

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **V. M.**, zastoupeným JUDr. Pavlem Hálou, advokátem, se sídlem Martina Kříže 8, Brno, proti žalovanému: **Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje**, se sídlem Kounicova 24, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 7. 2010, č. j. 25-OSP/2010, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 8. 2012, č. j. 36 Ad 27/2010 – 31,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.
Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím ze dne 22. 7. 2010, č. j. 25-OSP/2010 (dále též „napadené rozhodnutí"), žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí náměstka ředitele Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje pro SKPV ve věcech služebního poměru ze dne 30. 4. 2010, č. j. JMK-2570/2010, kterým byl podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru"), žalobce propuštěn ze služebního poměru příslušníka Policie ČR. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že shromážděný důkazní materiál představuje dostatečný podklad pro

posouzení situace. Žalovaný za stěžejní důkaz považoval Detailní výpis údajů k akci BB 32137/136 – pronásledování vozidla, DN, DP se zraněním, účast policisty, Tišnov/Brno-venkov z Informačního systému „Maják“, popisující obsah radiokomunikace mezi operačním střediskem KŘP JmK a hlídkami Policie ČR v době od 02:15 do 09:45 dne 30. 4. 2010, podle něhož operační důstojník obdržel v 02:15 hod. relaci, že hlídka zastavila vozidlo, jehož řidič vykazoval pozitivní dechovou zkoušku, přičemž spolujezdec (žalobce) přesedl a ujížděl na Hradčany. Žalovaný proto nesouhlasil s obranou žalobce, podle níž došlo k fyzickému konfliktu mezi policejní hlídkou a spolujezdcem (žalobcem) při kontrole řidiče J. M. v obci Předklášteří. Jestliže si žalobce vybavuje a popisuje události před neexistujícím napadením, vylučuje tato skutečnost patickou opilost, neboť ta by musela nastat okamžitě po požití relativně malého množství alkoholu, které by vyvolalo do té doby skrytou duševní chorobu žalobce. S ohledem na výše uvedené žalovaný neprovedl doplnění dokazování navrhované žalobcem, neboť tyto návrhy bude moci uplatnit v trestním řízení.

[2] Žalobce proti napadenému rozhodnutí brojil žalobou ze dne 8. 10. 2010, ve které tvrdil, že žalovaný vycházel z účelově vyplněných úředních záznamů o skutečnostech, které se udály v noci dne 30. 4. 2010. Žalobce nesouhlasil s interpretací zaznamenané radiokomunikace policejní hlídky, kterou učinil žalovaný v napadeném rozhodnutí, neboť tím rovněž nahradil odborné vyjádření z oboru lékařství ohledně zranění utrpěných žalobcem během zákroku policistů. Žalobce namítal, že správní rozhodnutí jsou nicotná, neboť je nevydaly věcně příslušné správní orgány, protože nebylo zřejmé, na základě jakého aktu jim k tomu byla svěřena pravomoc. Žalobce poukazoval na ustanovení § 2 odst. 1 zákona o služebním poměru a dovozoval z něj, že ve věci mohl rozhodovat Policejní prezident Policie České republiky nebo v jím určeném rozsahu i vedoucí organizační části bezpečnostního sboru. Žalobce tvrdil, že nebylo žalovaným správně posouzeno, kdo může v dané věci rozhodovat, a zda-li je případné zmocnění v souladu se zákonem o služebním poměru. Důvod nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí spatřoval v tom, že závazný pokyn policejního prezidenta č. 42/2010, o personální pravomoci, ve znění závazného pokynu policejního prezidenta č. 63/2010, jenž údajně upravuje pravomoci dalších služebních funkcionářů, není součástí právního řádu. Součástí správního spisu nebylo žádné individuální rozhodnutí o delegaci pravomoci z policejního prezidenta na Mgr. P. S. rozhodujícího v prvním stupni. Napadené rozhodnutí stejně jako spis nepřináší podle žalobce jakýkoli důkaz o delegaci pravomoci rozhodovat o služebních věcech na prvostupňový a druhostupňový orgán. Žalobce z judikatury správních soudů dovozoval, že soulad správního aktu s případnou interní směrnicí je třeba považovat za zaběhlou správní praxi, kterou je třeba dokazovat, což se v daném případě nestalo. Nedostatky v dokazování aktu, na základě něhož došlo k delegaci na rozhodující správní orgány, nelze zhojit případným dodatečným poskytnutím textu interní normativní směrnice soudu. Žalobce nadto poukazoval na to, že on ani jeho zástupce neměli k interním instrukcím přístup.

