



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **R. K.**, zastoupeného JUDr. Jiřím Vlasákem, advokátem, se sídlem náměstí Republiky 2, Plzeň, proti žalované: **Policie České republiky**, ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 29. 5. 2006, č. 387/2006, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2007, č. j. 6 Ca 230/2006 - 43,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2007, č. j. 6 Ca 230/2006 - 43, **se ruší** a věc **se vrací** Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Kasační stížností se žalobce R. K. (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“). Žalobou stěžovatel brojil proti označenému rozhodnutí žalované, která potvrdila rozhodnutí ředitele Policie České republiky, oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Plzeň (dále též „SCPP Plzeň“), o propuštění stěžovatele ze služebního poměru podle ust. § 107 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky (dále jen „služební zákon“), pro porušení povinnosti stanovené zvláštním omezením dle ust. § 152 cit. zákona. Městský soud v Praze shledal žalobu nedůvodnou a zamítl ji.

Kasační stížností podanou 14. 2. 2008 a doplněnou 25. 4. 2008 napadá stěžovatel rozsudek městského soudu v plném rozsahu z důvodu jeho nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky - otázky zahájení řízení o propuštění ze služebního poměru. Stěžovatel namítá, že v jeho případě nedošlo v podstatě vůbec k zahájení řízení o propuštění ze služebního poměru, neboť prvním úkonem, který vůči němu byl učiněn, bylo doručení rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru. V této souvislosti upozorňuje na rozhodnutí zdejšího soudu sp. zn. 4 As 73/2006. Tím, že řízení o propuštění nebylo řádně

zahájeno, byl stěžovatel zkrácen na svých procesních právech v řízení, neboť neměl možnost jakkoliv před vydáním rozhodnutí uplatňovat svá práva. Stěžovatel též zpochybňuje závěr městského soudu, že v řízení byl vydán i návrh na zahájení řízení, neboť takový návrh podle jeho názoru vypracován nebyl a bylo mu doručeno až rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru ze dne 2. 3. 2006.

Dále stěžovatel v rozsudku městského soudu shledává i nepřesnosti (především ohledně návrhu na zahájení řízení), rozsudek je tak dle jeho mínění nepřezkoumatelný z důvodu nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů.

Stěžovatel proto navrhuje rozsudek městského soudu zrušit a věc soudu vrátit k dalšímu řízení.

Žalovaná se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti z 16. 5. 2008 plně ztotožnila s napadeným rozsudkem. K námitce nedostatku řádného zahájení správního řízení žalovaná uvádí, že dne 1. 3. 2006 byl vypracován návrh na propuštění stěžovatele ze služebního poměru, který mu byl doručen dne 16. 3. 2006. Stěžovatel tak byl s návrhem na rozhodnutí seznámen a měl možnost se k němu a k podkladům pro rozhodnutí vyjádřit, případně navrhnout důkazy na podporu svých tvrzení. Není tak pravdou, že by prvním úkonem vůči stěžovateli bylo doručení rozhodnutí a že by tím byl zkrácen na svých procesních právech. Stěžovatel však svých práv nevyužil. Stejně tak žalovaná nesouhlasí s námitkou nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí, neboť to ve výroku obsahuje jak označení věci, tak i ustanovení právního předpisu, podle kterého bylo rozhodováno. Odůvodnění rozhodnutí pak obsahuje popis důvodu propuštění i skutečností, které jej založily. Žalovaná navrhuje kasační stížnost zamítnout.

Stěžovatel podal žalobu k městskému soudu dne 7. 8. 2006 a napadal správní rozhodnutí v plném rozsahu, a to z důvodu porušení jeho procesních práv před správním orgánem I. stupně. Řízení v I. stupni totiž nebylo řádně zahájeno a vedeno v souladu s ust. § 122 a násl. služebního zákona. Jelikož se jedná o řízení, v němž se rozhoduje o právech a povinnostech osob, vztahuje se na něj subsidiárně zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (viz § 1 odst. 1 správního řádu), který stanoví i formu procesních úkonů správního orgánu vůči jejich adresátům. Stěžovatel v žalobě nepovažuje sepsání písemného záznamu se stěžovatelem (z 13. 2. 2006) v rámci kontrolní činnosti žalované za první úkon ve věci propuštění ze služebního poměru. Dále pak již bylo stěžovateli jen doručeno rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru vydané dne 2. 3. 2006. Stěžovatel tedy považuje za zřejmé, že, bylo-li vůbec nějaké řízení zahájeno a vedeno, nebyl o něm stěžovatel zpraven. Jeho procesní práva tak byla zásadním způsobem zkrácena, neboť prvním úkonem žalované ve věci bylo teprve vydání rozhodnutí.

Stěžovatel též napadá rozhodnutí proto, že použité důkazy byly vadné, zejména z důvodu procesních pochybení při jejich opatřování. Zejména byly všechny důkazy opatřeny mimo řízení, nemohou tudíž sloužit jako důkazy proti stěžovateli. Ten neměl možnost se k nim nijak vyjádřit a vyslychaným svědkům klást otázky. Dále stěžovatel uvádí, že rozhodnutí orgánu I. stupně bylo nedostatečně odůvodněné a je tedy nepřezkoumatelné.

Závěrem pak stěžovatel navrhoval zrušení napadeného rozhodnutí i rozhodnutí služebního funkcionáře I. stupně.

K podané žalobě se vyjádřila i žalovaná; její vyjádření se obsahově shoduje s vyjádřením ke kasační stížnosti.

Městský soud napadeným rozsudkem dne 29. 11. 2007 žalobu zamítl; nejprve konstatoval, že právní úprava řízení podle služebního zákona je úpravou komplexní, proto nelze na řízení ve věcech služebního poměru použít ustanovení správního řádu. To se týká i ustanovení § 126 služebního zákona upravujícího zahájení řízení. Soud poté odmítl námitku stěžovatele týkající se procesního postupu žalované, konkrétně zahájení řízení. Soud ze správního spisu seznal, že byl vypracován návrh na propuštění ze služebního poměru, který byl stěžovateli doručen dne 16. 3. 2006, a stěžovatel byl poučen o svých procesních právech. Stěžovatel jich však nevyužil, ostatně, jak dále poukazuje městský soud, tak neučinil ani v dalším řízení. Z toho hlediska pak městský soud přistoupil i k hodnocení námitky stěžovatele o vadách důkazů, zejména k námitce, že důkazy nebyly obstarány v řízení. Soud shledal i úpravu dokazování v ust. § 130 služebního zákona komplexní a dospěl k závěru, že všechny podklady rozhodnutí služebního funkcionáře byly obstarány v souladu se zákonem.

K námitce zkrácení stěžovatele na jeho procesních právech tím, že žalovaný potvrdil rozhodnutí služebního funkcionáře I. stupně, jež je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, uvedl městský soud následující: Napadené rozhodnutí plně vyhovuje ust. § 124 služebního zákona, neboť obsahuje ve výroku jak rozhodnutí ve věci, tak i odkaz na ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto. V odůvodnění je pak uveden důvod propuštění i skutečnosti jej zakládající. Dále se žalovaný obsáhle vyjádřil k námitkám stěžovatele uplatněným v odvolání. Porušení čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod soud v řízení neshledal, neboť stěžovatel měl v řízení možnost se vyjádřit k podkladům rozhodnutí, kterou však nevyužil. V řádně zahájeném řízení pak bylo správními orgány obou stupňů postupováno podle městského soudu v souladu se služebním zákonem.

Z těchto důvodů shledal městský soud žalobu nedůvodnou a zamítl ji.

Ze správního spisu zjistil Nejvyšší správní soud následující skutečnosti:

Dne 12. 1. 2006 bylo oblastnímu ředitelství SCPP Plzeň doručeno anonymní podání, v němž byl stěžovatel nařčen, že vykonával v Německu výdělečnou činnost s vědomím svého nadřízeného. Na základě tohoto podnětu došlo k zahájení kontrolního průzkumu, jehož cílem bylo prošetřit skutečnosti v podání uvedené. V rámci průzkumu byl mj. dne 13. 2. 2006 sepsán se stěžovatelem písemný záznam, v němž se vyjadřuje ke své výdělečné činnosti v Německu (záznam je stěžovatelem podepsán).

Dne 1. 3. 2006 byl na předtištěném formuláři vypracován návrh na propuštění stěžovatele ze služebního poměru, který mu byl doručen dne 16. 3. 2006. Návrh je odůvodněn tím, že stěžovatel je zaměstnán jako lyžařský instruktor v lyžařské škole Sport Pöschl v Bavorské Rudě v období 15. 12. 2005 - 19. 4. 2006 za hodinovou mzdu 9,20 Eur a dále jako vrátný u firmy Klosterhof v Neukirchen b. Hl. Blut za sjednanou odměnu 894 Eur/měsíc. Tím, že uvedenou výdělečnou činnost vykonával bez souhlasu služebního funkcionáře, porušil ust. § 152 odst. 2 písm. b) služebního zákona. Stěžovatel vlastní rukou do příslušné kolonky formuláře poznamenal „S propuštěním nesouhlasím a vyjádřím se prostřednictvím svého právního zástupce“, připojil datum 16. 3. 2006 a podpis. Stěžovateli bylo následně v týž den po doručení návrhu na propuštění doručeno i samotné rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru (č. 1137/2006), na němž je uvedeno datum (vyhotovení) 2. 3. 2006. Doručení je potvrzeno podpisem stěžovatele s uvedením data 16. 3. 2006, dále je ještě na formuláři návrhu na propuštění v kolonce „doručení rozhodnutí“ uvedeno totéž datum a na poslední straně je uvedeno, že služební poměr skončil dne 16. 3. 2006 a je připojen (nečitelný) podpis personálního pracovníka. Konečně je ve spise založen úřední záznam z 10. 11. 2006, v němž mj. Bc. M. K., pověřený zástupce ředitele oblastního ředitelství SCPP Plzeň popisuje úkony, které učinil ve věci

propuštění stěžovatele. Dne 16. 3. 2006 byl vyslán, aby stěžovateli doručil návrh na propuštění ze služebního poměru. Stěžovatele v přítomnosti jeho nadřízeného seznámil v plném rozsahu s návrhem na propuštění, odůvodněním, poučil jej o možnosti vyjádřit se k návrhu a poskytl mu k tomu dostatečný prostor. Při návštěvě s sebou měl i kompletní spisový materiál ve věci, jenž byl stěžovateli k dispozici, on však možnosti do něj nahlédnout nevyužil, ani se k věci nevyjádřil s tím, že se vyjádří prostřednictvím svého právního zástupce. Následně tedy stěžovatele seznámil s rozhodnutím ve věci služebního poměru č. 1137/2006. Tímto rozhodnutím byl stěžovatel propuštěn ze služebního poměru.

Žalovaná v napadeném rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru shledala postup služebního funkcionáře I. stupně v souladu s právní úpravou a jeho rozhodnutí potvrdila; nezabývala se podrobně otázkou zahájení řízení a možností stěžovatele uplatnit procesní práva v řízení (tato námitka však nebyla v odvolání výslovně uplatněna).

Nejvyšší správní soud vzhledem k rozsahu přezkumu vymezenému kasační stížností nepovažuje za nutné činit dalších rekapitulací ze správního spisu.

Stěžovatel podal svou kasační stížnost včas (ust. § 106 odst. 2 s. ř. s.) a je osobou k jejímu podání oprávněnou, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (ust. § 102 s. ř. s.). Stěžovatel je též zastoupen advokátem a splňuje tak podmínku ust. § 105 odst. 2 s. ř. s. V kasační stížnosti uplatněné námitky soud subsumuje pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť namítaná pochybení mohou být vadami řízení, které mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu, a pod ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ve vztahu k namítané nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu (pro nedostatek důvodů v otázce zjištění skutečností týkajících se zahájení řízení), pokud mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí soudu. Jedná se tedy o důvody přípustné podle § 104 odst. 4 téhož zákona. Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, zkoumal též, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že ve správním řízení v I. stupni došlo k takovým procesním pochybením, jež ho zkrátila na jeho procesních právech, a v jejich důsledku je správní rozhodnutí nezákonné. Tuto vadu stěžovatel spatřuje v tom, že správní řízení o propuštění ze služebního poměru nebylo řádně zahájeno, neboť prvním úkonem vůči němu učiněným bylo doručení rozhodnutí o propuštění. Městský soud naopak považoval správní řízení za řádně zahájené doručením návrhu na rozhodnutí a namítanou vadu řízení neshledal. Nejvyšší správní soud však tento názor neshledává.

Ustanovení § 126 služebního zákona v odstavci 1 stanoví, že řízení se zahajuje na návrh účastníka řízení nebo z podnětu služebního funkcionáře. V odstavci 2 citovaného ustanovení je pak podrobněji stanoven okamžik zahájení řízení. Je-li řízení zahajováno z podnětu služebního funkcionáře - jako v posuzovaném případě - je zahájeno dnem, kdy funkcionář učinil vůči účastníku řízení první úkon.

Zahájení správního řízení zakládá řadu oprávnění i povinností jak pro správní orgán, tak i pro účastníka řízení. Na straně správního orgánu se jedná mimo jiné o povinnost dát účastníku řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohl vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění a na podporu svých tvrzení navrhnout důkazy (§ 130 odst. 3 zákona o služebním poměru). Právě nutnost zachování procesních práv účastníka řízení ve fázi před vydáním rozhodnutí klade na tento úkon služebního funkcionáře nároky do té míry, že

zahájení řízení - jeho první úkon ve věci vůči účastníkovi - nesmí být pouhým formálním úkonem. Naopak, musí účastníkovi zajistit skutečnou možnost uplatnění jeho procesních práv, což je projevem jedné ze základních zásad správního řízení: povinnosti správního orgánu umožnit dotčeným osobám uplatnit v řízení jejich práva a oprávněné zájmy (principy spravedlivého procesu představují rovněž ústavně chráněnou hodnotu /srov. čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod/).

Ústavní soud v nálezu z 26. 6. 2006, sp. zn. I ÚS 12/99, seznal, že základní zásady správního řízení „*nepředstavují pouhou nezávaznou deklaraci určitých procesních pravidel nezávisle na tom, zda je konkrétní správní řízení podřízeno správnímu řádu výlučně nebo subsidiárně, či zda se na ně správní řád nevztahuje. [...] Hlavní zásady správního řízení mají proto obecný význam.*“ V otázkách aplikace základních zásad správního řízení i na řízení ve věcech služebního poměru nelze rovněž odhlédnout od skutečnosti, že od 1. 1. 2006 (účinnost nového správního řádu) se rozšířila možnost subsidiárního uplatnění správního řádu, tedy i základních zásad správního řízení (a to i při vědomí, že ze znění ustanovení § 2 zákona č. 71/1967 Sb. judikatura správních soudů dovozovala jistou rezervovanost k subsidiární aplikaci správního řádu též na řízení ve věcech služebních poměrů /viz rozsudky Nejvyššího správního soudu z 30. 10. 2006, č. j. 8 Ans 1/2006 - 141, nebo z 9. 10. 2008, č. j. 6 Ads 23/2008 - 82, oba dostupné na www.nssoud.cz/).

Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že sice byl vypracován návrh na propuštění ze služebního poměru a poté i samotné rozhodnutí o propuštění, nicméně tyto dva dokumenty byly stěžovateli doručeny též den (16. 3. 2006) a při témže jednání se služebním funkcionářem. To koneckonců dokládá i úřední záznam z 10. 11. 2006, jehož obsah byl reprodukován výše. Je zřejmé, že stěžovateli nebyl dán reálný prostor pro obranu jeho práv, neboť, přestože vyslovil zřetelně přání nechat se v řízení zastoupit právním zástupcem a jeho prostřednictvím se k věci vyjádřit, bylo mu vzápětí doručeno rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru. Řízení v I. stupni tak proběhlo zcela formálně a stěžovatel neměl možnost se k věci kvalifikovaně vyjádřit. Služební zákon navíc výslovným odkazem na zákoník práce předpokládá, že účastník řízení má právo být v řízení zastoupen zástupcem, kterého si zvolí. Nelze se domnívat, že seznámení stěžovatele s návrhem na propuštění, umožnění nahlédnout do spisového materiálu a možnost vyjádření se k věci přímo na místě a bez relevantního (jakéhokoliv) časového odstupu k přípravě vyjádření, by bylo možno považovat za plnohodnotné naplnění procesních práv v řízení ve věcech služebního poměru. Ostatně Nejvyšší správní soud se k otázkám zabezpečení práv účastníků řízení podle služebního zákona vyjadřoval ve své rozhodovací činnosti již dříve, srov. např. rozsudek z 29. 10. 2007, č. j. 4 As 73/2006 - 102, nebo z 20. 7. 2005, č. j. 8 As 10/2005 - 38 (dostupné na www.nssoud.cz/), a vždy konstantně rozhodoval ve smyslu nutnosti respektovat maximální míru ochrany těchto práv.

Obhajuje-li v této souvislosti žalovaná postup služebního funkcionáře I. stupně i tím, že stěžovatel nevyužil svého práva být přítomen u zasedání poradního orgánu, je toto její tvrzení zcela irelevantní.

Nejvyšší správní soud tedy shledal postup správních orgánů vadným, pro důvodnost kasační námitky podle ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je však nezbytné, aby taková vada řízení mohla ovlivnit zákonnost správního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že i tato podmínka je splněna. Jsou-li stěžovatelova procesní práva v řízení respektována pouze zcela formálně (zde navíc stěžovatel písemně vyjádřil přání být zastoupen právním zástupcem), je jisté, že taková vada řízení měla vliv na zákonnost rozhodnutí. Náležitostí zákonného rozhodnutí totiž není „pouhý“ soulad s hmotným právem (jeho věcná správnost), ale též dodržení základních procesních pravidel, přičemž právo na spravedlivý proces představuje právo garantované předpisy ústavního pořádku.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že v napadeném rozsudku neshledal druhou, stěžovatelem vytýkanou vadu - nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů. Vada je spatřována v tom, jak se městský soud vypořádal s otázkou hodnocení skutečností svědčících o zahájení řízení, Nejvyšší správní soud se jí podrobně zabýval výše a je toho názoru, že se jedná o nesprávné posouzení vad řízení před správním orgánem ze strany městského soudu, nikoliv o nepřezkoumatelnost jeho rozsudku. Z tohoto důvodu není druhá uplatněná námitka důvodná.

Nejvyšší správní soud tedy z výše uvedených důvodů napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil v souladu s ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. k dalšímu řízení. Městský soud bude v dalším řízení vázán právě vysloveným právním názorem (ust. § 110 odst. 3 s. ř. s.).

Městský soud v Praze rozhodne v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (ust. § 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 18. prosince 2008

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu