

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Brigity Chrastilové v právní věci **žalobce: JUDr. Z. V.,** zastoupen JUDr. Danielou Hákovou, advokátkou, se sídlem Národní 984/15, Praha 1, proti **žalované: Policie České republiky, Správa Středočeského kraje,** se sídlem Na Baních 1304, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalované č. 601/99 ze dne 20. 10. 1999, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze č. j. 6 Ca 141/2004 - 114 ze dne 11. 10. 2006,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalované **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

III. Ustanovené zástupkyni žalobce, JUDr. Daniele Hákové, advokátce, **se** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů **nepřiznává**.

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá výše označené usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti výše uvedenému rozhodnutí žalované z důvodu opožděnosti dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a z důvodu nepřípustnosti žaloby podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 68 písm. e) s. ř. s.

Stěžovatel podal kasační stížnost z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Stěžovatel v kasační stížnosti mimo jiné uvedl, že v žalobě ze dne 20. 11. 2000, kterou napadl rozhodnutí

žalované č. 714/2000 ze dne 25. 9. 2000, č. 2/95 ze dne 5. 1. 1995, č. 601/99 ze dne 20. 10. 1999 a č. 738/99 ze dne 15. 12. 1999, požádal soud, aby spojil věci ke společnému řízení se žalobou ze dne 4. 1. 2000, vedenou pod sp. zn. 28 Ca 4/2000 a týkající se rozhodnutí žalované č. 738/99 ze dne 15. 12. 1999, č. 601/99 ze dne 20. 10. 1999 a č. 2/95 ze dne 5. 1. 1995. Dále stěžovatel uvedl, že usnesením ze dne 11. 7. 2002, sp. zn. 38 Ca 519/2000, rozhodl soud o vyloučení žalob proti rozhodnutím žalované č. 2/1995 ze dne 5. 1. 1995, č. 601/1999 ze dne 20. 10. 1999 a č. 738/1999 ze dne 15. 12. 1999 k samostatnému projednání a rozhodnutí. Stěžovatel namítl, že tímto usnesením Městský soud v Praze „vyrobil“ samostatné žaloby a vzápětí je odmítl z důvodu, že byly podány opožděně. Městský soud v Praze tak dle stěžovatele učinil se zcela zjevným úmyslem, aby se stěžovatel nemohl domoci svých práv, neboť proti tomuto usnesení se nemohl bránit žádnými opravnými prostředky. Citovaným usnesením si Městský soud v Praze dle tvrzení stěžovatele vytvořil základní předpoklad k tomu, aby mohl vzápětí jím vytvořené jednotlivé žaloby odmítnout pro jejich opožděné podání. Tím byla stěžovateli dle jeho tvrzení odňata možnost přezkumu tzv. podkladových rozhodnutí, o která se opírá rozhodnutí žalované č. 714/2000 ze dne 25. 9. 2000.

Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze považuje za správné, a navrhla kasační stížnost zamítnout.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že ředitel Policie ČR, Okresního ředitelství Praha – západ, schválil dne 23. 8. 1999 služební hodnocení stěžovatele č. j. ORPZ 790/01 - 99, jehož závěrem bylo vyslovení nezpůsobilosti pro výkon zastávané funkce. Proti tomuto služebnímu hodnocení podal stěžovatel dne 2. 9. 1999 odvolání, které bylo zamítnuto napadeným rozhodnutím žalované č. 601/99 ze dne 20. 10. 1999. Rozhodnutí bylo stěžovateli doručeno dne 26. 10. 1999.

Z obsahu soudního spisu vyplývají následující skutečnosti rozhodné pro řízení o kasační stížnosti.

Dne 22. 11. 2000 podal stěžoval u Městského soudu v Praze žalobu, kterou žádal zrušení rozhodnutí žalované č. 714/2000 ze dne 25. 9. 2000, jímž bylo zamítnuto stěžovatelovo odvolání proti rozhodnutí žalované č. j. PSC - 1277/FPO - 21 - 99 ze dne 4. 1. 2000 ve věci odchodného, zrušení rozhodnutí žalované č. 2/95 ze dne 5. 1. 1995, jímž bylo zamítnuto stěžovatelovo odvolání proti služebnímu hodnocení schválenému dne 14. 11. 1994, zrušení rozhodnutí žalované č. 601/99 ze dne 20. 10. 1999, jímž bylo zamítnuto stěžovatelovo odvolání proti služebnímu hodnocení schválenému dne 23. 8. 1999, a zrušení rozhodnutí žalované č. 738/99 ze dne 15. 12. 1999, kterým bylo zamítnuto stěžovatelovo odvolání proti rozhodnutí Policie ČR, Okresního ředitelství Praha – západ č. 192/99 ze dne 26. 10. 1999. Stěžovatel dále žádal o určení neplatnosti služebního hodnocení schváleného dne 14. 11. 1994 a potvrzeného rozhodnutím žalované č. 2/95 ze dne 5. 1. 1995, služebního hodnocení schváleného dne 23. 8. 1999 a potvrzeného rozhodnutím žalované č. 601/99 ze dne 20. 10. 1999, rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru č. 192/99 ze dne 26. 10. 1999 a potvrzeného rozhodnutím žalované č. 738/99 ze dne 15. 12. 1999 a rozhodnutí č. j. PSC - 1277/FPO - 21 - 99 ze dne 4. 1. 2000 a potvrzeného rozhodnutím žalované č. 714/2000 ze dne 25. 9. 2000. O tato rozhodnutí se mělo dle stěžovatele opírat rozhodnutí žalované č. 714/2000 ve věci odchodného a stěžovatel žádal posouzení jejich zákonnosti z důvodu, že pro jejich přezkoumání nebyl stanoven zvláštní postup. Stěžovatel v žalobě požádal o spojení věcí ke společnému řízení se žalobou podanou dne 5. 1. 2000 u Městského

soudu v Praze a vedenou pod sp. zn. 28 Ca 4/2000, jelikož se dle jeho tvrzení napadená rozhodnutí týkala týchž účastníků a souvisela spolu skutkově, právně a důkazně.

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 11. 7. 2002, sp. zn. 38 Ca 519/2000, byly žaloby proti rozhodnutím žalované č. 601/99 ze dne 20. 10. 1999, č. 738/99 ze dne 15. 12. 1999, a č. 2/95 ze dne 5. 1. 1995 vyloučeny k samostatnému projednání a rozhodnutí, a to z důvodu přehlednosti přezkumného řízení a rozhodnutí ve věci samé podle ustanovení § 112 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“), ve spojení s ustanovením § 246c o. s. ř. Řízení o přezkoumání rozhodnutí žalované č. 601/99 ze 20. 10. 1999 bylo následně vedeno pod sp. zn. 6 Ca 141/2004.

Napadeným rozhodnutím byla žaloba proti rozhodnutí žalované č. 601/99 ze 20. 10. 1999 odmítnuta, a to s odkazem na ustanovení § 46 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. V odůvodnění Městský soud v Praze uvedl, že ze spisu vedeného u tamějšího soudu pod sp. zn. 28 Ca 324/99 vyplývá, že stěžovatel byl s rozhodnutím žalované č. 601/99 ze dne 20. 10. 1999 seznámen dne 26. 10. 1999. S odkazem na ustanovení § 72 odst. 1 s. ř. s. Městský soud v Praze uvedl, že žalobu je možno podat do dvou měsíců poté, kdy bylo rozhodnutí žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon jinou lhůtu. Jelikož zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR, speciální lhůtu nestanovil, bylo dle Městského soudu v Praze nutno žalobu podat ve lhůtě stanovené soudním řádem správním. Žaloba však byla podána po marném uplynutí lhůty (22. 11. 2000) a její zmeškání nebylo možno prominout. Městský soud v Praze dále konstatoval, že stejná lhůta pro podání žaloby byla stanovena i v ustanovení § 250b odst. 1 občanského soudního řádu, ve znění platném ke dni podání žaloby.

Městský soud v Praze ve svém odůvodnění dále uvedl, že i v případě včasného podání žaloby by rozhodnutí žalované č. 601/99 ze dne 20. 10. 1999 nemohlo podléhat soudnímu přezkumu, neboť služební hodnocení je podkladem pro rozhodování ve věcech služebního poměru policisty a jedná se o rozhodnutí, kterým se nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti stěžovatele a které je třeba považovat za rozhodnutí předběžné povahy. Žaloba proti takovému rozhodnutí by byla dle závěru Městského soudu v Praze nepřípustná s odkazem na ustanovení § 68 písm. e) s. ř. s.

Z obsahu soudního spisu vedeného pod sp. zn. 28 Ca 324/2000, na který odkazuje Městský soud v Praze v napadeném rozhodnutí, vyplývá, že stěžovatel dne 29. 10. 1999 napadl rozhodnutí žalované č. 601/99 žalobou u Městského soudu v Praze a žádal jak zrušení citovaného rozhodnutí, tak i „veškerých podkladů pro rozhodování a rozhodnutí, na základě kterých bylo vydáno“. Usnesením Městského soudu v Praze č. j. 28 Ca 324/99 - 102 ze dne 7. 8. 2000 bylo řízení o žalobě zastaveno, neboť soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí žalované je rozhodnutím předběžné povahy a je proto vyloučeno ze soudního přezkumu. Ústavní stížnosti stěžovatele proti tomuto usnesení odmítl Ústavní soud usneseními sp. zn. IV. ÚS 603/2000 a sp. zn. III. ÚS 379/01.

Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.) a tuto kasační stížnost podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížností je napadeno usnesení Městského soudu v Praze o odmítnutí žaloby, z povahy věci jsou tedy stěžovatelova tvrzení podřaditelná pouze pod kasační důvod dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti napadeného rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. rozsudek Nejvyššího

správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, www.nssoud.cz). Nerozhodl-li krajský soud ve věci samé, ale žalobu odmítl dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s., nepřísluší ani Nejvyššímu správnímu soudu zabývat se v řízení o kasační stížnosti jinými důvody uvedenými stěžovatelem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 43/2003 - 38, www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze v mezích kasačního důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Soud rozhodující ve správním soudnictvím usnesením odmítne žalobu, jestliže je podle soudního řádu správního nepřípustná (§ 46 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.). Žaloba je nepřípustná mimo jiné tehdy, domáhá-li se žalobce přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání vyloučeno podle soudního řádu správního nebo podle zvláštního zákona (§ 68 písm. e/ s. ř. s.). Ze soudního přezkumu jsou mimo jiné vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími (§ 70 písm. a/ s. ř. s.). Rozhodnutím se ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. rozumí úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují žalobcova práva nebo povinnosti. Pokud tedy žalobce napadá úkon správního orgánu, který není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., je třeba žalobu jako nepřípustnou odmítnout dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Tato právní úprava koresponduje s předchozí právní úpravou správního soudnictví obsaženou v části páté občanského soudního řádu, podle které soudy nepřezkoumávaly rozhodnutí správních orgánů, která neměla povahu rozhodnutí o právu či povinnosti fyzické nebo právnické osoby.

Městský soud v Praze žalobu stěžovatele odmítl mimo jiné dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. s odůvodněním, že se jedná o rozhodnutí, kterým se nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva a povinnosti stěžovatele a které je třeba vzhledem k tomu, že tvoří pouze podklad pro rozhodování ve věcech služebního poměru, považovat za rozhodnutí předběžné povahy.

Nejvyšší správní soud souhlasí s právním názorem Městského soudu v Praze, že předmětným rozhodnutím žalované se práva a povinnosti stěžovatele závazně nezakládají, nemění ani neruší; stěžovateli se tímto rozhodnutím neukládá žádná povinnost, ani z něj pro stěžovatele neplynou žádná oprávnění. Služební hodnocení samo o sobě není způsobilé právně relevantním způsobem založit, změnit nebo zrušit práva nebo povinnosti osoby, které se týká. Dle ustanovení § 15 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb. je služební hodnocení pouze podkladem pro rozhodování o služebním poměru policistů. Služební hodnocení spočívá v posouzení plnění služebních povinností, odborné a zdravotní způsobilosti policisty pro další výkon funkce nebo služby (§ 15 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb.). Jak se již vyjádřil Vrchní soud v Praze ve svém usnesení ze dne 30. 6. 1999, č. j. 6 A 54/98 - 45, „služební hodnocení je součástí skutkového stavu jako podkladu pro rozhodnutí služebního funkcionáře ve věcech služebního poměru“.

Rozlišování mezi rozhodnutím služebního funkcionáře jako rozhodnutím v materiálním smyslu a služebním hodnocením je také patrné ze systematiky právní úpravy odvolání obsažené v zákoně č. 186/1992 Sb. Ustanovení § 132 odst. 1 citovaného zákona zakotvilo možnost podat odvolání proti rozhodnutí služebního funkcionáře a v odstavci druhém stejného ustanovení pak výslovně i proti služebnímu hodnocení, z čehož plyne, že ani zákon č. 186/1992 Sb. nepovažoval služební hodnocení za rozhodnutí. V souladu s touto koncepcí je pak i ustanovení § 137 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb., jelikož služební hodnocení neuvádí mezi úkony podléhajícími soudnímu přezkumu. Námitkami

proti služebnímu hodnocení se soud zabývá v řízení, jehož předmětem je skutečné rozhodnutí ve věci služebního poměru (viz shora citované rozhodnutí Vrchního soudu v Praze).

Z výše uvedeného vyplývá, že služební hodnocení není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. a jeho přezkum je vyloučen podle ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. Městský soud v Praze v části odůvodnění napadeného rozhodnutí týkající se povahy rozhodnutí žalované správně uvedl, že služební hodnocení není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Městský soud v Praze však dále označil předmětné rozhodnutí žalované za rozhodnutí předběžné povahy, k čemuž Nejvyšší správní soud pouze podotýká, že úkon správního orgánu, který není rozhodnutím, může být tím méně rozhodnutím předběžné povahy. Otázkou tzv. rozhodnutí předběžné povahy se Nejvyšší správní soud zabýval například v rozsudku ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 - 64, www.nssoud.cz.

Městský soud v Praze odmítl žalobu stěžovatele i z důvodu jejího opožděného podání (§ 46 odst. 1 písm. b/ s. ř. s.). K tomu Nejvyšší správní soud pouze podotýká, že Městský soud v Praze měl nejprve zkoumat přípustnost žaloby; pokud by dospěl k závěru, že je v projednávané věci dán důvod nepřípustnosti, nebylo třeba dále posuzovat, zda je žaloba opožděná. Nepřípustná žaloba by neměla být odmítnuta z důvodu, že byla podána po zákonem stanovené lhůtě, jinými slovy, důvod pro odmítnutí spočívající v nepřípustnosti vylučuje použití důvodu odmítnutí návrhu pro opožděnost. Z hlediska důvodnosti kasační stížnosti se však nejedná o vadný postup Městského soudu v Praze, který by zakládal nezákonnost napadeného rozhodnutí, neboť marné uplynutí lhůty pro podání žaloby je evidentní.

K námitkám vztahujícím se k postupu Městského soudu v Praze při vyloučení některých rozhodnutí k samostatnému projednání pak Nejvyšší správní soud poznamenává, že takové opatření je podle ustanovení § 39 odst. 2 s. ř. s. zcela v pravomoci předsedy senátu, za podmínky, že takový postup je vhodný. Nejvyšší správní soud nesdílí stěžovatelovo přesvědčení, že tímto postupem byl zkrácen na svých právech, zejména pokud jde o přezkum rozhodnutí označených jako podkladová pro rozhodnutí č. 714/2000 ve věci odchodného. Rozhodnutí ve věci odchodného totiž nemá tzv. podkladová rozhodnutí v pravém slova smyslu, která by nepodléhala samostatnému přezkumu. Určujícím faktorem pro rozhodnutí o odchodném je samozřejmě skutečnost, že stěžovatel byl propuštěn ze služebního poměru. Rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru č. 738/99 však podléhalo samostatnému přezkumu, bylo soudem přezkoumáno (včetně svého podkladového rozhodnutí o služebním hodnocení č. 601/99) a bylo o něm pravomocně rozhodnuto rozsudkem č. j. 28 Ca 4/2000 - 215. Tento postup Městského soudu v Praze ohledně vyloučení některých rozhodnutí k samostatnému projednání neměl a nemohl mít vliv na úsudek o opožděnosti žaloby.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že žaloba proti předmětnému rozhodnutí žalované byla nepřípustná dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a v rozhodnutí Městského soudu v Praze, který žalobu odmítl, nelze spatřovat tvrzenou nezákonnost. S ohledem na výše uvedené neshledal Nejvyšší správní soud námitky stěžovatele důvodnými a kasační stížnost proto jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Nadto Nejvyšší správní soud poznamenává, že charakter rozhodnutí žalované č. 601/99 jako subsumovaného aktu nepodléhajícího samostatnému přezkumu potvrdil Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 25. 4. 2001, č. j. 28 Ca 4/2000 - 215.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalovaná žádné náklady neuplatňovala a Nejvyšší správní soud ani žádné jí vzniklé náklady ze spisu nezjistil, a proto rozhodl tak, že žalované se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 10. 11. 2006, č. j. 6 Ca 141/2004 - 124, byla stěžovateli ustanovena zástupkyní JUDr. Daniela Háková, advokátka. Vzhledem k tomu, že zástupkyně Nejvyššímu správnímu soudu ani přes výzvu nesdělila, jaké úkony ve věci učinila, a Nejvyšší správní soud ze spisu nezjistil žádný úkon právní služby ve smyslu ustanovení § 11 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), odměnu za zastupování a náhradu hotových výdajů ustanovené zástupkyni nepřiznal.

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

V Brně dne 24. října 2007

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu