

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Rigorózní práce

**Řízení ve věcech služebního poměru příslušníků
Policie České republiky**

Jméno konzultanta: **Doc. JUDr. Vladimír Mikule**

Jméno zpracovatele: **Mgr. Jana Kašparová**

Odevzdání práce: březen 2008

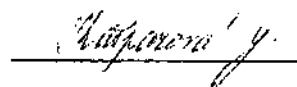
Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto rigorózní práci zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

Ráda bych poděkovala Doc. JUDr. Vladimíru Mikulemu za cenné rady, připomínky a podnětné myšlenky, které mi poskytl při psaní této práce.

Březen 2008

Mgr. Jana Kašparová



Kašparová J.

OBSAH

Seznam zkratk.....	7
ČÁST PRVNÍ: ÚVOD.....	9-10
ČÁST DRUHÁ: ÚVOD DO PRÁVNÍ ÚPRAVY SLUŽEBNÍHO POMĚRU PŘÍSLUŠNÍKŮ POLICIE ČESKÉ REPUBLIKY.....	11-24
Kapitola I: Historický exkurs.....	11-16
Kapitola II: Charakteristika služebního poměru příslušníků Policie ČR a řízení ve věcech služebního poměru.....	17-24
1. Právní povaha služebního poměru.....	17-20
2. Vymezení pojmu řízení ve věcech služebního poměru.....	20-21
3. Pravomoc jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru.....	22-24
Kapitola III: Zásady řízení ve věcech služebního poměru.....	25-27
Kapitola IV: Předmět a subjekty řízení ve věcech služebního poměru	27-31
1. Předmět řízení.....	27-28
2. Subjekty řízení.....	28-31
ČÁST TŘETÍ: ŘÍZENÍ V PRVNÍM STUPNI.....	32-74
Kapitola I: Zahájení řízení a průběh.....	32-52
1. Zahájení řízení a jeho účinky.....	32-34
2. Procesní práva a povinnosti účastníků řízení.....	34-38
3. Průběh řízení.....	38-39
4. Dokazování.....	40-47
5. Prejudiciální otázka.....	47-49
6. Hodnocení důkazů.....	49-52
Kapitola II: Rozhodnutí.....	53-63
1. Podstata rozhodnutí a jeho náležitosti.....	53-60
2. Doručení rozhodnutí.....	60-62
3. Právní moc a vykonatelnost rozhodnutí.....	62-63
Kapitola III: Specifika některých typů řízení.....	64-70
1. Řízení o propuštění podle § 42 odst.1 písm.d).....	64-66
2. Řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku.....	66-70
Kapitola IV: Vady rozhodnutí, řízení a jejich význam.....	71-72
Kapitola V: Náklady řízení.....	73-74

ČÁST ČTVRTÁ: PŘEZKOUMÁVÁNÍ ROZHODNUTÍ.....	75-93
Kapitola I: Obecný výklad o opravných prostředcích.....	75-76
Kapitola II: Řádné opravné prostředky.....	76-84
1. Odvolání.....	76-84
2. Rozklad.....	84
Kapitola III: Mimořádné opravné prostředky.....	85-92
1. Obnova řízení.....	85-90
2. Přezkumné řízení.....	91-92
Kapitola IV: Poradní komise.....	92-93
ČÁST PÁTÁ: VÝKON ROZHODNUTÍ.....	94-96
ČÁST ŠESTÁ: OCHRANA VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ.....	97-101
ČÁST SEDMÁ: ZÁVĚR.....	102-103
Seznam literatury.....	105

Seznam zkratk

93		
76	zákon o služebním poměru	zák.č.361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů
84	Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
34	Listina	Listina základních práv a svobod (vyhl. pod č. 2/1993 Sb.)
34	o.s.ř.	zák.č.99/1963 Sb., občanský soudní řád
92	s.ř.s.	zák.č.150/2002 Sb., soudní řád správní
90	TŘ	zák.č.141/1961 Sb., o trestním řízení soudním
12	SŘ	zák.č.500/2004 Sb., správní řád
93	občanský zákoník	zák.č.40/1964 Sb., občanský zákoník
96	zákoník práce	zák.č.262/2006 Sb., zákoník práce
01	přestupkový zákon	zák.č.200/1990 Sb., o přestupcích
103	služební zákon	zák.č.218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech
05	zákon o majetku státu	zák.č.219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích
	zákon o policii	zák.č.286/1991 Sb., o Policii České republiky
	zákon o obecní policii	zák.č.553/1991 Sb., o obecní policii
	policie	Policie České republiky
	policista	příslušník Policie České republiky
	služební poměr	služební poměr příslušníka Policie České republiky
	řízení ve věcech služebního poměru	řízení ve věcech služebního poměru (v textu uváděno též jako „řízení“)
	řízení ve věcech služebního poměru příslušníků	řízení ve věcech služebního poměru příslušníků Policie České republiky

Poznámka: Tam, kde je v textu práce uveden pouze „zákon“, případně odkaz na konkrétní ustanovení bez specifikace zákona, jde o zákon o služebním poměru, pokud ze souvislosti nevyplývá něco jiného

Všechny předpisy jsou citovány ve znění pozdějších předpisů.

ČÁST PRVNÍ: ÚVOD

Na podzim roku 2003 chválil Parlament České republiky zákon o služebním poměru bezpečnostních sborů, jenž vyšel ve Sbírce zákonů pod č. 361/2003 Sb. Dle institucionálního vymezení působnosti zákona obsaženého v § 1 upravuje zákon o služebním poměru právní poměry příslušníků Policie České republiky, Hasičského záchranného sboru ČR, Celní správy ČR, Vězeňské služby ČR, Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace, jejich odměňování, organizační věci služby, jakož i řízení ve věcech služebního poměru. V účinnost měl dle § 231 vstoupit dnem 1. ledna 2005. Nevyhnuło se mu ovšem v současné době nad běžnou (a únosnou) míru rozmohlé posouvání účinnosti zákona. Oproti původnímu vládnímu návrhu nabył účinnosti až o tři roky později, dnem 1. ledna 2007. Spory kolem zákona o služebním poměru na parlamentní půdě zcela neutichly ani v roce 2006, o čemž svědčí v závěru tohoto roku podaný poslanecký návrh na další odložení účinnosti zákona o jeden rok. Poslanecká sněmovna všechny 4 varianty pozměňovacího návrhu zamítla.

Samotná příprava tohoto zákona vedená ideou zpracovat zákon o služebním poměru, do jehož osobní působnosti by patřili nejen příslušníci Policie České republiky, ale i příslušníci Hasičského záchranného sboru ČR, Vězeňské služby ČR a Celní správy ČR, Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace, byla ovlivněna celou řadou okolností, zejména politických a vzájemných souvislostí s vývojem právní úpravy ostatních zaměstnaneckých vztahů.

Vláda zavázala zpracovatele zákona, aby příprava zákona byla koordinována s přípravou zákona o státní službě, který dnes známe jako zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech. Základní principy zákona o služebním poměru se tak neměly odchylovat od principů, na nichž byl založen služební zákon, což zpracovatelé zákona odmítali s argumentem poukazujícím na odlišnost charakteru obou služebních poměrů. Vrcholné období přípravy zákona se nepříliš šťastně krylo též s kroky vlády v rámci reformy veřejných financí. Oproti věcnému záměru návrhu byly podstatně sníženy náklady na odměňování příslušníků bezpečnostních sborů a jejich výsluhové nároky; požadavek na státní rozpočet se snížil téměř na třetinu.

Pro úplnost považuji za žádoucí dodat, že tendence ke sjednocení právní úpravy služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů se nedotkla vojáků z povolání. Jejich služební poměr je upraven samostatným zákonem č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání.

Sedmileté působení ve funkci právničky ředitele Policie ČR správy kraje, zejména pak praxe v rozhodování služebního funkcionáře při aplikaci jednotlivých institutů služebního poměru, jako členka poradní komise, předurčila zvolení tématu rigorózní práce, jímž je *„Řízení ve věcech služebního poměru příslušníků Policie České republiky“*. V sedmi částech, do nichž je rozdělena, mapuje rigorózní práce stav platné právní úpravy řízení ve věcech služebního poměru příslušníků Policie České republiky. Práce vysvětluje v podstatě celý proces řízení ve věcech služebního poměru příslušníků Policie ČR, počínaje zahájením řízení, vymezením jeho předmětu a stanovením účastníků řízení, přes průběh řízení, rozhodnutí a konče vnitřními kontrolními mechanismy. Komplexní pohled dotváří rozbor výkonu rozhodnutí jako samostatného procesního stádia řízení a dále specifického

způsobu přezkumu pravomocného rozhodnutí ve věcech služebního poměru soudem v rámci správního soudnictví.

Cílem práce je též poukázat na některá sporná či výkladově nejednoznačná ustanovení zákona, jejichž výklad a aplikace činí v praxi problémy.

V práci je použita jak novější, tak i starší judikatura soudů vykonávajících působnost ve správním soudnictví, včetně judikatury vztahující se k předchozí právní úpravě řízení ve věcech služebního poměru, která pro výklad jednotlivých ustanovení zákona o služebním poměru neztratila svůj význam.

ČÁST PRVNÍ: ÚVOD DO PRÁVNÍ ÚPRAVY SLUŽEBNÍHO POMĚRU PŘÍSLUŠNÍKU POLICIE

Kapitola I.: Historický exkurs

Z hlediska vývoje, úkolů a začlenění policie ve státním aparátu trvalo mnoho století, než se vyvinuly moderní bezpečnostní složky, zejména jejich dva typy, označované v souladu s užívanou terminologií jako policie a četnictvo. Moderní policejní sbory pak představují neodmyslitelnou součást každé státní správy nezávisle na typu politického zřízení.

Území našeho státu patřilo do roku 1918 do rakouské části habsburské monarchie, čímž byl ovlivněn i vývoj bezpečnostní služby na našem území. Snahy státu o systematické řešení otázek spojených s bezpečnostní službou spadají do druhé poloviny 19. století, kdy po revolučních událostech v letech 1848-1849 došlo ke změně právní úpravy činnosti státních policejních úřadů, zavedení četnictva po lombardském vzoru a o několik let později, po pádu absolutismu představovaného Alexandrem Bachem, byla zavedena samospráva, v rámci níž mohla působit komunální policie.

Samostatný československý stát při svém vzniku v říjnu 1918 recipoval stávající právní řád a v souvislosti s tím i rakouský systém státní služby. Stalo se tak přijetím tzv. Recepčního zákona č. 11/1918 Sb., z. a n., kterým byl v Československu nastolen právní dualismus.

Základním předpisem v oboru státní služby byl po celé období první republiky zákon č. 15/1914 ř.z., ve služebním poměru státních úředníků a státních zřízenců, tzv. Služební pragmatika. Dětila se na dvě hlavy, přičemž první z nich se vztahovala na státní úředníky vřazené do některé z hodnostní třídy, druhá pak na sluhy. Sluhy ve smyslu tohoto zákona byli všichni zřízenci náležející podle čl. II zákona ze dne 25.9.1908 ř.z. č. 204, do kategorie sluhů. Pro členy uniformované bezpečnostní stráže, k mužstvu náležejícímu, pro členy civilní policejní stráže a policejní agenty, jakož i pro vrchní dozorce vězňů a dozorce vězňů trestnic a věznic sborových soudů, platilo toliko ustanovení 3. oddílu druhé hlavy a ostatní předpisy nařízením vydané. Zákon poměrně podrobně upravoval disciplinární řízení vedené proti úředníkovi, či sluhovi pro porušení stavovské a úřední povinnosti. K provedení disciplinárního řízení byly zřízeny disciplinární komise, jež rozhodovaly v senátech složených z předsedy nebo jeho náměstka a čtyř přísedících. Výsledkem disciplinárního řízení byl nález, proti němuž bylo přípustné odvolání obviněného a disciplinárního zástupce. Zásah do pravomocného rozhodnutí umožňoval institut obnovy řízení, upravený v ust. § 137 a násl., pokud vyšly najevo nové skutečnosti nebo průvodní prostředky. Služební pragmatika byla postupně pozměňována a doplňována řadou dalších norem. Nejdůležitější z nich byl zákon č. 103/1926 Sb.z. a n., v úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců. Podle něho se služební plat skládal ze služného, činovného a výchovného. Jejich výše byla závislá na tom, zda se jednalo o úředníka, zřízence, důstojníka, či gážístu mimo hodnostní třídy, přičemž činovné se vyměřovalo podle služebních tříd, platových

stupnic, a obce, ve které bylo trvalé úřední působiště, výchovné pak v závislosti na počtu vychovávaných nezaopatřených dětí.¹⁾

Služební poměry Sboru stráže bezpečnosti byly upraveny zákonem č. 230/1922 Sb.z.a n., o sboru stráže bezpečnosti a na jeho základě vydaným nařízením ministra vnitra č. 295/1922 Sb. z. a n. Tímto zákonem byly u státních úřadů zřízeny civilní sbory stráže bezpečnosti, a to uniformované, jež byly ozbrojeny a zřízeny po vojenském vzoru, a neuniformované, jehož členové nemohli býti dle potřeby ozbrojeni.

Dne 14.4.1920 přijalo Národní shromáždění Československé republiky zákon č. 299/1920 Sb.z. a n., o četnictvu, upravující základní instituty jejich služebního poměru.

Četnictvo bylo vojensky organizovaným strážným sborem, určeným k tomu, aby v celém území Československé republiky udržoval veřejný pořádek a veřejnou bezpečnost. Ve výkonu bezpečnostní služby bylo podřízeno politickým úřadům, po stránce výcviku, vyučování, kázně, kontroly služby, ve věcech správních a hospodářských pak četnickým důstojníkům. V poslední instanci v obou směrech podléhalo ministerstvu vnitra. Podléhalo vojenským trestním zákonům a soudům a platil pro něj vojenský služební řád. Členové sboru byli rozděleni na mužstvo (již zmiňovaní gážisté mimo hodnostní třídu) a důstojníky (gážisty). Gážisté mimo hodnostní třídu chránili bezpečnost osob, majetku, konali hlídky, zatýkali osoby stíhané a prováděli další úkoly dle platných zákonů a nařízení. Četnickí důstojníci zodpovídali za výkon služby, výcvik a kázeň podřízených četníků. Zatímco četnické mužstvo se doplňovalo přijímáním uchazečů dobrovolně se hlásících k četnictvu, splňujícím zákonné požadavky, a tzv. na zkoušku, četnické důstojnictvo se doplňovalo postupným povyšováním v četnictvu, či přestupem aktivních nebo neaktivních důstojníků vojska, kteří dosáhli nejvýše hodnosti kapitána²⁾.

Kromě nezbytných předpokladů uchazeče o místo četníka na zkoušku, stanovil zákon dále podmínky, za nichž se příslušníci četnictva propouštějí ze sboru.

Peněžité nároky související se skončením služebního poměru a nároky z oblasti sociální (poskytování důchodu vdovského, sirotčího a některých dalších požitků) pak byly upraveny zákonem č. 153/1923 Sb.z.a n., kterým se upravují některé služební poměry četnictva a některé četnické požitky, zejména odpočivné (výluhové) a zaopatřovací, jenž přestože byl Národním shromážděním přijat v červenci 1923, byl zpětně účinný od 1.1.1920 a platil prakticky 37 let do roku 1957, kdy byl zrušen zákonem č. 33/1957 Sb., o sociálním zaopatření příslušníků ozbrojených sil.

Z předešlého výkladu vyplývá, že v prvorepublikové Československé republice existovaly souběžně dva režimy právní úpravy služebního poměru, a to:

- a) služební poměr osob vojenských (četnictvo) a
- b) služební poměr státních zaměstnanců civilních (policie).

¹⁾ <http://www.mvcr.cz>

²⁾ Macek, P., Uhlíř, L.: Dějiny policie a četnictva I., Themis, Praha 1997

Mezi oběma formami právní úpravy finančních nároků souvisejících např. se skončením služebního poměru nebylo podstatných rozdílů. Rozdílný byl ovšem způsob kodifikace. Zatímco finanční nároky příslušníka četnictva upravovala jediná základní norma, právní úprava těchto nároků civilního státního zaměstnance byla velmi složitá a roztržštěná.

V letech fašistické okupace bylo ponecháno v platnosti dřívější zákonodárství a do stávajících úprav byly zavedeny diskriminační prvky a fašistická opatření. Tyto normy nebyly uznány jako součást našeho právního řádu a v roce 1945 byly zrušeny dekretem prezidenta republiky.

Po skončení druhé světové války procházela právní úprava služebního poměru složitým vývojem. V roce 1945 se základem nové státotvorné činnosti v osvobozeném československém státě stal Košický vládní program, přijatý dne 5.4.1945 první československou vládou Národní fronty Čechů a Slováků v Košicích. Ještě před jmenováním vlády Národní fronty 4.4.1945, vydal prezident republiky ústavní dekret č. 1/1945 ze dne 2.4.1945 o nové organizaci vlády a ministerstev v době přechodné. Posláním ministerstva vnitra jako správního úřadu bylo zřízení národních výborů a výkon bezpečnostních úkolů vyplývajících z Košického vládního programu. Tím byly pro začátek určeny hlavní úkoly a náplň práce na úseku bezpečnosti.

V Čechách a na Moravě existovaly ve stejné době již tři druhy bezpečnostních složek. Byly to revoluční oddíly (Revoluční gardy, Národní milice apod.), na závodech Závodní milice a policejní a četnický aparát. Z těchto všech složek byli vybíráni příslušníci pro nový Sbor národní bezpečnosti.

Dne 11.7.1947 přijalo Ústavodárné Národní shromáždění Československé republiky zákon č. 149/1947 S., o národní bezpečnosti. Sbor národní bezpečnosti byl zřízen jako výkonný orgán správních úřadů národní bezpečnosti. Jeho členové podléhali vojenským soudům a vojenským trestním zákonům a platil pro ně vojenský služební řád. Zákon mj. upravoval právní postavení členů Sboru při vykonávání služby, doplňování Sboru a propouštění členů. K jeho provedení bylo vydáno vládní nařízení č. 200/1948 Sb., jež upravilo služební a platové poměry členů Sboru národní bezpečnosti. Ke dni 1.1.1949 byl zákon zrušen zákonem č. 286/1948 Sb., o národní bezpečnosti. Oba tyto zákony byly z pohledu regulace pracovněprávních vztahů velice nedokonalé a řešily pouze dílčí otázky služebního poměru tehdejších příslušníků SNB. Řada důležitých oblastí, zejména vymezení práv a sociálních jistot příslušníků SNB, byla upravena jen resortními služebními předpisy.³⁾

Lze shrnout, že i po skončení platnosti právních předpisů upravujících státní službu v předválečné Československé republice, které v podstatě existovaly v podobě, jak se vyvinuly v období Rakouska-Uherska, si právní úprava služebního poměru zachovala v období socialismu prvky státně služební, přestože byla poznamenána tendencí ke sjednocení právní

³⁾ Nový, K., Tomek, P., Kalenská, M., Langerová, B.: Služební poměr příslušníků Policie České republiky, Linde Praha, a.s., 1999, s.23

povahy zaměstnaneckých vztahů, zejména po kodifikaci pracovního zákonodárství v 60. letech minulého století, ale zvláště pak jako výraz rovného postavení všech členů společnosti.

Peněžní a naturální náležitosti příslušníků v činné službě upravil zákon č. 88/1952 Sb., o materiálním zabezpečení příslušníků ozbrojených sil, oblast důchodového zaopatření příslušníků, kteří odešli z činné služby pro stáří nebo pracovní neschopnost způsobenou poškozením zdraví, tedy poskytování odpočivného, zaopatřovacího a invalidního důchodu, řešil zákon č. 89/1952 Sb., jenž byl zrušen zákonem č. 33/1957 Sb., o sociálním zaopatření příslušníků ozbrojených sil, který platil až do 30.6.1964, kdy byl zrušen zákonem č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení.

Ke sjednocení právní úpravy služebního poměru vojáků z povolání a příslušníků SNB došlo, s účinností od 1.5.1960, zákonem č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků. Na příslušníky Státní bezpečnosti a příslušníky Veřejné bezpečnosti se ustanovení tohoto zákona dle § 34 vztahovala přiměřeně, s výjimkou ustanovení § 2, § 24 odst.2 a § 26 odst.1, § 36 a § 37. Odchylně byly stanoveny praporčické hodnosti, upravena obligatorní možnost propuštění ze služebního poměru na žádost příslušníka podanou ze závažných důvodů a zmocnění ministra vnitra k vydání kázeňského řádu, jenž měl stanovit podrobnější úpravu kázeňského práva. Přestože k další úpravě některých otázek služebního poměru došlo ještě zákonem č. 70/1965 Sb., o Sboru národní bezpečnosti, byla tato úprava služebního poměru příslušníků SNB velmi rámcová a značně roztržitá v mnoha interních služebních předpisech.

K nezbytné kodifikaci právní úpravy došlo v roce 1970 přijetím zákona č. 100/1970 Sb., o služebním poměru příslušníků Sboru národní bezpečnosti. Tento zákon představoval zásadní zkvalitnění právní úpravy služebního poměru. Služební poměr příslušníků SNB byl zákonem upraven komplexně; kromě podrobné úpravy práv a povinností ze služebního poměru vyplývajících, upravoval zákon i základní otázky hmotného zabezpečení a zakotvil procesní ustanovení týkající se postupu služebních orgánů při rozhodování o právních poměrech příslušníků. Negativním jevem, který doprovázel tento předpis, bylo sblížení právní úpravy služebního poměru s právní úpravou pracovního poměru, zejména prorůstání smluvních prvků do služebního poměru. Zmíněné zátěže se právní úprava služebního poměru do nabytí účinnosti nového zákona nezbavila.

Zákonná úprava nastolená cit.zákonem byla pro příslušníky SNB, později i policisty, platná až do přijetí zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků PČR, jenž služební poměr policistů upravoval po legislativních peripetiích s nabytím účinnosti zákona č. 361/2003 Sb., až do konce roku 2006.

Dějinný vývoj činnosti Sboru národní bezpečnosti byl ukončen revolučními změnami ve státě a společnosti, které začaly 17. listopadu 1989. V právní úpravě služebního poměru došlo po roce 1989 k mnoha změnám. Tehdejší zákonodárce byl postaven před nelehký úkol právně zakotvit a kodifikovat odvětví práva, které upravuje oblast postavení těchto složek státního mechanismu, jakož i právní vztahy jejich pracovníků. Již v roce 1990 byly zahájeny práce na novém zákoně o služebním poměru, který měl být předpisem společným pro vznikající národní a federální policejní sbory. Práce na společném předpisu však byly posléze zastaveny a byly přeneseny do legislativních orgánů jednotlivých republik a federace. Výsledkem byla odlišná úprava vyplývající ze zákona č. 334/1991 Sb., o služebním poměru policistů zařazených ve Federálním policejním sboru a Sboru hradní stráže, zákona č. 410/1991 Sb., o služobnom pomere príslušníkov Policajného zboru Slovenskej republiky, a ze zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky.

Policie České republiky byla jako veřejný ozbrojený bezpečnostní sbor zřízena zákonem č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky. V současné době netvoří policie podle § 3 zákona o majetku státu tzv. organizační složku. Zcela odlišné postavení je postavení hasičského záchranného sboru. Jeho generální ředitelství je organizační jednotkou Ministerstva vnitra a čtrnáct krajských sborů má postavení organizační složky státu. Pokud jde o právní subjektivitu policie, je třeba připomenout zásadní stanovisko, které zaujalo plénum Nejvyššího soudu (PlsN 2/96, 2.1.1997, publikované pod č. 11 Sbírky rozhodnutí a stanovisek č. 4/1997). Podle něj Policie České republiky není právnickou osobou a zákon jí nepřiznává ani způsobilost být účastníkem řízení před soudem. Způsobilost mít práva a povinnosti, jakož i způsobilost být účastníkem řízení, má ve věcech týkajících se policie stát, tj. Česká republika.

Zákonem č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků PČR se řídili nejen příslušníci Policie České republiky, ale i příslušníci jiných bezpečnostních sborů. Na služební poměr příslušníků Vězeňské služby ČR se podle §159 zákona č. 186/1992 Sb. ustanovení tohoto zákona užíly přiměřeně. Také na služební poměr celníků se podle § 12 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, a na služební poměr příslušníků Hasičského záchranného sboru České republiky podle § 10 odst.1 zákona č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů, použil zákon č. 186/1992 Sb., s odchylkami v těchto zákonech uvedenými.

Tolik očekávané nové právní úpravy služebního poměru se příslušníci bezpečnostních sborů dočkali až v roce 2007. Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru bezpečnostních sborů (dále jen zákon o služebním poměru) byl sice Parlamentem ČR schválen na podzim roku 2003, účinnosti nabyl až dnem 1.1.2007, tedy oproti původnímu vládnímu návrhu o tři roky později. Před nabytím účinnosti však byl nejen 10x novelizován, ale byl též předmětem ústavního přezkumu v rámci tzv. abstraktní kontroly ústavnosti. Plénum Ústavního soudu dne 14.7.2005 zamítlo návrh 26 senátorů na zrušení zákona o služebním poměru. Ústavní soud

stížnosti senátorů na to, jakým způsobem byl zákon přijat, nevyhověl. Senátoři namítali, že se verze normy, kterou odhlasovali poslanci, ve 13 bodech lišila od verze později projednávané v Senátu. Kvůli časové tísní ale senátoři zákon nakonec s pozměňovacími návrhy schválili, až později podle nich pochybení Poslanecké sněmovny napadli u Ústavního soudu. Ústavní soud nezjistil porušení pravidel předkládání zákona. Ústavní soudci konstatovali, že vzájemný vztah obou komor parlamentu je v zákonech vymezen jen velmi obecně a postup ohledně zákona o bezpečnostních sborech nevybočil z obvyklých zvyklostí a dále upozornili na to, že ač to očekává ústava, nebyl zatím přijat zákon, který by upravoval pravidla vzájemného styku obou komor parlamentu.⁴⁾

Oproti věcnému návrhu zákona byly vládními i poslaneckými pozměňovacími návrhy zejména podstatně sníženy náklady na odměňování příslušníků bezpečnostních sborů a jejich výsluhové nároky, tj. odchodné a výsluhový příspěvek. Zákon o služebním poměru neupravuje toliko odměňování a výsluhové náležitosti, ale komplexní právní poměry příslušníků bezpečnostních sborů, tedy příslušníků Policie České republiky, Hasičského záchranného sboru České republiky, Vězeňské služby České republiky, Celní správy České republiky, Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace, jejich práva, povinnosti, řízení ve věcech služebního poměru, organizační a další organizační věci služby. Zcela nahradil roztržitou a zastaralou právní úpravu služebních poměrů příslušníků těchto sborů. Zákon též výrazně posiluje již do značné míry existující veřejnoprávní charakter služby příslušníků a odděluje jejich zaměstnanecký vztah od ostatních zaměstnaneckých vztahů. Došlo tak k definitivnímu a úplnému legislativnímu oddělení služebního poměru od soukromoprávních zaměstnaneckých poměrů upravených zákoníkem práce.

⁴⁾ Rozhodnutí Ústavního soudu sp.zn. ze dne 14.7.2005

Kapitola II.: Charakteristika služebního poměru příslušníka Policie ČR a řízení ve věcech služebního poměru

1. Právní povaha služebního poměru

Právní vztah, v němž příslušníci Policie ČR vykonávají službu, se tradičně označuje jako služební poměr. Služební poměr je vztahem mezi Českou republikou a příslušníkem. Práva a povinnosti státu vůči policistovi plní Policie ČR, byť podle § 3 zákona o majetku státu nemá postavení tzv. organizační složku státu, i když lze z mnoha atributů dovodit, že jí ve skutečnosti je.

Charakter služebního poměru příslušníka Policie České republiky byl již mnohokrát předmětem judikatorní činnosti obecných soudů i soudu ústavního. Správní soudy již konstantně dlouhou dobu judikují, že věci vyplývající ze služebního poměru příslušníků Policie České republiky nejsou věcmi pracovními a nelze je ani pro jejich povahu považovat za věci soukromoprávní. Služební poměr je jimi charakterizován jako institut veřejného práva a typický právní poměr státně zaměstnanecký. Důvody spatřují v tom, že nevzniká smlouvou, ale vzniká mocenským aktem služebního funkcionáře a po celou dobu svého průběhu se výrazně odlišuje od poměru pracovního, který je naopak typickým poměrem soukromoprávním, jehož účastníci mají rovné postavení. To se projevuje v právní úpravě týkající se průběhu a změny služebního poměru, služební kázně, kázeňských odměn, trestů a jejich ukládání, služebního volna, omezení některých obecně uplatňovaných práv zaměstnanců a zvýšení jejich povinností, zákazu práva na stávkou, zákazu členství v politických stranách a hnutích, jakož i zvláštní úpravou řízení ve věcech služebního poměru.

Právní povaha služebního poměru příslušníka Policie České republiky musí postihnout zvláštní povahu "zaměstnavatele" jako primárního nositele veřejné moci, potřebu pevného začlenění policisty do organismu veřejné moci a účast na jejím výkonu. Tato potřeba zasahuje tak daleko, že tu nejde o modifikaci soukromoprávního pracovního poměru, ale o specifický státně zaměstnanecký poměr veřejného práva. Nikoliv každý zaměstnanecký vztah ke státu nebo veřejnoprávním korporacím má podle stávající právní úpravy takovýto komplexní charakter (např. jej nemá postavení učitelů státních škol). Vodítkem tu může být charakter právní úpravy: je zřejmé, že tam, kde je užití zákoníku práce vůbec anebo z převážné části vyloučeno a úprava služebního poměru má kodexový charakter, půjde o poměr veřejnoprávní. Soudní ochrana práv z veřejnoprávního služebního poměru plynoucích bývá explicitně upravena v jiných procesních formách než u soukromoprávního poměru pracovního.⁵⁾

⁵⁾ Viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.10.2003 č.j.6 As 29/2003-97 (Sb.NSS 2004,12:1106).

Vedeny těmito důvody soudy proto v minulosti opakovaně rozhodovaly, že právní vztahy upravené zákonem č. 186/1992 Sb.(nyní zákon č. 361/2003 Sb.) nejsou vztahy pracovními tak, jak je má na mysli ustanovení § 7 odst.1 o.s.ř., nýbrž jedná se o poměr mající typické znaky poměru veřejnoprávního. Z hlediska pravomoci soudů pak byly věci služebních poměrů příslušníků považovány za "jiné věci" ve smyslu ustanovení § 7 odst.2 o.s.ř., které soudy podle § 7 odst.3 o.s.ř. (ve znění účinném od 1.1.2003, tj. poté, co nabyl účinnosti zákon č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního) projednávají a rozhodují v řízení nalézacím podle části třetí o.s.ř., jen stanoví-li to zákon. Takové ustanovení však zákon o služebním poměru neobsahuje a ani jej neobsahovala předchozí právní úprava (zákon č. 100/1970 Sb., zákon č. 186/1992 Sb.). Naopak z ustanovení § 2 odst.1 zákona o služebním poměru vyplývá, že jménem státu ve věcech služebního poměru příslušníků jedná a rozhoduje ředitel bezpečnostního sboru, a v rozsahu jím stanoveném též vedoucí organizační části bezpečnostního sboru.

Tento závěr podporují navíc další aspekty: Evropský soud pro lidská práva v několika případech posuzoval, zda se na spory státních zaměstnanců týkajících se kariéry, nábory a ukončení jejich činnosti vztahuje čl. 6 odst.1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, tj. zda takový spor musí být rozhodnut postupem vyžadovaným pro "civilní práva a závazky". Za klíčové se v tomto směru považuje rozhodnutí ve věci Pellegrin proti Francii z 8.12.1999. Evropský soud pro lidská práva konstatoval, že jestliže jde o případ, kdy se účastník sporu o podmínky vzniku, trvání či zániku služby přímo účastní výkonu veřejné moci a plnění funkcí, jejichž účelem je ochrana obecných zájmů státu, nebude čl.6 odst.1 Evropské úmluvy aplikovatelný. Otázky vzniku, změny a skončení služebního poměru policistů a příslušníků ozbrojených sil Evropský soud pro lidská práva tedy nezahrnul pod pojem „civilní práva“, čímž přiznává státu vrchnostenské oprávnění jednostrannými akty tyto vztahy zakládat, měnit a rušit.

Lze konstatovat, že služební poměr příslušníka Policie ČR je z hlediska dualismu práva svojí povahou, vyhodnocenou již dřívější judikaturou a s ohledem na shora uvedené, jakož i důvodů dále vyložených, právním poměrem veřejnoprávním. Je-li služební poměr vztahem veřejnoprávním, musí nutně mít veřejnoprávní povahu i obsah služebního poměru, tedy vzájemná práva a povinnosti subjektů tohoto právního vztahu.

Zákon o služebním poměru existující veřejnoprávní charakter služby příslušníků Policie ČR ještě do značné míry výrazně posiluje a odděluje jejich zaměstnanecký vztah od soukromoprávních zaměstnaneckých poměrů upravených zákoníkem práce. Klasickým prvkem naplňujícím veřejnoprávní charakter služebního poměru je způsob vzniku služebního poměru. Služební poměr se zakládá rozhodnutím služebního funkcionáře (§ 17 zákona) a nikoliv dvoustranným projevem vůle účastníků služebního poměru. Zásada dobrovolnosti vzniku zaměstnaneckých (pracovněprávních) vztahů zakotvená v čl.26 Listiny základních práv a svobod je ovšem zachována, neboť souhlas příslušníka se vznikem služebního poměru

je vyjádřena žádostí občana o přijetí do služebního poměru, která je zákonem vyjádřenou podmínkou přijetí do služebního poměru. Veřejnoprávní charakter služebního poměru dále zvyrazňuje skutečnost, že se služební poměr zakládá ke státu, přičemž jménem státu jedná a rozhoduje ve věcech služebního poměru bezpečnostní sbor, v němž je příslušník zařazen.⁶⁾

Vzájemné vztahy účastníků tohoto poměru se vyznačují též tím, že jeden účastník (stát) vystupuje vůči druhému jako nositel veřejné svrchované moci a tím jako silnější subjekt, který vůči druhému subjektu může jednostranně zakládat jeho práva.

Podpůrně přitom lze konstatovat, že i v období před II.světovou válkou byla právní úprava vztahů příslušníků četnictva a vojáků z povolání, nepochybně kvalifikována jako veřejnoprávní. Za dodnes inspirující lze považovat náhledy předválečných teoretiků práva správního na problémy dualismu práva. V řadě judikátů (např.rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp.zn.SJS 415/2004 publikované ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2004, rozhodnutí, 12:1106) shledaly soudy v dané souvislosti stále aktuálním názor vyjádřený prof Jiřím Hoetzelem ve Slovníku práva veřejného (str.494 a násl., reprint Eurolex Bohemia 2000):pro vystižení podstaty práva soukromého a veřejného není rozhodující, zda o právním poměru rozhodují soudy nebo úřady správní a ve kterém právním prameni je určitý právní poměr upraven; nároky obsahově stejné mohou být jak veřejnoprávní, tak soukromoprávní podle toho, o jaký důvod vzniku se opírají; sama skutečnost účasti státu v právním vztahu není rozhodujícím rozlišovacím kritériem, ne vždy půjde o vztahy nerovnosti, a -jak prof. Hoetzel uzavřel- i do poměrů veřejnoprávních se často dostáváme jen se svým svolením. Na druhé straně poměr soukromoprávní může také vzniknout buď ipsa lege nebo vrchnostenským aktem.

A contrario služebnímu poměru příslušníků Policie České republiky, tedy právního poměru, v němž policisté vykonávají státní službu, stojí právní poměr strážníka obecní (městské) policie. Přestože povaha úkolů obecní policie i některé zákonem svěřené pravomoci obecní policii svým způsobem přibližují Policii ČR (podle § 1 odst.2 zákona o obecní policii. zabezpečuje obecní policie místní záležitosti veřejného pořádku v rámci působnosti obce), liší se obecní policie od tohoto bezpečnostního sboru mimo jiné právní úpravou svých příslušníků (strážníků- srov.§1 odst.3 zákona o obecní policii). Strážníci obecní policie nejsou na rozdíl od příslušníků Policie ČR ve služebním poměru ke státu, nýbrž jsou v pracovním poměru k obci (§ 4 odst.2 zákona o obecní policii). To znamená, že jejich pracovní vztahy, pro které je charakteristická rovnost účastníků, jsou podrobeny zákoníku práce, a to včetně ustanovení tohoto zákoníku o vzniku, změnách a skončení pracovního poměru. Spory a jiné právní věci z tohoto pracovního vztahu vyplývající, pak v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy (§7 o.s.ř.).

⁶⁾ Tomek, P.:Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ANAG, Olomouc 2007, str.10

2. Vymezení pojmu řízení ve věcech služebního poměru

V právním slova smyslu se řízením (procesem) obvykle chápe postup, který je zaměřen na stanovení nebo zjištění práv a povinností osob formou více či méně formálního rozhodnutí; a dále postup zaměřený na nucený výkon takového rozhodnutí.⁷⁾ Tento postup je upraven právně, a to normami, které v právních řádech mají určité specifické postavení; tyto normy se označují za „normy procesní“ na rozdíl od „norm hmotněprávních“. Procesní subjekty (tj. na jedné straně rozhodovací orgány, na straně druhé osoby, o jejichž právním postavení se rozhoduje nebo jejichž právní postavení může být bezprostředně rozhodnutím dotčeno) jsou v řízení nadány vzájemnými procesními právy a povinnostmi.

Jak již bylo v úvodní části uvedeno, pro zákon o služebním poměru je charakteristické, že úprava služebního poměru má kodexový charakter. Upravuje samostatně a komplexně celou šíři zaměstnaneckého vztahu příslušníků plnicích úkolů státu v bezpečnostních sborech a státu. Na služební poměr proto nelze vztáhnout jiné předpisy z oblasti pracovního práva, zejména zákoník práce. Zákonem tak došlo k definitivnímu legislativnímu oddělení služebního poměru od soukromoprávních zaměstnaneckých poměrů upravených zákoníkem práce, neboť předchozí právní úprava vycházela z přímé delegace některých ustanovení zákoníku práce, jakož i zákona o zaměstnanosti na služební poměr příslušníků. Z téhož důvodu není možno na právní vztahy příslušníků aplikovat služební zákon, jehož působnost se vztahuje na státní zaměstnance (zaměstnance správních úřadů) ve služebním poměru.

Zákon o služebním poměru obsahuje i vlastní procesní ustanovení upravující postup při rozhodování o právních poměrech příslušníků bezpečnostních sborů, případně dalších subjektů. Představuje tak ucelený procesní kodex řízení ve věcech služebního poměru příslušníků. Řízení ve věcech služebního poměru příslušníků je věnována část dvanáctá platného zákona o služebním poměru s názvem „*Řízení ve věcech služebního poměru*“ (§169-§196).

Vztah ke správnímu řádu není v zákoně o služebním poměru výslovně určen. Ať je nebo není určen, je nezbytné vždy vycházet z obecného vymezení rozsahu působnosti správního řádu (předmětu úpravy), jak ho určuje § 1 správního řádu, a to v porovnání s úpravou v zákoně o služebním poměru, neboť jak upozorňuje J. Vedral, mají tato ustanovení zákonů, jimiž je vztah ke správnímu řádu určen buď spíše jen informativní povahu, protože tento vztah automaticky plyne z § 1 správního řádu nebo jsou dokonce zbytečná, ba i matoucí, vzhledem k tomu, že se správní řád již netýká pouze správního řízení, ale postupů správních orgánů vůbec⁸⁾.

⁷⁾ Hendrych, D. a kol.: Správní právo-Obecná část, C.H.Beck, Praha 1998, str.179

⁸⁾ Vedral, J.:Správní řád.Komentář, Polygon, Praha 2006, str.36-42

Vydeme-li tedy z rozsahu působnosti správního řádu, tak jak je vymezen v § 1 správního řádu, v porovnání s charakterem rozhodování ve věcech služebního poměru příslušníků podle zákona o služebním poměru, dospějeme k závěru, že přestože jsou procesní pravidla zde obsažená nepochybně inspirována právním zakotvením správního řízení, je řízení ve věcech služebního poměru řízením sui generis (svého druhu). Ustanovení správního řádu se na rozhodování o právních poměrech příslušníků neuzijí. Výjimkou tvoří pouze projednávání jednání, které má znaky přestupku, neboť dle § 189 při rozhodování, zda jednání příslušníka má všechny znaky potřebné k určení viny, rozhodování o propadnutí o propadnutí věci, zákazu činnosti a upuštění od výkonu jeho zbytku, ukládání ochranného opatření zabránění věci, posuzování, zda byla zmeškána lhůta k podání podnětu, společné řízení, odložení věci a zastavení řízení, se postupuje podle procesních ustanovení obsažených v zákoně o přestupcích. Přestupkové řízení je přitom, s ohledem na § 1 správního řádu a § 51 zákona o přestupcích, zvláštním druhem správního řízení.

Pojem řízení ve věcech služebního poměru lze na základě výše uvedeného vymezit jako právními normami (zákonem o služebním poměru) upravený postup služebního funkcionáře, který směřuje k vydání rozhodnutí, dotýkající se práv a povinností policisty (jiného účastníka řízení), který v tomto řízení vystupuje jako nositel procesních práv a povinností, a dále postup směřující k nucenému výkonu povinností vyplývajících z rozhodnutí ve věcech služebního poměru. V rámci řízení ve věcech služebního poměru jsou vydávána rozhodnutí stanovící nebo zjišťující práva a povinnosti účastníků podřízených služebnímu funkcionáři, případně bez ohledu na podřízenost účastníka.

3.Pravomoc jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru

Podle § 7 odst.1 o.s.ř. v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány.

Jiné věci projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení podle § 7 odst.3 o.s.ř., jen stanoví-li to zákon.

Z předchozího výkladu charakteru služebního poměru, podpořeno navíc příslušnou judikaturou⁹⁾, lze dovodit, že věci vyplývající ze služebního poměru příslušníků jsou tzv. "jinou věcí" ve smyslu ust. § 7 odst.3 o.s.ř., k jejichž projednání a rozhodnutí není dána pravomoc soudu, nýbrž příslušných služebních funkcionářů dle § 2 zákona o služebním poměru.

Podle § 2 odst.1 zákona jménem státu jedná a rozhoduje ve věcech služebního poměru ředitel bezpečnostního sboru a v rozsahu jím stanoveném též vedoucí organizační části bezpečnostního sboru.

Pravomoc jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru příslušníků Policie České republiky tak zákon o služebním poměru svěřil policejnímu prezidentovi, který tuto pravomoc může dále delegovat, vždy však zase jen na konkrétní fyzické osoby (zákon hovoří v tomto případě o služebních funkcionářích). Policejní prezident a jím pověřeni další služební funkcionáři jsou ve věcech služebního poměru policistů orgánem, vykonávající ve struktuře vojensky organizovaného sboru, podřízeného ministerstvu vnitra (§ 3 odst.1 zákona o policii) zákonem, resp. na základě zákona, jím svěřené rozhodovací pravomoci ve věcech služebního poměru.

V rámci zákonného zmocnění stanovil policejní prezident závazným pokynem č. 152 ze dne 21.12.2006 rozsah pravomoci dalších služebních funkcionářů jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru příslušníků Policie ČR. Policejní prezident dle tohoto závazného pokynu rozhoduje ve věcech služebního poměru náměstka policejního prezidenta, ředitele Policie České republiky útvaru rychlého nasazení, ředitele Policie České republiky správy kraje a správy hl.m.Prahy a dále je mu vyhrazeno rozhodovat o zařazení policistů do činné zálohy a o vynětí z této zálohy.

Dle čl.3 pokynu náměstek policejního prezidenta rozhoduje ve věcech služebního poměru ředitele Policie ČR útvaru s působností na celém území České republiky, kterého přímo řídí nebo kterého řídí ředitel úřadu služby kriminální policie a vyšetřování Policejního prezidia. Ve věcech služebního poměru příslušníků ustanovených na služební místa na ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie a na služebních místech ředitelů oblastních ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie rozhoduje ředitel služby cizinecké a pohraniční policie.

⁹⁾ Například náleží Ústavního soudu sp.zn.I.ÚS 4/96 (Sb.n.u.ÚS sv.5, s.533), nebo rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 14.10.2003 č.j.16 Co 468/2003 (Sb.NS 2005, rozhodnutí 7:306)

Ředitel oblastního ředitelství pak rozhoduje ve věcech služebního poměru policistů ustanovených na služební místa na oblastním ředitelství.

Čl.7 upravuje pravomoc ředitele správy kraje, jenž rozhoduje ve věcech služebního poměru policistů ustanovených na služební místa na správě kraje, na místa ředitele Policie České republiky okresního (městského, obvodního) ředitelství, dále o náhradě škody policistů zařazených na okresním (městském, obvodním) ředitelství.

Řediteli okresního ředitelství je pak svěřena pravomoc rozhodovat ve věcech služebního poměru policistů ustanovených na služební místa na okresním ředitelství.¹⁰⁾

O odchylné úpravě personální pravomoci pak bude pojednáno na jiném místě.

Ministru vnitra je dle ustanovení § 2 odst.2, 4 zákona o služebním poměru svěřena pravomoc jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru policejního prezidenta a dále příslušníků Policie ČR povolaných k plnění úkolů v Ministerstvu vnitra a příslušníků zařazených v Policejní akademii ČR. Nařízením č.1/2007 ze dne 3.ledna 2007 stanovil ministr vnitra na základě zákonného zmocnění pravomoc ministra vnitra rozhodovat ve vztahu k policistovi povolanému k plnění úkolů v ministerstvu o zařazení do zálohy činné a o vynětí z této zálohy, dále stanoví pravomoc ředitele útvaru ministerstva rozhodovat ve věcech služebního poměru policisty ustanoveného na služební místo v útvaru, které přímo řídí, pravomoc ředitele inspekce ministra vnitra rozhodovat ve věcech služebního poměru policistů ustanovených na služebním místě v inspekci ministra vnitra, pravomoc ředitele školy rozhodovat ve věcech služebního poměru policisty zařazeného ve škole policisty zařazeného v záloze pro studující a konečně v čl.11 toho nařízení je upravena pravomoc rektora policejní akademie rozhodovat ve věcech služebního poměru policisty zařazeného v policejní akademii.¹¹⁾

Rozhodováním o výsluhovém příspěvku pověřil ministr vnitra na základě ustanovení § 2 odst.5 písm.b) zákona o služebním poměru pokynem č. 6/2007 ze dne 4.ledna 2007 ředitele odboru sociálního zabezpečení na základě žádosti policejního prezidenta příslušníků Policie České republiky.¹²⁾

Soudní praxe přitom dospěla k závěru¹³⁾, že pravomoc služebních funkcionářů jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru, vyplývající ze zákona o služebním poměru, je dána nejen pro věci vzniku, změny či zániku služebního poměru, ale i pro nároky s existencí či zánikem služebního poměru související (výsluhový příspěvek, odchodné, platové vyrovnání apod.). Právními vztahy vyplývajícími ze služebního poměru jsou tedy také například nároky policie nebo policisty vyplývající z odpovědnosti za škodu podle ustanovení § 95 a násl. zákona. Za služebněprávní vztahy nelze ovšem považovat takové vztahy, které postrádají časový, místní a zejména věcný (vnitřní účelový) poměr k výkonu služby.

¹⁰⁾Sbírka interních aktu řízení ročník 2006, částka 179

¹¹⁾Věstník Ministerstva vnitra ročník 2007, částka 1

¹²⁾Věstník Ministerstva vnitra ročník 2007, částka 6

¹³⁾Viz například usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28.5.1998, sp.zn.2 Cdo 949/97 (SoJ, r.1998, č.22, poř.č.162)

Pravomoc policejního prezidenta a v rozsahu jím stanoveném pravomoc dalších služebních funkcionářů, vyplývající z § 2 zákona, je dána nejen pro věci vzniku změny či zániku služebního poměru, pro nároky s existencí či zánikem služebního poměru související, ale i v případech, kdy služební poměr skončil.

Instruktivní je v tomto směru usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14.1.2003, sp.zn. 21 Cdo 1270/2002, byť se týká předchozí právní úpravy, zákona č. 186/1992 Sb., zásada v něm obsažená je použitelná nadále. V rozhodnutí Nejvyšší soud vyslovil názor, že: "nelze s úspěchem namítat, že pravomoc ministra vnitra jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru i po jeho skončení zanikla poté, co vyhláškou Ministerstva vnitra České republiky č. 161/2000 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti služebního poměru příslušníků Policie České republiky, byl zrušen výnos Ministerstva vnitra České republiky č. 374/1992 Sb., kterým se provádí zákon č. 186/1992 Sb. Úvahy v tomto směru totiž nepřihlíží náležitě k tomu, že vyhláška i výnos jsou právními předpisy nižší právní síly, které mohou být vydány ministerstvem (či jiným správním úřadem nebo orgánem územní samosprávy) pouze na základě zmocnění stanovené zákonem a jen v mezích zákona. Tento podzákonný předpis tudíž nemohl originálně založit pravomoc ministra vnitra ČR přesahující meze (limity) stanovené zákonem; tím, že výnos č. 374/1992 Sb. uváděl v ustanovení § 127, že v řízení ve věcech služebního poměru se postupuje podle tohoto výnosu i v případě, kdy služební poměr skončil, stanovil jen podrobnosti o řízení ve věcech služebního poměru, tedy procesní postup při realizaci pravomoci svěřené ministru vnitra již v ustanovení § 2 odst.2 zákona. Okolnost, že vyhláška č. 161/2000 Sb. již žádné podobné ustanovení neobsahuje, proto nemá na rozsah pravomoci ministra vnitra, založené ustanovením § 2 odst.2 zákona žádný vliv."

Přesto, že je pravomoc služebních orgánů jednat a rozhodovat o právních poměrech příslušníků zakotvena v právním řádu již více než 30 let, nejsou ani v současné době ojedinělé žaloby příslušníků podané v rámci občanskoprávního řízení, jímž se např. domáhají peněžitých nároků vyplývajících ze služebního poměru. V takových případech však soudu nezbyvá, než pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení dle § 104 odst.1 o.s.ř. řízení usnesením zastavit a rozhodnout o postoupení věci příslušnému služebnímu funkcionáři po právní moci usnesení, neboť s ohledem na předchozí výklad, rozhodování o takovém nároku nepatří do pravomoci soudu.

Kapitola III: Zásady řízení ve věcech služebního poměru

Obdobně jako ostatní odvětví právního řádu jsou vybudována na určitých právních principech (legislativních postulátech), které jsou objektivně podmíněny a které v podstatě určují celkovou koncepci toho či onoho odvětví, a jež se běžně v literatuře označují jako *zásady*, je i řízení ve věcech služebního poměru ovládáno určitými zásadami. K první skupině patří zejména zásady vyplývající z ústavního a mezinárodního práva, ke druhé skupině patří zásady, které lze z právní úpravy řízení ve věcech služebního poměru dovodit, neboť zákonodárce, který přijímal zákon o služebním poměru, do žádné jeho části nezakotvil ustanovení nazvaná zásady, základní zásady, zásady řízení a podobně. Jednotlivé zásady přitom nestojí izolovaně, ale vnitřně spolu souvisí a vzájemně se prolínají a doplňují.

Je třeba upozornit, že následující výklad jednotlivých zásad nepředstavuje podrobný rozbor všech možných zásad ovládajících řízení ve věcech služebního poměru, nýbrž má za cíl uvést přehled těch zásad, které lze pro charakteristiku řízení ve věcech služebního poměru považovat za důležité. Výčet zásad zde uvedený tedy není úplný, je doplňován především některými ústavněprávními zásadami vyjádřenými zejména v Listině základních práva a svobod. Příkladem lze uvést z článku 2 odst.3 Ústavy a článku 2 odst.2 Listiny vyplývající zásadu zákonnosti označovanou též jako zásada legality, zásadu rovnosti před zákonem (čl.1 a čl.37 odst.3 Listiny) a zákaz diskriminace (čl.3 odst.1 Listiny).

Zásada dispoziční

Zásada dispoziční a následně uvedená zásada oficiality se týká způsobu zahájení a provádění řízení a určují, kdo je oprávněn předmětem řízení nakládat-zda účastník řízení či bezpečnostní sbor.

Podstata dispoziční zásady spočívá v tom, že příslušník (jiný účastník) a nikoli služební funkcionář má jednak dispozici řízením, tedy na procesních úkonech příslušníka závisí to, zda řízení bude zahájeno a zda bude pokračovat až k rozhodnutí o věci samé, jednak dispozici jeho předmětem, což znamená, že je věcí příslušníka určit, o čem má být rozhodnuto (určuje proto předmět řízení).

Projevy dispoziční zásady jsou např. ustanovení o podání (§175), ustanovení o dispozitivním úkonu účastníka -zpětvzetí žádosti (§179). Výlučně tato zásada platí pro zahájení odvolacího řízení (§190).

Zásada oficiality

V režimu zásady oficiality zahájení řízení a jeho předmět nezáleží na vůli policisty, nýbrž na vůli služebního funkcionáře. Ten řízení zahajuje z moci úřední dnem, kdy vůči příslušníkovi učiní první úkon a určuje také jeho předmět. V zahájeném řízení je služební funkcionář povinen pokračovat, protože je povinen opatřit si potřebné podklady pro rozhodnutí.

Zásada materiální pravdy

Jednou ze základních zásad řízení ve věcech služebního poměru je i zásada materiální pravdy, jež znamená povinnost služebního funkcionáře zjistit spolehlivě stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, aniž by se omezoval na tvrzení účastníka řízení. Zásadu materiální pravdy rozpracovává ust. § 180 odst.1 zákona, které ukládá služebnímu funkcionáři povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí.

Zásada vyhledávací (vyšetřovací)

Zásada vyhledávací či vyšetřovací vyplývá již ze zásady materiální pravdy. Spočívá v tom, že předmět dokazování i způsob, jakým bude proveden, určuje přímo služební funkcionář, který je odpovědný za shromažďování podkladů rozhodnutí. Tato zásada platí jak v případech, kdy služební funkcionář rozhoduje o uložení povinnosti účastníku řízení, tak v řízení, v němž se rozhoduje o přiznání určitého oprávnění účastníku řízení. Zejména v řízení zahájeném na žádost účastníka, musí služební funkcionář zjistit, zda žádost má zákonem požadované náležitosti a v zahájeném řízení je dále povinen vyhledat ty skutečnosti a důkazy, které jsou pro rozhodnutí potřebné. Služební funkcionář je povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, nezbytném pro jeho rozhodnutí, a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. Účastníku řízení je zachováno právo navrhnout důkazy a jejich doplnění a činit jiné návrhy po celou dobu řízení. Vyhledávací zásada je v zákoně o služebním poměru vyjádřena v § 180.

Zásada slyšení účastníka

V řízení ve věcech služebního poměru má své místo i tato zásada, spočívající v právu účastníka vyjádřit v řízení své stanovisko, tedy právo vyjádřit se k řízení, jeho předmětu, ke skutkovému a právnímu hodnocení věci a umožňuje navrhnout příslušné důkazy či jejich doplnění a před vydáním rozhodnutí se vyjádřit k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění.

Zásada volného hodnocení důkazů

Přestože se zásada volného hodnocení důkazů týká jen určité stránky řízení, a to dokazování, vzhledem k jejímu významu, nemůže být opomenuta. Hodnocení důkazů je totiž jedním z určujících faktorů pro rozhodování služebního funkcionáře. Tato zásada, jež je v zákoně o služebním poměru vyjádřena v § 180 odst.4, znamená, že služební funkcionář hodnotí důkazy podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny v jejich vzájemné souvislosti.

Zásada práva na odůvodnění a poučení

Poslední zde uvedenou zásadou je zásada práva na odůvodnění a poučení. Účastníka řízení musí být zaručeno právo znát důvody, které vedly k vydání rozhodnutí. Služební funkcionář je proto povinen v odůvodnění rozhodnutí uvést důvody vydání rozhodnutí. z

jakých podkladů vycházel, jakými úvahami byl při jejich hodnocení a při výkladu právních a služebních předpisů veden. Uveden má být zároveň způsob, jakým se služební funkcionář vypořádal s návrhy a námitkami účastníka a s jeho vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

Zásada práva na poučení pak zaručuje účastníku řízení, aby nebyli poškozeni v důsledku neznalosti svých procesních práv. Důležitý význam má povinnost služebního funkcionáře poučit účastníka řízení o právu podat proti rozhodnutí opravný prostředek. Nesprávné, neúplné nebo chybějící poučení o opravném prostředku je poté důvodem pro prodloužení lhůty, ve které lze opravný prostředek podat.¹⁴⁾

Kapitola IV: Předmět a subjekty řízení ve věcech služebního poměru

1. Předmět řízení

V řízení ve věcech služebního poměru se rozhoduje o právech a povinnostech účastníků. Předmětem řízení jsou však jen ta subjektivní práva účastníků a ty subjektivní povinnosti účastníka, které pro něho vyplývají z hmotněprávních předpisů, zejména ze zákona a prováděcích předpisů k němu, případně dalších předpisů, které obsahují právní normy z oblasti úpravy služebního poměru. V řízení ve věcech služebního poměru se také rozhoduje o propuštění příslušníka a o tom, zda byl spáchán kázeňský přestupek nebo přestupek a o uložení kázeňského trestu. Na specifika těchto posledně zmíněných řízení zákon o služebním poměru pamatuje odlišnou právní úpravou. O ní však bude pojednáno v následujícím textu.

Zákon o služebním poměru vedle vymezení předmětu řízení, zároveň z formalizovaného řízení vylučuje řízení přijímací, provádění služebního hodnocení a vydávání některých rozhodnutí, která směřují ke způsobu výkonu služby, času a místa, v němž má být služba vykonávána. Jedná se o rozhodnutí, která mají povahu rozkazu vedoucího příslušníka; konkrétně jde o vyslání na služební cestu, studijní a ozdravný pobyt, nařízení služební pohotovosti, rozvržení doby služby v týdně, nařízení služby přesčas, určení nástupu dovolené a odvolání z ní a konečně udělování služebního volna s poskytnutím služebního příjmu. Tím je zákon vylučuje i z rozhodování podle tohoto zákona a v konečném důsledku i z přezkoumávání soudem. Soudní přezkoumání před správním soudem by se v takových případech míjelo účinkem. Soud poskytuje v rámci soudní kontroly správy ochranu subjektivním právům či povinnostem. Není-li tu takového práva nebo povinnosti, není tu ani vlastní předmět soudní ochrany.

Důvod takové úpravy lze demonstrovat na služebním hodnocení příslušníka. Služební hodnocení příslušníka obsahuje posouzení jeho odbornosti, kvality plnění služebních povinností a úrovně teoretických znalostí včetně jejich aplikace při výkonu služby.

¹⁴⁾ Tomek, P.: Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ANAG, Olomouc 2007, str.301

Samo o sobě nezakládá, nemění ani neruší žádná subjektivní oprávnění či povinnosti příslušníků. Je sice podkladem pro rozhodování ve věcech služebního poměru příslušníka, samo však povahu rozhodnutí přezkoumatelného soudem nemá. Není ani rozhodující, že zákonodárce umožnil přezkoumat takový akt vedoucím hodnotitelem na základě písemných námitek. Těmito námitkami se soud může zabývat v těch mezích, v nichž zkoumá skutkovou stránku věci, a to jen v řízení jehož předmětem je skutečné rozhodnutí ve věci služebního poměru.¹⁵⁾

2. Subjekty řízení

Jak vyplývá z definice procesu, uskutečňuje se proces úkony různých subjektů. Ty subjekty, které svou činností právně ovlivňují proces a které jsou k tomu účelu vybaveny procesními právy a procesními povinnostmi, označujeme jako procesní subjekty. Subjekty řízení tvoří dvě skupiny, jejichž postavení v procesněprávním vztahu se liší: je to jednak bezpečnostní sbor, resp. služební funkcionář, nadaný rozhodovací pravomocí, jednak účastník řízení.

Pojem účastníka řízení je jedním z ústředních pojmů tohoto procesu. Je tomu tak jednak proto, že neexistuje řízení bez účastníka, jednak proto, že vždy se v řízení rozhoduje o právech a povinnostech těchto účastníků-nikdy ne o právech a povinnostech jiných osob nebo snad o právech a povinnostech obecně, abstraktně, bez vztahu ke konkrétním osobám.

Vymezení (legální definice) pojmu "účastník řízení" je obsažena v § 169 zákona. Účastníkem řízení ve věcech služebního poměru dle zmíněného ustanovení je příslušník, bývalý příslušník nebo pozůstalý po příslušníkovi; účastníkem řízení o jednání, které má znaky přestupku, je též návrhováteř. Současná právní úprava tak opustila kontroverzní zařazení bezpečnostního sboru do výčtu účastníků řízení obsažené v předchozí právní úpravě v ustanovení § 122, neboť bezpečnostní sbor je tím orgánem, který prostřednictvím služebního funkcionáře ve věcech služebního poměru rozhoduje¹⁶⁾. Výčet účastníků řízení však není úplný. Podle § 110 zákona zemřel-li příslušník na následky služebního úrazu nebo nemoci z povolání, mají dědici nárok na náhradu věcné škody. Náhrada účelně vynaložených nákladů spojených s léčením příslušníka a náhrada nákladů spojených s jeho pohřbem se poskytne osobě, která tyto náklady vynaložila. Dědic a osoba, která uvedené náklady vynaložila, jsou také účastníky řízení, jestliže se v něm rozhoduje o jejich nárocích.

¹⁵⁾ Viz rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 30.6.1999, č.j.6A 54/98-45 (SoJ.2002, 4:363)

¹⁶⁾ Nový, K., Tomek, P., Kalenská, M., Langerová, B.: Služební poměr příslušníků PČR, Linde Praha, Praha 1999, str. 241-242

Při vymezování pojmu účastníka řízení jde především o odpověď na otázku, kdo vůbec může účastníkem být, kdo je k tomu způsobilý, a dále o odpověď na otázku, kdo je způsobilý v řízení samostatně jednat.

Dostí zajímavá, a v odborné literatuře nedotčená, byla v této souvislosti předchozí právní úprava otázky vzniku právní subjektivity účastníka řízení, a to vzhledem k delegované věcné působnosti zákoníku práce. Podle zákona č. 65/1965 Sb., zákoníku práce vznikala právní subjektivita v zásadě dnem, kdy fyzická osoba dosáhla 15 let věku. Vzhledem ke skutečnosti, že policistou se mohl stát jen občan starší 18 let, týkala se hranice 15 let z toho důvodu pouze dalších účastníků řízení, např. pozůstalého dítěte po policistovi.

Zákon nestanoví vznik způsobilosti účastníka řízení mít v právních vztazích vyplývajících ze služebního poměru práva a povinnosti ani způsobilost vlastními právními úkony nabývat těchto práv a brát na sebe tyto povinnosti. Odkazuje přitom na obecnou právní úpravu zakotvenou v občanském zákoníku.

Podle něho způsobilost fyzické osoby mít práva a povinnosti vzniká narozením. Tuto způsobilost má i počaté dítě, narodí-li se živé (*nasciturus*). Smrtí tato způsobilost zanikne. Jestliže smrt nelze prokázat předepsaným způsobem, soud fyzickou osobu prohlásí za mrtvou, zjistí-li její smrt jinak. Za mrtvou soud prohlásí také nezvěstnou fyzickou osobu, lze-li se zřetelem ke všem okolnostem usoudit, že již nežije.

V dané souvislosti se mi proto poznámka pod čarou, jež výslovně poukazuje k použití § 8 až 10 občanského zákoníku, zdá být zcela nelogická, tedy k aplikaci ustanovení upravujících způsobilost k právním úkonům. I když poznámky pod čarou nejsou součástí normativního textu právního předpisu, přesněji závaznou součástí pravidla chování, jak již mnohokrát konstatoval Ústavní soud, a stejně jako jiné části právního předpisu je jejich posláním zlepšit přehlednost předpisu a orientaci v právním řádu (nadpis právního předpisu, označení částí, hlav, dílů, oddílů, paragrafů), jsou nepochybně součástí zákona, k zákonnému textu je připojil zákonodárce v interpretačním záměru a domnívám se, že nelze od nich při výkladu tohoto ustanovení abstrahovat. Zůstává proto otázkou, proč zákonodárce neodkázal též na § 7 občanského zákoníku, dle kterého způsobilost fyzické osoby mít práva a povinnosti vzniká narozením, na rozdíl od způsobilosti k právním úkonům, jíž fyzické osoby dle § 8 občanského zákoníku nabývají v plném rozsahu zletilostí.

Způsobilost být účastníkem řízení je striktní podmínkou účastenství: s tím, kdo nemá způsobilost být účastníkem, nemůže služební funkcionář jednat (a to ani prostřednictvím zástupce), o jeho právech a povinnostech nemůže totiž rozhodovat, když mu ani nemohou vzniknout.

Procesní způsobilostí znamená schopnost (oprávnění) vykonávat samostatně procesní úkony, neboli způsobilost v řízení samostatně jednat. I zde odkazuje zákon o služebním poměru (§ 204 odst.2) do oblasti hmotného práva, konkrétně na § 8 až 10 občanského zákoníku, a to tak, že procesní způsobilost přiznává každému v tom rozsahu, v jakém má způsobilost k právním úkonům. Pro fyzické osoby tedy platí, že plnou procesní způsobilost

nabývají dosažením 18 let, případně dřívějším uzavřením manželství. Osoby mladší 18 let (vzhledem ke skutečnosti, že policistou se může stát jen občan starší 18 let, týká se pouze dalších účastníků řízení, např. pozůstalého dítěte po policistovi) mají způsobilost jen k takovým právním úkonům, které jsou svou povahou přiměřené rozumové a volní vyspělosti odpovídající jejich věku. v řízení za ně bude jednat zákonný, případně jiný zástupce.

Způsobilost k právním úkonům trvá zásadně až do smrti. Na rozdíl od právní subjektivity však může být fyzická osoba způsobilosti k právním úkonům soudem zbavena nebo v ní omezena. Důvod pro to stanoví § 10 občanského zákoníku. Zbavení či omezení způsobilosti k právním úkonům má samozřejmě vliv též na procesní způsobilost takové osoby. Kdo byl zbaven způsobilosti k právním úkonům, nemá procesní způsobilost a nemůže tedy v řízení samostatně jednat. Zástupcem takového účastníka pak bude soudem ustanovený opatrovník. Smyslem je zajistit ochranu práv takového účastníka, u nějž bezpečnostní sbor zjišťuje, že se sám o svá práva, byť i jen momentálně, postarat nemůže. Ustanovení opatrovníka pro řízení neznamená, že je účastník omezen ve své procesní způsobilosti. Může se sám kdykoliv svých procesních práv ujmout, bude-li tohoto schopen, a soud opatrovnictví zruší.

Zatímco procesně nezpůsobilý účastník řízení vykonává práva a povinnosti prostřednictvím svého zástupce, procesně způsobilý účastník tak činí sám. Zákon o služebním poměru, obdobně jako v jiných druzích řízení upravených právním řádem, však tomuto procesně způsobilému účastníku umožňuje, aby se nechal v řízení zastupovat jinou fyzickou nebo právnickou osobou, kterou si zvolí. Takový zástupce se nazývá zmocněnec, který v procesu jedná "přímo" jménem účastníka s tím, že ze zastoupení vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému. Zmocnění k zastupování v řízení se prokazuje písemnou úplnou mocí, v níž musí být, pod sankcí neplatnosti, uveden též rozsah zmocněncova oprávnění. Smluvní zastoupení zaniká, jestliže zastoupený odvolá plnou moc, nebo ji vypoví zmocněnec. Plná moc zaniká též smrtí zastoupeného.

Pokud je účastník řízení takto zastoupen, doručují se jemu určené písemnosti pouze tomuto zástupce. Výjimkou by mohl být případ, kdy má zastoupený něco osobně vykonat, například dostavit se k podání vysvětlení, místnímu šetření. V tom případě se písemnost doručí jak účastníkovi, tak jeho zástupci. Pro účinky úkonu spojené s doručením, zejména pro počítání lhůt je vždy rozhodné doručení zástupce. Pokud bezpečnostní sbor doručí písemnost účastníkovi a nikoli jeho zástupce, není písemnost doručena a nenastávají ani žádné důsledky s doručením spojené.

Pro případ, že zmocněnec překročí rozsah svého oprávnění, stanoví zákon o služebním poměru, že je tím zastoupený vázán pouze v případě, že takový úkon schválí nebo na jeho základě jedná.

Zákon nedefinuje, kdo je pozůstalým po příslušníkovi. Pro každé plnění, které podle zákona náleží pozůstalému, je okruh pozůstalých vymezen rozdílně. Náhrada nákladů na výživu pozůstalých se poskytuje členům rodiny, kterým byl příslušník povinen poskytovat výživu, jednorázové odškodnění pozůstalých se poskytne pozůstalému manželovi příslušníka a jeho nezaopatřeným dětem a pro účely úmrtného se za pozůstalého považuje manžel, manželka, nezaopatřené dítě a za podmínky, že příslušník je povinen poskytovat výživu, také rodič nebo další osoba.¹⁷⁾

¹⁷⁾Tomek, P.:Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ANAG, Olomouc 2007, str.301

ČÁST TŘETÍ: ŘÍZENÍ V PRVNÍM STUPNI

Obecně lze konstatovat, že v této části nepřinesl zákon o služebním poměru oproti předchozí úpravě žádné revoluční změny. Stejně jak v jiných částech došlo k detailnějšímu zpracování některých procesních institutů, některé byly upřesněny a bylo zařazeno několik zcela nových.

Za nejvýznamnější novum je možné označit:

- ⊂ jednoznačné stanovení práv a povinností účastníků řízení
- ⊂ detailnější a přesnější úprava doručování a institutu zahájení řízení
- ⊂ preciznější úprava podkladů pro rozhodnutí
- ⊂ zakotvení případů, kdy dochází k zastavení řízení
- ⊂ výslovnou úpravou některých zvláštních typů řízení, např. řízení o uložení kázeňského trestu
- ⊂ podrobnější úpravou postupu při projednávání mimořádných opravných prostředků
- ⊂ novými kompetencemi bezpečnostního sboru v rámci výkonu rozhodnutí
- ⊂ prodloužením lhůty pro podání správní žaloby.

Kapitola I.: Zahájení řízení a průběh

1. Zahájení řízení a jeho účinky

Zákon o služebním poměru rozlišuje obecně dvojí možný způsob zahájení řízení, a to zahájením řízení podáním žádosti účastníka a zahájením řízení ex officio (z moci úřední).

Řízení zahájené z podnětu služebního funkcionáře je zahájeno dnem, kdy služební funkcionář učinil vůči účastníkovi první úkon. V případě zahájení řízení na žádost účastníka je řízení zahájeno již samotným podáním žádosti, a to dnem, kdy je žádost doručena věcně příslušnému služebnímu funkcionáři. Žádost jako procesní úkon může být po formální stránce učiněna písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem, popř. pomocí technických prostředků, zejména prostřednictvím dálkopisu nebo telefaxu-to však pod podmínkou, že bude do 3 dnů doplněno způsobem uvedeným v první části věty. Takto je řízení zahájeno i tehdy, má-li podání vady či nedostatky, protože jejich zjištění bezpečnostním sborem se děje již v rámci řízení.

Žádost je kvalifikovanou formou podání a jako taková musí vždy obsahovat obecné náležitosti podání. Musí z ní být zřejmé, kdo ji činí, které věci se týká a co se navrhuje. Pokud nemá žádost předepsané náležitosti nebo trpí jinými vadami, postupuje služební funkcionář podle § 175 odst.2 zákona o služebním poměru, to znamená, že ji služební funkcionář účastníkovi vrátí a vyzve jej k jejich odstranění, přičemž mu k tomu poskytne přiměřenou lhůtu.

Podání vždy posuzuje služební funkcionář podle jeho obsahu, bez ohledu na to, jak je označeno. Význam této zásady spočívá v tom, aby účastník řízení neutrpěl újmu jen v důsledku toho, že podání vadně formálně označí, byť bude obsahovat všechny obsahové náležitosti, resp. z něj bude patrné, co účastník řízení skutečně požaduje. Služební funkcionář nemůže odmítnout podání, které je nesprávně označeno nebo není označeno vůbec, na druhou stranu ale služební funkcionář nesmí ani účastníku řízení podsouvat věci, které podání vůbec neobsahuje, nebo domýšlet, co asi chtěl účastník učinit. Je na účastníku řízení, aby v podání jednoznačně vyjádřil, co je jeho účelem, a bude-li mít služební funkcionář pochybnosti o obsahu podání, měl by podatele vyzvat, aby vady podání odstranil.

Teprve nevyhoví-li účastník a v řízení nelze pro tento nedostatek pokračovat, služební funkcionář řízení zastaví. K zastavení řízení již v této úvodní fázi může dojít také v okamžiku, kdy služební funkcionář usoudí, že žádost je zjevně právně nepřijatelná. Při využívání této nové možnosti je ovšem namístě velká obezřetnost. Služební funkcionář tak může postupovat pouze v situaci, kdy je zcela a bezpochyby zjevné, že ten, kdo žádost podal, nemůže požadované oprávnění získat. Naopak zjevně nepřijatelná není žádost, kdy teprve po shromáždění podkladů je možné rozhodnout, zda ji bude vyhověno nebo ne. Zjevně nepřijatelná není žádost, kdy její posouzení závisí na aplikaci neurčitěho právního pojmu. Jako zjevně nepřijatelnou není možné hodnotit ani žádost, která v okamžiku podání neobsahuje předepsané náležitosti (zde je na místě, jak bylo výše uvedeno, vyzvat žadatele k doplnění podání a stanovit mu lhůtu). Teprve následně po nedoplnění žádosti je možné řízení zastavit.

Na prvním místě hned po zahájení řízení je služební funkcionář povinen kromě posouzení náležitostí žádosti, též zkoumat, zda je oprávněn ve věci rozhodnout. Není-li k rozhodnutí ve věci příslušný, je povinen podání bezodkladně postoupit příslušnému služebnímu funkcionáři a uvědomit o tom účastníka.

Přestože zákon o služebním poměru nemá výslovnou úpravu překážek v řízení, jsou dovozovány z právní teorie. Zjištění takové překážky kdykoliv v průběhu řízení brání tomu, aby řízení pokračovalo a služební funkcionář je povinen řízení zastavit. V první řadě jde o překážku již probíhajícího řízení v téže věci, tzv. *litispendence*. Za druhé jde o překážku věci pravomocně rozhodnuté, tzv. *res iudicata*. Tuto překážku tvoří stav, kdy určitému účastníkovi již bylo dříve přiznáno totéž právo nebo uložena tatáž povinnost. Oběma překážkám je společný požadavek totožnosti věci, jinak by nemohly překážkami být. To znamená, že v jiném již zahájeném řízení jde o totéž (*litispendence*), nebo že pravomocné rozhodnutí se týká téhož (*res iudicata*). Totožnost věci je dána více znaky, a to: totožnost účastníků a totožnost samotné věci (*kauzy*), tzn. jak požadovaného nároku, tak i požadovaného důvodu.

Přestože zákon o služebním poměru výslovně nestanoví, co má při zjištění těchto překážek služební funkcionář učinit, v případě řízení zahájeného na žádost, se dá takováto skutečnost kvalifikovat jako podání zjevně právně nepřijatelné a řízení by mělo být zastaveno

s odkazem na § 179 zákona. U řízení zahájeném z moci úřední by mělo dojít k zastavení řízení s analogickým využitím předešle uvedeného ustanovení.

Řízení vedoucí k vydání rozhodnutí je jako celek neveřejné. To znamená, že neomezený přístup k informacím z tohoto řízení, právo účastnit se jednotlivých procesních úkonů a možnost ovlivňovat průběh a výsledek řízení mají jen jeho účastníci.

Jakmile bylo řízení zahájeno, projeví se účinky tohoto zahájení jak v oblasti procesní, tak v oblasti hmotněprávní. Procesněprávním účinkem je především vznik procesněprávního vztahu mezi služebním funkcionářem a účastníkem, dále vznik litispendence a všeobecně z procesněprávního vztahu vyplývající povinnost služebního funkcionáře řízení provést i bez dalších návrhů (§ 180 odst.1) a povinnost účastníka postupovat tak, aby řízení neztěžoval a nezpůsobil jeho průtahy (§ 174 odst.2).

K hmotněprávním účinkům zahájení řízení patří to, že lhůty (promlčecí ani prekluzivní) po dobu řízení neběží, a nemůže tedy k promlčení ani k prekluzi práva, které je předmětem řízení, dojít. Uplatněním práva ve smyslu § 206 odst.2 zákon o služebním poměru se chápe právě zahájení řízení, přičemž k tomu zákon ještě požaduje, aby účastník v zahájeném řízení řádně pokračoval. Obdobnou úpravu obsahuje i § 329 zákoníku práce. Účinky zahájení řízení trvají podle své povahy po celou dobu řízení, tj. až do jeho pravomocného skončení. V některých případech zůstávají, na základě zákonného ustanovení, zachovány i po skončení řízení (týká se především účinků hmotněprávních, z procesních účinků pak litispendence).

2. Procesní práva a povinnosti účastníka řízení

Od okamžiku zahájení řízení náleží účastníku řízení procesní práva a vztahují se na něj procesní povinnosti.

K procesním právům účastníků patří především jejich právo dispoziční, které se realizuje dispozičními procesními úkony, tedy takovými, které se týkají přímo předmětu řízení, věci samé. Účastník je oprávněn podat žádost a tím zahájit řízení - § 178, v žádosti vymezuje předmět řízení - § 175, svou žádost může v průběhu řízení vzít zpět - § 179, může podávat opravné prostředky - § 190 - 193.

Pro řádný průběh řízení jsou však účastníci vybaveni řadou dalších procesních práv. Na rozdíl od předchozí právní úpravy stanoví zákon o služebním poměru práva a povinnosti účastníků jednoznačně. Podle § 174 odst.1 zákona o služebním poměru má účastník řízení právo

- nahlížet do spisu a pořizovat si z něj výpisy
- navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení
- na poskytnutí informací o řízení

- vyjádřit v řízení své stanovisko
- klást svědkům a znalcům otázky
- vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.

K základním procesním právům účastníka patří **právo nahlížet do spisu**. Toto právo dle současné právní úpravy náleží pouze účastníku řízení, neboť možnost povolit nahlédnout do spisu i jiným osobám, pokud by prokázali odůvodněnost svého požadavku, zákon o služebním poměru neupravuje. K nahlédnutí do spisu by měl služební funkcionář předložit kompletní spis se všemi přílohami a soupisem všech jeho součástí. Je praxí služebních funkcionářů, že v písemném oznámení o zahájení řízení je účastník informován o tom, kde je založen spis k nahlédnutí, včetně uvedení přesné doby, kdy tak lze učinit. O nahlédnutí účastníka do spisu pak služební funkcionář pořizuje záznam, který zakládá do spisu.

S právem nahlížet do spisu je spojeno právo činit si výpisy a právo pořizovat si opisy ze spisu, případně požádat pořízení takových opisů, ač toto právo není v textu ustanovení § 174 odst.1 zákona o služebním poměru výslovně zakotveno. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 31.8.2004, č.j.6A 143/2001-151 [Sb.NSS 2005, 4:301], konstatoval, že ačkoliv zákonné ustanovení hovoří toliko o právu pořizovat si výpisy a nestanoví nic o právu pořizovat si opisy, případně žádat, aby takové opisy pořídil účastníku řízení služební funkcionář, a priori neznamená, že takové právo by účastník řízení neměl. V dnešní době, kdy jsou kopírovací stroje běžnou součástí výbavy každého úřadu, "neexistuje jediný rozumný důvod pro to, aby jich nebylo využíváno pro zhotovování opisů účastníků, kteří o to požádají". Jinak řečeno, právo pořizovat si opisy ze spisu, tu je, ač není v textu § 174 zákona o služebním poměru výslovně zakotveno; vyplývá to nejen implicitně z tohoto ustanovení, ale i ze zásady součinnosti a ze srovnání s úpravou obsaženou v jiných procesních řádech (občanský soudní řád, trestní řád, soudní řád správní). Ve všech těchto procesních předpisech je zakotveno nejen právo pořizovat si ze spisu výpisy, ale též opisy. Vzhledem k tomu, že je právní řád jednotný, je třeba v pochybnostech o výkladu určitého ustanovení jej také jednotně vykládat, tj. vykládat jej v souladu s právní řádem jako systematickým celkem, a nikoliv s ním rozporně. Ze všech důvodů je tedy zřejmé, že pokud by služební funkcionář neumožnil účastníku poříditi kopii s formálním odkazem na § 174, použitím doslovného jazykového výkladu, byl by takový postup naprosto neudržitelný a vedl by k nezákonným následkům.

Úpravou nahlížení do spisu není dotčeno právo účastníka žádat služebního funkcionáře, aby mu **poskytl informace o řízení** potřebných k hájení jeho práv a oprávněných zájmů, zpravidla jinou formou než nahlédnutím do spisu, například ústním či písemným sdělením.

Kdykoliv v průběhu řízení má účastník dále **právo vyjádřit své stanovisko** k projednávané věci.

K základním procesním právům účastníka řízení, která jim umožňují hájit v řízení jejich zájmy, patří rovněž **právo navrhopat důkazy** a činit jiné návrhy po celou dobu řízení. Zákon sice výslovně nestanoví v jaké podobě lze důkazy navrhopat, předpokládá se však, že návrhy budou účastníky předkládány obdobě jako podání, a to buď v písemné podobě poštou nebo osobně předložením na podatelně, či ústně do protokolu. Zákonnou povinností služebního funkcionáře je pak se každým tímto návrhem zabývat a navržený důkaz buď provést, nebo se náležitě vypořádat s důvody jeho neprovedení v odůvodnění meritorního rozhodnutí. Při rozhodování o tom, které z důkazů navržených účastníkem provede, se služební funkcionář musí řídit zejména povinností zjistit skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu nezbytném pro rozhodnutí.

Účastník řízení je oprávněn navrhopat jako důkaz v řízení vše, co dle jejich subjektivního názoru může účinně napomoci objasnit řádně skutkový stav věci. Při výkonu svého práva není účastník řízení ničím omezován. Na provedení konkrétního navrženého důkazu však nemá účastník právní nárok. Jak již bylo výše uvedeno, o tom, co však bude jako důkaz provedeno, rozhoduje výlučně služební funkcionář, přičemž hlavními kritérii pro posuzování této otázky je účelnost, hospodárnost a rychlost řízení ale zejména pak splnění cíle řízení, tedy zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Služební funkcionář tedy neprovede důkazy nadbytečné, neúčelné z hlediska duplicity apod.¹⁸⁾

Mezi oprávnění účastníka řízení rovněž patří **právo klást otázky svědkům a znalcům**.

Nezadatelným právem každého účastníka řízení je v poslední řadě **právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí**, ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhopat jejich doplnění. Smyslem je umožnit účastníku řízení, aby ve fázi před vydáním rozhodnutím, tedy poté, co služební funkcionář ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí, mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Účastník řízení si sám nemůže učinit právně relevantní úsudek o tom, kdy je shromažďování podkladů pro rozhodnutí ukončeno.¹⁹⁾

¹⁸⁾ Ondruš, R.: Správní řád, Linde Praha, 2005

¹⁹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.11.2003, č.j.7A 112/2002-36 (Sb.NSS 2004,8:750)

Sh
účastníku
podklady
služebním
služební t
stejně tak
I k
stejně zís
podklady
následky.
konstatov
vadu řízen
Za
služebních
podnětu t
práve vyhl
jeho zjišť
Po
rozhodnu
Následně
podkladu
doplnění
řízení, po
dozvěděl
U
Pr
služební
vlastního
vydání ro
důkazy n
pokud da
právního

²⁰⁾ Srov. ná

²¹⁾ Viz nap

²²⁾ Viz nap

Služební funkcionář poté, co provede poslední zamýšlený důkaz, by měl tudíž účastníku oznámit, že dokazování je skončeno a že má právo seznámit se shromážděnými podklady pro rozhodnutí nahlédnutím do úplného spisu, popř. ještě dříve, pokud je služebnímu funkcionáři známo, kdy dokazování ukončí. V rámci takového vyrozumění pak služební funkcionář uvede přesný termín, ve kterém může účastník do spisu nahlédnout, stejně tak jako uvede, kde bude za účelem nahlédnutí spis uložen.

I když seznamování se s podklady pro vydání rozhodnutí jakož i jejich zjišťování platí stejné zásady jako pro nahlížení po spisu, nejedná se o totéž, neboť seznamování se s podklady pro rozhodnutí je samostatný právní institut, který k sobě váže další procesní následky. K tomu lze z poměrně bohaté judikatury správních soudů, včetně soudu ústavního, konstatovat, že odepření práva účastníkovi seznámit se s podklady pro rozhodnutí zakládá vadu řízení, ke které jak odvolací orgán tak i správní soud přihlíží z úřední povinnosti.²⁰⁾

Za závažné porušení procesních práv účastníka řízení by byl považován takový postup služebnímu funkcionáře, jehož prvním úkonem vůči účastníku řízení zahájeném z vlastního podnětu by bylo až doručení vlastního rozhodnutí ve věci, neboť účastník řízení by tak byl právě vyloučen z možnosti vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění.²¹⁾

Poté, co je dokazování ukončeno a účastníku řízení umožněno seznámit se s podklady rozhodnutí, sumarizuje služební funkcionář veškeré předložené návrhy na jejich doplnění. Následně zváží, které doplnění podkladů provede a které nikoliv. Rozšiřuje-li však rozsah podkladů provedením navržených důkazů, je opět povinen umožnit účastníku se s tímto doplněním seznámit a popř. opět navrhnout další doplnění. Je tudíž porušením práva účastníka řízení, pokud byl v rámci řízení důkazní stav doplněn, aniž o tom účastník byl informován, a dozvěděl se o tom až z konečného rozhodnutí.²²⁾

Uvedené vady řízení zpravidla povedou ke zrušení rozhodnutí.

Právo seznámit se s podklady rozhodnutí nastupuje i v řízení odvolacím, pokud služební funkcionář doplní dokazování a ať již k návrhům v opravných prostředcích nebo z vlastního rozhodnutí. I v tomto případě je povinen účastníka vyrozumět, že podklady pro vydání rozhodnutí byly rozšířeny, poučit jej o jeho právu seznámit se s nimi a navrhnout další důkazy nebo jejich rozšíření a doplnění. Tuto povinnost však služební funkcionář nemá, pokud dané podklady již v odvolacím řízení nerozšiřoval a věc přezkoumal pouze z pohledu právního posouzení.

²⁰⁾ Srov. např. náleží Ústavního soudu sp.zn. ÚS 329/04 (Sb.n.u.US Svazek č. 36 Nález č. 39, str.427)

²¹⁾ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.6.2003, č.j.7A 130/2002-28 (č.200/2004 Sb.NSS)

²²⁾ Viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 15.12.1995, č.j.6A 195/93 (SJS 173/1997)

Zbývá připomenout, že vyjádření k podkladům rozhodnutí je právem účastníka a nikoliv jeho povinností. Pokud tohoto svého práva nevyužije, má se zato, že proti provedenému dokazování nemá námitek a ani nežádá jeho doplnění.

Pokud jde o procesní povinnosti, z povahy a smyslu celého řízení plyne, že jich oproti procesním právům bude podstatně méně. Základní a jedinou procesní povinností účastníka řízení je povinnost postupovat tak, aby řízení neztěžovalo a nezpůsobovalo jeho průtahy, čímž zákon o služebním poměru směřuje k zabezpečení rychlosti a hospodárnosti řízení.

3. Průběh řízení

Jakmile je řízení ve věcech služebního poměru zahájeno, postupuje v něm služební funkcionář z úřední povinnosti bez dalších návrhů tak, aby věc byla co nejrychleji projednána a rozhodnuta.

Než se ovšem služební funkcionář začne zabývat meritem věci, musí se zabývat zkoumáním procesních podmínek a starat se o odstranění jejich případných vad. O totéž musí pečovat po celou dobu řízení, souběžně s řešením věci samé. Rovněž se musí hned na počátku řízení starat o opravu či doplnění podání, chybí-li v ní některá náležitost nebo je podání nesrozumitelné nebo neurčité. Tomu, jak v takových případech postupuje služební funkcionář, již byla věnována předchozí pasáž k institutu zahájení řízení.²³⁾

Úkolem služebního funkcionáře příslušného k rozhodnutí ve věci je zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí, a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. Tím je definována jedna z důležitých zásad řízení ve věcech služebního poměru, a to zásada materiální pravdy. Ta stanoví, v jakém rozsahu je třeba činit skutková zjištění. Oproti zásadě materiální pravdy obsažené v § 130 zákona č. 186/1992 Sb. došlo, shodně s úpravou ve správním řádu, k omezení této zásady. Z vládní důvodové zprávy ke správnímu řádu, lze zjistit, že zásada materiální pravdy je takto korigována požadavkem na ekonomii správního řízení, jak je tomu i v ostatních procesních předpisech, neboť příliš důsledně pojímaná zásada materiální pravdy zatěžuje správní orgány mnoha povinnostmi a jde na úkor rychlosti řízení; cílem je, aby řízení bylo vedeno co nejúčelněji, nejrychleji, nejjednodušeji a nejlevněji. Výhradou kritiků však bylo tvrzení, že uvolnění této zásady může vést k nezákonnosti rozhodovací praxe v důsledku oklamání či prostého nedostatku informací správního orgánu.

²³⁾ Winterová, A. a kol.: Civilní právo procesní, Linde Praha, 2002, str.356

Podstatou zásady materiální pravdy však vždy byla a bude povinnost v průběhu dokazování zjistit úplný pravdivý stav věci. Nové znění zásady materiální pravdy tak oslabuje dřívější podstatu této zásady ve smyslu mírného snížení samostatné důkazní aktivity služebního funkcionáře, neboli zásady vyhledávací, podle níž byl služební funkcionář povinen si opatřit potřebné podklady pro přesné a úplné zjištění skutečného stavu věci i bez návrhu účastníků řízení.²⁴⁾

Opatření potřebných podkladů pro rozhodnutí je tak v prvoinstančním řízení klíčovým úkolem. Podklady slouží k tomu, aby mohl služební funkcionář rozhodnout, zda jsou naplněny právními předpisy dané podmínky pro vyhovění žádosti nebo k tomu, aby mohlo být vydáno rozhodnutí z moci úřední. Podkladem pro rozhodnutí jsou veškeré informace, údaje a skutečnosti, které mohou tak či onak přispět ke zjištění stavu věci v potřebném rozsahu. Přestože zákon o služebním poměru neurčuje, a to ani demonstrativním výčtem, co může být podkladem rozhodnutí, mezi nejčastější podklady pro rozhodnutí patří důkazy, návrhy a vyjádření účastníků, podklady od jiných orgánů, skutečnosti známé služebnímu funkcionáři z úřední činnosti, jakož i skutečnosti obecně známé.

Protože úplnost shromažďování podkladů a jejich obsah jsou základem pro rozhodnutí, zaručuje zákon o služebním poměru účastníku právo, aby jim před vydáním rozhodnutí byla dána možnost se k nim vyjádřit. Jelikož opatrování podkladů se nekoncentruje do jednoho okamžiku a probíhá někdy i delší dobu, vyplývá z výše uvedeného povinnost služebního funkcionáře po ukončení shromažďování podkladů aktivně informovat účastníka řízení o tom, že se mohou k podkladům vyjádřit. Nesplnění této povinnosti je v judikatuře správních soudů považována zpravidla za natolik závažnou procesní vadu, že odůvodňuje zrušení napadeného rozhodnutí (viz výše).

Z uvedeného vyplývá, že podklady pro vydání rozhodnutí může účastník řízení do spisu písemně doložit, resp. může písemně v rámci svých vyjádření navrhnout, aby služební funkcionář nějaký podklad opatřil. Takový návrh účastníka však nemusí respektovat, je na něm, co bude považovat za potřebný podklad pro rozhodnutí. Proto je v zájmu účastníka řízení v každém návrhu na opatření dalších podkladů odůvodnit jejich konkrétní význam pro předmětné řízení. Pokud služební funkcionář návrhu nevyhoví a požadovaný podklad neopatří, musí svůj postup v rozhodnutí náležitě zdůvodnit.

²⁴⁾Černý, P., Dohnal, V., Korběl, F., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem, Linde Praha, 2006, str.46,47

4. Dokazování

Rozhodování služebního funkcionáře v konkrétních věcech, k němuž všechna činnost směřuje, musí být přirozeně racionálně opřeno o určité vědomosti, resp. poznatky vztažené k rozhodované věci. Potřebné poznatky služebního funkcionáře jsou dvojí: právní poznatky (právní otázka, quaestion iuris) a skutkové poznatky (skutková otázka, quaestio facti). Právními poznatky je míněna znalost objektivního práva, jímž se konkrétní poměry spravují. Skutkovými poznatky jsou poznatky o konkrétních individuálních skutečnostech (dějích), na nichž se zakládají a z nichž plynou uplatňované nároky. Získání těchto konkrétních individuálních okolností získává služební funkcionář v rámci procesního dokazování.

Účelem procesního dokazování je dovést se pokud možno pravdivých poznatků o rozhodujících skutečnostech, jejichž poznání poslouží služebnímu funkcionáři pro správné a zákonné rozhodnutí.

Procesním dokazováním, které bývá i v ostatních druzích řízení považováno za proces, tak rozumíme zákonem upravený postup služebního funkcionáře při získávání důkazů o skutečnostech důležitých pro vydání rozhodnutí. Je nepochybně nezbytnou součástí každého jednotlivého řízení ve věcech služebního poměru.

Předmětem dokazování, resp. důkazu je (právně rozhodná) skutečnost, která má být v rámci tzv. důkazního řízení služebním funkcionářem zjištěna. Důkazní prostředky jsou ve skutečnosti vlastně stopy a následky, jež po sobě zanechala ve vnějším světě skutečnost, kterou služební funkcionář potřebuje pro své rozhodnutí zjistit, stopy, z nichž také může vyvodit závěry o její existenci či neexistenci. To služební funkcionář činí tím, že je vnímá a tohoto vnímaného děje za účelem zjištění také aktivně zasahuje. Své aktivní zasahování do vnímaného děje provádí určením způsobu provedení důkazních prostředků.²⁵⁾

V procesním smyslu se jinak za důkazní prostředky považují všechny prostředky, jimiž lze zjistit stav věci, zejména výslechy svědků, znalecký posudek, zprávy a vyjádření orgánů a osob, notářské zápisy a jiné listiny, ohledání.

Důkaz pak představuje konkrétní poznatek získaný z příslušného důkazního prostředku. Zákon o služebním poměru však termíny důkaz a důkazní prostředek neodlišuje.

²⁵⁾ Štajgr, F.: Materiální pravda v o.s.ř., Orbis 1953, str.94-95

Přestože to zákon o služebním poměru výslovně nestanoví, existují některé skutečnosti, které předmětem dokazování nejsou. Jedná se především o:

- a) skutečnosti obecně známé (neboli notoricky známé, proto tzv. notoriety), tj. takové skutečnosti, které jsou, byť alespoň místně, známa širokému okruhu osob i když samozřejmě není třeba zjišťovat, zda je konkrétně známa každé jednotlivé osobě. Skutečnostmi všeobecně známou jsou například aktuální živelné katastrofy či nejrůznější celostátní akce apod. Jedná se ovšem o vyvratitelnou právní domněnku, tzn. pokud by účastník řízení existenci takové skutečnosti zpochybnil, bude muset být dokazována.
- b) skutečnosti známé služebnímu funkcionáři z jeho činnosti, tedy skutečnosti jemu úředně známé. Skutečnost služebnímu funkcionáři úředně známou není třeba vůbec dokazovat, i zde by služební funkcionář měl účastníku řízení sdělit, že skutečnost nebude předmětem dokazování, protože je mu známa.
- c) právní předpisy uveřejněné nebo oznámené ve Sbírce zákonů České republiky.

Jak bylo uvedeno výše, je dokazování činností služebního funkcionáře vedoucí k získání poznatků o skutkovém základu pro rozhodnutí. Důkaz pak potvrzuje nebo vyvrací skutečnost důležitou pro posouzení a rozhodnutí věci samé. Podmínkou pro použití důkazního prostředku jako důkazu v řízení je to, že tento důkaz objasňuje skutkový stav věci, ke kterému se vztahuje a ke kterému má vypovídací hodnotu. Služební funkcionář neprovede důkaz, který nemá k předmětu řízení žádný vztah a který se žádným odůvodnitelným způsobem nepodílí na objasnění skutkového stavu věci.

K dokazování je možno použít všechny prostředky, jimiž lze zjistit a objasnit skutkový stav věci. Důkazní prostředky vymezuje a upravuje zákon o služebním poměru v § 180 odst. 2. Vymezuje je tak, že "důkazem je vše, co může přispět k zjištění skutkového stavu věci, zejména výpovědi a vyjádření účastníka, svědka a jiných osob, doklady a jiné písemnosti nebo záznamy, odborná vyjádření, znalecké posudky, potvrzení, listiny, protokoly o ohledání a pořázená fotodokumentace skutkového děje". Z předchozí citované zákonné formulace vyplývá, že výčet důkazních prostředků je demonstrativní, uvedeny jsou pouze nejčastěji užívané. Kromě vyjmenovaných důkazních prostředků tak může služební funkcionář provést i jiné důkazní prostředky, např. věcné důkazy, fotografie, záznamy na nosičích informací jako kazety, mikrofilmy atd. V návaznosti na rozvoj vědecko-technických poznatků se okruh důkazních prostředků, které lze v rámci řízení použít k objasnění skutkového stavu věci, neustále rozšiřuje.

Toto pojetí důkazních prostředků odpovídá principu volného hodnocení důkazů, protože v každém případě nakonec služební funkcionář musí volně zhodnotit, jaké poznatky z provedeného důkazního prostředku a s jakou mírou hodnověrnosti získal.

Provádění dokazování je povinností služebního funkcionáře příslušného k rozřešení věci. Přesto, že není návrhy účastníků na provedení důkazu vázán, je věcí jeho úvahy, jak takto navržený důkaz provede, nebo zvolí jiný důkazní prostředek, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.²⁶⁾ Pokud služební funkcionář nepochybně týkajícím se dokazování nevyhoví, musí se s těmito návrhy vypořádat v odůvodněném rozhodnutí, a to tak, že u neprovedených důkazů vysvětlí, proč je nepovažoval pro rozřešení věci za potřebné. Neprovedení potřebných důkazů může být závažnou procesní vadou, která může vést ke zrušení prvoinstančního rozhodnutí pomocí opravných prostředků nebo následně k přezkoumání soudem. Soud by pak mohl konstatovat, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné z důvodu nedostatku důvodů, nebo že skutkový stav, který vzal služební funkcionář za základ svého rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé zásadní doplnění (§ 76 s.ř.s.)

Tato povinnost služebního funkcionáře k provádění důkazů však nikterak neomezí účastníka řízení v tom, aby si důkazní prostředky opatřoval sám a tyto pak formou návrhu důkazu předkládal. Platí to zejména v případě nejruznějších revizních znaleckých posudků a listin, kterými účastník řízení dokládá svá tvrzení.

Jak bylo výše uvedeno, úkolem služebního funkcionáře v řízení ve věcech služebního poměru je postupovat tak, aby si opatřil potřebné podklady pro rozhodnutí, jimiž zjistí skutečný stav věci. Těm, kdo znají předchozí právní úpravu, jistě zaznamenali, že zákon o služebním poměru doznal v tomto směru poměrně zásadní změnu. Služební funkcionář již nezjistí *skutečný stav věci, nýbrž stav skutkový*. Ze záměny těchto dvou termínů plynou některé nedorozumění. Skutkovým stavem je stav poznání reality, která tu byla, tak jak vyplývá z provedených důkazů k okamžiku rozhodování. Skutkový stav tedy před zahájením řízení neexistuje žádný a čím více důkazů je provedeno (a čím kvalitněji je provedeno), tím více se skutečný stav blíží skutečnému stavu věci. Je zřejmé, že služební funkcionář vychází ze skutečného stavu k okamžiku svého rozhodnutí.

Vraťme se nyní ke konkrétním důkazům, které zákon o služebním poměru v příkladném výčtem uvádí. V první řadě označuje výpovědi a vyjádření účastníka, svědka, jiných osob. Podstatou **svědecké výpovědi** je získat nezprostředkované informace od osoby, která byla fyzicky přítomna nějaké činnosti nebo události významné pro rozhodnutí o závažném nedostatku právní úpravy, zejména v řízení o kázeňském přestupku nebo o jízdné, které má znaky přestupku, je považována absence zákonné povinnosti poskytnout svědectví za výpověď.

²⁶⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.11.2003, č.j.7A 82/2002-40

Dalším výslovně zmíněným důkazním prostředkem jsou kromě **dokladů a jiných písemností** nebo záznamů, též odborná vyjádření a znalecké posudky. Posledně uvedená odborná vyjádření a **znalecké posudky** bývají celkem frekventovaným druhem důkazního prostředku. Znalecká činnost obecně slouží především k tomu, aby zabezpečovala pro státní orgány (soudy, správní orgány a jiné subjekty) podklady zejména pro jejich rozhodovací činnost všude tak, kde je třeba odborného posouzení, k nimž jsou nezbytné zvláštní (odborné) znalosti. Znaleckou činnost přitom mohou vykonávat pouze znalci zapsaní do seznamu znalců, a výjimečně osoby, které byly ad hoc pro výkon znalecké činnosti ustanoveny. Znaleckou činnost též vykonávají znalecké ústavy a jiná pracoviště, jejichž seznam vede Ministerstvo spravedlnosti.

Znalecká činnost znalců se realizuje v zásadě ve dvou směrech. Jde jednak o naplňování jejich základního poslání, kdy znalci provádějí znalecké úkony v probíhajících soudních (správních) řízeních a dále o činnost, kterou znalci provádějí mimo tato řízení, na základě dohody s fyzickou či právnickou osobou. Ač výsledkem této činnosti se stávají znalecké posudky, je třeba tyto produkty důsledně odlišovat od znaleckých posudků zpracovaných znalci v soudním či ve správním řízení. Jestliže totiž znalec na základě objednávky zpracuje pro objednatele příslušný znalecký posudek k posouzení určité odborné otázky, je třeba na tento posudek pohlížet jako na důkazní prostředek-soukromou listinu vypracovanou znalcem. Tím však nedochází ke snížení důkazní hodnoty takového znaleckého posudku.; naopak může posloužit jako důležitý verifikační podklad pro znalecké zkoumání odborné otázky. Předloží-li tedy účastník řízení k důkazu listinu označenou jak znalecký posudek, aniž si služební funkcionář sám zpracování takového znaleckého posudku vyžádal, je nutno na takovou listinu pohlížet jako na listinný důkaz, nikoliv jako na znalecký posudek.²⁷⁾

Jak z výše uvedeného plyne, opatřuje služební funkcionář znalecký posudek tehdy, závisí-li rozhodnutí na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, např. z oboru lékařství, ekonomiky a oceňování movitých věcí atd. To, že se jedná o odborné posouzení skutečností z oblasti, ve které služební funkcionář nedisponuje potřebnými znalostmi, neznamená že služební funkcionář automaticky přijímá závěry znaleckého posudku, aniž by měl možnost je hodnotit. Znalecký posudek je jedním z důkazů a stejně jako ostatní důkazy je služební funkcionář povinen jej hodnotit s ohledem na jeho logičnost, naplnění zadání a v souvislosti s dalšími důkazy a podklady rozhodnutí.

²⁷⁾ Vreha, P.: Civilní sporný proces, publikovaný názor, interní číslo ASPI:27038, 2006

Na rozdíl od svědka, který vypovídá o tom, co sám vnímal, vypovídá znalec o tom, co v řízení poznal a zhodnotil na základě svých odborných znalostí a zkušeností. Znalec zpravidla získává potřebné poznatky, k nimž se má vyjádřit, nepřímou, např. ze spisu. U svědka je podmínkou jeho přímé vnímání určité skutečnosti, u znalce jsou podmínkou odborné znalosti, přičemž konkrétní skutečnosti se může dozvědět zprostředkovaně. Znalec je tou osobou, která prostřednictvím svých odborných znalostí posuzuje skutečnosti, které byly služebním funkcionářem určeny, a ve znaleckém posudku sděluje subjektivní výsledek tohoto posouzení.²⁸⁾

Výběr znalců a jejich činnost upravuje zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících. Ze seznamu znalců, vedených krajskými soudy, jsou pak znalci vybíráni. Před ustanovením znalce musí služební funkcionář vzít v úvahu stupeň odbornosti, jehož je třeba k podání znaleckého posudku, pečlivě zvážit obor, resp. odvětví, pro který bude znalec ustanoven, tedy, aby znalcem byl ustanoven odborník toho oboru, do něhož spadá posouzení konkrétní skutečnosti, a následně takto ustanovenému znalci jasně vymezit jeho úkol a poskytnout mu k jeho vyřešení potřebné podklady (popř. celý spis k prostudování).

Znalecký posudek sestává ze tří částí: nálezu, posudku a znalecké doložky. V nálezu znalec uvádí popis zkoumaného materiálu, popřípadě jevů, a souhrn skutečností, k nimž znalec při úkonu přihlížel. Obsahem posudku (v užším slova smyslu) je odborné posouzení skutečností a vyjádření znalce k zadanému úkolu, popř. odpovědi na položené otázky). Znalecká doložka je prohlášením znalce o tom, ve kterém seznamu je znalec zapsán, označení oboru, v němž je oprávněn podávat posudky, a číslo položky, pod kterou byl úkon zapsán ve znaleckém deníku.

Závěry obsažené ve znaleckém posudku by ovšem služební funkcionář neměl bez dalšího přejímat, aniž by tento důkaz hodnotil způsobem uvedeným v § 180 odst.4 zákona o služebním poměru. Ustanovení § 180 odst.4 zákona o služebním poměru vyjadřuje zásadu volného hodnocení důkazu, neboť ukládá služebnímu funkcionáři, aby hodnotil určitý důkaz sám podle své úvahy. To ovšem neznamená, že jde o libovůli, že služební funkcionář vyslovuje své ryze subjektivní názory a jen své domněnky, nedostatečně podložené výsledky řízení. I při tomto volném hodnocení je třeba odůvodnit výsledky, k nimž služební funkcionář při hodnocení jednotlivých důkazů došel. Znalecký posudek sice hodnotí jako každý jiný důkaz, od jiných se však liší tím, že odborné závěry v něm obsažené nepodléhají hodnocení podle zásad § 180 odst.4 zákona o služebním poměru. Služební funkcionář hodnotí přesvědčivost co do jeho úplnosti ve vztahu k zadání, logickému odůvodnění jeho závěrů a soulad s ostatními provedenými důkazy. Hodnocení důkazu znaleckým posudkem tedy

²⁸⁾Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28.5.2002, sp.zn.33 Odo 325/2001

spočívá v posouzení, zda závěry posudku jsou náležitě odůvodněny, zda jsou podloženy obsahem nálezu, zda bylo přihlédnuto ke všem skutečnostem, s nimiž se bylo třeba vypořádat, zda závěry nejsou v rozporu s výsledky ostatních důkazů a zda odůvodnění posudku odpovídá pravidlům logického myšlení. Z uvedeného vyplývá, že důkaz znaleckým posudkem služební funkcionář hodnotí jako každý jiný důkaz, nemůže však přezkoumávat věcnou správnost odborných závěrů.

Při hodnocení důkazu znaleckým posudkem musí služební funkcionář v první řadě zkoumat, zda posudek znalce má všechny formální náležitosti, tedy zda závěry uvedené ve vlastním posudku jsou náležitě odůvodněny a zda jsou podloženy obsahem nálezu, dále se musí zabývat tím, zda znalec vyčerpal úkol v rozsahu, jak mu byl zadán, zda přihlédl ke všem skutečnostem, s nimiž se měl vypořádat, zda jeho závěry jsou podloženy výsledky řízení a nejsou v rozporu s výsledky ostatních provedených důkazů.²⁹⁾

Jestliže znaleckým dokazováním nebudou odstraněny všechny skutečnosti potřebné k rozhodnutí ve věci, k nimž je třeba odborných znalostí, popř. jestliže má služební funkcionář k dispozici dva znalecké posudky s rozdílnými závěry o stejné otázce, je namístě přezkoumání závěrů znaleckého posudku dalším posudkem jiného znalce (tzv. revizní znalecký posudek). Instruktivní je v této souvislosti rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 25.4.2002, sp.zn.25 Cdo 583/2001. Pokud by služební funkcionář v posledně uvedeném případě nepřistoupil ke zpracování revizního znaleckého posudku, nelze takový postup považovat za vadu řízení, pokud v odůvodnění rozhodnutí podrobně dovodí, z jakých důvodů pokládá za správné např. závěry jednoho z těchto posudků na rozdíl od jiného.

Důkaz znaleckým posudkem je vyloučeno naříditi tam, kde jde o právní posouzení skutkového stavu věci. Služební funkcionář nemůže přesunout těžiště právního posouzení na jiný orgán, který není k projednání věci příslušný, nebo na znalce. I když např. znalecký posudek obsahuje ve svých závěrech hodnocení o tom, co jím má být objasněno, jde tu vždy pouze o hodnocení skutkové stránky, jejímž podkladem musí být důkladná, všestranná a objektivní analýza znalcem zkoumaných skutečností, nikoliv však právní posouzení.

Vedle znaleckého posudku řadí zákon o služebním poměru mezi důkazní prostředky též **odborná vyjádření**. V praxi někdy vznikají nejasnosti vztahu mezi znaleckým posudkem a odborným vyjádřením, a to z hlediska tzv. důkazní síly či z hlediska podmínek, za kterých je nezbytné zajistit znalecký posudek anebo naopak kdy postačí předložit odborné vyjádření. Obdobně jako v jiných druzích řízení i v řízení ve věcech služebního poměru je nahrazení posudku odborným vyjádřením důvodné v těch případech, kdy okolnosti případu nasvědčují

²⁹⁾Strov. stanovisko Nejvyššího soudu Rc 1/81, Pls 3/80 [Sb.NS 81, 2-3:96]

tomu, že zpracování posudku by bylo nevhodné, a na druhé straně, kdy odborné vyjádření bude zcela, s ohledem na absenci pochybností vypracovaného vyjádření, postačovat. Pokud je o podání odborného vyjádření požádán znalec, nemá toto povahu znaleckého posudku a znalec jej nezpracovává v postavení znalce, kterým je, ale pouze jako osoba, vybavená zvláštními odbornými znalostmi a zkušenostmi. Z toho plyne, že takové odborné vyjádření má pak povahu listinného důkazu bez ohledu na to, zda jej zpracoval znalec či jiná osoba.

Jedním z významných důkazních prostředků v rámci dokazování jsou i **listiny**. Byť je zákon o služebním poměru výslovně nedefinuje, spočívá listinný důkaz v podání určité zprávy v písemné formě zachycené na movitém podkladu, který je možno služebnímu funkcionáři předložit. Služebnímu funkcionáři však chybí oprávnění uložit tomu, kdo listinu potřebnou k provedení důkazu má, aby ji služebnímu funkcionáři předložil.

Listiny se obecně dělí na listiny soukromé a listiny veřejné. Veřejnými listinami jsou listiny vydané soudy České republiky nebo jinými státními orgány v mezích jejich pravomoci a další listiny zákonem za veřejné listiny výslovně prohlášené (např. notářské zápisy a jejich stejnopisy, výpisy z notářských zápisů a listiny o ověření podle § 6 notářského řádu, exekutorské zápisy podle § 78 exekučního řádu).

Všechny ostatní listiny jsou listinami soukromými.

V případě veřejných listin platí automaticky presumpce správnosti, tedy domněnka, že obsah veřejné listiny (to, co je v ní osvědčeno nebo potvrzeno) je třeba považovat za pravdivý, dokud není dokázán opak. Důkazní břemeno opaku zatěžuje toho, kdo jej namítá. Do doby než je prokázán opak se pak obsah jakékoliv veřejné listiny považuje za správný.³⁰⁾

U soukromé listiny presumpce správnosti nenastupuje automaticky. Lze zpochybnit jak její pravost, tak i její obsah (pravdivost) pouhou námitkou: pak je třeba listinu posoudit v rámci volného hodnocení důkazů. Rozdíl mezi veřejnou a soukromou listinou je tedy v důkazní síle, proto je okruh veřejných listin zákonně přesně stanoven.

Provedení důkazu listinou spočívá v tom, že se služební funkcionář seznámí s jejím obsahem, provede o tom záznam ve spisu a současně tam listinu založí. Za přítomnosti účastníka se důkaz listinou provede tak, že se listina přečte nebo sdělí její obsah. I v tomto případě se listina do spisu založí, aby bylo možné kdykoliv se s jejím obsahem seznámit.

Ve výčtu důkazních prostředků následuje protokol o ohledání a pořízená dokumentace skutkového děje. Přesto, že jej zákon o služebním poměru výslovně neuvádí, poměrně častým důkazním prostředkem je i **ohledání**, jež mezi důkazními prostředky zaujímá nezastupitelné místo.

³⁰⁾ Ondruš, R.: Kapitoly ze správního práva XXV.-Zjišťování podkladů pro rozhodnutí ve správním řízení, 1.6.2004

Ohledání je přímý důkazní prostředek v tom smyslu, že služební funkcionář při něm přímo vnímá zevní vlastnosti ohledávaného předmětu nebo jevu. Ohledání je proto jedním z nejspolehlivějších důkazních prostředků. Předmětem ohledání může být jak věc nemovitá, tak movitá, jejichž fyzickou prohlídku považuje služební funkcionář za nezbytnou pro rozhodnutí ve věci.

O provedení ohledání se sepíše protokol, jež obsahuje především popis předmětu ohledání a konkretizace přítomných osob. Z protokolu přitom musí vyplývat skutečnosti, jež byly při ohledání zjištěny, případně mohou být jako příloha k tomuto protokolu připojeny i plány, určité (situační) nákresy a dále např. fotografie, případně může být proveden videozáznam, který bude součástí protokolu o ohledání, resp. spisu.

5. Prejudiciální otázka

V průběhu řízení ve věcech služebního poměru se mohou vyskytnout otázky, které musí služební funkcionář rozhodnout nebo si zodpovědět před tím, že sám meritorně rozhodne ve věci samé. Prejudiciální (předběžnou) otázkou jsou pak označovány takové otázky, jejichž zodpovězení je předpokladem pro rozhodnutí ve věci ale k jejichž věcnému rozhodnutí není služební funkcionář, provádějící řízení, příslušný. Prejudiciální otázka nikdy není sama předmětem řízení (to by nebyla prejudiciální), ale je způsobilá být samostatným předmětem řízení a pro jiné řízení má zásadní význam.³¹⁾

Zásadním vodítkem pro řešení problémů s tím spjatých je zde § 180 odst.5 zákona o služebním poměru. Vyskytne-li se v řízení předběžná otázka je služební funkcionář, jež řízení vede v první řadě povinen zjistit, který orgán je věcně a místně příslušný o dané otázce rozhodnout. Následně nato ověří, zda o této otázce již nebylo příslušným orgánem meritorně rozhodnuto. Zjistí-li, že o otázce již meritorně rozhodnuto bylo a toto rozhodnutí je již pravomocné, je pro další řízení jeho obsahem vázán. Vázán je jím i přesto, že s jeho obsahem nemusí souhlasit, a to i v případě, je-li rozhodnutí zjevně nezákonné, neboť i nezákonné rozhodnutí je platné a účinné, pokud není zrušeno (presumpce správnosti).

Narozdíl od soudu, který je dle ustanovení § 135 o.s.ř. vázán toliko rozhodnutím o tom, že byl spáchán trestný čin, přešupek nebo jiný správní delikt a kdo jej spáchal s výjimkou rozhodnutí v blokovém řízení, jakož i rozhodnutím o osobním stavu, služební funkcionář je vázán všemi rozhodnutími soudů, jiných státních orgánů a správních úřadů,

³¹⁾ Winterová, A. a kol.: Civilní právo procesní, Linde Praha 2002, str.247

pokud byly o předběžných otázkách vydány v rámci jejich působnosti. Soud je oprávněn si předběžnou otázku zásadně posoudit sám, ovšem jen za předpokladu, že rozhodnutí o prejudiciální otázce nebylo příslušným orgánem v příslušném samostatném řízení již vydáno. Bylo-li však již rozhodnutí vydáno, soud z takového rozhodnutí vychází.

Není-li o konkrétní předběžné otázce pravomocně rozhodnuto, zkoumá služební funkcionář, zda není zahájeno konkrétní řízení o příslušné předběžné otázce věcně příslušným orgánem. Pokud takové řízení probíhá, je služební funkcionář povinen dle § 180 odst.5, poslední věty zákona o služebním poměru vyčkat jeho výsledku. Přestože to zákon o služebním poměru výslovně nestanoví, domnívám se, že by bylo namístě řízení s odkazem na toto ustanovení přerušit a v řízení pokračovat, jakmile odpadne překážka, pro níž bylo řízení přerušeno, tedy vydáním meritorního rozhodnutí o předběžné otázce.

Jestliže však o předběžné otázce příslušný orgán pravomocně nerozhodl, ani o ní před příslušným orgánem řízení neprobíhá, může služební funkcionář dát podnět k zahájení příslušného řízení, nebo si může sám o takové otázce, jako předběžné, učinit úsudek. Pokud si služební funkcionář činí sám úsudek o předběžné otázce namísto rozhodnutí příslušného orgánu, nečiní tak narozdíl od něj správním rozhodnutím. Posoudit věc totiž není totéž co rozhodnout s účinky právní moci: znamená to pouze oprávnění posoudit prejudiciální otázku pro účely svého vlastního rozhodnutí. Úsudek pak není ani součástí výroku meritorního rozhodnutí, nýbrž jej služební funkcionář vyjádří a odůvodní v odůvodnění meritorního rozhodnutí ve věci. Není podmínkou, aby služební funkcionář řešení předběžné otázky rozhodoval písemnou formou před skončením dokazování, Účastníku řízení pak nepřísluší právo být seznámen s úsudkem o předběžné otázce před vydáním rozhodnutí v rámci seznamování se s jeho podklady tak, aby se k tomuto úsudku mohl vyjádřit. Úsudek sám je pal v plném rozsahu přezkoumatelný jak v rámci řízení o řádných tak i mimořádných prostředcích.

Pokud si služební funkcionář učiní v souladu s ust. § 180 odst.5 zákona o služebním poměru úsudek sám a následně pak po právní moci jeho rozhodnutí ve věci příslušný orgán o této otázce rozhodl jinak, jsou dány důvody pro obnovu řízení dle ust. § 192 odst.1 písm. b) zákona o služebním poměru, současně však za předpokladu, že tato skutečnost měla podstatný vliv na obsah rozhodnutí ve věci.

Některé otázky si však služební funkcionář jako předběžné nikdy posuzovat nemůže, protože mu to zákon výslovně zakazuje. Tento zákaz prejudiciálního posouzení se týká dvou oblastí: jednak věcí osobního stavu, a za druhé otázek, zda a kým byl spáchán trestný čin.

Otázky osobního stavu příslušníka, např. platnosti manželství, určení otcovství, osvojení, způsobilosti k právním úkonům, prohlášení za mrtvého, musí být řešeny vždy a výlučně v samostatném řízení k tomu určeném (§ 80 písm.a) o.s.ř.).

Služební funkcionář si rovněž nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal. To znamená v případech, kdy se předběžná otázka týká podezření ze spáchání trestného činu, je služební funkcionář povinen zjištěné skutečnosti nasvědčující jeho spáchání bezodkladně postoupit k dalšímu opatření orgánům činným v trestním řízení a

vyčkat vydání trestního rozsudku, popř. jiného konečného rozhodnutí ve věci. Není jasné, proč zákonodárce nezařadil mezi zákaz předběžného posouzení otázku, zda byl spáchán přestupek nebo jiný správní delikt, a kdo ze něj odpovídá, a jeho úmysl není patrný ani z důvodové zprávy k zákonu o služebním poměru. Byť to tedy není výslovně uvedeno, jsem toho názoru, že služební funkcionář si nemůže učinit úsudek ani o těchto otázkách.

6. Hodnocení důkazů

Po provedeném dokazování je třeba zjištěné (dílčí) závěry (výsledky) dokazování podrobit hodnocení. Hodnocení důkazů, stejně jako jejich provádění je věcí služebního funkcionáře. To nevyklučuje, že účastník sám pro sebe též provedené důkazy hodnotí a z výsledků vyvozuje závěry pro svůj další procesní postup, pro rozhodnutí, zda podá či nepodá opravný prostředek atd. Avšak relevantní pro rozhodnutí samo je pouze hodnocení provedené služebním funkcionářem. Výsledky dokazování jsou služebním funkcionářem hodnoceny v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů, typickou pro moderní proces, která je vyjádřena v § 180 odst.4 zákona o služebním poměru tak, že "služební funkcionář hodnotí důkazy podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti". Z toho plyne, že služební funkcionář musí hodnotit důkazy i tak, že je bude hodnotit "všechny ve vzájemné souvislosti". Tedy, že bude porovnávat důkaz s ostatními a naopak. Porovnávat a hodnotit jestli důkazy vzájemně korespondují, shodují se nebo zda si odporují a protiřečí. V procesu volného hodnocení důkazů jsou tedy určující jednak dílčí, jednak komplexní závěry služebního funkcionáře o věrohodnosti zpráv, které získal provedením důkazů, jež jsou podkladem pro závěr o zjištěném skutkovém stavu věci. Služební funkcionář

K hodnocení důkazů může služební funkcionář ovšem přistoupit teprve poté, co odstraní existující rozpory v důkazech. Vrchní soud v Praze k tomu poznamenává, že: "Správní orgán může přistoupit k hodnocení důkazů po vyčerpání možnosti odstranit existující rozpory v důkazech. Jestliže se však rozpory odstranit nepodaří, je nezbytné, aby správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí vyložil, v čem rozpor spočíval, co bylo učiněno pro jeho odstranění, proč se to nepodařilo a ke kterým důkazům se nakonec při svém hodnocení přichýlil a které důkazy odmítl a proč. Pokud se bez jakéhokoli zdůvodnění přikloní ke skupině důkazů, které podporují jedno skutkové zjištění a pomine důkazy, z nichž vyvěrá opak, vybočuje tím, ze zákonných mezí, které mu zákon pro hodnocení důkazů vytyčil" (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25.2.1997, sp.zn.SJS 296/1998, 6A 139/1994, SoJ.98, 12:632).

Hodnocením důkazů se pak rozumí myšlenková činnost služebního funkcionáře, kterou je provedeným důkazům přisuzována hodnota závažnosti (důležitosti) pro rozhodnutí, hodnota zákonnosti, hodnota pravdivosti, popř. věrohodnosti. Jakou hodnotu (důkazní sílu) jednotlivým důkazům přizná, záleží pouze na jeho volném uvážení. Přitom přihlíží ke všem skutečnostem, které vyšly během řízení najevo. Důkazy však nehodnotí jen z hlediska jejich vypovídací schopnosti, ale i z hlediska úplnosti, tedy zda důkazy pro vydání rozhodnutí postačí, nebo je nutné provést další.

Při hodnocení důkazů služební funkcionář z hlediska jejich:

- a) závažnosti (důležitosti) určuje, jaký význam mají jednotlivé důkazy pro jeho rozhodnutí a zda o ně může opřít svá skutková zjištění,
- b) zákonnosti zkoumá, zda důkazy byly získány (opřeny) a provedeny způsobem odpovídajícím zákonu nebo zda v tomto směru nevykazují vady,
- c) pravdivosti dochází k závěru, které skutečnosti, o nichž (pro rozhodnutí významné) podávají zprávu, lze považovat za pravdivé (dokázané) a které nikoli.

Ve vztahu ke skutkovému stavu může služební funkcionář pochybit v zásadě trojím způsobem:

1. Buď opře užitou právní kvalifikaci o skutkový stav, který tu ve skutečnosti není, tj. nemá oporu v souhrnu důkazů, které byly provedeny. V tom případě jde o chybu v objektivní stránce utváření podkladu pro rozhodnutí.
2. Pochybením služebního funkcionáře je i případ, kdy sice provede všechny potřebné důkazy, ale vyvodí z nich podklad pro rozhodnutí (skutkový stav) nesprávným logickým úsudkem, takže skutkový stav z důkazů nevyplývá. Zde jde o chybu v subjektivní stránce utváření podkladů pro rozhodnutí.
3. Konečně pochybit může i v tom, že zjistí v úplnosti a řádně skutečnosti právně významné, ale nesprávně je po právní stránce kvalifikuje.

V této souvislosti je třeba se zmínit ještě o antidiskriminačním ustanovení obsaženém v § 180 odst.3 zákona o služebním poměru, dle kterého "skutečnosti tvrzené o tom, že účastník byl přímo nebo nepřímo diskriminován na základě svého pohlaví, národnosti nebo rasy, má služební funkcionář za prokázané, pokud v řízení nevyšel najevo opak". V citovaném ustanovení se promítá závazek České republiky, jako členského státu Evropské unie, implementovat do českého právního řádu příslušné evropské antidiskriminační směrnice (Směrnice Rady ES ze dne 15.12.1997 č. 97/80/ES, o důkazním břemenu v případech diskriminace na základě pohlaví, Směrnice Rady č. 2000/43/ES ze dne 29.6.2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení mezi osobami bez ohledu na jejich rasový nebo etnický

původ a Směrnice Rady č. 2000/78/ES ze dne 27.11.2000, zakládající obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a při výkonu povolání). Zmíněné antidiskriminační směrnice mají společné východisko, dle něhož osoby, které byly předmětem diskriminace, by měly mít účinné prostředky právní ochrany. Vnitrostátní právní úpravy proto mají zajistit mj. i zvláštní úpravu důkazního břemene. Ta má být založena na principu, že prokáže-li osoba, cítící se poškozena nedodržením zásady rovného zacházení, soudu nebo jinému příslušnému orgánu skutečnosti, nasvědčující tomu, že došlo k přímé nebo nepřímé diskriminaci, přechází důkazní břemeno na odpůrce, jemuž přísluší prokázat, že nedošlo k porušení zásady rovného zacházení.

