

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **L. D.**, zastoupena JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Bubeníčkova 502/42, Brno, proti žalovanému: **první náměstek policejního prezidenta,** Policejní prezidium České republiky, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2016, č. j. 3 Ad 3/2016 - 96,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Ředitel Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje ve věcech služebního poměru, kterým byl v době vydání rozhodnutí Mgr. Bc. Tomáš Tuhý, vydal dne 12. 7. 2011 rozhodnutí č. j. RŘKŘPMSK-OP-123/2011, kterým podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“) propustil žalobkyni ze služebního poměru příslušníků Policie České republiky (dále též „Policie ČR“). Při vydání tohoto rozhodnutí vycházel z usnesení státního zástupce Okresního státního zastupitelství v Ostravě ze dne 29. 6. 2011, č. j. SV 8/2011, které mu bylo doručeno dne 4. 7. 2011. Tímto usnesením bylo vůči žalobkyni zahájeno trestní stíhání z důvodu, že v rámci organizované skupiny poskytovala informace o průběhu a stavech správních řízení o udělení povolení k pobytu cizincům další osobě a napomáhala cizincům k neoprávněnému pobytu, za což přijala i úplatek ve formě finanční hotovosti a věcných darů.

[2] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala žalobkyně odvolání, které policejní prezident (kterým v tu dobu byl Mgr. Petr Lessy) zamítl rozhodnutím ze dne 14. 10. 2011, č. j. PPR-15518-5/ČJ-2011-99KP, a potvrdil odvoláním napadené rozhodnutí.

[3] Rozhodnutí o odvolání napadla žalobkyně správní žalobou u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 10. 12. 2014, č. j. 9 Ad 25/2011 - 53, napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

[4] V průběhu opětovně prováděného odvolacího řízení žalobkyně (podáním ze dne 31. 7. 2015) namítla podjatost policejního prezidenta (kterým v tu dobu byl Mgr. Bc. Tomáš Tuhý) z důvodu uvedeného v § 14 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť Mgr. Bc. Tomáš Tuhý rozhodoval i v řízení v prvním stupni.

[5] V návaznosti na uvedenou námitku policejní prezident žalobkyni přípisem (nazvaným Oznámení o vyřízení námitky podjatosti) ze dne 10. 9. 2015, č. j. PPR-15518-42/ČJ-2011-990131, sdělil, že ve věci bude v souladu s vnitřním předpisem (organizačním řádem) rozhodovat žalovaný, tj. první náměstek policejního prezidenta.

[6] Žalobkyně (v podání ze dne 24. 9. 2015) uplatnila další námitku podjatosti. Dovozovala existenci tzv. systémové podjatosti z důvodu, že žalovaný je podřízený policejnímu prezidentovi. Navrhla, aby policejní prezident předložil původní námitku nadřízenému správnímu orgánu, resp. navrhla postup podle § 131 odst. 4 správního řádu.

[7] Rozhodnutím ze dne 1. 12. 2015, č. j. PPR-15518-51/ČJ-2011-990131, žalovaný rozhodl o odvolání žalobkyně tak, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnil v intencích zrušujícího rozsudku Městského soudu v Praze. Přisvědčil správnímu orgánu I. stupně, že byly dány důvody k propuštění žalobkyně ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru. V odůvodnění vypořádal i námitku podjatosti obsaženou v podání ze dne 24. 9. 2015. Uvedl, že nebyly dány podmínky pro to, aby věc byla postoupena nadřízenému orgánu (ministrovi vnitra), neboť ten nemá generální personální pravomoc k rozhodování ve věcech služebního poměru příslušníků Policie ČR. V případě, kdy nelze použít správní řád, je nutno postupovat dle vnitřního předpisu (organizačního řádu), který určuje k rozhodování prvního náměstka policejního prezidenta.

II.

[8] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze (dále také „městský soud“). Městský soud žalobě vyhověl a rozhodnutí žalovaného zrušil.

[9] Podle městského soudu došlo k porušení § 14 správního řádu. O první námitce podjatosti obdržela žalobkyně toliko prosté sdělení od policejního prezidenta, vůči němuž námitka podjatosti směřovala, o druhé námitce podjatosti nebylo samostatně rozhodnuto. Tato námitka byla vypořádána až v žalobou napadeném rozhodnutí. Toto rozhodnutí nadto vydal žalovaný (první náměstek policejního prezidenta), který je přímým

podřízeným policejního prezidenta Mgr. Bc. Tomáše Tuhého, a je tedy z rozhodování vyloučen.

[10] Městský soud se dále zabýval otázkou, kdo měl ve věci samé rozhodovat. Předestřel čtyři možnosti postupu: Prvním postupem je postup, který zvolili služební funkcionáři. Tento postup odporoval správnímu řádu, a proto jej nelze použít. Druhým zvažovaným postupem byla aplikace § 14 odst. 6 správního řádu. Tento postup však městský soud vyloučil z důvodu, že Policejní prezidium ČR nelze považovat za ústřední orgán státní správy. Následně městský soud nastínil možnost analogické aplikace § 131 odst. 4 správního řádu. I tuto možnost však městský soud vyloučil, a to z důvodu, že by ve věci stejně rozhodovala osoba služebně podřízená policejnímu prezidentovi. Městský soud se přiklonil ke čtvrté možnosti, tj. k analogické aplikaci § 131 odst. 1 písm. a) správního řádu, podle něhož nadřízený správní orgán může na podnět příslušného správního orgánu nebo na požádání účastníka věc usnesením převzít místo podřízeného správního orgánu a rozhodnout jako správní orgán nižšího stupně, týká-li se řízení otázek, které lze vzhledem k jejich výjimečné obtížnosti nebo neobvyklosti řešit jen s použitím mimořádných odborných znalostí. Podle městského soudu je tímto nadřízeným orgánem ministr vnitra, a tento měl tedy ve věci rozhodovat jako odvolací orgán.

[11] Městský soud uzavřel, že vyloučený policejní prezident nedodržel zákonný postup uvedený v § 14 správního řádu a žalovaný rozhodoval ve věci propuštění žalobkyně, ačkoli byl vyloučen z takového rozhodování. Takové pochybení popřelo služebním zákonem garantovanou dvojinstančnost řízení a porušilo právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Městský soud proto rozhodnutí žalovaného podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušil a uložil mu, aby postupoval v souladu s právními názory vyslovenými v rozsudku, zejména aby při vyřizování námitky podjatosti respektoval § 14 správního řádu.

III.

[12] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s.

[13] Podle stěžovatele rozhodoval místně nepříslušný soud. S ohledem na sídlo správního orgánu I. stupně měl rozhodovat Krajský soud v Ostravě, a nikoliv Městský soud v Praze. Městský soud pochybil i tím, že k projednání věci nenařídil ústní jednání, ačkoliv to stěžovatel výslovně požadoval.

[14] Dále stěžovatel brojil proti důvodům, pro které došlo ke zrušení jeho rozhodnutí. Stěžovatel je názoru, že služební funkcionáři při vyřizování námitek podjatosti nemusí postupovat podle § 14 správního řádu. V dané věci bylo postupováno dle zákona o služebním poměru a v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 3 Ads 133/2012 - 19. Zohledněn byl i závazný názor obsažený v původním zrušujícím rozsudku městského soudu. Městský soud nereflektoval specifické postavení policejního sboru. Ministr vnitra nemá dle § 2 zákona o služebním poměru pravomoc rozhodovat ve věcech služebního poměru vůči všem příslušníkům Policie ČR, ale pouze vůči některým explicitně vyjmenovaným (podle § 2 odst. 2 a 4 zákona o

služebním poměru). Pokud by ministr vnitra rozhodoval ve věci odvolání žalobkyně, překročil by zákon. V podmínkách bezpečnostního sboru nelze použít § 14 odst. 4 správního řádu, neboť nadřízený správní orgán nemůže delegovat pravomoc, kterou sám nedisponuje. Z výše uvedených důvodů nelze s městským soudem souhlasit ani v závěru o nutnosti postupu dle § 131 odst. 1 písm. a) správního řádu. Pro jeho aplikaci nadto nebyly splněny ani zákonné podmínky. Poukázal i na důsledky rozsudku městského soudu.

[15] Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu, věc postoupil místně příslušnému soudu a rozhodl o vrácení náhrady nákladů řízení, kterou stěžovatel podle výroku rozsudku městského soudu uhradil žalobkyni. Alternativně navrhl rozsudek městského soudu zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

IV.

[16] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

V.

[17] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[18] Stěžovatel předně namítal, že napadený rozsudek Městského soudu v Praze je nutno zrušit z důvodu, že tento soud nebyl místně příslušný k projednání věci. Nejvyšší správní soud stěžovateli nepřisvědčil.

[19] Ze soudního spisu městského soudu vyplývá, že v pořadí první žalobu podala žalobkyně k Městskému soudu v Praze ještě před účinností zákona č. 303/2011 Sb. Tímto zákonem došlo ke změně místní příslušnosti správních soudů upravené v § 7 s. ř. s. Podle tehdy účinného znění byl místně příslušným ten krajský soud, v jehož obvodu bylo sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v posledním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany.

[20] O této žalobě byl tedy oprávněn rozhodovat Městský soud v Praze, který také o žalobě rozhodl (rozsudkem ze dne 10. 12. 2014, č. j. 9 Ad 25/2011 - 53, jímž rozhodnutí policejního prezidenta zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení).

[21] O odvolání bylo následně opětovně rozhodnuto (rozhodnutím ze dne 1. 12. 2015). I toto rozhodnutí žalobkyně napadla správní žalobou (doručenou soudu dne 2. 2. 2016), o které rozhodl Městský soud v Praze nyní napadeným rozsudkem ze dne 11. 10. 2016, č. j. 3 Ad 3/2016 - 96.

[22] Ze soudního spisu nevyplývá, že by stěžovatel v řízení před městským soudem uplatnil námitku místní nepříslušnosti, ač mu bylo známo, že tento soud bude ve věci rozhodovat; městský soud informoval stěžovatele o tom, že ve věci bude rozhodovat

přípisem ze dne 4. 3. 2016, kterým jej současně vyzval k předložení správního spisu a vyjádření k žalobě (§ 74 odst. 1 s. ř. s.).

[23] Podle konstantní judikatury zdejšího soudu (srov. např. rozsudek ze dne 22. 2. 2007, č. j. 2 Azs 156/2006 - 38), *„za situace, kdy stěžovatel podal svou žalobu ke Krajskému soudu v Praze, tento se neshledal být místně nepříslušným a stěžovatel ani žalovaný neuplatnili v průběhu řízení před tímto soudem námitku nepříslušnosti, byla by i taková vada zhojena uplatněním zásady perpetuatio fori. Podle § 105 odst. 1 občanského soudního řádu, které je třeba v souladu s § 64 s. ř. s. použít i ve správním soudnictví (s. ř. s. vlastní úpravu zkoumání místní příslušnosti neobsahuje), totiž zvažuje místní příslušnost soud před tím, než začne jednat o věci samé, případně k námitce účastníka, je-li uplatněna při prvním úkonu, který účastníkovi přísluší. Jedná se právě o projev zásady perpetuatio fori (trvání místní příslušnosti), která vyjadřuje to, že se místní příslušnost jako podmínka řízení posuzuje podle okolností, které existují v den zahájení řízení, tj. v den podání žaloby u soudu, a trvá až do skončení řízení.“* Aplikovatelnost této zásady ve sféře správního soudnictví vyslovil Nejvyšší správní soud např. též ve svém usnesení ze dne 12. 6. 2003, č. j. Nad 52/2003 - 28, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 27/2003, a dále v usnesení ze dne 13. 5. 2003, č. j. Nad 41/2003 - 32.

[24] Podle § 105 odst. 1 o. s. ř. (který se použije ve správním soudnictví na základě § 64 s. ř. s.) tedy správní soud zkoumá místní příslušnost jen před tím, než začne jednat o věci samé, nebo rozhodl-li o věci samé bez jednání, jen před vydáním rozhodnutí. Později místní příslušnost soud zkoumá pouze k námitce účastníka, která byla uplatněna při prvním úkonu, který účastníku přísluší. Za takový první úkon i odborná literatura považuje v podstatě jakýkoliv *první procesní úkon adresovaný soudu buď z iniciativy účastníka, nebo na výzvu soudu*. (srov. Drápal, L., Bureš J. a kol. *Občanský soudní řád I. § 1 až 200za. Komentář.* 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2009, str. 700). Za takový úkon lze jistě považovat vyjádření stěžovatele k žalobě. Ve vyjádření k žalobě však stěžovatel námitku místní nepříslušnosti nevznesl. Neučinil tak ani do vydání rozhodnutí městského soudu. Z uvedených důvodů nesouhlasí zdejší soud se stěžovatelem, že by měl být rozsudek městského soudu zrušen.

[25] Stěžovatel dále namítal, že městský soud rozhodl bez nařízení ústního jednání, aniž pro takový postup byly splněny zákonné podmínky.

[26] Pravidlem při soudním rozhodování je nařízení ústního jednání. K tomu srov. čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 96 odst. 2 Ústavy, judikaturu Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 560/03, dostupný na www.nalus.usoud.cz), jakož i judikaturu Nejvyššího správního soudu (např. rozsudky ze dne 27. 9. 2006, č. j. 7 As 61/2005 - 107, ze dne 27. 7. 2006, č. j. 2 Azs 216/2005 - 50, ze dne 29. 11. 2005, č. j. 4 As 46/2004 - 58 atp.).

[27] Soudní řád správní však připouští výjimky z uvedeného pravidla. První výjimka je obsažena v § 51 s. ř. s., podle něhož soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí; má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.

[28] Druhá výjimka je pak obsažena v § 76 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je soud oprávněn zrušit napadené rozhodnutí pro vady řízení „*bez jednání*“ rozsudkem: a) pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, b) proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění, c) pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[29] Právě s poukazem na § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného, neboť dospěl k závěru, že v řízení došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé. Za této situace proto nelze souhlasit se stěžovatelem, že městský soud nemohl rozhodnout věc bez jednání. Podle výslovné dikce zákona takto postupovat mohl.

[30] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda skutečně byly dány důvody ke zrušení rozhodnutí stěžovatele.

[31] Předmětem soudního přezkumu před městským soudem bylo rozhodnutí o propuštění žalobkyně ze služebního poměru, které bylo vydáno podle zákona o služebním poměru.

[32] Podle § 1 odst. 1 zákona o služebním poměru tento zákon upravuje právní poměry fyzických osob, které v bezpečnostním sboru vykonávají službu („příslušníci“), jejich odměňování, řízení ve věcech služebního poměru a organizační věci služby. Bezpečnostním sborem se rozumí Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace. Řízení o propuštění ze služebního poměru je konkrétně upraveno v § 42 zákona o služebním poměru.

[33] Z judikatury zdejšího soudu vyplývá, že zákon o služebním poměru sice neobsahuje ustanovení, které by odkazovalo na použití správního řádu či obecných předpisů o správním řízení, neobsahuje však ani ustanovení vylučující jeho použití, a proto je možno jej subsidiárně aplikovat. Mezi obecnou úpravou správního řízení (správním řádem) a speciálními právními předpisy platí vztah subsidiarity, v jehož důsledku se obecný předpis (správní řád) použije jen tehdy, pokud není ve zvláštním předpise stanoveno jinak (§ 1 odst. 2 správního řádu). Správní řád se tak podpůrně (subsidiárně) použije mimo jiné také v případě, že zvláštní právní předpis na správní řád výslovně neodkazuje. Ačkoliv zákon o služebním poměru obsahuje poměrně autonomní úpravu řízení ve věcech služebního poměru, není tato úprava ani zdaleka komplexní. Nelze zde proto vyloučit podpůrné použití správního řádu na základě jeho ustanovení § 1 odst. 2, které zakládá subsidiaritu správního řádu v těch správních procesech, kde zvláštní zákon nestanoví jiný postup (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 3 Ads 133/2012 - 19).

[34] Z právě uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu dále vyplývá, že aplikace správního řádu nepochybně přichází v úvahu i v případě požadavku na zajištění

nestrannosti služebního funkcionáře a vydání objektivního rozhodnutí v řízení o služebním poměru. Nelze totiž vyloučit, že i v tomto řízení mohou nastat okolnosti, které by založily natolik intenzivní pozitivní či negativní vztah služebního funkcionáře k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům, že by vedl k oprávněným pochybnostem o jeho nepodjatosti. Pro tyto případy je třeba zajistit možnost vyloučení služebního funkcionáře z projednání a rozhodování věci. Samotné uložení povinnosti nestrannosti v rámci služební kázně zde nedostačuje. „*Neobstojí ani argumentace stěžovatele o nutnosti respektovat specifickou povahu řízení ve věcech služebního poměru. Institut vyloučení pro podjatost je totiž odrazem zásady rovnosti a nestranného přístupu k dotčeným osobám vyjádřenou v § 7 správního řádu, jakož i zásady materiální pravdy. Jak již bylo uvedeno výše, tyto základní zásady je třeba naplnit vždy při výkonu veřejné správy, tedy i ve správních řízeních vedených podle zvláštních zákonů. V této souvislosti lze poukázat i na usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, Pl. ÚS 30/09, a usnesení ze dne 25. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 1062/08, v nichž se Ústavní soud vyjádřil k otázce nestrannosti správního orgánu. Uvedl, že i když čl. 36 odst. 1 Listiny výslovně nevyžaduje aby i "jiný orgán" vykazoval atributy nezávislosti a nestrannosti tak jako soud, z jeho účelu, jímž je vymezení základních principů spravedlivého řízení, vyplývá nutnost širší interpretace. To se ostatně "na úrovni podústavního práva" projevuje i zakotvením institutu vyloučení z projednávání a rozhodování věci pro podjatost do jednotlivých předpisů upravujících proceduru. Pokud jde o správní orgány, pro jejich rozhodovací činnost se sice logicky nepředpokládá nezávislost, nestrannost již ale ano. Nestranností je totiž třeba rozumět objektivní, předem nezaujatý přístup pověřených osob k posuzování, řešení a zejména rozhodování právních věcí, a ten je nutno vyžadovat v případě všech státních orgánů. Jiný výklad by ve svém důsledku založil procesní nerovnost, a otřásl by tak důvěrou v právní stát, jehož posláním je mimo jiné i zajistit neutrální a objektivní rozhodování jeho orgány. Námitka podjatosti úředníka rozhodujícího ve správním řízení, byť nejde o instituci soudního typu, tedy může mít ústavněprávní rozměr. Vzhledem k tomu, že nutnost rozhodování nestranným správním orgánem vyplývá již ze samotných základních zásad činnosti správních orgánů zakotvených ve správním řádu, není případná argumentace stěžovatele, že tento požadavek nelze při projednání předmětného kázeňského deliktu dovodit z čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť se zde o trestní obvinění ve smyslu tohoto článku nejedná. Na naplnění požadavku nestrannosti služebního funkcionáře nelze rezignovat s tím, že zákon o služebním poměru neupravuje postup odpovídající § 14 odst. 4 správního řádu, tedy určení jiného služebního funkcionáře k projednání a rozhodnutí věci. Zde je nutno vycházet z příslušného vnitřního organizačního předpisu, který upravuje zastupování služebního funkcionáře, např. v případě jeho nepřítomnosti.(...) Nejvyšší správní soud se tedy ztotožnil se závěrem krajského soudu o tom, že za situace, kdy zákon o služebním poměru institut vyloučení neupravuje, je nutno aplikovat § 14 správního řádu.*“

[35] Lze tedy uzavřít, že služební funkcionáři při vyřizování námitky podjatosti vznesené v řízení vedeném podle zákona o služebním poměru postupují podle § 14 správního řádu.

[36] Podle tohoto ustanovení: „*(1) Každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen "úřední osoba"), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit. (2) 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 (dále jen "představený"). (3) Úřední osoba, která se dozví o okolnostech nasvědčujících, že je vyloučena, je povinna o nich bezodkladně uvědomit svého představeného. Do doby, než představený posoudí, zda je úřední osoba vyloučena, a provede potřebné úkony, může tato osoba provádět jen takové úkony, které nesnesou odkladu. (4) Představený úřední osoby, která je vyloučena, za ni bezodkladně určí jinou úřední osobu, která není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti. Usnesení o tom se pouze poznamená do spisu. Nelze-li určit nikoho jiného, bezodkladně o tom uvědomí nadřízený správní orgán a spolu s tím mu předá spis. Nadřízený správní orgán postupuje podle § 131 odst. 4. (5) Vyloučena je též ta úřední osoba, která se účastnila řízení v téže věci na jiném stupni. Důvodem vyloučení není účast na úkonech před zahájením řízení nebo na výkonu kontroly prováděné podle zvláštního zákona. (6) Ustanovení předchozích odstavců se nepoužijí pro vedoucí ústředních správních úřadů."

[37] Žalobkyně v řízení před městským soudem namítala, že nebyl dodržen proces uvedený v § 14 správního řádu. Městský soud jí přisvědčil a zdejší soud se s ním ztotožňuje.

[38] Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně v rámci odvolacího řízení vznesla (v podání ze dne 31. 7. 2015) námitku podjatosti vůči policejnímu prezidentovi (kterým byl v danou dobu Mgr. Bc. Tomáš Tuhý) z důvodu, že uvedená osoba rozhodovala již v prvním stupni, a nemůže proto rozhodovat i o odvolání (§ 14 odst. 5 správního řádu).

[39] Na tuto námitku zareagoval policejní prezident přípisem ze dne 10. 9. 2015 nazvaným Oznámení o vyřízení námitky podjatosti. V tomto oznámení podal obsáhlý výklad stran aplikace institutu podjatosti v řízeních o služebním poměru, resp. stran pravomoci policejního prezidenta a ministra vnitra. Dospěl k závěru, že právní úprava nestanoví, jak postupovat v případě, kdy námitka podjatosti směřuje vůči policejnímu prezidentovi, který rozhodl v prvním stupni, přičemž ministr vnitra má pravomoc rozhodovat pouze v případě některých příslušníků Policie ČR, mezi ně však žalobkyně nespadá. Z těchto důvodů (za účelem dodržení § 14 odst. 5 správního řádu) vycházel policejní prezident z vnitřního předpisu (organizačního řádu – rozkazu policejního prezidenta č. 135/2014, který upravuje zastupování policejního prezidenta), a na základě něho určil, že ve věci bude rozhodovat první náměstek policejního prezidenta.

[40] Na uvedené oznámení zareagovala žalobkyně podáním ze dne 24. 9. 2015, ve kterém vznesla další námitku podjatosti. Dovozovala existenci tzv. systémové podjatosti z důvodu, že žalovaný je podřízený policejnímu prezidentovi. Navrhla, aby policejní prezident předložil původní námitku nadřízenému správnímu orgánu, resp. navrhla postup podle § 131 odst. 4 správního řádu.

[41] Ze správního spisu konečně vyplývá, že o této námitce nebylo samostatně rozhodnuto. S touto námitkou se žalovaný (první náměstek policejního prezidenta) vypořádal až v rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o propuštění žalobkyně ze služebního poměru (shora rekapitulováno).

[42] Městský soud uvedený postup správních orgánů vyhodnotil jako vadný a s poukazem na § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušil žalobou napadené rozhodnutí. Zdejší soud se s ním v tomto ohledu ztotožnil.

[43] Z výše citované právní úpravy vyplývá, že o námitce podjatosti musí rozhodnout orgán služebně nadřízený tomu, proti němuž námitka podjatosti směřuje nebo ten, kdo má obdobné postavení (§ 14 odst. 2 správního řádu). K tomu srov. i odbornou literaturu (např. Vedral, J. *Správní řád. Komentář.*, 2. vyd., Praha: Bova Polygon, 2012, str. 181), či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2013, č. j. 5 As 43/2011 - 185.

[44] Správní řád v § 178 odst. 1 stanoví, že nadřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor.

[45] V daném případě bylo vedeno řízení podle zákona o služebním poměru. Podle § 2 odst. 2 tohoto zákona „*ve věcech služebního poměru ředitele bezpečnostního sboru jedná a rozhoduje jménem státu ministr, jemuž je ředitel bezpečnostního sboru odpovědný za činnost bezpečnostního sboru nebo z výkonu funkce podle zvláštního právního předpisu*“ [zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o policii“) – pozn. soudu].

[46] Podle § 5 odst. 1 až 3 zákona o policii „*Policie je podřízena ministerstvu. Ministerstvo vytváří podmínky pro plnění úkolů policie. Policejní prezident odpovídá za činnost policie ministrovi.*“

[47] S ohledem na znění citovaných norem lze tedy souhlasit s městským soudem, že policejní prezident neměl o námitce podjatosti rozhodovat, ale měl ji předložit ministrovi vnitra k posouzení, resp. rozhodnutí o ní.

[48] Zdejší soud přitom již dříve dospěl k závěru (srov. rozsudek ze dne 22. 3. 2013, č. j. 5 As 43/2011 - 185), že pokud není námitka podjatosti vyřízena v souladu s právní úpravou, zakládá tato vada nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Například v rozsudku ze dne 14. 5. 2015, č. j. 5 As 96/2014 - 37, zdejší soud uvedl, že: „*Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že v obou uvedených případech, ať již se jedná o vypořádání námitek podjatosti vznesených v průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně, tak i v průběhu odvolacího řízení, došlo k pochybením. V obou případech bylo o uplatněných námitkách podjatosti rozhodnuto či tyto námitky byly posouzeny osobami, vůči nimž tyto námitky a jejich důvody směřovaly, resp. o nich nebylo rozhodnuto vůbec. V obou případech měl o námitkách podjatosti rozhodovat nejblíže nadřízený správní orgán* [...] *Jedná se proto o vadu řízení, která mohla mít vliv na rozhodnutí ve věci samé.*“

[49] Městský soud správně poukázal i na další procesní pochybení spočívající v tom, že o v pořadí druhé námitce žalobkyně (poukazující na systémovou podjatost) nebylo rozhodnuto před vydáním rozhodnutí ve věci propuštění ze služebního poměru (ale až v rámci tohoto rozhodnutí). K tomu se Nejvyšší správní soud již také vyjádřil. Např. v rozsudku ze dne 13. 2. 2015, č. j. 7 As 158/2014 - 30, zdejší soud uvedl, že: „*O řádně uplatněné námitce podjatosti nebylo před vydáním rozhodnutí ve věci samé vůbec rozhodnuto a*

úřední osoby, kterých se námitka podjatosti týkala, se tak dále podílely na řízení a prováděly i veškeré úkony. Námitka podjatosti byla posouzena a vypořádána až v odůvodnění meritorního rozhodnutí. Došlo tak k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé."

[50] Zdejší soud tedy souhlasí s městským soudem v tom, že uvedené procesní vady bylo možno podřadit pod vady ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Byl tedy jednoznačně dán důvod ke zrušení rozhodnutí žalovaného, neboť nebylo postupováno v souladu s § 14 odst. 2 až 4 správního řádu. Městskému soudu lze vytknout pouze to, že v rámci závazného právního názoru opomněl zmínit § 14 odst. 2 správního řádu, který upravuje proceduru vyřizování námitky podjatosti vznesené účastníkem řízení. Městský soud zmínil pouze § 14 odst. 3 a 4 správního řádu. Toto opomenutí však nic nemění na správnosti argumentace městského soudu, že při vyřizování námitek podjatosti nebyl dodržen proces upravující vyřizování námitek podjatosti, což má za následek nutnost zrušení rozhodnutí žalovaného. Podrobněji viz výše.

[51] Nejvyšší správní soud se však již neztotožnil s navazující argumentací městského soudu, který na základě analogické aplikace § 131 odst. 1 písm. a) správního řádu dovodil, že ministr vnitra měl rozhodnout nejen o námitce podjatosti, ale i o samotném odvolání.

[52] Podle § 131 odst. 1 písm. a) správního řádu „*nadřízený správní orgán může na podnět příslušného správního orgánu nebo na požádání účastníka věc usnesením převzít místo podřízeného správního orgánu a rozhodnout jako správní orgán nižšího stupně, týká-li se řízení otázek, které lze vzhledem k jejich výjimečné obtížnosti nebo neobvyklosti řešit jen s použitím mimořádných odborných znalostí.*"

[53] Účelem tohoto ustanovení je umožnit nadřízenému orgánu věc převzít od věcně, místně a funkčně příslušného orgánu za situace, kdy ji podřízený orgán nemůže vyřešit z důvodu její výjimečné obtížnosti nebo neobvyklosti. Zákonodárce vychází z toho, že nadřízený orgán disponuje vyššími odbornými znalostmi, které mu umožní předmětnou otázku správně vyřešit. Má-li však nadřízený správní orgán rozhodovat namísto podřízeného správního orgánu, musí být v prvé řadě nadán příslušnou kompetencí.

[54] Zákon o služebním poměru ministrovi vnitra výslovně svěřuje pravomoc rozhodovat pouze o některých příslušnících (ředitel bezpečnostního sboru, příslušníci Policie ČR povolaní k plnění úkolů v Ministerstvu vnitra, příslušníci zařazení ve vzdělávacích institucích – viz § 2 odst. 2 až 4 zákona o služebním poměru). Rozhodování o ostatních příslušnících Policie ČR náleží policejnímu prezidentovi (viz § 2 odst. 1 zákona o služebním poměru). Ani § 190 zákona o služebním poměru nezakládá generální pravomoc ministra vnitra rozhodovat o odvoláních příslušníků Policie ČR ve věcech služebního poměru.

[55] Výše uvedené potvrzuje i důvodová zpráva k zákonu o služebním poměru, dle které „*ustanovení § 2 určuje funkcionáře, který je oprávněn rozhodovat o právech a povinnostech příslušníků ve věcech služebního poměru jménem státu, a označuje jej pro účely služebního poměru jako služebního funkcionáře. Primární personální pravomoc má ředitel bezpečnostního sboru* […]."

[56] Nutno dodat, že podle právní úpravy, která předcházela zákonu o služebním poměru, mohl ministr vnitra rozhodovat o všech příslušnících Policie ČR (tuto pravomoc mohl delegovat na další služební funkcionáře). Zákon o služebním poměru však tuto koncepci nepřevzal.

[57] Nejen tedy důvodová zpráva, ale i historický výklad potvrzují, že úmyslem zákonodárce bylo omezit okruh příslušníků, o kterých může ministr vnitra ve věcech služebního poměru rozhodovat. Jak již přitom bylo výše uvedeno, zákon dává ministrovi vnitra kompetenci rozhodovat pouze o konkrétně určených osobách. Žalobkyně mezi ně nespadá. Nejvyšší správní soud nepřehlédl ani kompetenci ministra vnitra ve smyslu § 4 odst. 2 zákona o policii (tj. oprávnění ministra vnitra povolat policistu k plnění úkolů v rámci Ministerstva vnitra, Policejní akademie atp.), ze spisu však nevyplývá, že by takto bylo vůči žalobkyni postupováno.

[58] Se stěžovatelem lze souhlasit i v tom, že nebyly splněny i další podmínky pro postup dle § 131 odst. 1 písm. a) správního řádu.

[59] Předně je třeba uvést, že k aplikaci § 131 odst. 1 písm. a) správního řádu může dojít pouze na základě podnětu příslušného správního orgánu nebo na základě žádosti účastníka řízení.

[60] Jak uvádí odborná literatura (viz komentář k § 131 správního řádu přístupný v systému ASPI od autorů Hrabák a Nahodil), se kterou se zdejší soud plně ztotožňuje, „*Správní řízení vede ve věci vždy správní orgán k tomu věcně, místně a funkčně příslušný. Ustanovení § 131 však pamatuje na taková řízení, v jejichž případě je nutné anebo vhodné, aby správní řízení provedl jiný než k tomu jinak příslušný správní orgán. Toto komentované ustanovení vychází z principů demokratické veřejné správy a poskytuje účastníku správního řízení možnost změny příslušnosti správního orgánu navrhnout, resp. vyjádřit s takovou změnou svůj souhlas. Aby totiž nedocházelo v průběhu správního řízení ke svévolným atrakcím či delegacím, nepřipouští se atrakce věci bez návrhu.*“ Ze spisu nelze dovodit, že by stěžovatel či žalobkyně explicitně navrhovali postup dle § 131 odst. 1 písm. a) správního řádu.

[61] V dané věci ze spisu rovněž nevyplývá, že by danou věc (odvolání proti rozhodnutí o propuštění běžné příslušnice Policie ČR ze služebního poměru) bylo možno řešit vzhledem k její „*výjimečné obtížnosti nebo neobvyklosti*“ jen s použitím „*mimořádných odborných znalostí*“, jak to má na mysli § 131 odst. 1 písm. a) *in fine* správního řádu. Předmětná agenda (propuštění běžného příslušníka Policie ČR) nikterak nevybočuje z agendy řešené na úrovni policejního prezidia (jakožto odvolacího orgánu).

[62] Postup podle § 131 odst. 1 písm. a) správního řádu je nadto primárně určen pro řízení před správním orgánem I. stupně, nikoliv až pro odvolací řízení. „*Vzhledem k charakteru důvodů pro změnu funkční příslušnosti se však tento postup předpokládá především ve vztahu k orgánům prvního stupně*“ (srov. Vedral, J. *Správní řád. Komentář.* Praha: Bova Polygon, 2006, s. 2012). V daném případě by k samotné atrakci došlo až v průběhu odvolacího řízení a zároveň prakticky ve fázi před vydáním rozhodnutí. K atrakci v této fázi řízení uvedená odborná literatura uvádí: „*zákon výslovně nestanoví, v jaké fázi*

správního řízení může nejpozději k atrakci na nadřízený správní orgán dojít, k případné atrakci by však mělo dojít pokud možno v počáteční fázi správního řízení, aby byl splněn účel změny příslušnosti, kterým je provedení správního řízení u nadřízeného orgánu z důvodu zákonem stanoveného. Atrakce provedená těsně před vydáním rozhodnutí orgánu prvního stupně by už byla s účelem atrakce v rozporu a neměla by prakticky smysl."

[63] Oporu pro extenzivní výklad městského soudu nelze najít ani v jiné judikatuře správních soudů či Ústavního soudu. Pokud městský soud poukazoval na systémovou podjatost ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 - 119, č. 2802/2013 Sb. NSS, konstatuje zdejší soud, že toto usnesení přímo nedopadá na danou věc. Byla v něm posuzována otázka podjatosti zaměstnance územně samosprávného celku rozhodujícího ve správním řízení ve věci, která se týkala zájmu tohoto územního samosprávného celku. Nadto v předmětném usnesení rozšířený senát akcentoval nutnost existence podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky. Skutečnostmi zakládajícími pochybnosti o nepodjatosti úředníka územního samosprávného celku „*mohou být například jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení ze strany osob schopných ovlivnit jednání územního samosprávného celku jako zaměstnavatele úřední osoby. Příkladem může být zájem politických činitelů či jiných v rámci daného územního samosprávného celku vlivných osob (např. zákulisních aktérů místní politiky či podnikatelských subjektů) na určitém výsledku řízení (např. na tom, aby určitá stavba, činnost apod. byla povolena, anebo naopak nepovolena); takový zájem lze vysledovat například z různých mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či jiných obchodních počinů, předchozích snah nasměrovat určité související rozhodovací procesy určitým způsobem apod.*". Oproti tomu „*signálem nadkritické míry »systémového rizika podjatosti« zpravidla nebude samotný fakt, že rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku bude mít dopad na tento celek. Proto např. nebude zpravidla důvodem k pochybám o nepodjatosti úředníka územního samosprávného celku samotná skutečnost, že jím vydané stavební povolení se dotkne majetkových či jiných zájmů obce, v níž bude stavba uskutečněna (typicky tím, že stavba bude zbudována na pozemku obce či na pozemku s obecními pozemky sousedícím), půjde-li o běžné, obecně vzato nekontroverzní a v měřítkách daného územního celku ve své podstatě nevýznamné dotčení*" (bod [64] citovaného usnesení rozšířeného senátu).

[64] Nutno doplnit, že řešení zvolené městským soudem by nebylo aplikovatelné v případě námitky podjatosti směřující vůči osobám, které již nad sebou nemají nadřízený správní orgán. I z tohoto důvodu správní řád v § 14 odst. 6 stanoví, že se ustanovení předchozích odstavců (§ 14 odst. 1 až 5) nepoužijí pro vedoucí ústředních správních úřadů. Jak uvádí odborná literatura (srov. např. Vedral, J. *Správní řád. Komentář.* Praha: Bova Polygon, 2006, s. 135), uplatnění ustanovení o podjatosti a vyloučení úředních osob je výslovně vyloučeno v případě vedoucích ústředních správních úřadů, tedy ministrů a vedoucích jiných ústředních správních úřadů a státních tajemníků. Důvodem není skutečnost, že by se tyto osoby nemohly dostat do situace, kdy by u nich byly dány důvody podjatosti buď podle § 14 odst. 1, či podle § 14 odst. 5 správního řádu, ale skutečnost, že taková situace by z důvodu postavení těchto osob v systému státní správy neměla řešení; není tu specializovaný nadřízený orgán, který by o vyloučení vedoucího ústředního orgánu státní správy rozhodoval, a není nikdo, kdo by mohl místo

případně vyloučeného vedoucího rozhodovat. K tomu srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2014, č. j. 5 As 96/2014 - 37. Nejvyšší správní soud doplňuje, že se již dříve obrátil na Ústavní soud s návrhem na zrušení § 14 odst. 6 správního řádu, Ústavní soud mu však nevyhověl. Viz řízení vedené u Ústavního soudu pod sp. zn. Pl. ÚS 30/09.

[65] Ze všech výše uvedených důvodů se Nejvyšší správní soud neztotožňuje s možností analogického použití § 131 odst. 1 písm. a) správního řádu na danou věc, tak jak předestřel městský soud.

[66] Podle názoru zdejšího soudu lze danou (velmi specifickou) situaci řešit méně invazivním postupem (při zachování práv účastníka řízení ve věci služebního poměru). Jak vyplývá ze shora uvedeného, pokud bude v řízení ve věci služebního poměru namítána podjatost policejního prezidenta (který má rozhodovat o odvolání), je nutno předložit námitku podjatosti ministrovi vnitra k posouzení. Pokud ji ministr vnitra shledá důvodnou, je oprávněn (i přes znění § 14 odst. 4 správního řádu) určit nepodjatého služebního funkcionáře z řad funkcionářů působících u Policie ČR (např. na základě pravidel obsažených ve vnitřním předpisu – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 3 Ads 133/2012 - 19). Jiný výklad by vedl k faktické nemožnosti určit osobu, která je oprávněna rozhodovat ve věcech služebního poměru příslušníků Policie ČR. V této souvislosti lze zmínit i to, že podobná situace může nastat u ústředních orgánů státní správy, přičemž zákonodárce rovněž nestanoví, že by bylo nutno předat věc systémově nepodjatému orgánu, kterému zákon nesvěřil kompetenci rozhodovat (§ 14 odst. 6 správního řádu). Viz výše. Určení příslušného služebního funkcionáře ministrem vnitra lze pak považovat i za garanci nestranného rozhodování, resp. za pojistku proti příp. ovlivnění služebního funkcionáře (kterému byla daná věc přidělena ministrem vnitra) ze strany policejního prezidenta.

VI.

[67] Nejvyšší správní soud se tedy zcela neztotožnil s argumentací městského soudu, která jej vedla ke zrušení rozhodnutí žalovaného. Městskému soudu přisvědčil v argumentaci stran nedodržení zákonného procesu při vyřizování námitek podjatosti, tedy v nosném důvodu, který vedl městský soud ke zrušení rozhodnutí žalovaného. Naopak městskému soudu nepřisvědčil v navazující argumentaci týkající se aplikace § 131 odst. 1 písm. a) správního řádu.

[68] Pokud by zdejší soud přistoupil ke zrušení rozsudku městského soudu, nemohl by městský soud v dalším řízení učinit nic jiného, než argumentaci zdejšího soudu převzít a znovu zrušit rozhodnutí žalovaného. Takový postup by odporoval zásadě ekonomie řízení. Z těchto důvodů zdejší soud proto nepřistoupil ke zrušení rozsudku městského soudu, ale k zamítnutí kasační stížnosti.

[69] Pro správní orgán je tak v dalším řízení závazný právní názor městského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu (usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 104/2008 - 66).

[70] V dalším řízení tedy bude nutno primárně rozhodnout o vznesených námitkách podjatosti. Jak je ze shora uvedeného patrno, je-li námitka podjatosti vznesena vůči policejnímu prezidentovi, je třeba ji předložit ministrovi vnitra k posouzení. Shledá-li ji ministr vnitra důvodnou, určí osobu, která bude namísto policejního prezidenta ve věci rozhodovat. Při určení nepodjatého služebního funkcionáře z řad funkcionářů Policie ČR může ministr vnitra postupovat mj. i podle pravidel obsažených ve vnitřním předpisu, který upravuje zastupování policejního prezidenta. Podrobněji viz výše.

[71] Ze všech výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[72] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel ve věci plný úspěch neměl (kasační stížnost byla zamítnuta) a žalobkyně se i přes výzvu soudu ve stanovené lhůtě k věci nevyjádřila (za vyjádření ve věci nelze považovat sdělení ze dne 14. 11. 2016, neboť se v něm žalobkyně nevyjádřila ke kasačním námitkám).

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

V Brně dne 16. října 2017

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu