

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Ondřeje Mrákoty a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **L. D.,** zastoupená JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Bubeníčkova 502/42, Brno, proti žalovanému: **policejní prezident,** se sídlem Policejní prezidium České republiky, Strojnická 27, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2016, č. j. 9 Ad 4/2016 - 53,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2016, č. j. 9 Ad 4/2016 – 53, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí policejního prezidenta ze dne 4. 2. 2016, č. j. PPR-15518-53/ČJ-2011-990131, **je** rozhodnutím **nicotným.**

III. Žalobkyni **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ředitele Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 12. 7. 2011, č. j. RŘKŘPMSK-OP-123/2011, bylo podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v relevantním znění (dále jen „zákon o služebním poměru“), rozhodnuto o propuštění žalobkyně ze služebního poměru příslušníků Policie České republiky (dále jen „Policie ČR“). Podkladem pro rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo usnesení státního zástupce Okresního státního zastupitelství v Ostravě ze dne 29. 6. 2011, č. j. SV 8/2011. Tímto usnesením bylo vůči žalobkyni zahájeno trestní stíhání, neboť měla v rámci organizované skupiny poskytovat informace o průběhu a stavech správních řízení o udělení povolení k pobytu cizincům další osobě a měla napomáhat cizincům k neoprávněnému pobytu, za což měla také přijmout úplatky ve formě finanční hotovosti a věcných darů.

[2] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala žalobkyně odvolání, které bylo rozhodnutím policejního prezidenta ze dne 14. 10. 2011, č. j. PPR-15518-5/ČJ-2011-99KP, zamítnuto a bylo potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně.
[3] Proti rozhodnutí policejního prezidenta ze dne 14. 10. 2011 žalobkyně brojila žalobou u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 10. 12. 2014, č. j. 9 Ad 25/2011 - 53, rozhodnutí policejního prezidenta podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."), zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] V opětovném odvolacím řízení rozhodoval dle organizačního řádu (rozkaz policejního prezidenta č. 135/2014, kterým se vydává organizační řád Policejního prezidia České republiky) namísto policejního prezidenta první náměstek policejního prezidenta, neboť policejní prezident byl z rozhodování o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně vyloučen z důvodu podjatosti. První náměstek policejního prezidenta rozhodnutím ze dne 1. 12. 2015, č. j. PPR-15518-51/ČJ-2011-990131, výrokem I. změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně v intencích zrušujícího rozsudku Městského soudu v Praze, přičemž přisvědčil správnímu orgánu I. stupně, že byly dány důvody k propuštění žalobkyně ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru. První náměstek policejního prezidenta vypořádal rovněž námitku podjatosti obsaženou v podání žalobkyně ze dne 24. 9. 2015. Uvedl, že nebyly dány podmínky pro postoupení věci nadřízenému orgánu (ministrovi vnitra), neboť ten nemá generální personální pravomoc k rozhodování ve věcech služebního poměru příslušníků Policie ČR. V případech, kdy nelze použít zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád"), je nutno postupovat dle vnitřního předpisu (organizačního řádu), který určuje k rozhodování prvního náměstka policejního prezidenta. Výrokem II. rozhodnutí ze dne 1. 12. 2015 první náměstek policejního prezidenta rozhodl tak, že žalobkyni podle § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru nepřiznal náhradu nákladů řízení, které vznikly v souvislosti s odvoláním proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V tomto rozhodnutí první náměstek policejního prezidenta dále žalobkyni poučil, že proti výroku I. nelze podle § 190 odst. 9 zákona o služebním poměru podat odvolání a proti výroku II. o nákladech řízení lze podat odvolání u prvního náměstka policejního prezidenta do 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí, přičemž podání odvolání nemá odkladný účinek.

[5] Žalobkyně proti rozhodnutí prvního náměstka policejního prezidenta ze dne 1. 12. 2015 (proti výroku I. tohoto rozhodnutí) podala žalobu k Městskému soudu v Praze. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 11. 10. 2016, č. j. 3 Ad 3/2016 – 96, rozhodnutí prvního náměstka policejního prezidenta ze dne 1. 12. 2015 podle § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. zrušil (včetně výroku II. o náhradě nákladů odvolacího řízení) a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalobkyně podala proti výroku II. rozhodnutí prvního náměstka policejního prezidenta ze dne 1. 12. 2015 o náhradě nákladů odvolacího řízení odvolání. O tomto odvolání rozhodl policejní prezident rozhodnutím ze dne 4. 2. 2016, č. j. PPR-15518-53/ČJ-2011-990131, tak, že odvolání žalobkyně zamítl a výrok II. rozhodnutí prvního náměstka policejního prezidenta potvrdil.

pokračování

[7] Žalobkyně proti posledně zmíněnému rozhodnutí brojila žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Městský soud nyní kasační stížností napadeným rozsudkem toto rozhodnutí zrušil pro vady řízení a věc vrátil policejnímu prezidentovi k dalšímu řízení podle § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.

[8] Městský soud konstatoval, že výrok o náhradě nákladů odvolacího řízení je výrokem závislým na výroku hlavním, kterým je rozhodováno ve věci samé. Dále uvedl, že je mu z úřední činnosti známo, že Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 11. 10. 2016, č. j. 3 Ad 3/2016 – 96, zrušil rozhodnutí prvního náměstka policejního prezidenta ze dne 1. 12. 2015 a věc mu vrátil k dalšímu řízení. S ohledem na to, že výrok II. rozhodnutí prvního náměstka policejního prezidenta ze dne 1. 12. 2015 je výrokem akcesorickým k výroku ve věci samé, byl citovaným rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2016 zrušen rovněž výrok II. rozhodnutí prvního náměstka policejního prezidenta ze dne 1. 12. 2015. Městský soud proto v nyní projednávané věci dospěl k závěru, že je na místě žalobou napadené rozhodnutí zrušit, neboť zrušením rozhodnutí prvního náměstka policejního prezidenta ze dne 1. 12. 2015 v plném rozsahu pozbyl odvoláním žalobkyně napadený výrok č. II. tohoto rozhodnutí smysl.

II. Podstatný obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[9] Policejní prezident (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[10] Stěžovatel konstatoval, že žalobou napadené rozhodnutí o zamítnutí odvolání proti výroku II. rozhodnutí prvního náměstka policejního prezidenta ze dne 1. 12. 2015 je *„za stávajícího stavu (za neexistence meritorního rozhodnutí), nadbytečným“*. Stěžovatel ovšem namítl, že městský soud nerespektoval pravidlo obsažené v § 75 odst. 1 s. ř. s., dle kterého správní soud vychází při přezkoumávání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Rozhodnutí stěžovatele bylo vydáno dne 4. 2. 2016 a k tomuto dni měla být posuzována zákonnost tohoto rozhodnutí. Městský soud však rozhodnutí stěžovatele zrušil s ohledem na to, že jiným rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2016 bylo zrušeno rozhodnutí prvního náměstka policejního prezidenta ze dne 1. 12. 2015, a to včetně výroku II. o náhradě nákladů odvolacího řízení. Městský soud tedy rozhodnutí stěžovatele zrušil na základě skutečnosti, kterou stěžovatel nemohl předpokládat a která nastala až několik měsíců po vydání nyní napadeného rozhodnutí. Městský soud měl tedy posoudit, zda v souladu s právními předpisy nebylo žalobkyni přiznáno právo na náhradu nákladů odvolacího řízení; pokud by městský soud postupoval dle § 75 odst. 1 s. ř. s., musel by dle názoru stěžovatele žalobu zamítnout.

[11] Městský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil pro vady správního řízení, přičemž podle stěžovatele *„evidentně hodlal aplikovat § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.“*. Do znění tohoto ustanovení si však městský soud doplnil slovo „již“, když konstatoval, že skutkový stav „již“ nemá oporu ve správním spise. Podle názoru stěžovatele ovšem tímto postupem městský soud zcela pozměnil význam § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a rezignoval na pravidlo stanovené v § 75 odst. 1 s. ř. s., že žalobou napadené správní rozhodnutí má být soudem

přezkoumáno podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí.

[12] Stěžovatel dále uvedl, že městský soud vyslovil, že napadené rozhodnutí přezkoumal podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí. S ohledem na to, že městský soud rozhodl tak, jak je shora uvedeno, odůvodnění napadeného rozsudku si dle stěžovatele vnitřně odporuje.

[13] Dle stěžovatele je rovněž nadbytečné další řízení, k němuž byla věc náhrady nákladů odvolacího řízení městským soudem vrácena, neboť na základě rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2016 je vedeno další odvolací řízení, v němž bude znovu rozhodnuto o nákladech odvolacího řízení. Vzhledem k tomu, že bude znovu rozhodováno o nákladech odvolacího řízení ve věci služebního poměru, nebylo navozeným stavem jakkoli zasaženo do práv žalobkyně. Žalobkyně tak nebyla zkrácena na svých právech, a proto ani nebyly splněny podmínky pro poskytnutí soudní ochrany ve smyslu § 65 s. ř. s.

[14] Pokud městský soud nezamítl žalobu jako nedůvodnou, měl ji odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jako nepřípustnou, neboť žalobkyně nebyla zkrácena na svých právech, anebo podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť ve věci nákladů řízení bylo rozhodnuto rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2016.

[15] Podle stěžovatele není rovněž z napadeného rozsudku zřejmé, jakým právním názorem jej městský soud zavázal. Stěžovatel podotknul, že městský soud vytvořil absurdní situaci, neboť v rámci dalšího řízení před žalovaným by bylo vedeno řízení proti rozhodnutí, které bylo rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2016 zrušeno.

[16] Stěžovatel rovněž podotkl, že rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2016 byl napaden kasační stížností. V případě, že by tato kasační stížnost byla důvodná a Nejvyšší správní soud zrušil uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, ztratil by rozsudek městského soudu, proti němuž směřuje nynější kasační stížnost, reálný základ, neboť jediným důvodem pro zrušení rozhodnutí stěžovatele byl právě rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2016. Pokud by se tak stalo, bylo by řízení před městským soudem stiženo stejnou vadou, jako řízení před stěžovatelem. V této souvislosti stěžovatel rovněž *„na okraj“* uvedl, že je otázkou, zda nyní projednávaná věc a věc vedená u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 3 Ad 3/2016, neměly být spojeny ke společnému projednání a rozhodnutí.

[17] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, případně aby spolu se zrušením napadeného rozsudku rovněž odmítl žalobu žalobkyně.

[18] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

pokračování

[19] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a za stěžovatele jedná zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů požadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[20] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadený rozsudek městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[21] Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 10. 2017, č. j. 7 As 281/2016 – 26, který se týká týchž účastníků jako v nyní projednávané věci, zákon o služebním poměru sice neobsahuje ustanovení, které by odkazovalo na použití správního řádu či obecných předpisů o správním řízení, neobsahuje však ani ustanovení vylučující jeho použití, a proto je možno jej subsidiárně aplikovat. Mezi obecnou úpravou správního řízení (správním řádem) a speciálními právními předpisy platí vztah subsidiarity, v jehož důsledku se obecný předpis (správní řád) použije jen tehdy, pokud není ve zvláštním předpise stanoveno jinak (§ 1 odst. 2 správního řádu). Správní řád se tak podpůrně (subsidiárně) použije mimo jiné také v případě, že zvláštní právní předpis na správní řád výslovně neodkazuje. Ačkoliv zákon o služebním poměru obsahuje poměrně autonomní úpravu řízení ve věcech služebního poměru, není tato úprava ani zdaleka komplexní. Nelze zde proto vyloučit podpůrné použití správního řádu v těch správních procesech, kde zvláštní zákon nestanoví jiný postup (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 3 Ads 133/2012 – 19). Zákon o služebním poměru upravuje řízení ve věcech služebního poměru v § 169 a násl., ale neobsahuje např. úpravu nicotnosti správního rozhodnutí; v takových případech je tedy třeba podpůrně aplikovat správní řád.

[22] Podle § 77 odst. 1 správního řádu nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.

[23] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k otázce nicotnosti správního aktu v rozsudku ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 – 96, konstatoval, že nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. K nicotnosti soud přihlíží z úřední povinnosti.

[24] Při posuzování nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud vycházel především ze skutečnosti, že žalobou napadeným rozhodnutím stěžovatele bylo rozhodnuto o

odvolání žalobkyně proti výroku II. rozhodnutí prvního náměstka policejního prezidenta ze dne 1. 12. 2015, jímž bylo rozhodnuto tak, že žalobkyni podle § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru nepřiznal náhradu nákladů řízení, které vznikly v souvislosti s odvoláním proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[25] V rozhodnutí prvního náměstka policejního prezidenta ze dne 1. 12. 2015, byla stěžovatelka skutečně poučena o tom, že proti výroku I. nelze podat podle § 190 odst. 9 zákona o služebním poměru odvolání a proti výroku II. (o náhradě nákladů odvolacího řízení) lze podat odvolání u prvního náměstka policejního prezidenta do 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí, přičemž podání odvolání nemá odkladný účinek.

[26] Podle § 190 odst. 9 zákona o služebním poměru proti rozhodnutí o odvolání není možno podat odvolání. Toto ustanovení je vyjádřením dvojinstančnosti správního řízení. Rozhodnutím odvolacího správního orgánu se tedy končí nejen odvolací řízení, ale rovněž také řízení ve věci samé. Jak již uvedl městský soud v napadeném rozsudku, výrok o nákladech řízení je výrokem akcesorickým k výroku hlavnímu, tj. sleduje procesní osud výroku hlavního a společně tvoří rozhodnutí o odvolání. Proti rozhodnutí (výroku rozhodnutí) odvolacího orgánu o náhradě nákladů odvolacího řízení tedy odvolání podat nelze a o takovém „odvolání“ ani nemůže žádný „odvolací“ správní orgán rozhodnout. Tak se tomu ovšem z důvodu nesprávného poučení v rozhodnutí prvního náměstka policejního prezidenta ze dne 1. 12. 2015 stalo v nyní projednávané věci, v níž stěžovatelka podala „odvolání“ proti výroku II. rozhodnutí prvního náměstka policejního prezidenta o náhradě nákladů odvolacího řízení a o tomto „odvolání“ rozhodl stěžovatel žalobou napadeným rozhodnutím, ačkoli odvolacím správním orgánem nebyl a z povahy věci ani být nemohl. Pochybení správních orgánů v tomto směru je natolik závažnou vadou, která má bez dalšího za následek nicotnost žalobou napadeného rozhodnutí stěžovatele, neboť stěžovatel k vydání tohoto rozhodnutí vůbec nebyl oprávněn.

[27] Městský soud tedy pochybil, pokud podle § 76 odst. 2 s. ř. s. nevyslovil i bez návrhu nicotnost žalobou napadeného rozhodnutí stěžovatele a jeho rozhodnutí „pouze“ zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu a vyslovil nicotnost žalobou napadeného rozhodnutí stěžovatele. S ohledem na uvedenou nicotnost se pak zdejší soud blíže nezabýval kasačními námitkami, neboť by na výše uvedených závěrech nemohly ničeho změnit.

[29] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Jelikož s ohledem na vyslovení nicotnosti žalobou napadeného rozhodnutí stěžovatele nelze mít za to, že by byl se svou kasační stížností úspěšný, nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení. Za úspěšnou v řízení o kasační stížnosti by bylo možné považovat žalobkyni, neboť rovněž v důsledku prohlášení nicotnosti rozhodnutí žalovaného, došlo k „odstranění“ tohoto rozhodnutí, které napadla žalobou. Žalobkyni

pokračování

však v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady, a proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 29. března 2018

Mgr. Ondřej Mrákota
předseda senátu