



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jana Passera a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **Ing. R. C.**, zastoupeného Mgr. Richardem Kolibou, advokátem se sídlem Havlíčkova 190/12, Český Těšín, proti žalovanému: **Policejní prezident Policie České republiky**, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 4. 2011, čj. PPR-26987-5/ČJ-2010-99KP, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2014, čj. 8 Ad 15/2011 - 43,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2014, čj. 8 Ad 15/2011 - 43, **se zrušuje.**
- II.** Rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 4. 2011, čj. PPR-26987-5/ČJ-2010-99KP, **se zrušuje** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III.** Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci náklady soudního řízení ve výši 23 456 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Richarda Koliby.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobce byl ke dni vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zařazen ve služební hodnosti komisaře 1. oddělení služby kriminální policie a vyšetřování na Krajském ředitelství policie Moravskoslezského kraje, územním odboru Karviná. Policejní prezident svým Závazným pokynem č. 30 ze dne 21. 4. 2009 zřídil u tohoto územního odboru výjezdové skupiny, do kterých byl žalobce spolu s ostatními příslušníky policejního sboru velen. Žalobce považoval svou účast ve výjezdových skupinách za skutečnost, díky níž mu mělo náležet 10 % zvýšení základního tarifu dle § 114 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jako „služební zákon“ či „zákon“). Podíl na činnosti výjezdových skupin spolu s výkonem běžné služby naplňoval totiž dle žalobce kritéria nepřetržitého režimu služby dle § 53 odst. 4 zákona.

[2] Rozhodnutím ředitele Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje ve věcech služebního poměru ze dne 21. 7. 2010, čj. RŘMSK-KA-1098/2010, byl žalobci od 1. 8. 2010 přiznán základní tarif ze 7. tarifní třídy a stanoveného 7. tarifního stupně. Služební funkcionář odůvodnil rozhodnutí tím, že žalobce bude vykonávat službu v jednosměnném režimu služby. Proto žalobce nespĺňoval podmínky § 114 odst. 2 služebního zákona pro zvýšení základního tarifu o 10 %.

[3] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání. Policejní prezident jako odvolací orgán odvolání dne 13. 4. 2011 zamítl rozhodnutím označeným v záhlaví. V odůvodnění se nejprve zabýval tím, zda bylo rozhodnutí [2] přezkoumatelné a zda bylo vydáno příslušným služebním funkcionářem v souladu s předpisy. Policejní prezident dospěl k závěru, že tyto podmínky byly splněny. Konstatoval však zásah do procesních práv žalobce, jelikož ho služební funkcionář rozhodující v prvním stupni nevyrozuměl o zahájení řízení a žalobce se o něm dozvěděl až v okamžiku doručení rozhodnutí. Tato vada byla dle žalovaného odstraněna v rámci odvolacího řízení.

[4] Dále se odvolací orgán zaměřil na definici směnného režimu (§ 53 odst. 4 zákona) a vyložil, že podmínky směnného režimu služby nejsou splněny, jestliže příslušník vykonává směny v různých úsecích dne, avšak nedochází k vzájemnému střídání příslušníků v jednotlivých směnách. Nepřetržitým provozem není provoz, v němž je připravenost v době noční nebo v sobotu a v neděli zabezpečována služební pohotovostí příslušníků. Tarifní zvýhodnění se příslušníkům poskytuje z důvodů narušení biorytmu a společenského a rodinného života výkonem služby. Zákon však nestanoví, jak má být toto narušení intenzivní, tedy kolik různých směn má příslušník v měsíci vykonat, aby mu nárok na vyšší tarif vznikl. Služební funkcionář proto vymezí, kteří příslušníci jsou využíváni ve směnném nebo nepřetržitém provozu a zda jim náleží zvýšený tarif. Ten se příslušníkovi odebere v případě, že je převeden do jiného než směnného nebo nepřetržitého režimu služby.

II.

[5] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze. Ten ji jako nedůvodnou rozsudkem označeným v záhlaví zamítl.

[6] Námitku žalobce týkající se dlouhodobé nečinnosti odvolacího orgánu městský soud shledal nedůvodnou. Žalobci dle soudu nic nebránilo se proti nečinnosti bránit dle příslušných ustanovení správního řádu, která se použijí subsidiárně k služebnímu zákonu.

[7] Námitku nepřezkoumatelnosti a nedostatečnosti odůvodnění rozhodnutí vydaného služebním funkcionářem v prvním stupni soud rovněž odmítl jako nedůvodnou. Ačkoli bylo odůvodnění rozhodnutí velmi stručné, splnilo dle soudu náležitosti předepsané v § 181 odst. 2 služebního zákona. Žalovaný potom odůvodnění v rámci odvolání doplnil a zjištěné nedostatky odstranil. K tomu soud dodal, že dle odborné literatury i ustálené judikatury tvoří odvolací řízení s řízením v prvním stupni jeden celek. Žalovaný tak nijak služební zákon neporušil, pokud doplnil původně stručné odůvodnění správního orgánu prvního stupně vlastními závěry.

[8] Namítané porušení procesních práv rovněž soud označil za nedůvodné, jelikož vzniklá pochybení zhojil odvolací orgán v rámci „*Vyrozumění o složení senátu poradní komise*“ ze dne 10. 12. 2010, kterým žalobce poučil o jeho právech ve smyslu § 172 a § 174 služebního zákona. Navíc žalobce ani přímo netvrdil, že by sloučení zahájení a ukončení řízení do jediného okamžiku mělo vliv na rozhodnutí ve věci samé.

[9] Další soudem řešená otázka se týkala povahy režimu služby, kterou žalobce v rozhodné době vykonával. Služební zákon v § 53 odst. 2, 3 a 4 rozlišuje tři způsoby rozvržení doby služby. Není přitom přípustná jejich kombinace a příslušník může vykonávat službu vždy

jen v jednom z režimů. Soud kvalifikoval zařazení žalobce do činnosti výjezdové skupiny jako plánované nerovnoměrné rozvržení služby podřazené potřebám bezpečnostního sboru. Na výkonu služeb výjezdových skupin se totiž zpravidla střídali policisté dle rozpisu, a to několika službami konanými v různých dnech v týdnu. Z rozpisu služeb žalobce vyplynulo, že měl pravidelnou dobu služby denně od 7:00 do 15:00 hodin. Ve dnech služební pohotovosti byl žalobce mimo službu, připraven k plnění úkolů výjezdové skupiny. Podílel se tak na její činnosti, nikoli však v rámci nepřetržitého režimu.

[10] Jelikož je charakter služby nutno vždy definovat jednoznačně a podřadit službu pod jeden ze zákonem upravených režimů, musel městský soud posoudit poměr doby služby, kterou žalobce vykonával ve své běžné pracovní době a služby vykonávané mimo ni. Z předložených rozpisů bylo přitom patrné, že žalobce se podílel na výkonu služby ve výjezdové skupině přibližně 15 hodinami měsíčně. Doba, kterou žalobce strávil při zajišťování služby výjezdové skupiny mimo svou běžnou pracovní dobu, tak činila přibližně 10 % z celkového fondu pracovní doby (přibližně 150 hodin měsíčně vykonával stěžovatel službu ve své běžné pracovní době). Požadavek vzájemného střídání, tak jak je upraven v § 53 odst. 4 služebního zákona, nemohl být proto naplněn. Žalobce se účastnil zajištění nepřetržitého výkonu služby výjezdové skupiny jen několika službami měsíčně. Zvýšení tarifu o 10 % je přitom zvýhodněním, cíleným na kompenzování zásahu do biorytmu, společenského a rodinného života, ke kterému dochází výkonem služby a namáhavostí služby vůbec. Úprava § 114 odst. 2 služebního zákona míří proto především na případy, kdy příslušníci čelí těmto úskalím pravidelně. Služba žalobce dle městského soudu však takový charakter nespĺňovala.

III.

[11] Proti rozsudku městského soudu brojil žalobce („stěžovatel“) včasnou kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[12] Zásadní vadu řízení stěžovatel spatřoval v tom, že služební funkcionář rozhodující v prvním stupni zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností. Pochybení spočívalo podle stěžovatele v nedostatečné určitosti rozhodnutí a v absenci odůvodnění. V rozhodnutí bylo stanoveno, že stěžovatel bude vykonávat službu v „jednosměnném režimu služby.“ Služební zákon však pojem jednosměnný režim neobsahuje, proto bylo takové odůvodnění dle stěžovatele neurčitě a nedostatečné. Namítanými vadami odůvodnění se zabýval odvolací orgán a v rámci řízení v druhém stupni odůvodnění doplnil a opravil. Takový postup je však dle stěžovatele nepřijatelný.

[13] Rozhodnutí o odvolání pak odvolací orgán nevydal v zákonné lhůtě 90 dnů, což bylo dle stěžovatele příčinou protiprávnosti odvolacího řízení. Ustanovení § 190 odst. 8 služebního zákona stanoví, že „*odvolací orgán je povinen rozhodnout o odvolání bez zbytečného odkladu, nejpozději do 90 dnů ode dne jeho podání. Jsou-li pro to důvody, odvolací orgán rozhodnutí změní nebo zruší a řízení zastaví; jinak odvolání zamítne a rozhodnutí potvrdí.*“ Odvolací orgán nerozhodl do 90 dnů od podání odvolání, městský soud měl proto dle stěžovatele napadené rozhodnutí zrušit z důvodu nezákonnosti. Tato lhůta je totiž podle stěžovatele prekluzivní, nikoliv pořádková.

[14] Nezákonnost rozhodnutí stěžovatel spatřoval rovněž v závažném zásahu do svých procesních práv. Správní orgán prvního stupně totiž opomněl stěžovatele informovat o zahájení řízení. Stěžovatel tak nemohl využít svá procesní práva, vyjádřit se k věci a navrhnout důkazy. Zahájení řízení a vydání rozhodnutí bylo sloučeno do jediného okamžiku, ve kterém stěžovatel rozhodnutí obdržel. To podle stěžovatele založilo důvod ke zrušení rozhodnutí v odvolacím řízení, což však odvolací orgán neučinil.

[15] Stěžovatel konečně nesouhlasil s názorem městského soudu, který v napadeném rozhodnutí poměřoval, jakou procentní kvótou se podílí stěžovatel na výkonu výjezdové služby

a jak je tím pádem narušen jeho biorytmus a společenský život. Podle stěžovatele bylo takové posuzování nanejvýš subjektivní. Dle jeho názoru bylo rozhodující, že službu vykonával nepřetržitě. Příslušníci se totiž střídali v rámci výjezdové služby ve směnách 24 hodin po sobě jdoucích. Splnili tak požadavek § 53 odst. 4 služebního zákona, za což jim náleželo zvýšení tarifu o 10 %.

IV.

[16] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se s odůvodněním napadeného rozsudku ztotožňuje a navrhl kasační stížnost zamítnout. Stěžovatel se dle žalovaného převážně nepodílel na zajišťování nepřetržitého režimu služby, podmínky pro zvýšení základního tarifu o 10 % tak nesplňoval. K namítanému nedodržení lhůty pro rozhodnutí žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2012, čj. 6 Ads 31/2012 - 22, dle kterého je lhůta uvedená v § 190 odst. 8 zákona lhůtou pořádkovou.

V.

[17] Protože kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, posoudil Nejvyšší správní soud důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost je důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tvrzenými vadami řízení. Stěžovatel předně namítal neurčitost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a nedostatečnost jeho odůvodnění. Nesouhlasil přitom s odstraněním těchto vad v rámci odvolacího řízení. Původní odůvodnění (podle kterého stěžovatel vykonává službu v jednosměnném režimu služby a nesplňuje tak podmínky ustanovení § 114 odst. 2 zákona pro zvýšení základního tarifu o 10 %) bylo i podle odvolacího orgánu strohé, avšak dostačující a splnilo požadavky § 181 odst. 2 zákona. Nedostatky odůvodnění, které obsahovalo původní rozhodnutí, pak odstranil odvolací orgán ve svém rozhodnutí a se všemi relevantními skutečnostmi se vypořádal. Takový postup ale stěžovatel odmítl s tím, že porušuje zásadu dvouinstančnosti řízení. V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že podle ustálené judikatury je třeba správní řízení posuzovat v zásadě jako jeden celek. Dílčí vady rozhodnutí prvního stupně lze proto zpravidla odstranit i v odvolacím řízení, případně v řízení o rozkladu (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 72/2006 - 167, čj. 1 Afs 88/2009 - 48, čj. 4 Ads 104/2010 - 76 a čj. 1 Afs 16/2011 - 55). Doplnění a rozvedení odůvodnění odvolacím orgánem, který jinak rozhodnutí správního orgánu prvního stupně považoval za věcně správné, proto vadu řízení nezpůsobilo.

[20] Dalším bodem kasační stížnosti bylo nepřiměřeně dlouhé trvání odvolacího řízení a nedodržení lhůty uvedené v § 190 odst. 8 služebního zákona. Toto ustanovení sice stanoví maximální lhůtu pro vydání rozhodnutí, „na druhou stranu zákon o služebním poměru nestanoví pro případ překročení této lhůty žádnou sankci pro správní orgán např. v podobě zániku určitého práva, nebo nutnosti vyhovět odvolání, jak dovozuje stěžovatel. Jedná se proto o lhůtu pořádkovou. Účinný prostředek ochrany stěžovatelových veřejných subjektivních práv by v takovém případě představovala žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle ustanovení § 79 a násl. s. ř. s., nikoli žaloba proti výslednému rozhodnutí žalovaného“ (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 6 Ads 31/2012 - 22). Městský soud správně konstatoval, že tato lhůta je pořádková a stěžovatel měl možnost se proti nepřiměřené délce řízení bránit prostředky ochrany před nečinností. Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že žádal o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 spr. ř. nadřízený správní orgán - Ministerstvo vnitra. Vyřízení tohoto podání bylo podle stěžovatele provedeno „ne zcela s regulí zákona“, avšak další kroky stěžovatel neučinil a až v kasační stížnosti poukázal na postup

ministerstva v této věci. Není však předmětem této kasační stížnosti posuzovat vyřízení stěžovatelovy žádosti. Stěžovatel toto ani v řízení před městským soudem neuváděl. Ačkoli tak odvolací správní orgán nevydal rozhodnutí ve zmiňované lhůtě, nelze z toho automaticky vyvozovat jeho nezákonnost. Postup správního orgánu sice nelze označit za příkladný, nezpůsobil však takové vady řízení, které by zakládaly důvody ke zrušení napadeného rozhodnutí.

[21] Zásadním pochybením, které v odvolacím řízení zhojit nelze, je však stěžovatelem namítaný zásah do procesních práv. Dle § 178 odst. 2 písm. b) služebního zákona je řízení ve věcech služebního poměru zahájeno dnem, „*kdy služební funkcionář učiní první úkon vůči účastníku, jestliže se zabýváje řízení z podnětu bezpečnostního sboru.*“ Dále pak dle § 174 odst. 1 zákona má účastník právo „*nablížit do spisu a pořizovat si z něj výpisy, navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, na poskytnutí informací o řízení potřebných k hájení svých práv a oprávněných zájmů, vyjádřit v řízení své stanovisko, klást otázky svědkům a zalcům, a vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění.*“ Jelikož správní orgán prvního stupně stěžovatele neinformoval o zahájení řízení a prvním úkonem v řízení bylo až doručení rozhodnutí, nemohl stěžovatel žádné z těchto práv využít. Tuto vadu přitom z povahy věci nemohl odstranit odvolací orgán. Nejvyšší správní soud v rozhodnutí čj. 4 As 73/2006 - 102 uvedl, že „*zahájení správního řízení zakládá řadu oprávnění i povinností jak pro správní orgán, tak i pro účastníka řízení, jež zákon s takovou skutečností spojuje. Mezi jinými se jedná o povinnost správního orgánu 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 zcela jednoznačně brání tomu, aby prvním úkonem v řízení, jímž se tedy řízení vedené z podnětu služebního funkcionáře zabýváje, bylo teprve doručení prvostupňového rozhodnutí. Takový postup znamená flagrantní a zásadní porušení práva účastníka řízení na spravedlivý proces, jež se mimo jiné zrcadlí právě v povinnosti správního orgánu umožnit žalobci tvrdit z jeho pohledu pro řízení podstatné skutečnosti a na podporu svých tvrzení navrhnout důkazy*“ (dále viz též rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 5 A 125/2002 - 73 a čj. 7 A 130/2002 - 28). Ačkoli bylo citované rozhodnutí vydáno za účinnosti zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, který byl nynějším služebním zákonem nahrazen, jeho závěry lze aplikovat i na nyní posuzovaný případ. Základní zásady řízení ve věcech služebního poměru jsou totiž i přes změnu zákonné úpravy stále tytéž.

[22] Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že v posuzovaném případě došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení ve věcech služebního poměru a pravidel spravedlivého procesu. To mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Stěžovateli byla výše uvedeným postupem služebního funkcionáře upřena procesní práva. Ačkoli odvolací orgán ve svém rozhodnutí konstatoval, že k porušení procesních práv stěžovatele došlo, neshledal toto pochybení důvodem ke zrušení rozhodnutí služebního funkcionáře rozhodujícího v prvním stupni. Za dostatečnou nápravu vzniklé situace považoval odvolací orgán výzvu [8]. Tou stěžovatele poučil o jeho právech a sdělil mu složení senátu poradní komise policejního prezidenta, jež připravovala podklady pro rozhodnutí o odvolání. Takový postup však nelze akceptovat a odvolací orgán měl rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušit. V odvolacím řízení lze korigovat podobu odůvodnění, jak je uvedeno výše, nelze však zhojit vadu, spočívající v odeprání veškerých procesních práv stěžovatele.

[23] Řízení před správním orgánem prvního stupně tak bylo zatíženo vadou, pro kterou Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí soudu i správního orgánu zrušil. Nezabýval se proto již posouzením stěžovatelem předestřené právní otázky, týkající se kvalifikace režimu vykonávané služby.

VI.

[24] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek městského soudu zrušil. Současně zrušil i rozhodnutí žalovaného, protože již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro takový postup (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.), a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm bude žalovaný vázán názorem Nejvyššího správního soudu (podle § 78 odst. 5 s. ř. s.).

[25] Tímto rozsudkem je řízení před správními soudy skončeno, Nejvyšší správní soud proto rozhodl rovněž o celkových nákladech soudního řízení (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., 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. Procesně úspěšným byl v dané věci stěžovatel, neboť výsledkem řízení před správními soudy bylo zrušení správního rozhodnutí, které napadl žalobou.

[26] Pokud jde o jejich výši v průběhu řízení o nyní posuzované kasační stížnosti, ta je představována zaplaceným soudním poplatkem za kasační stížnost ve výši 5000 Kč a náklady spojenými se zastoupením za jeden úkon právní služby ve výši 3100 Kč (podání kasační stížnosti) a dále paušální náhradou hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. Náklady zastoupení tedy činí 3400 Kč. Tuto částku pak soud zvýšil podle § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku 714 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je zástupce stěžovatele jako plátce povinen odvést. Celková výše náhrady nákladů za řízení o kasační stížnosti činí 9114 Kč.

[27] Náhrada nákladů za řízení před městským soudem zahrnuje zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 2000 Kč a náklady spojené se zastoupením za 3 úkony právní služby po 3100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby a podání repliky) a dále paušální náhradou hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý z těchto úkonů (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 13 odst. 3 advokátního tarifu]. Náklady zastoupení tedy činí 10 200 Kč. Tuto částku pak soud zvýšil podle § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku 2142 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je zástupce stěžovatele jako plátce povinen odvést. Celková výše náhrady nákladů za řízení o žalobě činí 14 342 Kč.

[28] Žalovaný je tedy povinen nahradit stěžovateli náklady soudního řízení ve výši celkem 23 456 Kč, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce stěžovatele Mgr. Richarda Koliby.

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

V Brně 24. července 2015

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu