



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Marie Žižkové v právní věci žalobce: **Mgr. P. K.**, zastoupeného JUDr. Zdeňkem Weigem, advokátem se sídlem Nad Zátěším 22, Praha 4, proti žalovanému: **ředitel Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy, Policie České republiky**, se sídlem Kongresová 1666/2, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy ve věcech služebního poměru ze dne 10. 8. 2011, č. 219/2011, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 4. 2015, č. j. 5 Ad 22/2011 – 27,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí ředitele Obvodního ředitelství policie Praha IV ze dne 20. 5. 2011, č. 537/2011, kterým byl podle § 122 zákona č. 361/2003 Sb. o služebním poměru příslušníků bezpečnostních Sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“) žalobci snížen osobní příplatek na 3.000 Kč z důvodu neplnění služebních úkolů a povinností v mimořádné kvalitě. Konkrétně žalobce nesplnil pokyn státního zástupce k spisu č. j. ORIV-14173/TC-2009-001493 ze dne 2. 9. 2010. Tímto pokynem státní zástupce uložil řídit se pokyny v přípisu, jímž byl spis vrácen z Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy (dále také „KŘP HMP“) dne 2. 8. 2010. Dále se žalobce v trestním spisu „*sám ukončil jako zpravovatel*“, aniž by k tomu byl oprávněn. V dalším spisu pak služební funkcionář při kontrole konstatoval, že žalobce nedodržel spisový pořádek. Žalobci bylo dále vytýkáno vedení spisu v rozporu se závazným pokynem policejního prezidia.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Namítal, že byl zkrácen na právech, neboť mu nebylo v úvodní fázi řízení umožněno se bránit a předkládat argumenty proti snížení osobního ohodnocení. Mělo být zahájeno řízení podle § 178 zákona o služebním poměru. Měl být poučen a v rámci řízení měl být napevno zjištěn skutkový stav a vyslechnuti svědci. Žádal soud, aby posoudil, zda by odůvodnění rozhodnutí považoval za dostačující i pokud by se ukázalo nepravdivé vytykané nesplnění pokynu státního zástupce ze dne 2. 9. 2010.

II. Právní názor městského soudu

[3] Městský soud žalobu zamítl. Správní řízení bylo s žalobcem zahájeno dne 11. 5. 2011, tj. prvním úkonem služebního funkcionáře ve vztahu k žalobci. Žalobce byl řádně obeznámen s tím, jaká pochybení byla v jeho činnosti shledána. Byť do spisu není založen doklad o poučení žalobce o procesních právech, je nepochybné, že nebylo porušeno jeho právo seznámit se s podklady rozhodnutí a že byl obeznámen i s právem se k věci vyjádřit. Vyjádření žalobce ze dne 26. 4. 2011 bylo sice podáno k písemnosti nazvané Záznam významné události, v níž však jsou žalobci vytykána shodná pochybení jako v posléze zpracovaném návrhu na změnu osobního příplatku.

[4] Podle soudu nebylo ani v správním, ani v soudním řízení zapotřebí vyslýchat jako svědky příslušné státní zástupce či nadřízené služební funkcionáře žalobce, neboť pro posouzení věci byly zcela postačující jejich přípisy a podání, z nichž správní orgán prvního stupně i odvolací orgán vycházely. Za důvodné soud označil vytykané nesplnění pokynu státního zástupce ze dne 2. 9. 2010, sp. zn. 2 ZN 3230/2009 - 26, jímž mu bylo uloženo řídit se pokyny v přípisu KŘP HMP ze dne 2. 8. 2010. Proti dalším vytykaným pochybením, žalobce žádné konkrétní námitky nevznesl, soud proto nebyl povinen se s nimi vypořádat.

III. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti rozsudku městského soudu brojí žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížností. Opírá ji o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b), a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhuje zrušení rozsudku městského soudu a zároveň zrušení rozhodnutí správního orgánu podle § 110 odst. 2 s. ř. s., jelikož již v řízení před městským soudem byly pro takový postup důvody.

[6] Namítá, že se městský soud nedostatečně vypořádal s otázkou, zda skutečně bylo zahájeno řízení ve věci služebního poměru. Písemnost nadepsanou jako „*por. Mgr. P. K., OEČ X - návrh na změnu osobního příplatku*“, považuje za interní žádost policisty Mgr. F. služebnímu funkcionáři Renátě Havlíkové. Nejedná se o úkon služebního funkcionáře vůči účastníku, nýbrž o seznámení s úkonem policisty, který není služebním funkcionářem. V písemnosti není uvedeno, že se jedná o zahájení řízení, chybí poučení o právech účastníka či stanovení lhůty k seznámení. Jak lze však vyčíst z otisku razítka na této písemnosti, stěžovatel s ní byl seznámen jako s rozhodnutím. Kdyby tato písemnost měla skutečně být oznámením o zahájení úkonu, jde o neplatný úkon dle § 205 zákona o služebním poměru, jelikož nebyl učiněn svobodně, vážně, určitě nebo srozumitelně, ani učiněn formou stanovenou zákonem. Odkazuje na výklad práv a povinností účastníka řízení v odborné literatuře. Žalovaný se v odůvodnění rozhodnutí sice zabýval námitkou, že nebylo zahájeno řízení ve věcech služebního poměru, posoudil ji tak, že ačkoliv byl žalobce seznámen s „návrhem“ až 11. 5. 2011, vyjádřil se k němu už 26. 4. 2011. Toto vyjádření však směřuje k záznamu o významné události, tj. k pouhému podkladu pro řízení, nikoliv k záznamu o zahájení řízení. Napadené rozhodnutí je postiženo také vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

[7] Stěžovateli dále nebylo umožněno uplatnit právo seznámit se se spisem před vydáním rozhodnutí, jak požaduje § 174 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru. Současně se jedná o vadu ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. tedy o podstatné porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci, a to jak správním orgánem prvního stupně, tak žalovaným, který spisový materiál ještě dále doplňoval.

[8] Uvádí časovou osu událostí, z níž lze dovodit splnění pokynů udělených stěžovateli v rámci jeho pracovní činnosti, za které byl potrestán snížením osobního příplatku. Závěr soudu o zrušení usnesení o zahájení trestního stíhání považuje za nesprávný. Státní zástupce JUDr. Bodlák zrušil usnesení, které nebylo vůbec vydáno, ale bylo mu předloženo s viditelným označením jako „koncept“. S tímto rozporem se však městský soud v odůvodnění rozsudku nevypořádal. Kdyby stěžovatel dostal prostor vše vysvětlit již v rámci řízení ve věcech služebního poměru, nedošlo by k tomuto nedorozumění. Příkladá vyjádření vedoucí státní zástupkyně, z něhož je zřejmé, že státní zástupci nemají s kvalitou plněných úkolů stěžovatelem žádný problém. Městský soud se podle něj nevypořádal s podstatou jím tvrzených pochybení v řízení před krajským soudem, což má za následek nepřezkoumatelnost. Na podporu svých tvrzení stěžovatel cituje judikaturu Nejvyššího a Nejvyššího správního soudu.

[9] Žalovaný ve vyjádření uvádí, že námitky stěžovatele byly vypořádány již v průběhu odvolacího řízení a řízení před městským soudem. Z provedených důkazů je patrný dlouhodobý pokles kvality stěžovatelovy práce, přičemž tento stav se přes opakované pokyny nadřízených funkcionářů nezlepšil a rozhodnutí o snížení osobního příplatku tudíž bylo namístě. Rozsudek městského soudu odpovídá důkazní situaci a je věcně správný. Žalovaný proto navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] 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 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).

[13] V rozsudku ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 As 34/2005 - 61, publ. pod č. 1014/2007 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.

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

[15] 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 krajským soudem povědomí.

[16] 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 ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 As 34/2005 - 61, publ. pod č. 1014/2007 Sb. NSS, a ze dne 15. 10. 2015, č. j. 1 As 83/2015 - 63, kde byla osoba žalovaného v řízení před krajským soudem taktéž nesprávně označena.

[17] Dále Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení namítané nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, která dle stěžovatele tkví ve skutečnosti, že se městský soud nevypořádal s podstatou jím tvrzených pochybení v řízení před správním orgánem.

[18] Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozsudku krajského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostatek důvodů podporujících výrok rozhodnutí.

[19] Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130).

[20] V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud vady ve smyslu výše nastíněné judikatury neshledal. Městský soud se žalobními námitkami řádně zabýval a jeho rozhodnutí nelze považovat za nepřezkoumatelné.

[21] Soud následně přistoupil k posouzení námitky, že řízení ve věci změny výše osobního příplatku nebylo řádně zahájeno.

[22] Podle § 178 odst. 2 písm. b) zákona o služebním poměru je řízení zahájeno dnem, kdy „*služební funkcionář učiní první úkon vůči účastníku, jestliže se zahajuje řízení z podnětu bezpečnostního Sboru*“. Dále pak dle § 174 odst. 1 zákona má účastník právo „*nablížit do spisu*“.

a pořizovat si z něj výpisy, navrhovat 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 znalcům, a vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění.“

[23] Podle § 181 odst. 5 zákona o služebním poměru, „*v odůvodnění služební funkcionář uvede důvody vydání rozhodnutí, z jakých podkladů vycházel při rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při jejich hodnocení a při výkladu právních a služebních předpisů, jakož i způsob, jakým se vypořádával s návrhy a námitkami účastníka a s jeho vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Odůvodnění rozhodnutí není třeba, jestliže služební funkcionář vyhoví žádosti účastníka v plném rozsahu.“*

[24] Ve vztahu k řízení ve věcech služebního poměru pak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 10. 2007, č. j. 4 As 73/2006 - 102 zdůraznil, „*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 navrhovat 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 zahajuje, 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 navrhovat důkazy.“* Ač tento názor soud vyslovil za účinnosti předchozí právní úpravy, jeho závěry platí i ve vztahu k zákonu o služebním poměru. Základní zásady řízení ve věcech služebního poměru jsou i přes změnu zákonné úpravy stále tytéž (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2015, č. j. 8 As 83/2014 - 43).

[25] V nyní posuzované věci ze správního spisu plyne, že stěžovatel byl dne 11. 5. 2011 seznámen s listinou nazvanou „*por. Mgr. P. K., OeC X – návrh na změnu osobního příplatku*“, což stvrdil svým podpisem. Tento návrh byl vyhotoven npor. Mgr. F., vedoucím odboru, poté doporučen mjr. Mgr. W. a následně schválen plk. Mgr. Havlíkovou, ředitelkou ORP Praha IV.

[26] Ač lze správnímu orgánu prvního stupně vytknout, že úkon nebyl jako zahájení výslovně označen, jednalo se o první úkon ve věci vůči stěžovateli ve smyslu § 178 odst. 2 písm. b) zákona o služebním poměru, kterým došlo k zahájení správního řízení. Lze dovodit, že pokud by se nejednalo o úkon vůči stěžovateli, nebyl by vyžadován jeho podpis a nebylo by mu umožněno se s listinou seznámit. Zvláště jednalo-li by se pouze o interní žádost nadřízených, tak jak tvrdí v kasační stížnosti stěžovatel.

[27] K námitce stěžovatele, že mu nebylo umožněno seznámit se se spisem před vydáním rozhodnutí podle § 174 odst. 1 zákona o služebním poměru, Nejvyšší správní soud uvádí, že správní orgán prvního stupně pochybil, nepoučil-li stěžovatele výslovně o právu seznámit se se spisem před vydáním rozhodnutí.

[28] Stěžovateli však nebyla upřena faktická možnost se vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Jeho vyjádření ze dne 21. 4. a 26. 4. 2011 je sice k písemnosti nazvané Záznam významné události, v tomto dokumentu jsou však stěžovateli vytýkána totožná pochybení jako v později zpracovaném návrhu na změnu osobního příplatku, přičemž se jedná o stejné podklady, na jejichž základě bylo rozhodnuto o snížení osobního příplatku. Stěžovatelova vyjádření jsou založena do správního spisu a jsou výslovně zmíněna v odůvodnění rozhodnutí žalovaného.

[29] Stěžovatel dále namítal, že splnil pokyny udělené v rámci jeho pracovní činnosti, za jejichž nedodržení byl potrestán snížením osobního příplatku.

[30] Osobní příplatek upravuje § 122 zákona o služebním poměru jako „*nenárokovou složkou služebního příjmu, kterou lze ocenit výkon služby v mimořádné kvalitě nebo rozsahu. Rozhodnutí o přiznání, změně nebo odejmutí osobního příplatku musí být písemně odůvodněno. Osobní příplatek lze určit až do výše 60 % základního tarifu příslušníka.*“ Z uvedeného ustanovení lze tedy dovodit, že přiznání osobního příplatku je navázáno na mimořádnou kvalitu či rozsah výkonu služby.

[31] Nejvyšší správní soud se k podmínkám pro přiznání, změnu či odnětí osobního příplatku příslušníků bezpečnostních Sborů vyjádřil v rozsudku ze dne 26. 8. 2009, č. j. 3 Ads 86/2008 - 80. Uvedl, že „[v] odůvodnění rozhodnutí o osobním příplatku musí služební funkcionář uvést, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě nichž rozhodoval. Je nezbytné, aby rozhodnutí vycházelo z prokazatelných důkazních prostředků, které přesvědčují nejen adresáta rozhodnutí, ale i odvolací orgán o věcné správnosti změny osobního příplatku. To platí nejen o situaci, kdy je osobní příplatek odnímán nebo snižován, ale i o situaci, kdy je osobní příplatek rozhodnutím přiznáván nebo zvyšován. I když to zákon výslovně nestanoví, o změně osobního příplatku (zvýšení, snížení nebo odejmutí) příslušníka rozhoduje služební funkcionář v závislosti na plnění podmínek stanovených pro jeho přiznání.“ Důkazní břemeno v otázce kvality výkonu služby příslušníka bezpečnostního Sboru přitom leží na straně správního orgánu, který o odnětí či snížení rozhoduje.

[32] Stěžovateli bylo vytýkáno několikero pochybení [srov. bod 1], přičemž v žalobě a kasační stížnosti namítá pouze dodržení pokynu státního zástupce ze dne 2. 9. 2010. V této otázce se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěry městského soudu, podle něhož nelze dojít k závěru, že by stěžovatel pokyn splnil. Přestože stěžovatel věc řádně neobjasnil, opakovaně ji předkládal k postoupení KŘP HMP. Ani tato námitka tak není důvodná.

[33] Další vytýkaná pochybení, na jejichž základě dospěl služební funkcionář k závěru o neplnění služebních úkolů a povinností v mimořádné kvalitě, stěžovatel nezpochybňuje, naopak ve vyjádření ze dne 26. 4. 2011 uvádí, že k nim došlo. Nejvyšší správní soud uzavírá, že v posuzované věci byly splněny podmínky pro snížení osobního příplatku a rozhodnutí žalovaného bylo přesvědčivě odůvodněno.

V. Závěr a náklady řízení

[34] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

[35] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v tomto řízení žádné náklady převyšující náklady běžné administrativní činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 25. února 2016

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu