



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců Mgr. Milana Taubera a JUDr. Jana Ryby v právní věci žalobkyně: **L. D.**, bytem S. 2519/6, O.-P., zastoupená JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Těšnovská 9, Brno, proti žalovanému: **první náměstek policejního prezidenta**, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 12. 2015, č. j. PPR-15518-51/ČJ-2011-990131,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí prvního náměstka policejního prezidenta ze dne 1. 12. 2015, č. j. PPR-15518-51/ČJ-2011-990131, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předmět sporu a předcházející řízení

Ředitel Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje rozhodnutím ze dne 12. 7. 2011, č. RŘKRPMŠK-OP-123/2011, propustil žalobkyni dle § 42 odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „služební zákon“), ze služebního poměru příslušníka Policie ČR. Ředitel dospěl k závěru, že žalobkyně jednala v přesně nezjištěné době, nejméně od června 2010 do 31. 12. 2010 jako příslušnice Policie ČR zařazená na Inspektorátu cizinecké policie v Opavě, kde plnila úkoly na úseku povolování pobytu cizinců na území České republiky, v rozporu s ustanovením § 115 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii ČR (dále jen „policejní zákon“), a v rozporu s §

15 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), když průběžně poskytovala informace o průběhu a stavech správních řízení o udělení povolení k pobytu cizincům I. K.. Při tomto jednání si žalobkyně byla plně vědoma, že napomáhá osobám cizí státní příslušnosti získat neoprávněnou výhodu spočívající v tom, že budou moci pobývat na území České republiky v rozporu s právní úpravou pobytu cizinců podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „cizinecký zákon“). V rámci této činnosti žalobkyně převzala od I. K. úplatek ve formě finanční hotovosti ve výši 2 000 Kč a dále od občana Vietnamu H. N. vystupujícího pod přezdívkou „P.“ jako úplatek dosud blíže nespecifikované věcné dary nezjištěné hodnoty. Popsaným jednáním se žalobkyně účastnila činnosti organizované zločinecké skupiny, jejímiž členy byli jmenovaný občan Vietnamu a I. K.. Tato skupina minimálně od června 2010 do 31. 12. 2010 zajišťovala na pracovišti Policie ČR Inspektorátu policie v Opavě za dosud nezjištěnou finanční odměnu dosud nezjištěným způsobem obnovení popřípadě prodloužení nebo změnu účelu pobytu ve formě pobytového víza pro osoby pocházející z Vietnamu, které měly na území České republiky povolení pobyt, avšak dlouhodobě se zde nezdržovaly. Ředitel dospěl k závěru, že žalobkyně se dopustila porušení služebního slibu zavržením hodným jednáním, které mělo znaky trestných činů v § 329 odst. 1 písm. a), § 331 odst. 1 a 3 písm. b), § 341 odst. 1 a § 361 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. Ve svých zjištěních vycházel ředitel především z usnesení Okresního státního zastupitelství v Ostravě ze dne 29. 6. 2011, č. j. SV /2011, které mu bylo doručeno dne 4. 7. 2011.

Policejní prezident rozhodnutím ze dne 14. 10. 2011, č. j. PPR-15518-5/ČJ-2011-99KP, zamítl odvolání žalobkyně, rozhodnutí ředitele o propuštění žalobkyně potvrdil a nepřiznal žalobkyni právo na náhradu nákladů řízení.

Proti uvedenému rozhodnutí brojila žalobkyně žalobou u zdejšího soudu. Městský soud v Praze napadené rozhodnutí zrušil rozsudkem ze dne 10. 12. 2014, č. j. 9Ad 25/2011-53, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Soud napadené rozhodnutí shledal za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)] a dále proto, že skutkový stav, který správní orgán vzal za základ napadeného rozhodnutí, neměl oporu ve spise [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

Soud žalovanému konkrétně vytknul, že

- nevypořádal se celou řadou odvolacích námitek žalobkyně, ačkoli takovou povinnost měl dle § 181 odst. 5 služebního zákona;
- nedostatečně identifikoval vytýkaný skutek žalobkyně: obsah poskytovaných informací I. K., obsah kontaktů mezi údajnými členy zločinecké skupiny a způsob zajišťování obnovení, případně prodloužení nebo změnu účelu pobytu ve formě pobytového víza pro osoby pocházející z Vietnamu;
- nevypořádal se s námitkou ohledně porušení § 2 odst. 4 správního řádu, když přistupoval odlišně ke kolegyni žalobkyně paní M. J., kterou namísto propuštění postavil mimo službu;
- neuvedl, proč uvěřil výpovědi I. K. o poskytnutí úplatku žalobkyni, přestože žalobkyně přijetí úplatku popřela;
- neopatřil si před vydáním rozhodnutí v rozporu s § 180 odst. 1 služebního zákona podklady pro rozhodnutí. Vycházel toliko z usnesení Okresního státního zastupitelství v Ostravě ze dne 29. 6. 2011, č. SV-6/2011-2, o zahájení trestního stíhání proti žalobkyni, což soud nepovažoval za dostatečný důkaz, ale pouze za procesní úkon, který by prokazoval, že se žalobkyně dopustila vytýkaného jednání.

Naopak soud nepřisvědčil námitkám žalobkyně

- o nepoužitelnosti důkazů, které byly provedeny v rámci trestního řízení;
- o nedodržení zákonem stanovené objektivní a subjektivní lhůty pro vydání rozhodnutí o jejím propuštění ze služebního poměru. Služební funkcionář při rozhodování v dané věci vycházel toliko z usnesení o zahájení trestního stíhání proti žalobkyni, které mu bylo doručeno dne 4. 7. 2011. Zároveň byla zachována i jednoroční lhůta, protože se žalobkyně měla dopouštět vytýkaného jednání od června 2010 do 31. 12. 2010;
- požadavku, aby byla předmětem dokazování dobrá pověst Policie České republiky, protože její pověst nemohou ovlivnit ojedinělé excesy.

Závěrem soud konstatoval, že se nezabýval hmotněprávními námitkami, protože by to bylo za dané situace předčasné. Správní orgány měly prvně provést důkazy k řádnému zjištění skutkového stavu a neměly opomenout se vypořádat se všemi odvolacími námitkami.

Žalovaný v dalším řízení vydal žalobou napadené rozhodnutí ze dne 1. 12. 2015, č. j. PPR-15518-51/ČJ-2011-990131, kterým změnil rozhodnutí krajského ředitelství. Žalobkyně byla podle nového výroku propuštěna dle § 42 odst. 1 písm. d) služebního zákona pro jednání spočívající v tom, že přesně v nezjištěné době nejméně od 3. 8. 2010 do 31. 12. 2010 na území okresu Opava jako příslušnice Policie České republiky, služebně zařazená do 31. 12. 2010 v inspektorátu cizinecké policie v Opavě, kde plnila služební úkoly na úseku povolování a prodlužování pobytu cizinců na území České republiky poskytovala prostřednictvím svého soukromého mobilního telefonu a osobních schůzek průběžně I. K. a T. H. N. v rozporu s § 115 odst. 1 policejního zákona a § 15 odst. 3 správního řádu konzultace, rady a informace o stavu správních řízení o udělení povolení k pobytu cizincům a snažila se ovlivnit rychlost vyřízení žádostí o udělení povolení k pobytu cizinců na území České republiky. Přitom si byla vědoma, že takto napomáhá osobám cizí státní příslušnosti v tom, že budou moci pobývat na území České republiky, aniž by splňovaly podmínky stanovené v cizineckém zákoně. Žalobkyně v rámci této činnosti převzala od K. jako odměnu finanční hotovost ve výši 2 000 Kč a přesně nezjištěného dne v prosinci 2010 převzala prostřednictvím K. od N. jako odměnu tašku s hodinkami, čaji, kávou a dalšími dosud blíže neurčenými věcnými dary nezjištěného hodnoty a tímto jednáním se záměrně účastnila činnosti organizované zločinecké skupiny, jejímiž členy byly N., K., P. V. a prap. M. J. A to s vědomím, že tato organizovaná zločinecká skupina měla dlouhodobý charakter, vnitřní strukturu, přesné rozdělení funkcí a dělbu činností a byla zaměřena na dosažení finančního zisku soustavným páčáním úmyslné trestné činnosti spočívající v organizování nelegální migrace občanů Vietnamu přes území České republiky do dalších zemí Evropské unie. Na žádost N. a K. zajišťovala pro osoby pocházející z Vietnamu, které měly povolen pobyť na území České republiky, avšak ve skutečnosti se v tuzemsku nezdržovaly, obnovení, popřípadě prodloužení nebo změnu účelu pobytu ve formě pobytového víza, a to zejména tím, že jako oprávněná úřední osoba dle § 15 odst. 2 správního řádu přijímala jako pravé předkládané doklady o zajištění ubytování dle § 31 odst. 1 písm. d) cizineckého zákona, přestože si byla vědoma, že cizinci přinejmenším u ubytovatelky V. na adrese S. 2744/2, O., ve skutečnosti nikdy ubytováni nebyli. Tím porušila § 50 odst. 3 správního řádu a § 37 odst. 2 písm. a) cizineckého zákona a jednala v rozporu s § 45 odst. 1 písm. b) služebního zákona. Žalovaný dospěl k závěru, že tak žalobkyně porušila služební slib ve smyslu § 17 odst. 3 služebního zákona zavrženímhodným jednáním, které mělo znaky trestných činů dle § 329 odst. 1 písm. a), § 331 odst. 1 a 3 písm. b), § 341 odst. 1 a § 361 odst. 1 trestního zákoníku. Služební poměr ji dle § 42 odst. 5 písm. a) služebního zákona skončil dnem 14. 7. 2011. Žalovaný nepřiznal žalobkyni právo na náhradu nákladů řízení.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

Žalobou podanou dne 1. 2. 2016 napadla žalobkyně nadepsané rozhodnutí žalovaného. V rámci žalobních bodů žalobkyně namítá, že v dané věci rozhodoval věcně nepřislušný a vyloučený správní úřad, protože o námitce podjatosti nebylo v době vydání napadeného rozhodnutí rozhodnuto nadřízeným správním úřadem. Žalovaný se také dostatečně nevypořádal s odvolacími důvody, a proto je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné, přičemž tato vada měla i vliv na jeho soulad s právními předpisy. Žalovaný dále nerespektoval závazný právní názor soudu, zejména nedoplnil dokazování. Činy žalobkyně, na základě kterých byla propuštěna, nebyly dostatečně konkretizovány, nebyly prokázány a neměly znaky trestných činů. Žalovaný rovněž porušil legitimní očekávání žalobkyně, protože v jejím případě rozhodl jinak, než bylo rozhodnuto o služebním poměru její spoluobviněné. Žalovaný rozhodoval na základě nezákonných důkazních prostředků, které měly základ v poznatcích získaných operativními prostředky v trestním řízení. Jelikož nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav, žalovaný porušil zásadu materiální pravdy. Navíc žalovaný rozhodl v době, kdy k tomu neměl pro uplynutí zákonem stanovené lhůty pravomoc. Žalobkyně z uvedených důvodů navrhuje, aby soud rozhodnutí obou správních orgánů zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, popř. vyslovil nicotnost napadeného rozhodnutí.

Ve vyjádření ze dne 29. 3. 2016, č. j. PPR-15518-67/ČJ-2011-990131 navrhl žalovaný zamítnutí žaloby a k meritu věci uvedl, že napadeným rozhodnutím nebylo odvolání zamítnuto a nalézací rozhodnutí potvrzeno, jak žalobkyně opakovaně uvádí. V žalobě jsou napadány citace z žalovaného rozhodnutí, které se v něm však nevyskytují. Ačkoli žalobkyně napadá žalovaného, že nebyly vypořádány všechny její námitky, z textu rozhodnutí je zřejmé, že vypořádány byly. Žalobkyně tak zcela očividně brojí proti původnímu rozhodnutí, případně namítá vady nalézacího rozhodnutí, které však byly napraveny žalovaným rozhodnutím.

Po zrušení původního rozhodnutí žalovaný postupoval zcela v souladu se závazným právním názorem vyjádřeným v rozsudku Městského soudu v Praze. Spisový materiál tak byl doplněn o příslušné podklady z trestního řízení – kopii spisu Okresního soudu v Ostravě sp. zn. 3T 3/2012. S kompletním spisovým materiálem se pak seznámil zmocněnec dne 23. 7. 2015, kdy proběhlo jednání senátu poradní komise. Žalovaný v napadeném rozhodnutí zhodnotil veškeré podklady rozhodnutí, přičemž v případě odporujících si zjištění žalovaný odůvodnil, ze kterých skutečností vycházel a proč.

K otázce legitimního očekávání se žalovaný vyjádřil v napadeném rozhodnutí. Za podstatné považoval to, že v případě žalobkyně rozhodoval v prvním stupni ředitel krajského ředitelství policie, jehož nadřízeným je policejní prezident. V případě kolegyně žalobkyně pak rozhodoval v prvním stupni ředitel oboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra, jehož nadřízeným správním orgánem je ministr vnitra. Nelze tak dovozovat nezákonnost z toho, že se jiný správní orgán po provedení vlastního dokazování rozhodl řešit jiný individuálně určený případ odlišně.

Žalovaný se dále vyjadřuje ke vznesené námitce podjatosti. Správní řád v § 14 odst. 5 nestanoví, jakou formou má být o podjatosti rozhodnuto. Služební zákon pak neumožňuje v řízení ve věcech služebního poměru vydávat rozhodnutí ve formě usnesení. Navíc, jelikož je podjatost ve smyslu citovaného ustanovení nezpochybnitelnou skutečností, potřeba vydání samostatného rozhodnutí je podstatně snížena. První náměstek policejního prezidenta tak byl

určen jako služební funkcionář oznámením ze dne 10. 9. 2015. Žalovaný se dále domnívá, že svým způsobem námitku podjatosti policejní prezident vyřešil, protože rozhodnutí správních orgánů je nezbytné považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu bez ohledu na to, jak je daný úkon označen. Policejní prezident nemohl postoupit námitku podjatosti ministru vnitra, protože by porušil § 2 služebního zákona. Ministr vnitra je toliko oprávněn jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru policejního prezidenta a ve věcech příslušníků uvedených v § 2 odst. 2, 3 a 4 služebního zákona, dále je příslušný rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí, které v prvním stupni vydal policejní prezident a v rámci přezkumného řízení. Oproti předchozí právní úpravě tak ministr nemá generální personální pravomoc vůči všem příslušníkům Policie ČR.

Žalovaný pak správnost svého postupu dokládá i odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 3 Ads 133/2012-19, a 9. 3. 2016, č. j. 3 As 15/2016-47. Navíc služební funkcionáři nejsou pouze oprávněné úřední osoby, ale jedná se o samostatné správní orgány, které rozhodují vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Žalovaný podotýká, že není zřejmé, co si žalobkyně představovala pod postupem dle § 131 odst. 4 správního řádu, protože ministr by neměl koho určit – na úrovni policejního prezidenta neexistuje žádný služební funkcionář. Nepřipadá rovněž v úvahu, aby namísto policejního prezidenta podjatého dle § 14 odst. 5 správního řádu vystupoval kupříkladu generální ředitel Hasičského záchranného sboru ČR.

Závěrem žalovaný uvádí, že se neztotožňuje s názorem žalobkyně, že případné vady lze zhojit pouze v novém řízení v prvním stupni. Pokud by soud zrušil vedle rozhodnutí žalovaného i nalézací rozhodnutí, nebylo by možné žalobkyni propustit pro vytýkané jednání pro uplynutí subjektivní a objektivní lhůty, v nichž musí být rozhodnutí o propuštění doručeno.

III. Posouzení žaloby

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první zákona s. ř. s.) a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Soud o věci samé rozhodl bez nařízení jednání, protože žalovaný podstatným způsobem porušil ustanovení o řízení před správním orgánem, což mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]

Žaloba je důvodná.

Soud se nejprve zabýval tvrzením žalobkyně, že žalovaný řádně nevypořádal námitku podjatosti a že rozhodovala systémově podjatá osoba.

Žalobkyně konkrétně namítá, že původní rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vydal plk. T. T. v pozici krajského ředitele a odvolací rozhodnutí měl vydat stejný policista v pozici policejního prezidenta.

Žalobkyně připsesem ze dne 31. 7. 2015 vnesla ve smyslu § 14 odst. 5 správního řádu námitku systémové podjatosti, ale o této námitce nebylo ke dni podání žaloby rozhodnuto.

O vyřízení námítky podjatosti obdržela žalobkyně toliko prosté sdělení od správního úřadu, kterým jí oznámil, že místo policejního prezidenta bude rozhodovat (jemu přímo podřízený pracovník) plk. Mgr. M. V. jednající v postavení prvního náměstka policejního prezidenta. Správní úřad tak negoval princip systémové podjatosti, snažil se vyloučit postup dle § 131 odst. 4 správního řádu a ignoroval povinnost rozhodnout o vznesené námitce podjatosti. Dále pak nebylo rozhodnuto ani o další samostatné námitce podjatosti prvního náměstka policejního prezidenta. Řízení je tak zatíženou vadou týkající se porušení zásady zákonnosti.

Podle § 14 odst. 3 správního řádu „[ú]řední osoba, která se dozví o okolnostech nasvědčujících, že je vyloučena, je povinna o nich bezodkladně uvědomit svého představeného. Do doby, než představený posoudí, zda je úřední osoba vyloučena, a provede potřebné úkony, může tato osoba provádět jen takové úkony, které nesnesou odkladu“.

Podle § 14 odst. 4 správního řádu „[p]ředstavený úřední osoby, která je vyloučena, za ni bezodkladně určí jinou úřední osobu, která není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti. Usnesení o tom se pouze poznamená do spisu. Nelze-li určit nikoho jiného, bezodkladně o tom uvědomí nadřízený správní orgán a spolu s tím mu předá spis. Nadřízený správní orgán postupuje podle § 131 odst. 4“.

Podle § 14 odst. 5 správního řádu „[v]yloučena je též ta úřední osoba, která se účastnila řízení v téže věci na jiném stupni. Důvodem vyloučení není účast na úkonech před zahájením řízení nebo na výkonu kontroly prováděné podle zvláštního zákona“.

Podle § 131 odst. 4 správního řádu „[n]adřízený správní orgán usnesením pověří k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu, jestliže podřízený správní orgán není z důvodu vyloučení všech úředních osob (§ 14) tohoto orgánu nebo členů orgánu, který rozhoduje ve sboru (dále jen "kolegiální orgán"), způsobilý věc projednat a rozhodnout; v tomto případě nadřízený správní orgán pověří správní orgán, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu“.

Ze správního spisu soud zjistil k případu žalobkyně tyto podstatné skutečnosti:

Rozhodnutí ze dne 12. 7. 2011, č. j. RŘKŘPMSK-OP-123/2011, vydal ve funkci ředitele Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje plk. Mgr. Bc. T. T..

Přípisem ze dne 31. 7. 2015 poukázala žalobkyně zejména na skutečnost, že Mgr. Bc. T. T. je s ohledem na § 14 odst. 5 správního řádu vyloučen z toho důvodu, že rozhodoval v prvním stupni.

V odpovědi ze dne 10. 9. 2015, č. j. PPR-15518-42/ČJ-2011-990131, na uvedený přípis podal policejní prezident brig. gen. Mgr. Bc. T. T. rozsáhlý výklad ohledně aplikace institutu podjatosti v řízeních o služebním poměru. Vzhledem k tomu, že právní úprava nepředvíдалa řešení takové situace, pro zachování § 14 odst. 5 správního řádu vycházel policejní prezident z vnitřního předpisu – rozkazu policejního prezidenta č. 135/2014. Na základě něho dospěl k závěru, že rozhodne ve věci žalobkyně jeho první náměstek.

Žalobkyně reagovala přípisem ze dne 24. 9. 2015, že o její námitce podjatosti nebylo dosud rozhodnuto. Rovněž poukazovala na negaci systémové podjatosti ve smyslu § 14 odst. 5 správního řádu a na pokus o vyloučení postupu dle § 131 odst. 4 téhož zákona. Vznesená námitka mohla být totiž předložena k posouzení toliko nadřízenému správnímu úřadu. Žalobkyně rovněž vznesla námitku systémové podjatosti plk. Mgr. M. V., prvního náměstka policejního prezidenta, který je policejnímu prezidentovi přímo podřízen.

Rozhodnutí ze dne 1. 12. 2015, č. j. PPR-15518-51/ČJ-2011-990131, vydal první náměstek policejního prezidenta.

Soud předně uvádí, že ačkoli služební zákon institut námitky podjatosti a vyloučení služebního funkcionáře neobsahuje, zaplňuje tuto mezeru ve služebním zákoně dle § 1 odst. 2 správního řádu přímo správní řád. Již v rozsudku ze dne 27. 11. 2013, č. j. 3 Ads 133/2012-19 (všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na: www.nssoud.cz), Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „[...] *za situace, kdy zákon o služebním poměru institut vyloučení neupravuje, je nutno aplikovat § 14 správního řádu*“. Soud proto posuzoval vzniklou situaci v intencích § 14 správního řádu.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem dospěl soud k závěru, že brig. gen. Mgr. Bc. T. T. byl ve funkci policejního prezidenta dle 14 odst. 5 správního řádu nesporně vyloučen z vedení odvolacího řízení a samotného rozhodování, protože vydal jako ředitel krajského ředitelství prvostupňové rozhodnutí ze dne 12. 7. 2011, č. j. RŘKŘPMSK-OP-123/2011. Policejní prezident byl přitom vyloučen podle citovaného ustanovení přímo ze zákona, aniž by bylo nutné posuzovat další skutkové okolnosti případu nebo včasnost námitky žalobkyně. Žalobkyně totiž nenamítala podjatost policejního prezidenta (tj. jeho vztah k věci nebo účastníkům), ale poukazovala na jeho zákonné vyloučení z rozhodování (srov. § 14 odst. 2 a 5 správního řádu).

Soud se dále zabýval otázkou zákonného postupu, pokud byl policejní prezident vyloučen. Standardní postup, pokud se úřední osoba cítí podjatá (§ 14 odst. 1 správního řádu), vznes-li námitku podjatosti účastník řízení (§ 14 odst. 2 tamtéž) nebo je-li úřední osoba vyloučena z jiných důvodů (§ 14 odst. 5 tamtéž), spočívá v předložení věci představenému k posouzení, zda je úřední osoba vyloučena (§ 14 odst. 3 tamtéž). Pokud představený shledá, že je úřední osoba vyloučena, postupuje dle § 14 odst. 5 správního řádu tak, že určí jinou úřední osobu, která není k vyloučenému ve vztahu k podřízenosti. Nelze-li takovou osobu určit, postupuje nadřízený dle § 131 odst. 4 správního řádu, který zakládá pravomoc pro změnu příslušnosti podřízených správních orgánů.

V nyní posuzovaném případě se však projevuje určitá nedokonalost procesní úpravy, v níž absentuje právní úprava situace, kdy by byl vyloučen policejní prezident jako nejvýše postavená osoba v bezpečnostním sboru Policie ČR. Citované ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu upravuje postup tak, že představený policejního prezidenta, tedy ministr vnitra (§ 2 odst. 2 služebního zákona, § 5 odst. 3 policejního zákona), by měl k projednání věci pověřit jiný věcně příslušný podřízený správní orgán, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu. Vzhledem k tomu, že Policejní prezidium ČR je ústředním útvarům Policie ČR s celostátní působností, neexistuje žádný správní orgán, který by byl na stejné úrovni totožně věcně příslušný jako Policejní prezidium ČR. Soud proto nemohl vycházet ze samotného jazykového znění § 14 a § 131 správního řádu, ale musel vyložit procesní pravidla tak, aby naplňovala svůj účel a smysl.

Účelem institutu vyloučení úřední osoby je zajištění nestrannosti při rozhodování správního orgánu. „Pokud jde o správní orgány, pro jejich rozhodovací činnost se sice logicky nepředpokládá nezávislost, nestrannost již ale ano. Nestranností je totiž třeba rozumět objektivní, předem nezaújatý přístup pověřených osob k posuzování, řešení a zejména rozhodování právních věcí, a ten je nutno vyžadovat v případě všech státních orgánů. Jiný výklad by ve svém důsledku založil procesní nerovnost, a otrásl by tak důvěrou v právní stát [...], jehož posláním je mimo jiné i zajistit neutrální a objektivní rozhodování jeho orgány. Námitka podjatosti úředníka rozhodujícího ve správním řízení, byť nejde o instituci soudního typu, tedy může mít ústavněprávní rozměr“ (nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2009, II. ÚS 1062/08; všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na: <http://nalus.usoud.cz/Search/>). Pokud se subjekt domáhá svého práva u správního orgánu, požadavek nestrannosti je garantován i na konci čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

Judikatura správních soudů se zabývala i tzv. „systémovou podjatostí“, kterou Nejvyšší správní soud definoval jako „[...] riziko podjatosti založené na skutečnosti, že úřední osoba je zaměstnancem územního samosprávného celku, který sám má zájem na výsledku řízení, v rámci něhož má úřední osoba činit úkony, nebo který může být přímo nebo nepřímo ovlivněn osobami, jež takový zájem mají“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119, č. 2802/2013 Sb. NSS). O systémovou podjatost se zjednodušeně řečeno jedná tehdy, kdy úředníci veřejné správy rozhodují ve věcech týkajících se jejich zaměstnavatele.

I když se v nyní posuzovaném případě nejedná o systémovou podjatost, protože Policie ČR nemá jako celek žádný vztah k propuštění žalobkyně, ale soud posuzuje případ vyloučení policejního prezidenta a účinky takového vyloučení na jeho podřízené, shledal soud vhodným na citované usnesení poukázat, protože Nejvyšší správní soud se v něm zabýval i otázkou systémové podjatosti státních zaměstnanců, kteří vystupují jako úřední osoby. Shrnuj, že „[...] v některých případech nebude lehké, a někdy dokonce ani možné najít postupem podle § 14 odst. 4 resp. § 131 odst. 4 správního řádu z roku 2004 nepodjatou úřední osobu. I v těchto případech však je nutno nalézt úřední osobu, která ve věci bude činit úkony a rozhodne, přičemž maximou zde musí být nalezení takové, u níž je riziko ovlivnění rozhodnutí případnou podjatostí co možná nejmenší“. Tento zájem je přitom podobný i v případech vyloučení úřední osoby z jiných důvodů, tedy s ohledem na požadavek nestrannosti by měla rozhodovat úřední osoba, která není vyloučena.

Z další judikatury Nejvyššího správního vyplývá, že pokud o řádně uplatněné námitce podjatosti nebylo před vydáním rozhodnutí ve věci samé vůbec rozhodnuto a úřední osoby, kterých se námitka podjatosti týkala, se tak dále podílely na řízení a prováděly i veškeré úkony, došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2015, č. j. 7 As 158/2014-30). Nejvyšší správní soud rovněž uvedl, že pokud je vyloučen vedoucí odboru, jsou ve smyslu § 14 odst. 4 správního řádu vyloučeny i jemu podřízené zaměstnanci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2014, č. j. 9 As 14/2013-54). V rozsudku ze dne 9. 3. 2016, č. j. 3 As 15/2016-47, se pak Nejvyšší správní soud zabýval prakticky skutkově totožnou situací jako v nyní posuzovaném případě. Služební funkcionář rozhodující v prvním stupni rozhodoval i ve druhém stupni v pozici policejního prezidenta. Ačkoli Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[b]ylo-li správní rozhodnutí vydáno vyloučenou úřední osobou (zde služebním funkcionářem), jedná se nepochybně o závažný deficit řízení, které vydání takového rozhodnutí předcházelo.“, přesto

rozsudek krajského soudu zrušil, protože krajský soud přihlédl k této vadě z moci úřední. Nejvyšší správní soud totiž nepovažoval tuto vadu za natolik závažnou, aby jí byla prolomena dispozitivnost soudního řízení správního.

Při posouzení otázky využití analogie ve správním řízení vyšel soud z nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, v němž uvedený soud na základě poměrně rozsáhlého rozboru doktrinárních názorů dospěl k závěru, že „[...] *připouští-li vůbec doktrína použití analogie v oboru správního řízení, pak toliko za omezujících podmínek - pouze v omezeném rámci za účelem vyplňování mezer procesní úpravy a dále pouze ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení. Nelze z těchto stanovisek ale dovodit závěr, dle něhož by bylo lze považovat za akceptovatelné použitím analogie vytvořit procesní úpravu správního řízení v celé její úplnosti*“. Ústavní soud tak stanovil tři hlavní zásady pro využití analogií ve správním řízení:

1. analogii je možné využít pouze v případě, kdy existuje mezera v zákoně,
2. analogii je možné využít jen ve prospěch účastníka řízení,
3. analogií není možné vytvořit procesní úpravu v celé její úplnosti.

Soud ve vztahu k posuzované procesní situaci uvažil 4 různé postupy, které by mohly být hledaným řešením, a zhodnotil jejich klady a zápory:

- a) pověření jiného podřízeného služebního funkcionáře policejním prezidentem k rozhodnutí ve věci,
- b) policejní prezident jako vedoucí ústředního správního úřadu dle § 14 odst. 6 správního řádu,
- c) omezená delegace jako analogická aplikace § 131 odst. 4 správního řádu,
- d) atrakce jako analogická aplikace § 131 odst. 1 písm. a) správního řádu.

Ad a)

Soud předně posoudil procesní řešení, které zvolil policejní prezident, když nechal namísto sebe rozhodnout svého prvního náměstka. Žalobkyně toto procesní řešení výslovně napadá a dovozuje, že v dané věci rozhodoval věcně zcela nepřislušný správní orgán a že rozhodnutí bylo zatíženo vadou nezákonnosti.

Soud shledal, že popsáný postup policejního prezidenta není zcela v souladu se zákonem. Pokud se ve smyslu citované judikatury vztahuje na řízení podle služebního zákona v otázce vyloučení úřední osoby ustanovení § 14 správního řádu, procesní pravidla v jeho 3. a 4. odstavci stanoví jedinou možnost, jak má vyloučená úřední osoba postupovat. Policejní prezident, vědom si nutnosti aplikace § 14 odst. 5 správního řádu, měl dle § 14 odst. 3 téhož zákona neprodleně upozornit o této skutečnosti ministra vnitra, který ve smyslu § 14 odst. 4 téhož zákona by zvážil další postup. Policejnímu prezidentovi přitom s ohledem na zákonnou úpravu nepřislušelo, aby sám vyhodnotil procesní postupy v případě vlastního vyloučení, nebo předjímal možnosti postupu ministra vnitra.

Policejní prezident vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 3 Ads 133/2012-19, konkrétně odkazoval: „*Na naplnění požadavku nestrannosti služebního funkcionáře nelze rezignovat s tím, že zákon o služebním poměru neupravuje postup odpovídající § 14 odst. 4 správního řádu, tedy určení jiného služebního funkcionáře k projednání a rozhodnutí věci. Zde je nutno vycházet z příslušného vnitřního organizačního předpisu, který upravuje zastupování služebního funkcionáře, např. v případě jeho nepřítomnosti*“. Soud považuje citaci dané pasáže bez kontextu zbytku rozhodnutí

za zavádějící. Nejvyšší správní soud totiž v daném rozsudku především dospěl k závěru, že „[...] *za situace, kdy zákon o služebním poměru institut vyloučení neupravuje, je nutno aplikovat § 14 správního řádu*“. Pokud se v řízeních podle služebního zákona aplikuje v otázkách podjatosti a vyloučení úředních osob § 14 správního řádu, jistě je nutné aplikovat i jeho 4. odstavec, který upravuje procesní postup nadřízeného vyloučené úřední osoby. S ohledem na hierarchii právních norem a porovnání právní síly zákona a vnitřního organizačního předpisu Policie ČR je nutné vycházet především ze správního řádu a případně až druhotně z vnitřních organizačních předpisů Policie ČR. Navíc, odkazovaný vnitřní předpis Policie ČR zjevně upravuje pouze zastupování policejního prezidenta v době jeho nepřítomnosti, nikoli případ, kdy je policejní prezident vyloučen, což jsou kvalitativně dvě nesrovnatelné situace.

Pokud policejní prezident pověřil k rozhodování svého prvního náměstka, čímž se snažil překlenout mezeru v procesní úpravě, zvolil postup, který není v souladu s 2. podmínkou stanovenou Ústavním soudem pro využití analogie ve správním právu procesním. Ačkoli v zájmu žalobkyně bylo, aby její případ posoudila osoba nestranná, policejní prezident určil za oprávněného služebního funkcionáře svého přímého podřízeného. Nejvyšší správní soud právě v rozsudku ze dne 27. 11. 2013, č. j. 3 Ads 133/2012-19, konstatoval, že samotný zákonný požadavek v § 46 odst. 1 služebního zákona, aby si služební funkcionář v rámci služební kázně počínal nestranně, není pro zajištění nestrannosti dostatečný. Vyloučení nadřízeného je přitom zákonný (§ 14 odst. 4 správního řádu), ale i smysluplný důvod pro současné vyloučení jeho podřízených. Z právní úpravy lze usoudit, že zákonodárce si byl vědom prakticky nereálné možnosti prokázat, zda vyloučený vedoucí zaměstnanec své podřízené ovlivňoval takovým způsobem, aby sami naplňovali podmínky § 14 odst. 1 správního řádu. Lze připustit, že v některých případech nebude mít vyloučený vedoucí zájem na tom, aby své podřízené ovlivňoval, či v jiných případech se podřízení nenechají ovlivnit. Takovéto situace jistě mohou nastat, jsou však pouze určitými variantami, vedle nichž si lze představit i jiné situace zahrnující přímé či nepřímé ovlivňování podřízených vyloučeným vedoucím zaměstnancem, přitom nestrannost rozhodování správního orgánu musí být zajištěna v co nejvyšší míře.

V případě žalobkyně tak rozhodoval dle § 14 odst. 4 správního řádu vyloučený služební funkcionář, který byl přímo v podřízeném postavení k policejnímu prezidentovi. Závažnost tohoto pochybení umocňuje i zvláštní úprava propuštění příslušníka z důvodů v § 42 odst. 1 písm. d) služebního zákona, jehož řízení odlišně upravují § 183 až 185 služebního zákona. Příslušník v takovém řízení nemusí být v prvním stupni seznámen s podklady rozhodnutí, nemůže navrhopvat jejich doplnění a prvním úkonem ve věci může být přímo doručení rozhodnutí o propuštění. Jelikož odvolání nemá odkladný účinek, jedná se o poměrně přísnou procesní úpravu, která zajišťuje, aby Policie ČR mohla rychle a efektivně propustit příslušníka, který *porušil služební slib tím, že se dopustil zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru*. Za takové situace je ale o to podstatnější odvolací řízení. V některých případech může příslušník teprve v rámci něho činit návrhy, navrhopvat důkazy a polemizovat se shromážděnými podklady rozhodnutí. Přirozeně je pak podstatné, aby o jeho odvolání rozhodovala osoba, která není ze zákona vyloučena.

Soud ze správního spisu a prvostupňového rozhodnutí shledal, že dne 4. 7. 2011 bylo služebnímu funkcionáři doručeno usnesení státního zástupce Okresního státního zastupitelství v Ostravě ze dne 29. 6. 2011, č. j. SV 8/2011, kterým bylo zahájeno trestní stíhání proti žalobkyni. Na základě tohoto usnesení pak služební funkcionář vydal prvostupňové

rozhodnutí ze dne 12. 7. 2011, č. RŘKŘPMSK-OP-123/2011. Ze správního spisu nevyplývá, že by vydání prvostupňového rozhodnutí ve věci předcházel jiný úkon, protože žalobkyně měla možnost uplatnit práva účastníka řízení (§ 174 odst. 1 služebního zákona) až v odvolacím řízení.

Jestliže žalovaný odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2016, č. j. 3 As 15/2016-47, soud podotýká, že v daném případě se Nejvyšší správní soud zabýval odlišnou situací, kdy krajský soud přihlédl ke skutečnosti, že rozhodnutí vydal vyloučený služební funkcionář, z úřední povinnosti. V nyní posuzovaném případě však žalobkyně výslovně vznesla námitku proti takovému postupu žalovaného. Ze strany žalovaného se přitom nejedná jen o formální pochybení, ale mohlo dojít i k zásahu do hmotných práv žalobkyně, která mohla svá práva uplatňovat až v odvolacím řízení, kde o ní však autoritativně rozhodoval vyloučený služební funkcionář.

Soud shledal v postupu policejního prezidenta porušení procesních pravidel, které mohlo zasáhnout do základního práva žalobkyně v čl. 36 odst. 1 Listiny na nestranné posouzení případu. Jelikož rozhodoval služební funkcionář, který byl ze zákona vyloučen, řízení je zatíženo ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé.

Ad b)

Soud se rovněž zabýval otázkou, zda se na policejního prezidenta nevztahuje výjimka v § 14 odst. 6 správního řádu.

Soud se nedomnívá, že by tomu tak bylo z několika důvodů. V § 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, v němž jsou výčtem uvedeny ústřední orgány státní správy, není Policejní prezidium ČR výslovně uvedeno. Rovněž klasické členění orgánu státu neřadí Policii ČR mezi „jiné správní úřady“, ale mezi „veřejné ozbrojené sbory nebo jiné veřejné sbory“ (srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 126). Zatímco Policie ČR je odpovědná Ministerstvu vnitra, resp. ministru vnitra, ústřední orgány státní správy jsou odpovědné zpravidla vládě (kolegiálnímu orgánu), což odůvodňuje i existenci § 14 odst. 6 správního řádu (srov. Důvodovou zprávu k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád; k § 19 odst. 6).

Navíc posuzované řešení by sice bylo praktické z procesního hlediska pro správní orgán, ale nezajistilo by žalobkyni, aby její případ posuzovala nestranná úřední osoba. Dané řešení by nesplňovalo 2. podmínku, protože se soud k němu nepřiklonil.

Ad c)

Soud se pouze krátce zabýval otázkou postupu ministra vnitra v kontextu § 14 odst. 4 a § 131 odst. 4 správního řádu.

Pokud by policejní prezident dodržel procesní postup v § 14 odst. 3 správního řádu, řešil by ministr vnitra popsanou procesní situaci, na kterou ustanovení správního řádu nepamatují. Postup nejbližší jazykovému výkladu § 131 odst. 4 správního řádu by mohl spočívat v tom, že by ministr vnitra sám zvolil namísto vyloučeného policejního prezidenta služebního funkcionáře, který by v řízení pokračoval. Přestože v takovém postupu je jistá

garance, že zvoleného služebního funkcionáře vybere třetí nestranná osoba, soudu se takové řešení nejeví jako účelné, protože by se i tak jednalo o služebního funkcionáře podřízeného policejnímu prezidentovi, respektive by rovněž nebyla zajištěna jeho nestrannost.

Ad d)

Závěrem soud přdestírá procesní řešení, které má jak jistou oporu v zákoně, tak naplňuje podmínky stanovené Ústavním soudem pro využití analogie ve správním právu a respektuje čl. 36 odst. 1 Listiny, aby i ochrana poskytovaná na základě zákona *jiným orgánem* byla objektivní a nestranná.

Soud se předně zabýval vztahem mezi Ministerstvem vnitra a Policií ČR a dále ministrem vnitra a policejním prezidentem. V otázkách plnění úkolů orgánů veřejné správy vymezuje vzájemný vztah policejní zákon; v otázkách personálních pak zákon služební. Policejní zákon v § 5 stanoví, že policie je podřízena ministerstvu vnitra a policejní prezident je odpovědný ministrovi vnitra. V souladu s vnější hierarchií je i personální uspořádání. V čele Policie ČR je policejní prezident, který má pravomoc jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru příslušníků (§ 2 odst. 1 služebního zákona), přičemž o služebním poměru policejního prezidenta rozhoduje ministr vnitra (§ 2 odst. 2 tamtéž). Ministr vnitra současně zaujímá politickou funkci, ale zároveň je pro účely služebního zákona i služebním funkcionářem (§ 2 odst. 6 tamtéž).

Soud se ztotožňuje s žalovaným v závěru, že ministr vnitra nemá přímé zákonné zmocnění, aby zpravidla rozhodoval o služebním poměru příslušníků zařazených u Policie ČR v prvním stupni. V jiných případech je nutné vycházet ale z konkrétností zákonné úpravy:

- Soud poukazuje na skutečnost, že dle § 2 odst. 1 věty první služebního zákona rozhoduje primárně ve věci všech příslušníků Policie ČR policejní prezident. Pouze díky tomu, že policejní prezident vnitřním předpisem tuto pravomoc přenesl ve smyslu věty druhé citovaného ustanovení na vedoucí organizačních částí bezpečnostního sboru, nevystupuje jako služební funkcionář rozhodující v prvním stupni. Pokud by tuto pravomoc nepřenesl, musel by rozhodovat ve věci všech příslušníků a ministr vnitra by byl přirozeně odvolacím orgánem.
- Ministr vnitra by byl například odvolacím i za situace, kdyby policejní prezident rozhodoval ve věci služebního poměru žalovaného, tedy svého prvního náměstka.
- Ministr vnitra má pravomoc rozhodovat ve věci služebního poměru příslušníků Policie ČR v některých případech (§ 2 odst. 3 a 4 služebního zákona). Při konfrontaci s § 4 odst. 2 policejního zákona je pak zjevné, že ministr vnitra má možnost povolat kteréhokoli policistu do „své sféry“, v níž bude jako nadřízený služební funkcionář rozhodovat ve věcech služebního poměru daného příslušníka. Soud připomíná, že právo není možné vykládat formalisticky, ale je nutné zohlednit i faktickou stránku jeho aplikace, reálné pravomoci institucí a záruky proti zneužití právních institutů. Aktuální právní úprava ve služebním a policejním zákonu umožňuje, aby ministr vnitra, pokud by to bylo v souladu s jeho vůlí, mohl rozhodovat ve věci služebního poměru kteréhokoli policejního příslušníka.

Soud se z výše uvedených důvodů neztotožňuje se závěry žalovaného, že by ministr vnitra neměl pravomoc rozhodovat ve věcech policejních příslušníků. Jeho pravomoc rozhodovat v prvním stupni ve věcech služebního poměru je značně omezena, v celé řadě

případů pak může ale vystupovat jako odvolací orgán, zejména tehdy, pokud by rozhodoval policejní prezident v prvním stupni (viz § 2 odst. 6 ve spojení s § 190 odst. 6 služebního zákona). I v nyní posuzovaném případě nejde o situaci, že by ministr vnitra měl rozhodovat o služebním poměru žalobkyně v prvním stupni, ale otázkou je, zda může ministr vnitra rozhodovat jako odvolací orgán namísto vyloučeného policejního prezidenta. Vzhledem k výše uvedeným argumentům soud neshledal důvod, pro který by tomu tak nemohlo být.

Pokud soud dospěl k závěru, že ministr vnitra má pravomoc k tomu, aby rozhodoval ve věci služebních poměrů policejních příslušníků jako odvolací orgán, musel se zabývat i procesním řešením nastalé situace. Zatímco služební zákon změny příslušnosti správních orgánů neupravuje, správní řád je upravuje v § 131 a § 132. Soud přitom shledal řešení v analogické aplikaci § 131 odst. 1 písm. a) správního řádu.

Podle § 131 odst. 1 písm. a) správního řádu „[n]adřízený správní orgán může na podnět příslušného správního orgánu nebo na požádání účastníka věc usnesením převzít místo podřízeného správního orgánu a rozhodnout jako správní orgán nižšího stupně týká-li se řízení otázek, které lze vzhledem k jejich výjimečné obtížnosti nebo neobvyklosti řešit jen s použitím mimořádných odborných znalostí“.

Právní doktrína k využití analogie zákona obecně uvádí, že „[...] spočívá v tom, že se na skutkovou podstatu zákonem neřešenou, vztáhne analogicky ustanovení zákona upravujícího skutkovou podstatu podobnou. Je to tedy úvaha typu, že ‚platí-li něco pro A_1 , platí to též – není-li specifické úpravy – pro A_2 ‘, (Knapp, V. Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 2015. s. 172). Knapp dále doplňuje, že mimo analogii, kterou předpokládá samotný zákon, je „[a]nalogie zákona [...] přípustná i tehdy, jestliže k ní zákon výslovně neodkazuje“. Nezbytným předpokladem jakéhokoli dotváření práva je jistá nedokonalost právní úpravy. Vedle existence mezery v zákoně je dále nutný i hodnotový soud, že to, co v zákoně není, tam vlastně být má; jedná se tedy o protiplánovou neúplnost zákona. Přitom tato neúplnost by neexistovala, kdyby byla právní úprava vytvořena důsledněji (Melzer, F. Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 221). Nejjednodušší případ mezer v zákoně jsou tzv. *pravé (logické) mezery v zákoně*. O nich hovoříme tehdy, pokud „[...] aplikace jedné normy nutně (‚logicky‘) předpokládá jinou právní úpravu, která však chybí. V tomto případě není dané pozitivní ustanovení bez doplnění vůbec aplikovatelné“ (Melzer 2010 op. cit., s. 223). Melzer dále uvádí, že *logická mezera* může existovat jen v podobě *otevřené mezery v zákoně*. „Hodnotový rozpor zde vzniká tak, že pro jeden případ doslovného výkladu vyplývá určitý následek, pro jiný případ však nikoli, ačkoli se teleologie tohoto ustanovení vztahuje na oba případy. Nástrojem uzavření této otevřené mezery je analogie“ (Melzer 2010 op. cit., s. 228). Analogii zákona pak Melzer vysvětluje tak, že se „[...] teleologie určitého ustanovení vztahuje nejen na případy, které lze podřadit pod jeho dikci, ale i na případy ležící v oblasti mimo rozsah pojmu. Podstata analogie spočívá v tom, že se právní následek normovaný v tomto ustanovení aplikuje i na případ, které jeho dikce nezahrnuje. Podobnost spočívá právě v tom, že oba případy, tj. jak v dikci zahrnutý, tak i ten, na který se dikce ustanovení nevztahuje, mají alespoň v podstatných bodech stejný (tj. podobný) teleologický základ“ (Melzer 2010 op. cit., s. 242).

V nyní posuzovaném případě vychází správní řád z hodnotového závěru, že řízení nesmí vést vyloučená úřední osoba (§ 14 odst. 3 správního řádu). Pokud je vyloučená úřední osoba zároveň vedoucím pracovníkem, nesmí vést řízení ani její podřízení, protože mohou být rovněž ovlivněni na základě vztahu ke svému vedoucímu (§ 14 odst. 4 správního řádu). S ohledem na tyto požadavky je zatížena právní úprava vyloučení v § 14 a § 131 odst. 4

správního řádu *mezerou* v zákoně. Správní řád neumožňuje, aby ve věci rozhodl vyloučený policejní prezident či jemu podřízený služební funkcionáři, ale zároveň neupravuje procesní postup, kterým by bylo možné určit jinou úřední osobu, jež by nebyla vyloučená. Lze konstatovat, že ve většině případů správní řád zajišťuje, aby řízení bylo vedeno nestrannou úřední osobou, jež nahradí úřední osobu vyloučenou (§ 14 odst. 4 správního řádu), v nyní posuzovaném případě však takovou možnost bezdůvodně negarantuje. Tím vzniká výše popsáný hodnotový rozpor, který je nutné překlenout analogií.

Ustanovení § 131 odst. 1 písm. a) stanoví 3 podmínky, jejichž naplnění umožňuje, aby si nadřízený správní orgán věc atrahoval:

1. existence podnětu ze strany příslušného správního orgánu nebo žádost účastníka řízení,
2. předmětem řízení jsou otázky výjimečné obtížnosti nebo neobvyklosti,
3. k jejichž řešení je potřeba mimořádných odborných znalostí.

Podobnost § 131 odst. 4 a § 131 odst. 1 písm. a) správního řádu je dána v celé řadě podstatných bodů. Obě ustanovení upravují změnu příslušnosti, aktivují se pouze na základě podnětu a vztahují se na neobvyklé situace. Pokud by soud kvalifikoval nyní posuzovaný skutkový stav pro účely analogické aplikace § 131 odst. 1 písm. a) správního řádu, byla by 1. podmínka ze strany žalobkyně materiálně naplněna podáním ze dne 31. 7. 2015, v němž namítala vyloučení policejního prezidenta. Tato podmínka by byla rovněž materiálně naplněna postupem policejního prezidenta dle § 14 odst. 3 správního řádu, pokud by ho dodržel. Soud dále uvádí, že 2. podmínka by byla naplněna na základě neobvyklosti vzniklé procesní situace, kdy je vyloučen z rozhodování policejní prezident a platné právní předpisy takovou situaci výslovně neřeší. Pouze u 3. podmínky lze pochybovat o míře jejího naplnění. Jelikož ale soud aplikoval § 131 správního řádu analogicky, stačila podobnost v podstatných znacích, nikoli naplnění všech 3 podmínek v jeho odst. 1 písm. a).

Soud po pečlivém zvážení jednotlivých procesních řešení dospěl k závěru, že analogická aplikace § 131 odst. 1 písm. a) správního řádu je mezi ostatními popsány variantami jediným možným postupem, který respektuje čl. 36 odst. 1 Listiny, aby rozhodoval ve věci žalobkyně nestranný správní orgán, a odpovídá příkazu Ústavního soudu, aby analogie ve správním řízení byla využívána pouze při existenci mezer v zákoně, jen ve prospěch účastníka řízení a za použití jiných procesních ustanovení. Zároveň předestřené řešení nenaplnuje pouze formální požadavky zákona, ale reálně zajišťuje ochranu hmotných práv žalobkyně.

Závěrem soud uvádí, že nelze přisvědčit žalobkyni, že by napadené rozhodnutí žalovaného bylo nicotné. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 8. 2004, č. j. 5 Afs 19/2004-53, obecně konstatoval, že „[l]ze-li jednoznačně tedy dospět k závěru, že není pochyb o tom, že rozhodnutí vydal oprávněný orgán v rámci svých kompetencí, netrpí vadami, které mohou způsobit jeho zmatečnost, neurčitost nebo nemožnost, přičemž je zřejmé, komu je určeno, nelze takové rozhodnutí označit za nicotné“. Pokud ve věci žalobkyně rozhodoval žalovaný, který byl sice vyloučen, ale jinak byl v rámci své pravomoci a pověření oprávněn rozhodnutí vydat, nemůže být rozhodnutí nicotné, ale toliko nezákonné.

Soud dále dospěl k závěru, že zabývat se ostatními žalobními námitkami je v situaci, kdy bylo rozhodováno vyloučeným služebním funkcionářem a ostatní námitky s námitkou podjatosti souvisí, bezpředmětné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 3 Ads 133/2012-19).

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

Soud uvážil, že žaloba je důvodná, a proto napadené rozhodnutí zrušil kvůli tomu, že vyloučený policejní prezident nedodržel zákonný postup v § 14 odst. 3 a 4 správního řádu a žalovaný rozhodoval ve věci propuštění žalobkyně, ačkoli byl vyloučen z takového rozhodování. Takové pochybení popřelo služebním zákonem garantovanou dvojinstančnost řízení, porušilo právo na spravedlivý proces v čl. 36 odst. 1 Listiny a mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Soud proto napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), zejména se vypořádá s námitkou vyloučení svého a policejního prezidenta postupem dle § 14 odst. 3 správního řádu.

O nákladech řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V řízení měla plný úspěch žalobkyně, a proto soud rozhodl, že žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na nákladech řízení částku ve výši 11 228 Kč a to do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Výše nákladů řízení o žalobě se sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč [položka 18 bod 2 písm. a) sazebníku poplatků k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích] a ze 2 úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba) ve výši 3 100 Kč za úkon dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) na základě § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif. Dále k nákladům řízení patří i 2 režijní paušály ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Jelikož zástupce žalobkyně doložil, že je plátcem DPH, zvyšují se náklady řízení ve smyslu § 57 odst. 2 s. ř. s. Soud naopak nepřiznal náhradu nákladů řízení za celou řadu dílčích doplnění ze strany zástupce žalobkyně, protože se nejednalo z hlediska procesní ekonomie o vynaložení prostředků k důvodnému uplatňování práv.

Závěrem soud uvádí, že ve významu výkladu posuzované otázky, jenž představuje řešení námítky podjatosti a vyloučení služebního funkcionáře, kterým je policejní prezident, a rovněž ve skutečnosti, že napadené rozhodnutí se týká propuštění žalobkyně rozhodnutím ředitele Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje již ze dne 12. 7. 2011, č. RŘKŘPMSK-OP-123/2011, shledal důvod pro přednostní projednání věci ve smyslu § 56 odst. 1 s. ř. s.

P o u č e n í : 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je

posledním dnem lhůty nejbližší 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.

V Praze dne 11. října 2016

JUDr. Ludmila Sandnerová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Hrůzová, DiS.