



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyň Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Martiny Kuchlerové Ph.D., ve věci

žalobce: **pprap. J. L.**
zastoupený JUDr. Josefem Kopřivou, advokátem
se sídlem Praha 1, Václavské náměstí 819/43

proti
žalovanému: **Ředitel Krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje**
se sídlem Hradec Králové, Mrštíkova 541/19

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 2. 2022, č. KRŘŘ-37/2022, čj. KRP H-78431-41/ČJ-2021-0500KR,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a napadené rozhodnutí

1. Napadeným rozhodnutím žalovaný změnil k odvolání žalobce rozhodnutí ředitele územního odboru Náchod Krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje ve věcech kázeňských (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 19. 10. 2021, č. KRÚONA-27/2021.

2. Uvedeným prvoinstančním rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání kázeňského přestupku, že v době osobního volna dne 26. 3. 2021 cca v 10:55 hodin v Trutnově – Bohuslavicích řídil osobní motorové vozidlo tovární značky Škoda Superb, rz. xx, jímž překročil nejvyšší dovolenou rychlost stanovenou zvláštním právním předpisem v obci o více než 20 km/h, čímž naplnil skutkovou podstatu přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, v platném znění (dále jen „zákon o provozu na pozemních komunikacích“), a proto byl s vozidlem zastaven hlídkou ÚO Trutnov, DI, a při projednávání přestupku hlídce DI neoznámil, že je příslušníkem Policie ČR, s přestupkem souhlasil a rovněž souhlasil s udělením pokuty příkazem na místě ve výši 500 Kč, souhlas stvrdil svým podpisem na obou dílech pokutového bloku a pokutu na místě uhradil. Svým jednáním tak porušil ustanovení § 45 odst. 1 písm. j) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v platném znění (dále jen „zákon o služebním poměru“), čl. 14a odst. 1 Závazného pokynu policejního prezidenta č. 181/2006, kterým se stanoví základní pravidla chování, služebního jednání a služební zdvořilosti v Policii České republiky (dále jen „závazný pokyn č. 181/2006“), čímž zároveň porušil povinnost uvedenou v § 45 odst. 1 písm. a) a § 46 zákona o služebním poměru, a tím se z nedbalosti dopustil kázeňského přestupku podle § 50 odst. 1 zákona o služebním poměru. Za to mu byl uložen kázeňský trest snížení platu o 3 % na dobu jednoho měsíce.
3. Žalovaný pak, jak je uvedeno výše, změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že žalobce byl uznán vinným podle § 186 a § 50 odst. 1 zákona o služebním poměru ze spáchání kázeňského přestupku dle § 50 odst. 1 zákona, kterého se dopustil z nedbalosti tím, že dne 26. 3. 2021 cca v 10.55 hodin v Trutnově – Bohuslavicích při projednávání přestupku proti bezpečnosti v silničním provozu, kterého se dopustil ve stejné době na stejném místě tím, že při řízení motorového vozidla tovární značky Škoda Superb, rz. xx, překročil nejvyšší dovolenou rychlost stanovenou zvláštním právním předpisem v obci o více než 20 km/h, kdy tím naplnil skutkovou podstatu přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích, neoznámil hlídce Policie ČR dopravního inspektorátu územního odboru Trutnov, že je příslušníkem Policie ČR tak, aby mohla být tato věc předána orgánu příslušnému k jejímu projednání, souhlasil s uložením pokuty příkazem na místě ve výši 500 Kč, souhlas stvrdil svým podpisem na obou dílech pokutového bloku a pokutu na místě zaplatil. Svým jednáním tak porušil čl. 14a odst. 1 závazného pokynu č. 181/2006, který stanoví, že policista, který je podezřelý ze spáchání trestného činu nebo který je příslušným orgánem nebo jeho pracovníkem pokládán za podezřelého ze spáchání přestupku, je povinen příslušnému orgánu nebo jeho pracovníku bezodkladně sdělit, že je policistou, aby mohla být tato věc předána orgánu příslušnému k jejímu projednání, a v důsledku toho porušil i § 45 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru, podle kterého je příslušník povinen dodržovat služební kázeň, ve spojení s § 46 odst. 1 zákona o služebním poměru, podle kterého služební kázeň spočívá v nestranném, řádném a svědomitém plnění služebních povinností příslušníka, které pro něj vyplývají z právních předpisů, služebních předpisů a rozkazů. Proto mu byl na základě § 51 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru uložen kázeňský trest snížení základního tarifu o 3 % na dobu jednoho měsíce. Náhrada nákladů řízení přiznána nebyla.
4. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 27. 2. 2013, čj. 6 Ads 134/2012-47, a došel k závěru, že

prvostupňové rozhodnutí lze i přes jeho vady podrobit přezkumu v odvolacím řízení bez nutnosti je zrušit, neboť v projednávané věci bylo možno vyjít z podkladů obsažených ve spisu (doplnil je pouze o podklady nemající vliv na skutkovou stránku věci a nadto podklady, jež měl žalobce k dispozici). Žalovaný dále zrekapituloval průběh správního řízení, vyjmenoval podklady rozhodnutí, skutkové závěry, vypořádal odvolací námitky žalobce i odůvodnil své úvahy při hodnocení důkazních prostředků, jež byly ve vzájemném rozporu (výpověď zasahujícího policisty a výpověď žalobce), podrobně se zabýval výkladem porušených ustanovení, i důvody k uložení konkrétního trestu a jeho výši, jež považoval za přiměřené.

II. Shrnutí žalobních bodů

5. Včas podanou žalobou se žalobce domáhal přezkoumání shora uvedeného rozhodnutí, jeho zrušení, rovněž zrušení rozhodnutí prvostupňového a vrácení věci správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení.
6. Žalobce v prvním žalobním bodě namítl, že žalovaný namísto zrušení prvostupňového rozhodnutí pro jeho nepřezkoumatelnost, nahradil toto rozhodnutí svým zcela novým rozhodnutím, jež vystavěl „na zelené louce“ a doplnil v něm absentující úvahy správního orgánu I. stupně v souladu s § 181 odst. 5 zákona o služebním poměru. Žalovaný tak přezkoumal nepřezkoumatelné rozhodnutí, což žalovaný sám ve svém rozhodnutí potvrdil, čímž v souladu s rozsudkem NSS ze dne 27. 2. 2013, čj. 6 Ads 134/2012-47, zatížil i své rozhodnutí zřejmou nezákonností. Žalovaný porušil zásadu dvojinstančnosti správního řízení, neboť nedostatky prvostupňového rozhodnutí byly natolik rozsáhlé, že zákonnost či správnost takového rozhodnutí vůbec nebylo možno hodnotit. Žalovaný tak nepřezkoumával úvahy správního orgánu I. stupně, ale tyto zcela nahradil, doplnil úvahami vlastními, čímž odejmul žalobci možnost přezkumu rozhodnutí, neboť se žalobce o relevantních důvodech ve své věci dozvěděl až z druhostupňového rozhodnutí.
7. V dalším žalobním bodě vznesl žalobce námitku, že neexistuje důkaz o tom, že by byl řádným způsobem seznámen se závazným pokynem č. 181/2006, jehož porušení je mu kladeno za vinu. Upozornil, že takový důkaz nelze nahradit obecným tvrzením žalovaného, že příslušníci mají znát veškeré interní i právní předpisy upravující výkon služby. V další námitce vytkl žalovanému aprobování opomenutého důkazu - kamerového záznamu, jehož se domáhal již v řízení před správním orgánem I. stupně, avšak správní orgán I. stupně se s tímto návrhem ve svém rozhodnutí nijak nevypořádal. Žalobce odkázal na judikaturu Ústavního soudu (nálezy sp. zn. IV. ÚS 201/04 a I. ÚS 116/05). Namítl rovněž nesprávné právní posouzení týkající se právní zásady *in dubio pro reo*, neboť proti sobě stála dvě tvrzení: žalobcovo - že při silniční kontrole svou příslušnost k Policii ČR řádně nahlásil - a svědka prap. V. - že se tomu tak nestalo. Aniž by měl žalovaný k dispozici jiný důkaz, uvěřil právě v rozporu se zmíněnou zásadou tvrzení svědka. Žalobce zdůraznil nutnost kritického přístupu k výpovědi svědka, kterou označil za nevěrohodnou, neboť svědek měl osobní zájem popřít proběhlý rozhovor z důvodu vlastního kázeňsky postižitelného jednání. Odkázal na judikaturu Ústavního soudu (sp. zn. I. ÚS 520/16, I. ÚS 864/11) a NSS (rozsudek ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008). Skutečnost, že sám neodmítl příkaz na místě podepsat, odůvodnil žalobce tím, že se řídil pokyny policisty konajícího službu.
8. Žalobce namítl i to, že z formálního hlediska nebyly splněny zákonné předpoklady pro nahlášení přestupku dle § 45 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru. Nelze mu tak přičítat k tíži, že zákonodárce nespecifikoval časový úsek, v němž má dojít k nahlášení toho, že je příslušníkem Policie České republiky, a to s ohledem na skutečnost, že v daném případě k žádnému zahájení řízení nedošlo a z povahy věci dojít nemohlo. Zahájení řízení nebylo ze strany správních orgánů prokazováno, ač je předpokladem pro naplnění skutkové podstaty kázeňského přestupku. Žalobce odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, a tam zmíněnou zásadu *in dubio pro libertate* v podobě *in dubio mitius* (v pochybnostech mírněji), protože nelze nejasným a nejednoznačným ustanovením zákona přisuzovat význam pro v dané věci daňový subjekt méně výhodný.

9. V závěru žalobce namítl, že v řízení nebyl vyslechnut zástupce vedoucího npor. J., který sepsal úřední záznam, na jehož základě bylo kázeňské řízení zahájeno, a to v rozporu s rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2006, čj. 7 Ca 104/2005-26. Takovým postupem byla porušena procesní práva žalobce, obdobnou námitku vznesl již v odvolacím řízení, žalovaný se s ní však nevypořádal.

III. Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný odkázal v písemném vyjádření k žalobě na podrobné odůvodnění rozhodnutí. Vyjádřil nesouhlas s žalobcovou námitkou o nemožnosti odstranit nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí v rámci odvolacího řízení a odkázal na zásadu jednotnosti správního řízení a na ustálenou judikaturu (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 6. 2021, čj. 30 Ad 8/2020-170 a na rozsudky NSS ze dne 22. 7. 2008, čj. 2 As 20/2008-73, a ze dne 31. 10. 2014, čj. 6 As 161/2013-25). Uvedl, že ze správního spisu vyplývá prvostupňovým správním orgánem provedené dokazování a seznámení žalobce se všemi podklady rozhodnutí. Upozornil, že sám doplnil pouze takové dokumenty, jež neměly vliv na skutková zjištění, a tedy zásada dvojinstančnosti porušena nebyla.
11. Co se týče neexistence důkazu o seznámení žalobce s porušeným závazným pokynem policejního prezidenta, upozornil žalovaný, že policejní prezident vede kompletní sbírku interních aktů zavazujících všechny příslušníky Policie České republiky v elektronické podobě, kam mají v době služby přístup všichni policisté bez rozdílu. Takový postup je v souladu s § 5 zákona o služebním poměru. Služební funkcionář tedy nemusí seznamovat příslušníky bezpečnostních sborů s každým jednotlivě vydaným předpisem, je-li předpis v souladu se zmíněným ustanovením veden v přehledu služebních předpisů. Důkaz o tom, že byl žalobce seznámen s uvedeným služebním předpisem, tak není nutné v kázeňském řízení provádět. Kontrolou v systému e-SIAŘ žalovaný ověřil, že žalobce v elektronickém systému potvrdil seznámení se s předmětným služebním předpisem poprvé dne 3. 7. 2019 a dále dne 21. 2. 2022 a v mezidobí ještě v deseti dnech v letech 2019 – 2021. Žalobce seznámení se s předmětným pokynem v odvolacím řízení nerozporoval, žalovaný proto tuto skutečnost považoval za nespornou.
12. K námitce opomenutého důkazu připomněl žalovaný zásadu jednotnosti správního řízení a rovněž uvedl, že žalobce byl telefonicky upozorněn na neexistenci kamerových záznamů již dne 13. 10. 2021 (před vydáním prvostupňového rozhodnutí), o čemž byl pořízen kpt. Bc. M. S. úřední záznam, jenž je řádnou součástí správního spisu. Námitka pak byla rovněž vypořádána v odvolacím řízení.
13. Dle žalovaného žalobce přehlédl, že nebyl uznán vinným z porušení § 45 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru, ale z porušení § 14a odst. 1 závazného pokynu č. 181/2006. Policista je při podezření ze spáchání přestupku povinen jednat tak, aby nedopustil, že tato věc nebude předána k vyřízení příslušnému služebnímu funkcionáři. To žalobce neučinil a podpisem pokutového bloku tak natrvalo zmařil možnost řešení věci v kázeňském řízení. Řízení bylo zahájeno dle § 178 odst. 2 písm. b) zákona o služebním poměru, podnětem bylo zjištění zástupce vedoucího obvodního oddělení Česká Skalice, že žalobci byla udělena bloková pokuta příkazem na místě. Tato informace vyplývá z objektivních dat vedených Policií České republiky, její pravdivost dokládají podklady ve správním spise, žalobce udělení pokuty nikdy nezpochybil a jedná se tak o skutečnost nespornou. Žalobcem namítaný neprovedený výslech nrap. J. tedy nebyl nezbytný k uplatnění práv žalobce a nijak by nepřispěl k objasnění skutkového stavu. To, že správní orgán I. stupně vycházel z úředního záznamu, nijak nelimitovalo žalobce v uplatnění jeho práv. K potvrzení podezření, že se žalobce dopustil kázeňského přestupku, byla v řízení provedena řada důkazů, se kterými byl žalobce seznámen a ke kterým se mohl vyjádřit.
14. V závěru navrhl zamítnutí žaloby pro nedůvodnost.

IV. Posouzení věci krajským soudem

15. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních námitek v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen "s. ř. s."). Věc projednal a rozhodl bez nařízení jednání postupem a za podmínek stanovených v ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, přičemž rozsah jeho přezkumu byl vymezen žalobními body (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Po prostudování předloženého správního spisu dospěl soud k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům, přičemž žalobu důvodnou neshledal.
16. Z předloženého správního spisu vyplynulo, že správní orgán I. stupně dne 3. 9. 2021 zahájil se žalobcem řízení ve věcech kázeňských pro podezření ze spáchání kázeňského přestupku dle § 50 odst. 1 zákona o služebním poměru pro porušení § 45 odst. 1 písm. j), § 45 písm. a) a § 46 téhož zákona. Dne 20. 9. 2021 doplnil správní orgán I. stupně právní kvalifikaci předmětného jednání žalobce, a to, že žalobce týmž jednáním porušil rovněž čl. 14a odst. 1 závazného pokynu č. 181/2006.
17. Dne 15. 9. 2021 proběhlo ústní jednání ve věci a dne 11. 10. 2021 byl proveden výslech svědků pprap. P. V. a stržm. T. H.. Téhož dne nahlédl žalobce do správního spisu a seznámil se s podklady rozhodnutí. Rovněž týž den adresoval správní orgán I. stupně dopravnímu inspektorátu územního odboru Trutnov žádost o podání zprávy, zda byl úkon kontroly vozidla a uložení blokové pokuty zaznamenán vozidlovou či osobní kamerou policisty a zda má policista povinnost takový úkon vždy zaznamenávat, případně i poskytnutí záznamu. Dne 12. 10. 2021 vyhotovil npor. Mgr. J. P. z dopravního inspektorátu, územní odbor Trutnov, úřední záznam týkající se pořizování záznamů při činnostech policistů. Z úředního záznamu správního orgánu I. stupně ze dne 13. 10. 2021 vyplývá, že byl žalobce telefonicky informován o neexistenci kamerových záznamů z předmětné dopravní kontroly.
18. Správní spis dále obsahuje oznámení podezření na porušení služebního zákona ze dne 24. 8. 2021, úřední záznam z téhož dne, detail přestupku ze dne 26. 3. 2021 z ETŘ (evidence trestního, řízení), evidenční kartu řidiče s celkem 5 záznamy, úřední záznam z 30. 8. 2021 vyhotovený prap. P. V., kopii bloku na pokutu na místě ze dne 26. 3. 2021 a oznámení o uložení pokuty příkazem na místě ze dne 29. 3. 2021.
19. Správní orgán I. stupně vydal dne 19. 10. 2021 výše konkretizované rozhodnutí č. KRÚONA-27/2021, proti němuž podal žalobce odvolání, o kterém rozhodl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím.

Dále k jednotlivým žalobním námitkám:

20. Krajský soud uvádí, že žalobce z velké části shodné námitky uplatnil ve svém odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí a žalovaný se s nimi vypořádal. V této souvislosti pak předesílá, že není smyslem soudního přezkumu podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto se může soud v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění (srov. např. rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, čj. 4 As 11/2006-86, a ze dne 29. 5. 2013, čj. 2 Afs 37/2012-47, všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

21. První žalobní námitce nezákonnosti napadeného rozhodnutí způsobené tím, že žalovaný přezkoumal nepřezkoumatelné rozhodnutí, krajský soud nepřisvědčil.
22. Je pravdou, že prvostupňové rozhodnutí je co do úvah žalovaného velice stručné a na samé hraně přezkoumatelnosti, není však nepřezkoumatelné, ač jej tak žalovaný ve svém rozhodnutí na jednom místě (strana 6) označil. *De facto* tím přisvědčil odvolací námitce žalobce o nedostatečnosti odůvodnění prvostupňového rozhodnutí oproti požadavkům kladeným na ně v § 181 odst. 5 zákona o služebním poměru.
23. Nepřezkoumatelné může být rozhodnutí pro nedostatek důvodů anebo pro nesrozumitelnost. Otázkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí se zabýval NSS opakovaně. Krajský soud odkazuje především na rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130, uveřejněný pod č. 244/2004 Sbírky rozhodnutí NSS, který za rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost považuje „zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné“.
24. Za nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů pak NSS v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2013-75, uveřejněný pod č. 133/2004 Sbírky rozhodnutí NSS, vyhodnotil rozhodnutí založená „na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatecích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny.“
25. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, publikované pod č. 1566/2008 Sbírky NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námitky účastníka řízení zabývá, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny aspekty vznesené námitky a dopustí se (toliko) dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat.
26. Institut nepřezkoumatelnosti rozhodnutí míří ze své podstaty na nejzávažnější pochybení správních orgánů, k nimž v posuzovaném případě nedošlo. Prvostupňové rozhodnutí není zcela nepřezkoumatelné. Z prvostupňového rozhodnutí je zjistitelné kdo, jak i o jaké věci rozhodl. Rovněž správní orgán I. stupně uvedl svá skutková zjištění, jež považoval za dostatečně prokázaná, a to z dokumentů ve správním spisu a ze samotného ústního projednání kázeňského přestupku. Seznatelné je i právní hodnocení skutkových závěrů, tedy subsumpce konkrétního kázeňského jednání žalobce pod jednotlivé porušené právní normy. Nelze tak přisvědčit žalobcově námitce, že rozhodnutí by bylo

prosto jakýchkoliv úvah prvostupňového správního orgánu. Je však třeba zdůraznit, že je na místě a zcela žádoucí, aby již odůvodnění prvostupňových rozhodnutí byla věnována náležitá péče.

27. Krajský soud zhodnotil, že žalovaný odstranil všechny vady prvostupňového rozhodnutí a odůvodnění svého rozhodnutí vypracoval velice podrobně a postupoval zcela v souladu s ustálenou judikaturou.
28. V první řadě je třeba mít na mysli již žalovaným zmiňovanou zásadu jednotnosti správního řízení. Tato zásada (mimo jiné) znamená, že řízení až do vydání rozhodnutí o řádném opravném prostředku představuje jeden celek, tedy totéž řízení zahrnuje jak řízení před správním orgánem prvního stupně, tak i odvolací řízení. Tato řízení se pojímají dohromady ve svém komplexu. Odvolací či rozkladový orgán může nahradit část odůvodnění orgánu prvního stupně vlastní úvahou a korigovat tak určitá dílčí „argumentační zaškolbrnutí“ (popřípadě doplnit chybějící či strohá odůvodnění) podřízeného správního orgánu v případě, kdy prvostupňové rozhodnutí potvrzuje (viz např. účastníky zmiňovaný rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2013, čj. 6 Ads 134/2012-47). To znamená, že celá věc přechází k rozhodnutí na nadřízený orgán, který odpovídá (ve stejném rozsahu jako správní orgán I. stupně) za správné a úplné zjištění skutkového a právního stavu (srovnej např. rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2022, čj. 2 As 257/2021-37). Současnou judikaturou byla umožněna obousměrná cesta vzájemného doplnění správních rozhodnutí, kdy i mezery v odůvodnění rozhodnutí o odvolání, které by jinak způsobovaly nepřezkoumatelnost, mohou být zaplněny argumenty obsaženými v rozhodnutí prvního stupně (srovnej rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2014, čj. 6 As 161/2013-25).
29. Lze souhlasit se žalobcem v tom, že možnost odvolacího orgánu napravovat vady správního orgánu I. stupně není neomezená a je limitována zásadou dvojinstančnosti správního řízení, jež nemůže být konáním odvolacího orgánu porušena (srovnej rozsudky NSS ze dne 27. 2. 2013, čj. 6 Ads 134/2012-47, či ze dne 9. 3. 2016, čj. 3 As 167/2014-41). Oběma účastníky zmiňované rozhodnutí NSS ze dne 27. 2. 2013, čj. 6 Ads 134/2012-47, uzavřelo, že změna rozhodnutí odvolacím orgánem není možná tam, kde výroková část a jeho odůvodnění nemají oporu ve skutkových zjištěních obsažených ve spise. Účelem takového postupu (značná šíře pro možnost změny rozhodnutí odvolacím orgánem) je co nejmenší zatěžování účastníků řízení opakovaným projednáváním věci na úrovni správního orgánu prvního stupně. Sám NSS odkazuje na svůj rozsudek ze dne 26. 3. 2008, čj. 9 As 64/2007-98, který k porušení zásady dvojinstančnosti připomněl, že „přestupkové řízení je vedeno v obvyklém pořadu dvou správních stolic, přičemž celé toto správní řízení se pokládá za jediný celek; odvolací řízení tak tvoří s řízením prvoinstančním jeden procesní celek. V tomto ohledu se hovoří o zásadě jednotnosti správního řízení a postup žalovaného odvolacího orgánu lze tedy akceptovat, aniž by přitom byla dotčena zásada dvoustupňovosti (dvojinstančnosti), jak tvrdí stěžovatel. Primárním účelem této zásady je totiž zaručení tzv. devolutivního a suspenzivního účinku, tedy toho, aby věc byla přezkoumána správním orgánem vyššího stupně a aby byla odložena realizace obsahu výroku napadeného rozhodnutí, což se v daném případě stalo.“ Stejně tak jako v nyní projednávané věci.
30. Krajský soud dále připomíná rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2018, čj. 6 As 286/2018-34, jehož právní věta zní: „Zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacím orgánem zpět na první stupeň [§ 90 odst. 1 písm. a) správního řádu] je až krajní možností, jak řešit vady

rozhodnutí prvního stupně zjištěné v odvolacím řízení. Pokud je možné napadené rozhodnutí změnit [§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu], je odvolací orgán povinen tak v zájmu hospodárnosti řízení učinit (§ 6 odst. 2 správního řádu). Za tímto účelem je oprávněn provést v odvolacím řízení potřebné důkazy a doplnit další nezbytné podklady, musí s nimi ovšem seznámit účastníky řízení a umožnit jim se k nim vyjádřit. Stejně tak je odvolací orgán oprávněn zaujmout jiný právní názor a posoudit zjištěný skutkový stav po právní stránce odlišně než správní orgán prvního stupně. I zde ovšem musí účastníky řízení na možný odlišný právní náhled na věc předem upozornit a dát jim možnost se k němu vyjádřit, pokud by pro ně nové právní posouzení mohlo být s ohledem na dosavadní průběh řízení překvapivé.“ Zdůraznil, že někteří autoři komentářů správního řádu považují zrušení rozhodnutí pouze z formálních důvodů při existenci dostatečných podkladů pro změnu rozhodnutí za nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup odvolacího orgánu. NSS se dále podrobně zabýval možnostmi změn rozhodnutí ze strany odvolacích správních orgánů s tím, že existují tři možnosti postupu. Za prvé ponechání výrokové části se změnou pouze odůvodnění, kde podmínkou pro doplnění a zpřesnění odůvodnění napadeného rozhodnutí je, že toto odůvodnění, byť v určitých směrech chybné, musí mít oporu ve skutkových zjištěních obsažených ve spise. Pro případ doplnění podkladů či významné změny či doplnění odůvodnění v důsledku jiného právního názoru je pak zaručení možnosti účastníkům řízení se k takovým novotám vyjádřit. Za druhé, přípustné jsou i změny a úpravy samotného výroku napadeného rozhodnutí odvolacím orgánem a z hlediska zásady procesní ekonomie je takové řešení dokonce žádoucí. Odvolací orgán může provést především různé opravy a doplnění, jež nemění smysl a obsah výroku. Přípustné jsou i výraznější zásahy do výrokové části rozhodnutí, např. změna právní kvalifikace skutku v řízení o přestupku, zde ovšem za podmínky, že tím nedojde ani ke zpřísnění sankce, ani k rozšíření či zpřísnění právního posouzení deliktu. Za třetí, judikatura správních soudů připouští s ohledem na apelační princip a v zájmu hospodárnosti řízení i to, že odvolací orgán nahradí výrok napadeného rozhodnutí výrokem zcela opačným na základě svého odlišného právního posouzení věci. Odvolací orgán ovšem musí účastníkům řízení umožnit, aby se vyjádřili nejen k podkladům rozhodnutí nově pořízeným odvolacím orgánem, ale též k případným novým důvodům, pro něž hodlá rozhodnout ve věci odlišně od orgánu prvního stupně. NSS dále rovněž příkladmo vymezil případně způsobenou újmu v důsledku ztráty možnosti podat odvolání, již nelze připustit (např. přidání nového výroku, jímž je uložena zcela nová povinnost apod.). V závěru upozornil, že zbytečné rušení prvostupňových rozhodnutí namísto jejich precizace v odvolacím řízení je nežádoucím efektem v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení, jež pouze oddaluje pravomocné rozhodnutí ve věci. Je třeba vést druhostupňové správní orgány k přijetí zodpovědnosti za vydané rozhodnutí, namísto alibistického rušení prvostupňových rozhodnutí z přehnané opatrnosti.

31. V nyní projednávaném případě sice žalovaným došlo k úpravě výrokové části rozhodnutí, ale jednalo se o úpravu nemající vliv na smysl a obsah výroku (s výjimkou upuštění od spáchání jednoho kázeňského deliktu pro porušení § 45 odst. 1 písm. j/ zákona o služebním poměru, jež však nebyla na újmu žalobcových práv, nedošlo ani k zpřísnění sankce ani k zpřísnění kvalifikace přestupku, právě naopak), uložený kázeňský trest zůstal na samé spodní hranici nedotčen. Prvostupňové rozhodnutí, ač beze sporu nedostatečné, však nikoliv v takové míře, že by právě zmíněná nedostatečnost nebyla odstranitelná v odvolacím řízení, bylo možno ze strany žalovaného podrobit

přezkumu. Výrok i odůvodnění prvostupňového rozhodnutí mají oporu ve správním spise a ve skutkových zjištěních správního orgánu I. stupně. Skutečně jediné dokumenty doplněné v odvolacím řízení (hodnocení žalobce, přehled o odměnách a trestech žalobce a zmíněný závazný pokyn č. 181/2006) neměly vliv na žádná ze skutkových zjištění učiněná správním orgánem I. stupně. Žalovaný ve svém rozhodnutí přisvědčil žalobcově odvolací námitce o dvou protistojných výpovědích, a proto již žalobci nekladl za vinu spáchání kázeňského přestupku dle § 45 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru, ale pouze spáchání kázeňského přestupku pro porušení čl. 14a závazného pokynu č. 181/2006, a tedy § 45 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 46 odst. 1 zákona o služebním poměru. Obě skutkové podstaty uvedených přestupků se vzájemně překrývají a míří na stejný objekt (do jisté míry jsou zaměnitelné a budou tedy zpravidla naplněny totožným jednáním zároveň), u první je v jednání podstatné pouze oznámení příslušnosti k Policii ČR včas (po zahájení přestupkového řízení), kdežto druhá skutková podstata zdůrazňuje krom časového hlediska (bezodkladné sdělení) zejména účel takové úpravy (pro projednání jednání v kázeňském řízení namísto řízení přestupkového). Žalobce nadto dostal možnost seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim, a to opakovaně, a rovněž i před vydáním druhostupňového rozhodnutí, naposledy dne 18. 1. 2022. Žalovaný tedy neporušil zásadu dvojinstančnosti. Tím, že doplnil a napravil odůvodnění nedostatečného prvostupňového rozhodnutí, nezatížil řízení vadou způsobující jeho nezákonnost. Žalovaný nezměnil skutkové závěry správního orgánu I. stupně, pouze je upřesnil, přičemž vyšel z podkladů založených ve správním spise. Zpřesnil a doplnil chybějící, resp. pouze v hrubých obrysech nastíněné úvahy správního orgánu I. stupně. Žalobci neuložil žádnou jinou povinnost, neučinil tak své rozhodnutí ničím překvapivým. Žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím žalobce nikterak procesně nepoškodil, naopak jeho postup odpovídal požadavkům efektivity, jež na odvolací orgány dlouhodobě klade judikatura správních soudů, odborná literatura i veřejný ochránce práv. Navíc nelze přehlédnout ani to, že v daném případě byl kázeňský trest spočívající ve finančním postihu uložen při samé spodní hranici zákonného rozmezí.

32. Nutno dodat, že zásada dvojinstančnosti řízení zaručuje především to, že řízení probíhá ve dvou stupních, že tedy řízení a rozhodnutí správního orgánu I. stupně podléhá kontrole odvolacího orgánu, nikoliv, že každý závěr musí být vždy vysloven jednou instancí a vždy prověřen a akceptován instancí vyšší. Dvojinstančnost zajišťuje tedy nejen dvojí posouzení věci, ale je také cestou k nápravě a odstranění vad, které se vyskytly v řízení před správním orgánem I. stupně. Pro úplnost lze poznamenat, že zrušení napadeného rozhodnutí a rovněž i prvostupňového rozhodnutí (které trpělo vadami) soudem by v tomto okamžiku bylo zcela formální, neboť by došlo pouze k situaci, že by prvostupňový správní orgán převzal do svého rozhodnutí již precizované odůvodnění druhostupňového správního orgánu. Tím by byla prakticky popřena i zásada procesní ekonomie.
33. Další námitky týkající se neexistence důkazu o seznámení žalobce se závazným pokynem č. 181/2006 je zcela lichá. Zákon o služebním poměru ve svém § 46 odst. 1. stanoví, že služební kázeň spočívá v nestranném, řádném a svědomitém plnění služebních povinností příslušníka, které pro něj vyplývají z právních předpisů, služebních předpisů a rozkazů. Ustanovení § 45 odst. 1 písm. a) téhož zákona pak ukládá příslušníkům povinnost dodržovat služební kázeň. Ustanovení § 5 stejného předpisu pak stanoví, co je služebním předpisem a kdo je oprávněn jej vydat, jakým způsobem je vedena jejich evidence a v odstavci třetím stanoví vázanost příslušníků služebním předpisem. Z uvedeného tedy

vyplývá, že zákon jasně stanoví příslušníkům povinnost služební předpisy aktivně znát a dodržovat je. Opačné konání lze považovat za porušení služební kázně (srovnej rozsudek NSS ze dne 24. 9. 2013, čj. 4 Ads 118/2012-38). Z čeho žalobce dovozuje povinnost služebních funkcionářů seznamovat jednotlivé příslušníky s každým jednotlivým služebním předpisem a pořizovat o tom záznamy, není ze žaloby zřejmé. Vázanost služebním předpisem je dána přímo zákonem a je na každém příslušníkovi, aby služební předpisy aktivně vyhledával a na základě přehledu platných služebních předpisů se s nimi seznamoval.

34. Námitku ohledně opomenutého důkazu, a to kamerových záznamech zachycujících řešení dopravního přestupku žalobce, nelze považovat za důvodnou. V dané věci se nejedná o opomenutý důkaz, neboť takový důkaz neexistuje a neexistoval. Jak je uvedeno shora, k dopravnímu přestupku došlo dne 26. 3. 2021, nicméně o tom, že byla žalobci uložena bloková pokuta, a tedy mohl spáchat předmětný kázeňský přestupek, se správní orgán I. stupně dozvěděl až z oznámení o podezření ze spáchání kázeňského přestupku ze dne 24. 8. 2021, tedy po 5 měsících. Kázeňské řízení bylo se žalobcem zahájeno dne 3. 9. 2021. Správní orgán I. stupně se kamerové záznamy snažil u příslušného orgánu zajistit, avšak jak vyplývá z úředního záznamu ze dne 12. 10. 2021, osobními kamerami zaznamenávají policisté řešení přestupků pouze v nestandardních situacích, očekávají-li problematické chování podezřelých. Kamery ve služebních vozech pak jsou zapnuty stále, ale záznam se ve smyčce přemazává nově nahrávaným, policisté stahují konkrétní záznam pouze u přestupků, kde je třeba jej uchovat z důvodu následného řešení přestupku, což žalobcův přestupek ze dne 26. 3. 2021 pro zasahující policisty nebyl. Žalovaný se pak k neexistenci kamerových záznamů ve svém rozhodnutí vyjádřil a správně upozornil, že na jejich neexistenci byl žalobce upozorněn již před vydáním prvostupňového rozhodnutí a k jejich neexistenci, a tedy nemožnosti je opatřit, žádnou výhradu nevznesl.
35. Žalobce ve své další žalobní námitce vytýkal správním orgánům porušení zásady presumpce neviny a zásady *in dubio pro reo* a privilegování výpovědi svědka. Žalobce opakovaně uvedl, že svědkovi prap. V. nahlásil, že je příslušníkem policie a následně jednal dle jeho pokynů, proto zpochybnil věrohodnost jeho výpovědi zejména z důvodu zjevného zájmu na tom, aby případně i on nebyl kázeňsky odpovědný za své jednání.
36. Žalobci nelze primárně přisvědčit v tom, že žalovaný postupoval v rozporu se zásadou *in dubio pro reo*, protože ta je namístě, pokud správní orgán po vyhodnocení všech v úvahu přicházejících důkazů dospěje k závěru, že není možné se jednoznačně přiklonit k žádné ze dvou rozporných výpovědí nebo k žádné ze skupin odporujících si důkazů, takže zůstávají pochybnosti o tom, jak se skutkový děj odehrál. Krajský soud konstatuje, že žalovaný ve svém rozhodnutí detailně popsal svůj důkazní postup, včetně hledisek, které užil při hodnocení důkazů, poukázal na rozpory jednotlivých výpovědí, vypořádal se s obhajobou žalobce, již v tomto bodě přisvědčil. A právě v duchu uvedené zásady a vzhledem k tomu, že si byl vědom rozpornosti výpovědí žalobce a svědka prap. V. (zda sdělil žalobce či nikoliv, že je příslušníkem Policie ČR), a vlivu takového rozporu na prokázání porušení § 45 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru, od porušení tohoto ustanovení ve svém rozhodnutí právě pro uvedené rozpory upustil. Dále žalobci kladl za vinu pouze kázeňský přestupek pro porušení čl. 14a odst. 1 závazného pokynu č. 181/2006, kde není podstatné, kdy žalobce oznámil svou příslušnost k Policii ČR (nejpozději po zahájení přestupkového řízení), ale pouze to, že svou příslušnost oznámí

bezodkladně, avšak tak, aby věc mohla být předána ke kázeňskému řízení. Vzhledem k tomu, že žalobce je policistou dopravní přestupky běžně řešící, a tedy znalý postupů a důsledků projednání věci příkazem na místě, kdy podpisem příkazového bloku se příkaz na místě stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím (§ 92 zákona o odpovědnosti za přestupky), musel si být vědom, že podpisem příkazního bloku v souladu se zásadou *ne bis in idem* vtělené do odst. 11 ustanovení § 186 zákona o služebním poměru navždy zabrání (zmaří) projednání spáchání dopravního přestupku (jednání majícího znaky přestupku) v kázeňském řízení. A právě toto nedbalostní jednání je mu kladeno za vinu a naplňuje skutkovou podstatu kázeňského přestupku dle § 50 odst. 1 zákona o služebním poměru (kázeňským přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje služební povinnost, ale nejde o trestný čin nebo o jednání, které má znaky přestupku) pro porušení § 45 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 46 odst. 1 zákona o služebním poměru.

37. Další námitku žalobce, jež měla vést k znevěrohodnění svědka prap. V. a jeho skutkové verze, považuje rovněž krajský soud s ohledem na shora uvedená za lichou, neboť právě pro rozpory mezi výpovědí tohoto svědka a žalobce, upustil žalovaný od stíhání kázeňského přestupku dle § 45 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru. Prokázat nevěrohodnost či věrohodnost svědka tedy již nebylo třeba. Vše rovněž odůvodnil žalovaný ve svém rozhodnutí na stranách 8 až 10.
38. Krajský soud má za to, že skutkový stav zjištěný žalovaným má oporu ve správním spise a není s ním v rozporu a že při dokazování a hodnocení důkazů žalovaný neporušil zákonné požadavky na vedení správního řízení, jež by mohly mít za následek nezákonnost rozhodnutí.
39. Žalobce dále namítal, že z důvodu nedokonalosti zákonné formulace ustanovení § 45 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru nenastala situace, kdy by měl nahlásit přestupek služebnímu funkcionáři, neboť fakticky nedošlo k zahájení přestupkového řízení, když byl udělen příkaz na místě. Taková námitka je opět s ohledem na shora uvedené zcela lichá. Předně není žalovanému v napadeném rozhodnutí kladeno za vinu porušení § 45 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru, ale, jak již bylo výše řečeno, pouze porušení čl. 14a odst. 1 závazného pokynu č. 181/2006. Tento článek stanoví, že policista, který je podezřelý ze spáchání trestného činu nebo který je příslušným orgánem nebo jeho pracovníkem pokládán za podezřelého ze spáchání přestupku, je povinen příslušnému orgánu nebo jeho pracovníkovi bezodkladně sdělit, že je policistou tak, aby mohla být tato věc předána orgánu příslušnému k jejímu projednání. Tím, že žalobce souhlasil s příkazním blokem a jím udělenou pokutou právě z nedbalosti, zabránil možnosti projednání věci v kázeňském řízení, a to ačkoliv ze své každodenní práce důsledky podpisu příkazního bloku znal a musel znát a ustanovení zmíněného závazného pokynu měl znát a dodržovat.
40. Poslední žalobcova námitka směřovala k tomu, že nebyl vyslechnut npor. J., jenž sepsal úřední záznam poté, co zjistil, že byla žalobci udělena pokuta (příkazem na místě) a téhož dne oznámil příslušnému orgánu podezření ze spáchání kázeňského přestupku. I tato námitka není důvodná. Skutečnost, kdo oznámil podezření ze spáchání kázeňského přestupku, či jak se o něm správní orgán dozví, nemá žádný vliv na skutková zjištění týkající se samotného kázeňského jednání. Npor. J. tedy nelze ani pojmově považovat za svědka, neboť nemůže vypovědět o ničem, co by se týkalo spáchání předmětného kázeňského přestupku (jednání žalobce či jiných okolností). Žalobce spáchání dopravního přestupku nikdy nezpochybnil, nezpochybnil ani svůj podpis příkazního

bloku, proto byl tento přestupek zanesen do příslušných evidencí, kdy jej při náhodné kontrole zmíněný policista objevil. Nejen že tedy neexistuje žádná relevantní skutečnost, o níž by mohl daný policista svědčit, jeho svědectví by tedy ani nemohlo mít žádný dopad na skutková zjištění. Žalobcův odkaz na judikaturu Ústavního soudu je tak zcela nepřiléhavý, neboť míří právě na osobu svědka, která namísto výsledku pouze sepsala své svědectví o prokazované podstatné skutečnosti formou úředního záznamu. Žalovaný se k předmětnému úřednímu záznamu vyjádřil na straně 6 napadeného rozhodnutí. Skutečnost, že výslovně neuvedl, proč npor. J. nemůže být považován za svědka, a že absence jeho svědecké výpovědi nemá a nemůže mít žádný vliv na skutková zjištění, nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí. Zrušení rozhodnutí pro takový nedostatek nemající žádný dopad na posuzovanou věc by bylo čistě formální a v rozporu s již shora zmíněnou zásadou procesní ekonomie a efektivity.

41. Krajský soud uzavírá, že v projednávaném případě byl zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (žalobce spáchal dopravní přestupek, jenž nechal vyřešit příkazem na místě, s nímž podpisem příkazního bloku výslovně souhlasil, čímž navždy zabránil projednání takového přestupku v kázeňském řízení namísto přestupkového) a jenž má oporu ve spise, tedy že se žalobce dopustil výše popsaného kázeňského přestupku.

V. Závěr a náklady řízení

42. S ohledem na shora uvedené krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s.
43. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný náhradu nákladů nenárokoval a ze spisu nevyplývá, že by mu v průběhu řízení před krajským soudem nějaké náklady nad běžnou úřední činnost vznikly.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, který o ní také rozhoduje.

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.

Hradec Králové 24. listopadu 2022

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: R. V.