



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Lenky Matyášové ve věci žalobce: **F. S.**, zastoupený Mgr. Václavem Strouhalem, advokátem se sídlem třída Přátelství 1960, Písek, proti žalovanému: **policejní prezident**, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 2. 7. 2014, č. j. 10 A 120/2013 - 37,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 2. 7. 2014, č. j. 10 A 120/2013 - 37, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále „stěžovatel“) vykonával do 30. 11. 2008 službu policisty Policie České republiky. V prosinci 2010 požádal o vyplacení odměny za odpracované přesčasové hodiny v letech 2007 a 2008. Uvedl, že veškeré přesčasové hodiny byly předem plánovány. Důvodem byl podle něj především nedostatečný počet policistů zařazených v nepřetržitém provozu operačního střediska. Na tento stav opakovaně upozorňoval, avšak k nápravě nedošlo.

Rozhodnutím ze dne 27. 1. 2011, č. j. KRPC- 81504 - 1/ČJ-2010-0200 OP, nazvaným „*Žádost o zpětné doplacení 150 hodin za službu přesčas – sdělení*“ Krajské ředitelství policie Jihočeského kraje (dále jen „Krajské ředitelství“) stěžovateli oznámilo, že mu byla služba přesčas nařízena v souladu se zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“), a jeho žádosti tedy nevyhovuje.

Stěžovatel svým podáním ze dne 23. 3. 2013 požádal o obnovu řízení podle § 192 zákona o služebním poměru. Poukázal na v mezidobí vydaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 6 Ads 151/2011 - 126, publ. pod č. 2823/2013 Sb. NSS (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citovaná v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz), který podle něj zpochybňuje výklad zaujatý Krajským ředitelstvím.

Následně stěžovatel zaslal Krajskému ředitelství vyjádření a k němu přiložený dokument nazvaný „*Operační odbor – přesčas*“, údajně zpracovaný Krajským ředitelstvím, který dle jeho názoru zcela jistě umožňuje obnovu řízení. Z dokumentu podle něj mělo vyplynout, že přinejmenším v letech 2008 a 2009 byl na operačním středisku v Táboře personální podstav.

Rozhodnutím ředitele Krajského ředitelství ze dne 20. 5. 2013, č. j. ŘKŘ-797/2013, byla stěžovatelova žádost o obnovu řízení zamítnuta. Správní orgán uvedl, že pokud měl stěžovatel rozhodnutí ze dne 27. 1. 2011 za nezákonné, měl proti němu podat odvolání, případně iniciovat přezkumné řízení. Obnova řízení se netýká sporu o právní posouzení věci, ale situace, kdy nebylo možné v již proběhlém řízení správně zjistit skutkový stav. Jestliže tedy stěžovatel požadoval obnovu řízení podle § 192 odst. 1 písm. c) zákona o služebním poměru s odkazem na v mezidobí vydané rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, neuplatňoval v tomto směru adekvátní opravný prostředek.

Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 18. 9. 2013, č. j. PPR-17740-10/ČJ-2013-990131, rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství potvrdil, pouze mírně upravil znění výroku. Ztotožnil se s jeho závěrem, že odlišný právní názor soudu nepředstavuje některý z důvodů svědčících pro obnovu řízení uvedených v § 192 zákona o služebním poměru. Stejně tak tabulku dokládající podstav na operačním středisku v Táboře, předloženou stěžovatelem, nepovažoval za novou skutečnost, neboť na personální podstav stěžovatel poukazoval již před vydáním rozhodnutí ze dne 27. 1. 2011.

Stěžovatel napadl rozhodnutí žalovaného žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Upozornil, že ohledně jeho žádosti o proplacení přesčasových hodin neproběhlo žádné řízení a Policie České republiky úmyslně vydala „rozhodnutí“ formou dopisu, aby se proti němu nemohl účinně bránit. Stěžovatel poukázal na to, že tabulku dokládající podstav na operačním středisku v Táboře, zpracovanou Krajským ředitelstvím pro užití v jiném řízení, neměl v původním řízení k dispozici. Tato tabulka dokládá, že musel vykonávat službu přesčas z důvodu personálního podstavu, za což mu dle judikatury správních soudů náleží příjem. Dále stěžovatel poukázal na to, že do spisu nebyly založeny vnitřní předpisy týkající se pravomoci a příslušnosti orgánu prvního stupně, na které správní orgány odkazují; stěžovatel k nim však přístup nemá. Podobně neměl přístup k pravidlům jednání poradní komise. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podle něj bylo vydáno nepřislušným služebním funkcionářem v rozporu s § 181 odst. 2 písm. a), b) a c) a § 192 odst. 3 zákona o služebním poměru. Stěžovatel nebyl vyzván k odstranění vad žádosti. Podle stěžovatele zde byly dány důvody pro obnovu řízení, a to pro nesprávnost předchozí

pokračování

argumentace služebního funkcionáře, který vydal rozhodnutí v původním řízení. V něm navíc nebylo prováděno dokazování a posuzování zjištěných skutečností.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že při rozhodování o obnově řízení služební funkcionář zkoumá pouze to, zda byly splněny zákonné podmínky stanovené v § 192 odst. 1 zákona o služebním poměru. Námitky týkající se postupu služebního funkcionáře v původním řízení jsou irelevantní. Sdělení ze dne 27. 1. 2011 je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tudíž proti němu stěžovatel mohl podat opravný prostředek. Dokumenty, které stěžovatel předložil, neosvědčovaly novou skutečnost; existenci personálního podstavu stěžovatel zmiňoval již před vydáním rozhodnutí ze dne 27. 1. 2011. V prvním stupni o věci rozhodoval ředitel Krajského ředitelství v souladu s § 2 odst. 1 zákona o služebním poměru a závazným pokynem policejního prezidenta č. 154/2012. Závazný pokyn přitom není podkladem rozhodnutí, a nemusí být tedy součástí spisového materiálu. Případnou znalostí jednacího řádu poradní komise nemůže stěžovatel ničeho dosáhnout. Výsledkem její činnosti je pouze doporučení rozhodnutí, které není podkladem rozhodnutí. Orgánem s rozhodovací pravomocí je v daném případě policejní prezident.

Stěžovatel ve své replice uvedl, že pokud z původního rozhodnutí ze dne 27. 1. 2011 nevyplývá, jaké skutečnosti správní orgán zjistil a jak je hodnotil, a takové skutečnosti nejsou ani založeny ve spise, lze mít za to, že každý dodatečně získaný důkaz svědčící ve prospěch účastníka je důkazem způsobilým založit důvod obnovy řízení. Podle stěžovatele k žádné změně judikatury ani nedošlo, žalovaný i správní orgán prvního stupně ji však dlouhodobě ignorují. „Rozhodnutí“ ze dne 27. 1. 2011 neobsahovalo formální náležitosti, například poučení o odvolání. Případné odvolání by bylo s ohledem na přístup žalovaného toliko formální a bylo by jistě zamítnuto. Stěžovatel oponoval názoru žalovaného, že znalostí jednacího řádu poradní komise nemůže ničeho dosáhnout. Z jednacího řádu totiž například vyplývá, že dokazování provádí senát poradní komise, nikoli až samotný funkcionář. Bez této znalosti tak například stěžovatel neví, kdy může jaký návrh uplatnit, kdy uplatňovat námitky, komu je směřovat a podobně. Možnost seznámit se s návrhem senátu poradní komise vyplývá i z § 174 odst. 1 zákona o služebním poměru.

Krajský soud v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) žalobu stěžovatele zamítl. Na rozdíl od stěžovatele měl krajský soud napadené správní rozhodnutí za přezkoumatelné, a to v první řadě proto, že bylo správně posouzeno splnění podmínek pro obnovu řízení podle § 192 zákona o služebním poměru, což byla podle krajského soudu stěžejní otázka pro rozhodnutí. Nebylo tedy ani třeba vypořádat se s důkazními návrhy týkajícími se nesprávnosti původního rozhodnutí, které nadto nebyly v žalobě ani dále specifikovány. Vady původního řízení bylo možné zhojit v přezkumném řízení. Absence vnitřního předpisu ve správním spise neměla podle krajského soudu za následek nepřezkoumatelnost rozhodnutí; v řízení o obnově řízení šlo pouze o přezkum zákonem stanovených důvodů pro obnovu řízení. Krajský soud se ztotožnil s žalovaným, že názor Nejvyššího správního soudu je třeba považovat za právní posouzení věci, nikoliv za skutečnost či důkaz, z něhož by bylo možné dovodit konkrétní skutkové zjištění podstatné pro objasnění skutkové stránky věci. Personálním podstavem argumentoval stěžovatel již v původním řízení, nemohlo se tedy jednat o novou skutečnost. Podle krajského soudu byl s ohledem na § 2 odst. 1 zákona o služebním poměru a závazný pokyn policejního

prezidenta č. 154/2012 k rozhodnutí o obnově řízení v prvním stupni skutečně příslušný ředitel Krajského ředitelství. Žalovaný umožnil stěžovateli vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; stěžovatel se účastnil i jednání senátu poradní komise a bylo vyhověno jeho návrhu na doplnění komise o člena odborového orgánu. Výsledkem činnosti senátu poradní komise je návrh rozhodnutí, který však služební funkcionář nemusí akceptovat. Tento návrh tedy není aktem, který by přímo zasahoval do práv a povinností účastníka řízení. Procedura při jednání senátu poradní komise není stanovena zákonem, a proto ji nelze soudní cestou přezkoumávat. Pokud měl stěžovatel za to, že řízení vedoucí k vydání rozhodnutí ze dne 27. 1. 2011 trpělo vadami, měl uvedené rozhodnutí napadnout odvoláním. Podle krajského soudu zde nebyl důvod pro výzvu k odstranění vad v situaci, kdy oba správní orgány považovaly podání stěžovatele za dostatečně určitá.

Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, odkazující na kasační důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V první řadě namítá, že je rozhodnutí soudu vnitřně rozporné, když na str. 5 nejprve uvádí, že stěžovatel nevyužil možnosti seznámit se se spisem, aby v následujícím odstavci uvedl pravý opak. Podobně v bodě 28 napadeného rozsudku krajský soud píše, že stěžovatel měl právo seznámit se s návrhem rozhodnutí, což ale stěžovateli umožněno nebylo, a namítal to i v soudním řízení. Krajský soud nevzal v úvahu, že dne 9. 5. 2013 stěžovatel zaslal doplnění žádosti, v němž doložil důkaz, který v době původního řízení neexistoval (tabulku s přesčasy). S tímto doplněním se nevypořádaly ani správní orgány. Na jeho podkladě mělo dojít k obnově řízení podle § 192 odst. 1 písm. a) nebo c) zákona o služebním poměru. Navíc tento důkaz svědčí o nesprávnosti sdělení ze dne 27. 1. 2011. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku stěžovatel shledává i v nezaložení vnitřních předpisů Policie České republiky do spisu, na které bylo ve správním řízení odkazováno. Správní orgán si tak mohl počínat svévolně. V dané věci rozhodoval v prvním stupni sám ředitel Krajského ředitelství, ačkoliv v obdobné věci rozhodoval jeho náměstek. Vzhledem k neveřejnosti údajného závazného pokynu policejního prezidenta č. 154/2012, jenž nebyl ani založen ve spise, není zřejmé, který služební funkcionář měl ve věci rozhodovat ve smyslu § 181 odst. 2 písm. b) zákona o služebním poměru. Zde účelově rozhodoval přímo ředitel. Pravidla pro jednání poradní komise upravuje s ohledem na § 194 zákona o služebním poměru vnitřní předpis, který stěžovatel neměl k dispozici. Postup komise s ohledem na její faktické pravomoci nelze přehlížet a podléhá soudnímu přezkumu. V odvolacím řízení nebyl stěžovatel seznámen s podklady pro rozhodnutí a nebylo mu umožněno, aby se k nim vyjádřil. Správní orgány ho měly vyzvat k odstranění vad podání, konkrétně k doplnění o skutkové tvrzení k prokázání naplnění podmínek pro obnovu řízení. Stěžovatel taktéž poukázal na to, že podal podnět k zahájení přezkumného řízení. Ministr vnitra se jím však odmítl zabývat. Odvolání v dané věci nepodal, neboť rozhodnutí ze dne 27. 1. 2011 bylo nadepsáno „sdělení“ a také v dané době nedisponoval žádným důkazním materiálem.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že správní orgány i krajský soud dostatečně vysvětlily, že zákonné podmínky pro obnovu řízení uvedené v § 192 zákona o služebním poměru splněny nebyly. Stěžovatelem předložený dokument ohledně přesčasů nemůže být důvodem pro obnovu řízení, protože na existenci personálního podstavu stěžovatel poukazoval již před vydáním rozhodnutí ze dne 27. 1. 2011. Právní názor Nejvyššího správního soudu je otázkou právního posouzení, nikoli novým skutkovým zjištěním. Pokud stěžovatel uvádí, že v jiné věci rozhodoval o obdobném nároku náměstek

pokračování

ředitele, je to bezpochyby možné, ale v daném případě nerozhodné. Stěžovatel jako dlouholetý policista jistě musel znát způsob delegování personální pravomoci v Policii České republiky. Stěžovatel mohl v řízení uplatňovat svá procesní práva – účastnil se jednání senátu poradní komise a byl mu předložen kompletní spisový materiál. Seznámení s návrhem senátu poradní komise nelze chápat jako podklad pro vydání rozhodnutí; samotný návrh vychází ze shromážděných podkladů a formuluje právní hodnocení případu. V tomto bodě žalovaný odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2013, č. j. 3 Ads 51/2012 - 48. Stěžovatelova žádost o obnovu řízení byla dostatečně určitá a nebyla zamítnuta z formálních důvodů. Stěžovatel mohl rozhodnutí ze dne 27. 1. 2011 napadnout řádným opravným prostředkem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2013, č. j. 6 Ads 23/2013 - 39, kde bylo odvolání proti obdobnému rozhodnutí připuštěno). Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Stěžovatel v replice poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2014, č. j. 4 As 168/2014 - 74, týkající se obdobné věci. Dále uvedl, že žalovaný by měl doložit všechny vnitřní předpisy, dopadající na posuzovaný případ, aby nebyl krácen na svých právech.

Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost je přípustná, má požadované náležitosti, byla podána včas, a to osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 s. ř. s.

Co se týče otázky, zda byly dány důvody pro obnovu řízení, je nutno vyjít z § 192 odst. 1 zákona o služebním poměru, jenž stanoví: *„Řízení, které je ukončeno rozhodnutím, jež nabylo právní moci, se na žádost účastníka obnoví, jestliže*

a) vyšla najevo nová skutečnost, která existovala v době původního řízení a kterou nemohl účastník, jemuž je ku prospěchu, bez svého zavinění v tomto řízení uplatnit,

b) rozhodnutí záviselo na posouzení předběžné otázky, o níž bylo příslušným orgánem rozhodnuto jinak, nebo

c) rozhodnutí se opírá o důkaz, o němž se zjistilo, že je nepravdivý,

a tato skutečnost může mít podstatný vliv na obsah rozhodnutí.“

Ve věci není sporu o tom, že sdělení žalovaného ze dne 27. 1. 2011 je s ohledem na jeho obsah rozhodnutím (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 168/2014 - 74, body 20 a 24), jež nabylo právní moci. Ostatně pokud by tomu tak nebylo, nemohl by se stěžovatel vzhledem k § 192 odst. 1 větě první zákona o služebním poměru úspěšně domáhat obnovy řízení, které bylo tímto rozhodnutím ukončeno.

Stěžovatel se původně domáhal obnovy řízení s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 6 Ads 151/2011 - 126, který byl vydán po ukončení původního řízení, s jehož výkladem byl postoj ředitele Krajského ředitelství podle stěžovatele v rozporu. Jak však správně uvedl krajský soud, vyslovení určitého právního názoru Nejvyšším správním soudem (či jiným orgánem veřejné moci) nelze považovat za důvod pro obnovu řízení podle § 192 odst. 1 zákona o služebním poměru, neboť tuto situaci nelze podřadit pod žádný z tam taxativně vymezených důvodů pro obnovu řízení. Závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 151/2011 - 126 nejsou novou skutkovou okolností, ale týkají se pouze posouzení okolností právních (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2010, č. j. 6 As 39/2009 - 74, publ. pod č. 2144/2010 Sb. NSS, ze dne 8. 7. 2015, č. j. 6 Afs 202/2014 - 25, publ. pod č. 3304/2015 Sb. NSS, a ze dne 28. 1. 2015, č. j. 2 As 150/2014 - 51).

Dne 9. 5. 2013 pak stěžovatel ke svému vyjádření přiložil dokument nazvaný „Operační odbor – přesčasy“, údajně zpracovaný Krajským ředitelstvím, který podle něj zcela jistě umožňuje obnovu řízení. Z dokumentu podle něj mělo vyplynout, že přinejmenším v letech 2008 a 2009 byl na operačním středisku v Táboře personální podstav. Žalovaný ani krajský soud nepovažovali předložení tohoto dokumentu za důvod pro obnovení řízení, neboť na personální podstav upozorňoval stěžovatel již v původním řízení. Je tedy nepochybné, že žalovaný i krajský soud vzali doplnění ze dne 9. 5. 2013 a k němu přiložený důkaz v potaz a neponechali je bez odpovědi. V tom se nyní posuzovaný případ liší od věci řešené rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 168/2014 - 74, kde žalovaný odvolání jiného bývalého příslušníka Policie České republiky zamítl, aniž by se ke shodnému dokumentu odůvodňujícímu podle stěžovatele obnovu řízení jakkoliv vyjádřil (viz bod 22 a 23). V nyní posuzovaném případě tedy žalovaný i krajský soud na předložení dokumentu a související argumentaci zareagovali a dostatečně odůvodnili, proč podle jejich názoru nezakládá důvod obnovy řízení podle § 192 odst. 1 zákona o služebním poměru.

Nejvyšší správní soud se s tímto jejich názorem ztotožňuje. Stěžovatel skutečně již v prosinci 2010 ve své žádosti o vyplacení odměny za odpracované přesčasové hodiny poukázal na nedostatečný počet policistů zařazených v nepřetržitém provozu operačního střediska. Na tuto skutečnost podle svých slov několikrát upozorňoval vedení, avšak zcela bez nápravy. Nelze tedy říci, že by stěžovatel v návrhu na obnovu řízení poukázal na nějakou novou skutečnost, která existovala v době původního řízení a kterou stěžovatel nemohl bez svého zavinění v řízení uplatnit ve smyslu § 192 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru. V původním řízení ji stěžovatel uplatnil, nejde tedy o novou skutečnost. Předložený dokument představuje nový důkaz k prokázání této již uplatněné skutečnosti, tedy nedostatečného počtu policistů, přičemž správní orgán v původním řízení tuto skutečnost nikterak nerozporoval a stěžovatelovu žádost nezamítl pro neprokázání personálního podstavu. Nelze ani dovodit naplnění důvodu obnovy řízení uvedeného v § 192 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru, což stěžovatel ostatně ani netvrdí. Stejně tak nebylo v důsledku předloženého dokumentu zjištěno, že by se původní rozhodnutí opíralo o důkaz, o němž se později zjistilo, že je nepravdivý ve smyslu § 192 odst. 1 písm. c) zákona o služebním poměru. Žádný ze tří taxativně vymezených důvodů pro obnovu

pokračování

řízení podle § 192 odst. 1 zákona o služebním poměru tedy v souvislosti s předloženým dokumentem týkajícím se přesčasů příslušníků Policie České republiky naplněn nebyl.

Lze proto shrnout, že ani jedna ze dvou stěžovatelem tvrzených okolností není důvodem pro obnovu řízení podle § 192 odst. 1 zákona o služebním poměru.

Pokud měl stěžovatel za to, že je rozhodnutí ze dne 27. 1. 2011 nezákonné, měl proti němu podat řádný opravný prostředek, tedy odvolání podle § 190 odst. 1 zákona o služebním poměru (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2013, č. j. 6 Ads 23/2013 – 39; a ze dne 27. 11. 2013, č. j. 6 Ads 16/2013 – 60). Byť je předmětné rozhodnutí nazváno „*Žádost o zpětné doplacení 150 hodin za službu přesčas – sdělení*“, je v něm výslovně uvedeno, že se jeho žádosti nevyhovuje. Stěžovateli tedy po seznámení se s tímto rozhodnutím muselo být zřejmé, že jeho žádost byla zamítnuta, a mohl se bránit výše uvedeným způsobem. Vzhledem k absenci poučení měl stěžovatel na podání odvolání 90 dnů ode dne, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno (§ 190 odst. 2 zákona o služebním poměru). Podáním žádosti o obnovu řízení více než dva roky poté nelze již jeho předchozí procesní pasivitu napravit.

Návrh stěžovatele na obnovu řízení obsahoval předepsané náležitosti a netrpěl ani žádnými jinými vadami. Nebyl zde tedy důvod vyzývat jej k odstranění vad (§ 175 odst. 2 zákona o služebním poměru). Za vadu podání ve smyslu tohoto ustanovení nelze považovat skutečnost, že stěžovatelem předložené důvody pro obnovu řízení ve věcném přezkumu nakonec neobstály a jeho žádost byla zamítnuta.

Co se týče řízení o odvolání proti nepovolení obnovy řízení, není pravdou, že by stěžovatel nebyl v odvolacím řízení seznámen s podklady pro rozhodnutí a nebylo mu umožněno, aby se k nim vyjádřil. Dne 29. 8. 2013 byl jeho právní zástupce přítomen jednání senátu poradní komise, během něhož dostal příležitost se vyjádřit, což také několikrát využil. Taktéž mu byl k jeho žádosti předložen spisový materiál (viz Protokol o vyjádření účastníka řízení ze dne 29. 8. 2013, podepsaný i zástupcem stěžovatele).

Stěžovateli nelze přisvědčit, že součástí podkladů k nahlédnutí měl být i návrh rozhodnutí o jeho odvolání vypracovaný senátem poradní komise podle § 194 zákona o služebním poměru. Podle § 180 odst. 1 zákona o služebním poměru je služební funkcionář povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí, a za tím účelem si opatřit podklady potřebné pro rozhodnutí. Z toho podle Nejvyššího správního soudu vyplývá, že podklady pro rozhodnutí primárně slouží ke zjištění skutkového stavu věci. Podkladem pro rozhodnutí může být v podstatě cokoliv, co může tak či onak přispět ke zjištění stavu věci v potřebném rozsahu (Tomek, P.: *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem k 1. 7. 2012*. Nakladatelství ANAG, 2012, str. 464). Umožnění účastníkům seznámit se s těmito podklady má proto bezprostřední a rozhodující vliv na správné zjištění skutkového stavu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2011, č. j. 4 Ads 138/2010 – 56). Návrh rozhodnutí vypracovaný senátem poradní komise žádným způsobem nepřispívá ke zjištění skutkového stavu věci, tudíž jej nelze považovat za podklad pro rozhodnutí ve smyslu § 180 odst. 1 zákona o služebním poměru,

k němuž by měl účastník právo se vyjádřit podle § 174 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru.

Krajskému soudu je však třeba vytknout, že svůj závěr ohledně příslušnosti ředitele Krajského ředitelství k rozhodování o obnově řízení v prvním stupni opřel o obsah závazného pokynu policejního prezidenta č. 154/2012, aniž by provedl dokazování ke zjištění jeho obsahu. Obsah tohoto pokynu přitom není skutečností obecně známou ani se nejedná o právní předpis uveřejněný nebo oznámený ve Sbírce zákonů České republiky, což jsou výjimky z povinnosti dokazování provádět (§ 121 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s; srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2006, č. j. 3 As 38/2004 - 135). Na rozdíl od věci řešené rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 168/2014 - 74 (bod 29), nelze ani z ničeho dovozovat, že stěžovatel uvedený pokyn zná. V nyní posuzované věci totiž stěžovatelův služební poměr skončil již ke dni 30. 11. 2008, od té doby tedy neměl k vnitřním služebním předpisům přístup, a nemohl se tudíž seznámit s obsahem závazného pokynu policejního prezidenta č. 154/2012, který byl zřejmě vydán o čtyři roky později. Ve správním spise ani spise krajského soudu není tento pokyn založen a není vlastně ani jasné, jak se dostal do dispozice krajského soudu, který na něj ve svém rozsudku odkazuje (bod 26). Stěžovatel tak neměl žádnou možnost ověřit, zda byl dodržen § 181 odst. 2 písm. b) zákona o služebním poměru, tedy zda bylo rozhodnutí vydáno příslušným služebním funkcionářem. Zároveň nic nenasvědčuje tomu, že by nezpřístupnění pokynu policejního prezidenta stěžovateli sledovalo nějaký legitimní cíl (srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Regner proti České republice* ze dne 26. 11. 2015, č. stížnosti 35289/11, bod 72, dostupný z hudoc.echr.coe.int). V tomto směru došlo k vadě řízení před krajským soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť krajský soud vycházel bez dokazování ze skutečnosti, kterou bylo třeba dokazovat, navíc pokud by předmětný interní pokyn zněl tak, jak naznačuje stěžovatel, byl by to důvod ke zrušení napadaného rozhodnutí.

Nesprávný je i názor krajského soudu, že nelze soudně přezkoumávat postup senátu poradní komise, neboť formální procedura při jejím jednání není stanovena zákonem (bod 28). V tomto ohledu lze plně odkázat na rozsudek č. j. 4 As 168/2014 - 74: „*Nesprávný je ovšem názor krajského soudu, že nelze soudně přezkoumávat postup senátu poradní komise, neboť není upraven zákonem či podzákonným předpisem, nýbrž pouze vnitřními předpisy. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že shledává obecně nežádoucím, pokud procesní postupy správních orgánů jsou upraveny toliko vnitřními předpisy, a to dokonce nad rámec toho, co je třeba k provedení či upřesnění ustanovení právních předpisů. To je obecně problematické vzhledem k zásadě legality zakotvené v § 2 odst. 1 správního řádu a k požadavku výkonu veřejné moci pouze způsobem, který stanoví zákon (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Vnitřní předpisy však přesto mohou plnit pozitivní roli, neboť kodifikují správní praxi a přispívají tak k větší míře právní jistoty dotčených osob. V posuzovaném případě navíc byly vnitřní předpisy vydány na základě výslovného zmocnění obsaženého v § 194 zákona o služebním poměru. V tomto smyslu, neodporují-li právnímu předpisu, jsou rovněž vnitřní předpisy závazné pro správní orgány a účastníci se jich vůči správním orgánům mohou dovolat, a to i v přezkumném řízení soudním (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 - 132, č. 1915/2009 Sb. NSS)*“ (bod 32). Pokud se účastník vůči správnímu orgánu může takového předpisu dovolat, měl by mít samozřejmě

pokračování

možnost se s ním seznámit. Ostatně je nelogické, aby příslušník měl právo účastnit se jednání senátu poradní komise, ale neměl možnost se seznámit s pravidly jejího jednání. Nejvyšší správní soud považuje odmítnutí poskytnutí těchto pravidel odůvodněné tím, že obsahují osobní údaje osob (str. 2 Protokolu o vyjádření účastníka řízení), přinejmenším za zvláštní. Nelze sice přehlédnout, že poradní komise není subjektem, který by vydával správní rozhodnutí, ale připravuje pouze jeho návrh (§ 194 zákona o služebním poměru; srov. také rozsudek zdejšího soudu č. j. 3 Ads 51/2012 - 48) a že stěžovatel sám z těchto pravidel cituje v kasační stížnosti, aniž by však konkrétně namítal porušení některého z těchto pravidel. Není přitom sporu o tom, že se jeho právní zástupce jednání komise zúčastnil a během jednání se k věci vyjadřoval. Krajský soud by každopádně měl v dalším řízení dokazováním zjistit také obsah těchto pravidel, nicméně ke zrušení napadených správních rozhodnutí by měl přistoupit, pouze pokud zjistí, že došlo k tak závažnému porušení těchto pravidel, že to mohlo mít za následek nezákonnost správních rozhodnutí o obnově řízení.

Konečně je na místě krajskému soudu vytknout nesrozumitelnost bodu 28 napadeného rozsudku. V něm uvedl, že „[v]zhledem k tomu, že návrh rozhodnutí je rovněž součástí spisu, má žalobce nepochybně právo se s takovým návrhem seznámit, případně se k němu vyjádřit“, ale nevyvodil z toho žádný závěr, ačkoliv nebylo sporu o tom, že stěžovatel nebyl s tímto návrhem seznámen. Ve stejném bodě pak krajský soud nejprve uvádí: „Žalobci bylo umožněno účastnit se jednání senátu poradní komise“. O sedm řádků níže pak uvedené popírá: „Žalobce měl současně právo dle statutu poradní komise být přizván k jednání senátu komise, což mu nebylo umožněno“.

Naopak stěžovatelem kritizované body 14 a 15 nepovažuje zdejší soud za rozporné. Krajský soud v bodě 14 uvedl, že stěžovatel nevyužil svého práva vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům a nenavrl jejich doplnění, nikoliv že by se neseznámil se spisem, jak je uváděno v kasační stížnosti. Navíc se tato tvrzená rozpornost nikterak neodrazila v posouzení věci krajským soudem. Stejně tak krajský soud nepřehlédl vyjádření stěžovatele ze dne 9. 5. 2013 (viz výše a bod 28 napadeného rozsudku). To samozřejmě nic nemění na tom, že je kasační stížnost důvodná z důvodů vyložených výše.

Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů shledal kasační stížnost důvodnou. Proto přistoupil ke zrušení napadeného rozsudku a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozhodnutí (§ 110 odst. 1 věta první a odst. 4 s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. dubna 2016

JUDr. Jakub Camrda

5 As 136/2014

předseda senátu