

Česká republiky
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Jana Filipa a soudců Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaje) a Jana Musila o ústavní stížnosti stěžovatele **J. V.**, zastoupeného JUDr. Josefem Kopřivou, advokátem se sídlem Vodičkova 709/33, 110 00 Praha 1, proti rozsudku **Nejvyššího správního soudu** ze dne 13. 5. 2013, č. j. 4 Ads 129/2012-44, a proti rozsudku **Městského soudu v Praze** ze dne 15. 10. 2012, č. j. 7 Ca 167/2009-57, takto:

- I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2013, č. j. 4 Ads 129/2012-44, bylo porušeno základní právo stěžovatele podle čl. 36 odst. 2, ve spojení s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**
- II. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2013, č. j. 4 Ads 129/2012-44, se proto ruší.**
- III. Ve zbývajících částech se ústavní stížnost odmítá.**

Odůvodnění

I.

Ústavní soud obdržel dne 7. 8. 2013 návrh ve smyslu ustanovení § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, kterým se stěžovatel domáhal zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze s tvrzením, že jimi byla porušena jeho ústavně zaručená práva na svobodnou volbu povolání a získávání prostředků pro své životní potřeby prací dle čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, přičemž mělo dojít také k porušení čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky.

Stěžovatel obdržel dne 26. 1. 2009 rozhodnutí náměstka ředitele Krajského ředitelství policie Středočeského kraje pro službu kriminální policie a vyšetřování ve věcech služebního poměru č. 66/2009 ze dne 23. 1. 2009 (dále také jen jako „prvoinstanční rozhodnutí“), kterým byl stěžovatel ke dni 22. 1. 2009 propuštěn ze služebního poměru příslušníka Policie České republiky, a to na základě ustanovení § 42 odst. 1 písm. m) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen jako „zákon o služebním poměru“).

Prvoinstanční rozhodnutí, kterým byl stěžovatel propuštěn ze služebního poměru, bylo vydáno na základě písemnosti nazvané „Sepsání záznamu o odchodu ze

školicí místnosti – pokyn kpt. Mgr. P. Š.“ (dále také jen jako „předmětná písemnost“), kterou dne 22. 1. 2009 odevzdal stěžovatel na podatelně územního odboru Policie ČR. Předmětná písemnost obsahuje záznam stěžovatele o odchodu ze školící místnosti a dále také prohlášení stěžovatele o tom, že se rozhodl ke dni 22. 1. 2009 ukončit svůj služební poměr. Předmětná písemnost byla adresována kpt. Mgr. P. Š., který ji předal náměstkovi ředitele Krajského ředitelství policie Středočeského kraje pro službu kriminální policie a vyšetřování ve věcech služebního poměru (dále také jen jako „prvoinstanční správní orgán“). Prvoinstanční správní orgán následně vyhodnotil předmětnou písemnost jako žádost o propuštění ze služebního poměru, ve smyslu ustanovení § 42 odst. 1 písm. m) zákona o služebním poměru, které vyhověl a ukončil služební poměr stěžovatele ke dni 22. 1. 2009.

Rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu napadl stěžovatel odvoláním, které ředitel Krajského ředitelství policie Středočeského kraje ve věcech služebního poměru (dále také jen jako „druhoinstanční správní orgán“) zamítl rozhodnutím ze dne 20. 4. 2009, č. j. KRSP-23904-4/ČJ-2009-0100KR-PK.

Proti rozhodnutí druhoinstančního správního orgánu podal stěžovatel žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 15. 10. 2012, č. j. 7 Ca 167/2009-57, zamítl. Stěžovatel se proti tomuto rozhodnutí městského soudu bránil kasační stížností, která byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2013, č. j. 4 Ads 129/2012-44.

Stěžovatel ve své ústavní stížnosti uvedl, že z odůvodnění rozhodnutí obecných soudů srozumitelně a zřetelně nevyplývá vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé, respektive, že jsou tyto závěry v extrémním nesouladu se skutkovými zjištěními, pročež došlo k porušení práva na spravedlivý proces stěžovatele dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

Stěžovatel dále namítl, že prvoinstanční správní orgán vydal v neprospěch stěžovatele retroaktivní rozhodnutí, které bylo později aprobováno městským i Nejvyšším správním soudem, čímž mělo být porušeno ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy.

