

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **Mgr. P. K.,** zast. JUDr. Zdeňkem Weigem, advokátem se sídlem Nad Zátiším 586/22, Praha 4, proti žalovanému: **ředitel Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy**, se sídlem Kongresová 1666/2, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 5. 2012, č. j. 141/2012, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 3. 2016, č. j. 8 Ad 11/2012 – 47,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla jako nedůvodná 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 rozhodnutí žalovaného specifikovanému v záhlaví. Tím bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí ředitele Obvodního ředitelství policie Prahy IV ze dne 20. 2. 2012, číslo 6/2012 (dále „prvoinstanční rozhodnutí“), kterým byl uznán vinným ze spáchání kázeňského přestupku tím, že porušil povinnost jemu danou dle § 45 odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“), protože dne 16. 12. 2011 odeslal písemnost bez předchozího schválení vedoucím pracovníkem. To bylo v rozporu s pokynem nadřízeného

pracovníka npor. Mgr. M. F., vedoucího odboru hospodářské kriminality Obvodního ředitelství policie Praha IV (dále jen „vedoucí odboru“), k předkládání všech jím vytvořených písemností ke kontrole a schválení.

[2] Městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že popisy skutku, tak jak byly uvedeny v prvoinstančním rozhodnutí, v přípise o zahájení řízení a v záznamu o projednání kázeňského přestupku, se sice neshodují slovo od slova, ale je v nich shodně popsáno místo, čas a způsob provedeného jednání, které je stěžovateli kladeno za vinu. Tuto námitku stěžovatel ani nijak nekonkretizoval a neuplatnil v podaném odvolání.

[3] Bez ohledu na to, zda nadřízený pracovník, vedoucí odboru, byl oprávněn k vydávání interních aktů řízení nebo nikoliv, bylo nesporné, že dle čl. 2 odst. 3 a odst. 5 Závazného pokynu policejního prezidenta č. 30/2009 (dále jen „ZPPP č. 30/2009“) byl odpovědný za činnost jemu podřízených policistů a byl oprávněn k vyhrazení písemností, které vždy potvrdí svým podpisem. Soud uvedl, že tuto pravomoc je možno vyložit i tak, že mohl stěžovateli uložit, aby předkládal ke kontrole a odsouhlasení všechny písemnosti vedoucí 3. oddělení hospodářské kriminality. Nebylo zřejmé, že by takovýto pokyn vybočoval z účelu a smyslu uvedeného článku, tedy kontrolovat činnost podřízených policistů, nebo že by se stěžovateli ukládala povinnost nesouvisející s jeho prací. Městský soud uvedl, že ZPPP č. 30/2009 stanovil policistům, kteří řídí výkon služby dalších policistů, oprávnění dávat podřízeným policistům rozkazy k výkonu služby. V tomto smyslu byl pak vydaný pokyn vedoucího odboru nutno považovat za rozkaz.

[4] Městský soud uvedl, že nerespektování pokynu naplňuje pojem *„porušení služební kázně“* dle § 46 odst. 1 zákona o služebním poměru. Takovým jednáním porušil povinnost uloženou v § 45 odst. 1 písm. a) citovaného zákona.

[5] K námitce, že vydání pokynu nebylo prokázáno, soud uvedl, že jde o novou žalobní námitku, která nebyla uplatněna v žalobě, ale až při jednání soudu. Proto se jí v souladu s § 71 odst. 2 s. ř. s. nezabýval.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

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

[7] Stěžovatel uvedl, že městský soud se nevypořádal s podklady svědčícími v jeho prospěch, zejména se Závazným pokynem policejního prezidenta č. 222/2008 (dále jen „ZPPP č. 222/2008“), se Závazným pokynem policejního prezidenta č. 125/2008 (dále jen „ZPPP č. 125/2008“), náplní práce stěžovatele a nepřihlédl k podstatným okolnostem případu. Nesprávný je názor soudu, že zmocnění k vydávání rozkazů plyne ze ZPPP č. 30/2009, když je toto upraveno v ZPPP č. 222/2008. Tento předpis však městský soud nevzal v úvahu.

[8] Dle náplně práce, kterou má podle nařízení vlády č. 104/2005 Sb., kterým se stanoví katalog činností v bezpečnostních sborech, ve znění pozdějších předpisů, vykonávat, odpovídal za případné průtahy a „neřádné“ vyřízení přidělených věcí stěžovatel.

[9] Z čl. 2 odst. 4 a odst. 5 ZPPP č. 30/2009 plyne, že si vedoucí pracovníci mohli zákonným způsobem vyhradit písemnosti, které svým podpisem schválí. Tuto činnost však nemohli na nikoho delegovat. Zmíněný zákonný způsob ovšem spočívá výhradně ve vydání pokynu v souladu se ZPPP č. 125/2008 v rámci příslušné události, nebo vydání interního aktu řízení v souladu se ZPPP č. 222/2008. Interní akt však vydán nebyl.

[10] Vydaný pokyn ke kontrole všech písemností vybočil z mantinelů oprávnění, jelikož v takovém rozsahu, v jakém byl vydán, se již nejednalo o kontrolu ani řízení, ale o šikanózní jednání a znemožnění práce. V důsledku postupu vedoucí při schvalování písemností docházelo k průtahům při vyřizování spisů, což bylo stěžovateli vytýkáno a byla proti němu vedena kázeňská řízení.

[11] Městský soud se měl zabývat otázkami, zda byl pokyn vydán v příslušné události, zda nebyl vydaný pokyn v rozporu s právními akty vyšší právní síly, z jakého důvodu se pokyn vztahoval pouze na stěžovatele a proč vedoucí státní zástupkyně nespatřovala v činnosti stěžovatele pochybení.

[12] Stěžovatel neporušil žádný rozkaz, jelikož vedoucí odboru nebyl oprávněn vydat rozkaz, nebyl vydán interní akt řízení, ani nebyl v příslušné události vydán pokyn k předkládání písemností.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel opakuje chybné žalobní námitky, když ztotožňuje pokyn, resp. rozkaz nadřízeného příslušníka, s vydáním služebního předpisu. Dále odkázal na vyjádření k žalobě.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 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 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[15] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou pasivní legitimace správního orgánu, neboť pokud soud po celou dobu řízení jedná s někým, kdo k tomu není pasivně procesně legitimován, zatíží řízení vadou, která by měla za následek nezákonné rozhodnutí ve věci, k níž by soud musel přihlédnout z úřední povinnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2015, č. j. 1 As 31/2015 - 28).

[16] V rozsudku ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 As 34/2005 - 61, publ. pod č. 1014/2005 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud dovodil, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí služebního funkcionáře ve věcech služebního poměru podle zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, je žalovaným správním orgánem služební funkcionář, který ve věci rozhodl v posledním stupni. Tento závěr dopadá také na řízení ve věcech služebního poměru podle zákona o služebním poměru, kterým byl zrušen s účinností od 1. 1. 2007 citovaný zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků

Policie České republiky (shodně viz rozsudek kasačního soudu ze dne 25. 2. 2016, č. j. 1 As 94/2015 – 41).

[17] Pravomoc rozhodovat ve věcech služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů je dána v § 2 zákona o služebním poměru, v nyní posuzovaném případě se jedná o ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy.

[18] Městský soud sice jako žalovaného nesprávně označil Policii České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy, tímto postupem však skutečnému žalovanému, který je jediný oprávněn obhajovat své rozhodnutí, nebyla odepřena možnost účasti na řízení. Ze soudního spisu totiž jednoznačně vyplývá, že soud de facto jednal s pasivně legitimovaným služebním funkcionářem. Krajský ředitel podepsal vyjádření k žalobě a také všechny písemnosti pocházející od žalovaného, které jsou v soudním spisu založeny, byly podány osobami, které sám ředitel pověřil k jeho zastupování. Je tedy zřejmé, že nemohla být jakkoliv zkrácena procesní práva žalovaného - ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy, neboť ten měl zjevně o veškerém dění v řízení před městským soudem povědomí.

[19] Lze tak uzavřít, že městský soud sice v označení žalovaného v napadeném rozsudku pochybil, to však není důvodem pro zrušení rozsudku. Ostatně obdobně postupoval Nejvyšší správní soud také v rozsudcích sp. zn. 2 As 34/2005, a ze dne 15. 10. 2015, č. j. 1 As 183/2015 - 63, kde byla osoba žalovaného v řízení před městským soudem taktéž nesprávně označena a v citovaném rozsudku sp. zn. 1 As 94/2015, kde se jednalo dokonce o stejného stěžovatele.

[20] Soud se dále zabýval namítanou nepřezkoumatelností. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Stěžovatel spatřoval nepřezkoumatelnost v nevypořádání se s podklady svědčícími v jeho prospěch, zejména se ZPPP č. 222/2008, se ZPPP č. 125/2008 a náplní práce stěžovatele. Soud nepřihlédl k podstatným okolnostem případu a nezabýval se tím, zda byl pokyn vydán v příslušné události, což dovozuje ze ZPPP č. 125/2008.

[21] Městský soud v napadeném rozsudku zcela jasně uvedl, že oprávnění vedoucího odboru hospodářské kriminality k vydání pokynu vyplývalo ze ZPPP č. 30/2009, a že tento pokyn byl rozkaz. Z toho důvodu se dále nezabýval tím, zda byl vedoucí odboru oprávněn k vydání interního aktu řízení. Je tedy zřejmé, že městský soud posoudil interní akt řízení a rozkaz jako dva různé akty. V případě, že o vydaném pokynu prohlásil, že se jedná o rozkaz, nemohl pak být z pohledu vypořádání zvoleného městským soudem zároveň interním aktem řízení. Dle kasačního soudu tak městský soud dostatečným způsobem odůvodnil, proč se nezabýval dalšími závaznými pokyny policejního prezidenta, náplní práce stěžovatele a tím, zda byl pokyn vydán v příslušné události.

[22] Tvrzení, že soud nepřihlédl k podstatným okolnostem případu, stěžovatel nijak dále nespecifikoval. Nejvyšší správní soud proto obecně přezkoumal, zda se této vady městský soud dopustil. K této skutečnosti je Nejvyšší správní soud ostatně povinen přihlédnout i

bez návrhu (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že napadený rozsudek je dostatečně odůvodněný a přezkoumatelný.

[23] Kasační soud ze soudního a správního spisu zjistil následující rozhodné skutečnosti. Vedoucí odboru písemně nařídil stěžovateli dne 2. 5. 2011 (což znovu zdůraznil upozorněními ze dne 2. 9. 2011 a 19. 9. 2011), aby předkládal vedoucí 3. oddělení hospodářské kriminality veškeré jím vyhotovované písemnosti ke kontrole s tím, že nezkontrolované písemnosti nesmí kamkoliv zasílat. Tento pokyn byl vydán v souvislosti s písemnostmi, které stěžovatel vyhotovoval jako komisař služby kriminální policie a vyšetřování při úkonech Policie České republiky v trestních řízeních. Dne 16. 12. 2011 stěžovatel odeslal jím vytvořený dokument bez kontroly vedoucí 3. oddělení hospodářské kriminality datovou zprávou Obvodnímu soudu pro Prahu 4. Pro tento čin s ním bylo zahájeno řízení o kázeňském přestupku porušení služební kázně specifikované v bodě [1] tohoto rozsudku.

[24] Dle § 50 odst. 1 zákona o služebním poměru je kázeňským přestupkem *zaviněné jednání, které porušuje služební povinnost, ale nejde o trestný čin nebo o jednání, které má znaky přestupku nebo jiného správního deliktu. Za takové jednání se považuje i dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení.*

[25] Dle § 45 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru je příslušník povinen dodržovat služební kázeň. Dle § 46 odst. 1 stejného zákona *[s]lužební kázeň spočívá v nestranném, řádném a svědomitém plnění služebních povinností příslušníka, které pro něj vyplývají z právních předpisů, služebních předpisů a rozkazů.*

[26] Dle § 5 odst. 1 zákona o služebním poměru *[s]lužební předpis stanoví zejména rozsah oprávnění příslušníků, kteří řídí výkon služby dalších příslušníků (dále jen "vedoucí příslušník"), dávat podřízeným příslušníkům rozkazy k výkonu služby.*

[27] Zákon o služebním poměru pojem „pokyn“ nezná. Z citovaných ustanovení vyplývá, že povinnosti vyplývají příslušníkům buď z právního předpisu, nebo jim jsou ukládány buď služebním předpisem, nebo rozkazem. Jakýkoliv závazný vnitřní řídící akt musí být možno zařadit alespoň pod jednu z těchto dvou kategorií, jelikož je možné, že povinnost vyplývající ze služebního předpisu bude dodatečně stanovena i rozkazem. Musí se tedy jednat o rozkaz nebo služební předpis.

[28] Pro nyní posuzovanou věc je tedy podstatné ujasnit, do které kategorie pokyn vydaný vedoucím odboru patří. Pokud by soud dospěl k názoru, že nespadá do žádné výše uvedené kategorie, muselo by se jednat o pouhé nezávazné doporučení.

[29] Nejvyšší správní soud se již v rozsudku ze dne 10. 6. 2009, č. j. 6 Ads 129/2008 – 66, vyjadřoval k pojmu „služební předpis“, a to následovně: *„Služební předpis (ač zákonem samotným poněkud bizarně definován v § 5 odst. 1 jako nástroj, který „stanoví zejména rozsah oprávnění příslušníků, kteří řídí výkon služby dalších příslušníků, dávat podřízeným příslušníkům rozkazy k výkonu služby“) je podle ustáleného názoru jak judikatury, tak doktríny (srov. např. Hendrych a kol., Správní právo, obecná část, C. H. Beck, Praha 2006, str. 509 a násl.) klasickým interním normativním aktem státní služby. Je typickým výronem služební vrchnosti, resp. velitelské působnosti, která neodmyslitelně patří k podstatným znakům*

služebního poměru - jde o nástroj řízení služebního vztahu vedle nástrojů čistě personální (či snad spíše „personalistické“) povahy. Vztahuje se k bezpečnostnímu sboru jako celku a je výrazem obecné odpovědnosti ředitele bezpečnostního sboru za sbor jako celek. Důležité však je, že má povahu normativní. Zákon zmocňuje k upravení určitých vztahů uvnitř bezpečnostního sboru služebního funkcionáře, dává mu k tomu normativní nástroj a stanoví širokou míru diskrece v utvoření obsahu tohoto nástroje. K povaze normativních nástrojů jakožto nástrojů řešících obecný okruh potenciálních právních vztahů pak patří jejich časově dynamický charakter – v čase se normativní akty novelizacemi přizpůsobují měnícím se podmínkám.“ Pokyn vedoucího odboru se týkal konkrétně vymezené povinnosti adresované přímo stěžovateli a byl vydán v návaznosti na jeho předchozí jednání v souvislosti s pracovními postupy. Tento pokyn tak neměl povahu interního normativního aktu, který se vztahuje na neurčitý okruh adresátů. Nejednalo se tedy o služební předpis.

[30] Pokud jde o další možnost, tedy rozkaz, pak tento pojem není v žádném právním předpise definován. Nejvyšší správní soud se k němu vyjádřil v rozsudku ze dne 18. 8. 2011, č. j. 3 Ads 58/2011 – 61, publ. pod č. 2436/2011 Sb. NSS, kde uvedl, že *„[r]ozkaz nadřízeného (velitele) ve smyslu aktu řízení je přitom analogicky srovnatelný s pokynem zaměstnavatele ve smyslu pracovněprávním [srv. ustanovení § 301 odst. 1 písm. a) zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů], jimž zaměstnavatel realizuje svou dispoziční pravomoc.*“ Důvodová zpráva k § 375 zákona č. 40/2009 Sb., trestnímu zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále „trestní zákoník“), upravujícímu trestný čin neuposlechnutí rozkazu uvádí, že *„[r]ozkaz je forma velení. Právo nadřízeného vydávat rozkazy vyplývá ze zmocnění daného mu zákony, vojenskými řády a předpisy. Jde o projev vůle nadřízeného, který svým obsahem musí směřovat k plnění úkolů ozbrojených sil, tj. k bojové a výcvikové činnosti, k bojové připravenosti, k vnitřní organizovanosti i k činnosti v oblasti vojenské správy. Rozkaz se tedy musí týkat pouze takové konkrétní činnosti, která vyplývá z úkolů a souvisí s úkoly ozbrojených sil nebo je v určitém vztahu k povinnostem, které pro příslušníky ozbrojených sil vyplývají z ustanovení základních řádů a předpisů. Rozkazem nadřízený ukládá podřízenému konkrétní povinnost něco vykonat nebo se určitého jednání zdržet. Vztahuje se na konkrétního podřízeného nebo na určitý okruh podřízených. Podřízený je povinen rozkaz splnit přesně a včas, tj. v termínu rozkazem určeném nebo z něho plynoucím.*“ Uvedeného trestného činu se mohou dopustit jak vojáci, tak příslušníci ozbrojených sborů (§ 399 trestního zákoníku). Základní řád ozbrojených sil České republiky z roku 2001 evid. zn. Zákl-1, vydaný podle § 5 písm. a) zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, v čl. 64 definuje rozkaz jako *„projev vůle nadřízeného, jímž se podřízenému závazně ukládá určitá povinnost s údaji nezbytnými k jeho splnění. Rozkaz musí obsahovat úkol, stanovenou dobu splnění a výčet sil a prostředků určených pro jeho splnění. Rozkaz musí být stručný a jasný. Ten, kdo vydá rozkaz, musí vytvořit podmínky pro jeho splnění a je povinen se osobně nebo prostřednictvím svých podřízených přesvědčit o jeho přesném a správném splnění.*“ Ačkoliv se jedná o vojenský předpis, význam a chápání pojmu rozkaz musí být napříč bezpečnostními složkami a ozbrojenými silami shodný, jelikož jak bylo uvedeno, ani trestní zákoník nerozlišuje u trestného činu neuposlechnutí rozkazu, či neuposlechnutí rozkazu z nedbalosti, mezi vojáky a příslušníky ozbrojených sborů. Nejvyšší soud ČSSR ve stanovisku pléna ze dne 22. 12. 1984, č. Plsf 2/84, publ. pod č. R 12/1985 Sb. rozh. tr., uvedl, že *„co do obsahu rozkazu a jeho charakteru, uplatňuje se v praxi soudů správný výklad, že jím může být vše, co souvisí s úkoly ozbrojených sil a ozbrojených sborů anebo má vztah k povinnostem, které příslušníkům ozbrojených sil a sborů ukládají základní řády.*“ K obdobným závěrům dospěla i rozsáhlá odborná literatura vyjadřující se k § 375 trestního zákoníku – neuposlechnutí rozkazu (srov. např. *Šámal, P., a*

kolektiv. Trestní zákoník. 2. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 3396; nebo *Jelínek, J., a kolektiv.* Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část. 5. Vydání. Praha: Leges, 2016, s. 899; nebo *Draštík, A., Fremr, R., a kolektiv.* Trestní zákoník. Komentář. II. díl. 1. Vydání. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 2900).

[31] Dle výše uvedeného je tedy rozkazem nutno rozumět individuální řídící akt, kterým nadřízený příslušník závazně přikazuje konkrétně určenému podřízenému příslušníku, nebo příslušníkům, ozbrojených sil, či bezpečnostních sborů, povinnost něco vykonat nebo se určitého jednání zdržet. Aby se jednalo o rozkaz, musí být zřejmá jednoznačná vůle nadřízeného k závaznosti vydaného aktu, přičemž není podstatné, v jaké formě je vydán. Tato povinnost musí být spjata s plněním úkolů a posláním ozbrojených sil či bezpečnostních sborů a může být uložena pouze v oblasti, ve které je ten, kdo rozkaz ukládá, nadřízený tomu, komu je určen.

[32] K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že pokud je zmiňována jako jedna z charakteristik rozkazu také jeho časové určení, je tomu třeba rozumět tak, že v případě, že se jedná o povinnost, která má být z povahy věci plněna opakovaně nebo bez přestání a není výslovně uvedeno určité časové omezení, má tak příslušník konat nebo nekonat do odvolání zadané povinnosti. Může jít například o rozkaz ke střežení určitého objektu nebo o způsobu chování v určité situaci, u které není zřejmé, kdy nastane.

[33] Je také třeba uvést, že okolnost, že rozkaz je v rozporu s právními předpisy, nezpůsobuje, že by se z něj stal jiný druh řídícího aktu. Ustanovení § 46 odst. 2 zákona o služebním poměru stanoví, že *[j]e-li rozkaz vedoucího příslušníka ve zřejmém rozporu s právním předpisem, příslušník je povinen jej na tuto skutečnost upozornit. Jestliže vedoucí příslušník trvá na splnění rozkazu, příslušník je oprávněn žádat o jeho písemné vydání. Vedoucí příslušník je povinen žádosti vyhovět, umožňují-li to okolnosti výkonu služby. V případě, že to okolnosti výkonu služby neumožňují, učiní tak bez zbytečného odkladu poté, co tyto okolnosti pominou. Příslušník je povinen rozkaz splnit a oznámit tuto skutečnost bez zbytečného odkladu vedoucímu příslušníkovi toho, kdo takový rozkaz vydal.* Zákon tak přímo předpokládá situaci, kdy může dojít k vydání rozkazu, jehož splnění bude v rozporu s právními předpisy, a v takovém případě jednoznačně stanoví prioritu rozkazu. I v této situaci je vydaný akt řízení označen termínem „rozkaz“. Obdobné platí i o rozkazu, jehož splněním by byl zřejmě spáchán trestný čin, nicméně takový rozkaz příslušník splnit nesmí (viz § 46 odst. 3 zákona o služebním poměru). Je to dáno nepochybně tím, že v některých situacích bude nezbytné, aby dostalo přednost splnění mimořádně důležitého úkolu ozbrojených sil či bezpečnostního sboru před jinak platným právním předpisem, pokud nepůjde o jejich tak závažné porušení, které by zřejmě představovalo spáchání trestného činu. To, zda tento důležitý zájem skutečně převažuje a jaké to má v jednotlivých případech důsledky (např. správní či civilní odpovědnost), je na zvážení a odpovědnosti osoby, která rozkaz vydává a jejíž odpovědnost za případně nezákonný rozkaz je otázkou odlišnou.

[34] Soud se tedy musel zabývat naplněním uvedených definičních znaků pojmu rozkaz. Pokyn vedoucího odboru byl vydaný konkrétnímu podřízenému, kterým se mu ukládala povinnost vykonávat určitou věc. Stěžovatel byl zařazen v odboru hospodářské kriminality, vedoucí tohoto odboru tak byl zcela jistě nadřízeným stěžovatele v dané věci. To plyne i ze skutečnosti, že i dle ZPPP č. 30/2009 byl oprávněn k vydání takového pokynu, jak správně uvedl městský soud. Dle čl. 2 odst. 3 ZPPP č. 30/2009 *„[v]edoucí*

pracovníci odpovídají za činnost policistů při plnění úkolů v trestním řízení, řídí a kontrolují jejich činnost, u závažnějších případů osobně organizují jejich práci a podle potřeby se sami podílejí na provádění úkonů trestního řízení. Jsou oprávněni dávat pokyny ke kvalitě a rozsahu dokazování; jejich pokyny nesmí být v rozporu s pokyny státního zástupce. Provádějí i potřebná opatření k odstranění nedostatků v práci policistů. Vedoucí pracovníci nižších organizačních článků policejních orgánů uplatňují kontrolní činnost zpravidla v rozsahu vstupní, průběžné a závěrečné kontroly trestních spisů, o čemž provádějí do trestních spisů záznam." Dle čl. 2 odst. 5 ZPPP č. 30/2009 *„[v]edoucí pracovníci služby kriminální policie a vyšetřování jsou za účelem odpovědnosti uložené v odstavci 3 oprávněni vyžadovat od policistů předložení každého rozhodnutí o postupu prověřování a vyšetřování a o provedení procesních úkonů a opatření. Zároveň jsou oprávněni vyhradit si písemnosti, které vždy potvrdí svým podpisem, případně doplní o své stanovisko.*" Je nutno dodat, že dle čl. 1 písm. e) ZPPP č. 30/2009 se vedoucím pracovníkem rozumí vedoucí příslušník policejního orgánu, jeho zástupce nebo jimi pověřený příslušník policie. Z citovaných článků plyne, že vedoucí pracovník vedoucí odboru odpovídal za činnost svých podřízených při plnění úkolů v trestním řízení, a k tomu byl oprávněn si vyhradit jakékoliv písemnosti k podpisu. V projednávané věci ostatně ani stěžovatel nenamítá, že by vedoucí odboru nebyl jeho nadřízeným.

[35] Je také jednoznačné, že pokyn vedoucího odboru byl zcela jednoznačný a nepřipouštěl pochybnosti o vůli nadřízeného, aby podle něj stěžovatel postupoval. To vyplývá z jeho jasné dikce, jakož i opakovaného potvrzení jeho vůle, aby podle něj bylo postupováno. V pokynu ze dne 2. 5. 2011 je uvedeno:*„Dále zpracovateli ukládám předkládat vedoucí oddělení veškeré vyhotovené písemnosti ke kontrolní činnosti – obratem a průběžně s tím, že neexistuje, aby zpracovatel písemnosti bez kontroly kamkoliv nosil či zasílal.*" V přípisu ze dne 2. 9. 2011 pak: „*Vracím zpět písemnost č. 46, která nebyla předložena ke schválení vedení 3. oddělení, kdy tím byl porušen můj pokyn k předkládání VŠECH - písemností zpracovatele vedoucí 3. odd. – důrazně výtýkám a ukládám, aby zpracovatel obratem zjednal nápravu.*" Posledně v upozornění ze dne 19. 9. 2011 je uvedeno: „*V minulosti jsem opakovaně uložil, že na všech vyhotovených písemnostech komisaře bude schvalující doložka vedoucí oddělení a její podpis, resp. na těch písemnostech, které odcházejí ze spisu.*"

[36] Posledním znakem toho, zda byl vydaný pokyn rozkazem, je, zda uložená povinnost souvisela s plněním úkolů a posláním Policie České republiky. Dle § 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, *Policie slouží veřejnosti. Jejím úkolem je chránit bezpečnost osob a majetku a veřejný pořádek, předcházet trestné činnosti, plnit úkoly podle trestního řádu a další úkoly na úseku vnitřního pořádku a bezpečnosti svěřené jí zákony, přímo použitelnými předpisy Evropské unie nebo mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen "mezinárodní smlouva").* Jak již bylo uvedeno, vydaný pokyn byl uložen v souvislosti s trestními řízeními, ve kterých stěžovatel činil úkony. Byla jím sledována kontrola stěžovatelových postupů v rámci plnění úkolů dle trestního řádu. Je proto zřejmé, že souvisel s plněním úkolů a posláním Policie České republiky.

[37] Pokyn vedoucího odboru tak naplnil všechny znaky rozkazu.

[38] Pro posouzení naplnění skutkové podstaty porušení služební kázně již nebylo třeba, aby soud zkoumal, zda uložená povinnost plynula ze služebního předpisu, když dospěl k názoru, že se jednalo o rozkaz, který stěžovatel porušil.

[39] Nejvyšší správní soud souhlasí i s posouzením městského soudu, že vydaný pokyn byl rozkaz, k jehož vydání byl vedoucí odboru oprávněn. Toto oprávnění plynulo přímo ze ZPPP č. 30/2009. Je nepodstatné, že ZPPP č. 30/2009 v čl. 2 nepoužívá termín „rozkaz", ale „pokyn". Pokud vydaný akt splňuje všechny náležitosti rozkazu, je nutné jej za rozkaz považovat, bez ohledu na to, jak jej Policie České republiky ve svém služebním předpise nazve.

[40] Kasační soud souhlasí s městským soudem i v tom, že již nebylo nutné zkoumat, zda vedoucí odboru byl oprávněn k tomu, aby vydával interní akty řízení, jak tento pojem chápe stěžovatel, tedy akt řízení vydaný dle ZPPP č. 222/2008, či nikoliv. Je totiž irelevantní, zda vydaný rozkaz mohl být vydaný i jako interní akt řízení. Další v kasační stížnosti vznesené námitky týkající se náplně práce stěžovatele, ZPPP č. 125/2008 a ZPPP č. 222/2008 jsou taktéž nedůvodné. Jak bylo uvedeno shora v bodu [33], na závaznost rozkazu nemá vliv, zda je či není vydán v souladu s právními předpisy. Tím spíše to musí platit o případném rozporu rozkazu se služebními předpisy, bude-li stále splněno, že půjde o rozkaz vydaný v rámci přípustné nadřízenosti. Pro posouzení naplnění skutkové podstaty kázeňského přestupku je proto v posuzovaném případě podstatné pouze to, zda vydaný akt byl rozkazem a zda se stěžovatel tímto rozkazem neřídil. Jak již soud uvedl, vedoucí odboru nepřekročil své oprávnění. Nejsou proto pak podstatné další skutečnosti, kterými se stěžovatel snaží dokázat, že vedoucí odboru nebyl oprávněn k vydání pokynu, když je nesporné, že nehrozilo, že by se splněním rozkazu stěžovatel dopustil trestného činu.

[41] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že pokyn přesahoval oprávnění, jelikož byl šikanózní, nesměřoval ke zkvalitnění práce, ale výhradně k jejímu cenzurování. S tímto názorem Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Vydaný rozkaz žádným způsobem nepřekročil meze, ve kterých byl vydán, když přímo v čl. 2 odst. 5 ZPPP č. 30/2009 je uvedeno, že vedoucí pracovník si může vyhradit všechny písemnosti k podpisu. Tato možnost nadřízeného příslušníka slouží ke kontrole podřízených příslušníků při plnění úkolů v trestním řízení. Kasační soud souhlasí s názorem městského soudu, který uvedl, že vydaný rozkaz nepřekračoval smysl a účel oprávnění, které vedoucímu odboru citovaný článek svěřoval.

[42] Námitka, že nadřízený příslušník nemohl delegovat podepisování písemností na svou podřízenou pracovnici, vedoucí 3. oddělení hospodářské kriminality, je taktéž nedůvodná. Dle citovaného čl. 1 písm. e) ZPPP č. 30/2009 se vedoucím pracovníkem rozumí i zástupce vedoucího příslušníka policejního orgánu nebo jimi pověřený příslušník policie. Dle doslovného výkladu si vedoucí odboru nepochybně mohl vyhradit všechny písemnosti, aby je podepisoval. Stejně tak mohl pověřit vedoucí 3. oddělení hospodářské kriminality k tomu, aby si sama vyhradila k podpisu všechny stěžovatelem vyhotovované písemnosti. Je zjevné, že smyslem uvedených ustanovení je, aby nadřízený mohl efektivně vykonávat kontrolu podřízených ve vymezeném rozsahu ať již sám, tak i prostřednictvím jemu podřízených příslušníků. Proto je třeba připustit i to, aby vedoucí odboru si vyhradil, že písemnosti bude namísto něj podepisovat jím pověřená vedoucí 3. oddělení hospodářské kriminality. Opačný výklad by odporoval smyslu interpretovaných článků, a to efektivní kontrole podřízených pracovníků při plnění úkolů v trestním řízení.

[43] Námitka, že v důsledku postupu vedoucí při schvalování písemností docházelo k průtahům při vyřizování spisů, což bylo stěžovateli vytýkáno a byla proti němu vedena kázeňská řízení, se netýká projednávané věci. Takovou námitku by mohl uplatnit právě v těch řízeních, která s ním byla zahájena pro průtahy v řízeních. Lze si jen těžko představit, že by bylo možné ho shledat vinným v případě, že by průtahy byly způsobeny skutečně v důsledku plnění rozkazu nadřízeného. Nyní řešené řízení ve věci kázeňského přestupku však se stěžovatelem nebylo zahájeno pro průtahy v řízeních, které vedl, ale pro neuposlechnutí rozkazu.

[44] Námitky, zda byl pokyn vydán v rozporu s právními akty vyšší právní síly, z jakého důvodu se pokyn vztahoval pouze na stěžovatele a proč vedoucí státní zástupkyně nespatřovala v činnosti stěžovatele pochybení, vznesl stěžovatel poprvé až v řízení před Nejvyšším správním soudem, proto jsou dle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustné.

IV. Závěr a náklady řízení

[45] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil, proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl.

[46] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto dle uvedených ustanovení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 27. dubna 2017

JUDr. Radan Malík
předseda senátu