



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň JUDr. Marcely Rouskové a JUDr. Hany Pipkové v právní věci žalobce: **M. E.**, proti žalovanému: **Policie České republiky**, policejní prezidium, se sídlem Praha 7, Strojnická 935/27, o žalobě proti rozhodnutí policejního prezidenta ze dne 24.11.2010, č.j.: PPR-21860-4/ČJ-2010-99KP

t a k t o :

- I. Rozhodnutí policejního prezidenta ve věcech služebního poměru ze dne 24.11.2010, č.j.: PPR-21860-4/ČJ-2010-99KP se z r u š u j e a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen žalobci zaplatit náhradu nákladů řízení ve výši 2.000,- Kč a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí policejního prezidenta, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie Plzeňského kraje (dále také „KŘP Pzk“) ve věcech služebního poměru čí. 982/2010 ze dne 18.8.2010, kterým dnem 1.9.2010 žalobci přísluší základní tarif z 06. tarifní třídy a stanoveného 05. tarifního stupně ve výši 24.670,- Kč měsíčně, přičemž ostatní složky služebního příjmu jako je zvláštní příplatek určen podle § 120 odst. 3 zákona č. 361/2003 Sb. ve výši 3.000,- Kč a osobní příplatek stanoven podle § 122 zákona č. 361/2003 Sb. ve výši 2.800,- Kč se nemění, tedy služební příjem celkem činí 30.470,- Kč.

V odůvodnění policejní prezident uvedl, že se zabýval nejenom námitkami žalobce, ale i celou spisovou dokumentací odvolacího řízení a napadené rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, přezkoumal v rozsahu, jaký je uveden v odvolání. Zákonnost pak přezkoumal v celém rozsahu.

Odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí podle policejního prezidenta spočívá v tvrzení, že od 1.9.2010 žalobce nesplňuje podmínky pro přiznání příplatku za směnnost, neboť od tohoto termínu nepracuje na konkrétním pracovišti, na kterém je nutno k řádnému plnění služebních úkolů organizovat výkon služby v režimu dvousměnném či třisměnném v souladu s ust. § 53 odst. 4 zákona č. 361/2003 Sb. a řádný výkon služby je od 1.9.2010 organizován dle ust. § 53 odst. 1 až 3 zákona č. 361/2003 Sb. Z odůvodnění pak nelze podle policejního prezidenta zjistit charakter této změny. V této souvislosti proto odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí postrádá náležitosti požadované ust. § 181 odst. 2 písm. d) zákona č. 361/2003 Sb. ve spojení s ust. § 181 odst. 5 cit. zákona, čímž je prvoinstanční rozhodnutí podle policejního prezidenta de facto nepřezkoumatelné. Policejní prezident rovněž uvedl, že žalobce byl současně krácen na svých právech tím, že o předmětu řízení byl informován až doručením napadeného rozhodnutí, nebyl poučen o svých právech účastníka řízení a před vydáním rozhodnutí nemohl tato práva realizovat, zejména právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, popř. navrhnout jejich doplnění. Na druhou stranu podle policejního prezidenta mohl žalobce tato práva uplatnit při podání odvolání, čehož využil. Protože podle policejního prezidenta z podkladových materiálů vyplývá, že mohly nastat důvody pro změnu organizace výkonu služby, není možné napadené rozhodnutí zrušit a řízení zastavit.

Dále policejní ředitel uvedl, že ředitel KŘP Pzk ve svém stanovisku, kterým odvolání žalobce předložil odvolacímu orgánu, poukázal na to, že v souvislosti s plněním úkolu 44/K-2010 v návaznosti na úkol 36/K-2010 policejního prezidenta došlo od 1.9.2010 ke změně rozvržení doby služby na oddělení obecné kriminality územního odboru Plzeň-sever KŘP Pzk plně v souladu s ust. § 53 odst. 1 až 3 zákona č. 361/2003 Sb. K odvolacím námitkám žalobce pak uvedl, že ustanovení článku 5 odst. 2 pokynu ředitele KŘP Pzk č. 104/2010 sice stanoví, že činnost výjezdové skupiny územního odboru a městského ředitelství je vykonávána nepřetržitě v rámci základní doby služby v týdnu, ale policisté zařazení na oddělení obecné kriminality nebo oddělení hospodářské kriminality podle článku 5 odst. 3 písm. a) a písm. b) se na tomto režimu služby sice podílí, ale nepravidelně a zároveň článek 5 odst. 6 stanoví, že v době služby se policisté výjezdové skupiny zpravidla zdržují na svém pracovišti a vykonávají běžnou služební činnost. V rámci organizace služby na dotčeném oddělení jde o nerovnoměrné rozložení doby výkonu služby a policisté jsou pouze nepravidelně zařazováni do výjezdových skupin a jejich hlavní činností je plnění úkolů v trestním řízení, příp. jiná činnost, která nevyžaduje pravidelné střídání ve směnách. Uvedenou skutečnost ředitel KŘP Pzk doložil plánem služeb žalobce na období červenec až září. 2010.

Dne 27.10.2010 bylo žalobci doručeno sdělení, kterým byl informován o předmětu řízení, poučen dle svého procesního postavení podle příslušných ustanovení zákona č. 361/2003 Sb. (§§172 a 174) a vyrozuměn o možnosti práva účastníka vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, příp. navrhnout jejich doplnění. Žalobce podle policejního ředitele svých práv využil a dne 11.11.2010 nahlédl do spisového materiálu.

Policejní prezident konstatoval ust. § 114, § 53 odst. 1 a 4 zákona č. 361/2003 Sb. Zabýval se výkladem rozvržení doby služby, resp. rovnoměrným a nerovnoměrným

rozvržením doby služby, zmínil definici směnného režimu služby a vysvětlil, co se považuje za dvousměnný nebo třísměnný režim služby a za nepřetržitý režim služby. Konečně se pak policejní prezident ztotožnil se stanoviskem ředitele KŘP Pzk. Dle jeho názoru je v pravomoci ředitele KŘP rozhodnout, jakým způsobem zajistí efektivní využití sil a prostředků ke splnění úkolů vyplývajících z právních předpisů a také kteří příslušníci budou využíváni ve směnném nebo nepřetržitém režimu služby. Podle policejního ředitele je pak zcela zřejmé, že příslušník, který se nepodílí na zajišťování směnného nebo nepřetržitého režimu služby výkonem různých směn, nemá nárok na zvýšení základního tarifu o deset procent. Z tohoto důvodu vydal i ředitel KŘP Pzk napadené rozhodnutí, kterým žalobci určil základní tarif podle § 114 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., nikoliv podle § 114 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb. Ředitel KŘP Pzk navíc podle policejního prezidenta vycházel z rozpočtové situace KŘP Pzk a jeho povinnosti počínat si s péčí řádného hospodáře. Podle policejního prezidenta ředitel KŘP Pzk postupoval při vydání prvoinstančního rozhodnutí v souladu s platnou právní úpravou.

Žalobce v žalobě namítal, že odůvodnění rozhodnutí krajského ředitele nesplňuje základní zákonné požadavky kladené na tento institut ust. § 181 odst. 5 zákona č. 361/2003 Sb. Podle žalobce služební funkcionář musí v odůvodnění uvést, jakými úvahami se řídil při výkladu právních předpisů, které na rozhodovanou věc aplikoval a na jejich základě rozhodnutí vydával. Nestačí podle žalobce pouhá rekapitulace právních předpisů a jejich jednotlivých ustanovení, ale je třeba uvést konkrétní důvody, proč byly aplikovány právě dané předpisy a proč byly aplikovány způsobem, který vedl k výslednému rozhodnutí. Měl proto za to, že tvrzení policejního prezidenta o tom, že rozhodnutí krajského ředitele je dostatečně obsahově určité, není pravdivé.

Podle žalobce je pak nepřípustné, aby správní orgán II. stupně se snažil neodstranitelné vady prvoinstančního rozhodnutí odstraňovat v odvolacím řízení. Měl za to, že tím policejní prezident popírá funkci samotného odvolacího řízení.

Rovněž žalobce namítal, že došlo k porušení ust. § 178 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., když žádný úkon vůči žalobci učiněn nebyl a žalobce byl o předmětu řízení informován až vydáním rozhodnutí krajského ředitele. Namítal porušení § 174 odst. 1 písm. a) a b) cit. zákona, když mu nebylo umožněno oprávnění, která ust. § 174 cit. zákona obsahuje, realizovat a ani nebyl o těchto svých právech poučen. V souvislosti s tím nemohl si např. zvolit zmocněnce, kterým by se nechal pro toto řízení zastupovat. Podle žalobce uvedené vady měly vliv na zákonnost a správnost rozhodnutí krajského ředitele.

Žalobce také namítal, že policejní prezident v rámci odvolacího řízení nezjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a to v rozsahu, který je nezbytný pro rozhodnutí, a za tím účelem si neopatřil potřebné podklady pro toto své rozhodnutí. Tím podle žalobce porušil ust. § 180 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. Podle žalobce pak policejní prezident nehodnotil důkazy a podklady dle své úvahy a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti, čímž porušil ust. § 180 odst. 3 zákona č. 361/2003 Sb.

Dále žalobce uvedl, že je v souladu s pokynem ředitele Krajského ředitelství policie Plzeňského kraje k výjezdovým skupinám č. 104/2010 ze dne 29.7.2010 zařazován do výjezdové skupiny územního odboru. Zajištění činnosti výjezdové skupiny není řešeno v rámci nařízené služební pohotovosti, zajištění nepřetržité činnosti výjezdové skupiny v rámci ust. čl. 5 odst. 2 pokynu k výjezdovým skupinám je uskutečňováno v rámci střídání příslušníků ve směnách o délce 24 hodin. Podle žalobce dle ust. § 53 odst. 4 zákona č.

361/2003 Sb. není charakteristickým rysem nepřetržitého režimu bezpečnostních sborů pravidelné, ale vzájemné střídání příslušníků ve 24 hodinových směnách. Irelevantní je, jaké další služební činnosti příslušníci vykonávající službu ve výjezdové skupině provádí. Žalobce má za to, že vykonává službu v nepřetržitém výkonu služby zcela ve smyslu ust. § 54 odst. 4 zákona č. 361/2003 Sb., a proto mu náleží ve smyslu ust. § 114 odst. 2 cit. zákona základní tarif zvýšený o 10%.

Žalobce namítal, že policejní prezident se v napadeném rozhodnutí vůbec nevypořádal s tím, že rozhodnutí krajského ředitele se v odůvodnění nezabývalo nepřetržitým režimem služby ve vztahu k výjezdovým skupinám. Poznamenal, že rozhodnutím ředitele PČR okresního ředitelství Plzeň –sever ve věcech služebního poměru ze dne 2.10.2008 mu byl přiznán základní tarif zvýšený o 10%, neboť dle odůvodnění tohoto rozhodnutí byl zařazen do nepřetržitého režimu výkonu služby. Dále uvedl, že výkon služby na pracovišti, kde je zařazen, je zároveň vykonáván ve dvousměnném režimu služby. Služba je organizována tak, že část příslušníků vykonává službu v pracovních dnech v ranní směně od 7.30 hodin do 15.30 hodin. Ti jsou pak střídáni příslušníky, kteří vykonávají službu v odpolední směně od 15.30 hodin do 23.00 hodin. Podle žalobce je tedy patrné, že zde dochází k vzájemnému střídání příslušníků. Charakteristickým znakem směnného režimu služby podle ust. § 53 odst. 4 zákona č. 361/2003 Sb. je vzájemné střídání příslušníků, ke kterému na pracovišti dochází. Podle žalobce nelze úsporná opatření provádět porušováním zákona.

Podle žalobce nebyly splněny zákonné podmínky ust. § 190 odst. 8 zákona č. 361/2003 Sb.

Žalovaný ve svém vyjádření k podané žalobě mimo jiné uvedl, že je nezbytné vycházet v dané věci ze skutečnosti, že je v pravomoci ředitele Krajského ředitelství policie Plzeňského kraje rozhodnout, jakým způsobem zajistí efektivnost využití sil a prostředků ke splnění úkolů vyplývajících z právních předpisů. V žalobcově případě bylo přehodnoceno rozvržení doby služby a bylo stanoveno nerovnoměrné rozvržení doby služby. Dopisem předsedy senátu poradní komise ze dne 14.10.2010 byl žalobce poučen o možnosti zvolit si zmocněnce podle § 172 zákona č. 361/2001 Sb., současně byl poučen o právech a povinnostech účastníka řízení a mohl realizovat své právo dne 11.11.2010, což také osobně učinil. Podle žalovaného se pak v postupu obou služebních funkcionářů projevuje jedna ze zásad správního řízení, a to jednotnost řízení, podle které celé správní řízení od zahájení až po rozhodnutí odvolacího orgánu tvoří jeden celek. Žalobce měl podle žalovaného prokazatelně možnost realizovat svá procesní práva v odvolacím řízení, mohl uvést nové skutečnosti a podat návrhy na provedení důkazů. Navrhl žalobu zamítnout.

Při ústním jednání konaném dne 9.4.2015 setrvali oba účastníci řízení na svých stanoviscích.

Ve správním spise se nacházejí pro danou věc tyto podstatné dokumenty: Rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie Plzeňského kraje ve věcech služebního poměru ze dne 18.8.2010 číslo: 982/2010, odvolání žalobce ze dne 9.9.2010, plán služeb žalobce za období červenec až září 2010 a v neposlední řadě žalobou napadené rozhodnutí policejního prezidenta ve věcech služebního poměru ze dne 24.11.2010, č.j.: PPR-21860-4/ČJ-2010-99KP.

Městský soud v Praze nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s.ř.s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Městský soud v Praze posoudil věc takto:

Žalobce v žalobě vznesl jednak námitky procesní povahy, které směřovaly vůči vadám řízení u služebního funkcionáře, který rozhodoval v I. stupni. S těmito námitkami se však soud neztotožnil.

Je pravdou, že důvodem pro zrušení rozhodnutí může být i to, že došlo k porušení procesních předpisů, ale toto porušení musí být takového charakteru, že se týká zákonnosti napadeného rozhodnutí. Tedy ne každé porušení procesních předpisů má za následek nezákonnost daného rozhodnutí.

Skutečností zůstává, že řízení vedené podle služebního zákona vykazuje jisté odchylky, jistá specifika, na rozdíl od řízení vedeného podle obecných předpisů o správním řízení, tedy např. podle správního řádu, mezi něž patří nepochybně i to, že řízení může být zahájeno prvním úkonem, kterým může být už rozhodnutí vydané v prvním stupni. Za další je pak omezená pravomoc odvolacího orgánu, který na rozdíl od obecné úpravy nemůže v rámci odvolacího řízení závadné nebo nesprávné rozhodnutí vydané v prvním stupni zrušit a věc vrátit tomuto služebnímu funkcionáři k dalšímu řízení. Služební funkcionář v II. stupni ve smyslu ust. § 190 odst. 8 zákona č. 361/2003 Sb. je povinen rozhodnout o odvolání bez zbytečného odkladu, nejpozději do 90 dnů ode dne jeho podání a jsou-li pro to důvody, rozhodnutí změnit nebo zrušit a řízení zastavit; jinak odvolání zamítné a rozhodnutí potvrdí.

V dané věci prvním úkonem služebního funkcionáře v I. stupni tedy bylo až vydání prvoinstančního rozhodnutí. Takový postup však zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (zákon č. 361/2003 Sb.) nestanoví. V citovaném zákonu je pak upravena pouze jedna výjimka a to v ust. § 184 nazvaném „Zahájení zvláštního řízení“, který ve svém odst. 2 stanoví, že: „Prvním úkonem může být doručení rozhodnutí o propuštění, jestliže služební funkcionář uvedený v odstavci 1 zjistil takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí.“

Skutečnost, že řízení bylo zahájeno vydáním rozhodnutí, je třeba posuzovat jako porušení procesních práv žalobce, když tento neměl možnost postupovat podle § 174 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., který upravuje práva a povinnosti účastníka řízení a podle kterého měl tedy žalobce právo nahlížet do spisu a pořizovat si z něj výpisy, navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, měl právo na poskytnutí informací o řízení potřebných k hájení svých práv a oprávněných zájmů, měl právo vyjádřit v řízení své stanovisko, klást otázky svědkům a znalcům a vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění.

Ze správního spisu je pak zcela zřejmé, že žalobce nebyl před vydáním prvoinstančního rozhodnutí vyrozuměn o tom, že se taková věc bude rozhodovat a o co v ní má jít, a tudíž se k ní nemohl vyjádřit, nicméně to všechno, podle názoru soudu, pak odstranil

služební funkcionář II. stupně, který rozhodoval jako odvolací správní orgán, když tedy v dalším řízení umožnil žalobci, aby se v úplnosti seznámil s podstatou předmětného řízení a vyjádřil se k věci a umožnil mu tedy uplatnit návrhy, které žalobce považoval za podstatné. Pokud tedy správní rozhodnutí I. stupně vykazovalo určité vady, které by znamenaly jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, pak bylo v pravomoci služebního funkcionáře, který rozhodoval jako odvolací orgán, tyto vady odstranit a vlastním rozhodnutím předmětnou věc uvést do pořádku (k tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 29/2010-462 a č.j. 7 A 166/2002-71).

Skutečností tedy je, že prvostupňové rozhodnutí je co do odůvodnění velmi stručné, až tedy na samé hranici přezkoumatelnosti, naopak rozhodnutí policejního prezidenta, jímž bylo rozhodnuto o odvolání, je obsáhlejší a podrobnější a v mnoha ohledech jím byly odstraněny především nedostatky z rozhodnutí prvostupňového.

Městský soud v Praze má však za to, že nebyl odstraněn ten nedostatek, který je ovšem pro posouzení správnosti předmětného rozhodnutí podstatný a to vyličení skutkového stavu věci. V rozhodnutí policejního prezidenta je sice obsáhle zrekapitulován obsah správního řízení, obsah prvostupňového rozhodnutí, odvolání žalobce, je tam i konstatován příslušný obsah právních předpisů, které na danou věc dopadají, nicméně podle názoru soudu chybí v odůvodnění předmětného rozhodnutí vyličení skutkového stavu věci. Z rozhodnutí policejního prezidenta není zřejmé, jak měla být doba služby žalobce počínaje 1.9.2010 rozvržena, jaký byl záměr příslušného služebního funkcionáře ohledně rozvržení služby žalobce, a pak se ovšem ani nedá posoudit, zda služba tak, jak byla žalobci rozvržena, počínaje 1.9.2010, zda tedy byla, resp. zda se jednalo o rozvržení rovnoměrné nebo nerovnoměrné, nebo zda šlo o provoz dvousměnný nebo třisměnný, či nepřetržitý režim služby. Skutkové okolnosti, které by soudu umožňovaly tedy učinit si vlastní názor na to, zda se jednalo o dvousměnný či třisměnný režim služby, nebo zda vůbec šlo o směnný režim služby, ty v předmětném rozhodnutí soud nenalezl a v podstatě z tohoto důvodu je žalobou napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Už sama tato skutečnost tedy znamenala, že soud musel žalobě vyhovět a předmětné rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

Pokud pak jsou ve spise založeny pro danou věc příslušné podklady (podle policejního prezidenta podkladové materiály), ty nejsou nikterak vyhodnoceny, nelze z rozhodnutí seznat, že by se s těmito podklady jakkoli pracovalo. Obě správní rozhodnutí obsahují tedy pouze obecné úvahy a soud se tedy nemohl věcně zabývat hmotněprávními námitkami žalobce, když ani jedno z rozhodnutí se těmito skutečnostmi vůbec nezabývalo.

Vzhledem ke shora uvedenému soud žalobou napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto má proti žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, jež sestává ze zaplaceného soudního poplatku z podané žaloby ve výši 2.000,- Kč.

P o u č e n í :

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

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 soudního řádu správního 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 9. dubna 2015

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: Mikolášová