



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Jana Kratochvíla a Štěpána Výborného ve věci

žalobce

Z.K.

bytem ...

zastoupený JUDr. Josefem Kopřivou, advokátem
sídlem Vodičkova 709/33, Praha 1

proti
žalovanému

první náměstek policejního prezidenta

Policejní prezidium České republiky
sídlem Strojnická 27, Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí prvního náměstka policejního prezidenta ze dne 29. 1. 2015, č.j. PPR-17850-58/ČJ-2014-990131,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí prvního náměstka policejního prezidenta ze dne 29. 1. 2015, č.j. PPR-17850-58/ČJ-2014-990131, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 16 456 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Josefa Kopřivy, advokáta.

Odůvodnění:

I.

Rekapitulace předchozího řízení a obsah správního spisu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí prvního náměstka policejního prezidenta, kterým bylo změněno rozhodnutí ředitele Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie, ze dne 13. 5. 2014, č. 14/2014 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), jakož i zrušení prvoinstančního rozhodnutí, ve věci potrestání žalobce za spáchání kázeňského přestupku dle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů ve znění později předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“).
2. Z předloženého správního spisu soud zjistil následující pro své rozhodnutí podstatné skutečnosti.
3. Žalobce byl příslušníkem Policie ČR vykonávajícím službu na územním oddělení inspektorátu cizinecké policie na mezinárodním letišti v Praze v Ruzyni. Prvoinstančním rozhodnutím byl žalobce dle § 50 odst. 1 zákona o služebním poměru uznán vinným ze spáchání kázeňského přestupku, jehož se měl dopustit tím, že dne 2. 3. 2014 v přesně neustanovené době od cca 08.00 hodin do cca 13.00 hodin při výkonu služby nejednal v souladu s § 45 odst. 1 písm. a) téhož zákona, neboť porušil jednu ze základních povinností příslušníka, a to povinnost dodržovat služební kázeň, která dle § 46 odst. 1 téhož zákona spočívá v nestranném, řádném a svědomitém plnění služebních povinností příslušníka, které pro něj vyplývají z právních předpisů, služebních předpisů a rozkazů, přičemž za jednání se považuje dle § 50 odst. 4 téhož zákona i opomenutí konání, k němuž byl příslušník povinen.
4. Žalobce konkrétně ve výše uvedené době dle prvoinstančního rozhodnutí neprováděl výkon služby v souladu s knihou služeb a instrukcí č. 1741, která byla stanovena na den 2. 3. 2014 od 07.00 hodin do 19.00 hodin, s níž byl žalobce prokazatelně seznámen dne 2. 3. 2014 v 06.50 hodin v elektronické podobě a dle těchto služebních pomůcek byl určen do výkonu služby na územním oddělení inspektorátu cizinecké policie na mezinárodním letišti Praha Ruzyně, Ředitelství služby cizinecké policie, jako velitel motorizované hlídky S 201 s časovým harmonogramem, na jakých úsecích se měla hlídka zdržovat. Žalobce svévolně ve shora uvedené době opustil jako velitel hlídky druhého člena hlídky S 201, přičemž provedenou změnu žalobce *nenahlásil dozorčí službě*, neinformoval ani nikoho z odpovědných služebních funkcionářů. Konkrétně bylo zaznamenáno a doloženo, že v 08.28 hodin, v 08.57 hodin a v 11.32 hodin se dne 2. 3. 2014 žalobce nacházel v neveřejných prostorech ve spojovacím koridoru mezi Terminálem 1 a Terminálem 2 (obvod A1), přičemž se dle instrukce měl nacházet v obvodu A 3,4,5 – parking u Letiště Václava Havla + přilehlé okolí. Žalobce přitom v daný den zdravotní problémy nehlásil, o vystřídání ve službě nežádal, plánovaný odpočinek měl pouze v době od 12.00 do 12.30 hodin. K běžnému výkonu služby dle instrukce se žalobce vrátil cca ve 13.00 hodin.

Žalobci byl proto na základě § 51 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru uložen kázeňský trest odnětí služební hodnosti inspektor.

5. Na základě odvolání žalobce první náměstek policejního prezidenta změnil výrok žalobou napadeného rozhodnutí tak, že žalobce svévolně dne 2. 3. 2014 v době od 08:00 do 13:00 hod. opustil jako velitel hlídky S 201 služební obvod, ve kterém měl dle instruktáže vykonávat službu, a připojil se k hlídce S 202, a učinil tak i přesto, že ke změnám ve složení hlídek S 201 a S 202 *výslovně nedal souhlas dozorčí služby* ani nikdo z odpovědných vedoucích příslušníků. Konkrétně žalobce přiznal, že dne 2. 3. 2014 byla s druhým členem hlídky S 201 jiná příslušnice a on vykonával službu s hlídkou S 202. Na základě svědeckých výpovědí bylo prokázáno, že žalobce dne 2. 3. 2014 vykonával službu v dopoledních hodinách s hlídkou S 202 ve služebním obvodu A1 a A2 a odpojil se od ní v době přestávky na oběd. Plánovaný odpočinek měl v době od 12:00 do 12:30 hod. Žalobce se až od 13:00 připojil k druhému členu hlídky S 201 a začal opět plnit úkoly velitele hlídky S 201 ve služebním obvodu A3, A4, A5, jak mu bylo nařízeno v instruktáži. Žalobci byl uložen kázeňský trest odnětí služební hodnosti inspektor.
6. V odůvodnění napadeného rozhodnutí bylo dále konstatováno, že byla dodržena lhůta k projednání kázeňského přestupku, nicméně kázeňské řízení nebylo provedeno v souladu se zákonem, neboť žalobce nebyl informován o výsledku svědků, služební funkcionář nezjišťoval objektivně skutečný stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Z tohoto důvodu byly v rámci odvolacího řízení zopakovány výsledky svědků vyjma výsledku příslušnice, která se měla připojit k hlídce S 201, neboť ta v rámci kázeňského řízení uvedla, že si průběh služby v uvedený den nepamatuje, její výsledek by byl proto neúčelný.
7. Odvolací orgán následně vzal za prokázané, že žalobce dne 2. 3. 2014 vykonával v dopoledních hodinách službu s hlídkou S 202, neopustil tak zcela výkon služby. Službu konal s hlídkou S 202, což bylo ale v rozporu s pokyny (rozkazy) dle instruktáže, pokud uvedenou změnu nepovolil oprávněný služební funkcionář nebo dozorčí služby. V tomto ohledu odvolací orgán považoval rovněž za prokázané, že žalobce dozorčímu službě požadovanou změnu sice ohlásil, ale dozorčí požadavek zjevně neakceptoval, a proto změnu ve složení hlídek S 201 a S 202 do knihy služeb nezaznamenal. Změna ve výkonu služby tak nebyla žalobci povolena a ten opustil hlídku S 201 na základě vlastního rozhodnutí. Z podkladů však rovněž vyplynulo, že zápisy v knize služeb nejsou úplné. Ve vztahu k uloženému trestu bylo konstatováno, že u žalobce se jedná o opakované spáchání kázeňského přestupku se škodlivým následkem, k předchozím jednáním došlo v letech 2011, 2013, 2014, přičemž předcházející uložení různých druhů kázeňských trestů nevedlo v období 3 let k obnovení služební kázně. Výkon služby žalobcem tak nebyl bezproblémový.

II.

Argumentace účastníků

8. Žalobce v žalobě vznáší celkem 10 žalobních bodů. Konkrétně namítá následující:
 - 1) Nebyla dodržena subjektivní propadná lhůta k uložení kázeňského trestu stanovená v § 186 odst. 9 zákona o služebním poměru, neboť se vedoucí oddělení měl o pochybení žalobce dozvědět již dne 12. 3. 2014 a rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 13. 5. 2014.

- 2) V prvoinstančním rozhodnutí nebylo zmíněno, jaké konkrétní ustanovení závazného pokynu policejního prezidenta č. 180/2012 o plnění základních úkolů služby pořádkové policie, měl žalobce porušit, přičemž rozhodnutí žalovaného tuto chybu nezjistilo.
 - 3) Vzhledem k tomu, že žalobce nebyl v rámci kázeňského řízení informován o výsledku svědků, kvůli čemuž došlo k porušení zákona, mělo být prvoinstanční rozhodnutí zrušeno, nikoli vada zhojena v rámci odvolacího řízení zopakováním výsledků.
 - 4) Posouzení nebezpečnosti jednání žalobce bylo zcela neobjektivní, neboť dozorčí do knihy služeb nezapsal ani změnu týkající se připojení příslušnice k hlídce S 201, pouze si ji poznamenal do svého poznámkového bloku. Z výpovědi rovněž vyplynulo, že ke změnám složení hlídek dochází zcela běžně. Nebylo tedy vyloučeno, že dozorčí mohl žalobce nahlášenou změny hlídky nezaznamenat do knihy služeb.
 - 5) Vůči žalobci byl odvolacím orgánem uplatňován nerovný přístup, obdobně jako tomu již několik let činí vedoucí oddělení, což vyplynulo i z provedených výpovědí svědků.
 - 6) Nebyl předložen jediný důkaz, že by změna ve složení hlídky negativně působila na ostatní příslušníky. Úvahy o ohrožení bezpečnosti mezinárodního letiště a civilního letectví nejsou ničím podloženy. Žádný zvlášť závažný následek nenastal. Odvolací orgán se s námitkami v odvolání nijak nevyrovnal.
 - 7) Odvolací orgán se rovněž nevypořádal s námitkami, které žalobce směřoval proti hodnocení jeho služební činnosti. Zopakoval a zdůraznil to, co již bylo uvedeno v prvoinstančním rozhodnutí. Vedle kázeňských trestů chybí zmínění odměn za splnění mimořádného služebního úkolu.
 - 8) Odvolací orgán se nedostatečně vypořádal i s dalšími odvolacími námitkami, když pouze odkázal na jiné pasáže vlastního rozhodnutí. Nijak se jimi však nezabýval a vyjádření k nim abscentuje.
 - 9) Uložený kázeňský trest je zjevně nepřiměřený k jednání, které je žalobci kladeno za vinu, přičemž důsledkem odnětí služební hodnosti je propuštění ze služebního poměru, byť k vydání rozhodnutí o odvolání došlo po uplynutí měsíců, po celou dobu žalobce vykonával službu bez narušení kázně.
 - 10) Žalobou napadené rozhodnutí vychází ze zcela jiných zjištění, než předložil senát poradní komise policejního prezidenta ve svém doporučení, přičemž tento dospěl k závěru, že žalobci měl být uložen trest snížení základního tarifu 15% na dobu 3 měsíců, přičemž senát rovněž doporučil iniciovat kontrolu nestandardních vztahů na územním oddělení inspektorátu.
9. Žalovaný ve svém vyjádření navrhl žalobu zamítnout. Uvedl, že žalobcovo jednání bylo dostatečně konkretizováno. Běh prekluzivní lhůty počíná plynout dnem, kdy služební funkcionář získá dostatečnou sumu určitých, jasných a ověřených informací k tomu, aby mohl provést předběžné právní hodnocení věci, na základě kterého může nabýt důvodné podezření, že došlo k porušení zákona a kdo se jej měl dopustit. Okamžikem zkopírování materiálů dne 12. 3. 2014 neexistovala dostatečná míra ověřených informací. Není ekonomické zahajovat řízení při jakémkoli podezření. Ke změně výroku bylo přistoupeno z úřední povinnosti, neboť v odvolacím řízení byl doplněn skutkový stav. Konkrétním důvodem bylo prokázání, že žalobce v dopoledních hodinách dne 2. 3. 2014 vykonával službu s hlídkou S 202, tedy výkon služby zcela neopustil, ale konal ji v rozporu s pokyny dle instruktáže. Zákon o služebním poměru vylučuje možnost služebnímu funkcionáře

napadené rozhodnutí zrušit a vrátit věc k dalšímu řízení (viz § 190 odst. 8) a eliminace zásady dvojinstančnosti byla aprobována rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č.j. 6 Ads 33/2013 – 31.

10. Dále žalovaný uvedl, že možná demoralizace příslušníků byla spatřována v tom, že neuposlechnutí rozkazu nadřízeného může mít fatálnější následky než v jiných institucích, nebylo však tvrzeno, že k tomu dojde u téměř 40 000 policistů. Žalobce se navíc jednání dopustil jako velitel hlídky. Žalobce v hlídkové knížce ani v úředním záznamu, ve kterém vykázal výkon služby ze dne 2. 3. 2014, neuvedl, že vykonával službu s hlídkou 202, v kázeňském řízení toto nenamítal, ani neuvedl, že změnu hlásil dozorčímu. Byť dozorčí v rámci výpovědi připustil, že jej žalobce mohl požádat o změnu hlídky, dozorčí požadavek neakceptoval, a proto změnu ve složení hlídek do knihy služeb nezaznamenal. Žalobce v námitkách proti služebnímu hodnocení, jakožto jednoho z podkladů rozhodnutí, neuvedl žádné konkrétní důvody, které by měly za následek zpochybnění hodnocení. K výsledkům činnosti senátu poradní komise žalovaný sdělil, že se jedná pouze o doporučení, první náměstek nese vlastní odpovědnost za rozhodnutí. Pokud došlo k odchýlení se od doporučení a toto bylo řádně odůvodněno, nelze z takového postupu dovozovat záměrnou neobjektivnost.
11. V replice k vyjádření žalovaného žalobce ve vztahu k dodržení subjektivní lhůty zopakoval, že důkazy byly shromažďovány v době před více než dvěma měsíci od doručení prvoinstančního rozhodnutí. Lhůta přitom začíná běžet od okamžiku, kdy se kterýkoliv nadřízený funkcionář dozví o porušení povinností (viz nálezn Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 948/09). Z vyjádření žalovaného je zřejmé, že výrok prvoinstančního rozhodnutí neobsahoval popis skutku s uvedením místa, času a způsobu spáchání, skutek mohl být zaměněn s jiným. Žalovaný rovněž nepochopil, že žalobce požadoval nejen zrušení rozhodnutí, ale i zastavení řízení. Žalobce znovu odmítl, že by někoho demoralizoval jednáním, které bylo na inspektorátu považováno za obvyklé. Žalovaný rovněž přehání, pokud zveličuje žalobcovy předchozí přestupky, rovněž nadále pomíjí, že do knihy služeb nebyla zaznamenána ani změna u příslušnice, která se připojila k hlídce S 201. Neexistence zápisu v hlídkové knížce nevyklučuje bossing ze strany vedoucího oddělení.
12. Žalobce následně repliku dále doplnil, přičemž se zaměřil na nerovný přístup vůči své osobě ve srovnání s ostatními příslušníky, kteří za kázeňská pochybení v souvislosti s neúplnými údaji v hlídkových knížkách trestáni nebyli. Ve vztahu k tomuto nerovnému přístupu navrhl výslech svědků, kteří měli být rovněž pod tlakem vedoucího oddělení, resp. sloužili s žalobcem.
13. Dne 12. 11. 2018 se ve věci konalo ústní jednání, při kterém zástupce žalobce setrval na námitkách, že rozhodnutí orgánů byla nekonkrétní, rozporná, neurčitá, zmatečná a trest není přiměřený. Žalovaný naopak trval na tom, že napadené rozhodnutí je v souladu se zákonem. Oba účastníci přitom odkázali na svá písemná podání.

III.

Posouzení žaloby

14. Městský soud na základě žaloby v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 soudního řádu správního), přezkoumal napadené rozhodnutí včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního

stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 soudního řádu správního).

15. Podle § 45 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru příslušník je povinen dodržovat služební kázeň.
16. Podle § 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.
17. Podle § 50 odst. 1 zákona o služebním poměru kázeňským přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje služební povinnost, ale nejde o trestný čin nebo o jednání, které má znaky přestupku nebo jiného správního deliktu. Za takové jednání se považuje i dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení.
18. **Ad 1)** Žalobce namítá, že nebyla dodržena subjektivní propadná lhůta k uložení kázeňského trestu dle § 186 odst. 9 zákona o služebním poměru. Vedoucí oddělení se o pochybení žalobce dozvěděl již dne 12. 3. 2014 a rozhodnutí bylo žalobci doručeno až dne 13. 5. 2014. V této souvislosti dle žalobce neobstojí tvrzení, že podezření o porušení povinnosti vedoucí oddělení pojal až dne 14. 3. 2014, když již dne 12. 3. 2014 byly pořízeny kopie hlídkové knížky.
19. Dle § 186 odst. 9 zákona o služebním poměru kázeňský trest za kázeňský přestupek lze uložit nejpozději do 2 měsíců ode dne, kdy se služební funkcionář dozvěděl o jednání, které má znaky kázeňského přestupku, a nejpozději do 1 roku ode dne, kdy ke spáchání kázeňského přestupku došlo. Kázeňský trest za jednání, které má znaky přestupku, lze uložit nejpozději do 1 roku ode dne, kdy došlo ke spáchání přestupku. Do běhu těchto lhůt se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení.
20. V rozsudku ze dne 29. 4. 2010, č.j. 4 Ads 166/2009-76, Nejvyšší správní soud konstatoval, že na subjektivní dvouměsíční lhůtu stanovenou v § 186 odst. 9 zákona o služebním poměru je třeba nahlížet tak, že se jedná o lhůtu, v níž musí být vydáno rozhodnutí služebního funkcionáře (správního orgánu prvního stupně). V posuzované věci bylo prvoinstanční rozhodnutí vydáno dne 13. 5. 2014, přičemž účastníci nečinní sporným, že téhož dne bylo i doručeno žalobci. Mezi účastníky je však sporné určení okamžiku počátku běhu dvouměsíční prekluzivní lhůty. V tomto ohledu žalobou napadené rozhodnutí sice výslovně nespecifikuje rozhodný okamžik počátku běhu lhůty. Nicméně odvolací orgán nesouhlasí s žalobcem v tom, aby za rozhodný okamžik byl považován den 12. 3. 2014, kdy vedoucí oddělení v rámci kontroly svých podřízených pořídil kopii hlídkové knížky žalobce, případně den 13. 3. 2014, kdy měl vedoucí oddělení, jak uvedl ve výpovědi (viz níže) zaslechnout neurčitý hovor podřízených o nějakém pochybení žalobce.
21. Dle nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2010, sp. zn. IV. ÚS 946/09, za skutečnost určující počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty je třeba považovat již pouhou vědomost o skutkových okolnostech, které umožní předběžné právní zhodnocení, aniž by se jednalo o informaci zvláště kvalifikovanou. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2016, č. j. 2 As 129/2016-89, okamžik nastává tehdy, když je v dispoziční sféře správního orgánu taková suma informací o určitém jednání, že na základě ní lze učinit úsudek, že je možné a nikoli nepravděpodobné, že jde o jednání, které může být kázeňským přestupkem. Rozhodně však není třeba, aby dotyčné informace byly natolik jednoznačné, strukturované, správním orgánem analyzované a prověřené, aby delikt

charakter jednání, které je posuzováno, byl v daném okamžiku již postaven na jisto. V rozsudku ze dne 3. 11. 2016, č.j. 9 As 92/2016 – 77, Nejvyšší správní soud shledal, že se jedná o okamžik, kdy služební funkcionář soustředí poznatky, informace a důkazní prostředky, z nichž je možné na spáchání deliktu usoudit, lhotejno, zda lze učinit závěr o tom, že delikt byl spáchán a kým. Dle rozsudku téhož soudu ze dne 28. 2. 2018, č.j. 4 As 252/2017-37, prvotní informace, či soubor informací, které umožní služebnímu funkcionáři předběžné právní zhodnocení, že došlo k jednání, které má znaky kázeňského přestupku (a započne tak běžet subjektivní prekluzivní lhůta), nebudou zpravidla zároveň bez dalšího postačovat také k vydání rozhodnutí, a bude tedy nutné relevantní skutečnosti v rámci dokazování dále ověřit.

22. Ve vztahu k dispozici, resp. soustředění poznatků, informací a důkazních prostředků služebním funkcionářem – vedoucím oddělení městský soud v dané věci ze spisového materiálu zjistil následující.
23. První formální úkony ve vztahu ke kázeňskému řízení s žalobcem (záznam o určení osoby oprávněné provádět úkony, zahájení řízení o kázeňském přestupku) byly vypracovány dne 14. 4. 2014. Z jejich obsahu vyplývá, že žalobce měl dne 2. 3. 2014 svévolně opustit jako velitel hlídky druhého člena, neprovádět výkon služby v souladu s instruktáží a nebýt na místech, které měl určeny. V této souvislosti písemnost označená jako zahájení řízení se ve vztahu k pohybu žalobce opírá a odkazuje na pořízené elektronické výpisy ID karet ke čtecímu zařízení na turniketech č. 24.
24. Uvedeným úkonům předcházely úřední záznam vedoucího oddělení ze dne 9. 4. 2014, ve kterém vedoucí oddělení výslovně sdělil, že dne 14. 3. 2014 při kontrole činnosti hlídek a zpracování nápadu činnosti za den 2. 3. 2014 s důrazem na činnost během tohoto dne, kdy nejsou přítomni pracovníci ICP, pojal podezření, že žalobce neplnil řádně a svědomitě služební povinnosti, a to v takové míře, která zakládá podezření ze spáchání přečinu dle § 389 trestního zákona (porušení povinnosti strážní služby). V tomto úředním záznamu je rovněž uvedeno, že vedoucí oddělení dne 14. 3. 2014 požádal příslušné pracoviště o poskytnutí záznamu vstup/výstup ID karty žalobce a dne 17. 3. 2014 mu byl tento záznam i poskytnut (toto je zopakováno i v úředním záznamu vedoucího oddělení ze dne 22. 4. 2014, ve kterém se dále uvádí, že kamerové záznamy se uchovávají pouze po dobu 14 dnů). Ve spise odvolacího orgánu je pak i založena kopie samotné žádosti ze dne 14. 3. 2014, přičemž je zde uvedena poznámka, že žádost byla převzata dne 17. 3. 2014. Z písemnosti označené jako „Historie aktivity“ k ID kartě žalobce následně vyplývá, že tato byla pořízena dne 17. 3. 2014 ve 12:34. Je tedy zřejmé, že dne 14. 3. 2014 se vedoucí oddělení nemohl ve svém podezření opírat o záznam vstupu / výstupu ID karty. Přesto ve výše uvedeném úředním záznamu ze dne 9. 4. 2014 výslovně uvedl, že již dne 14. 3. 2014 pojal podezření, a to dokonce ze spáchání přečinu žalobcem.
25. Součástí spisového materiálu jsou dále mimo jiné i kopie knihy služeb s uvedením jejich služebních obvodů dne 2. 3. 2014 a kopie hlídkové knížky žalobce pořízená dne 12. 3. 2014. Dále je zde i úřední záznam žalobce ze dne 3. 3. 2014 s přehledem jeho činnosti dne 2. 3. 2014 ve hlídce S 201, který neodpovídá skutečnému průběhu (účastníci nerozpovídají, že se žalobce od hlídky S 201 odpojil). Součástí spisu odvolacího orgánu je písemnost vedoucího oddělení ze dne 11. 7. 2014 označená jako Doplnění podkladů k odvolání žalobce. V této písemnosti vedoucí oddělení vysvětluje důvody pořízení fotokopie hlídkové knížky žalobce dne 12. 3. 2014, kdy měl být požádán pracovníky SVK ŘSCP o fotokopii konkrétního dne, kterého si již nepamatoval, v souvislosti s jiným kázeňským

řízením a v tomto případě okopíroval služby cca měsíc nazpět. Pořízení těchto kopií však nemělo mít žádnou souvislost s následným podezřením porušení povinností žalobcem dne 2. 3. 2014. Podezření v této věci měl pojmut až dne 14. 3. 2014 a toto podezření bylo potvrzeno dne 17. 3. 2014, kdy mu byl předán výpis z ID karty. Dále vedoucí oddělení v této písemnosti obecně popisuje jím prováděnou kontrolní činnost, která vyplývá z náplně jeho práce, přičemž kontrolní činnost provádí průběžně u všech policistů. V tomto ohledu mají být kontrolovány i hlídkové knížky policistů, přičemž uzná-li to vedoucí za vhodné, namátkově si i okopíruje hlídkovou knížku se záznamy v ní uvedenými a to i zpětně za účelem prověření a porovnání s dalšími podklady.

26. V záznamu o podání svědecké výpovědi ze dne 11. 9. 2014, sepsaném v rámci odvolacího řízení, vedoucí oddělení uvedl, že neví přesně, kdy se o porušení povinnosti žalobcem dozvěděl. Domnívá se, že to bylo dne 13. 3. 2014 v pátek. Asi něco zaslechl přes otevřené dveře do šatny, což je asi 15 až 20 metrů. Konkrétní pochybení žalobce přesně nezaslechl, resp. přesně neví. Dle něj se jednalo o něco obecnějšího. Z knihy služeb a instruktáže nic relevantního v té chvíli ohledně pochybení žalobce zjistit neměl, resp. nejspíše nikoliv. K dotazu, co dělal dál, uvedl, že zažádal o výstupy z ID karty žalobce. Na další dotaz, proč tedy v úředním záznamu ze dne 9. 4. 2014 uvedl podezření ze spáchání trestného činu žalobcem, sdělil, že poznatky již není schopen specifikovat s ohledem na časový odstup. Je však přesvědčen, že dne 13. 3. 2014 byly pro něj ty informace tak podstatné, aby je prověřil. Nicméně žádný záznam o zjištěních nezapsal (byť měl zavést č.j.), neboť to patrně nepovažoval za podstatné. Později však v rámci výpovědi uvedl, že v době, kdy sepisoval žádost (o poskytnutí záznamů), musel mít konkrétní informace, že došlo k porušení povinnosti, ale již není schopen specifikovat, o jaký konkrétní poznatek se jednalo. Poznatek tam ale být musely, jinak by šetření vůbec nezačínal.
27. S ohledem na právní jistotu účastníků je dle městského soudu nutné počátek běhu prekluzivní lhůty dle § 186 odst. 9 zákona o služebním poměru spojit s nějakou přezkoumatelnou objektivní skutečností, kdy se skutkové poznatky, na základě kterých lze usuzovat na porušení povinnosti, dostanou do dispozice služebního funkcionáře. Judikatura totiž současně zdůrazňuje, že právní výklad, který by odsouval počátek běhu prekluzivní lhůty na dobu pozdější, nahrává pasivitě, laxnosti a průtahům ze strany trestajícího orgánu, působí proti právní jistotě a neúměrně oslabuje právní postavení delikventa a nelze jej proto přijmout. Byť upínáním počátku běhu prekluzivní lhůty na okamžik co nejdřívejší delikvent získává výhodu, neboť prekluzivní lhůta běží již v době, kdy správní orgán teprve přistupuje k hodnocení soustředěných skutkových zjištění, aniž by v této chvíli mohl rozhodnout o sankci, ba dokonce v době, kdy ještě ani nemá najisto postaveno, že tu vůbec delikt je. Tento důsledek je ale zcela spravedlivý a vyvážený proti vrchnostenské pravomoci správního orgánu (viz například usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 7 Afs 14/2011 – 115).
28. Městský soud na základě výše uvedeného došel ve vztahu k určení okamžiku počátku běhu lhůty k závěru, že den podání žádosti o ID záznamy z karty žalobce ze dne 14. 3. 2014 je dnem, kdy lze již bezpečně dovodit, že vedoucí oddělení disponoval informací o určitém jednání, na základě kterého bylo možno učinit úsudek, že mohlo pravděpodobně dojít k porušení povinnosti žalobcem.
29. Soud se neztotožňuje s žalobcem v tom, že okamžik získání vědomosti vedoucím oddělení pro počátek běhu lhůty nastal dne 12. 3. 2014 toliko na základě okopírování obsahu podkladů o hlídkové činnosti, jak se v tomto ohledu domnívá žalobce. Samotné

zkopírování sumy údajů o hlídkové činnosti žalobce nemohlo dle soudu z hlediska počátku běhu subjektivní lhůty poskytnout dostačující vědomost vedoucímu oddělení pro započetí běhu výše uvedené lhůty. K tomu by totiž musela přistoupit prvotní informace o nějaké okolnosti, na základě které by si vedoucí oddělení mohl učinit předběžný úsudek o nějakém jednání žalobce (faktický pohyb mimo velené úseky). Byť pochopitelně nelze vyloučit, že vedoucí oddělení disponoval nějakou informací již dne 12. 3. 2014 například na základě udání některého z kolegů, jak se domnívá žalobce, ze spisového materiálu toto nevyplývalo a vedoucí oddělení tak žalobce mohl v tento den prověřovat v rámci kontrolní činnosti. Ostatně ze spisového materiálu vyplynulo, že mezi vedoucím oddělení a žalobcem byly vztahy napjaté, a žalobce mohl být ze strany vedoucího oddělení vystaven zvýšené kontrole dodržování povinností.

30. Soud proto při určení okamžiku vycházel z výpovědi vedoucího oddělení, kterou nelze jako důkaz opominout. Přestože tato výpověď byla učiněna až v rámci odvolacího řízení, tj. až po podání odvolání žalobce, a vedoucí oddělení proto mohl vědět, že je namítáno nedodržení lhůty, současně byl však poučen i o následcích nepravdivé výpovědi. V rámci této výpovědi vedoucí oddělení připustil, že patrně dne 13. 3. 2014 zjistil porušení strážní služby nebo povinnosti žalobcem. Domníval se, že to bylo v pátek (pozn. - 13. 3. 2014 byl čtvrtek). A ten den měl založit číslo jednací k předmětné události (pozn. - dle evidence bylo založeno dne 14. 3. 2014). Pro danou věc je však podstatné, že ačkoli vedoucí oddělení ve výpovědi nejdříve uváděl, že musel slyšet jen něco obecnějšího, později naopak dodal, že to muselo být něco podstatného, aby informace prověřil.
31. Dle soudu proto buď 13. 3. 2014, případně 14. 3. 2014 vedoucí oddělení již disponoval informací o určitém jednání, na základě které bylo možné učinit úsudek, že mohlo pravděpodobně dojít k porušení povinnosti žalobcem. Byť se tedy vedoucí oddělení mohl o okolnostech dozvědět jen v hrubých rysech, dle soudu byla s ohledem na výše uvedenou judikaturu tato vědomost dostačující, neboť ji vedoucí oddělení považoval za natolik věrohodnou a určitou, aby si vyžádal poskytnutí záznamu použití ID karty žalobce a to zcela konkrétně ze dne 2. 3. 2014 v době od 07.00 do 19.00, neboť se domníval, že byl spáchán trestný čin porušení povinnosti strážní služby. Svou žádost o poskytnutí záznamu z ID karty tedy již vedoucí oddělení formuloval zcela jasně, což by bez potřebné znalosti nebylo možné.
32. Soud proto dospěl k závěru, že dvouměsíční subjektivní lhůta pro uložení kázeňského trestu započala běžet nejdříve dne 13. 3. 2014, nikoli již 12. 3. 2014, a tato uplynula dne 13. 5. 2014. Prvoinstanční rozhodnutí ze dne 13. 5. 2014 tedy bylo vydáno ještě ve lhůtě. Soud proto s ohledem na shora uvedené dospěl k závěru, že lhůta pro uložení kázeňského trestu stanovená v § 186 odst. 9 zákona o služebním poměru byla dodržena.
33. Námitku proto soud neshledal důvodnou.
34. **Ad 2)** Žalobce také namítá, že v rozhodnutí o uložení kázeňského trestu nebylo zmíněno, jaké konkrétní ustanovení závazného pokynu policejního prezidenta č. 180/2012 o plnění základních úkolů služby pořádkové policie, měl žalobce porušit. Rozhodnutí odvolacího orgánu tuto chybu nezjistilo. Citovaný § 45 odst. 1 písm. a) a § 46 odst. 1 zákona o služebním poměru je příliš obecný.
35. K tomu městský soud uvádí, že v obou rozhodnutích, vyjma výše uvedených § 45 odst. 1 písm. a) a § 46 odst. 1 zákona o služebním poměru, bylo specifikováno, že žalobce jednal v rozporu s knihou služeb a instrukcí č. 1741, která byla stanovena na den 2. 3. 2014.

Současně oba orgány ve výroku podrobně popsaly deliktní jednání, kterého se měl žalobce dopustit. Z rozhodnutí tedy plyne, co se v případě žalobce stalo, jakým jednáním měl žalobce porušit své povinnosti. V odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí je v souvislosti s knihou služeb a instruktáže č. 1741 dále doplněno, že k porušení služebních povinností došlo neuposlechnutím pokynu (rozkazu) služebního funkcionáře.

36. Dle § 181 odst. 4 zákona o služebním poměru výrok obsahuje řešení otázky, která je předmětem rozhodování, ustanovení právního nebo služebního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto, popřípadě též rozhodnutí o povinnosti nahradit náklady řízení. V případě, že je účastníku ukládána povinnost k plnění, obsahuje rovněž lhůtu pro její splnění.
37. Dané ustanovení tedy hovoří toliko o výroku, který však nelze ztotožňovat s jeho výrokovou částí, přičemž odkazy na právní, služební či jiné předpisy jsou typicky součástí výrokové části rozhodnutí. V rozsudku ze dne 11. 1. 2012, č. j. 3 Ads 92/2011 – 118, Nejvyšší správní soud shledal: *„Zatímco na samotný výrok či na označení účastníků jsou kladena velmi přísná měřítka, u jiných údajů obsažených ve výrokové části rozhodnutí (resp. v jeho záhlaví či návěti) tomu tak není. Určitá nepřesnost či opomenutí některých údajů ve výrokové části (např. opomenutí nebo vada v odkazu na příslušné ustanovení právního předpisu) nemá sama o sobě vliv na zákonnost rozhodnutí, pokud jinak bylo vydáno v mezích zákonem stanovené kompetence a zákonem stanoveným způsobem a obsahovalo by ostatní podstatné náležitosti rozhodnutí. Zrušení rozhodnutí jen z tohoto důvodu by bylo přepjatým formalismem.“* V usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, čj. 4 As 165/2016-46, soud uvedl, že správní orgán rozhodující o správním deliktu musí ve výrokové části rozhodnutí uvést všechna ustanovení, byť obsažená v různých právních předpisech, která tvoří v souhrnu právní normu odpovídající skutkové podstatě správního deliktu. Pokud se tak nestane, tj. nejsou uvedena všechna ustanovení, která zakládají porušenou právní normu, bude třeba v každém jednotlivém případě posoudit závažnost takového pochybení, přičemž bude záležet, jaké ustanovení bylo či nebylo uvedeno a zda byl skutek ve výroku vymezen orgánem natolik určitě, aby bylo možné určit, co bylo porušeno.
38. V posuzované věci byly žalobci ze strany služebního funkcionáře vymezeny jednotlivé úseky, kde se měl ve hlídce S 201 pohybovat, přičemž byl i zavázán plnit úkoly uvedené v instruktáži. V tomto ohledu tedy neexistovalo pochyb o tom, co měl žalobce konkrétně činit, a pokud by tak nečinil, dostal by se do rozporu se svými povinnostmi. V souladu s judikaturou, viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2017, č. j. 9 As 117/2016-25, je přitom rozkaz individuální řídicí akt, kterým nadřízený příslušník závazně přikazuje konkrétně určenému podřízenému příslušníkovi nebo příslušníkům povinnost něco vykonat nebo se určitého jednání zdržet. Musí z něj být zřejmá jednoznačná vůle nadřízeného k závaznosti vydaného aktu, přičemž není podstatné, v jaké formě je vydán.
39. Městský soud proto dospěl k závěru, že uvedení ustanovení zákona o služebním poměru ve spojení s porušením konkrétní instruktáže ze strany žalobce v rozhodnutích bylo v tomto ohledu dostačující z hlediska vymezení kvalifikace.
40. Námitka není důvodná.

41. **Ad 3)** Žalobce rovněž namítá, že vzhledem k tomu, že nebyl v rámci kázeňského řízení informován o výsledku svědků, kvůli čemuž došlo k porušení zákona, mělo být prvoinstanční rozhodnutí zrušeno a zejména s ohledem na nedodržení prekluzivní lhůty i řízení zastaveno, nikoli vada zhojena v rámci odvolacího řízení zopakováním výsledků. Odvolací orgán tak sám provedl nalézací řízení.
42. Podle § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru 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 změnit nebo zruší a řízení zastaví; jinak odvolání zamítne a rozhodnutí potvrdí.
43. V rozsudku ze dne 4. 3. 2010 č. j. 3 Ads 112/2009-53, Nejvyšší správní soud konstatoval, že z citace § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru je zřejmé, že odvolací orgán má pouze tři možnosti, jak o podaném odvolání rozhodnout: buď jej zamítnout a napadené rozhodnutí potvrdit, nebo rozhodnutí změnit, anebo jej zrušit a řízení zastavit. Tímto tedy zákonodárce vyloučil dvojinstančnost řízení, čímž účastník řízení může v odvolacím řízení změnou rozhodnutí, která je v jeho neprospěch, přijít o možnost bránit se proti takové změně rozhodnutí prostřednictvím řádného opravného prostředku.
44. Dále Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 11. 2013, č.j. 6 Ads 33/2013-31, na který odkazuje i žalovaný, konstatoval, že zrušení napadeného rozhodnutí je možné jen v kombinaci se současným zastavením řízení odvolacím orgánem, tzn. pokud napadené prvostupňové rozhodnutí trpí takovými vadami, které mají ve smyslu § 179 neodstranitelný charakter (pokud vyšlo najevo, že k uváděným skutkovým okolnostem vůbec nedošlo, pokud by takový důvod v průběhu prvostupňového či odvolacího řízení odpadl či řízení by bylo právně nepřipustné). Jinými slovy nemělo-li být řízení vůbec vedeno, resp. nemělo-li být v něm vydáno rozhodnutí ve věci samé. Pro jiné vady než vady neodstranitelného charakteru ve smyslu § 179 zákona o služebním poměru nelze v odvolacím řízení rozhodnutí zrušit a řízení zastavit.
45. Konečně v rozsudku ze dne 20. 8. 2015, č.j. 9 As 87/2015-33, Nejvyšší správní soud shledal, že není pochybením, pokud odvolací orgán sám obstarával podklady a doplňoval dokazování, neboť nic jiného mu nezbývalo, hodlal-li odstranit vady v řízení na prvním stupni; zákon takový postup předpokládá. Zákon nikde nestanoví, jaký by měli mít služební funkcionář v prvním stupni a odvolací orgán podíl na dokazování. Není tedy možné spatřovat nezákonnost ani v tom, že odvolací orgán dokazoval příliš intenzivně.
46. V posuzované věci žalobce nebyl informován o výsledku svědků, čímž mu bylo dle odvolacího orgánu upřeno právo dle § 174 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru klást svědkům otázky, resp. právo se hájit dle § 186 odst. 2 téhož zákona. Z tohoto důvodu byly v rámci odvolacího řízení zopakovány výsledky. Dle soudu proto bylo odvolacím orgánem postupováno v souladu se zákonem, když odvolací orgán předchozí pochybení odstranil. Tímto tedy došlo k nápravě odstranitelné vady, současně na základě nově zjištěného skutkového stavu precizoval odvolací orgán jednání žalobce a změnil prvoinstanční rozhodnutí. Důvod k zastavení řízení pro uplynutí subjektivní prekluzivní lhůty (viz vypořádání příslušné námitky v příslušné pasáži odůvodnění tohoto rozsudku), resp. jiné neodstranitelné vady zde dle soudu nebyly.
47. Námitka tak není důvodná.

48. **Ad 4, 5)** Žalobce dále namítá, že posouzení nebezpečnosti jednání žalobce bylo zcela neobjektivní, neboť dozorčí do knihy služeb nezapsal ani změnu týkající se připojení příslušnice k hlídce S 201, pouze si ji poznamenal do svého poznámkového bloku. Z výpovědí rovněž vyplynulo, že ke změnám složení hlídek dochází zcela běžně. Nebylo tedy vyloučeno, že dozorčí mohl žalobcem nahlášenou změny hlídky nezaznamenat do knihy služeb, jsou tak dány důvody pro užití zásady *in dubio pro reo*. Vůči žalobci pak byl i odvolacím orgánem uplatňován nerovný přístup, obdobně jako tomu již několik let činí vedoucí oddělení, což vyplynulo i z provedených výpovědí svědků, když byla vybrána pouze svědectví v jeho neprospěch a zamlčený důkazy svědčící v jeho prospěch.
49. Vzhledem k tomu, že se námitky 4 a 5 žalobce týkají objektivitu přístupu služebních funkcionářů, resp. odvolacího orgánu, posuzoval je soud společně.
50. Dle § 180 odst. 1 zákona o služebním poměru je služební funkcionář povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí, a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí.
51. Podle § 180 odst. 4 téhož zákona služební funkcionář hodnotí důkazy podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti.
52. V posuzované věci byly orgány povinny v souladu s § 50 odst. 1 zákona o služebním poměru postavit na jisto, že se žalobce dopustil jednání, které je kázeňským přestupkem, tedy zaviněným jednáním, kterým žalobce porušil svou povinnost, přičemž takový závěr je výsledkem dokazování a skutkových zjištění.
53. V případě žalobce bylo v řízení mimo jiné vycházeno z instruktáže a knihy služeb, hlídkové knížky žalobce a úředního záznamu žalobce ze dne 3. 9. 2014, ze kterých je zřejmé, kde se měl žalobce zdržovat. V rámci projednání kázeňského přestupku, kdy byl žalobce konfrontován s jednotlivými časy vstupu přes turniket, je v protokolu o projednání kázeňského přestupku s žalobcem ze dne 18. 4. 2014, uvedeno, že přítomnost mimo velené úseky odůvodňoval žalobce opakovanou návštěvou WC. Teprve v rámci svého odvolání žalobce přiznal, že ve skutečnosti sloužil s hlídkou S 202, což potvrdily i svědecké výpovědi. Není tedy pochyb o tom, že se nepohyboval v úsecích, ve kterých se původně pohybovat měl.
54. Odvolací orgán vzal následně na základě svědeckých výpovědí za prokázané, že žalobce požadovanou změnu hlídky ohlásil dozorčímu. Není tedy sporné, zda žalobce požádal dozorčího o změnu, jak opakovaně v žalobě, resp. replice, uvádí žalobce. Dle odvolacího orgánu však nebyl požadavek na změnu akceptován, neboť tato nebyla nikde zaznamenána. Z výpovědí svědků však rovněž vyplynulo, že například kniha služeb není úplná a mohou v ní být nesrovnalosti. Ostatně změna u příslušnice, která se měla připojit k hlídce S 201, v knize rovněž uvedena nebyla, dozorčí si ji pouze dle svého tvrzení poznamenal do bloku vzhledem k tomu, že v jejím případě nemělo jít o změnu výkonu služby. Dle svědeckých výpovědí pak změny hlídek nejsou uváděny ani v hlídkových knížkách. Odvolací orgán si tak položil otázku, jak v dané situaci prokazovat, že byla změna žalobci povolena, přičemž nakonec vyšel z výpovědi dozorčího, který popřel, že by takovému požadavku vyhověl, a podpůrně odkázal i na záznam ze dne 3. 9. 2014, ve kterém sám žalobce změnu neuvedl.

55. Dle soudu z daného stavu věci na jednu stranu vyplývá, že svědeckými výpověďmi byly zpochybněny některé podklady, které slouží k evidenci složení a pohybu hlídek, konkrétně kniha služeb a hlídková knížka. Jinými slovy na pracovišti žalobce tak mohly existovat rozpory mezi faktickým stavem a formálními podklady, minimálně pokud jde o hlídkovou činnost. Potud jde dát žalobci za pravdu. Nicméně dle soudu nelze v souladu s odvolacím orgánem opominout, že změnu úseků, kde se žalobce pohyboval, žalobce nikdy nezaznamenal do úředního záznamu. Žalobce sice ve své žalobě uvádí, že změny složení hlídky se nezaznamenávají ani do úředního záznamu zpracovaného po skončení směny. Nicméně jak bylo uvedeno ve svědecké výpovědi člena hlídky S 202, po ukončení hlídky se píše úřední záznam, přičemž *pokud dojde ke změně hlídkového úseku, tak by to mělo být zaznamenáno*, změna ve složení členů hlídky se však nepíše (str. 2 výpovědi). Dle soudu nelze v souladu s odvolacím orgánem rovněž pominout, že žalobce v rámci kázeňského řízení nejprve tvrdil, že pouze odcházel na WC. To, že by sloužil ve hlídce S 202 a tuto změnu měl povolenu, vůbec neuváděl. Pokud jde o poukaz žalobce na zásadu *in dubio pro reo*, soud k tomu uvádí, že tato zásada zjednodušeně vyžaduje prokázání viny mimo jakoukoliv rozumnou pochybnost. Nelze tedy uvedenou zásadu vykládat tak, že by jakákoli, i sebenepatrnější pochybnost o skutkovém stavu vedla k tomu, že nelze rozhodnout o vině osoby. Z podstaty věci totiž u řady případů bude vždy existovat určitá míra pochybnosti.
56. Městský soud se proto na základě výše uvedeného domnívá, že v posuzované věci byl skutek prokázán mimo rozumnou pochybnost, odvolací orgán v napadeném rozhodnutí dostal povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a při hodnocení důkazů postupoval objektivně.
57. Ohledně uplatňování nerovného přístupu vůči žalobci na jeho pracovišti městský soud uvádí, že v dané věci posuzuje, zda bylo zasaženo do práv žalobce žalobou napadeným rozhodnutím. Neposuzuje tedy přístup ze strany služebních funkcionářů, resp. vedoucího oddělení k žalobci v předcházející době, ani stav na pracovišti. Z tohoto důvodu soud nepřistoupil ani k výsledku svědků, jak je v doplnění repliky navrhoval žalobce. Ostatně žalobce ani neuvádí, co konkrétně by měli svědkové ve vztahu k jednání žalobce objasnit. Pouze tvrdí, že osoby, které vykonávaly službu v hlídkách a službu dozorčího, neustály jednání vedoucího oddělení, resp. pod nátlakem odešly na jiné služební místo.
58. Námitky proto soud nepovažoval za důvodné.
59. **Ad 6, 9)** Žalobce taktéž namítá, že nebyl předložen jediný důkaz, že by změna ve složení hlídky negativně působila na ostatní příslušníky, přičemž příslušníci z oddělení žalobce byli na změny ve složení hlídek zvyklí. Úvahy o ohrožení bezpečnosti mezinárodního letiště a civilního letectví nejsou ničím podloženy. Odvolací orgán pouze konstatoval, v čem spatřoval škodlivost služební funkcionář, přičemž žádný zvlášť závažný následek nenastal. Rovněž je dle žalobce uložený kázeňský trest zjevně nepřiměřený k jednání, které je žalobci kladeno za vinu, přičemž důsledkem odnětí služební hodnosti je propuštění ze služebního poměru - viz § 42 odst. 1 písm. e) zákona o služebním poměru.
60. Vzhledem k tomu, že žalobce námitkami 6 a 9 v podstatě brojí proti postupu při uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti, resp. jeho nepřiměřenosti, i tyto námitky posuzoval soud dohromady.

61. Dle § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru při určení druhu kázeňského trestu se přihlédne k závažnosti kázeňského přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání, k významu a rozsahu jeho následků, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, pohnutkám, dosavadnímu přístupu příslušníka k plnění služebních povinností a k tomu, zda již byl kázeňsky trestán. Jestliže se ve společném řízení projednává více kázeňských přestupků téhož příslušníka, přihlédne se při ukládání druhu kázeňského trestu též k této skutečnosti.
62. Dle § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru kázeňský trest odnětí služební hodnosti se ukládá za kázeňský přestupek se zvlášť škodlivým následkem, za porušení povinnosti vyplývající z omezení práv příslušníka, za jednání, kterým příslušník porušil služební slib, *za opakované spáchání kázeňského přestupku se škodlivým následkem, jestliže předcházející uložení kázeňských trestů nevedlo v období 3 let k obnovení služební kázně příslušníka*, za jednání, které má znaky přestupku a je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka, anebo za opakované dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení.
63. V rozsudku ze dne 10. 2. 2016, č.j. 5 As 35/2014-25, Nejvyšší správní soud konstatoval, že výjimkou z postupu dle § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru je v tomto směru právě jen kázeňský trest odnětí služební hodnosti. Právě závažnost tohoto druhu trestu zákonodárce zřejmě vedla k přijetí právní úpravy, která podmínky pro jeho obligatorní uložení definuje v relativně samostatném a komplexním § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru, které je třeba považovat za ustanovení zvláštní vůči § 186 odst. 5 téhož zákona. Platí tak, že pokud je naplněna některá z hypotéz uvedených v této normě, nastoupí povinnost služebního funkcionáře uložit předmětný kázeňský trest a prostor pro jeho správní uvážení tu není dán. Není zde tedy dán prostor pro zvažování kritérií dle § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru. Záruka přiměřeného a spravedlivého kázeňského trestu, jakož i toho, že daný příslušník nebude vystaven svévolnému jednání služebního funkcionáře, spočívá v důkladném zjišťování naplnění podmínek pro uložení příslušného kázeňského trestu a jeho řádném odůvodnění. U každé takto formálně vymezené „skutkové podstaty“ je totiž třeba počítat s explicitně formulovaným či implicitním *materiálním korektivem* spočívajícím v hodnocení škodlivosti příslušného jednání, ovšem v rámci pojmů použitých přímo v § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru.
64. V posuzované věci je z rozhodnutí zřejmé, že důvodem pro uložení kázeňského trestu odnětí hodnosti bylo u žalobce opakované spáchání kázeňského přestupku se škodlivým následkem, přičemž předcházející uložení kázeňských trestů nemělo vést v období 3 let k obnovení služební kázně u žalobce.
65. Odvolací orgán v části svého rozhodnutí věnující se uložení sankci (str. 10-11) nejprve zrekapituloval příslušná ustanovení zákona o služebním poměru. Poté konstatoval, že služební funkcionář musí dostatečně odůvodnit zákonnost uložení kázeňského trestu s ohledem na naplnění hledisek zakotvených v § 186 odst. 5 a odst. 7 zákona o služebním poměru. Následně uvedl, že věnoval pozornost významu a rozsahu následků přestupku, přičemž v této souvislosti sděluje, co všechno uvedl příslušný služební funkcionář v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí, resp. služební charakteristice žalobce. Konkrétně že jeho jednání negativně působí na ostatní příslušníky, ohrožuje i zajišťování ochrany a bezpečnosti mezinárodního letiště a civilního letectví, a dále že byl žalobce opakovaně kázeňsky řešen a vyjmenovává jeho kázeňské přestupky, včetně trestů. Na základě množství přestupků (celkem tři v letech 2011, 2013, 2014) poté dochází k závěru,

že výkon služby žalobce nebyl bezproblémový, proto u žalobce nedošlo k obnovení služební kázně.

66. Nicméně s odkazem na výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2016, č.j. 5 As 35/2014-25, městský soud nepovažuje takové zdůvodnění odvolacího orgánu ve vztahu ke splnění podmínek odnětí služební hodnosti za řádné. Dle soudu je nutné v první řadě zopakovat, že odnětí služební hodnosti představuje v podstatě nejprísnější kázeňský trest, přičemž § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru obsahuje výčet předpokladů, pro které lze takový trest uložit. Příslušný orgán pak musí nejen uvést ale i přesvědčivým způsobem zdůvodnit, že jsou dány důvody pro uložení daného trestu. V dané věci tedy měly orgány ve svých rozhodnutích v souladu s materiálním korektivem jednak řádně zhodnotit kritérium škodlivosti u dané skutkové podstaty a dále vysvětlit proč u příslušníka nedošlo v období 3 let k obnovení služební kázně.
67. V odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí však argumentace, která by se týkala naplnění podmínek pro uložení daného trestu, v podstatě absentuje. Žalovaný dostatečně nevysvětlil, proč setrval na stejném trestu, který byl uložen prvoinstančním rozhodnutím, pokud zásadním způsobem zmírnil povahu vadeného jednání žalobce. V prvoinstančním rozhodnutí služební funkcionář vycházel z toho, že měl žalobce výkon služby opustit. V rámci odvolacího řízení však bylo vzato za prokázané, že žalobce výkon služby neopustil, ohlásil úmysl změnit hlídku a službu konal (bez souhlasu) s hlídkou S 202, přičemž k hlídce S 201 se připojila jiná příslušnice. Samotná činnost hlídek tedy byla zachována a hlídky fungovaly, přičemž ze spisového materiálu je i zřejmé, že hlídka S 202 část služby trávila oproti původnímu plánu převážením věcí do skladu na základě požadavku vrchní inspektorky. Příslušníci byli navíc zvyklí na změny ve složení hlídek. V tomto ohledu proto obecné konstatování služebního funkcionáře o ohrožení zajištění ochrany a bezpečnosti mezinárodního letiště a civilního letectví a negativní působení jednání žalobce na ostatní, na které odvolací orgán v napadeném rozhodnutí pouze odkázal, dle soudu není dostačující. Chybí zde vlastní úvahy po doplnění dokazování v rámci odvolacího řízení a zejména konkrétní vysvětlení ve vztahu k ohrožení ochrany a bezpečnosti letiště, která jistě obecně nespočívá na osobě žalobce. Byl tak například konkrétně zmařen nějaký služební zákrok, potažmo realizace nějakého bezpečnostního opatření?
68. Sám odvolací orgán se toliko soustředil pouze na samotné množství kázeňských prohřešků, které jistě bude významným kritériem, jak ostatně předpokládá hypotéza této skutkové podstaty, nicméně dle soudu se úvaha služebního funkcionáře nemůže omezit pouze tímto směrem. V této souvislosti lze ostatně dále odkázat již na doporučení senátu poradní komise, ve kterém samotný senát upozorňoval, že v prvoinstančním rozhodnutí nebylo řádně posouzeno naplnění podmínek pro uložení tohoto trestu. Konkrétně, jak bylo uvedeno výše, že bylo pouze obecně poukázáno na úkoly v rámci ochrany civilního letectví, chyběla tak konkrétní argumentace. Rovněž nebyla ve vztahu k „nápravě“ žalobce zohledněna „frekvence“ deliktního jednání, a že je s ohledem na jednotlivé tresty (písemné napomenutí, snížení základního tarifu o 5% na tři měsíce, resp. upuštění od potrestání) zřejmé, a že nebyly dřívější přestupky hodnoceny jako natolik závažná pochybení. Není tedy zřejmé, v čem byl spatřován škodlivý následek předchozích kázeňských přestupků. Jinými slovy že vzhledem k časovým odstupům mezi prohřešky a uloženými tresty nelze jednoznačně dojít k závěru o neobnovení služební kázně u žalobce. Dále nebylo ani vzato v úvahu, že žalobci ve služební charakteristice vytýkaná jednání nebyla vždy kázeňsky

řešena a konečně, že i přes „negativní“ hodnocení žalobce byl vedoucím oddělení velen jako velitel hlídky.

69. Městský soud musí v této souvislosti konstatovat, že nic z výše uvedeného se nepromítlo do žalobou napadeného rozhodnutí. Byť tedy odvolací orgán mohl a měl splnění předpokladů pro odnětí uložení hodnosti řádně zdůvodnit, neučinil tak. Jakkoli mají závěry senátu poradní komise doporučující charakter, viz vypořádání příslušné námitky níže, soud považuje senátem uvedené okolnosti za relevantní pro posouzení, zda byly splněny podmínky pro uložení trestu odnětí služební hodnosti adekvátní, a ztotožňuje se s tím, že tyto okolnosti se měly promítnout do úvah odvolacího orgánu.
70. Lze proto uzavřít, že jak služební funkcionář v prvoinstančním rozhodnutí, tak ani odvolací orgán nedostáli povinnosti důkladného zjišťování splnění podmínek pro uložení trestu odnětí služební hodnosti a jeho řádného odůvodnění, což je důvodem ke zrušení rozhodnutí. Žalovaným uvedené důvody pro takto závažný trest nejsou dostatečné. Pokud v dalším řízení setrvá odvolací orgán na závěru, že za žalobcovo jednání nelze uložit jiný kázeňský trest, než odnětí služební hodnosti, musí řádně posoudit splnění podmínek pro uložení tohoto trestu, a řádně tento závěr zdůvodnit. Pokud by však odvolací orgán shledal, že nejsou splněny předpoklady pro aplikaci § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru, bude naopak nutné, aby vyhodnotil kritéria podle § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru.
71. Tuto námitku proto shledal soud důvodnou.
72. **Ad 7, 8)** Žalobce taktéž namítá nevypořádání všech námitek, které uvedl ve svém odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí. Konkrétně, že se odvolací orgán neměl vypořádat s námitkami, které žalobce směřoval proti hodnocení jeho služební činnosti, a dále u řady dalších odvolacích námitek pouze odkázal na pasáže vlastního rozhodnutí. Nijak se jimi tedy nezabýval a vyjádření k nim absentuje.
73. K tomu soud nejprve připomíná, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76). Judikatura přitom konstatovala, že o nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů lze hovořit i v situaci, kdy se správní orgán v rozhodnutí řádně nevypořádá se všemi námitkami účastníka řízení, resp. své rozhodnutí neodůvodní vůbec nebo nedostatečně s ohledem na zákonné požadavky (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, sp. zn. 2 As 37/2006, ze dne 23. 7. 2008, sp. zn. 3 As 51/2007, a ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. 6 Ads 99/2011). Takový nedostatek přitom nelze zhojit až ve vyjádření k žalobě (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, sp. zn. 8 Afs 66/2008, a ze dne 13. 10. 2004, sp. zn. 3 As 51/2003). Současně však není přípustné institut nepřezkoumatelnosti rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013 č. j. 1 Afs 92/2012-45, bod 28).

74. Ve vztahu k žalobní námitce ohledně nevypořádání námitek proti služebnímu hodnocení z odvolání žalobce vyplývá, že žalobce se obsáhle vyjádřil k charakteristice jeho osoby v písemnosti vedoucího oddělení ze dne 16. 4. 2014, přičemž rozporoval jednotlivé skutečnosti tam uvedené k jeho osobě, včetně jednotlivých kázeňských pochybení. Nesouhlasil ani se závěry služebního hodnocení, že by byl nespolehlivým policistou, resp. že při výkonu služby dosahuje dobrých výsledků s výhradami, proti čemuž podal námitky. V žalobě napadeném rozhodnutí pak bylo k tomuto odvolacím orgánem konstatováno, že služební hodnocení je platné a odvolatel již svého práva podat proti němu námitky využil. Pokud by při odůvodnění námitek argumentoval obdobně jako v odvolání, mohl by dosáhnout změny služebního hodnocení. Další dokazování skutečností stran služebního hodnocení však v dané věci považoval odvolací orgán za nezákonné, návrh na výslech svědků v tomto ohledu za nadbytečný.
75. Z uvedeného je tedy zřejmé, že odvolací orgán na danou námitku žalobce reagoval, tj. neopomněl ji, z jeho reakce je i zřejmé, jak se k námitce staví a proč ji ve vztahu k projednávané věci nepovažoval vůbec za relevantní, včetně žalobcova návrhu na provedení důkazů svědeckými výpověďmi. To, že žalobce s názorem odvolacího orgánu v tomto ohledu věcně nesouhlasí, ještě nezakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Současně je nutné doplnit, že pokud odvolací orgán souhlasí se závěry prvoinstančního orgánu a převezme je i do svého rozhodnutí, rovněž to nezakládá nepřezkoumatelnost.
76. Pokud jde o vypořádání ostatních námitek odvolacím orgánem, a to odkazem na části odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, městský soud k tomu uvádí, že námitka ohledně nedodržení subjektivní prekluzivní lhůty byla odvolacím orgánem v souladu s jeho odkazem na stranu 5 rozhodnutí na této straně také i řádně vypořádána. Odvolací orgán se touto námitkou podrobně zabýval, je zřejmé, z jakých důvodů nesdílí názor žalobce ohledně určení rozhodného okamžiku běhu lhůty. Soud se k určení tohoto okamžiku vyjádřil výše, neboť žalobce v žalobě uplatnil totožnou námitku jako v odvolání.
77. K vypořádání námitek uvedenými odvolacím orgánem pod body 1 až 4, městský soud shledal, že odvolací orgán v rámci odvolacího řízení znovu prováděl výslechy svědků, doplnil skutkový stav, a na základě poznatků přistoupil ke změně rozhodnutí. V této souvislosti se v části věnované posouzení věci podrobně věnoval tomu, že bylo ve výsledku prokázáno, že žalobce vykonával službu s hlídkou S 202, přičemž odvolací orgán konstatoval, že zápisy z knihy služeb nejsou úplné. Nebylo však zjištěno, že by žalobce změnu hlídky měl dozorčím odsouhlasenou. Odvolací orgán se vyjádřil i k nedodržení služební kázně a porušení služebního slibu, resp., že žalobce neuposlechl pokyn (rozkaz) - viz str. 10 napadeného rozhodnutí. Na tomtéž místě reagoval i na druh uložené sankce – k nedostatkům v tomto ohledu soud v podrobnostech odkazuje na vypořádání námitek 6 a 9. Jak přitom bylo uvedeno výše, odvolací orgán nemusí reagovat na všechny myslitelné aspekty žalobcovy námitek.
78. V tomto ohledu proto soud pochybení, které by zakládalo nepřezkoumatelnost, neshledal. Námitky proto nejsou důvodné.
79. **Ad 10)** Žalobce konečně namítá, že napadené rozhodnutí vychází ze zcela jiných zjištění, než předložil senát poradní komise policejního prezidenta ve svém doporučení, přičemž tento dospěl k závěru, že žalobci měl být uložen trest snížení základního tarifu 15% na

dobu 3 měsíců, a senát současně rovněž doporučil iniciovat kontrolu nestandardních vztahů na územním oddělení inspektorátu.

80. Dle § 194 služebního zákona o odvolání (rozkladu), v obnoveném řízení, v přezkumném řízení a o námitkách proti služebnímu hodnocení rozhoduje služební funkcionář na základě návrhu poradní komise. Členy poradní komise jmenuje a pravidla jejího jednání stanoví služební funkcionář, pro kterého poradní komise připravuje návrh rozhodnutí.
81. K tomu soud v souladu s tím, co již uvedl výše, připomíná, že v rámci odvolacího řízení byly provedeny výslechy svědků a doplněny podklady pro rozhodnutí, přičemž na základě zjištění byl upřesněn skutkový stav ve vztahu k jednání žalobce. Soud však neshledal, že by žalobou napadené rozhodnutí vycházelo ze zcela jiných zjištění, než předložil senát poradní komise, jak se domnívá žalobce. Ostatně žalobce toto ani nijak nespecifikuje, pouze ve vztahu k uloženému trestu obsáhle cituje z doporučení komise, která navrhuje jako trest toliko snížení základního tarifu 15% na dobu tří měsíců především s ohledem na dlouhodobější prognózu chování žalobce a nedostatečnou argumentaci v rámci prvoinstančního rozhodnutí pro odebrání služební hodnosti.
82. Pokud jde však o samotný výstup senátu poradní komise, jedná se svou povahou o doporučení, které není pro služebního funkcionáře závazné, byť výstup komise může být nepochybně z hlediska objektivit a odbornosti přínosem a lze se domnívat, že v řadě případů budou její závěry i respektovány. Z formálního hlediska však komise není nadána rozhodovací pravomocí, ač v širším smyslu participuje na rozhodování služebního orgánu již jen tím, že doplňuje podklady pro jeho rozhodnutí. To však v souladu s tím, co konstatoval žalovaný, nemění nic na rozhodovací pravomoci příslušného služebního funkcionáře, tj. zde prvního náměstka policejního prezidenta, a jeho odpovědnosti za konečné rozhodnutí (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2013, č.j. 3 Ads 51/2012-48). Jestliže jeho rozhodnutí i přes doporučení senátu poradní komise nebude ve výsledku splňovat zákonné požadavky, vystavuje se tomu, že bude zrušeno.
83. Námitka není důvodná.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

84. Městský soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že žaloba byla podána důvodně, a soud proto napadené rozhodnutí zrušil podle § 78 odst. 1 soudního řádu správního a věc dle § 78 odst. 4 soudního řádu správního vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 soudního řádu správního).
85. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 soudního řádu správního. Žalobce byl ve věci samé úspěšný, proto mu přísluší právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení proti neúspěšnému žalovanému.
86. Náhradu nákladů řízení představují náklady právního zastoupení za čtyři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, replika a účast na ústním jednání), přičemž sazba odměny za jeden úkon právní služby činí dle advokátního tarifu – vyhlášky č. 177/1996 Sb. částku 3 100 Kč (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), g) cit. vyhlášky v rozhodném znění), tj. 4 x 3 100 Kč, a čtyři paušální částky ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 cit. vyhlášky), tj. 4 x 300 Kč, přičemž právní zástupce žalobce je zároveň plátcem DPH. Celková výše nákladů, které žalobci v tomto řízení vznikly, činí 16 456 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 12. listopadu 2018

JUDr. Karla Č h á b e r o v á v.r.
předsedkyně senátu