



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Kamila Tojnera a Mgr. Jiřího Lifky v právní věci žalobce: **brig. gen. Mgr. P. D.**, nar. X., bytem P., zast. JUDr. Romanem Lamkou, Ph.D., advokátem, se sídlem Praha 9, Kovářská 488/16, proti žalovanému: **ministr spravedlnosti**, se sídlem Praha 2, Vyšehradská 16, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 6. 2015, č. j. MSP-134/2015-OJ-SO/7,

t a k t o:

- I. **Rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 29. 6. 2015, č. j. MSP-134/2015-OJ-SO/7 a rozhodnutí ministryně spravedlnosti ze dne 4. 4. 2014, č. j. MSP-1/2014-SM-M/19, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 15.342,- Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Romana Lamky, Ph.D., advokáta.**

O d ů v o d n ě n í:

Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného uvedeného v záhlaví tohoto rozsudku, kterým byl ve výroku I. zamítnut podaný rozklad a potvrzeno rozhodnutí ministryně spravedlnosti ze dne 4. 4. 2014, č. j. MSP-1/2014-SM-M/16, jímž byl žalobce podle ust. § 1 odst. 2 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráží České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vězeňské službě“), odvolán z funkce generálního ředitele Vězeňské služby České republiky s účinností od 4. dubna 2014, a ve výroku II. žalobci nepřiznána náhrada nákladů řízení.

Žalobce v žalobě namítá, že napadené rozhodnutí je věcně nesprávné, neboť rozhodnutí o odvolání žalobce z funkce bylo vydáno bez jakéhokoli hmotněprávního zákonného podkladu, když se neopírá o žádný z důvodů, pro něž je možné ředitele bezpečnostního sboru ze služebního místa odvolat. Důvody odvolání uvedené v prvostupňovém rozhodnutí neodpovídají žádnému z důvodů, které jsou uvedeny v zákoně o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Tyto důvody nemají jakýkoli reálný základ, nebo jde o důvody bez relevantního vztahu k žalobci. Prvostupňový ani rozkladový orgán se vůbec nezabýval tím, z jakého důvodu by toto mělo být vůbec přičítáno žalobci,

nezabývaly se otázkou případné intenzity konstatovaného porušení povinností žalobce, tj. zda se jedná o porušení, jehož intenzita je natolik mimořádná, že právě takové konkrétní porušení má odůvodnit odvolání žalobce ze služebního místa ředitele bezpečnostního sboru.

Žalobce považuje za nesprávnou argumentaci žalobce, dle níž je ministr spravedlnosti oprávněn odvolat generálního ředitele i z jiných důvodů než z důvodů vypočtených v ustanoveních § 25 a § 26 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o služebním poměru) a to s odkazem na ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní, neboť pokud toto ustanovení žádné důvody pro odvolání generálního ředitele Vězeňské služby nespecifikuje, je rozhodování ministra spravedlnosti v tomto ohledu zcela volné, jen v limitech řádného odůvodnění správního uvážení a respektování zákazu libovůle, principu rovnosti a nediskriminace a dalších obdobných zásad.

Žalobce byl ustanoven (nikoliv jmenován) rozhodnutím ministra spravedlnosti ze dne 20. 11. 2012, vydaným podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, na služební místo generálního ředitele Vězeňské služby. Žalobce je toho názoru, že hmotněprávní i procesní úprava ustanovení na služební místo, stejně jako právní úprava změn služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů, popř. skončení služebního poměru, je obsažena v zákoně o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Předmětnou oblast odvolání příslušníka ze služebního místa (a navazujícího převedení na jiné služební místo) upravují právě ustanovení § 25 a § 26 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (v případě ředitele bezpečnostního sboru v návaznosti na ně i § 27 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů), a to především tím, že stanoví hmotněprávní podmínky takového postupu, tedy důvody, kdy lze příslušníka ze služebního místa odvolat a převést jej na jiné služební místo, popřípadě jej – opět při splnění zákonných podmínek – zařadit do zálohy pro přechodně nezařazené. Tím zákonodárce brání politizaci bezpečnostních sborů, což je u ředitele bezpečnostního sboru zvlášť významné (politicky nominovaní ministři tak nejsou oprávněni z jiných než zákonem stanovených – a nutno dodat i výjimečných – důvodů měnit obsazení ředitelů bezpečnostních sborů před uplynutím jejich funkčního období).

Důvody pro změny nebo případně skončení služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů přitom stanoví výhradně zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, když jiný právní předpis hmotněprávní podmínky pro odvolání žalobce „z funkce“ generálního ředitele neupravuje. Ustanovení § 1 odst. 2 zákona o Vězeňské službě, je ustanovením kompetenčním, které stanoví, kdo je oprávněn realizovat pravomoc ve věcech služebního poměru ředitele bezpečnostního sboru a vést v těchto věcech řízení. Nejedná se o úpravu, která by stanovila hmotněprávní podmínky takového postupu, tedy naplnění taxativně vyjmenovaných podmínek odvolání příslušníka z dosavadního služebního místa. Ty se proto plně uplatní i ve vztahu ke všem ředitelům bezpečnostních sborů upravených zákonem o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Hmotněprávní podmínky pro odvolání příslušníka z dosavadního služebního místa upravuje na jiných místech zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, a to v části druhé hlava I. Změny služebního poměru Díl 2 Převedení na jiné služební místo.

Žalobce dále nesouhlasí s argumentací žalovaného, že z ust. § 27 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů že tento zákon s odvoláním ředitele bezpečnostního sboru i mimo případy dle § 25 a § 26 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů „počítá“, resp. dokonce, že „souřadně zařazené odvolání“ má být vedle uplynutí funkčního období „samostatným důvodem“, myšleno patrně pro převedení na jiné služební místo. Ustanovení § 27 zákona o služebním poměru však řeší toliko ustanovení (bývalého) ředitele bezpečnostního sboru na jiné služební místo, a to poté, co nastane skutečnost, o níž hovoří zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, tedy buď dojde k

uplynutí funkčního období ředitele bezpečnostního sboru, nebo nastane právě některý z důvodů pro odvolání ředitele bezpečnostního sboru, jejichž výčet je uveden v § 25 a § 26 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

Nelze souhlasit ani s tím, že Vězeňská služba není bezpečnostním sborem, ale správním úřadem, v jehož čele stojí generální ředitel jako vedoucí správního úřadu odpovědný ministru spravedlnosti, neboť zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů uvádí, že upravuje právní poměry fyzických osob, které v bezpečnostním sboru (jímž je podle § 1 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů i Vězeňská služba) vykonávají službu (§ 1 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů) a že v čele tohoto bezpečnostního sboru stojí generální ředitel (§ 1 odst. 2 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů). Duplicitní (a shodnou) úpravu obsahuje i zákon o Vězeňské službě (§ 1 odst. 2 zákona o Vězeňské službě).

Z díkce zákona o Vězeňské službě, že generální ředitel Vězeňské služby odpovídá ministrovi za činnost Vězeňské služby, nelze dovozovat, že ministr má být oprávněn ředitele tohoto bezpečnostního sboru odvolat mimo zákonné důvody uvedené v zákoně o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Citovaná právně-politická úvaha žalovaného má své místo spíše při přípravě právního předpisu než v situaci jeho aplikace. Z hlediska platné právní úpravy jsou si bezpečnostní sbory, respektive příslušníci v těchto bezpečnostních sborech zařazení, ve svých právech a povinnostech vyplývajících ze služebního poměru zcela rovny; úvahy, zda je to dobře či nikoli se již z tohoto důvodu jeví jako bezpředmětné. Zákonný a ústavně garantovaný (§ 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod) požadavek na ochranu ředitele bezpečnostního sboru před zásahy ze strany politicky nominovaného ministra rezultující ve stanovení taxativních důvodů pro jeho případné odvolání před uplynutím funkčního období je tedy zcela jistě důvodný a námítky žalovaného v tomto směru jsou bezpředmětné.

Žalobce taktéž nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že ministrovi spravedlnosti nenáleží žádná pravomoc, jíž by mohl prosazovat svoji nadřízenost, pomine-li právě možnost „volně“ odvolat generálního ředitele, jelikož i v případě, kdy jednání generálního ředitele svými důsledky závažně poškozuje zájem bezpečnostního sboru, za nějž nese ministr spravedlnosti odpovědnost, nemůže tento ministr de facto jakkoliv zasáhnout. Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů dává ministrovi spravedlnosti několik možností, jak může ministr spravedlnosti korigovat chování generálního ředitele, kterým by generální ředitel poškozoval zájmy bezpečnostního sboru, a to např. institut zproštění výkonu služby dle ustanovení § 40 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, institut propuštění např. dle ust. § 42 odst. 1/ písm. d) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů a v neposlední řadě kázeňské tresty za kázeňské přestupky dle ust. § 51 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů). Žalovaným uvedená argumentace komparací s úpravou ve Velké Británii a na Slovensku není dle žalobce pro posouzení této věci příliš významná.

Žalobce se neztotožňuje s náhledem žalovaného, že na jím uvedené rozhodnutí Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 37/98, není ve věci přílehlavé, neboť se týká příslušníka jiného bezpečnostního sboru. Dle žalobce jde o rozhodnutí zcela přílehlavé, neboť jeho obsahem bylo vypořádání se se stejnou argumentací, jakou používá v tomto řízení žalovaný, tedy, zda kompetenční ustanovení právního předpisu lze vykládat jako ustanovení zakládající samostatný „obecný“ důvod odvolání příslušníka bezpečnostního sboru vedle vypočtených důvodů uvedených v tehdy platném předpise regulující služební poměr příslušníka bezpečnostního sboru.

Nezákonnost napadeného rozhodnutí žalobce dále spatřuje ve skutečnosti, že na prvostupňové rozhodnutí mělo navazovat i rozhodnutí o ustanovení na jiné služební místo dle

ustanovení § 27 služebního zákona nebo o zařazení do zálohy pro přechodně nezařazené dle ustanovení § 32 služebního zákona per analogiam, avšak takové rozhodnutí bylo vydáno až dne 29. 6. 2015, č. j. MSP-134/2015-OJ-SO/9, tj. dne kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí.

Žalobce dále namítl vady správního řízení spočívající ve skutečnosti, že napadené rozhodnutí je založeno na procesně nesprávně a nedostatečně zjištěném skutkovém stavu, který nemá oporu v dokazování, čímž byla porušena nejen základní zásada správního řízení dle ustanovení § 3 správního řádu, ale bylo porušeno i ustanovení § 180 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, podle kterého je služební funkcionář povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí. Před vydáním prvostupňového rozhodnutí nebylo řádně vedeno řízení, když prvním úkonem ve věci bylo ve vztahu k žalobci teprve doručení prvostupňového rozhodnutí. Takový postup však není přípustný ani dle správního řádu ani dle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (tuto možnost musí procesní předpisy výslovně připustit, jak se tomu stalo např. v ustanovení § 184 odst. 2 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, o takovou situaci se však v tomto řízení nejedná). Výše uvedeným postupem byl žalobce zkrácen na svých procesních právech, a to porušením zásady dvojinstančnosti správního řízení.

Další námitky žalobce směřují vůči jednotlivým „důvodům“ odvolání ze služebního místa ředitele bezpečnostního sboru.

I. K důvodům odvolání spočívajícím v nesplnění úkolu navrhnout koncepční řešení, jehož cílem je decentralizace činností a procesů na organizační jednotky, nerespektování úkolu připravit koncepční řešení redukce počtu systemizovaných míst na GR VS na základě analýzy jeho řídicí činnosti, žalobce uvedl, že se vytýkaného porušení povinností vůbec nedopustil, když uložený úkol splnil, což vyplývá i z obsahu správního spisu. Žalovaný v napadeném rozhodnutí neuvádí, proč dospěl k závěru, že úkol nebyl splněn, pouze poznamenává, že „žalobce měl věnovat veškeré úsilí tomu, aby zpracoval rozsáhlý materiál o tom, proč daný úkol není vhodný“ a že „například agendu IT jako agendu zbývající převést bylo možné“. Takový závěr však nemá oporu ve spisu. Závěr, že „námitky rozkladatele k těmto dvěma důvodům jsou liché“ a že jde o „nepochybně postačující důvody k odvolání žalobce z funkce generálního ředitele“, je tedy jednak zcela neodůvodněný a nepřezkoumatelný ale především z výše uvedených důvodů věcně nesprávný a odporující skutkovému stavu vyplývajícímu z obsahu správního spisu.

II. K důvodu odvolání spočívajícím v nezajištění řádného hospodaření s majetkem, žalobce uvedl, že zcela odmítá, že by se dopustil jakéhokoli pochybení v souvislosti s hospodařením s majetkem České republiky spravovaným Vězeňskou službou. Z obsahu správního spisu nevyplývá, že by ze strany žalobce došlo k jakémukoli porušení povinnosti. Sám žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že „do určité míry lze přisvědčit rozkladateli v tom, že většina výtek týkajících se zajištění řádného hospodaření s majetkem měla svůj základ ještě v době působení předchozích generálních ředitelů“, avšak dále konstatoval, že „ani případná nedostatečnost tohoto důvodu ovšem nemůže vzhledem k existenci důvodů ostatních na zákonnosti rozhodnutí ničeho změnit. Žalobce v žalobě dále podrobně shrnul své námitky proti závěrům o naplnění údajných porušení jeho povinností s nikoli řádným hospodařením s majetkem České republiky.

Žalobce poukázal na to, že správnost skutkových zjištění uvedených v kontrolním protokolu měla být v předcházejícím správním řízení v souladu s ust. § 14 odst. 3 zákona o kontrole přezkoumána. Žalobce správnost takových zjištění v rozkladovém řízení rozporuje. S námitkami žalobce se žalovaný v napadeném rozhodnutí vůbec nevypořádal.

III. K důvodu odvolání spočívajícím v neidentifikování a nezajištění odstranění závažných nedostatků ve spisové službě, žalobce uvedl, že zcela odmítá, že by se dopustil

jakéhokoli pochybení v souvislosti se spisovou službou Vězeňské služby. Samotná kontrola byla provedena ministerstvem spravedlnosti v rozporu se zákonem, neboť kontrolu spisové a archivní služby má dle § 71 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, realizovat pouze ministerstvo vnitra, případně Národní archiv, a již s ohledem na tuto skutečnost jsou dle žalobce případné závěry takto nezákonné kontroly bezpředmětné. Žalobce se v rozkladu a jeho doplnění podrobně vyjádřil k jednotlivým vytýkaným pochybením, žalovaný na to reagoval v napadeném rozhodnutí pouze tak, že „spisová služba Vězeňské služby vykazovala dosti závažné nedostatky“, že „nebyly shledány jakékoli pochybnosti o jeho objektivnosti či nestrannosti“ a že ze strany rozkladatele nebylo předloženo nic, co by toto tvrzení zpochybňovalo. Jde o závěr, který nemá oporu ve správním spisu. Jak je uvedeno shora, opak je pravdou, neboť žalobce předložil obsáhlou a relevantní argumentaci, která se vypořádává s nesprávnými závěry kontroly. V napadeném rozhodnutí se žalobci vytýká, že závažné nedostatky spisové služby popsané v kontrolním protokolu nebyly z jeho strany odstraněny. Žalobci však současně s předáním kontrolního protokolu bylo předáno prvostupňové rozhodnutí o jeho odvolání z funkce generálního ředitele. Nebylo tak ani možné, aby případné nedostatky měl vůbec možnost odstranit. Těžko mu pak jejich případné neodstranění může být kladeno za vinu.

IV. K důvodu odvolání spočívajícím v neukládání úkolů dle zákona finanční kontrole žalobce uvedl, že tento důvod nemá oporu ve správním spise. Naplnění předmětného „důvodu“ pro odvolání ve spise není podepřeno vůbec ničím. Žalovaný k tomuto důvodu uvádí v napadeném rozhodnutí pouze tolik, že „i tento důvod by sám o sobě byl dostatečným důvodem vylučujícím libovůli při rozhodování o jeho odvolání z funkce“. Po celou dobu výkonu funkce ředitele bezpečnostního sboru ze strany žalobce existoval a plně fungoval referát finanční a majetkové kontroly, kterému byly nařizovány úkoly v oblasti finanční a majetkové kontroly, byl zpracován a vedením Vězeňské služby schválen celoroční plán těchto úkolů a kontrol, a navíc byly prostřednictvím ředitele odboru kontroly plk. Burešem a žalobcem nařizovány mimořádné úkoly a kontroly v této oblasti, o čemž svědčí řada výstupů z těchto kontrol, která je v evidenci Vězeňské služby.

Závěrem žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí prvního stupně zrušil.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že jádrem předmětného sporu je především otázka aplikace dotčených právních předpisů ve vztahu k pravomoci ministra spravedlnosti k odvolání žalobce z funkce generálního ředitele. Jelikož argumentace v žalobě je totožná s námitkami obsaženými v rozkladu a žalovaný se se všemi těmito námitkami vypořádal již v rámci řízení o podaném rozkladu, zopakoval závěry již uvedené v napadeném rozhodnutí.

K procesním námitkám žalobce žalovaný uvedl, že předmětné rozhodnutí o odvolání generálního ředitele podle ust. § 1 odst. 2 zákona o VS ČR je rozhodnutím sui generis, proto bylo prvním úkonem v tomto řízení doručení tohoto rozhodnutí. Žalovaný přitom zjistil takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro rozhodnutí. Procesní práva namítaná žalobcem zůstala žalobci plně zachována v rámci řízení o rozkladu. I kdyby tak došlo k porušení procesních pravidel, lze konstatovat, že žalobce nebyl zkrácen na možnosti uplatňovat jednotlivá procesní práva a konat procesní úkony, jež by byly způsobilé přivodit pro žalobce příznivější rozhodnutí ve věci samé, neboť měl možnost svá procesní práva uplatnit v rámci řízení o rozkladu.

Žalovaný dále podrobně vyjádřil k naplnění jednotlivých důvodů pro odvolání žalobce z funkce generálního ředitele Vězeňské služby.

V závěru svého vyjádření žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Žalobce v replice k vyjádření žalovaného upozornil, že žalovaný své vyjádření pojal jako zopakování argumentace obsažené v napadeném rozhodnutí a přepis rozhodnutí o námitkách proti kontrolnímu zjištění.

Žalovaný se nevyjádřil k většině žalobních námitek, například k námitce, že prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno v situaci, kdy ve stejné věci bylo vedeno v té době neukončené jiné řízení, že důvody pro odvolání žalobce vůbec neodpovídají důvodům uvedeným v oznámení ministra o zahájení řízení ze dne 14. 2. 2014 a taktéž se nevyjádřil k námitce, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v situaci, kdy řízení o rozkladu žalobce bylo přerušeno, a žalovaný nerozhodl o pokračování v řízení. Žalovaný se nevypořádal s námitkou přičitatelnosti pochybení konstatovaných v kontrolním zjištění žalobci. Stejně tak se nezabýval otázkou intenzity případných porušení povinností žalobce.

Žalovaný nereagoval na argumentaci žalobce, že ust. § 12 odst. 2 zákona o Vězeňské službě je ustanovením kompetenčním, a že hmotněprávní podmínky pro odvolání příslušníka z dosavadního služebního místa upravuje zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů v části druhé hlava I. Změny Služebního poměru Díl 2 Převedení na jiné služební místo. Žalovaný se dále nevypořádal s námitkou, že je evidentně nesprávná argumentace žalovaného, podle níž by údajně Vězeňská služba neměla být bezpečnostním sborem, ale správním úřadem, v jehož čele stojí generální ředitel jako vedoucí správního úřadu odpovědný ministru spravedlnosti. Takový závěr uvedený v napadeném rozhodnutí odporuje zákonu o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

Pokud se jedná o podobnost postavení generálního ředitele Vězeňské služby a ředitelů bezpečnostních sborů podle zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, a zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů, plyne z těchto zákonů závěr zcela opačný, než učinil žalovaný ve svém vyjádření. U ust. § 1 odst. 2 zákona č. 341/2011 Sb. zákonodárce ke slovu „odvolává“ připojuje právě odkaz na zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Stěží si lze představit, jak více by mohl zákonodárce dát najevo, že odvolání ředitele bezpečnostního sboru je možné pouze za podmínek stanovených zákonem o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Dále důvodová zpráva k zákonu č. 341/2011 Sb. explicitně konstatuje to, co o vztahu kompetenčního ustanovení ve zvláštním předpise a úpravě odvolání ze služebního místa ředitele bezpečnostního sboru konzistentně tvrdí žalobce, tj. že „*V čele generální inspekce stojí její ředitel, který je jmenován a odvoláván na návrh vlády a po projednání ve výboru Poslanecké sněmovny příslušném ve věcech bezpečnosti předsedou vlády. Předseda vlády následně ustanoví ředitele generální inspekce na služební místo podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Ředitel generální inspekce bezpečnostních sborů je z výkonu své funkce odpovědný předsedovi vlády. Pokud jde o možnost jmenování a odvolávání, tak má toto ustanovení význam kompetenční, neznamená tedy možnost kdykoliv ředitele inspekce odvolat, a je proto třeba při odvolávání respektovat úpravu zvláštního právního předpisu, tedy zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, který upravuje podmínky, za kterých lze ředitele odvolat (viz § 25 až 27 zákona č. 361/2003 Sb.). Proto je v tomto ustanovení uveden v poznámce pod čarou odkaz na zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. To je také v souladu s navrhovaným stanovením pevného funkčního období pro ředitele bezpečnostních sborů. Návrh novely zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (obsažený v části dvacáté první návrhu zákona) totiž počítá s funkčním obdobím ředitele všech bezpečnostních sborů v trvání 5 let s tím, že funkci ředitele nesmí tatáž osoba zastávat po neomezený počet funkčních období. Toto řešení v jistém směru posiluje nezávislost generální inspekce i na předsedovi vlády, tedy subjektu, kterému je podle návrhu zákona*

podřízena.“.

Žalovaný se dále nevypořádal s argumentací žalobce vyvracející důvodnost právně-politických úvah, jež žalovaný ohledně postavení ředitele Vězeňské služby v napadeném rozhodnutí vede, stejně jako s námitkou, že žalovaným zmiňovaná možnost odvolat ředitele Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky se opírá o jinak koncipovanou právní úpravu, a nelze tedy danou skutečnost vzít jako interpretační hledisko pro výklad platné právní úpravy v České republice. Žalovaný se nevypořádal ani s argumentací žaloby, že rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 37/98-18 je rozhodnutím zcela příléhavým, neboť jeho obsahem bylo vypořádání se se stejnou argumentací, jakou používá v tomto řízení žalovaný, tedy, zda kompetenční ustanovení právního předpisu lze vykládat jako ustanovení zakládající samostatný „obecný“ důvod odvolání příslušníka bezpečnostního sboru vedle vypočtených důvodů uvedených v tehdy platném předpise regulující služební poměr příslušníka bezpečnostního sboru.

Pokud jde o jednotlivé „důvody“ pro odvolání žalobce ze služebního místa generálního ředitele bezpečnostního sboru, žalovaný nijak nereagoval na tvrzení žalobce, že se nedopustil porušení povinností navrhnout koncepční řešení, jehož cílem je decentralizace činností a procesů na organizační jednotky, a připravit koncepční řešení redukce počtu systemizovaných míst na GR VS na základě analýzy jeho řídicí činnosti, neboť uložený úkol splnil. Žalovaný se dále nevypořádal s tvrzením žalobce, že z obsahu spisu nevyplyvá, že by ze strany žalobce došlo k jakémukoli porušení povinnosti v souvislosti s hospodařením s majetkem České republiky spravovaným Vězeňskou službou. Na tom nic nemění vyjádření žalovaného, který sice do svého vyjádření pojal argumentaci z rozhodnutí o námitkách proti kontrolním zjištěním, tato argumentace se však nijak nevypořádává s tím, jak konkrétně se tam uváděná kontrolní zjištění vztahují k osobě žalobce (tedy zda jde o jednání jemu přiřitatelná) a dále, pokud by se jednalo o jednání přiřitatelné žalobci, a současně by v tomto jednání bylo možné shledat konkrétní porušení jeho povinností, jaké intenzity takové porušení dosahuje. Na to pasáže vyjádření žalovaného opsané z kontrolních zjištění odpověď zjevně dát nemohou.

Žalovaný se taktéž nevyjádřil k námitce žalobce, že ust. § 71 zák. č. 399/2004 Sb. přitom v návaznosti na ust. § 4a písm. b) zákona o Vězeňské službě vylučuje kontrolní pravomoc ministerstva spravedlnosti v oblasti spisové služby. Žalobce upozornil, že ministerstvo spravedlnosti provedlo předmětnou kontrolu mimo svou působnost zcela záměrně, jen za účelem vyrobení umělého důvodu pro odvolání žalobce ze služebního místa ředitele bezpečnostního sboru. Skutečnost, že došlo k překročení kompetencí ministerstva spravedlnosti lze mít v dané věci za velmi závažnou, zásadně ovlivňující relevanci závěrů uvedených v kontrolním protokolu.

Žalovaný se nevyjadřuje ani k námitce žaloby, že důvod odvolání žalobce spočívající v neukládání úkolů dle zákona finanční kontrole, nemá oporu ve správním spise, neboť po celou dobu výkonu funkce ředitele bezpečnostního sboru ze strany žalobce existoval a plně fungoval referát finanční a majetkové kontroly, kterému byly nařizovány úkoly v oblasti finanční a majetkové kontroly, byl zpracován a vedením Vězeňské služby schválen celoroční plán těchto úkolů a kontrol, a navíc byly prostřednictvím ředitele odboru kontroly plk. Burešem a žalobcem nařizovány mimořádné úkoly a kontroly v této oblasti, o čemž svědčí řada výstupů z těchto kontrol, která je v evidenci Vězeňské služby.

Ze správního spisu vyplývají následující pro rozhodnutí soudu podstatné skutečnosti:

Rozhodnutím ministryně spravedlnosti ze dne 4. 4. 2014, č. j. MSP-1/2014-SM-M/16, byl žalobce podle ust. § 1 odst. 2 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráži

České republiky, ve znění pozdějších předpisů, odvolán z funkce generálního ředitele Vězeňské služby České republiky s účinností od 4. dubna 2014. Jako důvody odvolání byly uvedeny:

1. Nesplnění úkolu navrhnout koncepční řešení, jehož cílem je decentralizace činností a procesů na organizační jednotky, tj. věznice a vazební věznice.
2. Nerespektování úkolu připravit koncepční řešení redukce počtu systemizovaných míst na Generálním ředitelství VS ČR na základě analýzy jeho řídicí činnosti.
3. Nezajištění řádného hospodaření s majetkem spravovaným Vězeňskou službou České republiky:
 - a) Dlouhodobé nedoručení majetkoprávních vztahů k pozemku rozestavěné věznice Říčany; povinnost VS ČR vrátit nájemci areálu Říčany firmě S-CONSULTING s.r.o. částku 1.069.500,- Kč a nákladů soudního řízení.
 - b) Záměr prodeje areálu věznice Drahonice bez předchozího vyslovení souhlasu s tímto prodejem ze strany Komise pro nakládání s nemovitým majetkem resortu Ministerstva spravedlnosti.
 - c) Ohrožení čerpání dotace z EU při realizaci veřejné zakázky „Ekologizace energetického zdroje ve Vazební věznici Praha Ruzyně”.
 - d) Nehospodárný výdaj ve výši 302.500,- Kč způsobený nevyužitím vlastních odborných kapacit při provádění auditu „Přezkoumání a zhodnocení hospodaření odboru informatiky GR VS ČR“ realizovaného dodavatelsky, vedoucí k porušení ustanovení § 45 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla, ve znění pozdějších předpisů, a k proplacení neúplných výsledků ve vztahu k zadání.
 - e) Opakovaný postup VS ČR spočívající v rozdělení veřejné zakázky na dvě zakázky malého rozsahu v rozporu splatnou právní úpravou při zajišťování veřejné zakázky „Bundy stejnokrojové FLERECE" a „Bundy vrchní stejnokrojové”.
 - f) V rámci realizace dohody o spolupráci mezi VS ČR a společností REMEDIS. s.r.o. Praha 4 byly uzavřeny některé nájemní smlouvy v rozporu s ustanovením § 27 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.
 - g) Nedodržování pravidel evidence majetku a opakované nedůsledné provádění inventur ve Vazební věznici Praha-Pankrác.
 - h) Porušení NGR č. 26/2013 o automobilní službě některými vedoucími funkcionáři Generálního ředitelství VS ČR, kteří používají služební vozidla pravidelně k cestám do a ze služby, a nedodržování pravidel pro vedení knih provozu.

Podrobný popis zjištěných nedostatků obsahuje „Protokol z veřejnoprávní kontroly hospodaření u Generálního ředitelství Vězeňské služby ČR“ ze dne 14. 3. 2014.

4. Neidentifikování a nezajištění odstranění závažných nedostatků ve spisové službě VS ČR:
 - a) Neprovedení novelizace vnitřního předpisu v návaznosti na schválení archivního zákona před deseti lety, ani na základě jeho pozdějších klíčových novel.
 - b) Obcházení smyslu a účelu elektronického systému spisové služby tím, že do něj nejsou vkládány dokumenty v digitální podobě a slouží proto pouze jako jejich evidence.

- c) Faktická absence systému řídicí kontroly v oblasti správy dokumentů a spisové služby.
- d) Poskytování služeb společností e-invent s.r.o. za úplatu ve výši 1,181.140,- Kč v rozporu s licenční smlouvou elektronického systému spisové služby.
- e) Nenaplnění povinnosti v oblasti vedení dokumentace elektronického systému spisové služby, vyplývajících ze zákona.
- f) Neprovádění skartačního řízení po dobu 4 let v rozporu s interními předpisy.
- g) Provozování spisoven v rámci VS ČR v rozporu s vnitřními předpisy VS ČR.

Podrobný popis zjištěných nedostatků obsahuje „Protokol z Tématické veřejnoprávní kontroly výkonu spisové služby a správy dokumentů ve Vězeňské službě ČR“ ze dne 3. 4. 2014.

Mimo shora uvedených důvodů je důvodem odvolání též skutečnost, že žalobce jako generální ředitel VS ČR neukládal v souladu s právními předpisy (zejména s § 30 odst. 5 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů, a s ustanovením čl. 9 odst. 2 a 4 NGR 537009 atd.) žádné úkoly, v důsledku čehož nebyl zjištěn dlouhodobě neřešený protiprávní stav. Tím došlo k závažnému porušení plnění povinností vedoucího interního auditu a generálního ředitele VS ČR. V souvislosti se zanedbáváním povinností generálního ředitele VS ČR, jakožto vrcholného představitele VS ČR, majícího odpovědnost za činnost VS ČR, došlo k tomu, že nebyla důsledně kontrolována činnost VS ČR. Důsledkem absence kontroly byla řada porušování právních předpisů, aniž jim bylo zabráněno a porušování nebyla okamžitě odstraňována a napravována, čímž docházelo k prodlužování protiprávní jednání a ke vzniku škod a ne hospodárných výdajů. Zjištěné nedostatky jsou vzhledem k povaze a rozsahu neslučitelné s postavením generálního ředitele podle ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráží České republiky, ve znění pozdějších zákonů (dále jen "zákon o VS ČR"). Generální ředitel odpovídá za činnost VS ČR ministryni spravedlnosti, která nese ústavní odpovědnost za činnost VS ČR ve všech jí zajišťovaných oblastech vůči vládě. Laxní přístup k řešení problémů VS ČR má odraz v hospodaření s majetkem státu a poškozuje zájmy České republiky.

Tato povinnost generálního ředitele, jeho postavení a propojení jeho zákonné odpovědnosti s ústavní odpovědností ministryně spravedlnosti nabývá specifické povahy vzhledem k tomu, že VS ČR je na rozdíl od jiných bezpečnostních sborů, podle ustanovení § 1 odst. 3 zákona o VS ČR správním úřadem (čl. 79 Ústavy České republiky). Tomu odpovídá i odlišné postavení generálního ředitele VS ČR jako vedoucího správního úřadu vůči ministryni spravedlnosti. Ministryně spravedlnosti jako nadřízená generálního ředitele VS ČR musí mít operativní personální nástroj k realizaci své ústavní odpovědnosti za chod VS ČR a k realizaci principu nadřízenosti a podřízenosti při výkonu státní správy.

Znění ustanovení § 1 odst. 2 a 3 zákona o VS ČR bylo do zákona o VS ČR doplněno zákonem č. 436/2003 Sb., který byl přijat později než zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "služební zákon"). Právě povaha VS ČR jako správního úřadu byla důvodem, proč byl tento specifický, od zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů odlišný, způsob realizace personální působnosti, do zákona o VS ČR nově doplněn. Ustanovení § 1 odst. 2 zákona o VS ČR proto upravuje nejenom oprávnění ministryně spravedlnosti k odvolání generálního ředitele VS ČR, ale je též hmotněprávní úpravou podmínek realizace tohoto personálního opatření. Stejný závěr vyplývá i z dikce ustanovení § 27 služebního zákona, jehož aplikace přichází v úvahu po odvolání ředitele bezpečnostního sboru z dosavadního služebního místa,

aniž je zde jakákoliv vazba na konkrétní důvody a způsob tohoto odvolání. I pro vzájemný vztah zvláštního zákona o VS ČR a obecné právní úpravy obsažené ve služebním zákoně platí obecný princip přednostní aplikace právní úpravy zvláštní před právní úpravou obecnou. Služební zákon vztahy mezi generálním ředitelem VS ČR a jemu nadřízenou ministryní spravedlnosti neupravuje. Je proto třeba na tyto vztahy aplikovat zvláštní právní úpravu, kterou je zákon o VS ČR. Služební zákon lze pak použít jen na vztahy spojené se služebním poměrem obecně.

Ministryně spravedlnosti žalobci současně uložila povinnosti ihned, v den doručení tohoto odvolání, předat všechny klíče, všechny svěřené prostředky potřebné pro výkon funkce, razítka a pečetidla, kancelář a veškerou agendu příslušníkovi pověřenému zastupováním Vězeňské služby ČR. Nesplnění této povinnosti může být považováno za spáchání kázeňského přestupku, případně i trestného činu.

Proti rozhodnutí o odvolání podal žalobce rozklad, ve kterém namítl, že napadené rozhodnutí bylo vydáno bez jakéhokoli hmotněprávního zákonného podkladu, neboť nemá oporu v zákoně, jelikož ustanovení, o které se rozhodnutí opírá, je pouze ustanovením kompetenčním. Rozhodnutí podle rozkladatele neobsahuje žádný zákonný důvod jeho odvolání „z funkce, čímž došlo k porušení základní zásady legality správního řízení. Ze služebního zákona vyplývá, že o služebním poměru generálního ředitele Vězeňské služby České republiky (dále též jen „generální ředitel“) může ministr rozhodovat pouze a jedině podle zákona o služebním poměru. Ministryně spravedlnosti však nejenže podle tohoto zákona nepostupovala, ale aplikaci zákona o služebním poměru v rozhodnutí výslovně vyloučila. Podle rozkladatele je proto napadené rozhodnutí právně a fakticky neuskutečnitelné a navíc nepřezkoumatelné, neboť z něj není zřejmé, o jakou formu změny služebního poměru má jít. Z dikce ust. § 25 a § 26 služebního zákona vyplývá, že odvolání ze služebního místa se může realizovat pouze jako jeden ze dvou nerozdílných úkonů v rámci rozhodnutí o převedení, kterými jsou odvolání ze služebního místa a ustanovení na jiné služební místo, přičemž se podle rozkladatele nejedná o vadu zhojitelnou následným „dalším postupem“. Ust. § 1 odst. 2 zákona o VS ČR, na které rozhodnutí v záhlaví odkazuje, je pouze kompetenční ustanovení tohoto zákona, které jakožto úvodní ustanovení pouze proklamuje vztahy nadřízenosti a podřízenosti generálního ředitele a ministra spravedlnosti, a pravomoc ministra spravedlnosti rozhodovat v rámci rezortu, není však hmotněprávním ustanovením, o které lze opřít rozhodnutí správního orgánu zasahujícího jakýmkoli způsobem do služebního poměru. Rozkladatel poukazuje na historii tohoto ustanovení, která podle něj dokazuje, že není určeno ke změně služebního poměru ředitele bezpečnostního sboru. Při novelizaci zákona o VS ČR prováděné zákonem č. 436/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráží České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 436/2003 Sb.“), byla ještě před účinností zákona o služebním poměru opětovně derogována část ust. § 4 odst. 1 a ustanovení o jmenování a odvolání bylo přeneseno do ust. § 1 odst. 2 zákona o VS ČR. Podle rozkladatele autoři uvedené změny „neměli ani tušení“ o existenci předchozího zrušení uvedených institutů, neboť derogační ustanovení obsažené v zákoně 362/2003 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů nebylo zrušeno. Ministryně spravedlnosti chybně interpretuje i to, který zákon je zákonem pozdějším. Zákon č. 436/2003 Sb., který pro „neznalost jiných právních úprav“ přinesl novelu zákona o VS ČR, nabyl účinnosti dříve, než služební zákon. Podle rozkladatele nelze přijmout úvahu, že pouze generální ředitel Vězeňské služby ČR může být odvolán podle jiného zákona než služebního zákona, a že jej lze vůbec jako jediného příslušníka ze všech bezpečnostních sborů odvolat ze služebního místa bez jednoznačně zákonem vymezeného důvodu. Ministryně spravedlnosti v rozhodnutí dezinterpretovala smysl ust. § 27 služebního zákona. Toto ustanovení důvody pro odvolání ze

služebního místa ani obsahovat nemůže, neboť tyto jsou obsaženy v ust. § 25 a § 26 služebního zákona. Zákon o vězeňské službě jistě není v poměru speciality ke služebnímu zákonu. Rozkladatel odkazuje na rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 37/98-18. O zmatečnosti rozhodnutí ministryně spravedlnosti svědčí i uložení povinnosti odevzdat klíče, razítka, pečetidla apod., když ustanovení části deváté služebního zákona takovou povinnost vůbec neupravují. Napadené rozhodnutí je podle rozkladatele neuskutečnitelné i proto, že byl odvolán z funkce, do níž nebyl nikdy jmenován. Rozkladatel byl naopak ustanoven na služební místo podle ust. § 20 odst. 3 písm. a) bodu 2 služebního zákona, a proto může být odvolán pouze na základě služebního zákona, nikoliv podle zákona o VS ČR.

Rozhodnutí napadené rozkladem je dále stíženo vážnou procesní vadou, neboť rozhodnutí nepředcházelo žádné řízení, ve smyslu ust. § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a ust. § 178 služebního zákona. Zásadní vadou řízení trpí rozkladem napadené rozhodnutí i z toho důvodu, že účinnost rozhodnutí nastala až poté, co na do té doby obsazené služební místo, umístila ministryně spravedlnosti plk. PhDr. P. O. Rozhodnutí ministryně spravedlnosti ve věcech služebního poměru č. j. MSP-1/2014-SM-M/20 ze dne 4. dubna 2014, kterým byl plk. Ondrášek pověřen zastupováním na služebním místě generální ředitel Vězeňské služby České republiky, jehož účinnost dle faktických úkonů (dostavení se do kanceláře rozkladatele) nastala dopoledne dne 4. 4. 2014 - to znamená před účinností rozhodnutí o odvolání účastníka z funkce, která se váže k okamžiku 4. 4. 2014, 24:00 hod. Rozkladatel dále namítá, že je rozhodnutí založeno na procesně nesprávně a nedostatečně zjištěném skutkovém stavu, který nemá oporu v dokazování, jelikož žádné řízení ve smyslu ust. § 9 správního řádu a především ust. § 178 služebního zákona vedeno nebylo, v důsledku čehož byla porušena nejen základní zásada správního řízení dle ust. § 3 správního řádu, ale bylo porušeno i ust. § 180 odst. 1 služebního zákona. V rozhodnutí rovněž abscentuje jakékoliv hodnocení důkazů a dále poučení o opravných prostředcích a poučení o účincích podaného rozkladu. Podle rozkladatele nelze k důkazům v rozhodnutí uvedeným přihlížet, neboť se k nim rozkladatel nemohl v rámci řízení vyjádřit. Rozkladatel dále namítá, že i kdyby byly námitky účastníka vypořádány v rozkladovém rozhodnutí, nelze tímto tyto vady zhojit, neboť by došlo k porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení. V napadeném rozhodnutí nebylo nijak reagováno na námitky rozkladatele uvedené v rámci řízení (zahájeném dne 14. 2. 2014, č. j. MSP-1/2014-SM-M/17), v důsledku čehož bylo porušeno ust. § 181 odst. 1 služebního zákona.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 6. 2015, č. j. MSP-134/2015-OJ-SO/7, byl ve výroku I. zamítnut podaný rozklad a potvrzeno výše uvedené rozhodnutí ministryně spravedlnosti, a ve výroku II. žalobci nepřiznána náhrada nákladů řízení. V odůvodnění rozhodnutí ministr spravedlnosti k pravomoci ministra spravedlnosti odvolávat generálního ředitele VS uvedl, že služební zákon a zákon o VS ČR nepředstavují jakési oddělené režimy odvolávání, když se snaží rozlišovat mezi jmenováním (a odvoláním) podle toho či onoho zákona. Oba zákony nutno interpretovat jako jeden celek, přičemž zákon o VS ČR je v tomto ohledu *legem speciali* služebním zákonem předpokládaným. Proto je také zcela nerozhodné, zda bylo v napadeném rozhodnutí odkazováno na zákon o VS ČR či na služební zákon, jakož i že zde bylo užito sousloví odvolání z „funkce“. Každé rozhodnutí nutno posuzovat dle jeho obsahu, nikoliv formalisticky dle užitých slov, přičemž je zřejmé, že post generálního ředitele VS je služebním místem ve smyslu služebního zákona a že tedy rozhodla-li ministryně spravedlnosti o „odvolání z funkce“ generálního ředitele VS, projevila tím vůli odvolat žalobce ze „služebního místa“ generálního ředitele VS, když z ničeho jiného jej odvolat možno nebylo. Pokud jde o samotnou výše zmíněnou otázku, je třeba si nejprve povšimnout ust. § 27 služebního zákona nadepsaného „převedení na jiné služební místo ve zvláštních

případech". Podle něj „ředitel bezpečnostního sboru je po uplynutí funkčního období nebo po odvolání z dosavadního služebního místa ustanoven na jiné služební místo v bezpečnostním sboru, pro které je stanovena stejná služební hodnost, nebo jestliže o to požádá, o stupeň nižší služební hodnost, a to ve stejném místě služebního působení, nebo jestliže o to požádá, i v jiném místě. Ze systematiky zákona je patrné, že celá úprava ust. §§ 25 až 27 služebního zákona vypočítává různé důvody, pro které příslušník opustil dosavadní služební místo, a pro tyto různé případy různě upravuje otázku, na jaké jiné služební místo bude příslušník ustanoven. Úprava přitom (přes poněkud matoucí název příslušného dílu) primárně slouží právě jako výčet jednotlivých důvodů pro uvolnění příslušníka z dosavadního služebního místa. To je patrné i z toho, že jiná ustanovení služebního zákona označují konkrétní důvody uvolnění z dosavadního služebního místa odkazem na příslušný paragraf a odstavec tohoto dílu (viz např. ust. § 20 služebního zákona). To potom platí i pro ust. § 27 služebního zákona. Krom samotného systematického zařazení pro to svědčí dva argumenty: jednak ust. § 27 kromě odvolání ze služebního místa hovoří i o uplynutí funkčního období, jež je zcela nepochybně samostatným důvodem pro uvolnění příslušníka z daného služebního místa; z toho logicky plyne, že souřadně zařazené odvolání má být také samostatným důvodem. Navíc pokud by zákonodárce chtěl, aby šlo jen o odvolání z důvodů specifikovaných v ust. §§ 25 a 26 služebního zákona, vyjádřil by to - stejně jako v jiných případech - odkazem na tato ustanovení. Opačný výklad by navíc zakládal neodůvodněnou nerovnost ve služebních vztazích. Takový výklad by totiž musel znamenat, že smyslem ust. § 27 služebního zákona je upravit pro ředitele bezpečnostního sboru jinak oproti všem ostatním příslušníkům otázku, na jaké místo může být při odvolání ustaven. Pro něco takového ovšem neexistuje žádný legitimní důvod a například v případě podle ust. § 25 odst. 3 služebního zákona by to bylo zcela absurdní: těhotná příslušnice - ředitelka bezpečnostního sboru by nebyla ustavována na místo pro ni vhodné (ust. § 25 odst. 6 služebního zákona), ale na jakékoliv místo ve stejné hodnosti a stejném místě služebního působení. Což dokládá i to, že služební zákon nepředpokládá služební hodnocení ředitele bezpečnostního sboru, tedy neumožňuje oproti všem dalším příslušníkům bezpečnostních sborů řešit otázku hodnocení nejvyššího představitele sboru, ovšem přímo ze zákona podřízeného ministrovi (v případě generálního ředitele VS ministrovi spravedlnosti). Je tak zřejmé, že zákon o služebním poměru s možností odvolání ředitele bezpečnostního sboru i mimo případy dle § 25 a 26 služebního zákona z takového služebního místa počítá. Je pak na zvláštních zákonech upravujících jednotlivé bezpečnostní sbory, zda a v jakém rozsahu této možnosti využijí. Této možnosti pak využívá zákon o VS ČR, když v ust. § 1 odst. 2 stanoví, že generálního ředitele jmenuje a odvolává ministr spravedlnosti. Nelze přitom souhlasit s výkladem, že by snad toto ustanovení bylo jen jakýmsi ustanovením kompetenčním, neboť pak by bylo toto pravidlo nadbytečné. Již ust. § 2 odst. 2 služebního zákona totiž stanoví, že „*ve věcech služebního poměru ředitele bezpečnostního sboru jedná a rozhoduje jménem státu ministr, jemuž je ředitel bezpečnostního sboru odpovědný za činnost bezpečnostního sboru nebo z výkonu funkce podle zvláštního právního předpisu*“. Fakt, že je to právě ministr spravedlnosti, kdo rozhoduje ve věcech služebního poměru generálního ředitele vězeňské služby (a tedy také ve věcech jmenování a odvolání z tohoto služebního místa), tak bez dalšího plyne z tohoto ustanovení ve spojení s třetí větou ust. § 1 odst. 2 zákona o VS ČR („Generální ředitel odpovídá ministrovi za činnost Vězeňské služby.“). Právě uvedené pak potvrzuje i porovnání se zákonem o Policii ČR (zák. č. 273/2008 Sb.), jenž stanoví právě jen, že „policejní prezident odpovídá za činnost policie ministrovi“ (ust. § 5 odst. 3), aniž by potřeboval cokoli dodávat o jeho jmenování a odvolávání. Zákon č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru ČR, se pak dokonce spokojuje jen s tím, že stanoví, že je generální ředitelství sboru součástí Ministerstva vnitra. Ani teleologický pohled se potom uvedenému výkladu nikterak nepřičí. V tomto ohledu je nejprve třeba zdůraznit, že samotný služební

zákon umožňuje odvolat ředitele bezpečnostního sboru toliko na jeho vlastní žádost (pomineme-li možné důvody zdravotní a obdobné objektivní příčiny). Jedinou zbývající možností je pak již jen propuštění takového příslušníka pro některý z důvodů vypočtených v ust. § 42 služebního zákona, tj. v zásadě jen v případě spáchání trestného činu nebo kázeňského deliktu splňujícího kvalifikované znaky ust. § 186 odst. 7 služebního zákona. Jinak řečeno, (obecný) služební zákon ministrovi neumožňuje ředitele bezpečnostního sboru odvolat ani v případě, že ten dlouhodobě dosahuje neuspokojivých výsledků při výkonu své funkce. To je přitom rozdíl oproti všem ostatním příslušníkům, kteří mohou být odvoláni i v případě, že podle závěru služebního hodnocení dosahují neuspokojivých výsledků ve výkonu služby (§ 26 odst. 4 služebního zákona). V případě ředitele sboru to nepřipadá v úvahu, neboť je ze služebního hodnocení vyloučen. Něco takového může mít své opodstatnění například u Policie ČR, již nutno chránit proti zneužívajícímu politickému ovlivňování její činnosti, sotva ale v případě vězeňské služby, u které takové zneužití v úvahu nepřipadá. Ministr spravedlnosti by přitom neměl žádný nástroj, kterým by mohl naplňovat vůli zákonodárce vyjádřenou v ust. § 11 odst. 3 zák. č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR. Podle tohoto ustanovení je totiž Ministerstvo spravedlnosti ústředním orgánem státní správy pro vězeňství a Vězeňská služba ČR je mu podřízena; ani ze služebního zákona, ani ze zákona o VS ČR ovšem ministrovi či ministerstvu neplynou žádné pravomoci, jimiž by mohl tuto pořízení prosazovat, pomineme-li právě možnost generálního ředitele odvolat. Jinými slovy, v dané věci neexistují důvody pro tak vysokou míru mocenské autonomie generálního ředitele vůči jiným orgánům; ba právě naopak, z „ústavněprávního“ pohledu (z hlediska systému brzd a rovnovah) nelze akceptovat tak vysokou míru „rezistence“ vůči samotnému ministrovi, který nese ústavní odpovědnost za činnost Vězeňské služby ČR ve všech jí zajišťovaných činnostech vůči vládě. Mocenská autonomie generálního ředitele by totiž byla zcela bezbřehá, neboť by neexistovaly mechanismy, které by zajišťovaly, že v případě razantního rozporu mezi směřováním generálního ředitele na straně jedné a ministra spravedlnosti na straně druhé, či v případě razantně odlišného názoru na výsledky výkonu služby generálního ředitele, může ministr spravedlnosti prosadit svoji vůli, případně generálního ředitele ze služebního místa odvolat. Požadavek takto silné mocenské „rezistence“ vůči jiným osobám v systému státních institucí není u generálního ředitele opodstatněný, neboť nelze shledat ani žádné věcné důvody, pro které by měl být generální ředitel zcela nezávislý na ministrovi spravedlnosti. Žalovaný v rozhodnutí uvedl, že názor prosazovaný žalobcem by pak vedl k absurdnímu závěru, že ač komplexní odpovědnost za chod Vězeňské služby ČR (i po stránce ekonomické a personální a zejména „politické a společenské“) nese ministr spravedlnosti, tak *de facto* nemůže jakkoliv zasáhnout, pokud nejsou plněny zákonem stanovené podmínky - tedy i v případě jednání generálního ředitele, jež svými důsledky závažně poškozuje zájem bezpečnostního sboru. Taková konstrukce vede k možnosti poměrně snadného zneužití moci v rukou konkrétní osoby, která zastává služební místo generálního ředitele bez existence zábranného mechanismu, a je v příkrém rozporu se systémem brzd a rovnovah, jehož smyslem a účelem je právě zabránění koncentrace moci v jedné rukou (a to rozložením státní moci mezi více navzájem si zčásti konkurujících a zčásti spolu kooperujících aktérů).

Žalovaný dále učinil komparaci právních úprav postavení generálních ředitelů v rámci států Evropské unie. Pokud jde o historii ust. § 1 odst. 2 zákona o vězeňské službě bylo úmyslem zákonodárce nově upravit organizaci a řízení Vězeňské služby, neboť toto je výslovně uvedeno v Důvodové zprávě k zákonu č. 436/2003 Sb. Vězeňská služba ČR má být podle důvodové zprávy správní úřad podřízený Ministerstvu spravedlnosti (uplatní se tak princip nadřízenosti a podřízenosti); přičemž generální ředitel Vězeňské služby má postavení předsedy správního úřadu. S tímto postavením je spojeno oprávnění nadřízeného subjektu řídit a kontrolovat výkon služby, tedy rovněž podřízeného odvolat, pokud nejsou vykazovány

řádné výsledky ve službě. Podle důvodové zprávy je toto nově definováno s ohledem na zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců, který tyto principy rovněž reflektuje. Jinými slovy, není důležité, že zákonodárce dvakrát zrušil ustanovení o jmenování a odvolání upravené dříve v ust. § 4 odst. 1 zákona o VS ČR, ale že z důvodů uvedených v důvodové zprávě k zákonu č. 436/2003 Sb. stanovil právo ministra spravedlnosti odvolat generálního ředitele VS ČR. Zachování ustanovení jmenování a odvolání v zákoně o VS ČR, tak není důsledkem „totálního zmatku v legislativních úpravách“, nýbrž důsledkem záměru zákonodárce reflektujícího výjimečné postavení generálního ředitele VS ČR. Pro možnost odvolat generálního ředitele VS hovoří rovněž fakt, že Vězeňská služba - na rozdíl od ostatních ozbrojených sborů - je zákonem definována jako správní úřad podřízený Ministerstvu spravedlnosti a generální ředitel VS má postavení předsedy správního úřadu (viz ust. § 1 odst. 3 zákona o Vězeňské službě, ve znění novely a důvodová zpráva k této novele). Žalobcův odkaz na rozsudek Vrchního soudu v Praze sp.zn 6 A 37/98 nepovažuje žalovaný za případný. Tam uvedené závěry nejsou aplikovatelné na nyní posuzovanou věc, neboť nejen, že v případě projednávaném vrchním soudem se jednalo o příslušníka jiného bezpečnostního sboru, ale především se jednalo o předchozí zákon, tedy zákon České národní rady č. 186/1992Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky. Tento zákon přitom obsahuje odlišnou úpravu služebního hodnocení a nestanoví, že by ředitel bezpečnostního sboru či jiný služební funkcionář nepodléhal služebnímu hodnocení. Je to přitom právě vyloučení ředitele bezpečnostního sboru ze služebního hodnocení (a tím i jeho odvolatelnosti z důvodu negativního hodnocení), jež je významným argumentem pro výklad ust. 1 odst. 2 o VS ČR, který ministr spravedlnosti zastává.

Ustanovení § 1 odst. 2 zákona o VS ČR je tedy nutno interpretovat tak, že poskytuje ministrovi spravedlnosti pravomoc odvolat generálního ředitele VS dle vlastního uvážení. Žalobci lze přitom přisvědčit v tom, že na rozhodnutí o odvolání z funkce generálního ředitele mělo navazovat i rozhodnutí o ustanovení na jiné služební místo dle ust. § 27 služebního zákona nebo o zařazení do zálohy pro přechodně nezařazené dle ust. § 32 služebního zákona *per analogiam* (služební zákon s možností, že by v okamžiku zániku funkce ředitele bezpečnostního sboru uplynutím funkčního období nebo odvoláním neexistovalo jiné volné služební místo vyhovující požadavkům ust. § 27, nepočítá; je proto zřejmé postupovat dle ustanovení upravujícího případ nejpodobnější, a to je právě ust. § 32, které vyjadřuje princip, že příslušníci odvolaní z dosavadního služebního místa a jinam dosud neustanovení se zařazují do zálohy pro přechodně nezařazené). Absence takového navazujícího rozhodnutí, jakkoliv nesprávná, ovšem nemůže být důvodem pro zrušení rozhodnutí o odvolání, neboť toto nijak nezpochybňuje. Následně je tedy nutné s příslušníkem, který byl odvolán z funkce generálního ředitele VS řešit jeho další možné zařazení v rámci sboru (po dohodě s příslušníkem) nebo možnost skončení služebního poměru (dohodou nebo při naplnění zákonných podmínek možnosti skončení služebního poměru). Pokud by nebylo s příslušníkem, který byl odvolán z funkce generálního ředitele VS, dále jednáno, je formálně zařazen do zálohy pro přechodně nezařazené a má nárok na služební příjem ve výši odpovídající 80 % průměrného služebního příjmu. Prvostupňový orgán ostatně v mezidobí toto rozhodnutí doplnil a tento závadný stav tak již odstranil.

Výše uvedené ovšem ještě zřejmě neznamená, že může ministr spravedlnosti odvolat generálního ředitele bezdůvodně. Jak plyne z ustálené judikatury Ústavního soudu a správních soudů, čl. 21 odst. 4 LZPS nutno chápat tak, že poskytuje nejen právo na samotný přístup k veřejným funkcím, ale též na setrvání v nich, resp. na odvolání toliko v zákonem předvídaných případech a zákonem předvídaným způsobem. V situaci, kdy zákon vykonavateli veřejné moci poskytuje pravomoc z určité funkce odvolávat, aniž by tuto pravomoc omezoval nějakými důvody, kdy tedy ponechává vykonavateli veřejné moci v tomto ohledu volnou úvahu, to pak značí nutnost případné rozhodnutí o odvolání řádně odůvodnit a respektovat meze a hlediska správního uvážení a elementární právní principy,

jakými jsou zákaz libovůle, princip rovnosti a nediskriminace a další (srov. např. rozsudek NSS č. j. 4 As 47/2008-97, č. j. 3 As 73/2006-75 a č. j. 6 A 25/2002-42). Tím se tato situace zásadně odlišuje od odvolávání v pracovněprávních a obdobných vztazích, kde naopak dle ustálené judikatury takový krok odůvodňovat netřeba.

Žalovaný přezkoumával, zda bylo prvostupňové rozhodnutí srozumitelně odůvodněno. Uvedl, že mu nepřísluší hodnotit závažnost důvodů, jimiž je prvostupňové rozhodnutí motivováno. Může jen hodnotit správnost skutkových zjištění, která jsou základem těchto důvodů (zda tedy skutečně došlo k vytýkaným pochybením nebo nedostatkům), a zároveň soulad těchto důvodů s elementárními právními principy, tedy zejména, že se nejedná o diskriminaci nebo skrytou libovůli (tedy, že by šlo o důvody, které v žádném případě nemohou legitimně motivovat odvolání z funkce).

Žalovaný se následovně vyjádřil k námitkám ohledně jednotlivých důvodů odvolání. Žalovaný uzavřel, že je zřejmé, že ministryně spravedlnosti nepochybila, pokud rozhodla o odvolání generálního ředitele podle ust. § 1 odst. 2 zákona o VS ČR. K procesním námitkám žalobce uvedl, předmětné rozhodnutí o odvolání generálního ředitele podle ust. § 1 odst. 2 zákona o vězeňské službě rozhodnutím sui generis, proto bylo prvním úkonem v tomto řízení doručení tohoto rozhodnutí. Ministryně přitom zjistila takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro rozhodnutí. Žalovaný má za to, že procesní práva namítaná žalobcem zůstala žalobci plně zachována v rámci řízení o rozkladu s tím, že i kdyby došlo k porušení procesních pravidel, lze konstatovat, že žalobce nebyl zkrácen na možnosti uplatňovat jednotlivá procesní práva a konat procesní úkony, jež by byly způsobilé přivodit pro něj příznivější rozhodnutí ve věci samé, neboť měl možnost svá procesní práva uplatnit v rámci řízení o rozkladu.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, a to v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán; vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, jak soudu ukládá § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s.ř.s.).

Soud věc projednal a rozhodl přednostně, neboť shledal, že pro takovýto postup jsou dány závažné důvody ve smyslu ust. § 56 odst. 1 s.ř.s., spočívající v tom, že předmětem přezkumu je zákonnost rozhodnutí o odvolání z funkce generálního ředitele Vězeňské služby ČR, který stojí v čele významné veřejnoprávní instituce, umocněné skutečností, že žalovaný byl v řízení o rozkladu nečinný, jak již konstatoval zdejší soud v rozsudku ze dne 13. 5. 2015, čj. 5 A 163/2015-74.

O žalobě soud rozhodl, aniž by nařizoval jednání, neboť shledal důvody k aplikaci ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s.

Podstatou projednávané věci, k níž se vztahují jak veškeré žalobní námitky, tak i argumentace žalovaného, je spor o výklad ustanovení § 1 odst. 2 zákona o vězeňské službě ve vztahu k relevantním ustanovením zákona o služebním poměru (zejména ustanovení § 1 odst. 2, § 2 odst. 2 a § 25 – 27 zákona o služebním poměru). Jinak řečeno, v zásadě lze celý spor redukovat na otázku, zda ustanovení § 1 odst. 2 zákona o vězeňské službě představuje jakési „kompetenční“ ustanovení, které je v zásadě redundantní, neboť pouze jinými slovy stanoví totéž co ustanovení § 2 odst. 2 zákona o služebním poměru (tento výklad zastává žalobce), či zda jde o speciální úpravu ve vztahu k zákonu o služebním poměru, která obsahuje nejen normu kompetenční, nýbrž i nese i normativní obsah hmotněprávní, který zakládá ministru spravedlnosti právo odvolat generálního ředitele Vězeňské služby z funkce na základě

nejširšího správního uvážení, respektive na základě zákonem neomezené personální pravomoci bez ohledu na relevantní ustanovení zákona o služebním poměru (názor zastávaný žalovaným). Takto nastolená základní otázka v sobě pak zahrnuje i aspekt procesní, neboť pokud by měl zvítězit názor proponovaný žalovaným, nebylo by v případě odvolání ředitele zmíněného bezpečnostního sboru zapotřebí vést jakékoliv správní řízení o „odvolání z funkce“. Při aplikaci závěrů žalobce by naopak bylo zapotřebí při jakémkoliv rozhodování o služebním poměru ředitele vězeňské služby použít zákon o služebním poměru jakožto hmotněprávní i procesní předpis. Již v tuto chvíli lze předeslat, že Městský soud v Praze se přiklonil k právnímu názoru zastávanému žalobcem, proto též s ohledem na výše naznačené aspekty základní sporné otázky přikročil ke zrušení napadeného rozhodnutí z důvodů podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Pokud jde o důvody, jež Městský soud v Praze k uvedenému závěru vedly, lze uvést následující:

Podle ust. § 1 odst. 2 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážích České republiky, ve znění pozdějších právních předpisů, *vězeňská služba je ozbrojeným bezpečnostním sborem. Řídí ji generální ředitel Vězeňské služby (dále jen „generální ředitel“), kterého jmenuje a odvolává ministr spravedlnosti (dále jen „ministr“). Generální ředitel odpovídá ministrovi za činnost Vězeňské služby.*

Ustanovení § 1 odst. 1 zákona o služebním poměru vymezuje osobní a věcný rozsah tohoto zákona tak, že *upravuje právní poměry fyzických osob, které v bezpečnostním sboru vykonávají službu (dále jen „příslušník“), jejich odměňování, řízení ve věcech služebního poměru a organizační věci služby (dále jen „služební vztahy“).* Bezpečnostním sborem se rozumí Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace.

Ustanovení § 1 odst. 2 téhož zákona stanoví, že v čele Policie České republiky je policejní prezident, Hasičského záchranného sboru České republiky je generální ředitel, Celní správa České republiky je generální ředitel, Generálního ředitelství cel, Vězeňské služby České republiky je generální ředitel, Generální inspekce bezpečnostních sborů je ředitel, Bezpečnostní informační služby je ředitel a Úřadu pro zahraniční styky a informace je ředitel (dále jen „ředitel bezpečnostního sboru“). Krom vymezení těchto vedoucích příslušníků ustanovení § 1 odst. 2 věty druhé a třetí ohledně nich stanoví, že *funkční období ředitele bezpečnostního sboru trvá 5 let, tatáž osoba nemůže být ustanovena na služební místo ředitele bezpečnostního sboru více než dvakrát za sebou.*

Podle § 2 odst. 2 zákona o služebním poměru ve věcech služebního poměru ředitele bezpečnostního sboru jedná a rozhoduje jménem státu ministr, jemuž je ředitel bezpečnostního sboru odpovědný za činnost bezpečnostního sboru nebo z výkonu funkce podle zvláštního právního předpisu²⁾, ve věcech služebního poměru ředitele Bezpečnostní informační služby jedná a rozhoduje vládou určený člen vlády, nestanoví-li zvláštní právní předpis³⁾ jinak, a ve věcech služebního poměru ředitele Generální inspekce bezpečnostních sborů jedná a rozhoduje předseda vlády (dále jen „nadřízený ředitel bezpečnostního sboru“).

Z výše citovaných právních norem je tedy zřejmé, že normativní obsah je přinejmenším co do gramatického významu v případě ustanovení § 1 odst. 2 zákona o vězeňské službě a § 1 odst. 2 a § 2 odst. 2 věty první zákona o služebním poměru v podstatě shodný do té míry, pokud vymezuje funkční postavení generálního ředitele Vězeňské služby, jeho vztah odpovědnosti k ministru spravedlnosti a charakter Vězeňské služby jako bezpečnostního sboru. V čem se vizuálně tyto úpravy odlišují, je právě ustanovení obsažené v

§ 1 odst. 2 zákona o vězeňské službě, které výslovně uvádí, že ministr spravedlnosti „jmenuje a odvolává“ generálního ředitele Vězeňské služby. Jak vyplývá již z výše citovaného obsahu zákona o služebním poměru, taková výslovná úprava kompetence „jmenovat a odvolat“ v ustanovení § 2 odst. 2 zákona o služebním poměru obsažena není. Nabízí se tedy otázka, zda v tomto gramaticky odlišném obsahu není ustanovení § 1 odst. 2 zákona o vězeňské službě ve vztahu k zákonu o služebním poměru ustanovením skutečně speciálním, jak dovozuje žalovaný. Městský soud v Praze dospěl k závěru, že tuto otázku je třeba z několika důvodů zodpovědět záporně.

Předně je třeba opětovně poukázat na osobní a věcný rozsah zákona o služebním poměru vymezený v ustanovení § 1 odst. 1. Zákon o služebním poměru sám sebe pojímá jako komplexní předpis, který *upravuje **právní poměry fyzických osob, které v bezpečnostním sboru vykonávají službu, včetně jejich odměňování, řízení ve věcech služebního poměru a organizační věci služby.*** Výkon služby je přitom v ustanovení § 1 odst. 4 zákona o služebním poměru definován jako výkon úkonů a činností realizujících oprávnění a povinnosti stanovené právními předpisy upravujícími působnost bezpečnostních sborů, soustřeďování, vyhodnocování a evidování informací a údajů potřebných pro výkon služby, včetně činnosti v operačních a informačních střediscích, řízení výkonu služby, činnost ve vzdělávacích, technických a účelových zařízeních, která pro výkon služby zabezpečují přípravu příslušníků a výzkumné, technické a další podmínky, a to v rozsahu stanoveném ředitelem bezpečnostního sboru. Takto široce pojatá definice výkonu služby nepochybně zahrnuje i ředitele bezpečnostního sboru, i on je příslušníkem bezpečnostního sboru (fyzickou osobou vykonávající v bezpečnostním sboru službu), jehož právní poměry se tímto zákonem řídí. Zákon o vězeňské službě naproti tomu žádnou obdobnou normu neobsahuje, nejde ani vzdáleně o právní předpis, který by (po přijetí zákona o služebním poměru) jakkoliv konkrétní právní poměry výkonu služby upravoval.

Komplexní pojetí zákona o služebním poměru, jako souboru norem, které v úplnosti upravují služebně právní vztahy všech příslušníků bezpečnostních sborů, a tedy i jejich ředitelů, ostatně vyplývá jasně i z úmyslu zákonodárce. Zákon o služebním poměru byl dle důvodové zprávy (dostupná na www.psp.cz) přijat, jelikož právní úprava služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů byla právně roztržštěná jak po stránce věcné (nejednotně stanovena práva a povinnosti příslušníků bezpečnostních sborů), tak po stránce formální (obsahovaly je různé formy právních předpisů), a cílem bylo sjednotit právní úpravu služebních poměrů příslušníků Policie České republiky, Hasičského záchranného sboru České republiky, Vězeňské služby České republiky, Celní správy České republiky, Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace, upravit komplexně specifický státní služební vztah příslušníků plnících úkoly státu v bezpečnostních sborech tak, aby došlo v nejširší míře k jeho oddělení od zákoníku práce a dalších pracovněprávních předpisů, které platí pro zaměstnance v pracovním poměru, sjednotit rozsah jejich práv a povinností, zajistit ukládání povinností ve služebním poměru výlučně zákonem, umožnit státu operativní využití příslušníků, kteří jsou zařazeni v záloze pro přechodně nezařazené, pro plnění úkolů v jiném bezpečnostním sboru a přiblížit právní úpravu právu Evropských společenství.

Toto pojetí zákona o služebním poměru nalezlo přitom zcela zjevný odraz i v jednotlivých právních předpisech upravujících postavení toho kterého bezpečnostního sboru, a to přinejmenším u těch bezpečnostních sborů, které podléhají legislativní gesci ministerstva vnitra obdobně jako sám zákon o služebním poměru. V této souvislosti soud předznamenává, že argumentace žalovaného vývojem právní úpravy obsažené zejména v zákoně o vězeňské službě trpí zásadními ukráceními, které ji činí nevěrohodnou a věci nepřiléhavou.

Pokud tedy má být poukazováno na legislativní reakce ve „složkových“ předpisech na přijetí zákona o služebním poměru, je třeba v první řadě jmenovat zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky. V tomto právním předpisu ve znění účinném do 31. 12. 1992 bylo v ust. § 3 odst. 6 uvedeno, že *policejního ředitele jmenuje vláda České republiky na návrh ministra vnitra České republiky*. Novelizací zákonem č. 26/1993 Sb. bylo s účinností od 1. 1. 1993 do 31. 12. 2006 v ust. § 3 odst. 6 uvedeno, že *policejního prezidenta jmenuje a odvolává ministr vnitra se souhlasem vlády České republiky. Policejní prezident odpovídá za činnost policie ministroví*. S účinností od 1. 1. 2007 byla zákonem č. 362/2003 Sb., který byl přijat v souvislosti se zákonem o služebním poměru, věta první ustanovení § 3 odst. 6 zrušena, když nadále sestává pouze z textu: *Policejní prezident odpovídá za činnost policie ministroví*. V důvodové zprávě k zákonu č. 362/2003 Sb. bylo vypuštění ustanovení, která upravují pravomoc ke jmenování a odvolávání z funkcí, odůvodněno výslovně skutečností, že tato ustanovení nekorespondují s novým způsobem obsazování služebních míst podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. I nová úprava postavení Policie České republiky v zákoně č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, tento princip plně zachovává. Není tedy tomu tak, že by se pravomoc ministra vnitra jmenovat a odvolat policejního prezidenta rozuměla jaksi „sama sebou“, jak se snaží žalovaný na podporu svého závěru z obsahu zákona o Policii České republiky vyčíst, ale skutečnost je právě opačná.

Totožné lze říci i o úpravě postavení generálního ředitele Hasičského záchranného sboru - v zákoně č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 31. 12. 2006, bylo v ust. § 2 odst. 5 uvedeno, že v *čele generálního ředitelství je generální ředitel hasičského záchranného sboru. Generálního ředitele jmenuje a odvolává ministr vnitra. Náместky generálního ředitele jmenuje a odvolává ministr na návrh generálního ředitele*. S účinností od 1. 1. 2007 byla zákonem č. 362/2003 Sb. zrušena věta druhá a třetí v ust. § 2 odst. 5, když nadále sestává pouze z textu: *V čele generálního ředitelství je generální ředitel hasičského záchranného sboru. Opětovně je v důvodové zprávě k zákonu č. 362/2003 Sb. odůvodněno vypuštění ustanovení upravujících pravomoc ke jmenování a odvolávání z funkcí ve sboru skutečností, že nekorespondují s novým způsobem obsazování služebních míst podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostního sboru*.

Taktéž úprava celní správy v zákoně č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky v ust. § 3 odst. 1 uváděla, že v *čele Generálního ředitelství cel je generální ředitel, kterým může být pouze celník. Generálního ředitele na toto služební místo ustanovuje, řídí ho a ze služebního místa odvolává ministr financí*, v zákoně č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky v ust. § 3 odst. 2 písm. a) se uvádí, že ministr financí jmenuje a odvolává generálního ředitele, přičemž důvodové zprávy k oběma zákonům zmiňují zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, a důvodová zpráva k zákonu č. 17/2012 Sb. uvádí, že se v ust. § 3 tohoto zákona *vymezuje vztah generálního ředitele k ministru financí, který je mu nadřízen. S tím je spojena pravomoc ministra financí jmenovat a odvolávat generálního ředitele s tím, že jmenování je v tomto případě ekvivalentem ustanovení na služební místo ve smyslu zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*.

Zcela jednoznačná je i právní úprava Generální inspekce bezpečnostních sborů v zákoně č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů. Tento zákon v ust. § 1 odst. 2 stanoví, že v *čele inspekce stojí ředitel inspekce, kterého jmenuje a odvolává na návrh vlády a po projednání ve výboru Poslanecké sněmovny příslušném ve věcech bezpečnosti předseda vlády, jemuž je ředitel z výkonu své funkce*

odpovědný. V poznámce pod čarou je pak odkazováno na zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. I když dle judikatury ústavního soudu poznámky pod čarou či vysvětlivky nejsou normativní, přesněji závaznou součástí normy a jsou pouhou legislativní pomůckou, která nemůže být závazným pravidlem chování adresátů normy, lze nepochybně podle nich usuzovat na úmysl zákonodárce. Ten byl pak naprosto zjevně vyřčen v důvodové zprávě k tomuto zákonu: „V čele generální inspekce stojí její ředitel, který je jmenován a odvoláván na návrh vlády a po projednání ve výboru Poslanecké sněmovny příslušném ve věcech bezpečnosti předsedou vlády. Předseda vlády následně ustanoví ředitele generální inspekce na služební místo podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Ředitel generální inspekce bezpečnostních sborů je z výkonu své funkce odpovědný předsedovi vlády. Pokud jde o možnost jmenování a odvolávání, tak má toto ustanovení význam kompetenční, neznamená tedy možnost kdykoliv ředitele inspekce odvolat, a je proto třeba při odvolávání respektovat úpravu zvláštního právního předpisu, tedy zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, který upravuje podmínky, za kterých lze ředitele odvolat (viz § 25 až 27 zákona č. 361/2003 Sb.). Proto je v tomto ustanovení uveden v poznámce pod čarou odkaz na zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. To je také v souladu s navrhovaným stanovením pevného funkčního období pro ředitele bezpečnostních sborů. Návrh novely zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (obsažený v části dvacáté první návrhu zákona) totiž počítá s funkčním obdobím ředitele všech bezpečnostních sborů v trvání 5 let s tím, že funkci ředitele nesmí tatáž osoba zastávat po neomezený počet funkčních období. Toto řešení v jistém směru posiluje nezávislost generální inspekce i na předsedovi vlády, tedy subjektu, kterému je podle návrhu zákona podřízena.“

Úmysl zákonodárce vysledovatelný z výše rekapitulovaných úprav tedy zjevně směřoval buď přímo k vyloučení do té doby v jednotlivých složkových zákonech obsažených ustanovení obdobných ustanovení § 1 odst. 2 zákona o vězeňské službě, nebo alespoň k více či méně jednoznačnému vyjádření primátu zákona o služebním poměru s tím, že ponechané normy obsahující zmínku o jmenování a odvolávání ředitelů bezpečnostních sborů jsou normami pouze kompetenčními, jež nezakládají žádné hmotněprávní oprávnění ve smyslu personální pravomoci nad rámec zákona o služebním poměru. I výklad historický tak nasvědčuje právě opačnému závěru, než učinil žalovaný.

Pokud se jedná o vývoj právní úpravy Vězeňské služby v zákoně č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráž České republiky, jímž žalovaný argumentuje, je třeba jeho argumentaci zásadně zkorigovat. Předně nelze souhlasit s tím, že by ustanovení § 1 odst. 2 bylo do zákona jako nové vloženo až zákonem č. 436/2003 Sb. Po celou dobu účinnosti zákona až do 31. 12. 2003 v ust. § 4 odst. 1 bylo uvedeno, že ministr řídí Vězeňskou službu prostřednictvím generálního ředitele, kterého jmenuje a odvolává. Za činnost Vězeňské služby odpovídá generální ředitel ministrově. Šlo tedy o naprosto srovnatelnou úpravu s ostatními bezpečnostními sbory do přijetí zákona o služebním poměru. Proto obdobně též jako u těchto jiných bezpečnostních sborů i v případě Vězeňské služby zákon č. 362/2003 Sb. v ustanovení § 4 odst. 1 slova „kterého jmenuje a odvolává“ vypouštěl, přičemž důvodová zpráva i v tomto případě konstatovala, že jde o logickou úpravu s ohledem na nekompatibilitu takového ustanovení se zákonem o služebním poměru. Tato logická a ostatním bezpečnostním sborům odpovídající úprava však byla, aniž nabyla účinnosti, překryta souběžně přijímaným zákonem č. 436/2003 Sb., který s účinností od 1. 1. 2004 (tedy v konečném důsledku před nabytím účinnosti zákona o služebním poměru a zákona č. 362/2003 Sb., jež nabyly účinnosti po několika odkladech až ke dni 1. 1. 2007) ust. § 4 odst. 1 zrušil a v rámci nově koncipovaného ustanovení § 1 vložil nový odst. 2, obsahující současnou spornou úpravu. Pokud jde o zákon č. 436/2003 Sb., nelze přehlédnout, že ač byl předkládán Parlamentu ČR a projednáván ve

stejně době jako zákon o služebním poměru, není na tento zákon nijak navázán, ba dokonce v důvodové zprávě zcela zmatečně odkazuje na potřebu uvést v soulad úpravu v zákoně o vězeňské službě s úpravou obsaženou v zákoně č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech, tedy zákon o státní službě nikoliv příslušníků bezpečnostních sborů, ale zaměstnanců ve správních úřadech. Tento odkaz neobstojí ani při vědomí toho, že zmíněná novela výslovně Vězeňskou službu definovala rovněž **vedle** její povahy jako bezpečnostního sboru **též** jako správní úřad. Vyvozovat za takové situace z „přesunutí“ úpravy obsažené v ustanovení § 4 odst. 1 zákona o vězeňské službě do § 1 odst. 2 zákona o vězeňské službě jakýkoliv hlubší smysl a záměr zákonodárce je zcela nepřiléhavé. Jde totiž skutečně zjevně o legislativně technickou nedůslednost, kterou lze přičítat na vrub nekoordinovanosti jednotlivých gestorů legislativních návrhů, nikoliv snad o hluboký záměr zákonodárce vymezit pouze a jen v případě Vězeňské služby zcela odlišný vztah ředitele bezpečnostního sboru k ministru, který vůči němu ve věcech služebního poměru jedná (a tedy vykonává roli „služebního funkcionáře“). Ředitel bezpečnostního sboru je totiž vždy primárně příslušník tohoto sboru a je podřízen zákonu o služebním poměru, nikoliv zákonu o státní službě, jakkoliv bezpečnostní sbor (i bez výslovného stanovení zákonem – srovnej například správní činnosti Policie ČR) může působit rovněž jako správní úřad. Argument žalovaného (vyjádřený rovněž v prvostupňovém rozhodnutí), že o specialitě ust. § 1 odst. 2 zákona o vězeňské službě ve vztahu k zákonu o služebním poměru a oprávnění ministra odvolat „z funkce“ ředitele vězeňské služby pouze podle tohoto ustanovení, svědčí taktéž slovní spojení „*ředitel odpovídá ministrovi za činnost Vězeňské služby*“ nemá žádnou racionální oporu v právní úpravě jednotlivých bezpečnostních sborů, ani v zákoně o služebním poměru. Je tomu tak proto, že ve všech výše citovaných zákonech, týkajících se jednotlivých bezpečnostních sborů, zůstala i po přijetí zákona o služebním poměru obdobná formulace: „*Policejní prezident odpovídá za činnost policie ministrovi*“, nebo u generálního ředitele inspekce bezpečnostních sborů „*předseda vlády, jemuž je ředitel z výkonu své funkce odpovědný*“, apod., přesto to u žádného z uvedených funkcionářů bezpečnostních sborů neznámá, že by takto proklamovaná odpovědnost zakládala oprávnění k odvolání bez použití zákona o služebním poměru.

Při srovnání ust. § 2 odst. 2 zákona o služebním poměru a ust. § 1 odst. 2 zákona o vězeňské službě je tedy již s ohledem na vývoj právní úpravy úmysl zákonodárce vysledovatelný z procesu přijímání zákona o služebním poměru, kdy je patrné, že pokud jde o ustanovení § 1 odst. 2 zákona o vězeňské službě, jedná se, pokud jde o formulaci „jmenuje a odvolává“, o duplicitní úpravu, která je nadbytečná, neboť ustanovení § 2 odst. 2 zákona o služebním poměru zakládá tutéž funkční pravomoc a příslušnost ministra spravedlnosti vůči generálnímu řediteli Vězeňské služby. Pokud jde o samotný způsob „jmenování a odvolání“ ředitele, zákon o vězeňské službě neobsahuje žádnou speciální úpravu, s ohledem na komplexní charakter úpravy obsažené v zákoně o služebním poměru je tak zapotřebí jak procesně, tak hmotněprávně aplikovat tento právní předpis.

Skutečnost, že ustanovení § 1 odst. 2 zákona o vězeňské službě nelze vnímat jinak než jako ustanovení kompetenční (obdobně jako podobná ustanovení v zákoně o celní správě a zákoně o Generální inspekci bezpečnostních sborů), vyplývá též ze skutečnosti, že užívají pro základní úkony spjaté s existencí a neexistencí služebního poměru pojmy, jež nemají ekvivalent v zákoně o služebním poměru. Zákon o služebním poměru nezná žádné „jmenování“, pokud pak obsahuje termín „odvolání“, vztahuje jej výlučně ke klíčovému pojmu celého zákona o služebním poměru, a tím je pojem „služební místo“. V této souvislosti je podle názoru soudu třeba uvažovat, pokud by byla přijata logika výkladu žalovaného, co ve

vztahu k systému služebního zákona znamená pojem vyjadřující onen opačný konec služebněprávního osudu ředitele bezpečnostního sboru, a to jeho „jmenování“ ve smyslu § 1 odst. 2 zákona o vězeňské službě. Zákon o služebním poměru jako zcela zásadní pojem vymezuje v ustanovení § 19 pojem služebního místa jako konkrétního vyjádření organizačního a právního postavení příslušníka v bezpečnostním sboru. Celý služební poměr příslušníka je vždy spjat s konkrétním služebním místem (s výjimkou situace zálohy pro přechodně nezařazené), a proto také nezná žádný pojem „jmenování“, ale s jakýmkoliv funkčním zařazením spojuje pojem ustanovení na služební místo. Pro obsazení volných služebních míst pak stanoví naprosto jasná a poměrně rigidní pravidla v ustanoveních § 19 – 24, která mají zajistit racionální kariérní postup v rámci bezpečnostního sboru (resp. v rámci všech bezpečnostních sborů, neboť systém služebních míst je koncipován jako jednotný). Pokud by ovšem měl být přijat konsekventně výklad žalovaného, znamenalo by to, že ministr spravedlnosti v případě generálního ředitele Vězeňské služby není ustanoveními § 19 a násl. zákona o služebním poměru při ustanovení ředitele na služební místo (tedy jeho „jmenování“) vázán, protože ustanovení § 1 odst. 2 zákona o vězeňské službě zakotvuje i hmotněprávní úpravu jmenování tohoto funkcionáře. Takový výklad by byl zcela absurdní, neboť by obrátil v prach celou koncepci zákona o služebním poměru, a to proto, že by v zásadě umožnil ministru jmenovat generálním ředitelem jednoho z bezpečnostních sborů v zásadě kohokoliv, tak říká z ulice.

Jestliže pak je autonomní obsah pojmu „jmenuje“ s ohledem na výše uvedené vyloučen, není racionálního důvodu se domnívat, že by tomu mělo být jinak i v případě pojmu „odvolává“. Pojem „odvolává“ užitý v ustanovení § 1 odst. 2 zákona o vězeňské službě v kontextu výše uvedeného nelze vztahovat k ničemu jinému, než k pojmu „odvolání ze služebního místa“ v rámci institutu „převedení na jiné služební místo“ podle § 25 a násl. zákona o služebním poměru. Jak již bylo uvedeno, zákon o služebním poměru krom specifického institutu zálohy pro přechodně nezařazené (který se s ohledem na obsah ustanovení § 32 nemohl být na žalobce v žádném případě aplikován), neumožňuje vznik situace, aby příslušník za trvání služebního poměru nebyl ustanoven na služební místo (jak se mimochodem v případě žalobce zjevně stalo). Odvolat ze služebního místa (tedy rozuměj „odvolat z funkce“, neboť funkce nemůže být v rámci služebního poměru ničím jiným než služebním místem, a to s ohledem na jeho již zmíněnou definici v ustanovení § 19 odst. 1 zákona o služebním poměru) lze tedy při zachování služebního poměru pouze za účelem převedení příslušníka na jiné služební místo. Výklad zastávaný žalovaným by v konečném důsledku způsobil (jak se ostatně v případě žalobce stalo), že by existoval příslušník bezpečnostního sboru, který je odvolán ze svého služebního místa, není přidělen na služební místo jiné a zároveň jej nelze pro nesplnění podmínek hlavy druhé dílu třetího zákona o služebním poměru převést do některé z typů záloh, a přesto by jeho služební poměr trval. Jak již však bylo uvedeno, služební poměr je nemyslitelný bez toho, aby byl příslušník na určité služební místo ustanoven nebo zařazen do některého z typu záloh. Jde tak opět o zcela absurdní důsledek, který popírá celou systém zákona o služebním poměru.

Žalovaný pro podporu svého názoru o oprávnění ministra odvolat ze služebního místa ředitele vězeňské služby podle ust. § 1 odst. 2 zákona o vězeňské službě poukazuje také na znění ust. § 25 a § 27 zákona o služebním poměru, s tvrzením, že důvody uvedené v § 25 zákona o služebním poměru, jsou obtížně aplikovatelné na ředitele bezpečnostního sboru, neboť ministroví „*neumožňuje oproti všem dalším příslušníkům bezpečnostních sborů řešit otázku hodnocení nejvyššího představitele sboru, ovšem přímo ze zákona podřízeného ministroví. Je tak zřejmé, že zákon o služebním poměru s možností odvolání ředitele bezpečnostního sboru i mimo případy dle § 25 a 26 služebního zákona z takového služebního*

místa počítá“ (citace z rozhodnutí žalovaného). S takovým výkladem se nelze ztotožnit. Žalovaný ve své argumentaci patrně vychází z ustanovení § 203 odst. 7 zákona o služebním poměru, podle kterého *„ředitel bezpečnostního sboru služebnímu hodnocení nepodléhá.“* a nelze tedy použít ust. § 26 odst. 4 zákona o služebním poměru (*„jestliže podle závěrů služebního hodnocení dosahuje při výkonu služby neuspokojivých výsledků“*) a jiné ustanovení ve výčtu možností uvedených v § 25 a § 26 na odvolání ředitele z tohoto důvodu nedopadá. Přesto však ustanovení § 27 zákona o služebním poměru s odvoláním ředitele bezpečnostního sboru počítá. K této argumentaci lze poznamenat následující:

Již z několikrát zmíněného významu služebního místa v systematice zákona o služebním poměru vyplývá, že není myslitelný jiný postup při odvolání ředitele bezpečnostního sboru ze služebního místa, než z důvodů a za účelem podle ust. § 25 a § 26. V ust. § 25 zákona spojuje odvolání z dosavadního služebního místa s převedením na jiné služební místo ve stejné služební hodnosti, v ust. § 26 s převedením na jiné služební místo v jiné služební hodnosti (vyšší nebo nižší). V ust. § 27 jsou pak upraveny odlišné případy převedení na jiné služební místo, a to ve vztahu k řediteli bezpečnostního sboru, neboť ze zvláštního způsobu obsazování služebního místa ředitele bezpečnostního sboru vyplývá také odlišnost v jeho převedení na jiné služební místo po uplynutí funkčního období nebo po odvolání z dosavadního služebního místa. Soud se neztotožňuje s názorem žalovaného, že v ust. § 27 zákona o služebním poměru je zakotveno odvolání (stejně jakož i uplynutí funkčního období) jako samostatný důvod pro uvolnění příslušníka z daného služebního místa. Opět lze poukázat na úmysl zákonodárce vyjádřený v důvodové zprávě č. tisku 410/0 k zákonu č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů, kterým bylo novelizováno právě ust. § 27 zákona o služebním poměru, tato úprava řeší postavení ředitele bezpečnostního sboru poté, co přestane svou funkci vykonávat, a to z důvodu uplynutí funkčního období nebo po odvolání ze služebního místa. Smyslem tohoto ustanovení tak opravdu pouze upravit zásady ustanovování na jiné služební místo poté, co přestane ředitel bezpečnostního sboru svou funkci vykonávat, odlišně od řešení postavení příslušníků bezpečnostních sborů, kteří jsou ze svého dosavadního služebního místa odvoláni. Nejedná se tak o nový, samostatný důvod pro odvolání a důvody odvolání uvedené v ust. § 25 a § 26 se tedy aplikují i na odvolání generálního ředitele bezpečnostního sboru. Pokud žalovaný argumentuje příkladem, kdy by těhotná příslušnice-ředitelka bezpečnostního sboru byla podle ust. § 27 zákona o služebním poměru ustavována na jakékoliv místo ve stejné hodnosti a stejném místě služebního působení, nikoliv podle ust. § 25 odst. 6 zákona na místo pro ni vhodné, a tímto dokládá absurdnost podřazení důvodů odvolání dle ust. § 25 a § 26 pro důvod odvolání dle § 27 zákona, soud konstatuje, že úpravy výše uvedených ustanovení zákona o služebním poměru se nevylučují. Pokud by nastala situace, kdy by generálním ředitelem bezpečnostního sboru byla žena, která by byla těhotná, byla by z dosavadního služebního místa odvolána, pouze pokud by to vyžadovala její bezpečnost a ochrana zdraví při výkonu služby, a rizika spojená s výkonem její služby by se nepodařilo odstranit (§ 25 odst. 3). Po odvolání by byla ustanovena na jiné služební místo v bezpečnostním sboru, pro které je stanovena stejná služební hodnost (shodně § 25 odst. 6 a § 27), nebo pokud by požádala i stupeň nižší služební hodnost, a to ve stejném místě služebního působení, nebo pokud by požádala, i v jiném místě služebního působení (§ 27), za předpokladu vhodnosti takového služebního místa (§ 25 odst. 6).

Soud nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že zákon o služebním poměru ministru spravedlnosti neposkytuje prostředky, kterými by bylo možno zasáhnout v případě jednání generálního ředitele, jež svými důsledky závažně poškozuje zájem bezpečnostního sboru. Ustanovení § 40 zákona o služebním poměru upravuje povinnost zprostit příslušníka výkonu

služby na dobu, po kterou je důvodně podezřelý ze spáchání trestného činu, kázeňského přestupku nebo jednání, které má znaky přestupku nebo jiného správního deliktu, jestliže by jeho ponechání ve výkonu služby ohrožovalo důležitý zájem služby nebo průběh prošetřování jeho jednání. Ustanovení § 42 upravující propuštění pak v odst. 2 písm. e) stanovuje povinnost propustit příslušníka, jestliže mu byl uložen kázeňský trest odnětí služební hodnosti. Zákon o služebním poměru v ust. § 50 odst. 1 vymezuje kázeňský přestupek jako zaviněné jednání, které porušuje služební povinnost, ale nejde o trestný čin nebo o jednání, které má znaky přestupku nebo jiného správního deliktu. Podle odstavce 4 téhož ustanovení se za jednání považuje i opomenutí konání, k němuž byl příslušník povinen. Tyto mechanismy podle názoru soudu plně dostačují k tomu, aby ministr spravedlnosti jako služební funkcionář a zároveň „politicky odpovědný“ činitel za chod bezpečnostního sboru, ochránil bezpečnostní sbor před působením ředitele, který by závažným způsobem narušoval plnění jeho funkcí. Zároveň právě skutečnost, že je ministr ve volbě prostředků reakce na pochybení ředitele bezpečnostního sboru omezen na prostředky spjaté s ukončením služebního poměru, koresponduje s vyšší mírou nezávislosti (zejména politické) ředitele bezpečnostního sboru oproti ostatním příslušníkům. Právě proto, že služebním funkcionářem ředitele bezpečnostního sboru je politický činitel, nikoliv služebně nadřízený v rámci bezpečnostního sboru, který vykonává službu a je i odborně vybaven k provádění služebního hodnocení, je zcela na místě, aby ředitel bezpečnostního sboru byl jednak vyňat ze služebního hodnocení, jednak do značné míry chráněn před možným politickým zasahováním do řízení bezpečnostního sboru v záležitostech, jež svou intenzitou nedosahují kázeňského přestupku. Na tomto místě lze znovu poukázat na to, že zákon o služebním poměru tuto vyšší míru nezávislosti garantuje i stanovením pevného funkčního období. Obecně jakékoliv stanovení funkčního období na jednu stranu znamená omezení moci jednotlivce, na druhé straně se jím dává příslušnému funkcionáři určitý autonomní prostor, který je chráněn před zásahy z vnějšku. Pokud i tyto výše uvedené mechanismy a sankce, které by bylo možno dle náhledu soudu v případě prokázání žalovaným tvrzeného pochybení žalobce v postavení generálního ředitele Vězeňské služby aplikovat, neposkytují dle náhledu žalovaného dostatečné pravomoci, jimiž by mohl prosazovat svoji vůli za situace, kdy je Ministerstvo spravedlnosti ústředním orgánem státní správy pro vězeňství a Vězeňská služba ČR je mu podřízena, je nutné zdůraznit, že tvrzenou absenci pravomocí ministra spravedlnosti vůči generálnímu řediteli Vězeňské služby ČR (již soud nadto shledává plně v souladu s cíli zákona o služebním poměru) nelze kompenzovat rozhodnutím na základě volné úvahy ministra spravedlnosti, a to ani v případě, kdy by smyslem takového postupu bylo, jak žalovaný v napadeném rozhodnutí uvádí, „zabránění koncentrace moci v jedné rukou“. Jak již bylo uvedeno, zásadním omezením této „koncentrace moci“ je právě stanovení pevného funkčního období ředitele bezpečnostního sboru.

S ohledem na výše uvedené lze též konstatovat, že soud žalobcův poukaz na rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 37/98 na rozdíl od žalovaného případným shledává. Dle předmětného rozsudku *„ustanovení § 9 (a § 10 odst. 5) celního zákona (zákon ČNR č. 13/1993 Sb.) je ustanovením toliko kompetenčním, určujícím, kdo má pravomoc k tam vypočteným rozhodnutím ve věcech služebního poměru ředitelů celních ředitelství a celních úřadů. Ustanovení sama nezakládají možnost odvolání z funkce bez uvedení důvodů; také u funkcionářů, zde uvedených, je proto třeba dodržet hmotněprávní podmínky § 17 zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky (§ 12 odst. 3 celního zákona).“*. Ustanovení § 9 zákona ČNR č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění účinném do 31. 3. 2000 zní následovně: *„Celní ředitelství řídí a za jeho činnost odpovídá ředitel celního ředitelství, kterého jmenuje a odvolává generální ředitelství.“* a ustanovení § 17 odst. 3 zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve

znění účinném do 31. 12. 1998 zní následovně: *Převedení na jinou funkci se provede odvoláním policisty z dosavadní funkce a jeho ustanovením do jiné funkce v téže druhu služby a není-li to možné, v jiném druhu služby.*“, přičemž důvody převedení odvoláním jsou stanoveny v ust. § 17 odst. 1 a 2 tohoto zákona. Komparací ust. § 1 odst. 2 zákona o Vězeňské službě a ust. § 9 celního zákona nelze dojít k jinému závěru, než že obě tato ustanovení jsou svou charakteristikou, svým obsahem totožná, toliko pouze ustanoveními kompetenčními, která sama o sobě nezakládají možnost odvolání funkce bez uvedení důvodů. Totožně jako ust. § 17 zákona o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, taktéž teprve v ust. § 25 a § 26 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů jsou stanoveny hmotněprávní podmínky, které je nutno při odvolání příslušníků, jakož i ředitele bezpečnostního sboru, dodržet. Proto se výše uvedené závěry Vrchního soudu v Praze dají vztáhnout i na projednávanou věc. Irelevantní je potom poukaz žalovaného na skutečnost, že se v případě projednávaném Vrchním soudem v Praze jednalo o příslušníka jiného bezpečnostního sboru, o předchozí zákon ČNR č. 186/1992 Sb., jakož i to, že zákon o služebním poměru příslušníků Policie České republiky nestanovil, že by ředitel bezpečnostního sboru či jiný služební funkcionář nepodléhal služebnímu hodnocení.

Lze tedy shrnout, že soud shledal, že správní orgány v projednávané věci postupovaly podle právní úpravy, která na danou věc nedopadá, jelikož žalobce byl z funkce generálního ředitele Vězeňské služby České republiky odvolán podle ust. § 1 odst. 2 zákona o Vězeňské službě a justiční strážci České republiky, které však žádný důvod pro odvolání generálního ředitele Vězeňské služby z jeho funkce nestanoví a ani neumožňuje generálního ředitele Vězeňské služby z jeho funkce odvolat na základě volné úvahy ministra spravedlnosti.

Aplikace takto vadného výkladu ustanovení § 1 odst. 2 zákona o Vězeňské službě měla přitom, jak již bylo výše uvedeno, v první řadě zásadní následek v podobě zásahu do žalobcových procesních práv. Žalovaný totiž s odvoláním na speciální povahu tohoto ustanovení odmítl v případě žalobce aplikovat ustanovení o řízení ve věcech služebního poměru podle zákona o služebním poměru a o odvolání žalobce „z funkce“ rozhodl, aniž vedl jakékoliv řízení. Pro tento postup však nebyl žádný prostor – ustanovení § 170 zákona o služebním poměru chápe řízení ve věcech služebního poměru jako obecný nástroj, jímž se autoritativně ze strany služebního funkcionáře rozhoduje o právech a povinnostech účastníků řízení podle § 169 téhož zákona. Zákon o služebním poměru pak v ustanovení § 171 stanoví taxativně výluky z tohoto řízení, mezi nimiž však žádný typ personálního opatření, jež by mělo vliv na zařazení příslušníka na služební místo, uveden není. V této souvislosti pak lze poukázat též na jistou nelogičnost postupu žalovaného v tom, že pokud jde o rozhodnutí o odvolání žalobce „z funkce“, možnost aplikace zákona o služebním poměru a jeho ustanovení o řízení zásadně odmítá, nicméně bez jakéhokoliv logického důvodu posléze vedl podle tohoto zákona řízení o rozkladu. Rozhodnutí služebního funkcionáře tedy trpělo vadou v podobě podstatného porušení ustanovení o řízení, jež mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, přičemž tato vada nebyla a ani nemohla být zhojena ani v řízení o rozkladu. Za těchto okolností soud primárně přistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí a za použití § 78 odst. 3 s. ř. i rozhodnutí, jež mu předcházelo, z důvodu podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Vedle toho pak lze konstatovat, že bez dalšího neobstojí ani věcné důvody uváděné žalovaným v napadeném rozhodnutí, neboť vycházejí rovněž z nesprávné aplikace ustanovení § 1 odst. 2 zákona o Vězeňské službě. Jak již bylo uvedeno, ředitele bezpečnostního sboru lze odvolat ze služebního místa toliko za splnění podmínek vymezených v ustanovení § 25 a násl. zákona o služebním poměru – důvody uváděné žalovaným pro odvolání žalobce se však

s těmito důvody míjejí. Za těchto okolností lze tedy též konstatovat, že i po hmotněprávní stránce, jakkoliv primárním důvodem zrušení napadených rozhodnutí byl procesní aspekt porušení práva, spočívá napadené rozhodnutí, i rozhodnutí, jež mu předcházelo, na nesprávném právním posouzení věci.

Soud závěrem konstatuje, že žaloba je důvodná a proto napadené rozhodnutí zrušil dílem pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a dílem vady řízení spočívající porušení procesních předpisů mající za následek nezákonné rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

Jelikož nezákonností a stejnými vadami řízení je stíženo i prvostupňové rozhodnutí, zrušil jej soud k návrhu žalobce rovněž. Soud 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.).

Žalobce měl se svojí žalobou úspěch a náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených a prokázaných nákladů řízení podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Náklady, které žalobci v řízení vznikly, spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3.000,- Kč a v nákladech souvisejících s právním zastoupením žalobce advokátem. Tyto jsou tvořeny jednak odměnou za právní zastoupení, a to za tři úkony právní služby (převzetí zastoupení, sepsání žaloby a repliky) přičemž sazba odměny za jeden úkon právní služby činí 3.100,- Kč dle § 7 bod 5 ve vazbě na § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Náklady právního zastoupení žalobce jsou dále tvořeny třemi paušálními částkami ve výši 300,- Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu) a částkou 2.143,- Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s.ř.s.). Náklady na právní zastoupení tak činí 12.342,- Kč. Celková výše nákladů, včetně zaplaceného soudního poplatku, které žalobci v tomto řízení vznikly, tedy činí 15.342,- Kč. Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15.342,- Kč a to ve stanovené lhůtě k rukám právního zástupce (ust. § 149 odst. 1 o.s.ř. ve spojení s § 64 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 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 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 18. prosince 2015

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Veronika Brunhoferová