

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Daniely Zemanové a Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **Bc. P. M.,** zast. Mgr. Václavem Strouhalem, advokátem se sídlem třída Přátelství 1960, Písek, proti žalovanému: **Policejní prezidium České republiky**, se sídlem Strojnická 935/27, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 10. 2014, čj. PPR-14556-8/ČJ-2014-990131, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2016, čj. 3 Ad 21/2014-61,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2016, čj. 3 Ad 21/2014-61, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ředitel Pyrotechnické služby Policie České republiky, plk. JUDr. M. D. Ph.D., požádal dne 5. 2. 2014 žalovaného, Odbor vnitřní kontroly, o provedení kontroly policistů Pyrotechnické služby. Na základě této žádosti kontrolní pracovníci prověřili dne 6. 2. 2014 plnění služebních úkolů žalobce a jeho kolegy, kpt. Ing. B. M., na specializovaném pracovišti v objektu trhací jámy Ralsko. Existovalo podezření, že se policisté budou v rozporu s pokyny ředitele Pyrotechnické služby v průběhu pracovní doby zdržovat v domě kpt. Ing. M., který se nachází poblíž specializovaného pracoviště. Kontrolní pracovníci se proto zaměřili na pohyb kolem domu pana M. a zjistili, že policisté Pyrotechnické služby v průběhu pracovní doby tento dům několikrát navštívili, při jedné z návštěv se v domě zdrželi téměř 90 minut. V reakci na tato zjištění požádal ředitel Pyrotechnické služby policisty o vyjádření. Policisté shodně vypověděli, že příčinou

opětovných návštěv domu pana M. byla přetrvávající střevní nevolnost pana M. a potřeba výměny oděvu.

[2] Přípisem ze dne 28. 2. 2014 ředitel Pyrotechnické služby informoval žalobce o zahájení řízení z důvodu podezření ze spáchání kázeňských přestupků a současně mu sdělil, že k úkonům spojeným s vedením řízení pověřil pplk. Mgr. B. H.. Dne 13. 3. 2014 se uskutečnilo ústní projednání kázeňského přestupku, v rámci kterého měli žalobce a jeho zmocněnec možnost se seznámit se správním spisem vedeným v této věci. Dne 19. 3. 2014 podal žalobce proti řediteli Pyrotechnické služby námitku podjatosti. Důvod podjatosti spatřoval v tom, že ředitel rozhoduje o svém vlastním podnětu a má být slyšen jako svědek.

[3] Rozhodnutím ze dne 24. 3. 2014 uznal ředitel Pyrotechnické služby žalobce vinným z několika kázeňských přestupků spočívajících ve zneužití služebního vozidla, porušení doby služby a délky přestávek na jídlo a odpočinek a neohlášení zdravotní indispozice pana M., tj. skutečnosti ohrožující výkon služby. Za tato provinění uložil ředitel Pyrotechnické služby žalobci kázeňský trest v podobě snížení základního tarifu o 10 % na dobu dva měsíce. V odůvodnění rozhodnutí se ředitel Pyrotechnické služby vypořádal také s námitkou podjatosti vůči jeho osobě. Podle jeho názoru neuplatnil žalobce tuto námitku bez zbytečného odkladu. Navíc důvody v námitce nejsou s to založit podjatost. Vyšetřování totiž prováděl v souladu se svou kázeňskou pravomocí; navíc není osobou, která podala podnět k zahájení řízení.

[4] Žalobce se proti rozhodnutí ředitele Pyrotechnické služby odvolal. V odvolání zopakoval důvody, pro které shledává ředitele Pyrotechnické služby podjatým. Žalovaný rozhodnutím citovaným v záhlaví změnil výčet kázeňských přestupků, za které se žalobce uznává vinným, kázeňský trest ponechal beze změny. Současně věcně přezkoumal důvody v námitce podjatosti a uzavřel, že ředitel Pyrotechnické služby při rozhodování o kázeňském přestupku podjatý nebyl.

[5] Žalobce se bránil žalobou. Městský soud rozsudkem rozhodnutí žalovaného i ředitele Pyrotechnické služby zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Ztotožnil se totiž s žalobní námitkou o podjatosti ředitele Pyrotechnické služby. Podle jeho názoru napadl žalobce podjatost ředitele Pyrotechnické služby včas a o této řádně uplatněné námitce měl služebně nadřízený rozhodnout již před vydáním meritorního rozhodnutí. Postup správních orgánů tak podle soudu mohl mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Důvody podjatosti se soud věcně nezabýval, jelikož by tím předjímal rozhodnutí služebně nadřízeného o námitce podjatosti. Soud se následně vypořádal s dalšími vytýkanými procesními vadami, žádné z námitek však neshledal důvodnými. Námitkami týkajícími se závažnosti kázeňského přestupku a kritérií pro uložení sankce se městský soud nezabýval, jejich posouzení by bylo podle soudu předčasné.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti

[6] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Zrušení správních rozhodnutí považuje za nepřípustný formalismus. Žalobce nemohl být na právech nikterak zkrácen,

jelikož o námitce podjatosti rozhodl služebně nadřízený funkcionář v odvolacím řízení. Městský soud měl námitku podjatosti věcně přezkoumat, což ostatně nepřímo učinil v jiné části rozhodnutí. Navíc upozorňuje, že žalobce dovozuje podjatost ze zcela nepřípadného důvodu. Stěžovatel dále nesouhlasí s posouzením městského soudu, že námitku podjatosti žalobce uplatnil bez zbytečného odkladu poté, co se dozvěděl o důvodech podjatosti. Proto navrhuje napadený rozsudek zrušit a vrátit soudu věc k dalšímu řízení.

[7] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] NSS při posuzování přípustné kasační stížnosti dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil NSS v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Jádrem sporu je, zda správní orgány procesně správně vypořádaly námitku podjatosti.

[11] Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“), neupravuje institut vyloučení služebního funkcionáře z projednávání věci a rozhodování o ní. NSS však již dříve dovodil, že i na řízení ve věcech služebního poměru je nutno aplikovat správní řád v souvislosti se zajištěním požadavku nestrannosti služebního funkcionáře a vydání objektivního rozhodnutí. Je tedy třeba aplikovat § 14 správního řádu (srov. rozsudky ze dne 27. 11. 2013, čj. 3 Ads 133/2012-19, a ze dne 21. 12. 2016, čj. 1 As 303/2016-64, bod 46).

[12] Podle § 14 odst. 2 správního řádu *účastník řízení může namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví. K námitce se nepřihlédne, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil. O námitce rozhodne bezodkladně usnesením služebně nadřízený úřední osoby nebo ten, kdo má obdobné postavení.*

[13] NSS přisvědčuje městskému soudu, že není-li námitka podjatosti předložena služebně nadřízenému funkcionáři, jedná se o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem s možným dopadem na zákonnost rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Z konstantní judikatury NSS vyplývá, že rozhodnutí o námitce podjatosti musí předcházet rozhodnutí o věci samé, tato vada nemůže být dodatečně zhojena v odvolacím řízení (srov. např. rozsudky ze dne 11. 3. 2004, čj. 7 A 192/2000-76, nebo ze dne 21. 12. 2016, čj. 1 As 303/2016-64, bod 54). Správní orgán může pokračovat v řízení již po (nepravomocném) rozhodnutí o námitce podjatosti (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2012, čj. 1 As 55/2012-32). Postup podle § 14 odst. 2 správního řádu, na rozdíl od přezkumu námitky v odvolacím řízení, zajišťuje kvalifikované rozhodnutí o námitce podjatosti. Pokud by bylo přípustné tuto vadu zhojit dodatečně až v odvolacím řízení, stalo by se z § 14 odst. 2 správního řádu prázdné ustanovení, které postrádá význam.

[14] NSS proto *v obecné rovině* považuje úvahy městského soudu za správné a zcela zákonné. Rozhodně pak nejsou formalistické, jak soudí stěžovatel.

[15] Nicméně je třeba zdůraznit, že procesní úprava rozhodování o námitce podjatosti v § 14 odst. 2 správního řádu se neaplikuje v případech, kdy námitka nebyla uplatněna včas. Pokud totiž účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil, nepřihlíží se k ní. Podle stěžovatele přesně taková situace nastala i v nynější kauze. Odkazuje na rozhodnutí ředitele Pyrotechnické služby, ze kterého prý vyplývá, že zmocněnec žalobce se s důvody podjatosti seznámil již dříve v paralelně probíhajícím, souvisejícím řízení. Městský soud se těmito okolnostmi podle stěžovatele vůbec nezabýval a omezil se pouze na formální zohlednění dne, kdy se konalo ústní jednání. Stěžovatel proto nesouhlasí se závěrem městského soudu, že námitku podjatosti žalobce uplatnil včas.

[16] NSS k tomu uvádí, že žalobce podal námitku podjatosti dne 19. 3. 2014. V námitce se nejprve odvolává na ústní projednání přestupku dne 13. 3. 2014 a konstatuje, že žádal v souladu s § 186 odst. 2 zákona o služebním poměru, ve znění do 30. 9. 2016, výslech osoby, která dala podnět k zahájení řízení. Touto osobou, jak se prý dozvěděl ze spisu, je ředitel Pyrotechnické služby. Námitku podle svých slov podává z procesní opatrnosti, jelikož je mu známo, že v podobném kázeňském řízení s kolegou kpt. Ing. M. byl výslech odmítnut. Žalobce v námitce dále konstatuje, že „[ř]*editel JUDr. D. je osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu, o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti. Tento poměr lze spatřovat v tom, že je osobou, která dala podnět a která musí být ze zákona slyšena jako svědek v řízení. Tento poměr již sám o sobě vylučuje ředitele z řízení a z úkonů při vydávání rozhodnutí. Vzhledem k této skutečnosti lze pochybovat o podjatosti ředitele a o jeho nestranném rozhodování v situaci, kdy má rozhodnout o svém vlastním podnětu*“.

[17] Podle městského soudu byla tato námitka podjatosti uplatněna včas a to z důvodu, že „*námitku podjatosti podal žalobce dne 19. 3. a výslovně se v ní odvolává na ústní projednání kázeňského přestupku dne 13. 3. 2014. Takovýto časový odstup nepokládá soud za natolik velký, aby bylo možno usoudit na opožděné uplatnění námitky podjatosti*“. NSS je však přesvědčen, že včasnost podání námitky podjatosti nelze odvozovat až od konání ústního jednání dne 13. 3. 2014. Je pravda, že žalobce v námitce podjatosti odkazuje na ústní jednání dne 13. 3. 2014, při kterém požádal o výslech ředitele Pyrotechnické služby. Nicméně žalobce shledává důvod podjatosti v tom, že ředitel Pyrotechnické služby je osobou, která dala podnět k zahájení řízení a která musí být ze zákona slyšena jako svědek v řízení. Podle slov žalobce „*tento poměr již sám o sobě vylučuje ředitele z řízení a z úkonů při vydávání rozhodnutí.*“ Pro posouzení podjatosti ředitele Pyrotechnické služby tedy není významné, že žalobce při ústním jednání dne 13. 3. 2014 požádal o výslech této osoby.

[18] Poznatky o tom, zda je ředitel osobou, která podala podnět k zahájení řízení, vyplývají z listin dokumentující činnost ředitele Pyrotechnické služby před zahájením řízení. Konkrétně jde o dvě listiny ze dne 5. 2. 2014, žádost o součinnost a žádost o zjištění údajů. Nejedná se o poznatky, které by vyšly najevo až při ústním projednání přestupku

dne 13. 3. 2017. Bylo proto možné se s nimi seznámit již dříve. Není proto správné včasnost uplatnění námitky podjatosti automaticky odvozovat od data konání jednání dne 13. 3. 2014.

[19] Městský soud zcela opomenul argumentaci ředitele Pyrotechnické služby v rozhodnutí ze dne 24. 3. 2014. Zde ředitel vysvětlil, z jakých konkrétních okolností usuzuje na opožděné uplatnění námitky. Uvedl, že zmocněnec žalobce zastupoval rovněž jeho kolegu, kpt. Ing. M., který byl též kázeňsky stíhán v souvislosti s porušením povinností při službě dne 6. 2. 2014. Se skutečnostmi, ze kterých dovozuje žalobce podjatost ředitele Pyrotechnické služby, byl prý zmocněnec žalobce seznámen již v řízení s panem M. dne 24. 2. 2014 a dne 28. 2. 2014 v tomto řízení zjistil, že ředitel Pyrotechnické služby nebude vyslechnut. NSS k tomu dodává, že žalobce udělil dne 5. 3. 2014 zmocněnci, Mgr. A. L., plnou moc pro zastupování v celém řízení.

[20] Z tvrzení ředitele Pyrotechnické služby lze tedy dovodit, že zmocněnec žalobce již od prvního dne převzetí zastupování žalobce, tj. od 5. 3. 2014, věděl, kdo „*podal podnět k zahájení řízení v žalobcově věci*“. Ze služebních předpisů současně vyplývá, že stejná osoba v této věci také rozhodne (§ 2 odst. 1 zákona o služebním poměru ve spojení s čl. 12 odst. 4 Závazného pokynu policejního prezidenta č. 75/2013, kterým se stanoví rozsah pravomocí služebních funkcionářů jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru příslušníků Policie ČR). Podle § 5 odst. 3 zákona o služebním poměru *je služební předpis pro příslušníky závazný*. Ostatně také městský soud na s. 7 napadeného rozsudku dovodil, že vnitřní předpisy mají být příslušníkům bezpečnostního sboru známy. Z toho vyplývá, že žalobce mohl podat námitku podjatosti již od 5. 3. 2014, tj. víc než týden před konáním ústního jednání dne 13. 3. 2014 a dva týdny před skutečným uplatněním námitky podjatosti dne 19. 3. 2014. NSS zdůrazňuje, že vědomost o skutečnosti zakládající podjatost nelze zpravidla odvozovat od vědomosti zmocněnce, ale samotného účastníka. Nicméně věci, ve kterých zmocněnec žalobce a kpt. Ing. M. vystupoval, jsou natolik provázané, že v tomto případě nelze od jejich spojitosti odhlédnout.

[21] NSS má za to, že námitku podjatosti předloženou až dne 19. 3. 2014 je v takovém případě třeba skutečně považovat za opožděnou. To, zda je podmínka bezodkladnosti dodržena, záleží na okolnostech konkrétního případu a nelze pevně stanovit dobu, po jejímž uplynutí bude námitka podjatosti automaticky považována za opožděnou. Obvykle se za včasnou považuje námitka uplatněná řádově v průběhu několika dnů (srov. k tomu inspirativně § 8 odst. 5 s. ř. s.). V řízení o kázeňském přestupku příslušníka bezpečnostního sboru je navíc na včasnost námitky podjatosti třeba klást mimořádný důraz, a to s ohledem na krátké lhůty pro uložení trestu za kázeňský přestupek. Podle § 186 odst. 9 zákona o služebním poměru, ve znění do 30. 9. 2016, [k]*ázeňský trest za kázeňský přestupek lze uložit nejpozději do 2 měsíců ode dne, kdy se služební funkcionář dozvěděl o jednání, které má znaky kázeňského přestupku, a nejpozději do 1 roku ode dne, kdy ke spáchání kázeňského přestupku došlo*. Jiný než právě uvedený výklad by mohl z námitky podjatosti vytvořit jednoduchý zdržovací prostředek.

[22] Tvrzení ředitele Pyrotechnické služby městský soud při hodnocení včasnosti námitky podjatosti nevzal vůbec v potaz. Tyto skutečnosti, rozhodné pro posouzení věci, nijak neověřil.

[23] Posouzení včasnosti má přitom na procesní postup při přezkumu námitky podjatosti zásadní vliv. Není-li námitka podjatosti podána bez zbytečného odkladu poté, co se účastník řízení o důvodech podjatosti dozvěděl, nepřihlíží se k ní (§ 14 odst. 2 správního řádu). To v praxi znamená, že o takové námitce se nerozhoduje samostatným usnesením, účastník, který námitku podjatosti podá opožděně, ztrácí procesní „privilegium" kvalifikovaného rozhodnutí o takové námitce. To ale neznamená, že by se skutečnostmi, které v ní uvede, neměl příslušný správní orgán vůbec zabývat. Je tomu tak proto, že podjatost nastává přímo ze zákona při splnění podmínek stanovených v § 14 odst. 1 správního řádu. S námitkou bude správní orgán nakládat jako s neformálním podnětem, na jehož základě tvrzenou podjatost úřední osoby z moci úřední prověří (rozsudek ze dne 30. 1. 2013, čj. 1 As 89/2010-152, bod 29). Správní orgány se v souladu s těmito závěry tvrzenou podjatostí poměrně rozsáhle věcně zabývaly v meritorních rozhodnutích. Poskytly ucelenou argumentaci, kterou se vypořádaly s žalobcem tvrzenými důvody podjatosti. K námitce se tedy vedle ředitele Pyrotechnické služby věcně vyjádřil v rozhodnutí o odvolání také stěžovatel, který je dle § 14 odst. 2 správního řádu služebně nadřízený osoby, jejíž podjatost se namítá (srov. § 190 odst. 6 zákona o služebním poměru a rozsudek ze dne 22. 3. 2013, čj. 5 As 43/2011-185).

[24] NSS uzavírá, že argumentace městského soudu o včasném uplatnění námitky podjatosti je nesprávná. Protože námitka podjatosti byla opožděná, je soud povinen důvody podjatosti uvedené žalobcem přezkoumat. NSS v nynějším řízení nemůže důvody podjatosti hodnotit a vyjádřit se k související argumentaci stěžovatele. Nahradil by tím činnost městského soudu, který se k důvodům tvrzené podjatosti dosud nevyslovil. Argumentaci na s. 8 napadeného rozsudku nelze považovat za dostatečné vypořádání se s tvrzenými důvody podjatosti. Městský soud zde primárně posuzoval otázku, zda měl být ředitel Pyrotechnické služby vyslechnut jako svědek, nikoliv zda je pro svůj poměr k věci podjatý.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Kasační stížnost je tedy důvodná, proto NSS napadený rozsudek zrušil a věc soudu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V dalším řízení je soud vázán právním názorem NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[26] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. září 2017

Zdeněk Kühn
předseda senátu