



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Michala Jantoše a soudkyň Mgr. Barbory Berkové a JUDr. Markéty Fialové ve věci

žalobce: **pprap. Bc. L. D.**
bytem X
zastoupený advokátem JUDr. Josefem Kopřivou
sídlem Václavské náměstí 819/43, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **ředitel Krajského ředitelství policie Olomouckého kraje**
sídlem tř. Kosmonautů 189/10, 779 00 Olomouc

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 6. 2024, č. j. KRPM-176211-51/ČJ-2023-1400AP-PK, ve věci služebního poměru - kázeňského přestupku,

takto:

I. Rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie Olomouckého kraje ze dne 3. 6. 2024, č. j. KRPM-176211-51/ČJ-2023-1400AP-PK, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení 11 228 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Josefa Kopřivy, sídlem Václavské náměstí 819/43, 110 00 Praha 1.

Odůvodnění:

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení shora vymezeného rozhodnutí, kterým žalovaný změnil rozhodnutí ředitele územního odboru Olomouc Krajského ředitelství policie Olomouckého kraje ze dne 26. 4. 2024, č. j. KRPM-176211-37/ČJ-2023-1405UO-KIM

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

(dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) co do výměry trestu. Správní orgán I. stupně i žalovaný uznali žalobce vinným ze spáchání kázeňského přestupku dle § 45 odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníku bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“), za což mu byl žalovaným uložen kázeňský trest „snížení základního tarifu o 1 % na dobu jednoho měsíce“ podle § 186 odst. 6 a § 51 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru. Spáchaný přestupek spočíval v tom, že žalobce neprovedl řádně svou služební povinnost při šetření krádeže jízdního kola poškozené P. S. Přestože žalobce obdržel informaci o možném výskytu odcizeného kola v bazaru, v průběhu služby nepodnikl dostatečné kroky k ověření této skutečnosti. Kolo bylo následující den prodáno, čímž byla ztracena možnost jeho dohledání. Navíc s velkým zpožděním odpověděl poškozené na její dotaz ohledně přijatých opatření.

2. Žalobce označil napadené rozhodnutí za nezákonné. Konkrétně namítal, že dne 13. 5. 2024 podal blanketní odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Služební funkcionář prvního stupně a ani žalovaný jakožto odvolací orgán jej nevyzvali k doplnění odvolání ve smyslu § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Pokud podané odvolání nemělo náležitosti dle § 82 odst. 2 správního řádu, měl být žalobce vyzván k jeho doplnění ve stanovené lhůtě. K tomu však v posuzované věci nedošlo. Tento postup je dle žalobce vadný a v rozporu s procesními předpisy. Pro vady řízení proto žalobce navrhoval, aby napadené rozhodnutí bylo zrušeno a věc se vrátila žalovanému k novému projednání a rozhodnutí.
3. Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby jako nedůvodné. Uvedl, že byť žalobce k doplnění blanketního odvolání skutečně nevyzval, nebyla tímto procesním opomenutím nijak zasažena právní sféra žalobce. Poté, co žalobce nedoplnil blanketní odvolání v pětidenní lhůtě, kterou si sám určil, přistoupil žalovaný k aplikaci § 82 správního řádu a posoudil blanketní odvolání tak, že se žalobce domáhá zrušení celého prvostupňového rozhodnutí. Prvostupňové rozhodnutí pak přezkoumal v celém rozsahu a neshledal žádné důvody pro jeho zrušení, přičemž přistoupil pouze k částečné změně výroku. Žalovaný dále zdůraznil, že žalobce byl po celou dobu řízení právně zastoupen advokátem, u něhož se předpokládá odbornost, znalost práva a procesních povinností. Mohl a měl tedy vědět, jaké právní účinky vyvolá nedoplnění blanketního odvolání, k čemuž nevyvinul procesní aktivitu, ačkoliv sám avizoval doplnění odvolání ve lhůtě 5 dnů. Takové jednání lze dle žalovaného kvalifikovat jako možné zneužití práva, které by nemělo požívat právní ochrany ve světle usnesení NSS ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019, č. 4051/2020 Sb. NSS, neboť žalobce si je zcela jistě vědom, že v případě zrušení rozhodnutí žalovaného již jeho jednání nebude dále možno projednávat pro uplynutí doby dle § 186 odst. 10 zákona o služebním poměru.
4. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud rozhodoval bez jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s.
5. Podstatou projednávané věci je posouzení právní otázky, zda měl být žalobce vyzván žalovaným k doplnění blanketního odvolání ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu i v případě, kdy byl žalobce v řízení zastoupen advokátem a sám si určil lhůtu k jeho doplnění.
6. Podle § 37 odst. 3 správního řádu *nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.*

7. Z judikatury NSS jednoznačně vyplývá, že pokud je ve správním řízení podáno odvolání bez konkrétních odvolacích důvodů (tzv. blanketní odvolání), je na správním orgánu, aby odvolatele v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu vyzval k odstranění této vady, tedy k doplnění důvodů odvolání, a to i v případě, že odvolatel sám uvedl, že v určité lhůtě odvolání doplní, a následně tak neučiní (rozsudek NSS ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009-53).
8. V rozsudku ze dne 29. 4. 2015, č. j. 3 As 142/2014-34, NSS na uvedené navázal a dále uvedl, že *„odvolací správní orgán podle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumává soulad napadeného správního rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, s právními předpisy v plném rozsahu, věcnou správnost rozhodnutí pak jen v rozsahu uplatněných námitek. Je tedy zřejmé, že při svém rozhodování není vázán jen tím, jak rozpor s právními předpisy vymezí účastník řízení ve svém odvolání. To však neznamená, že by správní orgány mohly ‚blanketní‘ odvolání bez dalšího projednávat a na výzvy k doplnění podání rezignovat. Nový správní řád, ve srovnání se starým, zvýšil odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být prvostupňové rozhodnutí přezkoumáno. Pozornost, kterou je odvolací orgán povinen nad rámec uplatněných odvolacích námitek věnovat zákonnosti tohoto rozhodnutí, je limitována skutečnostmi, které jsou zjevné ze spisu (viz rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2008, č. j. 2 As 56/2007-71). Je tedy nutno nejprve odvolatele vyzvat k doplnění podání a teprve tehdy, pokud odvolatel výzvě nevyhoví, lze napadené rozhodnutí přezkoumat z obecných hledisek.“* Ke stejnému závěru pak NSS dospěl v řadě dalších svých rozhodnutí (např. rozsudky ze dne 30. 4. 2015, č. j. 7 As 271/2014-43, ze dne 19. 12. 2016, č. j. 7 As 157/2016-28, či ze dne 4. 11. 2011, č. j. 2 As 99/2010-67). Krajský soud se s uvedenými závěry NSS plně ztotožňuje.
9. Za této procesní situace bylo podle názoru soudu a výše citované judikatury povinností správního orgánu I. stupně v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu žalobce nejprve vyzvat, aby své blanketní odvolání doplnil o údaje, v jakém rozsahu napadá prvoinstanční rozhodnutí a v čem spatřuje rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo, a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu. To přitom platí i v případě, kdy odvolatel (žalobce) sám uvede, že v určité lhůtě odvolání doplní, a následně tak neučiní (rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2023, č. j. 5 As 69/2022-17). Nedůvodný je rovněž poukaz žalovaného na skutečnost, že žalobce byl v řízení zastoupen advokátem, tj. právním profesionálem. I ve vztahu k advokátům musí správní orgány povinnost dle § 37 odst. 3 správního řádu respektovat, třebaže tyto osoby právo dobře znají (rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2020, č. j. 10 As 139/2020-33).
10. Pakliže tedy správní orgán I. stupně uvedené povinnosti nedostál a nevyzval žalobce (prostřednictvím jeho zástupce) k doplnění jeho blanketního odvolání, zatížil tím řízení vadou ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Žalovaný pak tuto procesní vadu nenapravit. Závažnost předmětné vady spatřuje soud zejména v tom, že v jejím důsledku žalovaný rozhodoval o odvolání, aniž by znal konkrétní námitky, které hodlal žalobce v doplnění svého odvolání uplatnit. Ostatně skutečnost, že uvedená vada představuje vadu takové intenzity, pro kterou je nutno napadené rozhodnutí v souladu s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušit, již rovněž byla mnohokrát potvrzena judikaturou správních soudů (např. rozsudky NSS ze dne 17. 4. 2018, č. j. 7 As 40/2018-33, či ze dne 29. 4. 2015, č. j. 3 As 142/2014-34).
11. V posuzovaném případě soud neshledal ani namítané zneužití práva. Zneužitím práva se rozumí *„situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného*

nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené“ (rozsudek NSS ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004-48, č. 869/2006 Sb. NSS). Rozšířený senát NSS pak v usnesení ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS, uvedl, že „zákaz zneužití práva je pravidlo českého vnitrostátního práva, včetně práva veřejného, které vyplývá z povahy České republiky jako materiálního právního státu založeného na určitých vůdčích hodnotách, k nimž vedle úcty ke svobodě jednotlivce a ochraně lidské důstojnosti patří mimo jiné i úcta k harmonickému sociálnímu řádu tvořenému právem a odepření ochrany jednání, které práva vědomě a záměrně využívá v rozporu s jeho smyslem a účelem. Nejvyšší správní soud podotýká, že zákaz zneužití práva je v jistém smyslu ultima ratio, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastního právního řádu, zejména principem právní jistoty, s nímž se – zcela logicky – nejvíce střetává.“

12. Soudní judikatura se již zabývala celou řadou abuzivního a obstrukčního jednání žalobců a jejich právních zástupců (např. rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018-39, usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 12. 2017, č. j. 10 As 20/2017-49, č. 3684/2018 Sb. NSS, či rozsudky NSS ze dne 27. 9. 2017, č. j. 6 As 37/2017-31, ze dne 25. 4. 2019, č. j. 10 As 328/2018-32). K tomu, aby však bylo možné identifikovat takové jednání, je zapotřebí, aby bylo z okolností případu zřejmé, že jednání mělo zcela nelegitimní účel – např. znemožnit rozhodnutí o přestupku v rámci prekluzivní lhůty či docílit zahlcení správního orgánu (např. rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2023, č. j. 5 As 69/2022-17).
13. Žalovaný nicméně nespécifikoval, v čem mělo být jednání žalobcova zástupce abuzivní, resp. jak ohrožovalo naplnění účelu správního řízení. Pouze uvedl, že žalobcův zástupce podal blanketní odvolání, ačkoliv byl srozuměn s tím, že odvolání má být odůvodněné, a že si je současně vědom toho, že v případě zrušení rozhodnutí žalovaného již jeho jednání nebude dále možno projednávat pro uplynutí doby dle § 186 odst. 10 zákona o služebním poměru.
14. K tomu lze uvést, že § 37 odst. 3 správního řádu nenechává správnímu orgánu žádný prostor pro vlastní uvážení, zda vadu podání bez dalšího „přejde“, či aktivně vyzve podatele k odstranění vady (či mu jinak pomůže s jejím odstraněním). Správní orgán musí v tomto ohledu být aktivní, tedy musí odvolatele vyzvat k odstranění vad či mu s jejich odstraněním jinak pomoci (výše citovaný rozsudek NSS č. j. 1 As 4/2009-53), a to bez ohledu na to, zda se domnívá, že podatel o vadě ví, či nikoliv.
15. Pakliže žalovaný jako akt zneužívající právo označil jen a pouze podání blanketního odvolání potažmo podání správní žaloby, lze uzavřít, že v posuzovaném případě není dán dostatek okolností, který by svědčil o zneužití práva ze strany žalobce či jeho zástupce. Pouhé podání blanketního odvolání totiž nepostačuje k závěru, že by skutečným účelem takového podání byla obstrukce řízení či jiné zneužití práva. Samotné podání blanketního odvolání totiž není samo o sobě způsobilé zamezit správnímu orgánu, aby v dané věci včas rozhodl (rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2023, č. j. 5 As 69/2022-17). V této souvislosti lze poukázat na ve výše citované judikatuře zdůrazněnou povahu zákazu zneužití práva jako prostředku ultima ratio. Intenzity odůvodňující takový zásah ze strany správních orgánů potažmo soudu přitom postup žalobce v této věci rozhodně nedosahuje. Zneužití práva pak nelze shledat ani v podání žaloby proti správnímu rozhodnutí, kterým se žalobce vůči postupu správních orgánů (nadto zcela důvodně) brání.

16. Žalovaným odkazované usnesení NSS ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS, je pak zcela mimoběžné, neboť se zabývá nepřipustností námitek v kasační stížnosti, které nebyly uplatněny již v řízení před krajským soudem, ač tak učiněny být mohly. Nikterak nepojednává o namítaném zneužití práva ani o obdobných skutkových okolnostech.
17. S ohledem na shora uvedené soud shledal žalobu důvodnou a podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. napadené rozhodnutí žalovaného pro vadu řízení zrušil. Současně soud podle § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodl, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude žalovaný podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem, který soud vyslovil v tomto zrušujícím rozsudku. V dalším řízení tedy bude třeba před případným vydáním rozhodnutí ve věci žalobce vyzvat k doplnění odvolání, pokud již pochopitelně neuplyne prekluzivní lhůta, jak uvádí žalovaný.
18. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žalovaného s ohledem na úspěch žalobce zavázal k náhradě žalobcem účelně vynaložených nákladů, jimiž jsou zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč, a dále náklady jeho právního zastoupení. Ty spočívají v odměně zástupce žalobce za dva úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), a písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 2024 (dále jen „AT“), tj. příprava a převzetí zastoupení a podání žaloby [odměna za jeden úkon právní služby činí podle § 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) AT 3 100 Kč], celkem tedy 6 200 Kč, a dále v paušální náhradě hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 AT za každý úkon právní služby. Jelikož zástupce žalobce je plátcem DPH, je nákladem řízení žalobce i částka 1 428 Kč jako náhrada za 21 % DPH, kterou je zástupce žalobce povinen z odměny a náhrad odvést. Náklady žalobce tak činí celkem 11 228 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu, který o ní rozhodne.

Nesplní-li povinný dobrovolně povinnost uloženou mu výrokem II. tohoto rozsudku, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí nebo exekuci.

Olomouc 5. března 2025

JUDr. Michal Jantoš v. r.
předseda senátu