



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lucie Trejbalové a soudců Mgr. Karolíny Tylové, LL. M. a Mgr. Zdeňka Macháčka ve věci

žalobce: X
bytem X
zastoupen Mgr. Michalem Tandlerem, advokátem
sídlem Gorkého 658/15, 460 01 Liberec

proti

žalovanému: ředitel Krajského ředitelství policie Libereckého kraje
sídlem Nám. Dr. E. Beneše 584/24, 460 32 Liberec

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 11. 2020, č. j. X,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí ředitele Územního odboru Jablonec nad Nisou, Krajského ředitelství policie Libereckého kraje (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 15. 9. 2010, č. j. X. Tímto prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce podle § 186 ve spojení s § 50 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „služební zákon“), uznán vinným ze spáchání kázeňského přestupku. Toho se měl dopustit ve dnech 8. a 9. 1. 2020 jako příslušník Policie ČR tím, že jako dozorčí služba obvodního oddělení Železný Brod územního odboru Jablonec nad Nisou Krajského ředitelství policie Libereckého kraje a velitel hlídky, společně s dalším členem hlídky, neplnil úkoly a pokyny dle rozkazu svého nadřízeného vedoucího obsažené v informačním systému Instruktaž č. 440773 a konkrétně popsané ve výroku prvostupňového rozhodnutí. Uvedeným jednáním žalobce porušil povinnost příslušníka bezpečnostního sboru dodržovat služební kázeň dle § 45 odst. 1 písm. a) služebního zákona, která dle § 46 odst. 1 téhož zákona spočívá v nestranném, řádném a svědomitém plnění služebních povinností příslušníka, které pro něj vyplývají z právních předpisů, služebních předpisů a rozkazů, za což byl žalobci dle § 51 odst. 1 písm. b) téhož zákona uložen kázeňský trest snížení základního tarifu o 5 % na dobu 2 měsíců.
2. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce dne 30. 9. 2020 odvolání, které na výzvu správního orgánu I. stupně doplnil dne 7. 10. 2020.
3. Dopisem ze dne 14. 10. 2020 byl žalobce vyrozuměn o složení senátu poradní komise a poučen o tom, že pokud má zájem zúčastnit se jednání určeného senátu poradní komise, má tuto skutečnost neprodleně sdělit předsedovi senátu poradní komise. Zároveň byl upozorněn, že nejpozději dnem 27. 11. 2020 bude ukončeno případné shromažďování podkladů. Dne 30. 10. 2020 byl žalobce informován o doplnění dalšího člena komise z podnětu odborové organizace. Senát poradní komise se usnesl na svém doporučení dne 18. 11. 2020, o výsledku jednání senátu byl žalobce písemně informován. Prostřednictvím výzvy k uplatnění práv účastníka řízení byl žalobce téhož dne poučen o právu vyjádřit se ke shromážděným podkladům a podmínkách nahlížení do spisu. Žalobce svého práva nevyužil. Senát poradní komise následně vydal dne 24. 11. 2020 doporučení ke způsobu vyřízení žalobcova odvolání. Navrhoval, aby žalovaný rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil a žalobcovo odvolání zamítl.
4. Žalovaný prvostupňové rozhodnutí přezkoumal v plném rozsahu a dospěl k závěru, že správní orgán I. stupně učinil ve věci potřebná skutková zjištění a nepochybil ani při právním hodnocení věci. Rozhodnutím ze dne 21. 1. 2020 proto žalovaný rozhodnutí správního orgánu I. stupně orgánu potvrdil a odvolání žalobce zamítl.

II. Žaloba

5. Žalobce v žalobě především namítal, že v průběhu řízení, jež vydání napadeného rozhodnutí předcházelo, byl zkrácen na svém právu na spravedlivý proces zakotveném v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, což ve svém důsledku vedlo k vydání nezákonného rozhodnutí ve věci.

6. Napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě návrhu senátu poradní komise žalovaného ve smyslu § 194 služebního zákona. Žalobci bylo složení senátu poradní komise oznámeno dne 14. 10. 2020, přičemž z oznámení vyplývalo, že senát měl jednat ve složení X, jako předseda senátu, X a X jako členové senátu. Dne 30. 10. 2020 byl senát poradní komise rozšířen o zástupce Jablonecké odborové organizace bezpečnostních sborů X. Byť žalobce nebyl o průběhu jednání senátu poradní komise formálně nijak vyrozuměn, měl informace o tom, že senát nejednal v tomto složení. Jednání senátu se neúčastnil jeho člen X. Skutečnost, že návrh senátu poradní komise vzešel ze senátu v jiném složení, než o jakém byl žalobce informován, žalobce považoval za zásadní vadu řízení.
7. Další nedostatek řízení žalobce spatřoval v tom, že o termínu jednání senátu poradní komise nebyl vyrozuměn. Jednání senátu poradní komise je přitom zcela zásadní okamžik v rámci celého odvolacího řízení a osobní účast žalobce jako obviněného z kázeňského přestupku na tomto jednání je proto nezbytná. Pokud žalobce nebyl o termínu jednání informován a nebylo mu tak umožněno se tohoto jednání účastnit, byla tím porušena zákonná úprava ústního jednání ve správním řízení. Na podporu svých argumentů žalobce odkázal na § 4 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2011, č. j. 3 Ads 70/2011-95, a nálezný Ústavního soudu ze dne 23. 8. 2007, sp. zn. II. ÚS 262/06. Žalobce zdůraznil, že měl zájem se jednání senátu poradní komise účastnit, ústně zde hájit svá práva a přímo přednést svou obhajobu, což mu ovšem umožněno nebylo.
8. Z uvedených důvodů navrhoval, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil, věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a žalobci přiznal náhradu nákladů řízení.

III. Vyjádření žalovaného

9. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že nezákonnost napadeného rozhodnutí ve skutkových zjištěních žalovaného ani v procesním postupu senátu poradní komise neshledal.
10. Žalovaný předně konstatoval, že návrhem senátu poradní komise není vázán ve svém rozhodování. Jedná se toliko o akt doporučující povahy, který není nijak způsobilý zasáhnout do sféry subjektivních práv a povinností účastníka řízení. Svou argumentaci přitom podpořil odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2013, č. j. 3 Ads 51/2012-48. Rovněž uvedl, že senát poradní komise vystupuje v řízení o opravných prostředcích pouze jako poradní orgán, nikoli jako správní orgán. S tím poté souvisí i skutečnost, že na jeho členy nelze pohlížet jako na úřední osoby, k tomu odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2012, č. j. 6 A 146/2012-103. Žalovaný na základě výše uvedené argumentace dovodil, že jednání senátu poradní komise nelze považovat za ústní jednání ve smyslu § 49 správního řádu. Ve svých závěrech přitom vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2016, č. j. 10 As 268/2015-130. Dle § 194 služebního zákona jsou práva a povinnosti poradní komise upravena jednacím řádem. V podmínkách žalovaného se jedná konkrétně o jednací řád poradní komise, který tvoří přílohu č. 1 k rozkazu ředitele Krajského ředitelství policie Libereckého kraje č. 68/2018 (dále také jen „jednací řád“). Žalovaný upozornil, že citovaný rozkaz, včetně jednacího řádu je služebním předpisem, přičemž jeho znalost žalobcem se presumuje. K tomuto odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2013, sp. zn. 4 Ads 118/2012, ze dne 29. 6. 2017, sp. zn. 8 As 104/2016, a ze dne 29. 5. 2009, sp. zn. 4 Ads 138/2008. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2014, č. j. 4 As 168/2014-74, a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009,

č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, neodporují-li vnitřní předpisy právnímu předpisu, jsou pro správní orgány závazné a účastníci se jich mohou vůči správním orgánům dovolat, a to i v přezkumném řízení soudním.

11. K námitce, že žalobce nebyl vyrozuměn o termínu jednání senátu poradní komise, žalovaný odkázal na čl. 3 odst. 6 písm. c) jednacího řádu, dle kterého je předseda senátu povinen účastníka informovat o termínu jednání pouze v případě, že při něm bude prováděno dokazování. Ze spisu přitom vyplývá, že dokazování prováděno nebylo, předseda senátu proto neměl povinnost vyrozumět žalobce o termínu jednání ani mu umožnit se jej zúčastnit. Své závěry žalovaný opět opřel o již citované rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2016, č. j. 10 As 268/2015-130, a ze dne 21. 11. 2014, č. j. 4 As 168/2014-74. Zdůraznil, že žalobce byl informován o složení senátu poradní komise a poučen o svých procesních právech dopisem předsedy senátu poradní komise ze dne 14. 10. 2020 a dále dopisem ze dne 18. 11. 2020, svých procesních práv však nevyužil.
12. Žalovaný dále reagoval na argumentaci žalobce odvolávající se na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2011, č. j. 3 Ads 70/2011-95. Uvedl, že toto rozhodnutí nepřiléhá na posuzovanou situaci, neboť v rozsudkem popisovaném případě senát poradní komise zcela rezignoval na procesní práva žalobce. Taková situace ovšem v posuzovaném případě nenastala. Žalovaný dodal, že i kdyby připustil, že neinformování žalobce o termínu zasedání senátu poradní komise bylo vadou řízení, nemohla mít tato vada za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí, zejména s přihlédnutím ke skutečnosti, že neprobíhalo dokazování a žalobci bylo umožněno seznámit se s podklady napadeného rozhodnutí. Žalovaný přitom ve své argumentaci vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2020, č. j. 1 As 218/2019-28.
13. K námitce, že senát poradní komise nejednal v ustaveném složení, žalovaný uvedl, že pravidla jednání poradní komise, včetně jejího senátu jsou zakotvena v jejím jednacím řádu. Senát byl v posuzovaném případě tvořen předsedou a dvěma dalšími členy, přičemž postupně jeden člen byl do komise doplněn z podnětu odborové organizace a jeden se na jednání nedostavil z důvodu zdravotní indispozice. Dle čl. 3 odst. 2 jednacího řádu je senát způsobilý usnášet se, pokud je přítomna nadpoloviční většina jeho členů. Vzhledem k tomu, že byli přítomni tři ze čtyř členů, byla tato podmínka splněna. Žalovaný na podporu svých argumentů odkázal dále na § 134 odst. 2 správního řádu a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2014, č. j. 4 As 168/2014-74, ze dne 11. 11. 2020, č. j. 1 As 297/2020-73, ze dne 23. 1. 2013, č. j. 3 Ads 51/2012-48, a ze dne 4. 10. 2018, č. j. 5 As 206/2017-52.
14. Žalovaný na základě výše uvedeného došel k závěru, že senát poradní komise byl způsobilý věc projednat a vydat doporučení ke způsobu vyřízení žalobcova odvolání. Navrhoval proto, aby soud žalobu zamítl s tím, že náhradu nákladů řízení nepožadoval.

IV. Posouzení věci soudem

15. Napadené rozhodnutí a řízení jeho vydání předcházející soud přezkoumal v řízení podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), v rozsahu a v mezích uplatněných žalobních bodů podle § 75 odst. 2 s. ř. s., v duchu dispoziční zásady, kterou je správní soudnictví ovládáno, s tím, že přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s.
16. K projednání věci nařídil soud ústní jednání. Při něm žalobce i žalovaný setrvali na svých argumentech. Soud pro úplnost doplnil dokazování jednacím řádem poradní komise, který

tvoří přílohu č. 1 k rozkazu ředitele Krajského ředitelství policie Libereckého kraje č. 68/2018, i když se v posuzované věci jedná o rozhodování služebního funkcionáře ve věci služebního poměru příslušníka bezpečnostních sborů a je proto třeba vycházet z toho, že příslušník bezpečnostního sboru interní předpisy Policie ČR zná.

17. O odvolání nebo rozkladu, v obnoveném řízení, v přezkumném řízení a o námitkách proti služebnímu hodnocení rozhoduje dle § 194 služebního zákona odvolací správní orgán na základě návrhu senátu poradní komise. Členy poradní komise jmenuje a pravidla jejího jednání stanoví ten orgán, pro který poradní komise připravuje návrh rozhodnutí.
18. V posuzovaném případě byla pravidla jednání poradní komise stanovena vnitřním předpisem, konkrétně jednacím řádem poradní komise, který tvoří přílohu č. 1 k rozkazu ředitele Krajského ředitelství policie Libereckého kraje č. 68/2018. Vnitřní předpisy kodifikují správní praxi a přispívají k větší míře právní jistoty dotčených osob. V posuzovaném případě navíc byl vnitřní předpis vydán 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 mohou dovolat, a to i v přezkumném řízení soudním (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2014, č. j. 4 As 168/2014-74, a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS). Dle čl. 3 odst. 6 písm. c) jednacího řádu poradní komise je předseda senátu povinen informovat účastníka o termínu jednání pouze v případě, že v něm bude prováděno dokazování.
19. Účastník řízení má dle § 174 odst. 1 služebního zákona mimo jiné právo nahlížet do spisu a pořizovat si z něj výpisy, navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení. Dále je dle odst. 2 téhož ustanovení oprávněn vyjádřit v řízení své stanovisko, klást otázky svědkům a znalcům, a vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění. Dle již citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2014, č. j. 4 As 168/2014-74, ze zmíněného ustanovení vyplývá právo účastnit se jednání senátu poradní komise, neboť dle tohoto ustanovení má účastník mimo jiné právo klást otázky svědkům a znalcům, tj. účastnit se dokazování, které probíhá při ústním jednání. Tento názor Nejvyšší správní soud dále rozvedl v rozsudku ze dne 8. 10. 2020, č. j. 1 As 218/2019-28, v němž zopakoval, že před poradní komisí může probíhat dokazování ve věci. V takovém případě má jednání komise povahu ústního jednání ve smyslu § 49 správního řádu, který se na řízení podle zákona o služebním poměru použije subsidiárně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2017, č. j. 7 As 281/2016-26). Zároveň však podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2014, č. j. 4 As 168/2014-74, v případě, že není při jednání prováděno dokazování, nemůže být samotné nepřizvání žalobce k ústnímu jednání samo o sobě natolik závažné, aby zapříčinilo nezákonnost rozhodnutí žalovaného. To dle zdejšího soudu platí tím spíše, pokud takový postup výslovně upravuje vnitřní předpis.
20. V posuzovaném případě byl žalobce připsen ze dne 14. 10. 2020 mimo jiné poučen o svých právech s odkazem na § 174 služebního zákona. Současně byl vyrozuměn o tom, že pokud má zájem zúčastnit se jednání určeného senátu poradní komise, má tuto skutečnost neprodleně sdělit předsedovi senátu poradní komise. Takový zájem žalobce neprojevil. Pokud však žalobce svůj zájem účastnit se jednání senátu poradní komise nevyjevil a při jednání senátu poradní komise nebylo prováděno žádné dokazování, což žalobce ostatně ani netvrdí, nelze v postupu žalovaného spatřovat procesní pochybení. Právo žalobce řádně uplatnit své námitky a navrhopvat důkazy před odvolacím orgánem porušeno nebylo.

21. Na posuzovaný případ nelze dle zdejšího soudu plně aplikovat žalobcem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2011, č. j. 3 Ads 70/2011-95, neboť v tehdy posuzovaném případě nebylo jednání senátu poradní komise vůbec upraveno a odvolací orgán navíc zcela rezignoval na procesní práva odvolatele.
22. Žalobce dále namítal, že senát poradní komise nejednal v ustaveném složení. Dle čl. 3 odst. 1 jednacího řádu je senát poradní komise tvořen předsedou senátu a dalšími, minimálně dvěma členy. Z přiloženého spisového materiálu soud zjistil, že žalobce byl dne 14. 10. 2020 vyrozuměn i o složení senátu poradní komise (předseda a dva další členové) a dne 30. 10. 2020 informován o přibrání dalšího člena komise, který byl do senátu dosazen z podnětu odborové organizace. Proti složení senátu poradní komise žalobce nijak nebrojil. Ve skutečnosti, že se jeden člen senátu jednání senátu nezúčastnil, nelze spatřovat porušení procesních práv žalobce. Senát poradní komise je na základě čl. 3 odst. 2 jednacího řádu ve spojení s § 134 odst. 2 správního řádu způsobilý usnášet se, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů. V posuzovaném případě byli přítomni tři ze čtyř členů senátu, soud proto pokládá za nesporné, že komise byla ve věci žalobce způsobilá v daném složení připravit návrh napadeného rozhodnutí. Písemností ze dne 18. 11. 2020 předseda senátu poradní komise žalobce informoval o výsledku jednání senátu i o tom, že při něm nebylo prováděno dokazování. Další písemností z téhož dne žalobce upozornil na právo vyjádřit se ke shromážděným podkladům pro rozhodnutí, činit návrhy, včetně možnosti nahlédnout do správního spisu. Ani této možnosti k uplatnění svých práv ale žalobce nevyužil.
23. K roli poradní komise se vyslovil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 23. 1. 2013, č. j. 3 Ads 51/2012-48, dle kterého „...*má doporučení poradního orgánu v dané věci význam především pro rozhodující subjekt, který nese svou vlastní procesní odpovědnost za to, jaké podklady si opatří pro rozhodnutí. Objektem soudního přezkumu je také rozhodnutí takového subjektu, nikoli doporučení poradní komise. Podíl poradní komise na takovém rozhodnutí představuje v daném směru takřka bezvýznamnou skutečnost, neboť za jakékoli její doporučení se rozhodující subjekt nemůže skrývat.*“ Tento názor ostatně Nejvyšší správní soud potvrdil v rozsudku ze dne 4. 10. 2018, č. j. 5 As 206/2017-52, v němž konstatoval, že návrh příslušného senátu poradní komise je doporučením pro příslušný druhostupňový orgán, který ve věci rozhoduje a je jeho odpovědností i právem se doporučením senátu poradní komise neřídit.

V. Závěr a náklady řízení

24. S ohledem na shora uvedené soud žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
25. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
26. V souzeném případě měl úspěch žalovaný správní orgán, ten náhradu nákladů řízení nepožadoval, ostatně mu ani žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly, soud proto vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního

soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

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

Liberec 1. července 2021

Mgr. Lucie Trejbalová
předsedkyně senátu