



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 **žalobce: prap. M.P., zastoupeného Mgr. Petrem Vlachem, advokátem se sídlem Guldenerova 547/4, Plzeň**, proti **žalovanému: ředitel Krajského ředitelství policie Plzeňského kraje**, se sídlem Nádražní 2, Plzeň, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ve věcech služebního poměru č. 1549/2013, vydanému dne 4. 7. 2013 pod čj. KRPP-20864-16/ČJ-2013-0300KR,

t a k t o :

I. Rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie Plzeňského kraje č. 1549/2013, vydané dne 4. 7. 2013 pod čj. KRPP-20864-16/ČJ-2013-0300KR, se zrušuje a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.

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

O d ů v o d n ě n í

I. Předmět řízení

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

Rozhodnutím ve věcech kázeňských ze dne 11. 3. 2013, č. 2/2013, vedoucí územního odboru Plzeň-venkov Krajského ředitelství policie Plzeňského kraje (dále též jen „*služební funkcionář*“) uznala žalobce vinným ze spáchání kázeňského přestupku dle § 50 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., kterého se dopustil tím, že porušil 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 velitel hlídky při opuštění zaparkovaného služebního motorového vozidla VW Transportér RZ..., neučinil společně s prap. Mgr. Bc. V.S. 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. Po vystoupení z vozidla a následném pohybu mimo vozidlo nepoužil pokrývku hlavy. Jmenovaný tak jednal 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, čl. 4 odst. 1 písm. a) závazného pokynu policejního prezidenta č. 212/2008, o služebních stejnokrojích Policie České republiky, a rozkazem ředitele Krajského ředitelství policie Plzeňského kraje č. 14/2011, část II., písm. b), o schvalování jízd a parkování služebních vozidel. Proto mu 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 podal žalobce odvolání.

Rozhodnutím ve věcech služebního poměru č. 1549/2013, vydaným dne 4. 7. 2013 pod čj. KRPP-20864-16/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 žalobce vinným ze spáchání kázeňského přestupku dle § 50 odst. 1 tohoto zákona, kterého se dopustil tím, že porušil 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 velitel hlídky dohledu dopravního inspektorátu územního odboru Plzeň-venkov jednal v rozporu se stanovenou instruktáží ze dne 14. 1. 2013, kdy společně s prap. Mgr. Bc. V.S. (člen hlídky) nedodržel stanovenou dobu pro přestávku, která přesáhla dobu 30 minut stanovenou podle § 60 odst. 1 písm. b) zákona č. 361/2003 Sb., a tím stanovený čas v 17:15 hodin pro kontrolní bod v obci Lipnice - železniční přejezd, který byl stanoven instruktáží, čímž porušil 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. Výše uvedeným jednáním porušil povinnosti velitele hlídky dohledu podle čl. 12 odst. 1 písm. c) závazného pokynu policejního prezidenta č. 160/2009, kterým se upravuje postup na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, kdy bezdůvodně změnil trasu stanoveného silničního dohledu a zdržoval se cca 60 minut společně s prap. Mgr. Bc. V.S. v jiném teritoriu, a to v působnosti jiného organizačního článku, a dále provedl z vlastního uvážení změnu v plnění úkolů, kdy se hlídka nedostavila na kontrolní bod v obci Lipnice - železniční přejezd. Dále v přímé souvislosti s předešlým jednáním porušil čl. 6 pokynu ředitele Krajského ředitelství policie Plzeňského kraje č. 107/2011, kterým se stanoví jednotný postup při předávání informací prostřednictvím

radiokomunikačního systému PEGAS, a to povinnosti uživatele radiostanice, kdy jako uživatel radiostanice (zároveň velitel hlídky) nesplnil uloženou povinnost vždy neprodleně hlásit příslušnému pracovišti integrovaného operačního střediska všechny skutečnosti, které mohou ovlivnit výkon služby ve smyslu písm. h) bodu 1, podle kterého nenahlásil nedostavení se do určeného úseku či na kontaktní místo s uvedením důvodu, a podle bod 2 neoznámil opuštění úseku nebo stanoviště v důsledku ukončení činnosti na šetření poslední dopravní nehody (DN č. 4) a tím rovněž porušil čl. 7 písm. b) pokyn ředitele ředitelství služby dopravní policie Policejního prezidia České republiky č. 2/2010, kterým se upravuje postup při organizaci výkonu služby, a proto mu 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.

Služební poměr příslušníků Policie České republiky je upraven zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „zákon č. 361/2003 Sb.“ nebo „služební zákon“).

II. Žaloba

Žalobce uplatnil tyto žalobní body: **1.** žalovaný nezrušil rozhodnutí služebního funkcionáře, které bylo věcně a právně nesprávné, a pro nedostatečné odůvodnění nepřezkoumatelné, což je činilo nezákonným, **2.** toto nezákonné rozhodnutí změnil tak, že sám uznal žalobce vinným z kázeňského přestupku, přičemž nově vymezil jeho skutkové jednání, ve kterém spatřuje naplnění skutkové podstaty kázeňského přestupku, a toto nové vymezení skutku podřadil pod novou právní kvalifikaci, kdy žalobci klade za vinu porušení jiných interních předpisů, odchýlně od prvoinstančního rozhodnutí, čímž zbavil žalobce možnosti přezkumu rozhodnutí o kázeňském přestupku instančně vyšším služebním funkcionářem, **3.** žalovaný uznává žalobce vinným z kázeňského přestupku pro dílčí jednání nově vymezeného skutkového děje, které není porušením právní povinnosti, a tedy nemůže být kázeňským přestupkem, **4.** napadené rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné, neboť neobsahuje žádné odůvodnění druhu a výše uloženého trestu, a **5.** oprávnění služebního funkcionáře uložit žalobci předmětný kázeňský trest bylo prekludováno.

Ad 1. Rozhodnutí služebního funkcionáře prvního stupně je pro nedostatečné odůvodnění nepřezkoumatelné. Služební funkcionář prvního stupně kladl žalobci za vinu, že společně s druhou členkou hlídky prap. Mgr. Bc. V.S. neučinil 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 porušil interní předpisy, které stanoví bližší podmínky a postupy při zpracování osobních údajů, a po vystoupení ze služebního vozidla a následném pohybu mimo vozidlo nepoužil pokrývku hlavy. Služební funkcionář prvního stupně ve svém rozhodnutí blíže neodůvodnil, jaká konkrétní opatření k zabránění vloupání do služebního vozidla měl žalobce podle interních aktů řízení učinit a neučinil je, pouze konstatuje, že tím, že ke škodě na služebním vozidle došlo, nebyla jím učiněná opatření k zabránění škody dostatečná. K porušení interních předpisů v oblasti nakládání s osobními údaji služební funkcionář rovněž neodůvodnil, jakým konkrétním chováním měl žalobce interní předpis porušit. Prvoinstanční služební funkcionář vůbec neodůvodnil, na základě jakých skutečností dospěl k závěru, že žalobce po vystoupení z vozidla porušil ústrojovou kázeň. Zcela nedostatečné odůvodnění je u druhu a výše uloženého

trestu. Žalobce tyto vady vytkl v odvolání. S jeho 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. Žalobce tvrdí, 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 žalobce na jeho subjektivním právu na spravedlivý proces stejným způsobem, jakým učinil i prvoinstanční služební funkcionář. Žalobce je přesvědčen, že tato vada sama o sobě postačuje k učinění závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného je nezákonné.

Ad 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 žalobcem. Ve výroku rozhodnutí napadeného touto žalobou klade žalovaný žalobci za vinu porušení interních předpisů tím, že nedodržel stanovenou instruktáž, kdy se hlídka, jejímž členem žalobce byl, měla nacházet v jiném místě, než měla být dle instruktáže, z překročení stanovené doby na oddech a jídlo, nesprávným postupem při předávání informací prostřednictvím radiokomunikačního systému PEGAS. Skutková věta výroku rozhodnutí žalovaného, ve kterém uznává žalobce vinným ze spáchání kázeňského přestupku, popisuje zcela nový skutkový děj, 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 č. 361/2003 Sb., jak prezentuje své rozhodnutí žalovaný, ale došlo k vydání zcela nového rozhodnutí, avšak bez možnosti jeho přezkumu instančně vyšším služebním funkcionářem. Žalovaný tímto postupem zkrátil žalobce na jeho právu na spravedlivý proces, když mu odejmul možnost přezkumu rozhodnutí o kázeňském přestupku instančně vyšším služebním funkcionářem. Právo na možnost tohoto přezkumu nenahradil žalovaný ani tím, že zaslal žalobci podklady, kterými doplnil odvolací řízení, a dal mu 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, neměl žalobce ani důvod argumentovat proti závěrům senátu poradní komise, z kterých následně učinil žalovaný svoji skutkovou část výroku napadeného rozhodnutí.

Ad 3. Posouzení dílčí části chování žalobce, které spočívalo v tom, že žalobce překročil dobu 30 minut na oddech a jídlo, jako kázeňského přestupku, je věcně nesprávné. Z rozhodnutí žalovaného nelze seznat, v kolik hodin nastoupil žalobce do služby. Vzhledem k tomu, že v 07.44 hodin dne 14. 1. 2013 byla hlídka, ve které byl žalobce, předána informace o dopravní nehodě, kterou tato měla zpracovat, lze usuzovat, že žalobce započal 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 byl žalobce, bez přestávky na oddech a jídlo. Lze považovat za nesporné, že žalobce na svém pracovišti nemá ze strany svého zaměstnavatele zajištěnu možnost získání teplého jídla. Za této situace nelze vyčítat žalobci, že po více než 8,5 hodinách nepřetržitého výkonu služby, se šel najíst do restaurace. Vzhledem k tomu, že dobu přípravy jídla v restauraci nemůže žalobce ovlivnit, mohla nastat situace, že doba, kterou žalobce jídlem trávil, 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 popsané jednání žalobce nemůže neplnit skutkovou podstatu kázeňského přestupku. Navíc charakter výkonu služby žalobce, 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“. Žalobce je přesvědčen, že doba, kterou trávil 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. S tímto nedostatečným odůvodněním přiměřenosti či nepřiměřenosti doby pro oddech a jídlo, souvisí i další nesprávné posouzení jednání žalobce jako kázeňského přestupku, a to skutečnost, že se žalobce nenacházel v 17.15 hodin na kontrolním bodu v obci Lipnice. Jestliže žalobce započal s čerpáním přestávky na oddech a jídlo v 16.40 hodin, tak i kdyby tuto přestávku čerpal jen po dobu 30 minut, tak by ji ukončil v 17:10 hodin. K přejezdu na kontrolní bod by tak měl jen 5 minut, což je doba, za kterou by žalobce nebyl schopen z časových důvodů na kontrolní bod dojet. Jestliže důvod, proč žalobce nebyl na kontrolním bodu, bylo oprávněné čerpání přestávky na oddech a jídlo, nemůže být nedostavení se na daný bod považováno za porušení instruktáže, a tedy za kázeňský přestupek. Již vůbec by nebylo možno uvažovat o kázeňském přestupku, pokud by doba delší než 30 minut na oddech a jídlo byla dobou přiměřenou. Vzhledem k tomu, že se služební funkcionář otázkou přiměřenosti doby nezabýval, je i v této otázce rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Za další, věcnou vadu napadeného rozhodnutí žalovaného, která opět představuje nedůvodný formalismus na způsobu předávání informací, považuje žalobce skutečnost, že mu žalovaný klade za vinu, že neinformoval radiostanicí pracoviště integrovaného operačního střediska o ukončení šetření dopravní nehody číslo 4. Žalovaný tak činí na základě toho, že nedohledal údaje o hovoru mezi hlídkou, jejímž členem byl žalobce, a operačním střediskem. Skutečnost, že hovor nebyl dohledán, nemůže sama o sobě znamenat, že nebyl uskutečněn. Z časového snímku hlídky, listiny ze dne 17. 6. 2013, označené v podacím rázítku číslem jednacím KRPP-20865-15/ČJ-2013-0300KR, vyplývá, že sice nebyl nalezen hovor s informací o ukončení šetření případu dopravní nehody číslo 4, avšak vzhledem k tomu, že informace o ukončení tohoto šetření je obsažena v protokolu DM 158 (v informačním systému policie), hlídka operační středisko informovala. Jestliže z důkazu, o který žalovaný doplnil odvolací řízení, vyplývá, že hlídka o ukončení činnosti při šetření dopravní nehody operační středisko informovala, nemůže žalovaný učinit skutkový závěr, že tak neučinila. Tím, že tak žalovaný učinil, vážně pochybil při hodnocení důkazů, kdy z citovaného důkazu (časového snímku hlídky) činí zcela opačný závěr, než jaký je v důkazu obsažen. Žalobce je přesvědčen, že v daném dílčím skutkovém ději je podstatné, že žalobce operační středisko informoval, nikoli to, jakou pro předání informace zvolil formu, jestliže se jedná o formu, kterou technické prostředky, kterými policie disponuje, umožňují. Žalovaný v napadeném rozhodnutí nijak neodůvodňuje, v čem se liší kvalita informace o ukončení činnosti hlídky na místě šetření dopravní nehody, jestliže je předána systémem PEGAS, telefonem nebo prostřednictvím systému DM 158. Takové odůvodnění je však podstatné pro posouzení, zda ze strany žalobce skutečně došlo k porušení interních předpisů a spáchání kázeňského přestupku, či nikoli. Dalším nesprávným posouzením jednání žalobce jako spáchání přestupku je žalovaným tvrzená změna trasy stanoveného silničního dohledu a zdržování se v teritoriu v působnosti jiného organizačního

článku krajského ředitelství. I v tomto bodu spatřuje žalobce nesprávné posouzení jeho jednání a nedůvodný formalismus ze strany žalovaného. Žalobce je zařazen na útvaru s územní působností Plzeň-venkov. Toto teritorium zahrnuje okresy Plzeň-sever a Plzeň-jih. Město Starý Plzenec se v minulosti nacházelo na území okresu Plzeň-jih a skutečnost, že se v něm hlídka, jejímž byl žalobce členem, nacházela, nebyla dána tím, že by se žalobce nedůvodně odchýlil od stanovené trasy, ale tím, že při cestě z Plzně do míst ležících v okrese Plzeň-jih leží Starý Plzenec na této trase. Žalobce je přesvědčen, že za kázeňský přestupek by bylo možno považovat jednání, kdyby se zcela nedůvodně odchýlil od místa, kde měl vykonávat službu, a při jízdě z šetření dopravní nehody v okrese Plzeň-jih do Plzně by se jel najíst do místa ležícího zcela mimo možnou trasu této jízdy. Pokud však čerpal přestávku na oddech a jídlo v místě, které na trase pohybu hlídky leží, byť je toto místo mimo teritorium územní působnosti útvaru, ve kterém je žalobce služebně zařazen, nemůže být tato skutečnost považována za porušení žalobcových povinností, a tím za spáchání kázeňského přestupku. Tím, že žalovaný uznal žalobce vinným z kázeňského přestupku pro jednání popsané v tomto žalobním bodu, potrestal ho za jednání, které kázeňským přestupkem není, a tím jej 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.

Ad 4. Rozhodnutí žalovaného je samo nepřezkoumatelné pro nedostatečné odůvodnění. Žalovaný v něm nijak neodůvodnil, jak se vypořádal s odvolací námitkou žalobce 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 žalobci kázeňský trest. To však žalovaný neučinil. Tím postihl i své vlastní rozhodnutí vážnou procesní vadou, kdy pro nedostatečné odůvodnění je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným.

Ad 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 žalobci 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 měl žalobce v souvislosti s tímto vloupáním dopustit kázeňského přestupku, mohl jej 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 žalobce. Toto rozhodnutí učinil dne 4. 7. 2013, tedy až po uplynutí uvedené prekluzivní lhůty. V důsledku toho, že žalovaný potrestal žalobce pro spáchání kázeňského přestupku po uplynutí lhůty, do které tak může ze zákona učinit, je jeho rozhodnutí nezákonné a krátí žalobce 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 žalobce vinným ze spáchání kázeňského přestupku podle § 50 odst. 1 služebního zákona a uložil žalobci 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 žalobce jakožto účastníka řízení se všemi podklady pro rozhodnutí a dal mu prostor pro uplatnění jeho 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 žalovaný 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 žalobce, že žalovaný potrestal žalobce 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. Vlastní argumentace soudu

IV.A Zánik práva uložit kázeňský trest

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 zákona č. 361/2003 Sb., 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.

IV.B Změna napadeného rozhodnutí odvolacím orgánem

Podle § 190 odst. 8 věty druhé zákona č. 361/2003 Sb. 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.

Přínejmenším pro ukládání kázeňských trestů za kázeňské přestupky se tak stručná úprava v § 190 odst. 8 větě 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 napravit 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 takovému 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.

IV.C Rozhodnutí služebního funkcionáře [prvního stupně]

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-20864-16/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 měl prap. P. společně s prap. Mgr. Bc. S. učinit, aby k výše uvedenému poškození vozidla nedošlo, kromě těch, které učinili. 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 jmenovanému prap. P. za vinu, jelikož využil 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. P. jako velitel hlídky porušil, příp. jakým způsobem se měl zachovat, aby k nastalé situaci nedošlo.

K porušení závazného pokynu policejního prezidenta č. 212/2008, o služebních stejnokrojích Policie České republiky tím, že jmenovaný po vystoupení z vozidla a následném pohybu mimo vozidlo nepoužil pokrývku hlavy, je třeba uvést, že spisový materiál neobsahuje žádné relevantní důkazy, které by výše uvedené prokazovaly. Spisový materiál obsahuje pouze fotodokumentaci z ohledání místa činu, která byla provedena policisty obvodního oddělení policie Plzeň 2 a technikem územního odboru služby kriminální policie a vyšetřování Městského ředitelství policie Plzeň, kdy na těchto fotografiích je zachyceno, jak se za předním sklem předmětného vozidla nacházejí dvě čepice. Jmenovaný se k tomuto nevyjádřil. Tímto vznikají důvodné pochybnosti, zda uvedené čepice patřily hlídce a zda hlídka při vystoupení z vozidla nepoužila jinou pokrývku hlavy v souladu s ustanovením shora uváděného závazného pokynu. Tyto pochybnosti nejsou obsahem spisového materiálu ani v odůvodnění následného rozhodnutí žádným způsobem vyvráceny.“.

Přezkum odvolacího orgánu samotný tedy učinil výtky vůči rozhodnutí služebního funkcionáře ze dne 11. 3. 2013, č. 2/2013, bezpředmětnými, a proto ani soud nemá racionálního důvodu se s částí žaloby brojící proti rozhodnutí, které rozhodnutí odvolacího orgánu předcházelo, více vypořádávat.

V. Celkový závěr a náklady řízení

Jelikož podaná žaloba byla ve výše uvedeném rozsahu shledána důvodnou, soud podle § 78 odst. 1 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 žalobce rozhodnout.

Účastníci řízení souhlasili s rozhodnutím soudu o věci samé bez jednání (§ 51 odst. 1 věta první s. ř. s.).

Žalobce, který měl 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 **9.800,- 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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 31. července 2014

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

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková