. 3 s. ř. s. Pokud měl za to, že napadené rozhodnutí trpí vadou nepřezkoumatelnosti, neměl jednání nařizovat. Jeho postup naopak svědčí o tom, že konstatovaná vada napadeného rozhodnutí nebyla vůbec jednoznačná a zjevná. Napadený rozsudek dále trpí vadou nesrozumitelnosti a vnitřní rozpornosti. Krajský soud úvodem (bod [19]) poznamenal, že neshledal žádnou vadu přezkoumávaného rozhodnutí, k níž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, načež v bodu [31] uvedl, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné, což je právě onou vadou přezkoumávanou i bez návrhu. Další pochybení stěžovatel spatřuje v tom, že byť soud nepřímou přezkoumal námitky žalobce týkající se primárních záznamů a jejich vyplňování a těmto nepřisvědčil, rozhodnutí žalovaného zrušil, protože ten řádně nereagoval na námitky stran zjištění skutkového stavu, intenzity kázeňského přestupku či otázky, zda se ho žalobce vůbec dopustil. I tyto námitky se však týkají vyplňování primárních záznamů. Závěrem stěžovatel konstatuje, že k vnitřní rozpornosti a nesrozumitelnosti napadeného

pokračování

rozsudku přispívá, že na jedné straně soud v bodu [31] rozsudku uvedl, že žalovaný na část námitek nereagoval, na druhé straně však v bodu [37] rozsudku uvedl, že soud se těmito námitkami nezabýval, neboť jejich hodnocení by bylo předčasné. Pro výše uvedené navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[6] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti považuje napadený rozsudek za přezkoumatelný a kasační námitky za nedůvodné. Krajský soud podle něj postupoval v souladu s § 76 s. ř. s. Navrhuje proto kasační stížnost 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 se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je zpravidla způsobilé být předmětem dalšího hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností a vad řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 2 Azs 47/2009-71).

[10] Otázkou nesrozumitelnosti rozsudku krajského (městského) soudu se Nejvyšší správní soud již v minulosti zabýval a dospěl k závěru, že nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost jsou především ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti (rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS), u nichž nelze zjistit, jak vlastně soud rozhodl (rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52), jež spočívají na vzájemně rozporných hodnoceních téhož skutkového stavu (rozsudek ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007-107), z nichž není patrné, podle jakých právních předpisů byla zákonnost správního rozhodnutí posuzována (rozsudek ze dne 10. 4. 2008, č. j. 7 Afs 78/2007-60), či jakým právním názorem je správní orgán vázán (rozsudek ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009-132). Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán (srov. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). V rozsudku ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-25, Nejvyšší správní soud upozornil, že „s tímto kasačním důvodem je nutno zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení (v případě nositelů veřejných subjektivních práv je ve hře též jejich základní právo na rozhodnutí věci bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. na projednání

věci v přiměřené lhůtě podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod), a koneckonců ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy, nemluvě o nákladech, jež jsou se soudním přezkumem spojeny. Proto by ke kasaci rozhodnutí krajského soudu měl Nejvyšší správní soud přistoupit teprve tehdy, nelze-li jeho nesrozumitelnost jinak než kasací odstranit.“

[11] Takovou vadou však napadený rozsudek netrpí.

[12] Členění odůvodnění přezkoumávaného rozsudku je sice netypické tím, že v první části odůvodnění krajský soud vypořádává výtky týkající se zejména prvostupňového rozhodnutí a ve druhé až rozhodnutí stěžovatele, byť je možné na tato rozhodnutí nahlížet jako na celek (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2010, č. j. 2 As 83/2009-239, nebo ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56). Z odůvodnění je však seznatelné, co soud napadenému rozhodnutí vytýká, z jakých skutkových okolností ve svém rozsudku vycházel a jakými úvahami se při rozhodování řídil.

[13] Stěžovateli nelze přisvědčit v tom, že by rozsudek krajského soudu byl vnitřně rozporný, pakliže krajský soud nejprve konstatoval, že neshledal vady napadeného rozhodnutí, k nimž by musel přihlédnout nad rámec žalobních bodů bez návrhu a poté napadené rozhodnutí přesto zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. Ve stěžovatelem citovaném usnesení ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu obecně ve vztahu ke všem vadám řízení dovedl, že soud je oprávněn (a současně povinen) přihlédnout k nim z úřední povinnosti pouze tehdy, pakliže mu brání v přezkumu rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů. V opačném případě by vykročil z mezí dispoziční zásady. Zrušení rozhodnutí z důvodu, který v žalobě nebyl uplatněn, je judikaturou dovozenou výjimkou, kterou je z toho důvodu nezbytné vykládat restriktivně. Krajský soud postupoval v souladu s uvedeným, pokud o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí uvažoval teprve v kontextu uplatněných žalobních námitek, a nikoliv nad jejich rámec. Zjištěná nepřezkoumatelnost týkající se (nového) závěru stěžovatele o neuposlechnutí rozkazu totiž krajskému soudu nijak nebránila v přezkumu námitek, v nichž žalobce správním orgánům vytýkal, že se vůbec nezabývaly jeho argumentací týkající se primárních záznamů a postupů vůči jeho osobě.

[14] Krajský soud shledal rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelným v části, v níž se zabýval žalobními námitkami směřujícími do závěru stěžovatele, že žalobce neuposlechl rozkaz. Konkrétně krajský soud stěžovateli vytýká, že se nevypořádal s tím, proč v posuzované věci považoval jednání žalobce za neuposlechnutí rozkazu, byť jej prvostupňový správní orgán subsumoval pod porušení služebního předpisu. V bodu [35] napadeného rozsudku pak i důsledně uvádí, proč je nutno trvat na tom, aby stěžovatel zdůvodnil, proč se podle jeho názoru žalobce dopustil kázeňského přestupku tím, že nesplnil rozkaz (a nikoliv služební předpis, jak dovozoval služební funkcionář).

[15] V bodu [37] právě pro výše uvedenou nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, v otázce zásadní pro vyslovení viny, soud vypořádání dalších dílčích námitek označil za předčasné, byť reakci žalovaného na ně označil za nikoliv řádnou (resp. jeho argumentaci k nim za naprosto nedostatečnou; viz bod [35] napadeného rozsudku). Tyto dva závěry se nutně nevylučují (nelze proto hovořit o vnitřní rozpornosti), neboť i vada spočívající

pokračování

v nedostatečném vypořádání odvolací námitky nutně nemusí představovat vadu s vlivem na zákonnost rozhodnutí žalovaného (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č. j. 1 Afs 98/2018-27, a v něm citovanou judikaturu). Je-li odvolací rozhodnutí o přestupku nepřezkoumatelné co do otázky viny, nelze pak trvat na tom, aby byl krajský soud povinen bez dalšího přezkoumat i vypořádání všech na to navazujících odvolacích námitek. Stěžovatel nadto ani netvrdí, že by jeho rozhodnutí bylo v rozsahu vytýkaném krajským soudem dostatečně odůvodněné, tudíž že by snad nevěděl, k čemu ho krajský soud v dalším řízení zavázal (co má činit).

[16] Stěžovateli lze přisvědčit, že krajský soud nepostupoval vhodně a procesně zcela správně, pokud teprve po nařízení jednání zjistil v rámci podrobné přípravy na jednání důvod pro postup dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jestliže však za této situace krajský soud jednání zrušil a rozhodl ve věci bez jednání podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nejedná se podle ustálené judikatury o vadu řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. právě proto, že takový postup je v souladu se zásadou hospodárnosti a efektivnosti řízení. Již v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 7 Afs 83/2004-68, Nejvyšší správní soud konstatoval, že: *„Jednání může být v souladu s § 50 s. ř. s. z důležitých důvodů odročeno. Takovým důvodem může být i skutečnost, že při další bezprostřední přípravě před jednáním soud dospěl k závěru, že zde existují vady řízení, pro které soud dle § 76 odst. 1 s. ř. s. může zrušit napadené rozhodnutí bez jednání. Vyřízení věci bez jednání i v tomto stadiu řízení je v souladu se zásadou hospodárnosti a efektivnosti řízení, neboť realizací jednání, jehož výsledky by vzhledem k vadám napadeného rozhodnutí nemohly vést k jinému rozhodnutí, by se výrazně zvýšily náklady řízení, které tvoří nejen odměna zástupci a náklady na dopravu účastníků, ale i například náklady na pracovní čas soudců, administrativy a dalších pracovníků soudu. Skutečnost, že postup dle § 76 odst. 1 s. ř. s. není omezen pouze na fázi přípravy řízení před nařízením jednání, dokládá i § 76 odst. 3 s. ř. s., dle kterého lze z důvodů uvedených v odstavci 1 napadené rozhodnutí zrušit i tehdy, vyjdou-li tyto vady najevo při jednání. Je zřejmé, že odročení jednání z uvedených důvodů bezprostředně před jeho konáním by mělo být výjimečným jevem, neboť účastníci se na jednání připravují předem, ovšem v případě existence závažných důvodů dle § 50 s. ř. s. je nelze považovat za nezákonné. Je pak spíše otázkou etického přístupu soudu k účastníkům, aby jim v určitých případech důvody svého postupu objasnil, přestože to s. ř. s. výslovně nevyžaduje.“* Dále lze poukázat na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2008, č. j. 6 Ads 23/2008-82, ze dne 17. 3. 2010, č. j. 2 As 47/2009-92, či ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 Azs 11/2010-58.

[17] I pokud by Nejvyšší správní soud připustil, že toto pochybení bylo vadou řízení, nejednalo by se v posuzované věci o takovou vadu, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé. Provedení ústního jednání by totiž nemohlo mít vliv na výsledek rozhodnutí krajského soudu. Z napadeného rozsudku plyne, že stěžovatel ve svém rozhodnutí vůbec neozřejmil, proč považoval jednání žalobce za neuposlechnutí rozkazu, byť jej prvostupňový správní orgán subsumoval pod porušení služebního předpisu. Jakákoliv argumentace stěžovatele ve vyjádření k žalobě či na ústním jednání přitom nemůže zvrátit, doplnit či přehodnotit již jednou daný obsah napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud totiž opakovaně vyslovil, že důvody správního rozhodnutí nelze doplňovat v soudním řízení (srov. např. rozsudky ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58, ze dne 26. 2. 2014, č. j. 6 Azs 6/2014-27, ze dne 18. 12. 2014, č. j. 2 Azs 193/2014-20, nebo ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015-43). Z logiky věci tedy plyne, že jakákoliv argumentace stěžovatele na ústním jednání, směřující k nahrazení, doplnění či vysvětlení chybějících

důvodů napadeného rozhodnutí, by nemohla vyvrátit závěry krajského soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí spočívající v nedostatku důvodů.

[18] Nejvyšší správní soud neshledal rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným, přičemž z jeho odůvodnění jasně vyplývá, že naopak krajský soud označil rozhodnutí stěžovatele za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Jak je uvedeno výše, ani stěžovatel nezmiňuje, že jeho rozhodnutí přezkoumatelné je. Krajský soud se proto nedopustil vady řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pokud napadené rozhodnutí stěžovatele podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil bez jednání a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V opačném případě by jednání proběhlo toliko tzv. pro forma, bez vlivu na výrok rozsudku. Rozhodnutí stěžovatele totiž pro nedostatek důvodů nebylo možné podrobit soudnímu přezkumu v otázce zásadní pro meritum sporu, tedy v otázce viny.

[19] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl, Nejvyšší správní soud proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[20] O náhradě nákladů rozhodl soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Procesní úspěch zaznamenal v řízení o kasační stížnosti žalobce, neboť kasační stížnost byla shledána nedůvodnou; má proto vůči stěžovateli právo na náhradu účelně vynaložených nákladů. Tyto náklady spočívají v odměně advokáta, který žalobce v řízení o kasační stížnosti zastupoval. Podle § 35 odst. 2 in fine s. ř. s. platí, že „[z]a zastupování náleží odměna; pro určení její výše, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak, se užije obdobně zvláštní právní předpis, jímž jsou stanoveny odměny a náhrady advokátům za poskytování právních služeb.“ Tímto zvláštním právním předpisem je vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb. o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Odměna advokáta za jeden poskytnutý úkon právní služby - vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu *per analogiam*] je určena podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 advokátního tarifu částkou 3 100 Kč. K tomu náleží náhrada hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč dle § 13 odst. 4 téže vyhlášky. Jelikož zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o 21% sazbu této daně, tj. o 714 Kč. Celkem je tedy stěžovatel povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce JUDr. Michala Vejlupka.

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

V Brně dne 16. srpna 2023

Tomáš Foltas
předseda senátu