

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce: **Mgr. Bc. P. V.**, zastoupeného Mgr. Annou Větrovskou, advokátkou, se sídlem Štěpánská 630/57, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Správa hlavního města Prahy,** se sídlem Kongresová 1666/2, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 5. 2007, č. 2178/2007, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 11. 2010, č. j. 8 Ca 245/2007-67,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 11. 2010, č. j. 8 Ca 245/2007 – 67 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojil proti rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „ městský soud“) ze dne 9. 11. 2010, č. j. 8 Ca 245/2007 – 67 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí ředitele Policie České republiky, Správy hlavního města Prahy ze dne 24. 5. 2007, č. 2178/2007 (dále jen „napadené rozhodnutí“).

Napadeným rozhodnutím žalovaná zamítla podle § 190 odst. 8 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 361/2003 Sb.“, nebo „služební zákon“) odvolání proti rozhodnutí ředitele obvodního ředitelství Policie ČR Praha II ve věcech služebního poměru č. 3367/2006 ze dne 16. 12. 2006 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“). Prvoinstančním rozhodnutím byl stěžovatel dnem 1. 1. 2007 jednak ustanoven podle § 215 odst. 1 služebního zákona na služební místo komisaře SKPV PČR obvodní ředitelství Praha I a jmenován do služební hodnosti komisař ve služebním poměru na dobu neurčitou; a jednak

byl dále zařazen podle § 116 zákona č. 361/2003 Sb. a § 3 nařízení vlády č. 104/2005 Sb. do 7. tarifní třídy, 10. tarifního stupně, praxe mu byla započtena v rozsahu 26 let a 362 dnů a byl mu určen základní tarif 31 090 Kč, zvláštní příplatek podle § 120 odst. 3 zákona č. 361/2003 Sb. ve výši 3000 Kč, osobní příplatek ve výši 8950 Kč, tedy služební příjem ve výši celkem 43 040 Kč; a dále mu bylo stanoveno hodnostní označení „poručík“. Žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedla, že nedošlo k odvolání z funkce zástupce ředitele a odebrání hodnostního označení „plukovník“, jak se stěžovatel tvrdil v odvolání, nýbrž se jednalo o důsledky skončení platnosti zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR (dále jen „zákon č. 186/1992 Sb.“). Tímto dnem také zaniklo služební zařazení jmenovaného ve funkci zástupce ředitele Policie ČR, obvodního ředitelství Praha II. Důvody uváděné stěžovatelem, pro které nemohl být ze své funkce odvolán, jsou tedy v souvislosti s jeho ustanovením na služební místo ode dne 1. 1. 2007 irelevantní. Dále žalovaná vyložila § 215 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. a dovodila, že splnění požadavků na vzdělání je základní podmínkou pro ustanovení a jmenování policisty na služební místo a do služební hodnosti, nikoliv právem policisty na takové služební místo být ustanoven a jmenován do služební hodnosti. Žádné ustanovení služebního zákona neukládá služebnímu funkcionáři povinnost ustanovit příslušníka do funkce, pro kterou splňuje kvalifikační předpoklady. V závěru se žalovaná vyjádřila rovněž k námitce, že prvoinstanční rozhodnutí vykazuje rysy svévole, jak je tento pojem definován v dosavadní judikatuře Ústavního soudu ČR (nálezy sp. zn. III. ÚS 177/04 ze dne 18. 11. 2004 a nález sp. zn. III. ÚS 747/2000 ze dne 16. 1. 2003), kterou označil rovněž za nedůvodnou.

V žalobě proti napadenému rozhodnutí stěžovatel navrhl zrušení prvoinstančního i napadeného rozhodnutí pro nezákonnost a vady řízení. Uvedl, že má vysokoškolské vzdělání a dosáhl titul „Mgr.“ Od 1. 2. 1996 byl ustanoven do funkce ředitele Policie ČR, Obvodního ředitelství Praha 8, kterou vykonával až do 31. 12. 2003. Poté byl v souvislosti s reorganizací Policie ČR na území hlavního města Prahy pověřen výkonem funkce zástupce ředitele Policie ČR, Obvodního ředitelství Praha II pro uniformovanou policii a dne 1. 9. 2004 byl do této funkce ustanoven. Stěžovatel namítl, že mu bylo odňato právo vyjádřit se před vydáním prvoinstančního rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění. Poukázal dále na přechodná ustanovení (§ 215) zákona č. 361/2003 Sb., podle nichž měl být jmenován dnem účinnosti tohoto zákona (tzn. k 1. 1. 2007) na služební místo, pro které splňuje stanovený stupeň vzdělání. Podle jeho názoru splňoval k tomuto datu všechny podmínky pro výkon funkce zástupce ředitele Policie ČR, obvodního ředitelství (stěžovatel k tomu poukázal na služební hodnocení ze dne 23. 11. 2006, č.j. OR II – 1060-41/01-2006, podle něhož je způsobilý vykonávat tuto funkci). Prvoinstanční rozhodnutí odporovalo jak tomuto služebnímu hodnocení, tak i přechodnému ustanovení § 215 zákona č. 361/2003 Sb. Podle zákona stěžovatel splňoval podmínky minimálně pro služební hodnost rady v 9. tarifní třídě s hodnostním označením podplukovník nebo plukovník. Prvoinstanční rozhodnutí tak podle jeho přesvědčení naplňovalo rysy svévole a libovůle rozhodování v tom smyslu, jak tyto pojmy chápe Ústavní soud ČR v nálezech sp. zn. III. ÚS 177/04 ze dne 18. 11. 2004 a sp. zn. III. ÚS 747/2000 ze dne 16. 1. 2003. Dále stěžovatel namítl, že rozhodnutí žalované nebylo vydáno v zákonné lhůtě, která uplynula dne 3. 4. 2007, přičemž do tohoto data jeho odvolání neprojednala ani poradní komise. Tím žalovaná porušila ustanovení § 190 odst. 8 zákona č. 361/2003 Sb. Stěžovatel dále namítl, že nebyl informován o termínu jednání senátu poradní komise, neboť ve spisu je založen pouze úřední záznam o telefonickém

hovoru mjr. JUDr. P. P., který ho měl informovat o nařízení jednání senátu poradní komise. K tomu stěžovatel poukázal na nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2004, v němž bylo vysloveno, že v pochybnostech se má za to, že účastník nebyl řádně předvolán. Rovněž tak nebyl k jednání poradní komise pozván ani zástupce stěžovatele Mgr. M. Š., který ho zastupoval jako zmocněnec na základě plné moci. Samotné napadené rozhodnutí žalované bylo podle stěžovatele nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění. S výkladem zákona č. 361/2003 Sb. provedeným žalovanou se stěžovatel neztotožnil, neboť není ústavně konformní a představuje svévoli v rozhodování o ustanovení příslušníka na služební místo a do služební hodnosti bez přihlédnutí ke kvalifikaci příslušníka, délce jeho služby a dalším kritériím. Žalovaná tak překročila meze svého správního uvážení a porušila princip legitimního očekávání stěžovatele. Stěžovatel v závěru žaloby rovněž namítl, že prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno již dne 16. 12. 2006, tzn. ještě za účinnosti zákona č. 186/1992 Sb., přesto však bylo vydáno již podle nového zákona č. 361/2003 Sb., v té době doposud neúčinného. Prvoinstanční rozhodnutí navíc stěžovateli nebylo doručeno před datem 1. 1. 2007, od něhož bylo účinné, nýbrž až dne 2. 1. 2007. Došlo tak k situaci, kdy práva a povinnosti stěžovatele byly upraveny zpětně, protože konstitutivní rozhodnutí mohou vyvolávat právní účinky nejdříve od okamžiku, kdy jsou doručena. Procesní postup při vydání prvoinstančního rozhodnutí byl podle něj zmatečný.

Městský soud žalobu zamítl napadeným rozsudkem a nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění vyšel ze znění ustanovení § 215 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., podle něhož příslušník ustanovený do funkce podle dosavadních právních předpisů, který vykonává službu podle § 1 odst. 4 tohoto zákona, bude dnem nabytí účinnosti tohoto zákona ustanoven na služební místo, pro něž splňuje stanovený stupeň vzdělání, a jmenován do služební hodnosti, která je stanovena pro toto služební místo. Splnění požadavku oboru nebo zaměření vzdělání a dalšího odborného požadavku pro služební místo se nevyžaduje. V posuzované věci bylo služebními funkcionáři rozhodováno o postavení stěžovatele v souvislosti s nabytím účinnosti nového zákona č. 361/2003 Sb. od 1. 1. 2007. Zásadní žalobní námitkou bylo podle městského soudu nerespektování dosaženého vzdělání stěžovatele. Podle názoru městského soudu nelze z citovaného ustanovení § 215 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. dovodit, že by stěžovatel měl být s ohledem na své vzdělání zařazen na služební místo s vyšší tarifní třídou. Citované ustanovení je přechodným ustanovením a zakládá právo příslušníka ustanoveného do funkce podle dosavadních právních předpisů, který vykonává službu, být ustanoven na služební místo. Tomu pak odpovídá povinnost služebního funkcionáře ustanovit příslušníka na služební místo. Limitem, který musí být při rozhodování služebního funkcionáře respektován, je dosažené vzdělání příslušníka, a to v tom směru, že na služební místo nelze ustanovit příslušníka, který požadavek dosaženého vzdělání na dané místo nesplňuje. Hledisko dosaženého vzdělání tedy slouží k zamezení obsazování služebních míst nekvalifikovanými příslušníky. Naopak podle městského soudu nic nebrání tomu, aby na služební místo vyžadující minimální dosažené vzdělání byl ustanoven příslušník, který dosáhl vzdělání vyššího, což je případ stěžovatele. Ze stěžovatelova nesprávného výkladu § 215 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. pak podle městského soudu vycházejí i další žalobní tvrzení, která nemají na posouzení věci žádný vliv. Městský soud se dále ztotožnil s názorem žalované, že stěžovatelem namítaný výčet důvodů, které může služební funkcionář při odvolání policisty z funkce využít, je v daném případě irelevantní a s posuzovanou věcí nesouvisí. Skutečnost, že o odvolání stěžovatele nebylo rozhodnuto v zákonem stanovené lhůtě, podle městského soudu nemohla způsobit

nezákonnost napadeného rozhodnutí, jelikož tato vada není procesní vadou, pro kterou by bylo nutné rozhodnutí zrušit podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Napadené rozhodnutí městský soud shledal zcela přezkoumatelným. Namítaný úřední záznam ze dne 11. 4. 2007 není podle názoru městského soudu relevantní, neboť neprokazuje skutečnosti v něm uvedené. I kdyby stěžovatel nebyl informován o termínu jednání senátu poradní komise, tato vada nečiní napadené rozhodnutí nezákonným.

V kasační stížnosti stěžovatel brojil proti napadenému rozsudku z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Zopakoval popis skutkového stavu i podstatné žalobní námitky. Městský soud se podle stěžovatele vypořádal pouze se třemi žalobními námitkami, a to s námitkou projednání odvolání stěžovatele v jeho nepřítomnosti, námitkou nevydání rozhodnutí v zákonné lhůtě a s námitkou nesprávného výkladu § 215 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. S ostatními námitkami se městský soud nevypořádal, a proto je rozsudek pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelný. Městský soud údajně přehlédl celou řadu procesních pochybení v řízení před správním orgánem. Stěžovatel zásadně nesouhlasí s názorem městského soudu, že nepřizvání stěžovatele k jednání poradní komise nečiní napadené rozhodnutí nezákonným, neboť následkem toho nebyl informován o složení poradní komise zástupce stěžovatele (Mgr. Š.) a stěžovatel se tak ani nemohl vyjádřit k podkladům rozhodnutí, popřípadě navrhnout jejich doplnění, a to ani v prvostupňovém ani v odvolacím řízení. Těmito vadami správního řízení tak bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces a městský soud měl pro tyto důvodně vytýkané vady napadené rozhodnutí zrušit. Stěžovatel namítl, že prvoinstanční rozhodnutí, kterým byl ustanoven s účinností od 1. 1. 2007 na služební místo komisaře, zařazen do 7. tarifní třídy, 10. tarifního stupně a náleží mu hodnostní označení poručík, odporuje služebnímu hodnocení ze dne 23. 11. 2006, podle něhož stěžovatel splňuje všechny podmínky pro výkon funkce zástupce ředitele obvodního ředitelství Policie ČR, a zároveň je v rozporu se smyslem ustanovení § 215 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. Ze strany žalované podle stěžovatele došlo minimálně ke zneužití správního uvážení, či dokonce svévoli, přičemž žalovaná především nerespektovala princip in dubio pro libertate dovozený Ústavním soudem (nálezy sp. zn. I. ÚS 643/06 ze dne 13. 9. 2007). Stran mezí správního uvážení stěžovatel odkázal i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2007, č. j. 4 As 75/2006 – 52, podle něhož správní orgán nesmí překročit meze správního uvážení. Stěžovatel poukázal zejména na to, že žalovaná v odůvodnění svého rozhodnutí nevzala v potaz předložený listinný důkaz, kterým bylo služební hodnocení ze dne 23. 11. 2006, a ani nezdůvodnila, proč k němu nepřihlížela. Stěžovatel vyložil § 215 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. v tom smyslu, že chrání legitimní očekávání příslušníka být ustanoven dnem účinnosti tohoto zákona na služební místo, pro které splňuje stanovený stupeň vzdělání. Zákon podle jeho názoru sleduje zvýhodnění příslušníků ustanovených do funkce podle dosavadních předpisů. Výklad zaujatý městským soudem naproti tomu umožňuje ad absurdum žalobce služebně zařadit například jako referenta v hodnosti rotného v 1. tarifní třídě, a proto je zcela absurdní a v rozporu s principem in dubio pro libertate. Pakliže nabytím účinnosti nového zákona nebyla dotčena kontinuita služebního poměru vzniklého za účinnosti služebního zákona dřívějšího, nemělo by v materiálním právním státě vůbec dojít k takové situaci, která je předmětem žaloby. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci k dalšímu řízení městskému soudu.

Žalovaná se ke kasační stížnosti vyjádřila tak, že se ztotožňuje s napadeným rozsudkem a odkázal na své vyjádření k žalobě.

Ze správního spisu žalované Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti relevantní pro posouzení věci:

Ve služebním hodnocení ze dne 23. 11. 2006 je konstatováno, že *„hodnocený plk. Mgr. Bc. P. V. splňuje všechny podmínky pro výkon funkce zástupce ředitele Policie ČR obvodního ředitelství a je plně způsobilý tuto funkci vykonávat“*.

V odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí ze dne 16. 12. 2006 je uvedeno, že ustanovení na služební místo bylo provedeno podle potřeb Policie ČR v souvislosti s nabytím účinnosti zákona při splnění stanoveného stupně vzdělání podle § 7 zákona č. 361/2003 Sb. Jmenování do služební hodnosti a zařazení do tarifní třídy odpovídá zařazení služebního místa podle charakteristik tarifních tříd příslušníků bezpečnostních sborů. Do doby praxe pro určení tarifního stupně byla podle § 219 zákona započtena doba praxe započtená podle dosavadní právní úpravy v závislosti na míře její využitelnosti pro výkon služby po 31. 12. 2006. Osobní příplatek byl přiznán k ocenění výkonu služby v mimořádné kvalitě nebo rozsahu a hodnostní označení bylo stanoveno v souladu se služební hodností.

Z rozhodnutí ředitele Policie ČR obvodního ředitelství Praha II ve věcech služebního poměru vyplývá, že stěžovatel byl na vlastní žádost propuštěn ke dni 31. 1. 2007 ze služebního poměru.

Podle úředního záznamu ze dne 11. 4. 2007 byl stěžovatel telefonicky informován o termínu jednání senátu poradní komise, který byl stanoven na 17. 4. 2007 od 10.00 hod. v budově žalované

Podle plné moci ze dne 15. 2. 2007 stěžovatel zmocnil Mgr. M. Š., bytem Š. k. X, X – R., aby ho zastupoval ve všech právních věcech. Tato plná moc ovšem dle podacího razítka na stížnosti na průtahy v řízení, k níž byla coby příloha připojena, byla doručena žalované až dne 16. 4. 2007. V této stížnosti zástupce stěžovatele požádal, aby mu bylo zasláno oznámení o složení poradní komise.

Stěžovateli bylo doručeno do vlastních rukou dne 16. 4. 2007 oznámení o složení senátu poradní komise s poučením, že případné námitky proti jeho složení má neprodleně sdělit předsedovi senátu. Podle razítka bylo vypraveno dne 6. 4. 2007. Toto oznámení nebylo zároveň doručeno zástupci stěžovatele Mgr. Š.

Podle přiložené kopie doručenky bylo napadené rozhodnutí doručeno do vlastních rukou zástupci stěžovatele Mgr. M. Š. dne 12. 6. 2007.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti označenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., neshledal přitom vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti; vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost **je důvodná.**

V prvé řadě se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, resp. tím, zda se městský soud nedopustil jiné vady řízení mající vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Stěžovatel považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný z toho důvodu, že městský soud přehlédl celou řadu procesních pochybení v řízení před správním orgánem, které zároveň stěžovatel namítal v žalobě. Stěžovatel zásadně nesouhlasí s názorem městského soudu, že nepřizvání stěžovatele k jednání poradní komise nečiní napadené rozhodnutí nezákonným, neboť následkem toho nebyl informován o složení poradní komise zástupce stěžovatele (Mgr. Š.) a stěžovatel se tak ani nemohl vyjádřit k podkladům rozhodnutí, popřípadě navrhnout jejich doplnění, a to ani v prvostupňovém ani v odvolacím řízení.

Nejvyšší správní soud se s touto námitkou stěžovatele s určitými výhradami ztotožnil. Městský soud odůvodnil zcela nedostatečně, z jakého důvodu nepovažuje namítané procesní nedostatky ve správním řízení za vady působící nezákonnost napadeného rozhodnutí žalované. Jak vyplývá ze správního spisu žalované, stěžovatel v řízení o odvolání předložil plnou moc pro svého zmocněnce Mgr. M. Š. a realizoval tak své právo být v tomto řízení zastoupen zmocněncem (§ 172 zákona č. 361/2003 Sb.). Je-li účastník řízení zastoupen, doručují se písemnosti přímo zástupci (§ 176 odst. 5 zákona č. 361/2003 Sb.). Oznámení o složení senátu poradní komise s poučením o možnosti podat námitky proti složení senátu však bylo doručeno pouze stěžovateli, nikoliv však jeho zmocněnci. Je ovšem zároveň třeba zdůraznit, že podle podacího razítka žalované byla plná moc předložena, až dne 16. 4. 2007, přičemž v té době již bylo oznámení o složení poradní komise již vypraveno a doručeno stěžovateli. Nejvyšší správní soud k tomuto postupu žalované uvádí, že nebylo procesní vadou mající vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé, pokud žalovaná doručila oznámení o složení poradní komise pouze stěžovateli osobně, jelikož v době vypravení písemnosti žalované stěžovatel nijak nedoložil, že je v řízení zastoupen. Na straně druhé žalovaná mohla v pochybnostech vyhovět žádosti stěžovatelova zmocněnce o zaslání tohoto oznámení. Skutečnost, že tak neučinila, nelze ovšem považovat za zásadní procesní pochybení.

Stěžovateli je však třeba přisvědčit v tom, že ve správním spisu není vyjma úředního záznamu o telefonické informaci stěžovatele žádný doklad o tom, že stěžovatel byl uvědomen o termínu jednání senátu poradní komise. Ve spise není doložen žádný pokus žalované doručit tuto informaci také zástupci stěžovatele Mgr. M. Š. Stěžovatel přitom tvrdí, že se o termínu jednání senátu poradní komise nedozvěděl. V takovém případě nelze mít za prokázané, že stěžovateli a jeho zástupci byla doručena tato informace, a v případě sporu o tuto skutečnost Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit názoru městského soudu (navíc nijak blíže nezdůvodněnému), že *„i kdyby stěžovatel nebyl informován o termínu jednání senátu poradní komise, tato vada nečiní napadené rozhodnutí nezákonným“*. Tento názor městského soudu, který zřejmě vychází z absence výslovné úpravy institutu „jednání poradní komise“ v zákoně č. 361/2003 Sb., je v rozporu jak se zákonnou úpravou ústního jednání ve správním řízení, tak i se zásadami spravedlivého procesu ve smyslu čl. 38 odst. 2

Listiny. Nejvyšší správní soud poukazuje v tomto ohledu na obecné zásady správního řízení vyjádřené v ustanovení § 4 odst. 3, 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, podle něhož platí, že *správní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práva a neohrozí-li to účel úkonu. Správní orgán rovněž umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.* Tyto zásady je třeba zachovávat ve všech správních řízeních v širším slova smyslu (viz k tomu obdobně nález Ústavního soudu ze dne 23. 8. 2007, sp. zn. II. ÚS 262/06, přístupný na http:\\nalus.usoud.cz). Od zachování těchto zásad jsou pak odvislá konkrétní procesní práva účastníka řízení ve smyslu § 174 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., a to právo nahlížet do spisu a pořizovat si z něj výpisy, navrhovat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, na poskytnutí informací o řízení potřebných k hájení svých práv a oprávněných zájmů, vyjádřit v řízení své stanovisko, klást otázky svědkům a znalcům, a vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění. Pokud městský soud nevyhodnotil uvedené vady řízení před žalovanou jako důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí žalované, zatížil napadený rozsudek nepřezkoumatelností a nesprávným právním názorem vyjádřeným navíc bez dostatečného odůvodnění. Tyto vady napadeného rozsudku by samy o sobě stačily k jeho zrušení, avšak jelikož městský soud vyjádřil jednoznačně svůj právní názor na meritum posuzované věci, musel se Nejvyšší správní soud zabývat i samotnou právní otázkou případu [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Meritum posuzované věci se týká výkladu přechodného ustanovení § 215 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., které představuje přechodné pravidlo pro ustanovování příslušníků do služebních funkcí při nabytí účinnosti tohoto zákona ke dni 1. 1. 2007, tzn. při přechodu ze staré právní úpravy představované zákonem č. 186/1992 Sb. Podle tohoto ustanovení „*příslušník ustanovený do funkce podle dosavadních právních předpisů, který vykonává službu podle § 1 odst. 4, bude dnem nabytí účinnosti tohoto zákona* ***ustanoven na služební místo, pro které splňuje stanovený stupeň vzdělání, a jmenován do služební hodnosti, která je stanovena pro toto služební místo.*** *Splnění požadavku oboru nebo zaměření vzdělání a dalšího odborného požadavku pro služební místo se nevyžaduje*“. Nejvyšší správní soud při výkladu tohoto ustanovení poukazuje na důvodovou zprávu k zákonu č. 361/2003 Sb. (sněmovní tisk 256/0), která uvádí, že hlavním cílem přijetí služebního zákona bylo dle důvodové zprávy zejména „*sjednotit roztříštěné právní úpravy služebních poměrů příslušníků Policie České republiky, Hasičského záchranného sboru České republiky, Vězeňské služby České republiky, Celní správy České republiky, Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace*“ a „*přiblížit právní úpravu právu Evropských společenství*“. Za účelem dosažení právní kontinuity upravil některé aspekty služebního poměru v jeho přechodných ustanoveních. Citovaná důvodová zpráva ke služebnímu zákonu k tomuto sice uvádí, že „*zákon upravuje přechod stávajících příslušníků do služebního poměru podle nového zákona*“, avšak z toho nelze dovodit vznik nových služebních poměrů, nýbrž se naopak jedná o vyjádření právní kontinuity, neboť nová právní úprava dopadá i na služební poměry stávající. Již ve svých dřívějších rozhodnutích v obdobných věcech Nejvyšší správní soud dospěl k témuž závěru, že toto ustanovení skutečně vyjadřuje princip kontinuity „původních“ služebních poměrů i po datu 1. 1. 2007, a nikoliv vznik nových služebních poměrů (viz k tomu rozsudek ze dne 16. 3. 2011, č. j. 6 Ads 137/2010 - 75, přístupný na www.nssoud.cz).

Z toho plyne i názor Nejvyššího správního soudu na posuzovanou právní otázku, tedy zda byl stěžovatel zkrácen na svých právech rozhodnutími služebních funkcionářů, kterými byl fakticky odvolán z funkce zástupce ředitele Obvodního ředitelství Policie ČR Praha II a ustanoven na místo komisaře v hodnosti poručíka. Nejvyšší správní soud zde odkazuje na již vyslovený právní názor, že přechodné ustanovení § 215 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, podle kterého byl žalobce rozhodnutím služebního funkcionáře ke dni 1. 1. 2007 ustanoven na služební místo, ani žádné jiné ustanovení tohoto zákona nepřiznává služebnímu funkcionáři pravomoc rozhodnout bez dalšího o změně dosavadního místa služebního působiště příslušníka a „přesunout" jej tak natrvalo do jiného místa služebního působiště s odvoláním na potřeby bezpečnostního sboru". Při ustanovení příslušníka do služebního poměru podle § 215 zákona č. 361/2003 Sb. je tedy nutno, aby byl každý příslušník ustanoven na takové služební místo, které v maximální míře odpovídá služebnímu místu, které tento příslušník zaujímal podle původní právní úpravy zákonem č. 186/1992 Sb., ovšem s výhradou organizačních změn, kapacitním rámcem systemizace služebních míst apod. Vždy je však nutné, aby se služební funkcionář v rozhodnutí o ustanovení příslušníka podle § 215 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. výslovně vyjádřil a vypořádal s důvody, pro které dochází k ustanovení příslušníka na dané služební místo, zejména co do změn v podstatných náležitostech služebního poměru ve smyslu § 17 odst. 1 ve spojení s § 19 odst. 1 zákona o služebním poměru (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 30. 6. 2010, č. j. 4 Ads 19/2010 - 5, přístupný na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud konstatuje, že tento právní názor byl již v době vydání napadeného rozsudku městskému soudu známý, avšak tento k němu při vydání napadeného rozsudku nepřihlédl. Nejvyšší správní soud se nemá důvod odchýlit od tohoto právního názoru ani v posuzované věci.

Z toho důvodu stěžovateli přisvědčil v jeho výkladu § 215 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., který stanovuje zásadu kontinuity služebního poměru zahrnující v to i služební místo (funkci), na nějž byl příslušník ustanoven před 1. 1. 2007, a to za podmínky, že pro takové služební místo (funkci) příslušník splňuje stanovený stupeň vzdělání. Příslušník tak měl být ustanoven do hodnosti, která je pro takové služební místo stanovena. Stěžovatel byl prvoinstančním rozhodnutím v podstatě bez jakéhokoliv odůvodnění (resp. s pouhým poukazem na „potřeby Policie ČR") přeřazen na mnohem nižší služební místo s nižším služebním příjmem a dalšími složkami platu, než které zastával do 1. 1. 2007. Žalovaná v napadeném rozhodnutí odůvodnila tento postup tím, že v souvislosti s nabytím účinnosti nového zákona č. 361/2003 Sb. ke dni 1. 1. 2007 také *„zaniklo služební zařazení jmenovaného ve funkci zástupce ředitele Policie ČR, obvodního ředitelství Praha II."*, a proto shledal námitky stěžovatele jako irelevantní. Takový argument se ovšem vůbec nezakládá na právní úpravě služebního místa, jak byla zavedena novým zákonem č. 361/2003 Sb. Podle tohoto zákona je třeba vykládat služební místo podle ustanovení § 19 jako *„organizační a právní postavení příslušníka v bezpečnostním sboru"* a je charakterizováno zejména *„systemizovanou služební hodností, stupněm vzdělání, oborem nebo zaměřením vzdělání, dalším odborným požadavkem, základním tarifem, náplní služební činnosti, rozsahem oprávnění a povinností příslušníka"*. Služební hodnost je upravena v ustanovení § 7 zákona č. 361/2003 Sb., podle něhož nejnižší služební hodností, pro niž je stanoveno vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu, představuje hodnost „rady" při současném splnění podmínky 9 let ve služebním poměru. Podle ustanovení § 8 je pro služební hodnost „rady" předepsáno hodnostní označení podplukovník nebo plukovník. I kdyby tak zaniklo služební místo zástupce ředitele

Obvodního ředitelství Policie ČR Praha II., bylo povinností prvoinstančního orgánu i žalované se podrobně vypořádat s tím, proč nebyl ustanoven na služební místo odpovídající jeho vzdělání, délce předchozího služebního poměru a služebnímu hodnocení, v němž je stěžovatel shledán způsobilým k zastávání vyšších služebních míst, než je služební místo „komisaře“ s hodnostním označením „poručík“. K tomu Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že mechanismus ustanovení § 215 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. zásadně neumožňuje obcházení režimu převedení příslušníka na jiné služební místo, příp. jeho odvolání ze služebního místa. Tato rozhodnutí mají jiný účel a jiné náležitosti, než rozhodnutí ve smyslu § 215 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., které sleduje účel zajištění právního pokračování služebního poměru u dosavadních příslušníků Policie ČR na služebních místech odpovídajících těm, pro něž jsou tito příslušníci způsobilí a která doposud zastávali. Odvolání příslušníka z organizačních důvodů je přitom upraveno tak, že příslušníku musí být v takovém případě ustanoven na *jiné služební místo, pro které je stanovena stejná služební hodnost, a to i v jiném místě služebního působiště* [§ 25 odst. 1 písm. a) ve spojení s odst. 5 zákona č. 361/2003 Sb.]. Napadené rozhodnutí tedy mělo mnohem citelnější dopad do práv a povinností stěžovatele, než kdyby byl ze svého služebního místa odvolán.

Napadené rozhodnutí žalované je v uvedených aspektech nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Městský soud se tak dopustil vady ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jakož i vady spočívající v nedostatečném odůvodnění některých žalobních bodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v odůvodnění tohoto rozsudku.

V novém rozhodnutí městský soud rovněž rozhodne o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 věta první 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 5. října 2011

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu