



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobkyně: prap. Mgr. Bc. V.S., zastoupené Mgr. Petrem Vlachem, advokátem, se sídlem Plzeň, Guldenerova 547/4, proti žalovanému: ředitel Krajského ředitelství policie Plzeňského kraje**, se sídlem Plzeň, Nádražní 2, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ve věcech služebního poměru č. 1548/2013, vydanému dne 4. července 2013 pod čj. KRPP-20865-18/ČJ-2013-0300KR,

t a k t o :

I. Rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie Plzeňského kraje ve věcech služebního poměru č. 1548/2013, vydané dne 4. července 2013 pod čj. KRPP-20865-18/ČJ-2013-0300KR, se zrušuje a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.

II. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 11.228,- Kč, a to k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Petra Vlacha, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í

Žalobou došlou soudu dne 2. 8. 2013 a doplněnou podáními došlými soudu dne 3. 9. 2013 a 4. 9. 2013 se žalobkyně domáhala zrušení výše uvedeného rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo, a vrácení věci žalovanému k novému projednání.

Právní poměry fyzických osob, které v bezpečnostním sboru (= 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) vykonávají službu, jejich odměňování, řízení ve věcech služebního poměru a organizační věci služby byly upraveny v zákoně č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění účinném v rozhodném období (dále též jen „*zákon č. 361/2003 Sb.*“ nebo „*služební zákon*“).

[I] Skutkový základ věci

Rozhodnutím ve věcech kázeňských ze dne 11. 3. 2013, č. 1/2013, vedoucí územního odboru Plzeň-venkov Krajského ředitelství policie Plzeňského kraje (dále též jen „*služební funkcionář*“) uznala žalobkyni vinnou ze spáchání kázeňského přestupku dle § 50 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., kterého se dopustila tím, že porušila základní povinnosti příslušníka ve smyslu § 45 odst. 1 písm. a) a služební kázeň ve smyslu § 46 odst. 1 tohoto zákona tím, že dne 14. 1. 2013 v době od 16:50 do 17:30 hodin jako člen hlídky při opuštění zaparkovaného služebního motorového vozidla VW Transportér RZ..., neučinila společně s prap. M.P. taková opatření, která by zabránila poškození nebo jiné škodě na tomto vozidle, a dosud neznámému pachateli tak umožnili vozidlo poškodit a z vozidla odcizit položky uvedené pod písm. a) až m) tohoto rozhodnutí a osobní věci obou policistů. Jmenovaná tak jednala v rozporu s § 94 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., čl. 8 odst. 5 písm. l) závazného pokynu policejního prezidenta č. 215/2008, kterým se stanoví některé bližší podmínky a postupy při zpracování osobních údajů, a rozkazem ředitele Krajského ředitelství policie Plzeňského kraje č. 14/2011, část II., písm. b), o schvalování jízd a parkování služebních vozidel. Proto ji vedoucí územního odboru na základě § 51 zákona č. 361/2003 Sb. uložila kázeňský trest snížení základního tarifu o 5 % na dobu jednoho měsíce.

Proti tomuto rozhodnutí služebního funkcionáře žalobkyně brojila odvoláním.

Rozhodnutím ve věcech služebního poměru č. 1548/2013, vydaným dne 4. 7. 2013 pod čj. KRPP-20865-18/ČJ-2013-0300KR, ředitel Krajského ředitelství policie Plzeňského kraje (dále též jen „*odvolací orgán*“) podle § 190 odst. 8 zákona č. 361/2003 Sb. změnil odvoláním napadené rozhodnutí služebního funkcionáře tak, že uznal žalobkyni vinnou ze spáchání kázeňského přestupku dle § 50 odst. 1 tohoto zákona, kterého se dopustila tím, že porušila základní povinnosti příslušníka ve smyslu § 45 odst. 1 písm. a) a služební kázeň ve smyslu § 46 odst. 1 uvedeného zákona tím, že v příčinné souvislosti s vloupáním dosud neznámého pachatele do služebního motorového vozidla tovární značky VW Transportér RZ... ze dne 14. 1. 2013 v době od 16:40 do 17:40 hodin jako člen hlídky dohledu dopravního inspektorátu územního odboru Plzeň-venkov, při opuštění zaparkovaného služebního vozidla zanechala v tomto služební průkaz (bez odznaku) s OEČ: 283877 a tím umožnila dosud neznámému pachateli jej ze služebního vozidla odcizit, tímto jednala v rozporu s čl. 6 odst. 1 závazného pokynu policejního prezidenta č. 14/2008 o služebních průkazech zaměstnanců Policie České republiky. Dále jednala společně s prap. M.P. (velitelem hlídky) v rozporu se stanovenou instruktáží, kdy se nenacházeli v určeném úseku dle instruktáže a dále nedodrželi stanovenou zákonnou dobu pro přestávku, která přesáhla dobu 30 minut a tím stanovený čas v 17:15 hodin pro kontrolní bod v obci Lipnice -

železniční přejezd, který byl stanoven instruktáží, kdy toho času se hlídka stále nacházela (dle výpisu GPS) v obci Starý Plzenec na Masarykovo náměstí č. 76 okres Plzeň jih a tímto jmenovaná porušila čl. 10 odst. 1 pokynu ředitele ředitelství služby dopravní policie Policejního prezidia České republiky č. 2/2010, kterým se upravuje postup při organizaci výkonu služby, a proto jí ředitel krajského ředitelství podle § 51 odst. 1 písm. b) zákona č. 361/2003 Sb. za výše uvedené jednání uložil kázeňský trest snížení základního tarifu o 5 % na dobu jednoho měsíce.

[III] Žaloba

Žalobkyně uplatnila celkem **pět** žalobních bodů.

1.

V prvním z nich žalobkyně namítala, že žalovaný nezrušil rozhodnutí služebního funkcionáře, které bylo věcně a právně nesprávné a pro nedostatečné odůvodnění nepřezkoumatelné, což ho činilo nezákonným. Rozhodnutí služebního funkcionáře prvního stupně je pro nedostatečné odůvodnění nepřezkoumatelné. Služební funkcionář prvního stupně kladl žalobkyni za vinu, že společně s druhým členem hlídky prap. M.P. neučinila taková opatření, která by zabránila poškození nebo jiné škodě na služebním vozidle Policie ČR, které vykradl neznámý pachatel poté, co se do zaparkovaného služebního vozidla vloupal, že porušila interní předpisy, které stanoví bližší podmínky a postupy při zpracování osobních údajů. Služební funkcionář prvního stupně ve svém rozhodnutí blíže neodůvodnil, jaká konkrétní opatření k zabránění vloupání do služebního vozidla měla žalobkyně podle interních aktů řízení učinit a neučinila je, pouze konstatuje, že tím, že ke škodě na služebním vozidle došlo, nebyla jí učiněná opatření k zabránění škody dostatečná. K porušení interních předpisů v oblasti nakládání s osobními údaji služební funkcionář rovněž neodůvodnil, jakým konkrétním chováním měla žalobkyně interní předpis porušit. Zcela nedostatečné odůvodnění je u druhu a výše uloženého trestu. Žalobkyně tyto vady vytkla v odvolání. S jejím právním názorem na nepřezkoumatelnost rozhodnutí služebního funkcionáře se ztotožnil i senát poradní komise žalovaného, který navrhl zrušit odvoláním napadené rozhodnutí pro jeho věcnou nesprávnost a nepřezkoumatelnost pro nedostatečné odůvodnění. Žalobkyně tvrdila, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatečné odůvodnění nelze v odvolacím řízení napravit. Žalovaný měl proto rozhodnutí prvoinstančního služebního funkcionáře zrušit a řízení zastavit, tak jak navrhoval i jeho poradní orgán. Žalovaný tak ale neučinil, čímž sám zkrátil žalobkyni na jejím subjektivním právu na spravedlivý proces stejným způsobem, jakým učinil i prvoinstanční služební funkcionář. Žalobkyně vyslovila přesvědčení, že tato vada sama o sobě postačuje k učinění závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného je nezákonné.

2.

Žalovaný v rámci odvolacího řízení změnil rozhodnutí prvoinstančního služebního funkcionáře v celém rozsahu. Ve výroku svého rozhodnutí žalovaný nově, odlišně od rozhodnutí služebního funkcionáře prvního stupně, vymezil skutkový děj, ve kterém spatřuje spáchání kázeňského přestupku žalobkyní. Ve výroku rozhodnutí napadeného touto žalobou klade žalovaný žalobkyni za vinu porušení interního předpisu tím, že ponechala

služební průkaz ve služebním vozidle, a nedodržení stanovené instruktáže, kdy se hlídka, jejíž členkou žalobkyně byla, měla nacházet v jiném místě, než měla být dle instruktáže, a překročení stanovené doby na oddech a jídlo. Přestože ve výroku rozhodnutí prvoinstančního služebního funkcionáře je uvedeno, že z vozidla byl odcizen mimo jiné služební průkaz žalobkyně, jde v uvedeném rozhodnutí jen o konstatování stavu, nikoli o výrok, že ponecháním služebního průkazu ve služebním vozidle došlo k porušení interního předpisu. Proto skutkový děj, popsáný ve výroku rozhodnutí žalovaného, je ve vztahu ke krádeži služebního průkazu odlišný od výroku rozhodnutí služebního funkcionáře prvního stupně. Druhá dílčí část jednání, kterým měla žalobkyně spáchat kázeňský přestupek, a to tím, že se nacházela na jiném místě, než se nacházet měla a že čerpala přestávku na oddech a jídlo po delší dobu, než 30 minut, je zcela nový skutkový závěr, který z rozhodnutí služebního funkcionáře prvního stupně vůbec nevyplýval a nešel nijak dovodit. Novým vymezením skutkového děje v rozhodnutí žalovaného nedošlo k změně původního rozhodnutí podle § 190 odst. 8 zákona číslo 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, jak prezentuje své rozhodnutí žalovaný, ale došlo k zcela novému rozhodnutí, avšak bez možnosti přezkumu instančně vyšším služebním funkcionářem. Žalovaný tímto postupem zkrátil žalobkyni na jejím právu na spravedlivý proces, když jí odejmul možnost přezkumu rozhodnutí o kázeňském přestupku instančně vyšším služebním funkcionářem. Právo na možnost tohoto přezkumu nenahradil žalovaný ani tím, že zaslal žalobkyni podklady, kterými doplnil odvolací řízení, a dal jí možnost vyjádřit se k nim. Navíc za situace, kdy poradní orgán žalovaného doporučil žalovanému vyhovět odvolání a rozhodnutí služebního funkcionáře zrušit pro jeho věcnou nesprávnost a nepřezkoumatelnost, neměla žalobkyně ani důvod argumentovat proti závěrům senátu poradní komise, z kterých následně učinil žalovaný svoji skutkovou část výroku napadeného rozhodnutí.

3.

Posouzení dílčí části chování žalobkyně, které spočívalo v tom, že žalobkyně překročila dobu 30 minut na oddech a jídlo, jako kázeňského přestupku, je věcně nesprávné. Z rozhodnutí žalovaného nelze seznat, v kolik hodin žalobkyně nastoupila do služby. Vzhledem k tomu, že v 07.44 hodin dne 14. 1. 2013 byla hlídce, ve které byla žalobkyně, předána informace o dopravní nehodě, kterou tato měla zpracovat, lze usuzovat, že žalobkyně započala službu nejpozději v 07.00 hodin. Z časového snímku činnosti hlídky pak vyplývá, že tato od 07.44 hodin do 16.04 hodin zpracovávala celkem čtyři dopravní nehody. To vše činila hlídka, ve které byla žalobkyně, bez přestávky na oddech a jídlo. Lze považovat za nesporné, že žalobkyně na svém pracovišti neměla ze strany svého zaměstnavatele zajištěnu možnost získání teplého jídla. Za této situace nelze vyčítat žalobkyni, že po více než 8,5 hodinách nepřetržitého výkonu služby, se šla najíst do restaurace. Vzhledem k tomu, že dobu přípravy jídla v restauraci nemůže žalobkyně ovlivnit, mohla nastat situace, že doba, kterou žalobkyně jídlem trávila, překročila 30 minut. Tato doba však nepřekročila přiměřenou dobu, nutnou k najezení se v běžné restauraci. Lpění na dodržení 30 minutové přestávky je ze strany žalovaného zcela nepřiměřeným formalismem, a popsáné jednání žalobkyně nemůže neplnit skutkovou podstatu kázeňského přestupku. Navíc charakter výkonu služby žalobkyně, který spočívá ve vyšetřování dopravních nehod, lze podřadit pod pojem „služba, jejíž výkon nemůže být přerušen“. Potom podle § 60 odst. 3 zákona číslo 361/2003 Sb., musí být

příslušníkovi zajištěna „přiměřená doba na oddech a jídlo“. Žalobkyně byla přesvědčena, že doba, kterou trávila jídlem, není nepřiměřená, i když překročila dobu 30 minut. Jestliže má žalovaný na otázku přiměřenosti jiný názor, měl svůj názor náležitě odůvodnit, což neučinil, a proto vedle věcné nesprávnosti, je napadené rozhodnutí v tomto bodu i nepřezkoumatelné pro jeho nedostatečné odůvodnění. Tím, že žalovaný uznal žalobkyni vinnou z kázeňského přestupku pro jednání popsané v tomto žalobním bodu, potrestal ji za jednání, které kázeňským přestupkem není, a tím jí zkrátil na právu na spravedlivý proces, vedle zkrácení na tomtéž právu v důsledku nedostatečného odůvodnění této části výroku napadeného rozhodnutí týkající se vymezení skutkového děje.

4.

Rozhodnutí žalovaného je samo nepřezkoumatelné pro nedostatečné odůvodnění. Žalovaný v něm nijak neodůvodnil, jak se vypořádal s odvolací námitkou žalobkyně o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí prvoinstančního služebního funkcionáře, byť toto byl hlavní odvolací důvod. V rozhodnutí žalovaného není jakákoliv úvaha, z které by vyplývalo, jak se žalovaný s touto námitkou vypořádal, zda a proč ji považuje za důvodnou či nedůvodnou. Shodně jako služební funkcionář prvního stupně žalovaný nijak neodůvodnil druh a výši uloženého kázeňského trestu. Přitom rozhodnutí tvoří jeden celek a jako takové je třeba je odůvodnit. Žalovaný měl odůvodnit nejen své skutkové závěry, ale i tu část rozhodnutí, ve které uložil žalobkyni kázeňský trest. To však žalovaný neučinil. Tím postihl i své vlastní rozhodnutí vážnou procesní vadou, kdy pro nedostatečné odůvodnění je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným.

5.

Podle § 186 odst. 9 zákona č. 361/2003 Sb. lze kázeňský trest za kázeňský přestupek uložit nejpozději do 2 měsíců ode dne, kdy se služební funkcionář dozvěděl o jednání, které má znaky kázeňského přestupku. K jednání, které je žalobkyni kladeno žalovaným v jeho měnicím rozhodnutí za vinu, došlo dne 14. 1. 2013. Je nepochybné, že o takové mimořádné události, jakou je vloupání do služebního vozidla policie, se žalovaný musel dozvědět v den, kdy k vloupání došlo. Pokud se měla žalobkyně v souvislosti s tímto vloupáním dopustit kázeňského přestupku, mohl ji služební funkcionář potrestat nejpozději do 14. 3. 2013. Tak, jak žalovaný koncipoval své rozhodnutí, kdy v rámci jeho změny učinil nové rozhodnutí s novým vymezením skutkového děje a novou právní kvalifikací, rozhodl tak fakticky nově o potrestání žalobkyně. Toto rozhodnutí učinil dne 4. 7. 2013, tedy až po uplynutí uvedené prekluzivní lhůty. V důsledku toho, že žalovaný potrestal žalobkyni pro spáchání kázeňského přestupku po uplynutí lhůty, do které tak může ze zákona učinit, je jeho rozhodnutí nezákonné a krátí žalobkyni na právu na spravedlivý proces.

[III] Vyjádření žalovaného správního orgánu

Ředitel Krajského ředitelství policie Plzeňského kraje se k žalobě vyjádřil tak, že přezkoumal zákonnost rozhodnutí prvního stupně v celém rozsahu a po prostudování kompletního spisového materiálu dospěl k závěru, že rozhodnutí prvního stupně sice trpí vadami, ale že tyto vady je možno v odvolacím řízení zhojit, když skutkový stav byl v řízení

před služebním funkcionářem prvního stupně dostatečně prokázán. Žalovaný v řízení o odvolání doplnil některé další podklady pro rozhodnutí a rozhodl tak, že změnil rozhodnutí služebního funkcionáře prvního stupně, sám ve věci na základě shromážděných důkazů rozhodl a uznal žalobkyni vinnou ze spáchání kázeňského přestupku podle § 50 odst. 1 služebního zákona a uložil jí kázeňský trest. Žalovaný v řízení postupoval v souladu s právními předpisy, plnil svoji povinnost v oblasti zkoumání správnosti napadeného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, zjišťoval jasně a úplně skutečný stav věci se zaměřením na důvody uváděné v odvolání. Žalovaný seznámil žalobkyni jakožto účastníka řízení se všemi podklady pro rozhodnutí a dal jí prostor pro uplatnění jejích zákonných práv, v souladu s příslušnými právními předpisy. Dle § 190 odst. 8 služebního zákona má služební funkcionář možnost napadené rozhodnutí změnit, jsou-li pro to důvody, a celou věc posoudit podle zjištěných důkazů jinak. Žalovaný zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který považoval za nezbytný pro jeho rozhodnutí. Shromážděné důkazy zhodnotil podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti. Žalovaný pečlivě posoudil zjištěný skutkový stav věci a rozhodl v souladu se správním uvážením dle svého nejlepšího přesvědčení. K námitce žalobkyně, že ji žalovaný potrestal pro spáchání kázeňského přestupku po uplynutí lhůty, do které tak může ze zákona učinit, žalovaný uvádí, že služební zákon sice určuje pro uložení kázeňského trestu lhůtu 2 měsíce od okamžiku, kdy se služební funkcionář dozvěděl o spáchání kázeňského přestupku, ale dále v § 190 odst. 8 stanoví, že odvolací orgán je povinen rozhodnout o odvolání bez zbytečného odkladu, nejpozději do 90 dnů ode dne jeho podání. Z tohoto ustanovení podle názoru žalovaného vyplývá, že dvouměsíční lhůta pro uložení kázeňského trestu je stanovena pro rozhodnutí v prvním stupni, když pro rozhodnutí o odvolání je stanovena lhůta zvláštní. Tuto lhůtu žalovaný při svém rozhodování dodržel.

[IV] Posouzení věci krajským soudem

Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).

Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Podle § 75 odst. 2 soudního řádu správního věty první soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.

Pro úplnost se uvádí, že účastníci řízení souhlasili s rozhodnutím soudu o věci samé bez jednání (§ 51 odst. 1 věta první s. ř. s.).

Soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Stran námítky zániku práva uložit kázeňský trest soud uvážil následovně.

Podle § 186 odst. 9 věty první zákona č. 361/2003 Sb. kázeňský trest za kázeňský přestupek lze uložit nejpozději do 2 měsíců ode dne, kdy se služební funkcionář dozvěděl o jednání, které má znaky kázeňského přestupku, a nejpozději do 1 roku ode dne, kdy ke spáchání kázeňského přestupku došlo.

Soud má za to, že uvedená dvouměsíční subjektivní lhůta se týká vydání rozhodnutí v prvním stupni. Vyplývá to předně z toho, že v § 186 odst. 9 větě první tohoto zákona je užito pojmu „služební funkcionář“, přičemž touto dikcí bez dalšího upřesnění se v uvedeném zákoně rozumí správní orgán prvního stupně, kdežto druhostupňovým správním orgánem tu je služební funkcionář nadřízený služebnímu funkcionáři, který napadené rozhodnutí vydal, jako odvolací orgán (§ 190 odst. 6 věta první zákona č. 361/2003 Sb.). Dále to plyne ze systematiky služebního zákona, kdy zánik práva uložit kázeňský trest je upraven v hlavě IV. [Řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku], zatímco oprávnění a povinnosti odvolacího orgánu jsou upraveny až v hlavě V. [Přezkoumávání rozhodnutí] části dvanácté tohoto zákona. V neposlední řadě pro výše uvedený výklad hovoří i značná krátkost subjektivní lhůty pro uložení kázeňského trestu za kázeňský přestupek.

V daném případě je bezpochyby vysoce pravděpodobné, že ředitel krajského ředitelství byl o předmětné závažné události zpraven ještě dne 14. 1. 2013 nebo krátce poté. Z dostupných podkladů však není patrné, zda tato informace měla podobu podezření ze spáchání trestné činnosti neznámým pachatelem vůči Policii ČR nebo i podobu podezření ze spáchání kázeňského přestupku příslušníky Policie ČR samotnými.

Jak může odvolací orgán o napadeném rozhodnutí ve věci kázeňské rozhodnout, je v rozsahu potřebném pro tuto věc řešeno v následující části odůvodnění tohoto rozsudku.

Podle § 190 odst. 8 věty druhé služebního zákona jsou-li pro to důvody, odvolací orgán rozhodnutí změnit nebo zruší a řízení zastaví; jinak odvolání zamítne a rozhodnutí potvrdí.

Dikce „odvolací orgán rozhodnutí změnit“ ovšem podle názoru soudu neznamená, že je může změnit jakkoliv. **Rozsah změny je omezen především zásadou dvojinstančnosti správního řízení a zákazem tzv. překvapivých rozhodnutí.**

Přinejmenším pro ukládání kázeňských trestů za kázeňské přestupky se tak stručná úprava v § 190 odst. 8 věty druhé zákona č. 361/2003 Sb. v tomto ohledu významově blíží, až překrývá s propracovanější úpravou v § 90 odst. 1 písm. c) části věty před druhým středníkem správního řádu: „Jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se.“ (srov. ovšem i zákaz *reformationis in peius* upravený v § 90 odst. 3 správního řádu).

K tomu doktrína poznamenává: „*Omezující podmínkou, kdy změnu nelze provést, je situace, kdy by změnou rozhodnutí některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Toto omezení zabraňuje tzv. překvapivým rozhodnutím, kdy by např. odvolací správní orgán rozšířil sankční řízení na další skutkové podstaty správních deliktů, neboť proti „přidaným“ skutkovým podstatám správních deliktů by již účastník neměl možnost podat odvolání, což je v rozporu se zásadou dvojinstančnosti správního řízení.*“ (Jemelka, Luboš – Pondělíčková, Klára – Bohadlo, David: Správní řád.

Komentář. 3. vyd. Praha 2011, s. 377), a „Změnit rozhodnutí nebo jeho část nelze v tom případě, pokud by změnou rozhodnutí hrozila některému z účastníků řízení, jemuž je napadeným rozhodnutím ukládána povinnost, újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Důvodem, pro který správní řád vylučuje v takovém případě změnu správního rozhodnutí odvolacím orgánem, je skutečnost, že proti rozhodnutí odvolacího orgánu se již nelze dále odvolat, tedy podat řádný opravný prostředek, neboť správní řízení je dvouinstanční (§ 91 odst. 1 věta první) a účastník řízení nemůže změnou správního rozhodnutí, která by byla v jeho neprospěch (viz odkaz na hrozbu újmy) přijít o možnost proti takové změně rozhodnutí brojít. Dalším (obdobným) omezením možnosti změny rozhodnutí odvolacím orgánem je odst. 3, podle kterého odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem (zákaz reformationis in peius).“ (Vedral, Josef: Správní řád. Komentář. 2. vyd. Praha 2012, s. 770).

K problematice tzv. překvapivých rozhodnutí se Ústavní soud vyslovil např. ve svém nálezu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 654/03. I když se právní názor tam vyjádřený přímo týká řízení před soudy, je bezpochyby inspirativní i pro řízení před správními orgány.

Rovněž správní soudy došly ohledně zásady dvojinstančnosti správního řízení a rozhodovacích možností odvolacích orgánů k celé řadě podnětných závěrů, z nichž možno zmínit např. tyto dva: „Správní řízení tvoří v zásadě jeden celek od zahájení až do právní moci konečného rozhodnutí. V zásadě tedy není vyloučeno, aby odvolací správní orgán napravil drobné vady řízení před správním orgánem I. stupně, stejně jako drobné vady rozhodnutí v něm vydaného (zde upřesnění výroku o vině žalobce). Došlo-li k takovéto drobné změně za naprosto stejného důkazního a právního stavu věci, přičemž s touto změnou se odvolací správní orgán argumentačně řádně vypořádal v odůvodnění rozhodnutí, k porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení nedošlo, a ani dojít nemohlo.“ [rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 6. 2010, čj. 29 Ca 221/2008-48] a „Také v řízení o služebním poměru se uplatní zásada jednotnosti správního řízení; řízení v I. stupni a odvolací řízení tak představují jeden celek (§ 133 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky). Odvolací správní orgán proto může odstranit vady odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně tím, že odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí doplní svým odůvodněním [§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu z roku 2004]. Takto může odvolací správní orgán postupovat za podmínky, že výroková část rozhodnutí správního orgánu I. stupně je v souladu s právními předpisy i věcně správná, odůvodnění nicméně obsahuje určité rozpory, které ne zcela odpovídají obsahu výrokové části a které lze odstranit pomocí podkladů rozhodnutí obsažených ve spise. Tento postup odvolacího správního orgánu však nesmí porušit zásadu dvojinstančnosti správního řízení.“ [rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013, čj. 6 Ads 134/2012-47].

V této souvislosti zdejší soud poukazuje také na to, že druhý z citovaných judikátů se přímo týká kauzy služebního poměru příslušníka Policie ČR, byť v onom případě jde o předchozí právní úpravu a co do společenské škodlivosti se jedná o nesrovnatelné případy.

Lze tak uzavřít, že v přezkoumávané věci, jak je patrné z porovnání rozhodnutí odvolacího orgánu s rozhodnutím služebního funkcionáře, rozhodně nejde o napravení

drobných vad řízení před správním orgánem I. stupně či o odstranění určitých rozporů odůvodnění rozhodnutí za podmínky, že výroková část rozhodnutí správního orgánu I. stupně je v souladu s právními předpisy i věcně správná. V daném případě naopak došlo ke shledání rozhodnutí, které rozhodnutí odvolacího orgánu předcházelo, zcela neúnosným (to se stalo oprávněně) a k jeho nahrazení rozhodnutím naprosto novým, odporujícím jak zásadě dvojinstančnosti správního řízení, tak zákazu vydávání tzv. překvapivých rozhodnutí, v důsledku čehož nemohl soud postupovat jinak, než uznat podanou žalobu za důvodnou.

Ředitel krajského ředitelství, jak patrně, změnil rozhodnutí vedoucí územního odboru podstatným způsobem.

V žalobou napadeném rozhodnutí odvolacího orgánu č. 1549/2013, vydaném dne 4. 7. 2013 pod čj. KRPP-20865-16/ČJ-2013-0300KR, se k prvoinstančnímu rozhodnutí uvádí: „(...) *Ve výroku rozhodnutí je popsán skutkový stav věci tak, jak je zachycen ve spisovém materiálu předloženém odborem vnitřní kontroly krajského ředitelství, nicméně ve výroku napadeného usnesení ani v jeho odůvodnění služební funkcionář neuvádí, jaká konkrétní opatření měla prap. Mgr. Bc. S. učinit, aby k výše uvedenému poškození vozidla nedošlo, kromě těch, které s velitelem hlídky prap. P. učinila. Služební vozidlo bylo vybaveno standardním zabezpečovacím systémem a to jsou zámky dveří. Ze spisového materiálu ani z následného rozhodnutí nevyplývá, že by hlídka ve výše uvedeném složení zaparkovala vozidlo mimo místo k tomu určené a nevyužila zabezpečovacího systému – uzamčení zámku dveří.*

Podle § 94 odst. 1 zákona je uložena povinnost policistů vykonávat službu tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku bezpečnostního sboru a k bezdůvodnému obohacení. Toto ovšem nelze klást jmenované prap. Mgr. Bc. S. za vinu, jelikož využila veškeré technické možnosti k zabezpečení služebního vozidla. S tímto souvisí i porušení rozkazu ředitele Krajského ředitelství policie Plzeňského kraje č. 14/2011, o schvalování jízd a parkování služebních vozidel, kde je uloženo všem pracovníkům krajského ředitelství a Městského ředitelství policie Plzeň, kteří užijí k jízdě služební vozidlo, učinit při parkování a opuštění služebního vozidla taková opatření, aby byla v maximální míře omezena možnost neoprávněného užití, poškození nebo odcizení služebního vozidla a věcí z něj. Toto však bylo ze strany hlídky učiněno, jak je uvedeno výše, kdy i uvedený rozkaz neuvádí klauzuli, ve které by byly taxativně vymezeny povinnosti, které mají pracovníci učinit, aby absolutně zabránili poškození vozidla, jeho odcizení, či odcizení věcí z něho, tedy i uváděný rozkaz připouští, že k poškození vozidla, jeho odcizení či odcizení věcí z něho může za určitých okolností dojít.

Čl. 8 odst. 5 písm. l) závazného pokynu policejního prezidenta č. 215/2008 stanoví některé bližší podmínky a postupy při zpracování osobních údajů, kdy zpracovateli jsou uloženy tyto povinnosti: přijmout opatření, aby při zpracování osobních údajů, souborů a spisů (dokumentů) obsahujících osobní údaje a žádosti o jejich zpřístupnění nemohlo dojít k neoprávněnému nebo nahodilému přístupu k osobním údajům, k jejich změně, zničení či ztrátě, neoprávněným přenosům, k jejich jinému neoprávněnému zpracování, jakož i k jinému zneužití, a to i po ukončení zpracování osobních údajů (jedná se zejména o neoprávněné pořizování kopií, o přítomnost nepovolaných osob při provádění zpracování); takovým opatřením je např. dodržení formy a postupu zpracování, zajištění spisů (dokumentů) při jejich odesílání a ukládání, uzamykání kanceláře, ukládání spisů (dokumentů) na chráněné místo, a to i po jejich vyřazení ze zpracování před provedením jejich likvidace,

zabezpečení otevřených programových aplikací s osobními údaji před vizuálním nebo jiným přístupem nepovolaných osob, zabezpečení spisů (dokumentů), na jejichž základě je prováděn některý z úkonů zpracování, zabezpečení médií, zabezpečení souborů a spisů (dokumentů) zpracovávaných automatizovaně před přístupem nepovolaných osob stanovením přístupového hesla. Z napadeného rozhodnutí ovšem nevyplývá, jakou ze shora uvedených povinností a jakým způsobem prap. Mgr. Bc. S. jako člen hlídky porušila, příp. jakým způsobem se měla zachovat, aby k nastalé situaci nedošlo. (...)“.

Přezkum odvolacího orgánu samotný tedy učinil výtky vůči rozhodnutí služebního funkcionáře ze dne 11. 3. 2013, č. 1/2013, bezpředmětnými, a proto ani soud nemá racionálního důvodu se s částí žaloby brojící proti rozhodnutí, které rozhodnutí odvolacího orgánu předcházelo, více vypořádávat.

Jelikož podaná žaloba byla ve výše uvedeném rozsahu shledána důvodnou, **soud podle § 78 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení** a současně podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.

Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je správní orgán v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Zrušením rozhodnutí ředitele krajského ředitelství se věc dostává do stádia před (novým) rozhodnutím odvolacího orgánu. Ten má podle názoru soudu – po eliminaci změny rozhodnutí – pouze jedinou možnost, jak o odvolání žalobkyně rozhodnout.

[V] Náklady řízení

Žalobkyně, která měla ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. proti žalovanému správnímu orgánu, který ve věci úspěch neměl, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem ve výši **11.228,- Kč**, skládající se ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3.000,- Kč a dále z odměny advokáta za dva úkony právní služby v plné výši, tj. po 3.100,- Kč, a z náhrady hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300,- Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2013. Za úkony právní služby oceněné plnou výší se považují převzetí a příprava zastoupení a žaloba. Odměna advokáta a náhrada advokáta byly navýšeny o částku **1.428,- Kč** odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat).

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

V Plzni dne 30. července 2014

JUDr. PhDr. Petr KUCHYNKA, Ph.D., v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Bc. Michaela Karásková