[3] Žalovaný se k věci vyjádřil podáním ze dne 21. 12. 2010, ve kterém odmítl nesprávný postup v dané věci. Žalovaný postupoval v souladu s hlavou V., části dvanácté zákona o služebním poměru, napadené rozhodnutí řádně odůvodnil a podložil dostatečnými důkazy. Propuštění příslušníka Policie v souvislosti s tím, že se dopustil

závrženíhodného jednání majícího znaky trestného činu ohrožujícího dobrou pověst bezpečnostního sboru, slouží k ochraně veřejného zájmu a k naplnění individuální i generální prevence. Žalovaný proto posuzoval jednání žalobce nikoli s ohledem na to, zda bylo v rozporu s trestním právem, ale zda bylo nemorální. S ohledem na postavení příslušníků Policie a jejich pravomoci žalovaný dovozuje, že jednání příslušníků je nutno posuzovat s ohledem na jejich vyšší morální odpovědnost, a to i v době mimo výkon služby. Řízení podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru je podle žalovaného řízením sui generis s tím, že služební funkcionáři použijí pro své úvahy a rozhodnutí jako důkazu vše, co může přispět ke zjištění skutečného stavu věci. Žalovaný přitom byl přesvědčen, že shromáždil dostatek pokladů odůvodňující propuštění žalobce ze služebního poměru, se kterými nebylo manipulováno, jak namítal žalobce. K údajnému procesnímu pochybení žalovaný uvedl, že policejní prezident je oprávněn stanovit pro vedoucí organizační části bezpečnostního sboru rozsah pravomoci jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru. Organizační součásti Policie České republiky vymezuje zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Policii“). Služební funkcionář je podle právního řádu oprávněn vydávat služební předpis, který stanovuje zejména rozsah oprávnění příslušníků, kteří řídí výkon služby dalších příslušníků, a který je závazný pro příslušníky. Zákon podle žalovaného dává řediteli bezpečnostního sboru oprávnění stanovit pro vedoucí organizační části pravomoc jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru. Žalovaný tudíž nesouhlasí s požadavkem žalobce na prokazování interního normativního aktu, jenž pouze realizuje zákonné zmocnění. Interní normativní akt zpřesňuje rozsah pravomoci služebního funkcionáře. Žalovaný poukazoval na domněnku, podle níž podpisem na rozhodnutí ve věcech personálních je stvrzeno, že jde o služebního funkcionáře, který je řádným způsobem ustanoven do funkce a že postupuje na základě zákona a normativního aktu řízení. V důsledku této právní domněnky musí být podle žalovaného naplněno ustanovení § 181 odst. 5 zákona o služebním poměru, které nezakotvuje povinnost uvést jednotlivé interní normativní akty, o které se rozhodnutí opírá. Nadřízeným služebním funkcionářem je ten, koho tak určuje zákon a rozkaz policejního prezidenta o systemizaci krajského ředitelství policie a organizační řád příslušného krajského ředitelství policie.

[4] Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 31. 8. 2012, č. j. 36 Ad 27/2010 – 31, žalobu jako nedůvodnou zamítl. V odůvodnění krajský soud uvedl, že obecným zákonem pro otázky služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů ČR je zákon o služebním poměru. Ustanovení § 2 zákona o služebním poměru zakotvuje pravomoc jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru tzv. služebním funkcionářům, a to podle postavení a služebního zařazení příslušníků bezpečnostních sborů, jichž se jednání či rozhodování ve věci služebního poměru týká. Služební zákon primárně zakotvuje pravomoc rozhodovat řediteli bezpečnostního sboru, odvozeně na základě jeho zmocnění také vedoucímu organizační části bezpečnostního sboru. Organizační část bezpečnostního sboru krajský soud s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu vyložil tak, že jsou částečně vyjmenované v ustanovení § 6 odst. 1 zákona o Policii a částečně vymezené jako strukturní úseky těchto organizačních části stanovené na základě aktů řízení vydávaných policejním prezidentem Policie ČR. Krajský soud se ztotožnil s názorem Nejvyššího správního soudu, podle kterého příslušníci bezpečnostního sboru mají povinnost znát služební předpisy a další akty řízení vydávané ředitelem bezpečnostních

sborů a dalšími služebními funkcionáři, jakož i věcnou příslušnost služebních funkcionářů k rozhodování ve věcech služebního poměru. Závazný pokyn policejního prezidenta ze dne 16. 3. 2010, č. 42/2010 Sbírky interních aktů řízení policejního prezidia České republiky, ve znění závazného pokynu č. 63/2010 o personální pravomoci, kterým se stanoví rozsah pravomoci služebních funkcionářů jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru příslušníků Policie ČR, stanoví, kdo byl v dané věci příslušný rozhodovat. Pravomoc rozhodovat podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d) služebního zákona je podle tohoto pokynu svěřena náměstkovi ředitele krajského ředitelství. Odvolací orgán pak vymezuje ustanovení § 190 odst. 6 zákona o služebním poměru, a to jako služebního funkcionáře nadřízeného služebnímu funkcionáři, který napadené rozhodnutí vydal. Nadřízeným služebním funkcionářem náměstka ředitele krajského ředitelství podle ustanovení § 6 odst. 1 zákona o Policii a rozkazu policejního prezidenta o systemizaci krajského ředitelství policie, organizačního řádu příslušného krajského ředitelství policie je ředitel krajského ředitelství. V posuzované věci proto rozhodovaly podle závěru krajského soudu příslušné orgány. K delegaci rozhodovací pravomoci došlo v souladu se zákonem. Krajský soud nepovažoval za rozhodné, že závazný pokyn nebyl součástí správního spisu, jelikož znalost vnitřních předpisů se u příslušníků bezpečnostních sborů ve věcech služebního poměru předpokládá; nebylo proto nutné tyto skutečnosti blíže zjišťovat. V případě nevymezení věcné příslušnosti žalovaného v napadeném rozhodnutí krajský soud poukázal na to, že opomenutí odkazu na příslušné ustanovení, na základě kterého správní orgán ve věci rozhodoval, nemá samo o sobě vliv na zákonnost rozhodnutí, pokud bylo vydáno v mezích zákonem stanovené kompetence a zákonným způsobem a obsahuje ostatní podstatné náležitosti rozhodnutí.

[5] Proti tomuto rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 8. 2012, č. j. 36 Ad 27/2010 – 31, podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž uvedl, že napadá rozsudek 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 jen „s. ř. s.“). Stěžovatel napadenému rozhodnutí vytýkal zásadní procesní pochybení v podobě nepřezkoumatelnosti věcné příslušnosti služebních funkcionářů rozhodujících v jeho věci. Stěžovatel poukazoval na to, že obsahem správního spisu nebyl důkaz, na základě něhož by bylo možné určit, kdo je příslušný rozhodovat v tomto správním řízení. Ex lege ve věcech služebního poměru má rozhodovat policejní prezident; ve zbývajících případech by mělo být podle stěžovatele zkoumáno, zda bylo řádně využito možnosti delegace rozhodovací pravomoci na jiného služebního funkcionáře a na základě jakého aktu k tomu došlo. Stěžovatel již v řízení před krajským soudem poukazoval na to, že součástí spisu není žádný interní normativní akt obsahující delegaci rozhodovací pravomoci z policejního prezidenta a že nebyl ani předmětem jakéhokoli dokazování. Policejní prezident ve stěžovatelově věci nerozhodoval a svou pravomoc v souladu se zákonem podle stěžovatele nedelegoval. Závazný pokyn policejního prezidenta č. 42/2010 není součástí právního řádu České republiky a není podzákonný pramen práva. Rovněž součástí správního spisu nebyl jakýkoli individuální akt o delegaci této pravomoci z policejního prezidenta na jiného služebního funkcionáře. Odkaz na závazný pokyn obsažený v napadeném rozhodnutí považuje stěžovatel za nedostatečný, neboť není důkazně podložen. Stěžovatel rovněž nesouhlasil s tím, že žalovaný nevysvětlil, na základě jakého aktu měl v dané věci pravomoc rozhodovat. Stěžovatel v tomto směru odkazoval na

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 5. 2000, sp. zn. 6 A 703/99, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007 – 251. Správní rozhodnutí jsou s ohledem na nevyjasnění věcné příslušnosti nepřezkoumatelná; tuto vadu podle stěžovatele nešlo zhojit ani dodatečným poskytnutím interních aktů žalovaného. Stěžovatel z důvodu nejasnosti věcné příslušnosti dospíval k názoru, že byla porušena jeho práva na obhajobu. Jelikož krajský soud aproboval postup žalovaného, je podle stěžovatele napadený rozsudek rovněž nepřezkoumatelný. Z žádného důkazu rovněž nevyplývá závěr krajského soudu, že stěžovatel byl povinen znát interní předpisy nebo že je měl možnost znát. Krajský soud v neposlední řadě přehlédl skutečnost, že interní normativní akty nebyly známy zástupci stěžovatele. Stěžovatel dále vytýkal krajskému soudu, že se nezabýval platností a účinností těchto směrnic.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil podáním ze dne 12. 11. 2012, v níž dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí a předcházející prvostupňové rozhodnutí byla vydána v souladu s právním řádem. Žalovaný dodržel všechny procesní předpisy vztahující se k dané věci. Zákon o služebním poměru dává policejnímu řediteli možnost delegovat rozhodovací pravomoc na vedoucí organizační části bezpečnostního sboru. Podle zákona proto musí být pro řízení služby vydán služební předpis, což se podle žalovaného stalo; takovýto služební předpis je přitom zavazující pro každého služebního funkcionáře, aby podle něj jednal. Žalovaný zjistil skutkový stav věci, o němž neměl pochyby; neměl tudíž povinnost dokazovat to, zda je věcně příslušný rozhodovat ve věci. Ke skutkovému stavu zjištěnému žalovaným se stěžovatel v průběhu správního řízení nadto nevyjádřil. Stěžovatel jako bývalý příslušník Policie České republiky byl vždy seznámen s organizační strukturou vztahující se ke služebnímu místu, na které byl ustanoven, proto žalovaný presumuje jeho znalost organizační struktury v rámci krajského ředitelství. Stěžovatel měl znát služební předpisy. Pokud měl stěžovatel v době odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí představu, že služební funkcionář konal ve zřejmém rozporu se zákonem, tak měl na tuto skutečnost služebního funkcionáře upozornit. Samotný zákon o služebním poměru ukládal stěžovateli povinnost znát služební předpis, dokazování v tomto směru proto žalovaný považuje za bezpředmětné. Judikatura, na kterou odkazuje stěžovatel, není na daný případ použitelná, neboť se týká zcela odlišných okolností. Žalovaný v neposlední řadě poukazoval na to, že stěžovatel ve svém odvolání žádné námitky stran věcné příslušnosti neuplatnil. Žalovaný dospěl k závěru, že nedodržení věcné příslušnosti způsobuje nicotnost aktu takto vydaného; stěžovatel však námitku nicotnosti nikdy nevznesl. Žalovaný byl přesvědčen, že stěžovatel využívá jen nevyjasněného zákonného vymezení věcné příslušnosti služebního funkcionáře a jeho nejasnosti při aplikaci.

II.
Posouzení kasační stížnosti

[7] Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Krajského soudu v Brně vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s.

[8] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.; k důvodu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. však podle Nejvyššího správního soudu neuvedl žádnou relevantní argumentaci (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 As 7/2004 – 47). Nejvyšší správní soud proto rozsudek Krajského soudu v Brně přezkoumal pouze podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Podle písm. a) tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *„nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“* Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor. Podle písm. d) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *„nepřezkoumatelnosti 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.“*

[9] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[10] K namítané údajné nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu Nejvyšší správní soud uvádí, že touto argumentací se stěžovatel dovolává kasačního důvodu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. K otázce nepřezkoumatelnosti z hlediska nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů rozhodnutí se vyjádřil Nejvyšší správní soud, např. ve svém rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), takto: *„Za nesrozumitelné lze obecně považovat takové soudní rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod. Nedostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.“*

[11] V případě napadeného rozsudku se krajský soud nedopustil výše uvedené nesrozumitelnosti v podobě vnitřní rozpornosti výroku, nerozlišení výroku a odůvodnění, nezjistitelnosti jeho adresátů či nevhodné formulace, protože napadené rozhodnutí jasně a přehledně obsahuje všechny zákonem předepsané náležitosti. Ostatně samotný stěžovatel jeho obsahu porozuměl, pouze s jeho obsahem nesouhlasí, což nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho nesrozumitelnost. Skutečnost, zda se krajský soud správně vypořádal s otázkou věcné příslušnosti správních orgánů rozhodujících ve věci stěžovatele o jeho propuštění ze služebního poměru, nepředstavuje důvod pro konstatování nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ale jedná se o naplnění stížního důvodu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a). s. ř. s.

[12] K argumentaci stěžovatele ohledně nevyjasnění věcně příslušnosti správních orgánů a nutnosti dokazovat interní normativní směrnici, která vymezuje pravomoc a působnost služebních funkcionářů, Nejvyšší správní soud uvádí následující:

[13] Podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona o služebním poměru platí, že *„ve věcech služebního poměru příslušníků jedná a rozhoduje jménem státu ředitel bezpečnostního sboru, není-li dále stanoveno jinak. V rozsahu jím stanoveném jedná a rozhoduje též vedoucí organizační části bezpečnostního sboru.“*

[14] Podle ustanovení § 46 odst. 1 zákona o služebním poměru *„služební kázeň spočívá v nestranném, řádném a svědomitém plnění služebních povinností příslušníka, které pro něj vyplývají z právních předpisů, služebních předpisů a rozkazů.“*

[15] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s odkazem stěžovatele na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 5. 2000, sp. zn. 6 A 703/99, neboť ten se týkal posouzení předpisů vydaných Slovenským štátem v období let 1939 až 1945, jež se nestaly podle čl. 1 odst. 2 ústavního dekretu presidenta republiky č. 11/1944 Úř. věst. čsl., a vyhlášky č. 30/1945 Sb., součástí československého právního řádu. Vypořádání se s nedemokratickým režimem a právními předpisy vydanými v době nesvobody je zcela nesouměřitelné s nyní posuzovanou situací v podobě možnosti použití interních normativních aktů (služebních předpisů) na člena bezpečnostního sboru. Rovněž v rozsudku ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007 – 251, se Nejvyšší správní soud vyjadřoval ke zcela jiné otázce, a to zda lze přihlédnout k interní směrnici a postupovat podle ní (v dané kauze se jednalo o postup při manipulaci s odebraným vzorkem) v případě, kdy zákon danou situaci neupravuje. V nyní rozhodovaném případě však ustanovení § 2 odst. 1 služebního zákona počítá s tím, že může být interní normativní akt vydán; nadto ustanovení § 46 odst. 1 služebního zákona výslovně příslušníkovi bezpečnostního sboru ukládá plnit povinnosti vyplývající mj. ze služebních předpisů. Zákon o služebním poměru tedy s interními normativními akty, které nazývá služební předpisy, počítá a ukládá příslušníkům bezpečnostního sboru, kterým byl i stěžovatel, je znát a řídit se jimi. Jedná se proto o jinou situaci, než která byla řešena výše citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu.

[16] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 3. 2009, č. j. 4 Ads 139/2008 – 49, (spor se týkal služebního poměru příslušníka Hasičského záchranného sboru ČR k uvedenému bezpečnostnímu sboru) dospěl k závěru, že *„problematika pravomoci a věcné příslušnosti správních orgánů k rozhodování o právech a povinnostech subjektů má svůj ústavněprávní, zákonný i podzákonný rozměr. Podle ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (resp. čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR) lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Obdobné pravidlo je od 1. 1. 2006 rozvedeno i na zákonné úrovni, a to v ustanovení § 2 odst. 2 správního řádu, které uvádí, že správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo* ***na základě zákona*** *svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena. Je zde zakotven princip legality výkonu veřejné moci. Stěžejním pramenem právních pravidel pro zodpovězení otázky pravomoci a věcné příslušnosti orgánu veřejné moci k rozhodnutí určité věci jsou tedy zákonné právní předpisy, nikoliv však pramenem jediným ani sémanticky všeobsažným. Na základě zákonných kompetenčních norem mohou být mocenská oprávnění k rozhodování dále*

konkretizována prostřednictvím norem podzákonných, ale také interních norem, služebních pokynů a předpisů (tzv. aktů řízení) v rámci organizační struktury instituce pověřené výkonem veřejné moci prostřednictvím výkonu rozhodovací pravomoci ve veřejné správě. Podmínky ústavnosti a zákonnosti takových zmocnění jsou zachovány pouze tehdy, pokud existuje zákonná právní norma, která k delegaci rozhodovacích oprávnění prostřednictvím podzákonného či služebního předpisu poskytuje zákonné zmocnění. Zákonná právní úprava bezpečnostních sborů České republiky a rovněž jejich pravomocí vést určité typy řízení jako správní orgány je poměrně komplikovaná. Jakýmsi lex generalis pro otázky služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů ČR je zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „služební zákon"). Upravuje právní poměry příslušníků bezpečnostních sborů, jejich odměňování, řízení ve věcech služebního poměru a organizační věci služby. Bezpečnostním sborem se rozumí Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace (§ 1). V ustanovení § 1 odst. 2 tohoto zákona jsou stanoveny vrcholné orgány těchto bezpečnostních sborů (tzv. ředitelé bezpečnostních sborů), přičemž služební zákon uvádí, že v čele HZS ČR stojí generální ředitel. Podle ustanovení § 2 tohoto zákona, které upravuje pravomoc jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru, jsou pak rozděleny tyto pravomoci mezi tzv. služební funkcionáře (nadřízeného ředitele bezpečnostního sboru, ředitele bezpečnostního sboru a osoby pověřené rozhodováním ve věcech služebního poměru). Za služebního funkcionáře se považuje i ministr příslušného resortu, jemuž je ředitel bezpečnostního sboru odpovědný (tj. nadřízený ředitele bezpečnostního sboru). Pravomoci jsou rozděleny mezi služební funkcionáře podle postavení a služebního zařazení příslušníků bezpečnostních sborů, jichž se jednání či rozhodování ve věci služebního poměru týká. Ohledně organizačního uspořádání HZS ČR neobsahuje služební zákon žádná další speciální pravidla. Proto je nutno vycházet z ustanovení § 2 odst. 1 tohoto zákona, které uvádí, že „ve věcech služebního poměru příslušníků jedná a rozhoduje jménem státu ***ředitel bezpečnostního sboru****, není-li dále stanoveno jinak. V rozsahu jím stanoveném jedná a rozhoduje též vedoucí* ***organizační části bezpečnostního sboru****.* [1)]*" Pod poznámkou č. 1) je uveden příkladmo odkaz na ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 362/2003 Sb. (tj. zákon o HZS ČR). Služební zákon zde tedy svěřuje originálně pravomoc k rozhodování věcí služebních poměrů „řadových" příslušníků bezpečnostních sborů řediteli toho kterého bezpečnostního sboru, a derivativně na základě zmocnění ředitele bezpečnostního sboru také vedoucímu organizační části bezpečnostního sboru. Pro výklad uvedené kompetenční normy je tedy zapotřebí vyložit, co se v kontextu služebního zákona rozumí pod pojmem „organizační část bezpečnostního sboru", na základě něhož lze určit rovněž obsah pojmu „vedoucí organizační části bezpečnostního sboru", na něhož může být delegována rozhodovací pravomoc dle citovaného ustanovení služebního zákona. Služební zákon neobsahuje legální definici pojmu* ***„organizační část bezpečnostního sboru."*** *Pouze odkazuje prostřednictvím poznámky pod čarou a jako příklad uvádí právě vymezení dělení HZS ČR, které je uvedeno v ustanovení § 2 zákona o HZS ČR. Podle tohoto ustanovení HZS ČR tvoří: „a) generální ředitelství hasičského záchranného sboru (dále jen "generální ředitelství"), které je součástí Ministerstva vnitra (dále jen "ministerstvo"), b) hasičské záchranné sbory krajů, a c) Střední odborná škola požární ochrany a Vyšší odborná škola požární ochrany ve Frýdku - Místku." To zavdává ovšem oprávněné pochybnosti o tom, jaký je skutečný obsah a rozsah pojmu „organizační část bezpečnostního sboru". Obsah tohoto pojmu zákonem vymezen není*

a nelze ho jednoznačně vymezit ani systematicko-logickým výkladem. Uvedený odkaz v poznámce pod čarou lze považovat pouze za interpretační vodítko směřující k tomu, že části HZS ČR uvedené v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o HZS jsou organizačními částmi tohoto bezpečnostního sboru ve smyslu § 2 odst. 1 služebního zákona. V žádném případě to však samo o sobě nevede k závěru, že by tyto části HZS měly být jedinými "organizačními částmi" podle ustanovení § 2 odst. 1 služebního zákona, jejichž vedoucí mohou jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru příslušníků HZS jménem České republiky. Nejvyšší správní soud proto aplikoval i jiné výkladové metody, a to zejména historický subjektivní výklad a komparativní výklad. Z důvodové zprávy ke služebnímu zákonu vyplývá, že hlavním záměrem zákonodárce bylo, aby ve věcech služebního poměru nerozhodoval funkcionář, který je obsazován na základě politického klíče (tj. ministr). V důvodové zprávě je dále výslovně uvedeno, že „ustanovení § 2 určuje funkcionáře, který je oprávněn rozhodovat o právech a povinnostech příslušníků ve věcech služebního poměru jménem státu, a označuje jej pro účely služebního poměru jako služebního funkcionáře. Primární personální pravomoc má ředitel bezpečnostního sboru, ale je vytvořen prostor pro ***decentralizaci rozhodování ve věcech služebního poměru.****" (viz k tomu Důvodová zpráva k zákonu č. 361/2003 Sb., ze dne 20. 3. 2003, ev. č. ASPI LIT26874CZ). Dále Nejvyšší správní soud využil i komparativní pohled na danou problematiku. Pojem „organizační část bezpečnostního sboru" není blíže definován v žádném jiném zákoně upravujícím činnost bezpečnostních sborů, tj. v zákonech č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, platném a účinném do 31. 12. 2008, č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, účinném od 1. 1. 2009, zákoně č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky, zákoně č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráži České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a konečně ani zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky. Tyto zákony používají k vyjádření téhož významu různých termínů. Např. „nový" i starý zákon o Policii České republiky používají pro tento význam pojem „útvar" (§ 3 zákona č. 283/1991 Sb., § 6 zákona č. 278/2008 Sb.) a svěřují ministrovi vnitra pravomoc na návrh policejního prezidenta zřizovat útvary policie a stanovit bližší úpravu její organizace pomocí aktů řízení. Nový zákon o Policii České republiky počítá i s obdobnou pravomocí policejního prezidenta na úrovni útvarů zřizovaných v rámci krajských ředitelství. Zákon o vězeňské službě naproti tomu používá ve stejném spojení termín „organizační jednotka". Z uvedené argumentace vyplývají následující závěry, které lze vztáhnout obecně k fungování všech bezpečnostních sborů. Organizace bezpečnostních sborů je na zákonné úrovni upravena pouze v základním rozsahu, a především z toho pohledu, kdo je nositelem originální rozhodovací pravomoci. Ohledně delegace těchto pravomocí zákon upravuje samotné oprávnění nositele originální pravomoci delegovat aktem řízení toto oprávnění na jiného služebního funkcionáře, kterým je ve věcech služebního poměru příslušníků dle citovaného ustanovení § 2 odst. 1 služebního zákona „vedoucí organizační části bezpečnostního sboru." Z výše uvedených důvodů však nelze ze zákonných předpisů jednoznačně určit, které součásti bezpečnostního sboru jsou jeho organizační částí, a které nikoliv. Z toho dále vyplývá, že nelze pouhou aplikací zákonných norem naplnit rozsah pojmu „vedoucí organizační části bezpečnostního sboru", aniž by byly aplikovány akty řízení, které organizační strukturu bezpečnostních sborů upravují konkrétněji a dotvářejí tak organizační rámec bezpečnostních sborů upravený zákonnými normami. Na základě tohoto pohledu dospěl Nejvyšší správní soud v posuzované věci k závěru, že HZS ČR má tři základní organizační části vymezené v ustanovení § 2 odst. 1 služebního zákona, avšak to nevylučuje, že se za jeho organizační části mohou považovat i další vymezené strukturní úseky těchto organizačních částí stanovené na základě aktů řízení vydávaných generálním ředitelem HZS*

ČR (např. územní odbory HZS, jednotky HZS, či úseky krajských ředitelství HZS). Nejvyšší správní soud k tomu podotýká, že tento způsob organizace a fungování bezpečnostních sborů je pro ně typickým charakteristickým rysem a odpovídá rovněž racionalitě a účelnosti fungování těchto bezpečnostních složek státu. Zvláště pak rozhodování ve věcech služebního poměru je řízením úzce spjatým s výkonem služby jako takovým. Příslušníci bezpečnostních sborů jsou povinni znát služební předpisy a další akty řízení vydávané ředitelem bezpečnostních sborů a dalšími služebními funkcionáři (§ 46 odst. 1 služebního zákona). Znalost vnitřní organizační struktury bezpečnostních sborů, jakož i věcné příslušnosti služebních funkcionářů k rozhodování ve věcech služebního poměru, lze u příslušníků bezpečnostních sborů presumovat, a proto zde nelze hovořit ani o případném ohrožení právní jistoty účastníků řízení ve věcech služebních poměrů.

[17] Z ustanovení § 2 odst. 1 zákona o služebním poměru Nejvyššímu správnímu soudu vyplývá, že zákon o služebním poměru předpokládá delegaci rozhodovací pravomoci na vedoucího organizační části bezpečnostního sboru, a to i prostřednictvím interních normativních instrukcí. Tato skutečnost ostatně není mezi účastníky řízení sporná. Stěžovatel ale tvrdí, že mu předmětná interní normativní instrukce nebyla známa z toho důvodu, že se nejedná o formální pramen práva v podobě normativního aktu publikovaného ve Sbírce zákonů. Nejvyšší správní soud této argumentaci nemůže přisvědčit. Na rozdíl od výše popsaného případu řešeného Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 7 Afs 45/2007, kdy interní normativní akty působily vně veřejné správy vůči adresátům veřejné správy, jimž nebyla stanovena povinnost takovýto interní normativní akt znát a řídit se jím, v nyní posuzovaném případě existence interního normativního aktu v podobě služebního předpisu je zákonem o služebním poměru nejen předpokládána, ale stěžovateli, coby bývalému příslušníkovi bezpečnostního sboru a tudíž vykonavateli veřejné správy nestojícímu mimo veřejnou správu, byla zákonem stanovena povinnost jej znát, neboť jeho neplnění by mohlo zakládat porušení povinnosti dodržovat služební kázeň.

[18] Jestliže zákon o služebním poměru ukládá příslušníkovi plnit povinnosti ze služebních předpisů, logicky z tohoto příkazu Nejvyššímu správnímu soudu vyplývá, že příslušník bezpečnostního sboru musí takové služební předpisy znát, v opačném případě by totiž nemohl plnit povinnosti v nich stanovené (k tomu srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu 16. 3. 2009, č. j. 4 Ads 139/2008 – 49, jenž dospívá k presumpci znalosti vnitřní organizační struktury u příslušníků bezpečnostního sboru). Tvrdí-li proto stěžovatel, že interní normativní akty nezná a že tudíž neví, kdo měl v jeho věci vést řízení (a to jak v prvním, tak i ve druhém stupni), čímž mělo být negativně zasaženo do jeho práva na obhajobu, znamená to, že stěžovatel podstatným způsobem porušil ustanovení § 46 odst. 1 zákona o služebním poměru, avšak neznamená to, že nelze takový předpis na jeho případ aplikovat. Tu Nejvyšší správní soud odkazuje na římskoprávní zásadu „ex iniuria ius non oritur“ („z bezpráví právo vzejít nemůže“).

[19] Pokud tedy stěžovatel skutečně neznal vnitřní předpisy ohledně kompetencí jednotlivých služebních funkcionářů, jednal v rozporu se svými povinnostmi vyplývajícími ze zákona o služebním poměru, a nemůže se tudíž následně dovolávat toho, že mu určité skutečnosti nebyly známy a že podle nich nejednal, neboť zákon o služebním poměru mu

ukládal je znát a jednat v souladu s nimi. Nemůže proto následně žalovanému důvodně vytýkat, že nevěděl, kdo s ním má vést předmětné správní řízení. Pokud ale stěžovatel tyto vnitřní předpisy fakticky znal, protože s nimi byl seznámen v průběhu svého služebního poměru, ale následně pouze v soudním řízení tvrdil opak, jedná se o účelovou obranu, které nemůže Nejvyšší správní soud tím spíše z povahy věci přisvědčit.

[20] V takovém případě tedy nelze hovořit o tom, že by otázka existence interního normativního aktu byla otázkou skutkovou, o které by se muselo vést rozsáhlé dokazování a která by musela být obsažena ve správním spisu, jak požaduje stěžovatel, ale je otázkou právní, již lze posoudit na základě právních předpisů a doložených interních normativních instrukcí, které nejsou správním soudům obecně známy. K tomu ostatně krajský soud přistoupil a uvedl, kdo měl v dané věci o služebním poměru rozhodovat v prvním a v druhém stupni a dospěl k závěru, že tomu tak v případě stěžovatele i bylo; Nejvyšší správní soud se s jeho právním hodnocením ztotožňuje a pro stručnost na něj odkazuje. Nelze proto hovořit o nezákonnosti napadeného rozhodnutí (správněji nicotnosti napadeného rozhodnutí z důvodu jeho vydání absolutně věcně nepříslušným orgánem) nebo o nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem.

[21] Ve vztahu k argumentaci stěžovatele, že se krajský soud měl zabývat platností a účinností interních normativních aktů, musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že je nepřípustná ve smyslu ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť stěžovatel touto argumentací uplatňuje zcela jiné důvody, než které uplatnil v řízení před krajským soudem.

[22] Podle ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. není kasační stížnost přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.

[23] Jak uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 Afs 106/2009 - 77, *„kasační stížnost může účinně směřovat jen proti těm důvodům soudního rozhodnutí, na nichž je toto rozhodnutí postaveno.“* K obdobným závěrům se Nejvyšší správní soud přihlásil v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, ve kterém uvedl, že *„ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. představuje zavedení koncentračního principu do řízení před Nejvyšším správním soudem. Užití tohoto principu lze považovat za zcela racionální, neboť zajišťuje, aby výhrady účastníků řízení proti (zde) pravomocnému správnímu rozhodnutí byly pořadem práva nejprve projednány krajskými soudy, přičemž Nejvyšší správní soud přezkoumá již pouze zákonnost závěrů krajských soudů k jednotlivým skutkovým a právním otázkám, které jim byly v žalobách předestřeny (promítly-li se, pochopitelně, do námitek kasačních). Pokud by bylo v řízení před Nejvyšším správním soudem (myšleno v řízení o kasační stížnosti) připuštěno uplatnění skutkových a právních novot (zde srov. též ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s.) vedlo by to fakticky k popření kasačního principu, na němž je řízení o tomto mimořádném opravném prostředku vystavěno. Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. (obdobně jako § 109 odst. 4 s. ř. s., vylučující možnost dodatečného uplatňování argumentů skutkových) tedy nesleduje restrikci práv fyzických a právnických osob na přístup k soudní ochraně. Po účastnících předcházejícího žalobního řízení (z logiky věci je zřejmé, že musí jít pouze o účastníky aktivně legitimované) lze jistě spravedlivě požadovat, aby na principu vigilantibus jura postupovali v řízení shora*

popsaným způsobem s tím, že v případě, kdy tak neučiní, ponesou (z hlediska možnosti uplatnění procesní argumentace v dalším stupni) případné nepříznivé důsledky." V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 9. 2008, č. j. 1 Afs 102/2008 – 39, bylo konstatováno, že *„podle § 104 odst. 4 s. ř. s. totiž není kasační stížnost přípustná, opírá-li se jen o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Tato výhrada dopadá i na případy, kdy žalobce sice onu námitku před soudem uplatnil, učinil tak však až po uplynutí lhůty k podání žaloby.*"

[24] Řízení o kasační stížnosti jako mimořádném opravném prostředku proti pravomocným rozhodnutím krajských soudu podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. slouží k přezkumu zákonnosti a správnosti rozhodnutí krajských soudů; nevytváří proto novou instanci k přednesu další skutkové a právní argumentace pro žalobce. Nejvyšší správní soud se tedy za dané procesní situace nemůže věcně vyjádřit k argumentaci ohledně platnosti a účinnosti interních normativních aktů. Tuto argumentaci stěžovatel uvedl až v kasační stížnosti, což je v rozporu s ustanovením § 104 odst. 4 s. ř. s., které ve smyslu výše uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu zakotvuje koncentraci řízení před krajskými soudy, tj. stěžovatel měl veškerou svou argumentaci dokládající podle jeho názoru nezákonnost a nesprávnost napadeného rozhodnutí uvést již v řízení před krajským soudem ve lhůtě podle ustanovení 72 s. ř. s.

III.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[25] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Krajského soudu v Brně k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[26] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci procesně úspěšný, proto nárok na náhradu nákladů řízení nemá; žalovanému pak podle obsahu spisu v tomto řízení žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 24. září 2013

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu