



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Markéty Lehké, Ph.D. a soudců Mgr. Václava Trajera a Mgr. Gabriely Vršanské ve věci **žalobce: Bc. J. S.**, nar. „X“, bytem „X“, zastoupeného JUDr. Josefem Kopřivou, advokátem, Vodičkova 709/33, Praha 1 proti **žalovanému: Vězeňská služba České republiky, Generální ředitelství**, se sídlem Soudní 1672/1a, Praha 4, v řízení o žalobě proti rozhodnutí generálního ředitele ze dne 14.1.2014, č.j. VS 11/001/004/2014-50/PRV/080

t a k t o :

- I. Rozhodnutí generálního ředitele ze dne 14.1.2014, č.j. VS 11/001/004/2014-50/PRV/080, a rozhodnutí ředitele Vazební věznice Litoměřice ve věcech služebního poměru ze dne 1.11.2013, č.j. VS 7/187/001/2013-14/pers/200, **se pro vady řízení zrušují** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15.342,- Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí ze dne 14.1.2014, č.j. VS 11/001/004/2014-50/PRV/080, kterým žalovaný, k odvolání žalobce, změnil rozhodnutí ředitele Vazební věznice Litoměřice ve věcech služebního poměru ze dne 1.11.2013, č.j. VS 7/187/001/2013-14/pers/200, kterým byl žalobci podle § 114 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostní sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“), ke dni 1.11.2013 odebrán zvýšený základní tarif služebního příjmu, tak že změnil datum, od něhož žalobci nenáleží zvýšený základní tarif z původního data 1.11.2013 na datum 5.11.2013. V ostatním žalovaný ponechal výrok napadeného rozhodnutí beze změn. Vedle zrušení napadeného rozhodnutí se žalobce domáhá i zrušení rozhodnutí

ředitele Vazební věznice Litoměřice ve věcech služebního poměru ze dne 1.11.2013, č.j. VS 7/187/001/2013-14/pers/200 a náhrady nákladů řízení.

Žalobce v žalobě shrnul obsah podaného odvolání a zejména namítal zásadní vady prvostupňového rozhodnutí, spočívající v tom, že toto rozhodnutí není řádně odůvodněno a že jeho vydání nepředcházelo řízení ve věcech služebního poměru, když prvním a jediným úkonem, který vůči němu správní orgán I. stupně učinil, bylo doručení meritorního rozhodnutí, čímž žalobci upřel procesní práva zakotvená v § 172 a § 174 zákona o služebním poměru.

Ve vztahu k napadenému rozhodnutí žalobce vytýkal žalovanému nadbytečný výklad § 171 písm. g) zákona o služebním poměru a poukázal na skutečnost, že provedený výklad žalovaný následně sám zpochybňuje. Zásadní vadu žalobou napadeného rozhodnutí žalobce spatřoval v tom, že žalovaný cíleně přehlížel vady prvoinstančního rozhodnutí, které bylo pro téměř absentující odůvodnění nutno považovat za nepřezkoumatelné. Žalovaný sice přiznal, že odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí je „výrazně stručné“, na druhou stranu však konstatoval, že v základních rysech splňuje požadavky § 181 odst. 5 zákona o služebním poměru, ačkoliv v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí bylo uvedeno pouze to, že žalobce nebude od 1.11.2013 zařazen do nepřetržitého režimu služby dle návrhu VOVVaT ze dne 31.10.2013. Žalovaný tak zcela přehlédł, že zákon o služebním poměru v § 181 odst. 5 požaduje, aby služební funkcionář v odůvodnění uvedl důvody vydání rozhodnutí, podklady z jakých vycházel při rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při jejich hodnocení a výkladu předpisů, jakož i způsob, kterým se vypořádal s návrhy a námitkami účastníka.

Nesprávným shledával žalobce postup žalovaného, který odmítl jeho požadavek přezkoumat rozhodnutí o změně rozvržení doby služby, které bylo podkladem pro vydání odvoláním napadeného rozhodnutí. Žalobce odmítl důvody, kterými správní orgán I. stupně ve svém vyjádření k odvolání odůvodnil rozhodnutí o tom, že žalobce nebude zařazen do nepřetržitého režimu služby, neboť za narušování zájmu služby nelze považovat to, že pečoval o nemocné dítě a bylo třeba zajistit ve směně náhradu v době jeho nepřítomnosti. Poukázal na to, že po dobu svého zařazení ve směnném režimu od března 2008 čerpal služební volno při ošetřování nemocného člena rodiny pouze 7krát. Žalobce má za to, že změna rozvržení doby jeho služby byla motivována snahou „potrestat“ jej snížením služebního příjmu.

Nezákonnost napadeného rozhodnutí žalobce spatřoval i v tom, že žalovaný bagatelizoval zásadní procesní vadu zakládající důvod ke zrušení prvostupňového rozhodnutí v odvolacím řízení a to, že prvním úkonem ve vztahu k žalobci bylo doručení prvostupňového rozhodnutí. V této souvislosti žalobce poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 A 130/2002-28, dle kterého se správní orgán dopustí závažného porušení procesních práv účastníka řízení, jestliže jeho prvním úkonem vůči účastníku řízení ve správním řízení zahájeném z vlastního podnětu, je až doručení rozhodnutí ve věci, neboť účastník řízení je tím vyloučen z možnosti vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění. Žalobce zásadně nesouhlasil s názorem žalovaného vyjádřeným v odůvodnění napadeného rozhodnutí, že změnu rozvržení služby není třeba s příslušníkem projednat, ani s názorem, že v důsledku tohoto rozhodnutí o změně rozvržení služby, nemusí být s příslušníkem projednáno a následně odůvodněno ani rozhodnutí o odebrání zvýšeného

tarifu. Žalobce zdůraznil, že rozhodnutí o odnětí základního tarifu je konstitutivním rozhodnutím, zakládajícím novou právní situaci a jediným případem, kdy prvním úkonem v řízení může být doručení rozhodnutí je zvláštní řízení podle § 183 a 184 zákona o služebním poměru.

Žalovaný ve svém vyjádření k podané žalobě navrhl soudu, aby žalobu zamítl. V úvodu svého podání zdůraznil, že žalobce je ve služebním poměru k ČR, pročez by žaloba, dle jeho názoru, měla směřovat proti ČR. Žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, které se dle jeho názoru plně vypořádalo s námitkami žalobce. Dále poukázal na to, že rozhodnutí o přiznání základního tarifu na základě změny režimu výkonu služby nutně předchází rozhodnutí o zařazení do jednosměnného režimu služby. Na rozvržení doby služby v týdnu se přitom podle § 171 písm. g) zákona o služebním poměru nevztahuje řízení ve věcech služebního poměru. O zařazení příslušníka do jednosměnného nebo nepřetržitého režimu výkonu služby rozhoduje rozkazem vedoucí příslušník, jak tomu bylo i v případě žalobce, kdy vedoucí příslušník, vedoucí oddělení výkonu vazby a trestu, rozhodl o jeho zařazení do jednosměnného režimu, tak aby zajistil bezproblémový a plynulý výkon služby na konkrétním pracovišti, kde byl žalobce zařazen. Zařazení žalobce bylo provedeno v souladu s právními předpisy a rozkaz vedoucího příslušníka nemá vztah k řízení ve věcech služebního poměru. Z § 46 služebního zákona vyplývá, že rozkaz k výkonu služby může mít i ústní podobu, následně se pak reálně projevuje v rozpisu plánování služeb a v denních rozkazech o zajištění výkonu služby ve věznici. Na základě uvedeného rozkazu pak žalobce automaticky ztratil nárok na zvýšení základního tarifu o 10%, když toto náleží za výkon služby ve dvousměnném, třísměnném nebo nepřetržitém režimu služby. Ředitel Vazební věznice Litoměřice - služební funkcionář, nadřízený vedoucího příslušníka žalobce, byl pak v souladu s literou zákona povinen vydat příslušné rozhodnutí o přiznání základního (nezvýšeného) tarifu. Toto rozhodnutí pak pouze deklarovalo právní stav již vzniklý rozkazem vedoucího příslušníka. Žalovaný sice připustil, že řízení mělo být před vydáním rozhodnutí formálně zahájeno podle § 180 odst. 1, 3 písm. b) služebního zákona, avšak skutečnost, že se tak nestalo, nemůže mít vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí, ani vliv na postavení žalobce. V rámci řízení nemůže, dle žalobce, být přezkoumán rozkaz vedoucího příslušníka vydaný mimo řízení ve věcech služebního poměru, neboť správní úvaha je v této věci vyloučena ust. § 114 zákona o služebním poměru. Žalovaný dodal, že žalobce měl možnost využít svá procesní práva v řízení odvolacím a odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28.5.2009, č.j. 3 Ads 22/2009-70. Žalovaný závěrem zopakoval (když toto vyjádřil i v odůvodnění rozhodnutí o odvolání), že důvod přiznat žalobci znovu zvýšený tarif by mohl pouze v případě zjištění, že příslušník zařazený do výkonu jednosměnného režimu služby, fakticky vykonává službu v režimu odpovídajícím vícesměnnému nebo nepřetržitému režimu služby.

V replice k vyjádření žalovaného žalobce potvrdil, že na rozvrhování doby služby se nevztahuje řízení ve věcech služebního poměru, ale v jeho případě toto bylo využito k „jiným“ účelům a odvolával se na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.9.2012, č.j. 6 Ads 151/2011-126. Žalobce polemizoval s názorem žalovaného, že nadřízený vedoucího příslušníka byl dle zákona zavázán vydat rozhodnutí o přiznání základního tarifu (nezvýšeného o 10 %), neboť byl vázán rozkazem vedoucího příslušníka o tom, že žalobce bude nadále konat službu v jednosměnném režimu služby a odkazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.6.2013, č.j. 6 Ads 19/2013-40, který se vyjádřil k vázanosti služebního funkcionáře předcházejícími podklady pro rozhodnutí v souvislosti

s posudkem psychologa bezpečnostního sboru o osobnostní způsobilosti k výkonu služby tak, že je třeba jej vnímat jen jako podklad správního rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru, byť zpravidla stěžejní, který může být služebním funkcionářem a následně správním soudem přezkoumán např. z hlediska jeho vad, nedostatku opory ve spisech, rozporu se spisy, anebo z hlediska vad řízení při zjišťování skutkové podstaty. Žalobce poukázal na to, že kdyby služební funkcionář vedl řízení ve věcech služebního poměru, mohl by akceptovat jeho připomínky ke změně rozvržení doby služby a mohl rozhodnout, že k takové změně nedojde. Žalobce rovněž zásadně odmítl názor, že vada řízení spočívající v jeho zahájení a ukončení doručením rozhodnutí, neměla a ani nemohla mít právní důsledky.

O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), bez jednání, neboť účastníci nesdělili v soudem stanovené lhůtě svůj nesouhlas s takovýmto projednáním, ačkoli byli ve výzvě soudu výslovně poučeni, že nevyjádří-li se v dané lhůtě, má se za to, že souhlas s rozhodnutím bez jednání byl udělen.

Předně soud, s ohledem na připomínku žalovaného k označení žalobce, uvádí, že v souladu s ust. § 33 s.ř.s. je odpůrcem (žalovaným) ten, o němž to stanoví zákon. Podle § 69 s.ř.s. je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla. Při označení žalovaného vycházel soud z § 1 odst. 3 zákona č. 555/1992 Sb., o vězeňské službě a justiční stráž, v platném znění, dle kterého je vězeňská služba správním úřadem a účetní jednotkou, za kterou podle § 4 věty první shora uvedeného zákona činí právní úkony generální ředitel.

Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s.ř.s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věte druhé a třetí a v § 75 odst. 2 věte první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.

Po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl soud k závěru, že žaloba je z části důvodná.

Mezi účastníky je nesporné, že žalobce byl ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí ustanoven na služebním místě inspektora ve funkci dozorce Vazební věznice Litoměřice a byl zařazen v nepřetržitém režimu služby, proto mu náleželo 10 % zvýšení základního tarifu dle § 114 odst. 2 zákona o služebním poměru. Ze správního spisu, a to z žádosti vedoucího oddělení výkonu vazby a trestu Vazební věznice Litoměřice ze dne 25.10.2013 vyplývá, že tento požádal „o změnu rozvržení pracovní doby“ žalobce z důvodu jeho vyřazení z nepřetržitého provozu od 1.11.2013. Z odůvodnění žádosti vyplývá, že ze strany žalobce docházelo k narušování zabezpečení řádného výkonu služby opakovaným čerpáním služebního volna dle § 71 odst. 2 zákona o služebním poměru, kdy např. v říjnu 2013 čerpal 18 dnů a vedoucí příslušník tak musel za něj velet další příslušníky a rušit jim dovolené, aby

mohl zajistit řádný výkon dozorčí služby. Vedoucí příslušník poukázal na to, že dne 24.10.2013 měl s žalobcem pohovor ohledně četnosti jím čerpaného služebního volna a upozornil jej na dodržování a plnění služebních povinností, současně jej upozornil na možnost jeho vyřazení z nepřetržitého provozu. Přesto mu žalobce téhož dne oznámil, že od 25.10.2013 nastupuje další služební volno. Vedoucí příslušník dále zmínil, že na oddělení je současně nový příslušník, který v rámci zapracování musí rovněž projít výkonem dozorčí služby v nepřetržitém provozu a je schopen službu řádně zabezpečit. Z obsahu spisu (denního rozkazu vedoucího oddělení výkonu vazby a trestu na 1.11.2013 ze dne 31.10.2013, denního rozkazu na 2.11.2013 ze dne 1.11.2013, denního rozkazu na 3.11.2013 ze dne 1.11.2013 a denního rozkazu na 4.11.2013 ze dne 1.11.2013) soud zjistil, že žalobce se týkala část rozkazu s názvem „dozorčí směny“, která je představována tabulkou, v níž jsou uvedeny hodnosti a jména příslušníků a jejich zařazení do denní a noční směny a část s názvem „služební volno“. Žalobce je v denních rozkazech na 1.11.2013 a 2.11.2013 jmenován v části „služební volno“ s poznámkou OČR, v denních rozkazech na 3.11.2013 a 4.11.2013 je žalobce jmenován mezi dozorci směny č. 2 od 17:45hod do 06:15hod. Z návrhu na úpravu základního tarifu ze dne 31.10.2013 vyplývá, že vedoucí oddělení výkonu vazby a trestu navrhl odebrání zvýšeného základního tarifu žalobci, neboť nebude od 1.11.2013 zařazen v nepřetržitém režimu služby, s čímž dne 1.11.2013 vyslovil souhlas zástupce vrchního rady plk. Ing. O. H. pov. zast. ředitele vazební věznice. Rozhodnutím ředitele Vazební věznice Litoměřice ve věcech služebního poměru ze dne 1.11.2013 byl žalobci podle § 114 odst. 1 zákona o služebním poměru, ke dni 1.11.2013 odebrán zvýšený základní tarif služebního příjmu 22.510,- Kč měsíčně a přiznán základní tarif 20.460,-Kč měsíčně, s odůvodněním, že žalovaný nebude od 1.11.2013 zařazen do nepřetržitého režimu služby dle návrhu VOVVaT ze dne 31.10.2013. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce včasné odvolání, v němž jednak uvedl, že od 1.11.2013 do 5.11.2013 vykonával službu v nepřetržitém režimu a nadto nesouhlasil s důvody provedení změny rozvržení doby služby, kterým dle jeho názoru nebyl důležitý zájem služby, ale trest za to, že opakovaně čerpal služební volno z důvodu ošetřování člena rodiny, a to od 26.2.2013 do 6.3.2013, od 2.10.2013 do 9.10.2013, od 25.10.2013 do 2.11.2013. Generální ředitel Vězeňské služby ČR (dále jen „generální ředitel“) jako odvolací orgán k odvolání žalobce dne 14.1.2014, změnil napadené rozhodnutí tak, že dnem 4.11.2013 odňal žalobci dosud vyplácený zvýšený základní tarif a od 5.11.2013 mu přiznal základní tarif 20.460,-Kč. V odůvodnění rozhodnutí odvolací orgán nejprve zhodnotil, že prvoinstanční rozhodnutí o odebrání zvýšeného tarifu bylo přezkoumatelné a bylo vydáno příslušným služebním funkcionářem v souladu s právními předpisy. Vyřazení žalobce ze směnného provozu je rozhodnutím o rozvržení služby v týdnu, které žalovaný označil za velitelsko-organizační opatření ředitele vazební věznice podle § 53 odst. 1 zákona o služebním poměru, na které se nevztahuje režim řízení ve věcech služebního poměru, protože nepodléhá přezkumu v rámci řízení ve věcech služebního poměru. Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že důvodem pro vydání opatření bylo žalobcovo časté služební volno čerpané za účelem ošetřování člena rodiny, které vyžadovalo zastupování žalobce po dobu jeho nepřítomnosti, negativně vnímané příslušníky zastupujícími žalobce. V zájmu řádného výkonu služby, proto bylo nutno zajistit nové obsazení jednotlivých směn, a to i s ohledem na ekonomii výkonu služby. V odůvodnění žalovaný rovněž konstatoval, že velitelsko-organizační opatření není vydáváno v řízení ve věcech služebního poměru, tj. nemusí být s dotčeným příslušníkem předem projednáno. Žalovaný přisvědčil žalobci v tom, že rozhodnutí o úpravě výše tarifu je rozhodnutím vydávaným v řízení ve věcech služebního poměru, a proto jej bylo třeba zahájit a umožnit žalobci výkon jeho procesních práva. Ačkoliv žalovaný konstatoval zásah do

procesních práv žalobce, jelikož ho služební funkcionář rozhodující v prvním stupni nevyrozuměl o zahájení řízení a žalobce se o něm dozvěděl až v okamžiku doručení rozhodnutí, nebyla tato vada, s ohledem na vázanost služebního funkcionáře předcházejícím velitelsko-organizačním opatřením, schopna způsobit nezákonnost rozhodnutí, které v tomto řízení bylo vydáno. Žalovaný současně konstatoval vady řízení, které mohly způsobit nezákonnost rozhodnutí, které jak uvedl, byly v odvolacím řízení napraveny. Zejména žalovaný v této souvislosti poukázal na to, že žalobci byl odebrán dnem 1.11.2013 zvýšený tarif a současně k témuž dni přiznán tarif základní, tj. žalobci by tak právě za den 1.11.2013 náležel jak tarif základní, tak tarif zvýšený. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný rovněž uvedl, že bylo-li prvoinstanční rozhodnutí žalobci doručeno až 5.11.2013 nastaly jeho účinky, z důvodu zákazu retroaktivity rozhodnutí, až k tomuto dni, proto žalovaný změnil napadené rozhodnutí způsobem uvedeným v jeho výroku.

Podle § 53 odst. 1 zákona o služebním poměru se doba služby rozvrhuje na jednotlivé směny předem zpravidla na období 1 měsíce, a to rovnoměrně, nebo nerovnoměrně. Změna rozvržení doby služby musí být oznámena příslušníkovi zpravidla nejpozději 3 dny před nástupem do služby. Neumožňuje-li povaha služby stanovit příslušníkovi nerovnoměrné rozvržení doby služby předem, určí mu služební funkcionář nejpozději 1 den předem počátek směny. Konec směny určí podle potřeb služby.

Podle § 53 odst. 4 zákona o služebním poměru za dvousměnný nebo třisměnný režim služby se považuje režim služby, v němž se příslušníci vzájemně střídají ve dvou nebo ve třech směnách v rámci 24 hodin po sobě jdoucích. Za nepřetržitý režim služby se považuje režim služby, v němž se příslušníci vzájemně střídají ve směnách v rámci 24 hodin po sobě jdoucích k zajištění nepřetržitého provozu vyžadujícího výkon služby 24 hodin denně po 7 dnů v týdnu, nebo v takovém režimu vykonávají službu v 24hodinových směnách a režim služby podle odstavce 5.

Podle § 114 odst. 1 zákona o služebním poměru základní tarif je měsíčně poskytovanou složkou služebního příjmu, která je stanovena v měsíčních částkách za stanovenou dobu služby. Příslušník má nárok na základní tarif, který je stanoven pro tarifní třídu stanovenou pro služební místo a služební hodnost, do níž je jmenován, a pro tarifní stupeň, do kterého je zařazen.

Podle § 114 odst. 2 zákona o služebním poměru základní tarif, na který má příslušník nárok podle odstavce 1, se zvyšuje o 10 % příslušníkovi, který vykonává službu ve dvousměnném, třisměnném nebo nepřetržitém režimu služby.

Podle § 170 zákona o služebním poměru se v řízení ve věcech služebního poměru rozhoduje o právech nebo povinnostech účastníků.

Podle § 171 písm. g) zákona o služebním poměru se řízení ve věcech služebního poměru nevztahuje na rozvržení doby služby v týdnu.

Podle § 174 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru má účastník právo nahlížet do spisu a pořizovat si z něj výpisy, navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, na poskytnutí informací o řízení potřebných k hájení svých práv a oprávněných zájmů, vyjádřit v řízení své stanovisko, klást otázky svědkům a znalcům.

Podle § 174 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru má účastník právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění.

Podle § 181 odst. 1 zákona o služebním poměru je rozhodnutím úkon služebního funkcionáře v určité věci, jímž se zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určeného účastníka nebo jímž se prohlašuje, že tento účastník má určitá práva a povinnosti.

Podle § 181 odst. 3 věta první zákona o služebním poměru rozhodnutí obsahuje výrok, odůvodnění a poučení o odvolání (rozkladu).

Podle § 181 odst. 5 zákona o služebním poměru v odůvodnění služební funkcionář uvede důvody vydání rozhodnutí, z jakých podkladů vycházel při rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při jejich hodnocení a při výkladu právních a služebních předpisů, jakož i způsob, jakým se vypořádal s návrhy a námitkami účastníka a s jeho vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Odůvodnění rozhodnutí není třeba, jestliže služební funkcionář vyhoví žádosti účastníka v plném rozsahu.

Soud se nejprve zabýval námitkou nedostatečnosti odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Po přezkoumání prvoinstančního rozhodnutí o odebrání zvýšeného tarifu a přiznání základního tarifu dospěl soud k závěru, že jeho odůvodnění (podle kterého žalobce „nebude od 1.11.2013 zařazen do nepřetržitého režimu služby dle návrhu VOVVaT ze dne 31.10.2013“), které bylo i podle odvolacího orgánu stručné, nesplnilo požadavky stanovené § 181 odst. 5 zákona. Současně však soud konstatuje, že nedostatky odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí následně odstranil odvolací orgán ve svém rozhodnutí, kde se se zjištěnými relevantními skutečnostmi vypořádal, když odůvodnil změnu tarifu přijatým velitelsko-organizačním opatřením ředitele vazební věznice o zařazení žalobce do jednosměnného režimu služby, vydaným na návrh vedoucího oddělení výkonu vazby a trestu ze dne 25.10.2013, popsal důvody „vynětí“ žalobce ze směnného režimu služby, za současného poukazu na to, že žalobce byl předem seznámen s výhradami vedoucím příslušníkem a byl tímto na možnost vyřazení z nepřetržitého režimu služby předem upozorněn při jednání dne 24.10.2013. Přijaté opatření žalovaný dále dostatečně srozumitelně zdůvodnil potřebou organizace výkonu služby v dané směně, když v důsledku neplánovaného opakovaného služebního volna žalobce a potřeby zajištění jeho náhrady, docházelo, kromě zvýšené organizační náročnosti zajištění řádného výkonu služby, v předmetné směně i k problémům v mezilidských vztazích, neboť ostatní příslušníci, kteří museli nahradit žalobce ve službě, se takovými zásahy cítili dále omezováni ve svém rodinném životě, již tak ovlivněným nepřetržitým režimem služby. Soud na tomto místě poukazuje na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které tvoří správní řízení v zásadě jeden celek od jeho zahájení až do právní moci konečného rozhodnutí a v zásadě není vyloučeno, aby odvolací správní orgán napravil vady řízení před správním orgánem prvního stupně, stejně jako rozhodnutí v něm vydaného. Při změně rozhodnutí pak platí obě rozhodnutí společně (tvoří fakticky jeden celek), a to v mezích provedených změn (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28.2.2007, č.j. 7 As 72/2006 - 167; ze dne 19.11.2009, č.j. 1 Afs 88/2009 - 48; ze dne 8.10.2010, č.j. 4 Ads 104/2010 - 76 a ze dne 4.5.2011, č.j. 1 Afs 16/2011 - 55, tato i další zmíněná rozhodnutí NSS jsou k dispozici na www.nssoud.cz). Doplnění a rozvedení odůvodnění odvolacím orgánem, který jinak rozhodnutí správního orgánu prvního stupně považoval za věcně správné, proto žalobcem vytýkanou vadu řízení zhojilo.

Naproti soud shledal důvodnou námitku žalobce spočívající v odepření možnosti uplatnit v prvostupňovém řízení práva účastníka, když prvním úkonem ve vztahu k žalobci bylo doručení prvostupňového rozhodnutí. V tomto postupu soud shledává zásadní pochybení a vadu řízení podle § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s., nezhojitelné v rámci odvolacího řízení. Zákon o služebním poměru v ust. § 174 odst. 1 definuje práva účastníka řízení ve věcech služebního poměru tak, že účastník má právo nahlížet do spisu a pořizovat si z něj výpisy, navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, na poskytnutí informací o řízení potřebných k hájení svých práv a oprávněných zájmů, vyjádřit v řízení své stanovisko, klást otázky svědkům a znalcům a vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění. Dle § 178 odst. 2 písm. b) zákona o služebním poměru je řízení ve věcech služebního poměru zahájeno dnem, kdy služební funkcionář učiní první úkon vůči účastníku, jestliže se zahajuje řízení z podnětu bezpečnostního sboru. Jelikož je v dané věci zřejmé, že správní orgán prvního stupně žalobce neinformoval o zahájení řízení a prvním úkonem v řízení bylo až doručení rozhodnutí, nemohl žalobce žádné z výše uvedených práv využít. Z povahy věci přitom vyplývá, že tuto vadu nemohl následně odstranit odvolací orgán. Nejvyšší správní soud přitom již v rozhodnutí ze dne 29.10.2007, č.j. 4 As 73/2006 - 102 uvedl, že „zahájení správního řízení zakládá řadu oprávnění i povinností jak pro správní orgán, tak i pro účastníka řízení, jež zákon s takovou skutečností spojuje. Mezi jinými se jedná o povinnost správního orgánu dát účastníku řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohl vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění a na podporu svých tvrzení navrhopvat důkazy (§ 130 odst. 3 zákona o služebním poměru). Právě nutnost zachování procesních práv účastníka řízení ve fázi před vydáním rozhodnutí zcela jednoznačně brání tomu, aby prvním úkonem v řízení, jímž se tedy řízení vedené z podnětu služebního funkcionáře zahajuje, bylo teprve doručení prvostupňového rozhodnutí. Takový postup znamená flagrantní a zásadní porušení práva účastníka řízení na spravedlivý proces, jež se mimo jiné zrcadlí právě v povinnosti správního orgánu umožnit žalobci tvrdit z jeho pohledu pro řízení podstatné skutečnosti a na podporu svých tvrzení navrhopvat důkazy“ (viz také např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21.10.2004, č.j. 5 A 125/2002 – 73). Soud je toho názoru, že ačkoliv bylo citované rozhodnutí vydáno za účinnosti zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, který byl nynějším zákonem nahrazen, je třeba jeho závěry aplikovat i na předmětný případ, neboť přes změnu zákonné úpravy jsou základní zásady řízení ve věcech služebního poměru stále stejné.

Ve vztahu k potřebě odůvodnění opatření o rozvržení doby služby a vázanosti služebního funkcionáře při rozhodování o odebrání zvýšeného tarifu opatřením o rozvržení doby služby, soud uvádí následující. Zákon o služebním poměru v § 171 výslovně vylučuje z formalizovaného řízení ve věcech služebního poměru některé procesy a rozhodnutí, která mají povahu rozkazu vedoucího příslušníka, tj. je zřejmé, že těmto aktům není přiznána kvalitativně stejná forma, jako rozhodnutím vydaným v řízení ve věcech služebního poměru. Tyto akty jsou odrazem principu subordinace, na němž spočívá výkon služby příslušníků bezpečnostních sborů. Příslušník se akceptací rozkazu nestává adresátem veřejnosprávního působení rozhodovací pravomoci nadřízeného jako správního orgánu, nýbrž pouze v mezích interního rámce služebního vztahu plní konkrétní úkoly náležející k výkonu služby. Rozkaz mu konstitutivně neukládá žádnou novou či další povinnost (právo), ani závazně nestvrzuje existenci či neexistenci sporného stavu (deklaratorně), ale pouze ve funkci aktu řízení konkretizuje stávající povinnosti k aktuálním potřebám výkonu služby. Ačkoli soud

nerozporuje skutečnost, že na rozvržení doby služby v týdnu se řízení ve věcech služebního poměru nevztahuje, neznamena to, že je možno přijmout závěr, že velitelsko-organizační opatření přijaté v předmětné věci, není třeba založit na prokazatelných a seznatelných důvodech. Soud shodně s žalobcem odkazuje např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.9.2012, č.j. 6 Ads 151/2011-126, z něhož vyplývá, že v případech, kdy jsou uplatňovány nároky vyplývající z nesprávné aplikace § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru, musí žalovaný správní orgán jednoznačným, průkazným a nezpochybnitelným způsobem prokázat, že služba přesčas není z jeho strany využívána k jiným účelům a za jiných podmínek, než které připouští platná právní úprava, ačkoliv se podle § 171 písm. h) zákona o služebním poměru na nařízení služby přesčas nevztahuje řízení ve věcech služebního poměru. Tato povinnost vyplývá z toho, že zákonodárce podmínil přípustnost nařízení výkonu služby přesčas existencí určitých zákonných podmínek, bez jejichž identifikace výkon služby přesčas nařídit nelze. Soud s ohledem na uvedené dává žalobci za pravdu v tom, že i velitelsko-organizační opatření o změně zařazení příslušníka do režimu služby, ačkoli se při jeho vydání nevede formalizované řízení a má povahu rozkazu vedoucího příslušníka, je třeba založit na prokazatelných a seznatelných důvodech, mimo jiné proto, že tvoří podklad pro rozhodnutí ve věcech služebního poměru (rozhodnutí o odejmutí zvýšeného tarifu) a služební funkcionář je povinen v odůvodnění svého rozhodnutí uvést, nejen to z jakých podkladů při rozhodnutí vycházel, ale musí se vypořádat i s vyjádřeními účastníka řízení k podkladům rozhodnutí (§ 181 odst. 5 zákona o služebním poměru). V této souvislosti je třeba připomenout, že řízení ve věcech služebního poměru je ovládáno zásadou materiální pravdy a služební funkcionář je povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, v rozsahu nezbytném pro rozhodnutí (§ 180 odst. 1 zákona o služebním poměru) a je povinen si za tím účelem opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. K tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2007, č.j. 4 As 84/2006 – 62, z nějž mj. vyplývá, že pro posouzení důvodnosti nároku ve sporu o plat (jeho část), je rozhodující, zda byly naplněny předpoklady pro vznik nároku na plat, anebo zda tato hlediska zrcadlící právním předpisem stanovenou skutkovou podstatu pro vznik platového nároku splněna nebyla. Ze shora uvedeného rozhodnutí dále vyplývá, že nárokovou (obligatorní) složku platu i složku platu, která se stala nárokovou v důsledku jejího přiznání zaměstnavatelem lze následně zcela nebo zčásti zrušit (odebrat, odejmout), jen jestliže to umožňuje příslušný právní předpis a pouze budou-li splněny podmínky v něm stanovené.

Z ust. § 180 odst. 5 věty první zákona o služebním poměru vyplývá, že služební funkcionář je vázán rozhodnutím, kterým bylo pravomocně příslušným orgánem rozhodnuto o předběžné otázce, kterou nepřísluší rozhodovat funkcionáři, který řízení vede, avšak na jejímž rozhodnutí závisí vydání rozhodnutí ve věci. Předběžnou otázkou je přitom i otázka, jejíž rozhodnutí sice přísluší služebnímu funkcionáři, který řízení vede, ale kterou je třeba rozhodnout v jiném samostatném řízení. Ze shora uvedeného je zřejmé, že při vydání deklaratorního rozhodnutí o „odebrání“ zvýšeného tarifu je služební funkcionář vázán předchozím rozhodnutím, které nabylo právní moci. Z tohoto ovšem nelze vyvodit závěr, že by služební funkcionář byl vázán vydaným velitelsko-organizačním opatřením o zařazení příslušníka do jednosměnného režimu služby do té míry, že by mohl rezignovat na zjišťování skutkového stavu.

Pakliže se žalovaný odvolával na předchozí velitelsko-organizační opatření, jako závazný podklad rozhodnutí služebního funkcionáře, je v této souvislosti třeba zdůraznit, že v řízení ve věcech služebního poměru musí být nezvratně prokázána existence a obsah

takového předcházejícího rozhodnutí, a toto musí být seznatelné jak ze samotného rozhodnutí ve věcech služebního poměru, tak z obsahu správního spisu. V souvislosti s takto vymezeným požadavkem soud nemohl opominout skutečnost, že sám žalovaný odvolací orgán není konzistentní ve svých tvrzeních týkajících se identifikace předmětného velitelsko-organizačního opatření, když ve vyjádření k žalobě ze dne 1.4.2014 uvedl: „V předmětné věci vedoucí oddělení výkonu vazby a trestu, jako vedoucí příslušník rozhodl o tom, že žalobce nebude od 5.11.2013 zařazen v nepřetržitém režimu služby.“, naproti tomu v odůvodnění rozhodnutí o odvolání (str. 5 odstavec třetí) žalovaný výslovně uvedl: „Právě velitelsko-organizačním opatřením ředitele Vazební věznice Litoměřice ...byl příslušník na základě návrhu vedoucího oddělení výkonu vazby a trestu Vazební věznice Litoměřice ze dne 25.10.2013 (sine čj.) zařazen do jednosměnného režimu služby.“ Na takto vzniklou otázku, jakým velitelsko-organizačním rozhodnutím byl vlastně služební funkcionář vázán při vydávání prvoinstančního rozhodnutí přitom nedává odpověď ani obsah předloženého správního spisu, když z tohoto je patrné, že přípisem ze dne 25.10.2013 požádal vedoucí oddělení výkonu vazby a trestu ředitele vazební věznice o změnu „rozvržení pracovní doby“ u žalovaného s tím, že bude od 1.11.2013 vyřazen z nepřetržitého provozu a jedinými rozhodnutími (rozuměno v materiálním smyslu), které se týkají rozvržení doby služby žalobce od 1.11.2013 jsou denní rozkazy vedoucího oddělení výkonu vazby a trestu na 1.11.2013 ze dne 31.10.2013 a na 2.11.2013, 3.11.2013, 4.11.2013 ze dne 1.11.2013, z nichž vyplývá zařazení žalobce jako dozorce v noční směně ve dnech 3.11.2013 a 4.11.2013 a čerpání služebního volna žalobcem dne 1.11.2013 a 2.11.2013. Byl-li žalobce do té doby dlouhodobě a pravidelně zařazován v režimu služby, který splňuje podmínky § 53 odst. 4 zákona o služebním poměru, nelze z denních rozkazů vedoucího příslušníka ani z dalších podkladů obsažených v předloženém správním spise určitým způsobem seznat opatření, kterým byl žalobce pro futuro vyřazen z režimu nepřetržité služby, což samo o sobě zdůrazňuje význam přesné identifikace tohoto opatření v rozhodnutí ve věcech služebního poměru, jehož bylo opatření podkladem. V této souvislosti soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.8.2009, č.j. 3 Ads 86/2008 – 80, v němž se sice soud vyjádřil k podmínkám pro přiznání, změnu či odnětí osobního příplatku příslušníků bezpečnostních sborů, ale pro svůj obecný závěr je třeba jej vztáhnout i na řešenou věc: „(...) v odůvodnění rozhodnutí o osobním příplatku musí služební funkcionář uvést, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě nichž rozhodoval. Je nezbytné, aby rozhodnutí vycházelo z prokazatelných důkazních prostředků, které přesvědčují nejen adresáta rozhodnutí, ale i odvolací orgán o věcné správnosti změny osobního příplatku. To platí nejen o situaci, kdy je osobní příplatek odnímán nebo snižován, ale i o situaci, kdy je osobní příplatek rozhodnutím přiznáván nebo zvyšován.“

S ohledem na shora uvedené, dospěl soud k závěru, že v rámci řízení ve věcech služebního poměru, v němž je vydáno rozhodnutí o „odejmutí“ zvýšeného tarifu přiznaného podle § 114 odst. 2 zákona o služebním poměru, byl služební funkcionář, opíral-li toto rozhodnutí o předcházející velitelsko-organizační opatření o zařazení žalobce do jednosměnného režimu služby, povinen prokazatelně zjistit takové rozhodnutí [toto jednoznačně identifikovat, tj. zjistit kým bylo vydáno a kdy, komu bylo adresováno, kdy nabylo právní moci (resp. nastaly jeho účinky)], jeho obsah a důvody jeho vydání a s těmito rozhodnými skutečnostmi seznámit účastníka řízení v odůvodnění svého rozhodnutí ve věcech služebního poměru. Důkazní prostředky, kterými služební funkcionář zjistil velitelsko-

organizační opatření, jehož písemný záznam není součástí správního spisu, přitom musí být seznatelné i z obsahu správního spisu. Splněním těchto podmínek přitom není dotčena povinnost služebního funkcionáře zjistit, v rozsahu nezbytném pro rozhodnutí, stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Služební funkcionář, jehož rozhodnutím dochází k odnětí již dříve přiznaného navýšení tarifu je vždy povinen přesně a zcela konkrétně zjistit a v odůvodnění svého rozhodnutí popsat a rozebrat, z jakého důvodu příslušník nesplňuje podmínky uvedené v § 114 odst. 2 zákona o služebním poměru, k čemuž musí být provedena analýza konkrétní činnosti příslušníka v příslušném období, vyjádřená zcela jednoznačnými, určitými, srozumitelnými a přezkoumatelnými závěry.

V opačném případě (jak tomu bylo i v předmětné věci), tj. není-li předchozí závazné velitelsko-organizačním opatření součástí správního spisu a ani z obsahu spisu nevyplývá, jakými důkazy byla prokázána jeho existence a jeho obsah, a vedoucí funkcionář současně odmítl přezkoumat, zda konkrétní činnost vykonávaná žalobcem splňuje podmínky § 114 odst. 2 zákona o služebním poměru, zatížil své rozhodnutí ve věci služebního poměru zásadní vadou řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s.ř.s., tj. skutkový stav, který vzal za základ napadeného rozhodnutí nemá oporu ve spisu.

Soud tak dospěl k závěru, že v posuzovaném případě došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení ve věcech služebního poměru a pravidel spravedlivého procesu, když byl žalobci v prvostupňovém řízení před vydáním rozhodnutí zcela odepřen výkon jeho procesních práv. To mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Ačkoli odvolací orgán ve svém rozhodnutí konstatoval, že k porušení procesních práv stěžovatele došlo, neshledal toto pochybení důvodem ke zrušení rozhodnutí služebního funkcionáře rozhodujícího v prvním stupni a za dostatečnou nápravu vzniklé situace považoval možnost uplatnění práv žalobce v řízení o odvolání. Takový postup však nelze akceptovat a odvolací orgán měl rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušit, neboť v odvolacím řízení lze korigovat podobu odůvodnění, jak je uvedeno výše, nelze však zhojit vadu, spočívající v odepření veškerých procesních práv účastníka řízení. Stejně tak nelze odkazem na vázanost služebního funkcionáře předcházejícím vlastním velitelsko-organizačním opatřením, které podle § 171 písm. g) zákona o služebním poměru nepodléhá režimu řízení ve věcech služebního poměru, jehož existence a obsah navíc nevyplývá z obsahu správního spisu, odůvodnit rezignaci na splnění povinnosti služebního funkcionáře zjistit, v rozsahu nezbytném pro rozhodnutí, stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

Na základě všech shora uvedených skutečností soud shledal žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí žalovaného a jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pro vady řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) a písm. c) s.ř.s. zrušil. Zároveň soud v souladu s § 78 odst. 4 s.ř.s. rozhodl o tom, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, přičemž je dle § 78 odst. 5 s.ř.s. vázán shora uvedeným právním názorem soudu.

Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto soud podle § 60 odst. 1 věty první s.ř.s. uložil žalovanému zaplatit mu do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení o předmětné žalobě v celkové výši 15.342,- Kč, která se skládá z částky 9.300,- Kč za tři úkony právní služby právního zástupce žalobce JUDr. Josefa Kopřivy po 3.100,- Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 12 odst. 4 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění po 1. 1. 2013 [převzetí a příprava zastoupení - § 11 odst. 1 písm. a),

podání žaloby - § 11 odst. 1 písm. d), replika k vyjádření žalovaného - § 11 odst. 1 písm. d)]; z částky 900,- Kč za dva s tím související režijní paušály po 300,- Kč podle § 13 odst. 1, odst. 3 vyhl. Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb. ve znění po 1.9.2006, z částky 2.142,- Kč představující 21% DPH, kterou byl advokát podle zvláštního právního předpisu povinen odvést z odměny za zastupování a náhrad, jež byly vyjmenovány a částky 3.000,- Kč zaplaceného soudního poplatku.

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 nejblíže 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 Ústí nad Labem dne 18. listopadu 2015

JUDr. Markéta Lehká, Ph.D. v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Gabriela Zlatová