

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **pplk. Ing. P. N.**, zast. JUDr. Jitkou Tutterovou, advokátkou se sídlem Ječná 1, Praha 2, proti žalované: **Generální inspekce bezpečnostních sborů**, se sídlem Skokanská 2311/3, Praha 6, proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 1. 2013, č. j. 2/2013, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 9. 2015, č. j. 11 Ad 4/2013 – 66,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 9. 2015, č. j. 11 Ad 4/2013 – 66, **se zrušuje**.

II. Rozhodnutí žalované ze dne 11. 1. 2013, č. j. 2/2013, **se zrušuje.**

III. Rozhodnutí vedoucího 18. oddělení Generální inspekce bezpečnostních sborů ze dne 4. 10. 2012, č. j. 962/2012, **se zrušuje.**

IV. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

V. Žalovaná **je povinna** nahradit žalobci náklady soudního řízení o žalobě a kasační stížnosti v celkové výši **28 570 Kč**, k rukám jeho zástupkyně JUDr. Jitky Tutterové, advokátky se sídlem Ječná 1, Praha 2, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

VI. Žalobci **se vrací** zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši **5 000 Kč**, který mu bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně JUDr. Jitky Tutterové, advokátky se sídlem Ječná 1, Praha 2.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta jeho žaloba proti shora označenému rozhodnutí žalované. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí vedoucího 18. oddělení Generální inspekce bezpečnostních sborů ze dne 4. 10. 2012, č. j. 962/2012, kterým byl stěžovatel zproštěn výkonu služby, byla mu nařízena po dobu zproštění výkonu služby dosažitelnost v místě trvalého pobytu s tím, že mu přísluší po dobu zproštění výkonu služby služební příjem ve výši 50 % služebního příjmu odpovídajícího průměrnému služebnímu příjmu.

I. Vymezení věci

[2] Věc je před Nejvyšším správním soudem projednávaná po druhé. Rozsudkem ze dne 20. 11. 2014, č. j. 9 As 155/2014 – 32, zrušil soud ke kasační stížnosti stěžovatele usnesení městského soudu ze dne 28. 4. 2014, č. j. 11 Ad 4/2013 - 36, kterým byla žaloba proti shora označenému rozhodnutí žalované odmítnuta pro nepřípustnost, a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[3] Stěžovatel namítal zejména porušení svých procesních práv, neboť prvním úkonem služebního funkcionáře v řízení bylo až předání prvostupňového rozhodnutí ze dne 4. 10. 2012. Nemohl proto uplatnit práva, která jsou zakotvena v § 174 odst. 1 písm. a) a písm. b) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o služebním poměru“). Dále namítal, že prvostupňový orgán postoupil spis se svým stanoviskem, aniž by vyčkal doplnění odvolání. Jeho rozhodnutí považuje za nepřezkoumatelné. Je přesvědčen, že odvolací orgán zcela nahradil odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, což považuje za nezákonný postup.

[4] Městský soud přisvědčil pouze námitce o nesprávně vedeném řízení. Z § 178 odst. 1 zákona o služebním poměru vyplývá, že řízení se zahajuje na žádost účastníka nebo z podnětu bezpečnostního sboru. Podle § 178 odst. 2 tohoto zákona je řízení zahájeno dnem, kdy je žádost účastníka doručena věcně příslušnému služebnímu funkcionáři (písm. a/) nebo služební funkcionář učiní první úkon vůči účastníku, jestliže se zahajuje řízení z podnětu bezpečnostního sboru (písm. b/). V daném případě není sporu o tom, že řízení o zproštění výkonu služby je řízením, které je zahajováno z podnětu bezpečnostního sboru, řízení je tedy zahájeno dnem, kdy služební funkcionář učiní první úkon vůči účastníku řízení.

[5] Za úkon podle § 178 odst. 2 písm. b) zákona o služebním poměru nelze považovat doručení prvostupňového rozhodnutí. Tento závěr je nutno dovodit z výkladu § 184 odst. 2 zákona o služebním poměru a contrario. V tomto ustanovení je stanoveno, že prvním úkonem ve zvláštním řízení (řízení o propuštění ze služebního poměru podle § 42 odst. 1

písm. d) zákona) může být doručení rozhodnutí o propuštění za podmínek dále stanovených. To znamená, že doručení rozhodnutí ve věci může být prvním úkonem správního orgánu jen v těchto případech. V jiných případech, tedy v případech, kdy nejde o zvláštní řízení (řízení o propuštění podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru), nemůže být doručení rozhodnutí prvním úkonem, který služební funkcionář vůči účastníku řízení učiní.

[6] Po posouzení obsahu spisového materiálu však soud dospěl k závěru, že tato vada nemohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť byla zhojena odvolacím orgánem. V prvé řadě soud přihlédl ke skutečnosti, že důvodem pro vydání rozhodnutí o zproštění výkonu služby byl závěr služebního funkcionáře, že stěžovatel je důvodně podezřelý ze spáchání trestného činu. Uvedené vyplynulo z úředního záznamu ze dne 7. 8. 2012, který byl sepsán policejním orgánem podle § 158 odst. 3 trestního řádu. Tento záznam nemohl stěžovatel žádným způsobem svým vlastním vyjádřením změnit ani zrušit.

[7] Dále soud při úvaze, zda procesní pochybení prvostupňového správního orgánu mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, přihlédl ke skutečnosti, že stěžovatel byl k realizaci svých práv účastníka řízení, uvedených v § 174 odst. 1 písm. a), písm. b) zákona o služebním poměru, vyzván v průběhu odvolacího řízení.

[8] Ze sdělení odvolacího orgánu, resp. poradní komise ze dne 11. 12. 2012 je zřejmé, že byl nejen poučen o složení poradní komise, současně byl poučen o svých právech účastníka řízení podle výše uvedeného ustanovení. To znamená, že realizace práv účastníka správního řízení byla stěžovateli umožněna, byť se tak stalo až v řízení odvolacím.

[9] Soud přihlédl i ke skutečnosti, že stěžovatel svého práva seznámit se s obsahem spisového materiálu využil, pořídil si kopii spisu s tím, že se vyjádří v termínu do 4. 1. 2013. Podáním ze dne 3. 1. 2013 pak vyjádření k obsahu spisového materiálu předložil, poukázal na skutečnost, že se vedoucí oddělení nevyjádřil k odůvodnění odvolání a, že dne 4. 10. 2012 podal policejnímu orgánu [2. oddělení Generální inspekce bezpečnostních sborů (GIBS)] vysvětlení, na které odkázal i v odůvodnění odvolání a které není součástí spisového materiálu. Požádal o to, aby vedoucí 18. oddělení GIBS své vyjádření doplnil v návaznosti na podané odůvodnění odvolání a navrhl, aby správní spis byl doplněn o vysvětlení ze dne 4. 10. 2012, jež bylo sepsáno policejním orgánem 2. oddělení GIBS. Dále uvedl, že má za to, že pominuly důvody pro zproštění výkonu služby. Konstatoval, že se proti rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru odvolal pro nedodržení prekluzivní lhůty uvedené v § 42 odst. 4 zákona o služebním poměru. Navrhl, aby spis byl doplněn o rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru a odvolání proti tomuto rozhodnutí. Z obsahu spisového materiálu vyplývá, že správní spis byl následně doplněn podle požadavků stěžovatele.

[10] V postoupení odvolání před jeho doplněním, ani ve stanovisku prvostupňového orgánu k postoupení spisu, městský soud vady řízení neshledal.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[11] Proti rozsudku městského soudu brojí stěžovatel kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[12] Nesouhlasí zejména se závěry soudu ohledně zásahů do jeho procesních práv. Odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2007, č. j. 4 As 73/2006 - 102, ve kterém soud konstatoval, že nutnost zachování procesních práv účastníka řízení ve fázi před vydáním rozhodnutí zcela jednoznačně brání tomu, aby prvním úkonem v řízení, jimiž se tedy řízení vedené z podnětu služebního funkcionáře zahajuje, bylo teprve doručení prvostupňového rozhodnutí.

[13] Aplikovatelnost tohoto rozhodnutí, resp. jeho závěrů i na služební zákon účinný v současné době dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 7. 2015, č. j. 8 As 83/2014 – 43, protože základní zásady řízení ve věcech služebního poměru zůstaly i přes změnu zákonné úpravy stále tytéž. Současně soud konstatoval, že tímto nezákonným postupem jsou účastníku řízení upřena veškerá procesní práva a takovou vadu již z povahy věci nemůže následně odstranit odvolací orgán.

[14] Stěžovatel dále namítá, že městský soud žádným způsobem nezkoumal, zda náměstek ředitele GIBS měl skutečně pravomoc v dané věci rozhodnout. Trvá také na své námitce, že odvolací spis neměl být postoupen, aniž by prvostupňový orgán vyčkal doplnění odvolání. Stanovisko prvostupňového správního orgánu se může dotknout jeho práv, neboť má - li takovéto stanovisko vady, jsou těmito vadami bezpochyby dotčena práva účastníka. Nelze souhlasit ani s tím, že existence a zejména obsah stanoviska nejsou pro řízení rozhodné.

[15] S ohledem na vše výše uvedené navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil jak rozsudek Městského soudu, tak rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

[16] Žalovaná odkazuje na vyjádření k žalobě a navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[18] Rozhodnutím vedoucího 18. oddělení GIBS ve věcech služebního poměru ze dne 4. 10. 2012, č. 962/2012, byl stěžovatel zproštěn výkonu služby a zároveň mu byla nařízena po dobu zproštění výkonu služby dosažitelnost v místě trvalého pobytu s tím, že je povinen oznámit jiné místo pobytu při déle trvajícím opuštění místa trvalého pobytu. Současně bylo rozhodnuto, že mu přísluší po dobu zproštění výkonu služby služební příjem ve výši 50 % služebního příjmu odpovídajícího průměrnému služebnímu příjmu.

[19] Zproštění bylo odůvodněno tím, že policejním orgánem byly dne 7. 8. 2012 zahájeny úkony trestního řízení ve věci podezření ze spáchání trestného činu – přečinu zneužití pravomoci úřední osoby. Vzhledem k povaze a charakteru věci, která souvisí s vykazováním pracovní činnosti a dalšími záznamy uchovávanými na pracovišti a vzhledem ke svědeckým výpovědím z řad kolegů stěžovatele, dospěl správní orgán k závěru, že by

ponechání ve výkonu služby ohrožovalo důležitý zájem služby zejména tím, že by mohl mařit průběh prošetřování tohoto činu a získávání objektivních informací.

[20] Rozhodnutí prvostupňového orgánu o zproštění výkonu služby bylo vůči stěžovateli prvním úkonem v řízení před správním orgánem prvního stupně.

[21] Osmý senát ve věci sp. zn. 8 As 83/2014 dospěl k jednoznačnému závěru, že zásadním pochybením služebního funkcionáře, které v odvolacím řízení zhojit nelze, je postup, kterým správní orgán v řízení zahajovaném z úřední povinnosti rezignuje na veškerá procesní práva účastníka řízení. Zahájit řízení doručením prvostupňového rozhodnutí lze jen v zákoně o služebním poměru vyjmenovaných případech. Se stěžovatelem lze souhlasit, že tyto závěry jsou plně aplikovatelné na nyní projednávanou věc. Zproštění výkonu služby není mezi těmito zákonem vyjmenovanými případy, což ostatně potvrdil i městský soud.

[22] Nyní rozhodující senát neshledal žádný důvod, proč by se měl od uvedené judikatury odklonit a předložit věc s odlišným stanoviskem rozšířenému senátu. Naopak plně se s posouzením osmého senátu ztotožňuje.

[23] Dle § 174 odst. 1 zákona o služebním poměru má účastník právo nahlížet do spisu a pořizovat si z něj výpisy, navrhovat 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 vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění.

[24] Jelikož správní orgán prvního stupně stěžovatele neinformoval o zahájení řízení a prvním úkonem v řízení bylo až doručení rozhodnutí o zproštění výkonu funkce, nemohl stěžovatel žádné z těchto práv využít. Tímto způsobem došlo doslova k „vymazání“ řízení před správním orgánem prvního stupně a takovou vadu z povahy věci odvolací orgán odstranit nemohl. Při opačném výkladu by zákonem zakotvené dvojinstanční řízení postrádalo jakýkoliv smysl.

[25] Úvaha městského soudu, že uvedený postup nemohl mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť účastník správního řízení stejně žádným způsobem svým vlastním vyjádřením nemůže změnit ani zrušit úřední záznam sepsaný orgány činnými v trestním řízení, není pro takový závěr dostačující.

[26] Zproštění výkonu funkce je nástrojem preventivní povahy, který lze aplikovat u příslušníků důvodně podezřelých ze spáchání trestného činu, kázeňského přestupku nebo jednání, které má znaky přestupku nebo jiného správního deliktu, a to pouze za splnění podmínek obsažených v § 40 odst. 1 zákona o služebním poměru. Zákon ukládá zproštění, jestliže by ponechání příslušníka bezpečnostního sboru ve výkonu služby ohrožovalo důležitý zájem služby nebo ohrožovalo průběh prošetřování jeho jednání. Po dobu, po kterou je zproštěn výkonu služby se pozastaví příslušníkova oprávnění a povinnosti, které pro něj vyplývají z předpisů upravujících činnost bezpečnostního sboru a jeho příslušníků. Pominou-li důvody, výkon jeho zproštění se ukončí.

[27] Okolnost, že s příslušníkem bylo zahájeno trestní stíhání, proto bez dalšího neznamená jeho automatické zproštění výkonu služby dle § 40 odst. 1 zákona o služebním poměru. Tato skutečnost je toliko prvotní zákonnou podmínkou pro případné zproštění výkonu služby. Další podmínkou je nutnost služebního funkcionáře v rámci správního uvážení na základě konkrétních skutkových okolností dospět k závěru, že ponechání příslušníka ve výkonu služby bude ohrožovat důležitý zájem služby nebo prošetřování jeho jednání.

[28] Služební funkcionář proto musí umožnit obviněnému tvrdit z jeho pohledu pro řízení podstatné skutečnosti a na podporu svých tvrzení navrhovat důkazy, a to ještě před vydáním prvostupňového rozhodnutí. Skutkové okolnosti jednotlivých případů se totiž mohou značně lišit a nelze vyloučit, že druhá zákonem stanovená podmínka splněna nebude. Tak tomu bude např. v případech, kdy důvody pro postavení mimo službu pominou proto, že stěžejní dokazování je již ukončeno a nebude dán jiný důležitý zájem, proč postavit příslušníka bezpečnostního sboru mimo výkon služby.

[29] Odvolací orgán měl rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pro podstatné porušení zákona o služebním poměru zrušit. V odvolacím řízení lze korigovat podobu odůvodnění, nelze však zhojit vadu, spočívající v úplné rezignaci na prvostupňové řízení a odepření pravidel spravedlivého procesu.

[30] Řízení před správním orgánem prvního stupně bylo zatíženo neodstranitelnou vadou, pro kterou Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí soudu i obě rozhodnutí správních orgánů zrušil. Za těchto okolností se soud posouzením dalších kasačních námitek nezabýval, neboť jejich vypořádání nemůže mít na výroky tohoto rozsudku žádné dopady.

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek městského soudu zrušil. Současně zrušil i rozhodnutí žalované, protože již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro takový postup [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. S ohledem na skutečnost, že postup prvostupňového správního orgánu nelze žádným způsobem zhojit, zrušil soud dle § 78 odst. 3 s. ř. s. i rozhodnutí vedoucího 18. oddělení GIPS ze dne 4. 10. 2012. Žalovaná je názorem Nejvyššího správního soudu vázána.

[32] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházely zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98)

[33] Žalovaná ve věci úspěch neměla, náhrada nákladů řízení jí proto nenáleží. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, neboť rozhodnutí správních orgánů byla zrušena, proto mu soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., přiznal náhradu nákladů řízení proti žalované.

[34] V projednávané věci byl zaplacen soudní poplatek za žalobu ve výši 3000 Kč. Před městským soudem zástupkyně učinila v řízení o žalobě celkem tři úkony právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení, písemné podání ve věci samé (žaloba) a jednání před městským soudem, konané dne 17. 9. 2015 [§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif")]. Za každý úkon právní služby v dané věci náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu] a dále 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, celkem tedy za jeden úkon právní služby náleží 3 400 Kč. Celkem za tři úkony 10 200 Kč. Zástupkyně stěžovatele je plátcem DPH. K nákladům řízení o žalobě se tedy přičítá DPH, tj. 2 142 Kč. Celková částka za řízení před městským soudem činí 15 342 Kč.

[35] V řízení před Nejvyšším správním soudem sp. zn. 9 As 155/2014 byl zaplacen soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč. V řízeních o kasačních stížnostech zástupkyně učinila dva úkony právní služby, a to písemné podání ve věci samé ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu (2 x kasační stížnost). Za jeden úkon právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu] a dále 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. K nákladům řízení o kasačních stížnostech se přičítá DPH, tj. 1 428 Kč. Celková částka za řízení před Nejvyšším správním soudem činí 13 228 Kč.

[36] Celková částka náhrady nákladů řízení před městským soudem a Nejvyšším správním soudem činí 28 570 Kč. Tuto částku je povinna žalovaná uhradit k rukám zástupkyně stěžovatele JUDr. Jitky Tutterové, advokátky se sídlem Ječná 1, Praha 2. Náhrada nákladů řízení je splatná ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[37] Podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 10 Afs 186/2014 – 60, *„[ú]častník řízení podávající ve své věci opakovaně kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu vydanému poté, kdy bylo předcházející rozhodnutí ke kasační stížnosti téhož účastníka Nejvyšším správním soudem zrušeno, již není povinen soudní poplatek za tuto další kasační stížnost platit, pokud ve věci již jednou tento poplatek zaplatil (§ 6a odst. 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích).*" Stěžovatel v řízení o projednávané kasační stížnosti zaplatil soudní poplatek, ačkoli k tomu nebyl povinen. Proto soud v souladu s § 10 odst. 1 zákona o soudních poplatcích rozhodl ve výroku V. o vrácení zaplaceného soudního poplatku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. dubna 2016

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu