

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Tomáše Langáška a JUDr. Ladislava Derky v právní věci žalobce: **rada pplk. PhDr. M. G.**, zastoupen JUDr. Jaroslavem Tesákem, Ph.D., LL.M., advokátem, sídlem Jaselská 23, Brno, proti žalovanému: **náměstek policejního prezidenta pro službu kriminální policie a vyšetřování, Policejní prezidium Policie ČR,** se sídlem Strojnická 27, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 8. 2012, č. j. PPR-10580-8/ČJ-2012-990131, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2018, č. j. 10 Ad 18/2012 – 110,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2018, č. j. 10 Ad 18/2012 – 110, **se ruší** v části výroku I., kterou bylo zrušeno rozhodnutí ředitele Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality služby kriminální policie a vyšetřování ve věcech služebního poměru ze dne 30. 3. 2012, č. 104/2012.
Ve zbytku **se** kasační stížnost **zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Včas podanou kasační stížností se žalovaný domáhá zrušení rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2018, č. j. 10 Ad 18/2012 – 110 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 8. 2012, č. j. PPR-10580-8/ČJ-2012-990131 (dále jen „napadené rozhodnutí“) a jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí.

[2] **Napadeným rozhodnutím** žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí ředitele Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality ve věcech služebního poměru č. 104/2012 ze dne 30. 3. 2012, kterým byl žalobce dnem 1. dubna 2012 podle ustanovení § 20 odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru"), ustanoven na služební místo rada odboru mezinárodní spolupráce a metodiky Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality služby kriminální policie a vyšetřování s místem služebního působiště Praha; dále byl tímto rozhodnutím žalobci stanoven základní tarif, zvláštní příplatek a osobní příplatek. Žalovaný popsal, že žalobce byl podle ustanovení § 25 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru odvolán ze služebního místa zástupce vedoucího územního odboru Vyškov z důvodu zrušení tohoto služebního místa k 1. 4. 2012 na základě změny systematizace služebních a pracovních míst – sloučení územního odboru Blansko a územního odboru Vyškov. Žalobce byl zaevidován v systému OSM coby povinně ustanovitelný, následně mu bylo vybráno vhodné služební místo, a to místo rada odboru mezinárodní spolupráce a metodiky Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality služby kriminální policie a vyšetřování s místem služebního působiště Praha.

[3] Žalovaný k věci uvedl, že se nejdříve zabýval tím, zda prvostupňové rozhodnutí vydal příslušný služební funkcionář, přičemž dospěl k závěru, že ano, neboť byl žalobce převeden do personální pravomoci ředitele tohoto útvaru. Z příslušných ustanovení zákona o služebním poměru žalovaný vyvodil, že služební funkcionář může ustanovit příslušníka policie na kterékoli jiné místo v rámci stejné služební hodnosti v Policii ČR. Zákon neříká, že by musel být žalobce ustanoven na místo v rámci stejného služebního působiště, potažmo příslušného krajského ředitelství. Předmětné místo je pro žalobce vhodné i s ohledem na žalobcovu praxi u Policie ČR, když sloužil u služby kriminální policie, a to dokonce u Útvaru odhalování nelegálních výnosů a daňové kriminality SKPV.

[4] Proti tomuto rozhodnutí, a stejně tak i proti rozhodnutí policejního prezidenta ze dne 10. 8. 2012 ve věci odvolání žalobce ze služebního místa zástupce vedoucího územního odboru Vyškov a převedení do personální pravomoci ředitele Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality služby kriminální policie a vyšetřování, podal žalobce **žalobu** ze dne 11. 9. 2012, v níž namítal, že napadené rozhodnutí je zatíženo již tím, že předchozí rozhodnutí o jeho odvolání ze služebního místa bylo nezákonné (žaloba proti druhému z uvedených rozhodnutí byla městským soudem postoupena Krajskému soudu v Brně). Nezákonnost napadeného rozhodnutí žalobce dovozoval rovněž z toho, že žalovaný překročil lhůty pro vydání odvolacího rozhodnutí a že mu bylo znemožněno projednání věci v jeho přítomnosti. Nesouhlasil s tím, že by jeho ustanovení na místo rady odboru mezinárodní spolupráce a metodiky bylo vhodné služební místo, neboť se jedná o typově zcela jinou práci, než doposud vykonával; o tom ostatně svědčí fakt, že musel ihned nastoupit na studijní pobyt. Ze strany jeho nadřízeného bylo postupováno liknavě a šikanózně, neboť jej mohl ustanovit na místo v rámci Jihomoravského kraje, a nikoli jej přemístit do Prahy. Bylo mu rovněž bráněno účastnit se jiného výběrového řízení. Nesouhlasil také s tím, že věc byla projednávána stejnou poradní komisí jako v případě předchozího rozhodnutí týkající se jeho služebního poměru. Dále považoval za nezákonné, jakým způsobem bylo rozhodováno o jeho platu a že došlo ke snížení nenárokové složky služebního příjmu, aniž by to bylo řádně odůvodněno.

[5] V **napadeném rozsudku** městský soud konstatoval, že předchozí rozhodnutí týkající se odvolání žalobce ze služebního místa zástupce vedoucího územního odboru Vyškov bylo shledáno Krajským soudem v Brně jako zákonné (viz jeho rozsudek ze dne 30. 8. 2013, č. j. 36 Ad 15/2012 – 85). Městský soud tudíž zaměřil svou pozornost pouze na argumentaci žalobce dopadající výslovně na napadené rozhodnutí. Dospěl přitom k závěru, že napadené rozhodnutí se nepřezkoumatelně vypořádalo s otázkou snížení osobního ohodnocení žalobce, neboť samotný fakt, že došlo k ustanovení příslušníka na nové služební místo, nezpochybňuje předchozí rozhodnutí o přiznání osobního příplatku. Soud nevyloučil, že může být rozhodnuto o odnětí tohoto příspěvku, ale to musí být řádně odůvodněno. Odnětí či snížení osobního příplatku z důvodu změny služebního místa by bylo možné připustit tam, kde by např. s novým služebním místem byla spojena služba jiné nebo nesrovnatelné složitosti, jiné odpovědnosti a namáhavosti, vykonávaná v jiných nebo nesrovnatelných podmínkách služby, což by však muselo být vysvětleno služebními orgány. V posuzované věci byl osobní příplatek žalobce podstatně snížen, avšak toto snížení nebylo nijak odůvodněno. Ohledně ustanovení žalobce na jiné místo služebního působiště soud uvedl, že zákon o služebním poměru umožňuje příslušníka ustanovit i na jiné služební místo na jiném služebním působišti, pro které je stanovena stejná služební hodnost. Zákonná kritéria pro změnu služebního působiště proto byla dle městského soudu splněna. Nové služební místo bylo podle soudu pro žalobce vhodné, a to právě s ohledem na jeho předchozí zkušenosti. Skutečnost, že se v mezidobí změnily příslušné předpisy, na tom ničeho nemění. Ohledně překročení lhůt k vydání rozhodnutí soud uvedl, že nečinnost služebního orgánu bylo možné řešit žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, nikoli předmětnou žalobou proti správnímu rozhodnutí. Ve vztahu k možnosti projednání věci soud vyslovil názor, že žalobci neplynulo právo na to, aby věc s ním byla projednána v místě jeho bydliště.

II. Kasační stížnost a vyjádření

[6] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku **kasační stížnost** ze dne 27. 3. 2018, v níž uvedl, že ji podává z důvodů dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel na úvod vysvětlil, že nerozporuje judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se odejmutí či snižování osobního příplatku. Rovněž nezpochybnil, že rozhodnutí ředitele útvaru je v otázce osobního příplatku nedostatečně odůvodněno. Napadený rozsudek však považoval za nepřezkoumatelný, protože soud nevysvětlil, proč zároveň zrušil i prvostupňové rozhodnutí. Soud sice konstatoval, že prvostupňové rozhodnutí trpí vadou nezákonnosti, aniž by však rozvedl, na základě jakých skutečností přistoupil k postupu dle ustanovení § 78 odst. 3 s. ř. s. Pokud soud dospěl k závěru, že rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná, je tato vada odstranitelná v odvolacím řízení. Soud měl podle stěžovatele více zvážit důsledky svého rozhodnutí. Žalobce byl totiž rozhodnutím ředitele útvaru ustanoven na služební místo rada odboru mezinárodní spolupráce a metodiky útvaru, kde působil do 31. 12. 2012; zrušením tohoto rozhodnutí nastala situace, že žalobce fakticky zůstal ode dne 1. 4. 2012 bez služebního zařazení, a to do doby ustanovení na nové služební místo. Nové rozhodnutí ředitele útvaru, k jehož vydání je ředitel útvaru nyní povinen, je nerealizovatelné a nesmyslné, neboť jím nelze vyvolat účinky, které má rozhodnutí o ustanovení příslušníka na služební místo vyvolávat. Rozhodnutí o ustanovení na služební místo je konstitutivním rozhodnutím s právními účinky ex nunc, do

budoucnosti. V projednávané věci však bude muset být vydáno rozhodnutí s účinky ex tunc, do minulosti. Ustanovení žalobce na služební místo do minulosti nelze fakticky zajistit, zvláště když předmětné služební místo bylo v mezidobí zrušeno. Proti samotnému ustanovení na toto místo ostatně žalobce brojil, tudíž znovuustanovení žalobce na totéž místo nemůže vést k ochraně jeho veřejných subjektivních práv. Žalobce přitom zrušení prvostupňového rozhodnutí ani nepožadoval. Soud měl být při svém rozhodování zdrženlivější, a to s ohledem na délku soudního řízení a následný judikatorní vývoj, který stěžovatel nemohl při svém rozhodování fakticky zohlednit. Pokud by bylo soudem zrušeno pouze napadené rozhodnutí, mohl by stěžovatel zohlednit všechny soudem vytknuté skutečnosti. Stěžovatel se dále dovolával toho, že správní soudy se při soudním přezkumu měly držet zásady minimalizace zásahů soudní moci, zvláště když soud dospěl k závěru, že samotné ustanovení žalobce na služební místo bylo zákonné. Žalovaný dále navrhoval, aby Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

[7] Žalobce se ke kasační stížnosti vyjádřil v přípisu ze dne 27. 4. 2018, v němž se ztotožnil se závěry městského soudu, že služební funkcionáři fakticky nezákonně rozhodli o snížení jeho platu, přičemž tento svůj postup dostatečně neodůvodnili. Nesouhlasil s tím, že by žalovaný respektoval judikaturu správních soudů, neboť mu následně opětovně snížil jeho osobní ohodnocení. Další rozhodnutí o novém ustanovení žalobce na služební místo bylo nadto v mezidobí opětovně zrušeno. Za důležité považoval to, že došlo k ponížení jeho osobního ohodnocení a že mu příslušné peníze dosud nebyly vyplaceny. Vyjádřil však stanovisko, že je připraven se stěžovatelem spolupracovat na řešení vzniklé situace.

[8] Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 27. 4. 2018, č. j. 6 As 105/2018 – 17, zamítl návrh žalovaného na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobou oprávněnou, jež splňuje podmínky obsažené v ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s., a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatele v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost **je důvodná.**

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí městského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud nezjistil, že by napadený rozsudek trpěl vadami, které podle setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu zakládají důvod nepřezkoumatelnosti, přičemž na její závěry ohledně posouzení toho, jaké vady naplňují tento kasační důvod, pro stručnost odkazuje (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75; rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73; rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74; rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130.

[12] Naplnění tohoto kasačního důvodu stěžovatel dovozuje z toho, že městský soud neodůvodnil výrok, jímž zrušil prvostupňové rozhodnutí. K tomu Nejvyšší správní soud odkazuje na napadený rozsudek, v němž městský soud vysvětlil, že obě rozhodnutí nejsou v části týkající se osobního ohodnocení přiznaného žalobci přezkoumatelná pro nedostatek odůvodnění a že tudíž je na místě zrušit (viz odstavce 53 až 56 napadeného rozsudku). Z odůvodnění napadeného rozsudku tedy jednoznačně vyplývá, že městský soud vysvětlil, proč zrušil i prvostupňové rozhodnutí, což ostatně přiznává i samotný stěžovatel, když na tuto část odůvodnění městského soudu reaguje a vytýká mu, že jeho závěry jsou nesprávné, resp. že městský soud nezvážil všechny okolnosti případu. To, zda jsou závěry městského soudu správné a zákonné, pak představuje posouzení naplnění kasačního důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a nemůže tak založit kasační důvod dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[13] K věci samé a naplnění kasačního důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. uvádí Nejvyšší správní soud následující.

[14] Nejvyšší správní soud předesílá, že mezi stranami není sporu o tom, že služební funkcionáři pochybili, pokud rozhodli o snížení osobního hodnocení žalobce, ačkoli tento závěr nijak neodůvodnili, tudíž z této skutečnosti Nejvyšší správní soud vychází; předmětem kasační argumentace a soudního přezkumu však stěžovatel učinil to, zda byly splněny podmínky pro zrušení prvostupňového rozhodnutí. Ohledně pravomoci správního soudu dle ustanovení § 78 odst. 3 s. ř. s. je nutné vyjít z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, č. j. 1 Aps 2/2008 - 76, podle kterého *„Krajský soud je tedy oprávněn i ke zrušení rozhodnutí, jež předcházelo konečnému rozhodnutí; soudní řád správní ovšem jako podmínku tohoto postupu stanoví, že tu jsou okolnosti jej odůvodňující. .....Vždy je tento postup důvodný, pokud správní rozhodnutí vůbec nemělo být vydáno, např. proto, že k tomu nebyly splněny podmínky stanovené hmotně právním předpisem, typicky došlo-li k zániku práva z důvodů prekluze nebo že daňová povinnost vůbec nevznikla. .....Jinak je tomu v případě procesních vad nebo v případě nesprávného právního názoru vysloveného v rozhodnutí žalovaného. Krajský soud k žalobě zkoumá zákonnost rozhodnutí a postupu v předchozím řízení jak prvostupňového, tak i odvolacího orgánu. Skutečnost, že žalobou lze napadnout pouze konečné správní rozhodnutí, vychází ze zásady subsidiarity soudního přezkumu, totiž že k odstranění vad, kterých se dopustil správní orgán I. stupně, má v prvé řadě dojít uvnitř samotného správního řízení, typicky v rámci řízení odvolacího. Pokud se procesní vady nebo nesprávný právní názor vyskytují již v řízení před správním orgánem I. stupně, je na odvolacím orgánu, aby je napravil. Neučiní-li tak z podnětu podaného odvolání, bývá zpravidla žaloba napadající konečné rozhodnutí pro tuto vadu úspěšná.*
Zruší-li krajský soud ve smyslu § 78 odst. 3 s. ř. s. správní rozhodnutí obou stupňů, nahrazuje tím vlastně činnost odvolacího správního orgánu, což může v konkrétním případě přispět ke zrychlení dalšího správního řízení; krajský soud tak namísto odvolacího orgánu zruší rozhodnutí správního orgánu I. stupně a fakticky, byť prostřednictvím odvolacího orgánu, neboť pouze ten je účastníkem soudního řízení (§§ 69, 78 odst. 4 s. ř. s), mu věc vrátí k dalšímu řízení.

Popisovaný postup nepřichází tedy v úvahu při nezbytnosti změny právního názoru, která si jinak doplnění řízení nevyžaduje. Tam totiž odvolací orgán v mezích procesního předpisu, podle něhož se řízení vede, prvostupňové rozhodnutí změní sám.

[15] S ohledem na výše citované závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu má tento soud za to, že v projednávané věci nebyly splněny podmínky pro zrušení prvostupňového rozhodnutí. Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že rozhodnutí služebních funkcionářů byla nepřezkoumatelná, neboť nebylo jakkoli odůvodněno, proč došlo ke snížení osobního ohodnocení žalobce, avšak tato chyba byla odstranitelná v rámci odvolacího řízení, protože jak obecně uvádí judikatura Nejvyššího správního soudu (např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56), řízení a jednotlivá rozhodnutí tvoří jeden celek, tudíž je nutné se na obě rozhodnutí dívat v jejich souhrnu, proto vady prvostuňového rozhodnutí (včetně jeho částečné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek odůvodnění) lze odstranit v odvolacím řízení. Nadto je při rozhodování krajského soudu dle ustanovení § 78 odst. 3 s. ř. s. nutno přihlédnout k příslušné procesní úpravě dopadající na dané řízení. Z ustanovení § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru přitom vyplývá, že *„Odvolací orgán je povinen rozhodnout o odvolání bez zbytečného odkladu, nejpozději do 90 dnů ode dne jeho podání. Jsou-li pro to důvody, odvolací orgán rozhodnutí změní nebo zruší a řízení zastaví; jinak odvolání zamítne a rozhodnutí potvrdí.“* Z citované právní úpravy Nejvyššímu správní soud vyplývá, že odvolací orgán podle zákona o služebním poměru není oprávněn prvostupňové rozhodnutí zrušit a věc vrátit služebnímu orgánu prvního stupně k dalšímu řízení. Pokud tedy odvolací orgán nemá pravomoc prvostupňové rozhodnutí zrušit a věc služebnímu funkcionáři vrátit k dalšímu řízení, nemůže mít tuto pravomoc ani krajský soud (zde „městský soud“), pokud rozhoduje podle ustanovení § 78 odst. 3 s. ř. s., má-li být řízení dále vedeno. Za dané situace tedy nebylo na místě rušit prvostupňové rozhodnutí.

[16] Nejvyšší správní soud tedy zvažoval, zda má napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení, anebo pouze zrušit část výroku napadeného rozsudku, jímž městský soud zrušil prvostupňové rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se přiklonil ke druhé variantě, neboť zrušení napadeného rozsudku by vedlo pouze k nehospodárnému prodloužení soudního řízení za situace, kdy mezi stranami není sporu o tom, že napadené rozhodnutí je nezákonné a nemůže obstát. Nejvyšší správní soud proto zrušil pouze část výroku napadeného rozsudku, neboť pro zrušení prvostupňového rozhodnutí městským soudem ve smyslu ustanovení § 78 odst. 3 s. ř. s. nebyly splněny podmínky - srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 8. 2016, č. j. 4 Afs 91/2016 – 38.

[17] Nejvyšší správní soud proto shledal kasační stížnost důvodnou a napadený rozsudek zrušil v části výroku, kterou městský soud zrušil prvostupňové rozhodnutí. Jelikož není z povahy věci možné, aby městský soud pokračoval v řízení ohledně zrušené části rozsudku, nebyla věc současně městskému soudu vrácena k novému řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2011, č. j. 6 As 19/2011 – 728).

IV. Závěr a náklady řízení

[18] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel byl ve věci úspěšný v plném rozsahu, neboť fakticky brojil pouze proti tomu, že bylo zrušeno prvostupňové rozhodnutí, avšak zdejší soud mu

náhradu nákladů řízení nepřiznal s ohledem na konstantní judikaturu, která zpravidla neumožňuje přiznat náhradu nákladů řízení správním orgánům (například usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47). Žalobce úspěšný nebyl, právo na náhradu nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem nemá.

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

V Brně dne 24. října 2018

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu