

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **Ing. B. M.,** zast. Mgr. Václavem Strouhalem, advokátem, se sídlem Přátelství 1960, Písek, proti žalovanému: **Policejní prezident České republiky,** se sídlem Strojnická 935/27, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 9. 2014, č. j. PPR-14554-12/ČJ-2014-990131, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2016, č. j. 11 Ad 26/2014 - 82,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2016, č. j. 11 Ad 26/2014 - 82, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím ředitele Pyrotechnické služby Policie České republiky ze dne 24. 3. 2014, č. j. 5/2014, byl žalobce uznán vinným ze spáchání kázeňských přestupků porušení základních povinností příslušníka, kterých se měl dopustit tím, že v rozporu s trvalým úkolem č. 4 ředitele pyrotechnické služby dne 6. 2. 2014 neohlásil odpovědnému vedoucímu příslušníkovi zdravotní indispozici, která mu bránila ve výkonu služby, a dále tím, že v rámci výkonu služby dne 6. 2. 2014 porušil služební povinnosti týkající se dodržování doby služby a délky stanovených přestávek na jídlo a odpočinek, které pro něj vyplývají z rozkazu ředitele pyrotechnické služby č. 1. Žalobci byl uložen kázeňský trest snížení základního tarifu o 10% na dobu dvou měsíců. Pod bodem II. citovaného rozhodnutí bylo zastaveno řízení ve věci kázeňského přestupku pro podezření z porušení zákona ve spojitosti s údajným porušením zásad schvalování jízd a používání služebních dopravních prostředků pro služební a pracovní účely.

[2] Žalobce se proti rozhodnutí ředitele Pyrotechnické služby odvolal. O odvolání rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 9. 2014, č. j. PPR-14554-12/ČJ-2014-990131,

kterým změnil výčet kázeňských přestupků, pro které byl žalobce shledán vinným, a kázeňský trest ponechal beze změny.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu. Městský soud shledal důvodnou námitku nesprávného postupu žalovaného při rozhodování o námitce tvrzené podjatosti služebního funkcionáře, který ve věci rozhodoval v prvním stupni, žalobě proto vyhověl a rozsudkem označeným v záhlaví tohoto rozhodnutí zrušil rozhodnutí žalovaného i ředitele Pyrotechnické služby a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Ostatní námitky žalobce mířící do merita věci samé neshledal soud důvodnými. Jinými slovy, městský soud konstatoval (str. 13 napadeného rozsudku), že „*z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalovaná se zabývala námitkou neurčitosti skutku (strana 7 napadeného rozhodnutí), námitkou neseznámení se se spisovou dokumentací (strana 7), námitkou vydání rozhodnutí v nepřítomnosti žalobce (strana 7), námitkami ohledně zákonnosti podkladů pro rozhodnutí (strany 7 a 8), námitkou posouzení zdravotního stavu žalobce (strana 8), námitkou nepřezkoumatelnosti výroku o vině a kázeňském potrestání (strany 8 a 9).* Napadené rozhodnutí stěžovatele tedy městský soud zrušil výhradně pro vadu řízení, která předcházela vydání napadeného rozhodnutí.

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Stěžovatel připustil, že při posuzování námitky podjatosti nebylo postupováno striktně podle § 14 správního řádu, současně ale odmítl, že by zvoleným postupem byl žalobce krácen na svých právech. Podle jeho názoru není zřejmé, jak mohla případná podjatost služebního funkcionáře ovlivnit zákonnost rozhodnutí ve věci samé, jestliže městský soud posoudil napadené rozhodnutí jako věcně správné. Poukázal na to, že s námitkou podjatosti se vypořádal již ředitel Pyrotechnické služby v rozhodnutí č. 5/2014 ze dne 24. 3. 2014, kde konstatoval, že námitka nebyla uplatněna včas, resp. není důvodná. Následně námitku podjatosti vypořádal ve svém rozhodnutí i stěžovatel, který ji rovněž shledal nedůvodnou. Námitka podjatosti byla tedy dostatečně a přezkoumatelně vypořádána a městský soud ji mohl věcně posoudit. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a z důvodů uplatněných stěžovatelem (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); současně zkoumal, zda rozsudek městského soudu netrpí vadami, k nimž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti, a shledal, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný.

[7] Ze správního spisu vyplynuly tyto pro věc podstatné skutečnosti: Na základě žádosti ředitele pyrotechnické služby Policie České republiky, plk. JUDr. M. D. Ph.D., prověřil stěžovatel plnění služebních úkolů žalobce a jeho kolegu, Bc. P. M., na specializovaném pracovišti v objektu trhací jámy Ralsko. Důvodem kontroly bylo podezření, že se policisté budou v rozporu s pokyny ředitele Pyrotechnické služby zdržovat v průběhu pracovní doby v domě žalobce, který se nachází ve Hvězdově, části obce Ralsko. Pracovníci Odboru vnitřní kontroly zjistili, že žalobce a jeho kolega

v průběhu pracovní doby tento dům několikrát navštívili, přičemž při jedné z návštěv se v domě zdrželi téměř 90 minut. V reakci na tato zjištění požádal ředitel Pyrotechnické služby policisty pyrotechnické služby o vyjádření. Policisté shodně vypověděli, že příčinou opětovných návštěv domu žalobce byla přetrvávající střevní nevolnost žalobce a s tím spojená potřeba očisty a výměny oděvu.

[8] Přípisem ze dne 13. 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. B. Podle záznamu o nahlédnutí ze dne 24. 2. 2014 nahlížel zmocněnec žalobce téhož dne do spisového materiálu kázeňského řízení vedeného proti žalobci. Dne 28. 2. 2014 se uskutečnilo ústní projednání kázeňského přestupku, v rámci kterého žalobce navrhl výslech osoby, která podala podnět k zahájení řízení, současně měli žalobce a jeho zmocněnec možnost se seznámit se správním spisem. Dne 5. 3. 2014 vznesl žalobce námitku podjatosti proti řediteli Pyrotechnické služby JUDr. M. D., Ph.D; v námitce poukázal na to, že při ústním projednání kázeňského přestupku žádal, aby byl v souladu s § 186 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, (dále jen „zákon o služebním poměru“), proveden výslech osoby, která dala podnět k zahájení řízení, přičemž ze spisu vyplývá, že touto osobou je ředitel pyrotechnické služby plk. JUDr. M. D., Ph.D. Žalobce důvod podjatosti spatřoval v tom, že ředitel pyrotechnické služby je osobou, která dala podnět a zároveň osobou, která musí být slyšena jako svědek a tento poměr jej vylučuje z řízení a z úkonů při vydávání rozhodnutí; lze tak pochybovat o podjatosti ředitele v situaci, kdy má rozhodnout o svém vlastním podnětu.

[9] Námitku podjatosti vůči své osobě vypořádal ředitel Pyrotechnické služby v rozhodnutí ze dne 24. 3. 2014, kde konstatoval, že žalobce neuplatnil námitku podjatosti včas, proto k ní nelze přihlédnout. Konstatoval, že zmocněnec žalobce nahlížel dne 24. 2. 2014 do spisového materiálu, takže mu byl znám obsah spisu. Dne 28. 2. 2014 při ústním projednání navrhl žalobce výslech ředitele Pyrotechnické služby jako osoby, která dala podnět k zahájení řízení a teprve dne 5. 3. 2014 uplatnil žalobce námitku podjatosti. Žalobce tedy neuplatnil námitku bez zbytečného odkladu, tj. nejpozději 28. 2. 2014, neboť již od 24. 2. 2014 znal celý obsah spisového materiálu. Pokud žalobce shledal podjatost ředitele Pyrotechnické služby v tom, že měl dát podnět k zahájení řízení tím, že si vyžádal součinnost OVK, tak o této skutečnosti žalobce věděl ode dne 24. 2. 2014, tj. 9 dní před tím, než námitku podjatosti uplatnil. Ředitel Pyrotechnické služby se zabýval rovněž věcnými důvody námitky podjatosti a podjatost u své osoby neshledal.

[10] Důvody, pro které shledává ředitele Pyrotechnické služby podjatým, zopakoval žalobce v odvolání podaném proti rozhodnutí ředitele Pyrotechnické služby; žalovaný se jimi zabýval a ve svém rozhodnutí uzavřel, že ředitel Pyrotechnické služby při rozhodování o kázeňském přestupku podjatý nebyl.

[11] V žalobě pak žalobce trval na tom, že služební funkcionář rozhodující v prvním stupni byl podjatý, poukázal na skutečnost, že o podjatosti měl pochybnosti i senát poradní komise, a dále namítl, že o námitce podjatosti nebylo rozhodnuto procesně správným způsobem. K žalobě se vyjádřil stěžovatel podáním ze dne 2. 4. 2015, v němž zopakoval, že námitka podjatosti nebyla uplatněna bez zbytečného odkladu, a uvedl, že

námitku věcně vypořádali služební funkcionáři obou stupňů, kteří neshledali pochybnosti o nepodjatosti služebního funkcionáře.

[12] Městský soud přisvědčil námitce stěžovatele, že o námitce podjatosti nebylo rozhodnuto řádným způsobem. Podle městského soudu mělo být postupováno dle § 14 správního řádu, námitka podjatosti měla být předložena bez zbytečného odkladu po jejím vznesení nadřízenému funkcionáři a teprve po jeho pravomocném rozhodnutí o námitce mělo být pokračováno v řízení. Jestliže se s námitkou podjatosti vypořádal žalovaný až v odůvodnění svého rozhodnutí, bylo řízení předcházející jeho vydání zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Rozhodnutí o tom, zda je pracovník správního orgánu vyloučen, musí předcházet rozhodnutí ve věci samé a pracovník, jemuž jinak projednání a rozhodnutí ve věci přísluší, je povinen vyčkat rozhodnutí o námitce a nesmí být činěny žádné úkony, vyjma neodkladných. Městský soud neposuzoval věcné důvody, pro které byla námitka podjatosti vznesena, neboť, jak konstatoval, by předjímal rozhodnutí správního orgánu.

[13] 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, č. j. 3 Ads 133/2012 - 19, a ze dne 21. 12. 2016, č. j. 1 As 303/2016 - 64, bod 46).

[14] 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.*

[15] Pokud jde o řádný procesní postup při přezkumu námitky podjatosti služebního funkcionáře, odkazuje Nejvyšší správní soud na rozsudek zdejšího soudu ze dne 6. 9. 2017, č. j. 10 As 68/2017 - 32. V něm Nejvyšší správní soud v identické věci jiného žalobce, Bc. P. M., kolegy stěžovatele, který byl rovněž kázeňsky stíhán v souvislosti s porušením povinností při službě dne 6. 2. 2014, rozhodoval o kasační stížnosti žalovaného proti rovněž zrušujícímu rozsudku městského soudu, ve kterém soud shodně jako v projednávané věci shledal nesprávným postup služebních funkcionářů při rozhodování o námitce podjatosti. Ve zmíněné věci žalobce Bc. P. M. přisvědčil Nejvyšší správní soud v obecné rovině městskému soudu v tom, 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.]. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku uvedl: *„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, č. j. 7 A 192/2000 - 76, nebo ze dne 21. 12. 2016, č. j. 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.“

[16] Současně však Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku zdůraznil, 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.“.*

[17] Nejvyšší správní soud neshledal důvod odchýlit se od výše uvedených závěrů, k nimž dospěl v rozsudku č. j. 10 As 68/2017 – 32. Rovněž v nyní projednávané věci je proto nutno v obecné rovině dát za pravdu městskému soudu v tom, že námitka podjatosti má být předložena služebně nadřízenému funkcionáři, který o ní bezodkladně rozhodne. Jak bylo ale zmíněno, předpokladem pro uvedený postup je včasné uplatnění námitky podjatosti. Nejvyšší správní soud ale musí konstatovat, že otázkou včasnosti námitky podjatosti se městský soud v napadeném rozhodnutí nezabýval a hodnocení této skutečnosti, které je nezbytné pro závěr, zda měla být námitka předložena služebně nadřízenému funkcionáři, zcela pominul; přitom pro posouzení této otázky měl dostatek podkladů ve spise. Městský soud tak zcela opomenul argumentaci stěžovatele a zejména argumentaci ředitele Pyrotechnické služby v rozhodnutí ze dne 24. 3. 2014, kde uvedl, z jakých konkrétních okolností usuzuje na opožděnost námitky podjatosti (viz shrnutí této argumentace shora). Jak zdejší soud v již výše citovaném rozhodnutí uvedl, *„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, č. j. 1 As 89/2010 - 152, bod 29).“*

[18] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že odůvodnění napadeného rozsudku postrádá závěr o tom, zda žalobce uplatnil námitku podjatosti bez zbytečného odkladu poté, co se prokazatelně dozvěděl o důvodu vyloučení příslušného služebního funkcionáře. Odůvodnění rozhodnutí městského soudu je v této části neúplné a Nejvyšší správní soud z uvedeného důvodu shledal napadený rozsudek v části, v níž byla městským soudem shledána důvodnou námitka nesprávného postupu při rozhodování o námitce podjatosti, nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Jedná se přitom o vadu, ke které je Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout i bez návrhu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Teprve poté, co městský soud přezkoumá závěry žalovaného o opožděnosti námitky podjatosti, bude postaveno najisto, zda měl být ve věci aplikován § 14 odst. 2 správního řádu a námitka měla být předložena nadřízenému funkcionáři. Nejvyšší správní soud dodává, že včasnost podané námitky nemůže sám posoudit, neboť by tak nepřípustně nahradil činnost městského soudu.

[19] Nejvyšší správní soud s ohledem na shora uvedené zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení; v něm je městský soud vázán právním názorem výše vysloveným. V novém rozhodnutí rozhodne městský soud rovněž o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 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 14. listopadu 2017

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu