



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudce Vadima Hlavatého a soudkyně Pavly Klusáčkové ve věci

žalobce: **P. Z.**

zastoupený advokátem JUDr. Mgr. Josefem Kopřivou
sídlem Vodičkova 709/33, 110 00 Praha 1

proti

žalovanému: **ředitel Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy**
sídlem Kongresová 1666/2, 140 00 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy ve věcech služebního poměru ze dne 25. 10. 2017, č. 802/2017,

takto:

- I. Rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy ze dne 25. 10. 2017, č. 802/2017, a náměstka ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy pro vnější službu ze dne 25. 5. 2017, č. 2093/2017, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje: V. P.

- II. Žalovaný je povinen do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobci na náhradu nákladů řízení 11 228 Kč, a to do rukou jeho zástupce JUDr. Mgr. Josefa Kopřivy, advokáta.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým podle § 190 odst. 8 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v rozhodném znění (dále jen „zákon o služebním poměru“) žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí náměstka ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy pro vnější službu ve věcech služebního poměru (dále jen „služební orgán I. stupně“) ze dne 25. 5. 2017, č. 2091/2017. Rozhodnutím služebního orgánu I. stupně byl žalobci odňat zvýšený základní tarif s tím, že dle § 114 zákona o služebním poměru byl přiznán dnem 1. 6. 2017 základní tarif z 6. tarifní třídy a stanoveného 9. tarifního stupně ve výši 28 960 Kč měsíčně, a dále zvláštní příplatek ve výši 6 000 Kč podle § 120 odst. 3 téhož zákona a osobní příplatek ve výši 6 240 Kč podle § 122 citovaného zákona. Odůvodnění rozhodnutí služebního orgánu I. stupně obsahovalo pouze tyto dvě věty: *„Jmenovaný byl v důležitém zájmu služby zařazen do jednosměnného režimu služby, a proto nesplňuje podmínky pro zvýšení základního tarifu o 10 % a náleží mu základní nezvýšený tarif podle ustanovení § 114 odst. 1 zákona.“*

II.

Obsah žaloby a související vyjádření

2. Žalobce ve své žalobě uvedl, že ke dni 1. 5. 2016 mu bylo rozhodnutím služebního orgánu I. stupně přiznáno zvýšení základního tarifu. Toto zvýšení základního tarifu bylo odůvodněno tím, že žalobce úspěšně absolvoval doškolovací kurz pro psovody odborných kriminalisticko-technických činností metody pachové identifikace. Držitelem příslušného oprávnění (Atestu), který se uděluje po ukončení kurzu, je žalobce dosud. Dle jeho názoru bylo jeho pozdější přeražení do jednosměnného režimu služby jakousi formou „trestu“. To dovozuje ze skutečnosti, že mu rozhodnutí služebního orgánu I. stupně bylo doručeno ve stejný den, jako oznámení o zahájení kázeňského řízení ze dne 31. 5. 2017, čj. KRPA-186699-2/ČJ-2017-0000ZU, pro podezření ze spáchání kázeňského přestupku. Žalobce dodal, že uvedený přestupek měl souviset s dlouhodobě neřešenými problémy v otázce legitimity provádění metody pachové identifikace („MPI“), které však v žalobě nijak blíže nekonkretizoval. Dále to dovozuje ze skutečnosti, že přeražení do jednosměnného provozu se kromě něj týkalo z celkem šesti psovodů dalších dvou, kteří – stejně jako žalobce – odmítli vykonávat srovnávání pachových stop z důvodu obavy z trestních důsledků, neboť k tomu neměli oprávnění stanovené služebním předpisem. Na to žalobce upozorňoval služebního funkcionáře údajně již 14. 3. 2017, ač do dnešního dne nedostal žádnou odpověď, ani nebyla tato skutečnost jakkoliv zohledněna v dalším řízení.
3. V první žalobní námitce žalobce namítl, že teprve v rozhodnutí žalovaného byl uveden důvod změny rozvržení doby služby, tj. že žalobce nezabezpečoval požadované odborné

kriminalisticko-technické činnosti v oboru policejní kynologie aplikací MPI. Žalobce uvedl, že i kdyby bylo toto tvrzení pravdivé, výkon provádění pachových komparací žalobce obnovil již koncem června. Zvýšený základní tarif však byl žalobci znovu přiznán až ke dni 1. 9. 2017 rozhodnutím služebního orgánu I. stupně ze dne 5. 10. 2017, číslo 6667/2017. K tomu žalobce pro srovnání uvedl, že jeden příslušník v uvedené době neabsolvoval se služebním psem výcvikový kurz úspěšně, přesto byl zařazen do nepřetržitého výkonu služby. Žalobce dodal, že činnost na odborném pracovišti MPI nebyla z jeho strany žádným způsobem v žádném okamžiku přerušena nebo omezena a samotná pachová komparace je jen částí činností prováděných na tomto pracovišti. Rozpor v provádění pachových komparací spočívá dle žalobce v legitimnosti jejich provádění příslušníky – psovody, k čemuž odkázal na již zmíněné oznámení služebnímu funkcionáři ze dne 14. 3. 2017.

4. Ve druhé žalobní námitce žalobce setrval na své odvolací námitce, podle které ve věci odnětí zvýšeného základního tarifu nebylo vedeno řízení. Žalovaný odůvodnil absenci tohoto řízení tím, že žalobce byl v dostatečném předstihu informován vedoucím oddělení o změně režimu služeb, což má potvrzovat též skutečnost, že žalobce řádně a včas nastoupil do výkonu služby k příslušnému datu. Žalobce však poukázal na to, že v odvolání nebrojil proti tomu, že nebylo vedeno řízení o změně rozvržení doby služby, jak mylně uvádí žalovaný v napadeném rozhodnutí, ale právě o odnětí zvýšeného základního tarifu. Žalobce proto považuje toto za „*vsutku svérázný*“ důkaz o vedení řízení o odnětí zvýšeného základního tarifu. Dále žalobce citoval některé pasáže z odůvodnění napadeného rozhodnutí ze str. 4 a 5, které považoval za nelogické, nepravdivé, či vnitřně rozporné. Zejm. citoval pasáž, že senát poradní komise žalovaného (dále též „poradní komise“) nad svou gesci hodnotil též změnu rozvržení doby služby, přestože toto hodnocení spočívalo pouze v konstatování, že žalobce byl v dostatečném předstihu o změně informován. Dále pak citoval pasáž, v níž sice žalovaný přiznal, že se nekonalo řízení ve věcech služebního poměru dle zákonných pravidel, avšak tuto skutečnost zároveň odůvodnil odkazem na § 190 odst. 7 zákona o služebním poměru, podle kterého se k vadám řízení přihlíží jen tehdy, pokud mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí. K tomu žalobce dodal, že řízení vady mít nemohlo proto, že žádné vedeno ani nebylo.
5. Žalobce ve třetí žalobní námitce dále namítl, že žalovaný s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, sp. zn. 6 Ads 33/2013, který se zabýval otázkou jednotnosti prvoinstančního a druhoinstančního řízení ve věcech služebního poměru, nesprávně „supluje“ neexistující prvoinstanční řízení a dokonce uvádí, že vady předchozího řízení zhojila poradní komise. Tato komise však dle názoru žalobce není oprávněna zhojovat vady rozhodnutí služebního funkcionáře a nemožnost vrátit věc služebnímu funkcionáři k novému projednání a rozhodnutí je navíc od 1. 7. 2017 již minulostí. Žalobce dodal, že na rozdíl od žalovaného se nedomnívá, že neprovedení řízení v prvním stupni je odstranitelnou vadou, ale dle judikatury (rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem v řízení vedeném pod sp. zn. 15 Ad 3/2014, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2003, č. j. 7 A 130/2002-28), z níž i citoval, jde o vadu spojenou s nepřezkoumatelností rozhodnutí. Napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, tak trpí vadami a nesplňuje § 181 odst. 2 písm. a) a d) zákona o služebním poměru.
6. Žalobce ze všech uvedených důvodů navrhl, aby soud žalobou napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí služebního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 2. 3. 2018 nejprve obsáhle popsal skutkové okolnosti projednávané věci a dosavadní průběh řízení. K samotným žalobním námitkám pouze zopakoval závěry, které již uvedl v odůvodnění napadeného rozhodnutí.
8. Žalovaný navrhl, aby městský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
9. Žalobce reagoval na vyjádření žalovaného replikou ze dne 12. 4. 2018. Dle jeho názoru se žalovaný ve své argumentaci dopustil řady zásadních nepřesností.

III.

Posouzení žaloby

10. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
11. Soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, protože žádná ze stran s takovým postupem nevyjádřila nesouhlas.
12. Žaloba je důvodná.
13. Podle § 114 odst. 1 zákona o služebním poměru: *„Základní tarif je měsíčně poskytovanou složkou služebního příjmu, která je stanovena v měsíčních částkách za stanovenou dobu služby. Příslušník má nárok na základní tarif, který je stanoven pro tarifní třídu stanovenou pro služební místo a služební hodnost, do níž je jmenován, a pro tarifní stupeň, do kterého je zařazen.“*.
14. Podle § 114 odst. 1 zákona o služebním poměru: *„Základní tarif, na který má příslušník nárok podle odstavce 1, se zvyšuje o 10 % příslušníkovi, který vykonává službu ve dvousměnném, třisměnném nebo nepřetržitém režimu služby.“*.
15. Podle § 170 zákona o služebním poměru: *„V řízení ve věcech služebního poměru se rozhoduje o právech nebo povinnostech účastníků.“*.
16. Podle § 171 písm. g) zákona o služebním poměru: *„Řízení ve věcech služebního poměru se nevztahuje na rozvržení doby služby v týdnu [...]“*.
17. Dle § 178 odst. 2 písm. b) zákona o služebním poměru: *„Řízení je zahájeno dnem, kdy služební funkcionář učiní první úkon vůči účastníku, jestliže se zahajuje řízení z podnětu bezpečnostního sboru.“*.
18. Podle § 174 odst. 1 písm. a) a b) zákona o služebním poměru: *„Účastník má právo a) nahlížet do spisu a pořizovat si z něj výpisy, navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, na poskytnutí informací o řízení potřebných k hájení svých práv a oprávněných zájmů, vyjádřit v řízení své stanovisko, klást otázky svědkům a znalcům, a b) vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění.“*.
19. Podle § 181 odst. 1 zákona o služebním poměru: *„Rozhodnutím je úkon služebního funkcionáře v určité věci, jímž se zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určeného účastníka nebo jímž se prohlašuje, že tento účastník má určitá práva a povinnosti.“*.
20. Podle § 181 odst. 2 zákona o služebním poměru: *„Rozhodnutí musí a) být v souladu s právními předpisy, b) být vydáno příslušným služebním funkcionářem, c) být dostatečně obsahově určité, d) obsahovat předepsané náležitosti a e) mít vždy písemnou formu.“*.

21. Podle § 181 odst. 5 zákona o služebním poměru: „V odůvodnění služební funkcionář uvede důvody vydání rozhodnutí, z jakých podkladů vycházel při rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při jejich hodnocení a při výkladu právních a služebních předpisů, jakož i způsob, jakým se vypořádal s návrhy a námitkami účastníka a s jeho vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Odůvodnění rozhodnutí není třeba, jestliže služební funkcionář vyhoví žádosti účastníka v plném rozsahu.“.
22. Podle § 190 odst. 7 téhož zákona: „Odvolací orgán přezkoumává napadené rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, v rozsahu, jaký je uveden v odvolání. Zákonnost přezkoumává v celém rozsahu. K vadám řízení přihlíží jen tehdy, pokud mohly mít vliv na zákonnost nebo správnost napadeného rozhodnutí.“.
23. Podle § 190 odst. 8 téhož zákona: „Odvolací orgán je povinen rozhodnout o odvolání bez zbytečného odkladu, nejpozději do 90 dnů ode dne jeho podání. Jsou-li pro to důvody, odvolací orgán rozhodnutí změni nebo zruší a řízení zastaví, popřípadě rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání služebnímu funkcionáři, který napadené rozhodnutí vydal; jinak odvolání zamítne a rozhodnutí potvrdí.“.
24. Podle § 194 zákona o služebním poměru: „O odvolání (rozkladu), v obnoveném řízení, v přezkumném řízení a o námitkách proti služebnímu hodnocení rozhoduje služební funkcionář na základě návrhu poradní komise. Členy poradní komise jmenuje a pravidla jejího jednání stanoví služební funkcionář, pro kterého poradní komise připravuje návrh rozhodnutí.“.
25. Ze správního spisu vyplynuly následující, pro věc významné skutečnosti.
26. Dne 25. 5. 2017 vydal služební orgán I. stupně rozhodnutí č. 2093/2017 podle § 114 zákona o služebním poměru, kterým od 1. 6. 2017 přiznal žalobci základní tarif z 6. tarifní třídy a stanoveného 9. tarifního stupně ve výši 28 960 Kč na služebním místě vrchní inspektor Krajského ředitelství hlavního města Prahy, Odboru služby pořádkové policie, Oddělení služební kynologie, skupiny specializovaných kynologických činností, a potvrdil ostatní dosavadní složky žalobcova služebního příjmu, konkrétně zvláštní příplatek podle § 120 odst. 3 zákona o služebním poměru ve výši 6 000 Kč a osobní příplatek podle § 122 téhož zákona ve výši 4 650 Kč. V odůvodnění tohoto rozhodnutí je stručně napsáno, že žalobce byl v důležitém zájmu služby zařazen do jednosměnného provozu, protože nesplňuje podmínky pro zvýšení základního tarifu o 10 % a náleží mu základní tarif podle § 114 odst. 1 zákona o služebním poměru. Toto rozhodnutí si žalobce osobně převzal dne 5. 6. 2017, což stvrdil svým podpisem.
27. Dne 13. 6. 2017 podal žalobce proti uvedenému rozhodnutí odvolání, které se svým obsahem v podstatě shoduje s uplatněnými žalobními námitkami. Dále je ve správním spisu založen záznam ze dne 31. 7. 2017 o zajištění listinného důkazu podle § 180 odst. 1 a 2 zákona o služebním poměru, konkrétně sdělení ze dne 20. 7. 2017 o změně režimu služeb žalobce, který byl zaslán zástupcem vedoucího oddělení služební kynologie k žádosti předsedy poradní komise. Z uvedeného sdělení vyplývá, že o plánované změně výkonu služeb z nepřetržitého režimu na pravidelný byl žalobce informován osobně vedoucím oddělení mjr. Ing. M. Ch. s upřesněním data nástupu na denní službu dne 1. 6. 2017, k němuž žalobce nastoupil řádně a včas.
28. Dále spis obsahuje žádost ze dne 27. 9. 2017 o vyjádření k odvolání žalobce a dalších dvou příslušníků adresovanou vedoucímu oddělení služební kynologie mjr. Ing. M. Ch., na kterou reagoval stanoviskem ze dne 3. 10. 2017, k němuž přiložil kopii návrhu změny

platového tarifu – režimu služby ze dne 22. 5. 2017, čj. KRPA-186504-1/ČJ-2017-0000SK. V tomto návrhu se v kolonce „Stanovisko vedoucího organizačního článku“ uvádí: „doporučuji. V důležitém zájmu služby navrhuji nprap. Bc. Pavlovi Zimovi od 01. 06. 2017 stanovit z nepřetržitého režimu služby jednosměnný režim služby.“ V samotném stanovisku vedoucí oddělení dále uvedl, že návrh na odnětí zvýšeného základního tarifu byl odůvodněn skutečností, že žalobce (resp. i další psovodi) nezabezpečovali požadované odborně kriminalisticko-technické činnosti aplikací MPI dle pokynu č. 145/2014, pro které je nepřetržitý režim odůvodnitelný. Žalobce nesplnil / odmítl vykonat konkrétní zadaný úkol dne 20. 5. 2017. K legálnosti provádění pachových konzerv uvedl, že nemá poznatky, že by se při MPI používaly nelegální pachové konzervy. Žádný policista z pracoviště MPI se přitom v této souvislosti s uvedeným problémem na vedoucího oddělení neobrátil. V měsíci květnu měl žalobce přidělen dva služební psy. Dále upozornil na rozpor v tvrzení žalobce, kdy na jedné straně uvedl, že nemá oprávnění vykonávat srovnávání pachových stop, přitom požaduje zvýšení základního tarifu z důvodu oprávnění Atestu. Atest přitom není udělován po ukončení kurzu, ale jde o oprávnění příslušníka Policie ČR s konkrétním služebním psem k výkonu policejně kynologických činností, přičemž podrobnosti jeho získání stanoví pokyn č. 145/2014.

29. Dne 19. 10. 2017 byl žalobce prostřednictvím svého zástupce vyzván předsedou poradní komise k seznámení se spisem před vydáním rozhodnutí s upozorněním, že spis byl doplněn o další materiály, což žalobce také učinil dne 20. 10. 2017. Poté vydal žalovaný žalobou napadené rozhodnutí.
30. Soud o věci uvažil takto.
31. Předně se soud s ohledem na výše uvedené znění § 171 písm. g) zákona o služebním poměru s žalovaným ztotožnil potud, že povinnost vést řízení ve věcech služebního poměru vznikla pouze ve věci odnětí zvýšeného základního tarifu, nikoliv ve věci změny rozvržení doby služby. Tuto otázku však soud nepovažoval za spornou mezi účastníky řízení.
32. První žalobní námitku, v níž žalobce namítal, že důvod změny rozvržení doby služby se dozvěděl až z rozhodnutí žalovaného, soud shledal nedůvodnou. Ze stanoviska vedoucího ze dne 3. 10. 2017, které je součástí předloženého správního spisu, vyplynulo, že žalobce dne 20. 5. 2017 odmítl vykonat konkrétní zadaný úkol spočívající v provedení pachové komparace aplikací MPI, což ostatně připustil i samotný žalobce v žalobě (viz bod III. žaloby, první odstavec: „*I kdyby jeho tvrzení bylo pravdivé, obnovil jsem výkon předmětných činností již koncem června*“). Z obsahu předloženého správního spisu přitom vyplynulo, že právě toto bylo důvodem přeražení žalobce do jednosměnného režimu služby. Zařazení do nepřetržitého režimu služby bylo u psovodů odůvodněno právě výkonem činnosti, kterou žalobce vykonávat odmítl. Za této situace je proto irrelevantní tvrzení žalobce, že (jinou, běžnou) činnost na odborném pracovišti MPI, tak jak je vymezena v pokynu policejního prezidenta č. 145/2014, žalobce žádným způsobem v žádném okamžiku nepřerušil, ani neomezil a samotná pachová komparace je jen částí činností prováděných na jeho pracovišti.
33. Ve správním spisu je pak vyžádaným stanoviskem zástupce vedoucího oddělení ze dne 20. 7. 2017 dále doloženo, že žalobce byl o změně režimu svých služeb informován ústně, a to samotným zástupcem vedoucího oddělení mjr. P. K., s tím, že podle nového režimu služby (jednosměnného) měl žalobce nastoupit dne 1. 6. 2017 do denní služby, což se

i stalo. Žalobce přitom žádnou z těchto skutečností nepopřel ani v odvolacím řízení, ani v žalobě. Ve spisu naopak nejsou doloženy žádné listiny či indicie, z nichž by bylo možno dovodit, že žalobce o důvodu změny režimu služby nevěděl, či že se žalobce marně domáhal odůvodnění (vysvětlení) svého nového zařazení do režimu služeb, nebo že by se dokonce proti tomuto zařazení bránil. Z toho soud ve shodě s žalovaným dovodil, že žalobci bylo jeho přeřazení do jednosměnného režimu služeb řádně sděleno, včetně dodržení lhůt podle § 53 odst. 2 zákona o služebním poměru (zpravidla 3 dny před nástupem do služby).

34. Žalobce v souvislosti s touto námitkou dále argumentoval tak, že odůvodnil své odmítnutí vykonávat uvedenou činnost pochybnostmi o legitimnosti provádění těchto úkolů (aniž by však důvod těchto pochybností jakkoliv soudu upřesnil či blíže vysvětlil). Tyto své pochybnosti údajně oznámil služebnímu funkcionáři dne 14. 3. 2017. Toto tvrzení žalobce však nelze mít v tomto řízení za prokázané, neboť ve správním spisu se nenachází žalobcem odkazované oznámení, ani žádný úřední záznam o něm. Žalobce přitom k tomuto tvrzení nepředložil soudu žádné důkazy. Obdobně zůstalo v rovině ničím nepodloženého tvrzení též tvrzení žalobce o jakémsi jiném psovodu, který ač neabsolvoval výcvikový kurz se služebním psem úspěšně, a tedy nesplňoval podmínky zařazení do nepřetržitého režimu služby, do tohoto režimu služby zařazen byl.
35. První námitku soud proto vyhodnotil jako nedůvodnou.
36. Druhou žalobní námitku však shledal soud částečně důvodnou, konkrétně v té části, která souvisí s navazující třetí žalobní námitkou, kterou soud taktéž shledal částečně důvodnou. Ve druhé námitce žalobce namítl, že ve věci odnětí zvýšeného základního tarifu nebylo vedeno řízení ve věcech služebního poměru, ač vedeno být mělo. Podle žalobce přitom platí, že důkazem o jeho vedení nemůže být skutečnost, že žalobce řádně a včas nastoupil do služby po změně režimu služeb. Dále žalobce označil za nelogický, nepravdivý či vnitřně rozporný závěr žalovaného, podle kterého poradní komise (resp. její senát) změnu rozvržení doby služby hodnotila nad svou gesci. Konečně žalobce rozporoval i další závěr žalovaného, podle kterého se ve věci žalobce sice nekonalo řízení ve věcech služebního poměru dle zákonných pravidel, avšak to je odůvodněno § 190 odst. 7 zákona o služebním poměru. Ve třetí žalobní námitce pak žalobce namítl nesprávný postup žalovaného, který spatřoval v tom, že žalovaný nesprávně „suploval“ řízením druhoinstančním řízením před služebním orgánem I. stupně. Žalovaný měl tímto svým postupem žalobci znemožnit uplatnění jeho procesních práv.
37. Soud v souvislosti s touto námitkou předně zdůrazňuje, že ve věci odnětí zvýšeného základního tarifu mělo být vedeno řízení podle zákona o služebním poměru. To koneckonců nebylo sporné ani mezi účastníky tohoto řízení. V daném případě sice žalovaný shledal porušení na straně služebního orgánu I. stupně v tom, že neumožnil žalobci uplatnit jeho veškerá procesní práva a prvním úkonem vůči žalobci bylo teprve doručení rozhodnutí služebního orgánu I. stupně o odnětí zvýšeného základního tarifu, zároveň však nepovažoval toto pochybení za natolik významné, aby vedlo ke zrušení rozhodnutí služebního orgánu I. stupně. Tyto vady dle žalovaného s odvoláním se na zásadu jednotnosti řízení ve věcech služebního poměru a odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu zhojila poradní komise v odvolacím řízení. S tímto názorem a postupem žalovaného se však soud nemohl ztotožnit a v této části druhé a třetí žalobní námitky shledal soud žalobu důvodnou.

38. Z popsaného průběhu správního řízení a obsahu správního spisu vyplynulo, že žalobce neměl možnost využít žádné z práv uvedených ve výše citovaném § 174 zákona o služebním poměru, neboť vůbec netušil, že s ním služební orgán I. stupně nějaké řízení vede. O tom, že prvostupňové řízení ve věci odnětí zvýšeného základního tarifu nebylo formálně vedeno, dle soudu ostatně svědčí i skutečnost, že správní spis služebnímu orgánu I. stupně ve spisové dokumentaci chybí a správní orgány jej k výzvě soudu nepředložily.
39. Vadu spočívající v upření veškerých procesních práv v řízení o odnětí zvýšeného základního tarifu v prvním stupni přitom z povahy věci nemohl odstranit odvolací služební orgán (nebo senát poradní komise). Pokud žalovaný zdůvodnil ospravedlnění tohoto postupu pouhým odkazem na zásadu jednotnosti řízení, podle které obecně platí, že na rozhodnutí správních orgánů I. a II. stupně je nutno hledět jako na jeden celek, a případné nedostatky prvostupňového řízení proto mohou být napraveny až v řízení odvolacím (k tomu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, a dále rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, čj. 4 As 48/2007-80, ze dne 26. 3. 2008, čj. 9 As 64/2007-98, a ze dne 29. 11. 2012, čj. 4 Ads 97/2012-66), soud konstatuje, že natolik zásadní pochybení v odvolacím řízení zhojit nelze. K tomu lze poukázat na judikaturní závěry Nejvyššího správního soudu vyslovené rozsudku ze dne 24. 7. 2015, čj. 8 As 83/2014-43, v němž bylo jednoznačně konstatováno, že *„v odvolacím řízení lze korigovat podobu odůvodnění, jak je uvedeno výše, nelze však zhojit vadu, spočívající v odeprání veškerých procesních práv stěžovatele.“*
40. Soud v této souvislosti poukazuje na skutečnost, že v průběhu vedení správního řízení došlo též ke změně právní úpravy. Konkrétně § 190 odst. 8 věty druhé zákona o služebním poměru, který s účinností od 1. 7. 2017 zní: *„Jsou-li pro to důvody, odvolací orgán rozhodnutí změni nebo zruší a řízení zastaví, popřípadě rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání služebnímu funkcionáři, který napadené rozhodnutí vydal; jinak odvolání zamítne a rozhodnutí potvrdí.“* Toto ustanovení je použitelné i na nyní přezkoumávané správní řízení, neboť zákon č. 183/2017 Sb., jímž bylo do zákona o služebním poměru v současném znění vloženo, obsahuje přechodné ustanovení, že dosavadní znění zákona o služebním poměru se použije na řízení o jednání, které má znaky přestupku, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Mezi taková řízení nyní přezkoumávané správní řízení nepatří.
41. Na rozdíl od předchozího znění tohoto ustanovení dává nyní platná právní úprava více možností odvolacímu orgánu, jak s odvoláním naložit, neboť pro případ jeho důvodnosti připouští společně se zrušením prvoinstančního rozhodnutí (nebo jeho části) též vrácení věci instancně nižšímu služebnímu orgánu, nikoliv pouze zrušení rozhodnutí a současné zastavení řízení, jako tomu bylo doposud. Dosavadní právní úpravu přitom Nejvyšší správní soud vykládal tak, jak je např. uvedeno v rozsudku sp. zn. 6 Ads 33/2013 nebo sp. zn. 9 As 87/2015, na které odkazoval žalovaný. V těchto věcech projednávaná správní rozhodnutí byla vydána před účinností nového znění § 190 odst. 8 cit. zákona. Podle Nejvyššího správního soudu přitom platí, že tehdejší znění tohoto ustanovení mnohem více posilovalo zásadu jednotnosti řízení, než tomu bylo podle obecných předpisů upravujících správní řízení, resp. odvolání. Žalobce však má pravdu v tom, že tento právní stav již pár let netrvá a rozhodnutí, které žalobce v žalobě napadl, bylo vydáno již za účinnosti zákona o služebním poměru ve znění účinném od 1. 7. 2017. V takovém případě není možné, ani správné trvat na předchozím výkladu.

42. Naopak, ve shora citovaném rozsudku ze dne 24. 7. 2015, č. j. 8 As 83/2014-43, odkázal Nejvyšší správní soud na jiný svůj rozsudek ze dne 29. 10. 2007, čj. 4 As 73/2006-102, podle kterého „zahájení správního řízení zakládá řadu oprávnění i povinností jak pro správní orgán, tak i pro účastníka řízení, jež zákon s takovou skutečností spojuje. Mezi jinými se jedná o povinnost správního orgánu dát účastníku řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohl vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění a na podporu svých tvrzení navrhnout důkazy (§ 130 odst. 3 zákona o služebním poměru). Právě nutnost zachování procesních práv účastníka řízení ve fázi před vydáním rozhodnutí zcela jednoznačně brání tomu, aby prvním úkonem v řízení, jímž se tedy řízení vedené z podnětu služebního funkcionáře zahajuje, bylo teprve doručení prvostupňového rozhodnutí. Takový postup znamená flagrantní a zásadní porušení práva účastníka řízení na spravedlivý proces, jež se mimo jiné zrcadlí právě v povinnosti správního orgánu umožnit žalobci tvrdit z jeho pohledu pro řízení podstatné skutečnosti a na podporu svých tvrzení navrhnout důkazy“ (dále srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2003, č. j. 7 A 130/2002-28, či ze dne 21. 10. 2004, čj. 5 A 125/2002-73). Ačkoli bylo citované rozhodnutí vydáno za účinnosti zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, který byl nynějším zákonem o služebním poměru nahrazen, jeho závěry lze aplikovat i na nyní posuzovaný případ. Základní zásady řízení ve věcech služebního poměru jsou totiž i přes změnu zákonné úpravy stále tytéž.
43. Akceptoval-li by soud právní názor žalovaného, znamenalo by to, že žalovaný v pozici odvolacího služebního orgánu byl oprávněn zhojit skutečnost, že prvostupňové řízení nebylo vůbec vedeno. Tím by se zcela popřel smysl zákona o služebním poměru, který jako pravidlo zavedl dvouinstanční řízení ve věcech služebního poměru. Příslušník by tak prakticky ztratil možnost hájit svá práva dříve, než bude ve věci poprvé rozhodnuto, či věc vrácena z důvodu tohoto pochybení do stadia před vydáním prvostupňového rozhodnutí. Soudu je přitom z dosavadní činnosti známo, že tento postup žalovaného není ojedinělým případem (viz např. rozsudky zdejšího soudu vedené pod sp. zn. 5 Ad 4/2011, anebo 8 Ad 15/2011). Právě naopak praxe služebního orgánu spíše nasvědčuje tomu, že tímto způsobem postupuje běžně, přičemž žalovaný následně tento postup „zhojí“. Takovou praxi však nelze akceptovat, neboť se jedná o flagrantní obcházení zákona.
44. Žalobce se v odvolacím řízení hájil tím, že v jeho případě a v obdobném případě dalších jeho dvou kolegů mohlo odnětím zvýšeného základního tarifu ze strany služebního orgánu I. stupně dojít k jakémusi trestu za to, že odmítl provádět určitý druh činnosti, což dovozoval zejména ze skutečnosti, že ve stejnou dobu mu bylo též oznámeno zahájení kázeňského řízení. Dále se žalobce hájil tím, že měl pochybnosti o legitimnosti provádění určitých pachových komparací a tyto pochybnosti též avizoval svému nadřízenému, avšak bez jakékoliv zpětné reakce, či tím, že výkon činnosti, kterou odmítl, zase obnovil již následující měsíc. To jsou jistě tvrzení, která – ač se zčásti co do významu a relevantnosti překrývají s argumenty, které mohl žalobce uplatňovat i v kázeňském řízení, se mohla pro posouzení věci ukázat jako relevantní, resp. s nimiž se měl služební orgán I. stupně vypořádat již ve fázi řízení v prvním stupni. Služební orgán I. stupně však toto neučinil, neboť pro tato tvrzení žalobci ani nedal žádný prostor, a žalovaný tento postup aproboval. S ohledem na tato zjištění tak soud přistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí, neboť v daném případě došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení ve věcech služebního poměru a pravidel spravedlivého procesu, což mohlo mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí ve věci samé.

45. V tomto ohledu soud dále připouští, že argumentace žalovaného v napadeném rozhodnutí spočívající v připuštění pochybení služebního orgánu I. stupně, avšak následném vyslovení nedůvodnosti námitky s odkazem na výše cit. § 190 odst. 7 zákona o služebním poměru, se může na první pohled jevit jako vnitřně rozporná, jak tvrdil žalobce. Dle názoru soudu se ovšem nejedná o vnitřní rozpor, neboť z kontextu napadeného rozhodnutí žalovaného vyplývá, že žalovaný nastalou procesní situaci za vadu řízení s potenciálním vlivem na zákonnost nebo správnost napadeného rozhodnutí služebního orgánu I. stupně ani nepovažoval. Jinými slovy žalovaný sice určité pochybení na straně služebního orgánu I. stupně shledal, avšak ne natolik významné, aby se jím zabýval v režimu § 190 odst. 7 zákona o služebním poměru. Ve skutečnosti se však dle názoru soudu v případě takového pochybení jedná o zásadní vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí, které žalovaný nemohl zhojit.
46. Ostatní argumenty ve druhé i třetí žalobní námitce pak soud shledal nedůvodnými. Pokud žalovaný upozornil v napadeném rozhodnutí na včasný nástup žalobce do služby v novém režimu, soud konstatuje, že tím nedokládá vedení řízení o odnětí zvýšeného základního tarifu, jak zavádějícím způsobem tvrdí žalobce, ale tak učinil výslovně právě k otázce změny režimu služby žalobce, kterou s ohledem na neexistenci povinnosti vést o ní řízení (§ 170 a § 171 zákona o služebním poměru), vypořádala poradní komise, resp. žalovaný, nad rámec nezbytného odůvodnění svého rozhodnutí (viz str. 7, závěr prvního odstavce). Soudu v této souvislosti proto není zřejmé, v čem konkrétně považoval žalobce za nelogický, nepravdivý, či vnitřně rozporný závěr žalovaného, že poradní komise hodnotila změnu rozvržení doby služby nad svou gesci. Poradní komise, na základě jejíhož návrhu rozhoduje služební funkcionář (§ 194 zákona o služebním poměru), v návrhu rozhodnutí zcela jednoznačně uvedla, že ve věci rozvržení doby služby se nevede řízení ve věcech služebního poměru podle § 171 písm. g) zákona o služebním poměru; přesto však hodnotila též způsob oznámení změny rozvržení doby služby žalobce z nerovnoměrné na rovnoměrnou (§ 53 cit. zákona), a to poté, co si vyžádala doplnění dalších podkladů od vedoucích funkcionářů oddělení, v němž žalobce vykonával službu. Jinými slovy, poradní komise nad rámec svých zákonných povinností doplnila správní spis i o informace od příslušných osob, jakým způsobem proběhla změna režimu služby žalobce, tj. i přesto, že řízení v této otázce nebylo na prvním stupni vedeno. Žalobce přitom zjištěné skutečnosti nikdy nepopřel, a neměl námitek ani poté, co se po výzvě odvolacího orgánu seznámil s doplněným spisovým materiálem.
47. Dále soud neshledal důvodnou ani námitku, že senát (poradní komise) není oprávněn zhojovat vady rozhodnutí služebního funkcionáře. Z § 194 zákona o služebním poměru plyne, že poradní komise (její senáty) plní funkci poradního orgánu žalovaného a za tímto účelem mu připravuje podklady pro jeho rozhodnutí, včetně samotného návrhu rozhodnutí (výroku). Poradní komise je tak určena právě k tomu, aby navrhovala žalovanému řešení (mimo jiné též) odvolacích námitek odvolatelů. Z toho je zřejmé, že v případě, že shledá porušení na straně prvostupňového služebního orgánu, je oprávněna vyslovit svůj právní názor, ke kterému se odvolací služební orgán může buďto přiklonit, anebo se od něj odchýlit. V daném případě žalovaný na podkladě návrhu poradní komise dospěl ke stejným závěrům ohledně vad napadeného rozhodnutí jako poradní komise, byť nesprávným (viz výše).

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

48. S ohledem na výše uvedené soud shledal žalobu důvodnou, proto napadené rozhodnutí žalovaného zrušil pro nezákonnost a vady řízení a věc mu vrátil k dalšímu řízení podle § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Žalovaný je právním názorem vysloveným v tomto rozsudku v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), tedy zajistí, aby ve věci bylo provedeno řádné správní řízení, v němž budou respektována procesní práva žalobce. Vzhledem k tomu, že vytýkanými vadami (absence řádného vedení řízení služebním orgánem I. stupně) je zatíženo prvostupňové správní rozhodnutí, zrušil soud i toto rozhodnutí.
49. O nákladech řízení rozhodl městský soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalobce, a proto mu byla přiznána náhrada nákladů řízení, a to v rozsahu, který soud shledal za důvodně vynaložený, tedy v rozsahu zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a odměny za zastupování advokátem za dva úkony právní služby [příprava a převzetí zastoupení a podání žaloby – § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů] po 3 100 Kč [§ 7 bod 5 ve vazbě na § 9 odst. 4 písm. d) citované vyhlášky] a režijního paušálu ve výši 2 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 cit. vyhlášky). Vzhledem k tomu, že zástupce žalobce je advokát, který je plátcem daně z přidané hodnoty, se odměna za zastoupení zvyšuje o 21%; celkem tak činí přiznaná náhrada odměny za zastupování částku 11 228 Kč. Celkově přiznaná náhrada nákladů řízení činí součet zaplaceného soudního poplatku a odměny za zastupování.
50. Zdejší soud dodává, že nepřiznal jako náklad řízení repliku žalobce, neboť má za to, že nejde o účelně vynaložený náklad. Soud totiž po žalobci dodatečné vyjádření nepožadoval a především již nepřineslo nic nového nad rámec tvrzení žalobce obsažených v samotné žalobě.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). 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 hlavní straně jeho internetových stránek www.nssoud.cz v rámečku Rychlé odkazy – Úhrada soudních poplatků.

Praha 31. března 2021

Milan Tauber v. r.

předseda senátu