Stěžovatel ve své ústavní stížnosti rovněž konstatoval, že soudy postupovaly v rozporu se zákonem a právem na spravedlivý proces, přičemž povaha a intenzita vytýkaných vad narušila jeho ústavně zaručené základní právo na svobodnou volbu povolání dle čl. 26 odst. 1 Listiny a právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací dle čl. 26 odst. 3 Listiny, a to tím, že došlo k propuštění stěžovatele ze služebního poměru příslušníka Policie ČR.

II.

Pro posouzení důvodnosti podané ústavní stížnosti si Ústavní soud vyžádal spis, vedený u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 4 Ads 129/2012 a spis vedený u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 7 Ca 167/2009.

Podle ustanovení § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu vyzval Ústavní soud Nejvyšší správní soud, aby se k ústavní stížnosti vyjádřil. Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření uvedl, že především odkazuje na odůvodnění ústavní stížností napadeného rozsudku, a dále uvádí, že obsah podání stěžovatele nevzbuzoval žádné pochybnosti o jeho úmyslu ukončit služební poměr k Policii České republiky, proto Nejvyšší správní soud shledal, že nesprávné označení adresáta žádosti nepředstavuje vadu podání, kterou by bylo zapotřebí odstraňovat postupem podle § 175 odst. 2 zákona o služebním poměru. Materiální pojetí podání stěžovatele, akcentující jeho jednoznačnou vůli ukončit služební poměr, tak z pohledu Nejvyššího správního soudu převážilo nad absencí jeho dílčího formálního znaku, tedy správným označením příslušného služebního funkcionáře.

Nejvyšší správní soud má za to, že argumentace – pokládající důraz na obsah podání stěžovatele a pojmající chybné označení adresáta žádosti nikoliv jako vadu podání ve smyslu ustanovení § 172 odst. 2 zákona o služebním poměru - představuje současně odpověď na tvrzení stěžovatele, že žádost o propuštění ze služebního poměru nebyla adresována příslušnému služebnímu funkcionáři, resp. že adresát žádosti kpt. Mgr. P. Š. vůbec nebyl služebním funkcionářem. Pokud stěžovatel učinil podání předmětné písemnosti, musel být srozuměn s tím, že toto podání bude předáno příslušnému služebnímu funkcionáři, který o něm následně rozhodne.

V tomto ohledu není podle Nejvyššího správního soudu podstatné, zda byl kpt. Mgr. Š. služebním funkcionářem, či nikoliv. Pokud byl služebním funkcionářem, měl podle § 175 odst. 4 zákona o služebním poměru povinnost předat podání stěžovatele příslušnému služebnímu funkcionáři. Pokud sám kpt. Mgr. P. Š. služebním funkcionářem nebyl, svědčila mu shodná povinnost vyplývající ze základních povinností příslušníka a analogické aplikace ustanovení § 175 odst. 4 zákona o služebním poměru. Nejvyšší správní soud proto považoval za rozhodující, že se předmětné podání dostalo k příslušnému služebnímu funkcionáři, který o něm v souladu se zákonem rozhodl.

III.

Ústavní soud je podle čl. 83 Ústavy České republiky soudním orgánem ochrany ústavnosti a tuto svoji pravomoc vykonává mimo jiné tím, že ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod [srov. též ustanovení § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

Jestliže ústavní stížnost směřuje proti rozhodnutí vydanému v soudním řízení, není samo o sobě významné, je-li namítána jeho věcná nesprávnost; Ústavní soud není součástí soustavy obecných soudů a není ani povolán k instančnímu přezkumu jejich rozhodnutí. Jeho pravomoc je založena výlučně k přezkumu z hlediska dodržení ústavněprávních principů, tj. zda v řízení (rozhodnutím v něm vydaným) nebyly dotčeny předpisy ústavního pořádku chráněná práva nebo svobody jeho účastníka, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé. Jestliže postupují obecné soudy v souladu s příslušnými ustanoveními soudního řádu správního, respektují procesní ustanovení upravující základní zásady řízení před správními soudy, jakož i záruky transparentnosti a přesvědčivosti

odůvodnění svých rozhodnutí, nemůže Ústavní soud činit závěr, že proces byl veden způsobem, který nezajistil možnost spravedlivého výsledku.

Jedním z principů představujících neopominutelnou součást práva na spravedlivý proces je i povinnost soudů svá rozhodnutí řádně odůvodnit, přičemž se musejí vypořádat s námitkami uplatněnými účastníky řízení, a to způsobem odpovídajícím míře jejich závažnosti. Pokud soudy této zákonné povinnosti nedostojí, a to jednak tím, že se zjištěnými skutečnostmi nebo tvrzenými námitkami nezabývají vůbec, nebo se s nimi vypořádají nedostatečným způsobem, založí tím nepřezkoumatelnost jimi vydaných rozhodnutí. Takový postup nelze akceptovat, neboť by znamenal otevření cesty k potenciální libovůli v rozhodování a znamenal by tak porušení ústavního zákazu výkonu libovůle soudy (čl. 2 odst. 2 Listiny) - (srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/03, N 15/32 SbNU str. 131, sp. zn. I. ÚS 639/03, N 102/34 SbNU str. 79, či sp. zn. I. ÚS 74/06, N 175/43 SbNU str. 17).

Ústavní soud posoudil všechny okolnosti případu a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je zčásti důvodná.

V ústavní stížnosti obsažená námitka stěžovatele, že bylo porušeno jeho ústavně garantované právo na spravedlivý proces, spočívá mimo jiné v tvrzení stěžovatele, že v řízení před obecnými soudy opakovaně zdůrazňoval, že předmětná písemnost, na jejímž základě byl propuštěn ze služebního poměru, nebyla adresována příslušnému ani žádnému jinému služebnímu funkcionáři, a proto nemohla být podle § 175 odst. 4 zákona o služebním poměru postoupena příslušnému služebnímu funkcionáři jako prvonistančnímu správnímu orgánu.

Podle § 175 odst. 4 zákona o služebním poměru, není-li služební funkcionář příslušný k rozhodnutí ve věci, je povinen postoupit podání příslušnému služebnímu funkcionáři bezodkladně a uvědomit o tom účastníka.

Ze spisového materiálu Ústavní soud zjistil, že stěžovatel již ve své žalobě k městskému soudu namítal, že předmětná písemnost nebyla podána příslušnému služebnímu funkcionáři, ani jinému služebnímu funkcionáři Policie ČR a neměla být proto příslušenému služebnímu funkcionáři postoupena (listy č. 8-9 spisu městského soudu).

Jak je patrné z odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu, ten při svém rozhodování vycházel zjevně ze skutečnosti, která vyplývá z vyjádření Policie ČR jako žalované v řízení před Městským soudem v Praze (protokol o jednání ze dne 15. 10. 2012), že kpt. Mgr. P. Š., kterému byla předmětná písemnost adresována, byl služebním funkcionářem, neboť městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku konstatoval, že: „...služební funkcionáři rozhodující ve věci náležitě posoudili předmětný záznam žalobce jako žádost o ukončení služebního poměru a odpovídajícím způsobem s tímto záznamem naložili. Žádost byla postoupena příslušnému funkcionáři v souladu s § 175 odst. 3 zákona a ten také o žádosti rozhodl“ (list č. 60 spisu městského soudu).

Stěžovatel následně ve své kasační stížnosti proti napadenému rozsudku městského soudu opět namítl, že adresát předmětné písemnosti nebyl služebním

funkcionářem a proto nemohla být předmětná písemnost postoupena příslušnému služebnímu funkcionáři. Konkrétně uvedl, že: „*Sepsání záznamu o odchodu ze školící místnosti, který soud považuje, ve shodě s žalovaným, za stěžejní důkaz o existenci žádosti o propuštění, je adresován kpt. Mgr. P. Š. Kpt. Š. nejen, že nebyl služebním funkcionářem, tím byl v dané době pouze funkcionář určený závazným pokynem policejního prezidenta č. 152/2006, kterým se stanoví rozsah pravomoci služebních funkcionářů jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru příslušníků Policie České republiky (personální pravomoc), ale nebyl ani vedoucím příslušníkem, který je ustanovením § 5 odst. 1 zákona o služebním poměru definován jako příslušník oprávněný dávat podřízeným příslušníkům rozkazy k výkonu služby...Povinnost, ale i oprávnění, postoupit žádost příslušníka služebnímu funkcionáři je ustanovením § 175 odst. 4 zákona o služebním poměru dána výlučně jinému služebnímu funkcionáři, tedy funkcionáři vymezenému ustanovením § 2 zákona o služebním poměru a funkcionáři, jemuž policejní prezident (ředitel bezpečnostního sboru) závazným pokynem postoupil část své zákonem svěřené pravomoci, a je spojena s povinností uvědomit o tom účastníka. Pokud by bylo uvedené ustanovení ignorováno, jak to učinil soud, mohl by i kolega příslušníka, který mu napsal na soukromý mail, že je již otrávený služebním poměrem a proto se rozhodl služební poměr skončit, postoupit služebnímu funkcionáři „žádost“ příslušníka o propuštění (list č. 3 spisu Nejvyššího správního soudu).*

I přes uvedené námitky stěžovatele se Nejvyšší správní soud se závěry obsaženými v napadeném rozsudku městského soudu, ohledně postoupení předmětné písemnosti příslušnému služebnímu funkcionáři, ztotožnil. Nejvyšší správní soud k tomu v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že: „*Jelikož žádost o propuštění ze služebního poměru nebyla podána u věcně příslušného služebního funkcionáře, byla dne 23. 1. 2009 v souladu s § 175 odst. 4 služebního zákona postoupena příslušnému služebnímu funkcionáři – náměstkovi ředitele Krajského ředitelství policie Středočeského kraje, jenž této žádosti vyhověl a propustil stěžovatele ke dni 22. 1. 2009 ze služebního poměru. Stěžovatel se tedy mylí ve vytrvale opakovaném názoru, že žádost o propuštění ze služebního poměru je možné podat výhradně příslušnému služebnímu funkcionáři. Již přímo z dikce služebního zákona totiž vyplývá, že nepřislušný služební funkcionář je povinen bezodkladně postoupit podání příslušnému služebnímu funkcionáři. Služební zákon pak sice uvádí, že žádost má být podána k příslušnému služebnímu funkcionáři, nejedná se však o obligatorní určení místa podání žádosti, a proto nemůže nastat situace, kdy by např. odevzdáním žádosti jinému služebnímu funkcionáři tato žádost vůbec nebyla podána. Nejvyšší správní soud se dále neztotožnil s tvrzením stěžovatele, že Městský soud v Praze považoval kpt. Š. za služebního funkcionáře oprávněného jednat ve věci stěžovatele. Ve věci nebylo sporu o tom, kpt. Š. nebyl příslušným služebním funkcionářem k rozhodnutí o žádosti stěžovatele o propuštění ze služebního poměru, a proto postupoval správně, když žádost stěžovatele v souladu se zákonem postoupil příslušnému služebnímu funkcionáři.*“

Nejvyšší správní soud tak v napadeném rozsudku patřičně nereagoval na námitku stěžovatele obsaženou v jeho kasační stížnosti, že kpt. Mgr. P. Š., kterému byla adresována předmětná písemnost, ji nemohl postoupit příslušnému služebnímu funkcionáři podle § 175 odst. 4 zákona o služebním poměru, neboť vůbec nebyl služebním funkcionářem. Nejvyšší správní soud naopak ve svém odůvodnění k dané námitce v podstatě pouze konstatoval, že předmětná písemnost byla kpt. Mgr. P. Š.

postoupena v souladu s § 175 odst. 4 služebního zákona, neboť z tohoto ustanovení vyplývá, že je k tomu nepřislušný služební funkcionář povinen. Přitom však navíc ve vyjádření Krajského ředitelství policie Středočeského kraje ze dne 12. 12. 2012, č. j. KRPS-23904-11/ČJ-2009-0100KR-PK, ke kasační stížnosti stěžovatele (list č. 23 spisu Nejvyššího správního soudu), je uvedeno, že „žalovaný souhlasí se žalobcem, že kpt. Mgr. Š. (koordinátor) nebyl služebním funkcionářem,“ což ostatně sám Nejvyšší správní soud rekapituluje v odůvodnění napadeného rozsudku, avšak dále v odůvodnění se tím nijak nezabývá.

Ústavní soud na tomto místě zdůrazňuje, že služební poměr policisty vznikající a v posuzovaném případě i zanikající rozhodnutím jako mocenským aktem příslušného služebního funkcionáře, je svojí povahou veřejnoprávním a výrazně se tak odlišuje od poměru pracovního, který je naopak poměrem soukromoprávním (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 6. 2003, č. j. 29 Ca 430/2001-39 [Sb. NSS 588/2005]). Rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru, i když mělo být učiněno na vlastní žádost příslušníka, je výkonem veřejné moci a musí být tedy dle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny vydáno jen v případech, mezích a způsobem, který stanoví zákon.

V dané věci je tedy posouzení otázky, zda byl kpt. Mgr. P. Š., jako adresát předmětné písemnosti, projevující vůli stěžovatele ukončit služební poměr, osobou, která byla podle zákona oprávněna předmětnou písemnost postoupit příslušnému služebnímu funkcionáři, zcela zásadní pro vydání ústavně konformního soudního rozhodnutí ve věci. Shora citovaná argumentace, obsažená v odůvodnění napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu, naopak zcela míjí příslušnou kasační námitku stěžovatele o nezákonnosti postoupení předmětné písemnosti příslušnému služebnímu funkcionáři.

Ústavní soud přitom nemůže přisvědčit názoru Nejvyššího správního soudu, obsaženému v jeho vyjádření k ústavní stížnosti, že v odůvodnění napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu obsažená argumentace, kladoucí důraz na obsah předmětné písemnosti stěžovatele, představuje odpověď na předmětnou námitku stěžovatele, že žádost o propuštění ze služebního poměru nebyla adresována příslušnému služebnímu funkcionáři, resp. že adresát žádosti kpt. Mgr. P. Š. vůbec nebyl služebním funkcionářem. Ve světle shora uvedeného Ústavní soud považuje takové vypořádání se s danou námitkou stěžovatele, a to s ohledem na míru její závažnosti, za nedostatečné.

Ústavní soud je proto přesvědčen, že Nejvyšší správní soud nedostál povinnosti své rozhodnutí řádně odůvodnit a vypořádat se námitkou stěžovatele, která je pro posouzení dané věci klíčovou, neboť Nejvyšší správní soud svůj závěr o zákonnosti postoupení předmětné písemnosti příslušnému služebnímu funkcionáři opřel o § 175 odst. 4 zákona o služebním poměru, aniž by tento svůj závěr řádně odůvodnil, čímž porušil právo stěžovatele na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny. Příslušné zdůvodnění je, do určité míry, obsaženo posléze až ve vyjádření Nejvyššího správního soudu jako účastníka řízení k ústavní stížnosti, ve kterém Nejvyšší správní soud uvádí, že není podstatné, zda byl kpt. Mgr. Š. služebním funkcionářem, či nikoliv, neboť pokud by sám kpt. Mgr. P. Š. služebním funkcionářem nebyl, svědčila by mu shodná povinnost vyplývající ze základních povinností příslušníka a analogické

aplikace ustanovení § 175 odst. 4 zákona o služebním poměru. K uvedenému Ústavní soud pro účely dalšího rozhodování Nejvyššího správního soudu ve věci připomíná, že podle zásady zákonnosti mohou vykonavatelé veřejné správy uplatňovat veřejnou moc jen způsoby, které jsou zákonem pro jejich rozhodování stanoveny, a dále, že analogii lze v oboru správního řízení použít toliko za omezujících podmínek - pouze v omezeném rámci za účelem vyplňování mezer procesní úpravy a dále pouze ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení, což platí i pro řízení o propuštění ze služebního poměru podle zákona o služebním poměru (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/04 ze dne 26. 4. 2005 [N 90/37 SbNU 241; 240/2005 Sb.]).

Veden doktrínou minimalizace zásahů Ústavního soudu do rozhodovací činnosti obecných soudů Ústavní soud shledal, že pro nápravu zásahu do stěžovatelových základních práv je namístež zrušit toliko rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Na něm pak v řízení po zrušení rozhodnutí Ústavním soudem bude, aby odstranil zásah do základních práv stěžovatele, přičemž bude vázán výše uvedeným právním názorem Ústavního soudu. Za situace, kdy Ústavní soud ruší pouze rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, je třeba ústavní stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze považovat za nepřipustnou (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu).

Pokud jde o ostatní stěžovatelem uplatněné námitky směřující k povaze předmětné písemnosti jako projevu vůle k ukončení služebního poměru, k nezákonnosti zpětné účinnosti rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru a o tvrzení stěžovatele, že se obecné soudy nedostatečně zabývaly jeho námitkou, že prvoinstanční správní orgán nevedl řádné řízení, čímž mu měla být upřena jeho procesní práva, Ústavní soud, po seznámení se s příslušným obsahem ústavní stížnosti a připojeným spisovým materiálem, konstatuje, že s těmito námitkami se Nejvyšší správní soud zcela relevantním způsobem ve svém rozsudku, nyní rušeném z jiných shora uvedených důvodů, vypořádal a příslušné uplatněné právní názory - v rozhodném směru - adekvátně odůvodnil.

S ohledem na shora uvedené Ústavní soud napadené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil. Ve zbylé části pak ústavní stížnost podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu jako nepřipustnou odmítl.

Poučení: Proti nálezu Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 13. června 2014

Jan Filip
předseda III. senátu Ústavního soudu