Oběti diskriminace na základě svého pohlaví, národnosti nebo rasy (tedy nikoli všech uznávaných diskriminačních důvodů), má citované ustanovení domoci k účinnému prosazení práva na rovné zacházení tak, že skutečnosti o jimi tvrzené diskriminaci má služební funkcionář za prokázané, pokud v řízení nevyšel najevo opak. Přímou diskriminací se při tom ve světle uvedených směrnic rozumí jednání nebo opomenutí, kdy je, bylo, nebo by bylo, na základě rozlišování podle vymezených diskriminačních důvodů, s jednou osobou zacházeno nevýhodněji (méně příznivě) či výhodněji než s jiným komparátorem ve srovnatelné situaci. Nepřímou diskriminací se rozumí případy, kdy by zjevně neutrální ustanovení, kritérium nebo zvyklost uvedlo osoby na základě diskriminačních důvodů do určité nevýhody v porovnání s jinými osobami. Přičemž jak diskriminace přímá, tak diskriminace nepřímá je formou diskriminace negativní, jejímž opakem je diskriminace pozitivní. Pozitivní diskriminací (v literatuře někdy nazývaná relativní) se rozumí takové rozdílné zacházení s jednotlivci, které není namířeno proti nim a nezhoršuje jejich postavení, ani neomezuje jejich právní status. Mezi pozitivně diskriminační legislativní opatření můžeme zařadit např. zvláštní pracovní podmínky žen, těhotných žen a matek, zaměstnanců pečujících o nezletilé děti, ustanovení o mateřské dovolené atd.³²⁾

Při výkladu ust. § 180 odst.4 zákona o služebním poměru se lze opřít v tomto směru o názorný nález Ústavního soudu ze dne 26.4.2006 č. 37/04 uveřejněný ve Sbírce zákonů pod č.419/2006 ke korespondujícímu antidiskriminačnímu ustanovení občanského soudního řádu v § 133a, implementovanému do občanského soudního řádu na základě shora uvedených antidiskriminačních směrnic (původně pouze ve vztahu k diskriminaci založené na pohlaví, později novelou občanského soudního řádu provedenou zákonem č. 151/2002 Sb. bylo ust. § 133a o.s.ř. upraveno tak, že skutečnosti tvrzené o tom, že účastník byl přímo nebo nepřímo diskriminován na základě svého pohlaví, rasového nebo etnického původu, náboženství, víry, světového názoru, zdravotního pojištění, věku anebo sexuální orientace, má soud ve věcech pracovních za prokázané, pokud v řízení nevyšel najevo opak). V nálezu Ústavní soud reagoval i na poněkud nešťastnou formulaci českého zákonodárce, který z obrácení důkazního břemene udělal v § 133a občanského soudního řádu tzv. vyvrátitelnou právní domněnku. Článek 10 Směrnice č. 2000/78/EC, příp. článek 8 odst.1 Směrnice č.2000/43/EC

³²⁾ Matyášek, P.: Právní fórum 2005, 3:89

přítom zní: "Členské státy přijmou v souladu se svými vnitrostátními soudními systémy nezbytná opatření, aby pokud se určitá osoba cítí poškozena nedodržením zásady rovného zacházení a předloží soudu nebo jinému příslušnému orgánu skutečnosti nasvědčující tomu, že došlo k přímé nebo nepřímé diskriminaci, příslušelo žalovanému prokázat, že nedošlo k porušení zásady rovného zacházení." Na první pohled je zřejmé, že podmínka zde obsažená, není ve stávajícím znění ustanovení § 133a občanského soudního řádu dostatečně transparentně vyjádřena. Přes tyto skutečnosti však Ústavní soud vyslovil názor, že ústavně konformním výkladem zmíněného ustanovení nelze dospět k jinému závěru, než jaký vyplývá z výše uvedených směrnic, tedy že ustanovení § 133a občanského soudního řádu nemá povahu nevyvratitelné presumpce odpovědnosti strany žalované. Jeho aplikace tudíž vyžaduje, aby na prvním místě strana žalující sama prokázala prima facie zásah; nestačí tedy pouhé její ničím nepodložené tvrzení o údajné diskriminaci. Ústavní soud tak ustanovení vyložil v souladu s evropskými směrnicemi, že osobě, která se cítila být diskriminována nestačí pouze tvrdit, že došlo k diskriminačnímu jednání, nýbrž musí i prokázat, že s ní nebylo zacházeno obvyklým, tedy neznevýhodňujícím způsobem, byť to ze slovního znění ustanovení dostatečně jasně nevyplývá.

Na závěr Ústavní soud z důvodů právě popsaných poznamenává, že by bylo krajně žádoucí, aby zákonodárce uvážil, zda transpozici směrnic Rady EC nelze pro adresáty příslušných procesních norem provést způsobem poněkud zřetelnějším, neboť formulace ustanovení občanského soudního řádu vyžaduje zejména z hlediska testu proporcionality takovou interpretaci, která je téměř hraničním případem.

Domnívám se, že ve světle tohoto nálezu Ústavního soudu by mělo být vykládáno i ust. § 180 odst.4 zákona o služebním poměru, tedy pokud by účastník řízení tvrdil, že je obětí diskriminace, musí služebnímu funkcionáři předložit skutečnosti dostatečně odůvodňující závěr o existenci možné diskriminace.

Kapitola II.:Rozhodnutí

1. Podstata rozhodnutí a jeho náležitosti

Jakmile bylo řízení ve věcech služebního poměru zahájeno, je služební funkcionář povinen postupovat tak, aby v souladu se zákonem, směřovalo ke svému závěru-vydání rozhodnutí.

Každé řízení ovšem nutně vydáním rozhodnutí nemusí skončit. Nežádka dochází k tomu, že zahájené řízení není možné ukončit rozhodnutím, o které usiloval účastník řízení při podání žádosti nebo k němuž směřovalo řízení zahájené z moci úřední. Může dojít např.k tomu, že účastník řízení přehodnotí svůj záměr a dále již nebude usilovat o právo, k jehož příznání bylo řízení zahájeno a svoji žádost proto vezme zpět nebo odpadne důvod řízení zahájeného z podnětu služebního funkcionáře. I v těchto případech je nezbytné řízení ukončit, tak, aby bylo možné důvody takového kroku přezkoumat a případně napravit vzniklé nezákonnosti. K tomu slouží institut zastavení řízení. Řízení ve věcech služebního poměru tedy může v první instanci skončit jednak vydáním meritorního rozhodnutí, kterým se stanoví práva a povinnosti účastníka řízení, jednak zastavením řízení. Přestože zákon nestanoví formu, jakou má služební funkcionář řízení zastavit, nezbyvá než dospět k závěru, že tak učiní rozhodnutím ve věcech služebního poměru.

Případy, kdy dochází k zastavení řízení upravuje ustanovení § 179 zákona o služebním poměru. Ty v předchozí právní úpravě chyběly a v praxi se v těchto případech řízení formálně neukončovalo.

Řízení o žádosti služební funkcionář zastaví, jestliže:

- účastník vzal svou žádost zpět
- účastník v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení. Nejedná se tedy o jakékoliv vady, zejména vady formální, ale skutečně o vady podstatné, které svou povahou brání tomu, aby bylo možno žádost z obsahového hlediska projednávat.
- byla podána žádost zjevně právně nepřijatelná
- žádost se stala zjevně bezpředmětnou.

Lhůtu pro vydání rozhodnutí stanoví zákon o služebním poměru pouze pro řízení zahájená na žádost účastníka řízení. Zároveň lhůtu diferencuje podle složitosti věci tak, že o žádosti je služební funkcionář povinen rozhodnout do 30 dnů, ve složitějších případech do 60 dnů, od jejího doručení. Domnívám se, že i řízení zahájená ex officio by měl služební funkcionář rozhodnout v těchto lhůtách, přesto, že mu to zákon přímo neukládá, a to zejména s přihlédnutím k respektování práva účastníka řízení na rychlý proces, podpořený mj. i čl. 6 odst.1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podle kterého má každý právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě a v přiměřené lhůtě projednána.

Uvedené lhůty, jež mají povahu lhůty procesní, mají pořádkový charakter. S jejich marným uplynutím zákon nespojuje žádné procesní následky. Vydání rozhodnutí po uplynutí lhůt je však nesprávným úředním postupem tak, jak jej definuje zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, který upravuje jak postup v případě náhrady škody, která vznikne tak i opatření proti samotné nečinnosti.

V rámci posouzení, zda jde o věc složitější nebo běžnou (standardní) existuje prostor pro volné uvážení, neboť neurčitý pojem "složitější případ" zákon nedefinuje. Určujícím kritériem však je především rozsáhlost dokazování a nutnost opatřování si většího množství podkladů pro rozhodnutí, nikoliv schopnost služebního funkcionáře provést dokazování v základní lhůtě. Při výkladu tohoto pojmu a jeho aplikaci je nutno vždy vycházet z přísně individuálního posouzení každého konkrétního případu.

Řízení ve věcech služebního poměru je vnitřně strukturovaný, zákonem formalizovaný rozhodovací proces, jež dospívá po provedení předchozích stádií, jejichž účelem bylo zahájení a opatření potřebných podkladů pro rozhodnutí ve věci samé, do stádia rozhodovacího, které je zaměřeno na meritum projednávané věci, k němuž služební funkcionář svým rozhodnutím zaujme jednoznačné stanovisko vydáním rozhodnutí.

Rozhodnutí ve věcech služebního poměru je konečným výstupem, neboli výsledkem řízení ve věcech služebního poměru. Představuje projev vůle služebního funkcionáře, jímž se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti jmenovitě určeného účastníka nebo jímž se prohlašuje, že tento účastník určitá práva a povinnosti má nebo nemá.

Základní obecné podmínky pro vydávání rozhodnutí definuje zákon v § 181 odst.2. Rozhodnutí musí být v první řadě vydávána v souladu s právními předpisy a musí mít vždy písemnou formu. Další zásadou rozhodování je, že rozhodnutí může vydat jen příslušný služební funkcionář. Rozhodnutí pak musí být dostatečně obsahově určité a musí obsahovat zákonem předepsané náležitosti.

Rozhodnutí ve věcech služebního poměru je možno třídít podle několika kritérií. Základním dělením rozhodnutí je dělení z hlediska obsahu jejich výroků na rozhodnutí meritorní a rozhodnutí procesní. Zásadní význam představuje rozhodnutí ve věci samé (v meritu neboli meritorní), neboť představuje autoritativní řešení věci, která byla jeho předmětem, a k jehož vydání tudíž celé řízení směřuje. Meritorní rozhodnutí je výsledkem i cílem řízení.

Kromě rozhodnutí ve věci samé musí služební funkcionář během řízení rozhodovat i řadu dalších otázek. Charakteristickým rysem těchto rozhodnutí je, že přímo nezasahují do řešení věci samé, ale řeší spíše určité procesní situace. Proto se pro ně užívá označení rozhodnutí procesní (formální). K uvedeným rozhodnutím patří např. rozhodnutí řešící některé dílčí otázky (např. svědečné), rozhodnutí, kterými se řízení končí jinak než meritorně (zastavení řízení). S meritorním rozhodnutím, pokud se jím řízení končí bývá spojeno i rozhodnutí o nákladech řízení (§ 177 zákona); navzdory tomuto spojení však rozhodnutí o nákladech řízení nelze považovat za součást rozhodnutí ve věci samé, neboť náklady řízení se neopírají o ustanovení hmotného práva, ale jde o nárok procesní povahy.

Podle toho, zda na základě daného rozhodnutí vznikají, mění se nebo zanikají práva a povinnosti, či zda rozhodnutí takové účinky nemá, lze rozhodnutí členit na rozhodnutí konstitutivní a deklaratorní. Obvyklým prostředkem, jímž se zjišťuje, zda to které rozhodnutí je deklaratorní nebo konstitutivní povahy, je okolnost, zda rozhodnutí působí ex nunc nebo ex tunc. Za konstitutivní jsou přitom považována ta rozhodnutí, které působí ex nunc a jimiž služební funkcionář zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti (např. rozhodnutí o náhradě škody). Působnost ex tunc je považována za znak rozhodnutí deklaratorních, jimiž služební funkcionář pouze deklaruje existenci konkrétní skutečnosti, práva nebo povinnosti. (např. rozhodnutí o zvýšení tarifního stupně).

Každé rozhodnutí, bez ohledu na jeho obsah, obsahuje dvě stránky, totiž skutkové zjištění a právní posouzení. Skutkové zjištění vytváří předpoklad, za něhož může být určité rozhodnutí vydáno a tvoří jeho východisko, je výsledkem přímých poznatků služebního funkcionáře a poznatků získaných dokazováním; právní posouzení je závěr, který služební funkcionář vyvodil z tohoto východiska.

Zákon o služebním poměru upravuje nezbytné obsahové náležitosti rozhodnutí věcné a formální povahy. Mezi základní obligatorní náležitosti každého rozhodnutí patří výrok, odůvodnění a poučení o možném opravném prostředku. Výjimkou je pouze odůvodnění, které lze vypustit a rozhodnutí neodůvodňovat tehdy, pokud služební funkcionář vyhoví žádosti účastníka v plném rozsahu. Vzhledem k tomu, že zákon o služebním poměru zná pouze rozhodnutí zcela a řádně odůvodněné a rozhodnutí s vypuštěným odůvodněním, je vyloučeno odůvodnění částečné či jinak redukované.

Základem a nejdůležitější částí rozhodnutí je **výrok**. Obsahuje autoritativní řešení věci, která byla předmětem řízení. Právě v této části rozhodnutí služební funkcionář zakládá práva, mění právní vztahy, ukládá povinnosti nebo je autoritativně deklaruje. Jen to co vyplývá přímo z výroku rozhodnutí může být následně vynuceno soudním výkonem rozhodnutí (exekucí). Je proto důležité, aby výrok byl přesný, určitý a srozumitelný, aby mohl být závazný a vykonatelný. Musí z něj být zřejmé, co bylo předmětem rozhodování a na základě jakého ustanovení právního nebo služebního předpisu bylo rozhodnuto. Určitost, jednoznačnost a srozumitelnost rozhodnutí je o to důležitější, že podle § 76 odst.1 písm.a) s.ř.s. zruší soud rozhodnutí, které bylo napadeno správní žalobou mimo jiné i pro nepřezkoumatelnost spočívající v jeho nesrozumitelnost. V rámci výroku rozhodnutí však služební funkcionář neuvádí výsledek posouzení předběžné otázky, který je vždy součástí odůvodnění. Pokud se v rozhodnutí ukládá účastníku povinnost k plnění, uvede se ve výroku rovněž lhůta pro její splnění, neboť stanovení této lhůty má podstatný vliv pro případnou vykonatelnost rozhodnutí. Tyto lhůty je možno stanovit jak v podobě přesného termínu, tak i v podobě časového úseku.

Součástí výrokové části rozhodnutí musí být rovněž výrok o odkladném účinku odvolání, pokud se jedná o rozhodnutí, u něhož zákon odkladný účinek připouští (§190 odst.4 zákona).

Není-li vydáno samostatné rozhodnutí o nákladech řízení, může být součástí výrokové části rozhodnutí také výrok, jímž se rozhoduje o nákladech řízení.³³⁾

Má-li rozhodnutí splňovat zákonná kritéria, musí být též odůvodněno v intencích ust. § 181 odst.5 zákona o služebním poměru. Podobně důležitou součástí rozhodnutí ve věcech služebního poměru jako výroková část je jeho odůvodnění, jež s výrokovou částí bezprostředně souvisí, a bez něhož nemůže výroková část sama o sobě obstát. Je to mimo jiné i proto, že podle § 76 odst.1 s.ř.s. zruší soud ve správním soudnictví rozhodnutí mimo jiné i pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí nebo proto, že skutkový stav, který vzal služební funkcionář za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu, anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění.³⁴⁾

Odůvodnění shrnuje všechny skutečnosti, které odůvodňují výrok rozhodnutí. Má zároveň přesvědčit o správnosti postupu služebního funkcionáře a vydaného rozhodnutí. Slouží tak jednak účastníku řízení, aby zjistil, jak se služební funkcionář vypořádal s jeho návrhy a vyjádřeními a mohl se rozhodnout, zda podá opravné prostředky, jednak nadřízeným orgánům, případně soudu, při přezkoumávání rozhodnutí.

³³⁾ Tomek, P.:Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ANAG, Olomouc 2007, str.318

³⁴⁾ Vedral, J.:Správní řád-komentář, Polygon, Praha 2006, str.405

Odůvodnění není třeba pouze v případě, kdy služební funkcionář vyhoví žádosti účastníka v plném rozsahu (§ 181 odst.5).

Zákon stanoví, že 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 vypořádal s návrhy a námitkami účastníka a s jeho vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Tyto požadavky na obsah odůvodnění rozhodnutí jsou poměrně náročné a nelze jim vyhovět tím, že by byla stanovena jednotná osnova, podle níž by bylo třeba při odůvodnění rozhodnutí postupovat. Bude proto vždy záležet na povaze každého konkrétního případu, jak bude členěno a zpracováno odůvodnění rozhodnutí.

Povinnost služebního funkcionáře uvést v odůvodnění rozhodnutí z jakých podkladů při rozhodnutí vycházel, neznamená opisování celého spisu a podrobně popisovat obsah provedeného důkazu, nýbrž povinnost bezpodmínečně uvést ty důkazy, z kterých při rozhodování vycházel. Tedy nestačí jejich prostý výčet. Služební funkcionář musí provést jejich hodnocení a zdůvodnit aplikaci konkrétního právního či služebního předpisu.

Stejně tak je služební funkcionář povinen v rozhodnutí přesně uvést, jakými úvahami byl veden při hodnocení podkladů rozhodnutí a při výkladu právních a služebních předpisů. Tedy úvahy přesné a logicky uspořádané, nikoliv obecné a nekonkrétní. Absence těchto úvah, či jejich obecná formulace by činily rozhodnutí nepřezkoumatelným. V odůvodnění je třeba dále uvést veškeré právní normy, podle nichž služební funkcionář v řízení postupoval nebo na jejichž základě rozhodl. Ani v tomto případě nestačí pouhá rekapitulace právních předpisů a jejich jednotlivých ustanovení, ale je třeba uvést konkrétní důvody, proč byly aplikovány právě dané předpisy a proč byl aplikován způsobem, který vedl k výslednému rozhodnutí.

Služební funkcionáři často opomíjejí vypořádat se v odůvodnění rozhodnutí s návrhy a námitkami účastníka. Je vážnou procesní chybou, pokud služební funkcionář v odůvodnění vůbec nereaguje na argumentaci účastníka, nevysvětlí, proč považoval navrhované důkazy za nadbytečné nebo jejich provedení za neúčelné (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.8.2004, zn.6A 143/2001). Z hlediska procesní čistoty a dodržení litery zákona je nutno, aby všechny tyto důkazní návrhy účastníka, jakož i to, jak a proč bylo služebním funkcionářem o těchto návrzích rozhodnuto, byly obsaženy v odůvodnění rozhodnutí. Nepříznivá situace v podobě nepřezkoumatelného rozhodnutí může nastat i v případě, že služební funkcionář v průběhu řízení sice návrh účastníka řízení na provedení důkazu zamítl, avšak z odůvodnění rozhodnutí se již nepodává, jaké důvody vedly tohoto služebního funkcionáře k zamítnutí takových důkazních návrhů. Jakkoli by se tudíž mohlo případně jevit, že i přes splnění tohoto zákonného limitu by v podstatě předmětná věc byla služebním funkcionářem rozhodnuta stejným způsobem, je třeba si uvědomit, že právě tato okolnost a absence vyložení postupu stran rozhodnutí o vznesených důkazních návrzích, námitkách a vyjádřením k podkladům rozhodnutí, mohou způsobit, že v důsledku podání

opravného prostředku nadřízený orgán dospěje k závěru, že právě pro absenci vyložení takového postupu může být takto napadené rozhodnutí považováno za nepřezkoumatelné a tudíž zákonu odporující.

Neméně důležité je vypořádání s důkazy, které služební funkcionář opatřil a v rámci svých vyjádření do spisu doložil účastník řízení, jakož i s vyjádřením účastníka k podkladům rozhodnutí. Nestačí uvést takové důkazy v seznamu všech podkladů, služební funkcionář musí zaujmout stanovisko k jejich obsahu. Pokud některé podklady jsou v rozporu (typicky znalecké posudky), musí se služební funkcionář pokusit o odstranění rozporů. Pokud se to nepodaří, musí zdůvodnit, proč se přiklonil k jednomu z nich.³⁵⁾ Rozhodnutí musí být logické (vnitřně bezrozporné) a přesvědčivé a vycházet z obsahu spisu.

Zvláště náročné může být v mnoha případech rovněž odůvodnit rozhodnutí opírající se o výklad neurčitých právních pojmů (jako například "v rozsahu přiměřeném okolnostem případu", "složitější případ", "věci nosící běžně do služby" atd.) Služební funkcionář musí v odůvodnění takového rozhodnutí uvést, jaké obecné znaky podle jeho názoru tvoří náplň neurčitého právního pojmu a dále, z jakých okolností zjišťoval, zda jsou tyto znaky v daném případě naplněny.

Dostatečně konkrétní není podle správních soudů rozhodnutí, které bez dalšího pouze konstatuje, že účastníku řízení nepřiznává právo, neboť nebyly splněny zákonné předpoklady. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro jeho nesrozumitelnost nastává i tehdy, není-li rozhodnutí vůbec členěno na výrok a odůvodnění, takže nelze seznat, zda bylo pro rozhodnuto o všech návrzích účastníka řízení a nebo zda jen v důvodech vyložil, proč o nich případně nerozhodl. Neúplné, nepřezkoumatelné, nekonkrétní a nedostatečné odůvodnění má za následek nezákonnost celého rozhodnutí.

V rozhodnutí musí služební funkcionář rovněž informovat účastníka řízení o tom, zda je možné rozhodnutí napadnout nějakým opravným prostředkem. K tomu slouží další obligatorní náležitost rozhodnutí, jímž je **poučení**, které musí být součástí rozhodnutí i v těch případech, kdy je odůvodnění vypuštěno a kdy se vyhovuje účastníku řízení v plném rozsahu, tedy se předpokládá, že se účastník neodvolá či nepodá rozklad. V poučení se uvede, zda je rozhodnutí konečné, nebo zda je možno proti němu podat odvolání (rozklad), v jaké lhůtě je možno je podat, od kterého dne se tato lhůta počítá a ke kterému služebnímu funkcionáři se podává (§ 181 odst.6). V případech, kdy zákon o služebním poměru stanoví, že odvolání proti rozhodnutí má odkladný účinek, uvede se to v poučení.

³⁵⁾ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.8.2003, sp. zn.2A 114/2002

Podle judikatury správních soudů se poučení týká pouze a jenom odvolání, případně jinak nazvaného řádného opravného prostředku, nikoli opravných prostředků mimořádných či dokonce možnosti podat proti rozhodnutí správní žalobu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp.zn.7Ads 42/2003 [Sb.NSS 2004, 8:738], rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.6.2005, sp.zn.7 As 34/2005).

Zákon o služebním poměru pamatuje i na případ, kdy účastník řízení v důsledku neúplného, nesprávného nebo chybějícího poučení podá odvolání opožděně nebo u nepříslušného služebního funkcionáře. V těchto případech zákon stanoví fikci včasného podání odvolání, je-li tak účastníkem učiněno nejpozději do 90 dnů ode dne, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

Pro ilustraci lze např. uvést rozsudek Nejvyššího správního soudu sp.zn.6A 141/2002 uveřejněném ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2004, 6:523, v němž soud označil poučení "Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání písemně do protokolu policejního prezidenta do 15-ti dnů ode dne doručení jeho písemného vyhotovení." za formulačně nepřesné, nikoli však nesprávné. Jak dále Nejvyšší správní soud uvádí: "Toto poučení, i když není formulačně přesné, obsahuje vše, co ukládá § 124 odst.4 zákona č. 186/1992 Sb. (nyní § 181 odst.6 zákona č. 361/2003 Sb., pozn.autora), a proto z jeho znění nelze dovozovat důsledky uvedené v § 132 odst.4 cit. zákona. Žalobce na základě tohoto poučení podal odvolání písemně poštou k policejnému prezidentovi jako příslušnému služebnímu funkcionáři, nedopustil se tedy žádného pochybení, z něhož by bylo možno dovodit, že mu byl obsah poučení nesrozumitelný." Nejvyšší správní soud proto žalobu jako nedůvodnou ze shora uvedených důvodů zamítl podle § 78 odst.7 s.ř.s.

Význam rozhodnutí ve věcech služebního poměru spočívá v tom, že je bezprostředně zaměřeno na vyvolání právních účinků, které spočívá ve vzniku, změně nebo zániku, anebo v autoritativním potvrzení již existujících vztahů. Právě proto je požadována zásadně vždy písemná forma rozhodnutí. Nedostatek písemné formy má za následek nulitu neboli nicotnost rozhodnutí.

Písemné vyhotovení rozhodnutí však musí kromě již uvedených náležitostí obsahovat dále zákonem stanovené konkrétní formální náležitosti, kterými jsou jméno, příjmení, datum narození, případně evidenční číslo, služební hodnost a hodnostní označení účastníka, kterého se rozhodnutí týká, datum vydání rozhodnutí a podpis služebního funkcionáře, která ve věci rozhodoval s uvedením jména, příjmení, služební hodnosti, hodnostního označení nebo hodností a otisk razítka bezpečnostního sboru se stáním znakem. Vlastnoruční podpis služebního funkcionáře nelze nahradit použitím podpisového razítka, ani předtištěným jménem, příjmením a služební hodností služebního funkcionáře a doložkou "vlastní rukou" nebo zkratkou "v.r." a doložkou "za správnost" podepsanou osobou, která odpovídá za

písemné vyhotovení rozhodnutí, neboť takový postup nemá v zákoně o služebním poměru oporu, narozdíl od rozhodnutí vydávaných podle správního řádu, který v ust. § 69 odst.1 takový postup umožňuje.

Zatímco absence otisku úředního razítka nemusí mít nutně za následek zrušení napadeného rozhodnutí, byť se jedná o vadu rozhodnutí, absence vlastnoručního podpisu příslušného služebního funkcionáře má na zákonnost rozhodnutí vliv vždy. Tento názor podporuje i rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 11.3.1997, sp.zn.6A 89/1995 uveřejněného v časopisu Právní rozhledy č. 7/1997. Vrchní soud v Praze tímto rozsudkem zrušil rozhodnutí ministra vnitra o rozkladu proto, že toto rozhodnutí nebylo podepsáno ministrem, nýbrž pod vytištěným jménem ministra bylo dále uvedeno jméno vrchního ředitele 6.sekce a připojen podpis tohoto úředníka ministerstva. Tento postup shledal Vrchní soud v rozporu se zásadou dvojinstančnosti řízení, a proto bylo napadené rozhodnutí zrušeno. Takto přistupoval k rozhodnutí Vrchní soud za situace, kdy žádné z vyhotovených rozhodnutí (tedy ani rozhodnutí založené ve spisu) nebylo podepsáno k tomu oprávněnou osobou. Pokud by podpis oprávněné osoby chyběl na vyhotovení rozhodnutí, které je doručováno účastníku řízení, ale vyhotovení rozhodnutí založeného ve spisu by bylo řádně podepsáno, a i jinak bezvadné, jedná se o zcela odlišnou situaci. Pro tento případ Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j.2Azs 64/2003-54 (Sbírka rozhodnutí NSS 2004,5:425) judikoval: "Jakkoli je tedy zřejmé, že správní rozhodnutí je stíženo vadou, spočívající v absenci podpisu oprávněné osoby na vyhotovení rozhodnutí, které je doručováno účastníku řízení, tato vada za situace, v níž je součástí správního spisu vyhotovení rozhodnutí, které je podepsáno oprávněnou osobou a je i jinak bezvadné, nezakládá nicotnost tohoto rozhodnutí."

2.Doručení rozhodnutí

Rozhodnutí služebního funkcionáře ve věcech služebního poměru musí být, aby vyvolalo ve výroku uvedené účinky, doručeno účastníku řízení. Je-li účastník v řízení zastupován, doručuje se rozhodnutí jeho zástupci. Doručením rozhodnutí se rozumí doručení jeho písemného vyhotovení. Význam doručení rozhodnutí spočívá v tom, že tímto způsobem se účastníku řízení dostává do rukou závažný doklad o jejich právech a povinnostech, popřípadě jiných právně závažných skutečnostech. Proto právě s momentem doručení jsou spojeny některé procesní důsledky, např. počátek běhu lhůty k podání odvolání, a v některých případech i počátek lhůty k plnění.

Pro doručování ve služebním poměru platí ustanovení § 176 zákona o služebním poměru. Rozhodnutí služebního funkcionáře se doručuje účastníku řízení do vlastních rukou na služebně, v místě trvalého pobytu nebo kdekoliv bude zastiženo. Není-li možné doručit rozhodnutí tímto způsobem, lze jej doručit prostřednictvím držitele poštovní licence, zvláštní

poštovní licence nebo jiného provozovatele poštovních služeb (dále jen "doručovatel"). Takto doručované rozhodnutí se pak zasílá na poslední známé místo pobytu účastníka jako zásilka s označením "do vlastních rukou" a se žádostí o písemné potvrzení o jejím dodání. Nebyl-li účastník, kterému má být zásilka doručena, zastížen, ačkoliv se v místě doručení zdržuje, doručovatel uloží zásilku v místě příslušné provozovně držitele poštovní licence, zvláštní poštovní licence nebo jiného provozovatele poštovních služeb nebo u orgánu obce a účastníka o tom vhodným způsobem uvědomí. Zásilka se uloží po dobu 10 dnů. Počátek doby uložení musí být na zásilce vyznačen. Podmínkou toto, aby doručovatel mohl písemnost uložit je momentální nepřítomnost adresáta na doruční adrese. Doručovateli musí být zřejmé, že se adresát v místě udané adresy skutečně zdržuje a že zde nebyl pouze momentálně zastížen. Není-li zásilka v uvedené lhůtě 10 dnů účastníkem vyzvednuta, vrátí ji doručovatel odesílajícímu služebnímu funkcionáři jako nedoručitelnou. Odmítne-li účastník zásilku převzít doručovatel tuto skutečnost vyznačí na zásilce a odesílajícímu služebnímu funkcionáři zásilku vrátí.

Povinnost doručit je splněna, jakmile účastník rozhodnutí převezme nebo jakmile bylo rozhodnutí vráceno odesílajícímu služebnímu funkcionáři jako nedoručitelné a účastník svým jednáním nebo opomenutím doručení rozhodnutí zmařil. Účinky doručení nastanou i tehdy, jestliže účastník přijetí rozhodnutí odmítne.

Opravu rozhodnutí je třeba zcela zásadně odlišovat od opravných prostředků proti němu. Jestliže totiž každé rozhodnutí chápeme především jako procesní úkon, potom jeho podstatou je projev vůle, konkrétně služebního funkcionáře, který rozhodnutí vydal. Podstatou opravného prostředku je dosáhnout změny nebo zrušení takto projevené vůle (jejího obsahu). Naproti tomu při opravě rozhodnutí jde naopak o to, aby byly napraveny určité nesprávnosti, k nimž došlo v rozhodnutí, aniž by však obsah jím projevené vůle byl měněn. Opravy nelze považovat za opravné prostředky, ale za (případné) doplnění procesu tvorby rozhodnutí. Oprava administrativních nesprávností má jiný mechanismus, než zákon stanoví v případě věcné nesprávnosti rozhodnutí. Je tomu tak proto, aby se odlišil význam vad rozhodnutí na straně jedné, ale současně jde i o vyloučení účinků opravných prostředků tam, kde není důvodné, aby nastaly.

Možnost opravy rozhodnutí se týká zřejmých nesprávností, zejména chyb v psaní a počtech. Nejčastěji se vyskytují chyby při přepisu jmen účastníků, čísel, spisové značky či při matematickém výpočtu. Tyto nesprávnosti v písemném vyhotovení rozhodnutí, je služební funkcionář povinen odstranit okamžitě poté, co se o nich dozví a to i bez návrhu účastníka, tj. z úřední povinnosti, a to nejen před nabytím právní moci rozhodnutí, ale i neomezeně dlouhou po něm.

Pokud jde o způsob provedení opravy, chyby a jiné zřejmé nesprávnosti služební funkcionář nenapravuje ani rozhodnutím o opravě ani vydáním nového, bezchybného

rozhodnutí. Služební funkcionář v tomto případě pouze písemně vyrozumí účastníka řízení o zjištěných chybách a nesprávnostech a uvede přesné znění bezchybného textu. Stejně jako vlastní rozhodnutí, je nutno i toto vyrozumění doručit účastníku do vlastních rukou.

V žádném případě se však nesmí opravou zřejmých nesprávností měnit smysl či obsah rozhodnutí ve vztahu k jeho výroku a jeho účinkům vůči účastníku řízení.

3.Právní moc a vykonatelnost rozhodnutí

Právní moc rozhodnutí není součástí tvorby a sdělení rozhodnutí (není jejich další fází), ale jde o samostatný, zvláštní procesní institut. Chápeme ji jako určitou vlastnost rozhodnutí, vážící k výroku, které dodatečně nabylo při splnění stanovených předpokladů.

Právní teorie rozlišuje dva druhy právní moci z pohledu jejich účinků, a to:

-právní moc formální, již nabývá rozhodnutí, proti němuž již nelze podat žádný řádný opravný prostředek.

-právní moc materiální nastává v případě, kdy již rozhodnutí nelze napadnout žádným opravným prostředkem a toto se stává nezměnitelné a nezrušitelné. Za podmínky, že jde o tutéž věc a téhož účastníka, nemůže být rozhodnutí pro časové nebo věcné meze změněno nebo zrušeno novým rozhodnutím.

Mluvíme-li o formální právní moci a o materiální právní moci, jde v obou případech o určitou terminologickou zkratku. Používané termíny nesmí vyvolávat představy, jako by šlo o dvě různé právní moci. Právní moc je jediná a jednotná:rozhodnutí buď pravomocné je nebo není. Pokud se mluví o formální a o materiální právní moci, má se tím na mysli výlučně jen různé účinky, které jsou se stavem právní moci spojeny.³⁶⁾

Obdobně jako u správních aktů uplatňuje se u rozhodnutí ve věcech služebního poměru, zejména s ohledem na požadavek právní jistoty, tzv. presumpce správnosti rozhodnutí, která znamená, že i právně vadné rozhodnutí je třeba považovat za správné a závazné, na které se hledí jako na bezvadné, pokud je orgán k tomu příslušný nezbaví svým výrokem závaznosti, respektive pokud je nezmění nebo nezruší. Z toho důvodu i nezákonná, věcně nesprávná či formálně vadná rozhodnutí mohou nabývat právní moci a tedy být vykonatelná. Právní moci však nemohou nabýt rozhodnutí nulitní (nicotná, tzv. paakty), která se za rozhodnutí nepovažují a u nichž presumpce správnosti nenastupuje.

Dle § 182 odst.1 zákona o služebním poměru je rozhodnutí pravomocné, jestliže proti němu již nelze podat odvolání (rozklad). Tím je v zákoně definována formální právní moc rozhodnutí. Rozhodnutí služebního funkcionáře, které nebylo napadeno odvoláním, nabývá

³⁶⁾Winterová, A.a kol.:Občanské právo procesní, ISV Praha 1996, str.155

doručení rozhodnutí. Rozhodnutí, které nelze napadnout odvoláním proto, že jde o rozhodnutí odvolacího orgánu, nabývá právní moci doručením. Základním předpokladem k nabytí právní moci je tedy doručení rozhodnutí, a to samozřejmě doručení platné, tzn. že musí být provedeno způsobem, který zákon stanoví (viz výše).

Přes blízký vzájemný vztah mezi právní mocí a vykonatelností jde o dva odlišné pojmy, označující různé vlastnosti rozhodnutí. U téhož rozhodnutí nemusí ani existovat současně, i když tomu tak obvykle téměř vždy je. Vykonatelnost rozhodnutí spočívá v jeho přímé vynutitelnosti. Vykonatelnost znamená možnost vymáhat splnění rozhodnutím uložené povinnosti formou soudního výkonu rozhodnutí (exekuce) i proti vůli osoby, které byla určitá povinnost uložena. Vykonatelnost je z povahy věci možná pouze u takových rozhodnutí, které ukládají nějakou povinnost k plnění, ať již peněžitého nebo nepeněžitého charakteru, a to buď povinnost něco dát nebo vykonat, nebo něco strpět či se něčeho zdržet.

Nabytím vykonatelnosti rozhodnutí se nazývá okamžik, k němuž se rozhodnutí stává vykonatelným. Základní pravidlo nabytí vykonatelnosti stanoví § 182 odst. 2, podle něhož je rozhodnutí vykonatelné, jestliže je v právní moci nebo jestliže odvolání (rozklad) proti němu nemá odkladný účinek. Vynutitelnost rozhodnutí ve věcech služebního poměru tedy nastává zpravidla ihned po doručení. Jedná se o tzv. předběžnou vykonatelnost, která souvisí s vyloučením odkladného účinku opravného prostředku podaného proti rozhodnutí. Ten je vyloučen ustanovením § 190 odst. 4 zákona.

Pozdější vykonatelnost nastává tehdy, je-li v rozhodnutí uložena povinnost k plnění. Rozhodnutí je pak vykonatelné až uplynutím této lhůty k plnění (tzv. pariční lhůta).

Od tohoto případu, kdy dochází k odlišnému stanovení počátku vykonatelnosti rozhodnutí, je třeba odlišovat odklad vykonatelnosti rozhodnutí, tedy odložit vykonatelnost, která již nastala. Při odkladu vykonatelnosti jde o to, že rozhodnutí již vykonatelné je, ale až do dalšího je nelze vynutit. Nařídít odklad vykonatelnosti může soud v řízení o správních žalobách. Správní žaloba v zásadě nemá odkladný účinek. Na návrh žalobce může soud usnesením odložit vykonatelnost napadeného rozhodnutí, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem (§ 73 odst. 2 s.ř.s.).

Jak bylo uvedeno výše, právní moc a vykonatelnost jsou základními předpoklady pro to, aby rozhodnutí mělo účinky stanovené ve výroku. Nepohybné stanovení těchto okamžiků je tedy velmi důležité. Zákon proto předpokládá, že se na rozhodnutích výslovně vyznačují. Poté co rozhodnutí nabude právní a vykonatelnosti, může o jejich vyznačení požádat účastník řízení, a to na písemném vyhotovení rozhodnutí, které mu bylo doručeno.

Kapitola III:Specifika některých typů řízení ve věcech služebního poměru

1. Řízení o propuštění podle § 42 odst.1 písm.d)

Podle důvodové zprávy k zákonu o služebním poměru zvláštní důvod propuštění podle § 42 odst.1 písm.d) spočívající v porušení slibu tím, že se příslušník dopustil zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru, vyžaduje i zvláštní řízení o tomto propuštění. Kontroverznost samotného propouštěcího důvodu, ale i odchylky tohoto typu řízení vyžadují podrobnější analýzu a komentář.

Pokusme se rozebrat skutkovou podstatu porušení služebního slibu a tím samotného propouštěcího důvodu. Skutková podstata spočívá v tom, že se příslušník dopustil „zavrženíhodného jednání“. Jaké jednání je jednáním zavrženíhodným, je velmi těžko definovatelné. Každý služební funkcionář si pod tímto pojmem může představit něco úplně jiného. Lze ovšem soudit, že musí jít o jednání pro společnost zcela nepřijatelné. V právním řádu České republiky se lze setkat s pojmem „zavrženíhodný“ jen zcela výjimečně. Např. v ustanovení § 29 odst.3 trestního zákona se uvádí, že trest odnětí svobody na doživotí může soud uložit pouze pachatelé, který spáchal vyjmenovaný trestný čin vraždy, nebo který při trestném činu vlastizrady, teroru, obecném ohrožení nebo genocidy zavinil smrt jiného úmyslně, a to za podmínek, že stupeň nebezpečnosti takového trestného činu pro společnost je mimořádně vysoký vzhledem k zvlášť zavrženíhodnému způsobu provedení činu nebo k zvlášť zavrženíhodné pohnutce nebo k zvlášť těžkému a těžko napravitelnému následku.

Má-li být porušení služebního slibu zavrženíhodné, neodbytně se nabízí výklad, že musí jít o jednání mající znaky vyjmenovaných trestných činů, neboť díkce ustanovení § 42 odst.1 písm.d) zákona dále požaduje, aby zavrženíhodné jednání mělo znaky trestného činu. Definice trestného činu je obsažena v § 3 odst.1 trestního zákona, kde se uvádí, že „trestným činem je pro společnost nebezpečný čin, jehož znaky jsou uvedeny v tomto zákoně.“

Má-li se jednat o zavrženíhodné jednání, můžeme vyloučit posuzování podle § 3 odst.2 trestního zákona. Dle citovaného ustanovení čin, jehož stupeň nebezpečnosti pro společnost je nepatrný, není trestným činem, i když jinak vykazuje znaky trestného činu. Z tohoto pohledu je nesmyslná další gradace nezbytné nebezpečnosti jednání příslušníka obsažená v tomto propouštěcím důvodu.

Na rozdíl od propouštěcích důvodů uvedených v § 42 odst.1 písm.a) a b) zákona, které požadují, aby jednání příslušníka bylo posouzeno soudem a příslušník byl před propuštěním pravomocně odsouzen pro trestný čin, důvod propuštění založený na porušení služebního slibu jednáním, které má znaky trestného činu, aplikuje služební funkcionář. Ten proto v řízení o propuštění musí vyřešit základní otázku –dopustil se příslušník takového jednání?

Jinak řečeno, dopustil se trestného činu? A jsme u zásadního problému skrývajícího se v tomto propouštěcím důvodu. Je služební funkcionář oprávněn posuzovat trestnost jednání příslušníka? Domnívám se, a jistě se mnou budete souhlasit, že není oprávněn nejen vynést rozsudek o vině, ale ani si o tom nemůže učinit vlastní úsudek. Předně mu to zakazuje ustanovení § 180 odst.5 zákona, dle kterého si služební funkcionář nesmí učinit úsudek o osobním stavu příslušníka a o tom, zda byl spáchán trestný čin a kdo za něj odpovídá. Pokud by před příslušným orgánem probíhalo řízení o této předběžné otázce musí služební funkcionář vyčkat jeho výsledku.

Lze pochybovat navíc o tom, zda text ustanovení § 42 odst.1 písm.d) zákona je zcela konformní s ústavními principy, konkrétně zásadami zakotvenými v čl.40 odst.1, 2 Listiny základních práv a svobod. Čl.40 odst.1 Listiny stanoví, že „jen soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy“, čl.40 odst.2 Listiny vymezuje zásadu presumpce nevinny, a to slovy: „Každý, proti němuž se vede trestní řízení, je považován za nevinného, pokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu nebyla jeho vina vyslovena.“. Obdobně je zásada presumpce nevinny vyjádřena v platném trestním řádu (§ 2 odst.2 tr. řádu) takto: „Dokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu není vina vyslovena, nelze na toho, proti němuž se vede trestní řízení, hledět, jako by byl vinen.“. Zásada vyjadřuje požadavek, že orgány činné v trestním řízení jsou povinny úplně a nepochybně prokázat vinu obviněného a obžalovaného a je dále těsně spjata se zásadou zajištění práva obviněného a obžalovaného na obhajobu a významně napomáhá jejímu uplatnění. Výlučně v trestním řízení jsou tedy příslušníkovi garantována všechna práva, která mu dávají dostatečný prostor pro prokázání nevinny. Z této zásady nelze připustit žádnou výjimku, tedy ani výjimku, která by se týkala propuštění ze služebního poměru.

Zavrženíhodné jednání, které má znaky trestného činu, musí být navíc dle zákonné dikce způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru. Nabízí se otázka, co vlastně významově pojem „dobrá pověst“ znamená, zda dobrou pověst bezpečnostní sbor skutečně má a jak bude prokazováno, že ji bezpečnostní sbor v konkrétním okamžiku má, nebo se bude vycházet z fikce, že policie dobrou pověst má, neboť je státní institucí?

Nyní se vraťme k procesním ustanovením řízení o propuštění obsaženým v § 183-185. Při řízení je postupováno podle hlav I a II s výjimkou ustanovení § 174 odst.1 písm.b). Účastník řízení nemá právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhopvat jejich doplnění, čímž se dle důvodové zprávy k zákonu sleduje zejména rychlost provedení tohoto řízení.

Srovnejme však toto ustanovení se zněním Čl.40 odst.3 Listiny základních práv a svobod. Podle něho má obviněný z trestného činu právo, aby mu byl poskytnut čas a možnost

k přípravě obhajoby a aby se mohl hájit sám nebo prostřednictvím obhájce. Pro toto srovnání je nutno připomenout ustanovení § 33 trestního řádu, které upravuje práva obviněného. V odstavci 1 citovaného ustanovení se obviněnému zaručuje právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, uvádět okolnosti a důkazy sloužící k jeho obhajobě, činit návrhy a podávat žádosti a opravné prostředky. Podle odstavce 4 jsou orgány činné v trestním řízení povinny poskytnout mu plnou možnost uplatnění těchto práv.

Aniž by bylo ustanovením § 183 zákona vyloučeno právo účastníka řízení obsažené v § 174 odst.1 písm.a) zákona, tedy právo nahlížet do spisu a pořizovat si z něj výpisy, navrhopat 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, legalizuje ustanovení § 184 odst.2 zákona, jak bude dále rozvinuto, jeho faktické, právním předpisem nevyslovené vyloučení také tohoto práva.

Doslova neuvěřitelně totiž zní zákonná dikce ustanovení § 184 zákona, upravující způsob zahájení tohoto řízení. Podle citovaného ustanovení je řízení zahájeno dnem, kdy ředitel bezpečnostního sboru nebo vedoucí organizační části bezpečnostního sboru, jenž má pravomoc jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru, učinil vůči účastníkovi první úkon, přičemž prvním úkonem v tomto řízení může být doručení meritorního rozhodnutí, pokud služební funkcionář zjistil takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí. Zákonodárce si jaksi popletl zahájení řízení s jeho skončením. Doručením rozhodnutí o propuštění totiž řízení ve věcech služebního poměru končí.

Preferování požadavku rychlosti řízení vedl v ustanovení § 185 k dalšímu potlačení práva účastníka řízení, tentokrát práva na řádnou přípravu svého opravného prostředku, a to i v případech, kdy řízení o propuštění bylo "zahájeno" dnem, kdy jeho služební poměr po doručení rozhodnutí skončil. Zákon zkrátil lhůtu pro podání odvolání proti rozhodnutí o propuštění pro porušení slibu na 7 kalendářních dnů ode dne doručení rozhodnutí o propuštění. Překvapením proto nebude, že odvolání nemá odkladný účinek.³⁷⁾

2.Řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku

Zákon též reaguje na některé odlišnosti řízení o uložení kázeňského trestu a odstraňuje tím dosavadní absenci úpravy některých zásadních postupů při řízení o uložení kázeňského trestu.

³⁷⁾Tomek, P.:Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ANAG, Olomouc 2007, str.322

Předně ovšem považuji za důležité vymezit, v jakém jednání příslušníka je kázeňský přestupek spatřován. Zákon o služebním poměru vymezuje kázeňský přestupek jak pozitivně, tak i negativně (§50 odst.1); řeší zároveň vztah kázeňského přestupku, trestného činu, přestupku a ostatních deliktů tak, aby byla vyloučena možnost dvojího potrestání. Kázeňským přestupkem je dle zákonné definice takové zaviněné jednání příslušníka, které porušuje služební povinnost, ale nejde o trestný čin nebo o jednání, které má znaky přestupku nebo jiného správního deliktu. Posuzování jednání jako kázeňský přestupek je proto subsidiární k jeho posuzování jako trestného činu, přestupku nebo jiného správního deliktu a jejich souběh je proto vyloučen. Vyloučen je tudíž i dvojitý postih za totéž jednání.

Řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku vede služební funkcionář ústně a o ústním jednání a o důležitých úkonech v řízení vyhotovuje písemný záznam. Před uložením kázeňského trestu musí být příslušníkovi dle § 186 odst.2 zákona dána možnost vyjádřit se k věci, navrhnout důkazy a hájit se. Vzhledem k tomu, že řízení o uložení kázeňského trestu je jedním z druhů řízení ve věcech služebního poměru platí pro něj stejná pravidla jako pro ostatní druhy řízení, tedy i § 174 zákona, zdá se být toto ustanovení nadbytečným. Služební funkcionář musí vyslechnout také osobu, která podala podnět k zahájení řízení.

Zákon nově obsahuje výslovné ustanovení o presumpci nevinoty. Na příslušníka, proti kterému se řízení o uložení kázeňského trestu vede, se ex lege hledí, jako by byl nevinen, pokud není o jeho vině pravomocně rozhodnuto.

Oproti předchozí právní úpravě je výslovně zakotvena možnost společného projednání více kázeňských přestupků a vylučuje se společné řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku.

Pro sankci za spáchaný přestupek, jakož i jednání mající znaky přestupku, užívá zákon termínu „kázeňský trest“. Při určení duhu kázeňského trestu, jejichž výčet je uveden v § 51 odst.1 písm.a)-g) zákona, přičemž kázeňský trest pokuta, propadnutí věci a zákaz činnosti, lze uložit pouze za jednání mající znaky přestupku, přihlíží služební funkcionář k závažnosti jednání jako hlavnímu kritérii. Hlediska, na jejichž základě závažnost posuzuje, jsou v zákoně uvedena pouze demonstrativním výčtem. Jedná se o způsob spáchaní kázeňského přestupku nebo jednání, které má znaky přestupku, význam a rozsah jeho následků, okolnosti, za nichž bylo jednání spácháno, míra zavinění, pohnutky, dosavadní přístup příslušníka k plnění služebních povinností a tomu, zda již byl kázeňsky trestán. Za více kázeňských přestupků téhož příslušníka projednávaných ve společném řízení se ukládá trest podle toho nejzávažnějšího.

Nejzávažnějším kázeňským trestem je trest odnětí služební hodnosti, protože jeho pravomocné uložení je obligatorním důvodem pro propuštění ze služebního poměru podle § 42 odst.1 písm.e) zákona. Kázeňský trest odnětí služební hodnosti se ukládá za:

- kázeňský přestupek se zvláště škodlivým následkem,
- porušení povinnosti vyplývající z omezení práv příslušníka,
- jednání, kterým příslušník porušil služební slib,
- opakované spáchání kázeňského přestupku se škodlivým následkem, jestliže předcházející uložení kázeňských trestů nevedlo v období 3 let k obnovení služební kázně příslušníka,
- jednání, které má znaky přestupku a je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka, nebo
- opakované dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení.

Pokud se policista dopustí méně závažného jednání, které má znaky kázeňského přestupku a služební funkcionář dospěje k závěru, že k nápravě příslušníka postačí samotné projednání projednání kázeňského přestupku, lze od uložení kázeňského trestu v rozhodnutí o kázeňském přestupku upustit. Služební funkcionář však o tom vydá rozhodnutí, v němž zkonstatuje zavinění policisty a upuštění od potrestání.

Kázeňský trest za kázeňský přestupek lze uložit nejpozději do dvou měsíců od dne, kdy se služební funkcionář dozvěděl o jednání, které má znaky kázeňského přestupku. Kromě této subjektivní lhůty pro uložení kázeňského trestu stanoví zákon také lhůtu objektivní. Kázeňský trest musí být uložen nejpozději do jednoho roku po jeho spáchání. Obě tyto lhůty jsou lhůtami propadnými (prekluzivními). Znamená to, že jejich marným uplynutím právo služebního funkcionáře uložit příslušníkovi kázeňský trest zaniká. Důvodem je zajištění včasného postihu příslušníka za protiprávní jednání. Možnost uložení kázeňského trestu i po delším časovém období by jednak popírala výchovný účel trestu, jednak by neodůvodněně udržovala příslušníka v právní nejistotě, zda mu ještě hrozí uložení trestu.³⁸⁾

Zákon dále nově upravuje povinnost služebního funkcionáře postoupit věc státnímu zástupci, a to i průběhu řízení, nasvědčují-li zjištěné skutečnosti tomu, že projednávané jednání naplňuje skutkovou podstatu trestného činu.

³⁸⁾Nový, K., Tomek, P., Kalenská, M., Langerová, B.: Služební poměr příslušníků Policie ČR, Linde Praha, Praha 1999, str.175

Odlišnost řízení o kázeňském přestupku od řízení o ostatních věcech služebního poměru se projevuje i samostatným zakotvením důvodů, pro které služební funkcionář řízení o kázeňském přestupku zastaví. Služební funkcionář zastaví řízení o kázeňském přestupku, jestliže zjistí, že

- a) skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není kázeňským přestupkem,
- b) skutek nespáchal policista,
- c) spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo policistovi prokázáno,
- d) odpovědnost za kázeňský přestupek zanikla,
- e) o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto orgánem činným v trestním řízení,
- f) policista zemřel, nebo
- g) věc byla postoupena podle § 187 po zahájení řízení.

Pro postup služebního funkcionáře, který ukládá kázeňský trest za jednání příslušníka mající znaky přestupku stanoví zákon o služebním poměru následující odlišnosti od ostatních řízení ve věcech služebního poměru. Předně, k řízení o přestupku dává zpravidla podnět buď orgán, který je jinak oprávněn řešit přestupek, a to poté, zjistí-li, že pachatelem je osoba vyňatá z působnosti tohoto orgánu, nebo přímo postižená osoba a dále v zákonem vymezených případech se v tomto řízení postupuje podle přestupkového zákona. Konkrétně se jedná o:

- a) rozhodování, zda má jednání příslušníka všechny znaky potřebné k určení viny,
- b) rozhodování o propadnutí věci, zákazu činnosti a upuštění od výkonu jeho zbytku,
- c) ukládání ochranného opatření zabránění věci,
- d) posuzování, zda byla zmeškána lhůta k podání podnětu,
- e) společné řízení,
- f) odložení věci, nebo
- g) zastavení řízení.

Za jednání, které má znaky přestupku ublížení na cti, přestupků ublížení na zdraví z nedbalosti, úmyslného narušení občanského soužití nebo proti majetku spáchané mezi osobami blízkými může být uložen kázeňský trest jen tehdy, podala-li podnět k zahájení řízení po stížena osoba nebo její zákonný zástupce anebo opatrovník. Jedná-li o přestupek ublížení na cti, může služební funkcionář uložit kázeňský trest teprve po neúspěšném pokusu o smír ublížené na cti a příslušníka. O způsobu vyřízení tohoto jednání vyrozumí služební funkcionář osobu, která podala podnět.

Jestliže služební funkcionář ukládá příslušníkovi kázeňský trest snížení základního platu za jednání mající znaky přestupku, nesmí jeho úhrnná výše překročit horní hranici pokuty, která je pro toto jednání stanovena zákonem o přestupcích.

Kázeňský trest za jednání, které má znaky přestupku, lze uložit nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy došlo ke spáchání přestupku. Do běhu této lhůty se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení. Novelou, zákonem č.530/2005 Sb., tak byl do zákona vtělen institut stavění lhůty podobně jako je tomu v případě § 20 odst.2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Stavění lhůty k uložení kázeňského trestu za jednání mající znaky přestupku, má zamezit propadnutí lhůty v případech, kdy se jednání příslušníka zprvu řeší jako podezření ze spáchání trestného činu.

trpět r
úplně v
je účas
nepřízn

jednotl
tvrzení
Do té
nebo z
uplatňu

právní
závažn
věcně r

zřejmý
předěš
rozhod

rozhod
- které
právní
- jež n
-které
toho č
neumo
případ

proced
obsah
spočív
není a
pokuc

postup
rozho

Kapitola IV: Vady rozhodnutí, řízení a jejich význam

Jako každý výsledek lidské činnosti, může i rozhodnutí ve věcech služebního poměru trpět různými vadami. Možnost, že při rozhodování dojde k pochybení nelze nikdy předem úplně vyloučit. I když rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, žádnou vadou netrpí, může je účastník řízení subjektivně považovat za nesprávné zejména proto, že pro něj vyznívá nepříznivě.

Z toho je zřejmé, že posuzování (bez)vadnosti rozhodnutí nemůže být ponecháno na jednotlivých zainteresovaných stranách. Vada rozhodnutí se stává více než jen pouhým tvrzením v okamžiku, kdy tuto vadu konstatuje k tomu zákonem výslovně oprávněný orgán. Do té doby, než je příslušným orgánem vada rozhodnutí vyslovena a rozhodnutí změněno nebo zrušeno, je třeba takové rozhodnutí považovat za správné a závazné, neboť se zde uplatňuje, jak bylo již výše uvedeno, tzv. presumpce správnosti rozhodnutí.

Samo rozhodnutí může být ovlivněno vadami se skutkovém zjištění nebo vadami právními (procesními či vadami aplikace nebo interpretace práva). Podle povahy a právní závažnosti pak můžeme rozlišovat rozhodnutí obsahující zřejmé nesprávnosti, rozhodnutí věcně nesprávná či nezákonná a rozhodnutí absolutně neplatná neboli nulitní.

Vzhledem k tomu, že administrativním nesprávnostem (písařským chybám či jiným zřejmým nesprávnostem) v rozhodnutí, jakož i jejich opravám byla věnována pozornost v předešlé pasáži, následující text se bude týkat pouze věcně nesprávným či nezákonným rozhodnutím a rozhodnutím nicotným.

Nezákonnost je nejširší kategorií vad rozhodnutí. V zásadě lze za nezákonné označit rozhodnutí:

- které bylo vydáno v rozporu se zákonem (např. kdy služební funkcionář poruší hmotně právní ustanovení zákona, nebo rozhodne bez právního podkladu),
- jež neobsahuje zákonem předepsané náležitosti,
- které bylo vydáno v řízení, ve kterém došlo k porušení procesních pravidel (nezákonné by z toho důvodu bylo např. rozhodnutí, pokud by služební funkcionář v předcházejícím řízení neumožnil účastníku řízení seznámit se před vydáním rozhodnutí s jeho podklady a navrhnout případně jejich doplnění.

U nezákonných rozhodnutí je třeba přitom věnovat samostatnou pozornost vadám procedurálním a vadám řízení pro posouzení, zda takové vady mohou mít vliv na zákonnost obsahové stránky rozhodnutí či jeho správnost. Protože pokud jde o nezákonnost rozhodnutí, spočívající v porušení procesních pravidel při jejich vydávání, ani povinnost k jejich nápravě není absolutní. Zákon pro odvolací řízení stanoví, že k vadám řízení se přihlíží jen tehdy, pokud mohly mít vliv na zákonnost nebo správnost napadeného rozhodnutí.

Zjištěné nezákonnosti mohou příslušné orgány odstraňovat jen zákonem stanovenými postupy a prostředky. Jedná se o řádné a mimořádné opravné prostředky popsané dále. Vady rozhodnutí mohou též napravit správní soudy a v případech jejich neústavnosti Ústavní soud.

Takové rozhodnutí, které trpí tak závažnými vadami, že již vůbec nelze o rozhodnutí hovořit, jsou rozhodnutím nicotným (někdy též označované za nulitní nebo absolutně neplatné).

V souladu s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu se za **nicotný akt** považuje takový akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej za rozhodnutí ani nelze považovat. Takovými vadami jsou např. vady kompetence (rozhodnutí vydané absolutně věcně a místně nepříslušným orgánem), zásadní nedostatek projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek zákonem předepsané vůle-např.ústní forma namísto písemné, neurčitost, nesmyslnost), neexistence vůle (zpravidla u bezvadných padělků), požadavek plnění fakticky nemožného nebo trestného plnění, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (srov.rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22.7.2005, č.j.6A 76/2001-96, č. 793 Sb.NSS).

Chybějící zákonné náležitosti rozhodnutí mohou nicotnost vyvolat pouze tehdy, jestliže je tento nedostatek natolik intenzivní a zřejmý, že po účastníku dotčeného právního vztahu nelze spravedlivě požadovat, aby toto rozhodnutí respektoval.³⁹⁾

I přes teoretickou konstrukci neexistence rozhodnutí je zjevné, že i v tomto případě je nanejvýš žádoucí, ne-li přímo nezbytné, aby nicotnost rozhodnutí byla příslušným orgánem vyslovena. V opačném případě i zde nastávají spory, zda některá vada nicotnost způsobila nebo ne.

Zákon s posuzování a vyslovování nicotnosti, na rozdíl od správního řádu (§ 77 SŘ), nepočítá. Přesto by měl služební funkcionář na nicotnost rozhodnutí adekvátním způsobem reagovat. Je povinen se s tvrzenou nicotností vypořádat při projednávání odvolání (rozkladu) a v případném přezkumném řízení dle 193 zákona . Pokud v této procesní situaci dojde k závěru, že napadené rozhodnutí trpí nicotností, měl by jeho nicotnost vyslovit.

Účastníku řízení lze v zájmu procesní jistoty doporučit, aby poukazoval na nicotnost rozhodnutí ve své argumentaci hned od počátku ve všech úkonech (vyjádřeních, námítkách, připomínkách) i opravných prostředcích, a to s ohledem na nepřipustnost správní žaloby týkající se pouze nicotnosti. Podle § 68 písm.c) s.ř.s. je žaloba nepřipustná, pokud jejím jediným důvodem je tvrzená nicotnost správního rozhodnutí, nedomáhal-li se žalobce vyslovení této nicotnosti v řízení před správním orgánem. Není ovšem zřejmé, jak může nechal správní soud bez zásahu nicotné rozhodnutí bez zásahu, ani to, jak se zmíněným ustanovením sladit výklad § 76 odst.2 s.ř.s., který naopak předpokládá zrušení nicotného rozhodnutí i bez návrhu.

³⁹⁾Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp.zn.1 Azs 158/2004 (Sb.NSS 2006,6:550)

Kapitola V: Náklady řízení

V souvislosti s každým procesním řízením, ať již se jedná o řízení soudní či správní, vznikají jak orgánu, který řízení provádí, tak jeho účastníkům náklady. Zákon pak stanoví, kdo, kdy, v jakém rozsahu a za jakých podmínek má právo na náhradu nákladů vzniklých v souvislosti s účastenstvím v konkrétním řízení.

Řízení ve věcech služebního poměru v tomto směru není výjimkou. V kterékoliv jeho fázi od řízení nalézacího až po výkon rozhodnutí vznikají jak bezpečnostnímu sboru, tak jeho účastníkovi, popř. dalším osobám náklady řízení. Podle toho, koho zatěžují, lze tedy náklady řízení ve věcech služebního poměru rozlišit na:

- náklady bezpečnostního sboru
- náklady účastníka řízení
- náklady jiných subjektů řízení ve věcech služebního poměru.

Zásadní význam pro oblast nákladů řízení má rozlišení placení nákladů řízení a jejich náhrada. Zákon o služebním poměru vychází ze zásady, že každý ze subjektů řízení ve věcech služebního poměru, tedy jak služební funkcionář, tak účastník řízení, nese své náklady, které souvislosti s řízením vynaložil. Náklady řízení proto platí průběžně, tak jak jim v průběhu řízení vznikají.

Náklady řízení, jež jdou k tíži bezpečnostního sboru jsou buď povahy osobní nebo věcné. Za osobní náklady lze považovat zejména náklady spojené s platy zaměstnanců. Věcnými náklady jsou pak náklady spojené s provozem budov bezpečnostního sboru a jejich vybavením, jakož i další věcné náklady spojené přímo s řízením jako např. poštovné. Náklady bezpečnostního sboru pak představují i náklady hrazené znalcům, svědkům a těm, kdož předkládají listiny nebo umožní ohledání. Těmito náklady však nejsou takové náklady za činnost bezpečnostního sboru, jejíž výkon není jeho obligatorní povinností. Například pořizování kopii ze spisu, o které účastník požádá v rámci nahlížení do něj (§ 174 odst.1 písm.a)), není povinností bezpečnostního sboru a tento má nejen právo, ale v souladu se zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, i povinnost tyto náklady po účastníkovi uplatňovat.

Veškeré náklady účastníka, včetně nákladů spojených s jeho zastoupením, které mu vznikly v daném řízení, si nese, jak bylo výše uvedeno sám (cestovní výlohy, odměna zástupcům, ztráta na výdělků atd.). Neznamená to však, že účastníkovi řízení nemohou být tyto výdaje nahrazeny, skončí-li řízení o odvolání, rozkladu, obnovené nebo přezkumné řízení jeho úspěchem. V těchto případech přiznává zákon úspěšnému účastníkovi řízení nárok na náhradu nákladů od bezpečnostního sboru (§ 177 odst.2). Tímto ustanovením dochází k přenesení nákladů řízení účastníka na bezpečnostní sbor. Náhradu nákladů řízení ovládá, jak z textu uvedeného ustanovení vyplývá, zásada úspěchu ve věci. Zásadně proto náleží náhrada nákladů řízení pouze tomu účastníkovi, který měl ve věci úspěch.

V případě, že účastník měl v řízení úspěch jen částečný, má nárok na poměrnou náhradu nákladů. Služební funkcionář pak přiznává náhradu nákladů řízení v rozsahu, který odpovídá poměru jeho úspěchu sníženého o poměrnou část jeho neúspěchu.

Ve výčtu řízení, v nichž má účastník nárok na náhradu nákladů, opomněl zákon uvést též řízení prvoinstanční.

Přestože zákon nestanoví rozsah náhrady nákladů řízení, tak jako je tomu např. v občanském soudním řádu § 142, kde je rozsah náhrady nákladů řízení obecně vymezen tak, že musí jít o náklady potřebné k účelnému uplatnění nebo bránění práva, domnívám se však, že musí jít skutečně o náklady, které vznikly v přímé souvislosti v řízením ve věcech služebního poměru. Bude se tedy jednat o hotové výdaje účastníka a jeho zástupce, ušlý výdělek účastníka řízení, cestovní výdaje, náklady důkazů, odměna za zastupování apod.

O nákladech řízení nerozhoduje služební funkcionář z úřední povinnosti, nýbrž pouze na návrh účastníka řízení. Účastník řízení své nároky na náhradu nákladů řízení uplatňuje bezodkladně poté co mu vznikly a byl schopen je vyčíslit v penězích a to písemně nebo ústně do protokolu u služebního funkcionáře, který je povinný o jejich náhradě rozhodnout. Uplatnění nákladů řízení nemá stanovenou formu, nicméně se předpokládá, že účastník zde vyčíslí konkrétní náklady, doloží je příslušnými podklady a uvede v důsledku čeho mu vznikly.

Nárok na náhradu nákladů řízení musí účastník řízení uplatnit před skončením řízení, a jestliže to není možné, je pro jeho uplatnění stanovena zákonem propadná (prekluzivní) třídní lhůta, jež běží ode dne doručení rozhodnutí účastníku. Není-li nárok v této lhůtě uplatněn, zaniká.

Samostatně zákon upravuje nárok na náhradu nákladů, které vznikly svědkovi. Tomu bezpečnostní sbor hraďí nutné výdaje spojené s podáním svědecké výpovědi a prokázaný ušlý výdělek. Také pro uplatnění tohoto nároku musí svědek dodržet stanovenou propadnou lhůtu. Nárok musí svědek uplatnit nejpozději do 5 dnů ode dne vzniku těchto výdajů, jinak zaniká. Shodná lhůta je stanovena též pro uplatnění nároku na náhradu nákladů spojených s předložením listiny nebo s ohledáním, pokud vznikly osobě, která není účastníkem řízení. Poskytování odměn znalcům a tlumočnickům se řídí zvláštním zákonem.⁴⁰⁾

O nákladech řízení rozhoduje v služební funkcionář vždy formou rozhodnutí, proti kterému je přípustný opravný prostředek. Rozhodnutí ve věci nákladů řízení je zpravidla součástí konečného rozhodnutí ve věci, kdy výrok o nákladech řízení je jedním z výroků obsažených ve výrokové části meritorního rozhodnutí. Není však vyloučeno, aby služební funkcionář rozhodl o nákladech řízení samostatně. Zejména tak tomu bude v případech, kdy výše nákladů řízení není v době rozhodování v meritu věci známa.

⁴⁰⁾Zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících

ČÁST ČTVRTÁ: PŘEZKOUMÁVÁNÍ ROZHODNUTÍ

Kapitola I. Obecný výklad o opravných prostředcích

Řízení ve věcech služebního poměru je vybudováno na principu víceinstančním. Ten se projevuje tím, že rozhodnutí vydaná služebními funkcionáři lze za zákonem stanovených podmínek přezkoumat na základě aktivního postupu účastníka, případně i jiných osob, řízení s využitím tzv. *opravných prostředků*. Podstata opravného řízení spočívá v přezkoumání rozhodnutí ve věcech služebního poměru z hlediska jejich zákonnosti a důvodnosti, jakož i správnosti postupu, které jim předcházelo.

Základním smyslem existence opravných prostředků, resp. možnosti přezkumu rozhodnutí služebních funkcionářů, je posílit ochranu práv účastníka dotčeného vydáním rozhodnutí a zároveň zajistit nápravu vad rozhodnutí (tedy změnu nebo zrušení nesprávných a nezákonných rozhodnutí).

Pro rozhodnutí ve věcech služebního poměru platí, jak již bylo na více místech zmíněno, presumpce správnosti. Má-li proto dojít k nápravě takového rozhodnutí, musí být vyvolán postup, jehož výsledkem bude odstranění případných vad rozhodnutí. Účelem opravného řízení je napravit v zájmu účastníka řízení konkrétní rozhodnutí, která jsou ztížena právními vadami způsobujícími jejich neplatnost.

Podnětem, který vede k přezkoumání vydaných rozhodnutí, jsou jednak opravné prostředky, jakožto podání účastníka řízení, jimiž má být dosaženo zrušení nebo změny napadeného rozhodnutí, jednak zásahy orgánů, které jsou oprávněny nebo povinny rozhodnutí změnit nebo zrušit.⁴¹⁾

Opravné prostředky bývají standardně členěny na **opravné prostředky řádné a mimořádné**. Řádnými opravnými prostředky jsou:

- ° odvolání a
- ° rozklad.

Pro řádné opravné prostředky je charakteristické, že směřují proti rozhodnutím, která ještě nenabyla právní moci. Oba druhy řádných opravných prostředků jsou obecně (s výhradou týkající se výjimky u níže popsaného postupu při rozhodování o rozkladu podle § 191 zákona) vyjádřením principu dvouinstančnosti řízení ve věcech služebního poměru, neboť o opravném prostředku rozhoduje služební funkcionář nadřízený služebnímu funkcionáři, který napadené rozhodnutí vydal.

⁴¹⁾Nový, K., Tomek, P., Kalenská, M., Langerová, B.: Služební poměr příslušníků Policie ČR, Linde Praha 1999, str.246, 267

Mezi mimořádné opravné prostředky patří:

- ° obnova řízení a
- ° přezkumné řízení.

Mimořádné opravné prostředky směřují proti rozhodnutí, která již nabyla právní moci. Mimořádné opravné prostředky jsou průlomem do právní moci rozhodnutí, a tedy i do právní jistoty. Proto zákon váže jejich přípustnost na splnění stanovených podmínek, které budou předmětem dalšího výkladu o jednotlivých opravných prostředcích.

Opravný prostředek-řádný nebo mimořádný-je vždy procesním institutem, který je plně v rukou účastníka řízení; je charakterizován tím, že účastník má subjektivní procesní právo na to, aby takový prostředek byl projednán v zákonem předpokládané procesní formě. Služební funkcionář se jej nemůže zbýt a zůstat pasivní; opravný prostředek musí být projednán předepsaným pořadem stolic; nestane-li se tak, dochází k porušení účastníkovy subjektivního procesního práva. Zpravidla je také opravný prostředek vázán zákonnou lhůtou, ve které musí být podán (řádný opravný prostředek ve lhůtě kratší, mimořádný prostředek ve lhůtě delší) a jejíž zmeškání má za následek ztrátu takového prostředku. Opravný prostředek je přizpůsoben k ochraně subjektivního práva účastníka a jeho podání je ponecháno jeho vlastní aktivitě; služební funkcionář nemůže tuto aktivitu nahradit.

Kapitola II: Řádné opravné prostředky

1. Odvolání

Odvolání představuje nejčastěji využívaný prostředek k přezkoumání rozhodnutí ve věcech služebního poměru. Možnost podat odvolání je vázána na splnění určitých zákonem stanovených podmínek, které lze proto označit za podmínky přípustnosti odvolání. Tyto podmínky však nelze chápat jako omezení možnosti rozhodnutí odvoláním napadnout, neboť patří k podstatě apelačního opravného systému a k podstatě institutu odvolání. Zákon však na splnění jistých předpokladů přípustnosti, stejně jako v jiných druzích řízeních, upravených právním řádem, trvá. Je tomu tak proto, že mimo možnost všestranného a obecně přípustného přezkoumání správnosti rozhodnutí nelze pominout zájem na konečném pravomocném rozhodnutí ve věci, zájem na co možná nejrychleji nastolené právní jistotě v právních vztazích.

Podmínky přípustnosti odvolání lze rozlišovat podle toho, zda se váží k napadenému rozhodnutí, potom hovoříme o podmínkách objektivních, mezi které řadíme existenci nepravomocného rozhodnutí služebního funkcionáře, přípustnost odvolání a dodržení lhůty, a podmínky vázané na subjekt, který odvolání podává, neboli podmínky subjektivní. Zde jde o vymezení subjektu oprávněného k podání odvolání.

jako :
posou
odvol
je tot
posuz
rozho
soudn
prostř
175 z
navrh
vyjád
způso
napad
proce
nespr

Minir
rozho
odvol
napac
proce
nespr
rozho
dovo
na §
úplně
orgár
navý
rozsa
zahr
odvo

pod
zejm

42) Čer

Odvolání lze podat proti všem rozhodnutím služebního funkcionáře, který jej vydal jako prvostupňový orgán. Pro odvolání nestanoví zákon žádnou konkrétní formu. Pro posouzení, zda se jedná o odvolání či nikoliv je proto důležitý jeho obsah, kterým se odvolatel domáhá přezkoumání konkrétního rozhodnutí, nikoliv jeho název. V obecné rovině je totiž nutno odvolání považovat za podání ve smyslu § 175 zákona a jako takové se posuzuje vždy podle svého obsahu, bez ohledu na to, jak je označeno. Podání odvolání a rozhodnutí o něm je také předpokladem pro podání správní žaloby. Podle § 88 písm.a) soudního řádu správního je žaloba přípustná jen tehdy, pokud žalobce vyčerpal řádný opravný prostředek v řízení ve věcech služebního poměru.

Každé podání, a tedy i **odvolání**, musí splňovat tzv. obecné **náležitosti** uvedené v § 175 zákona. Znamená to, že z odvolání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Není přitom rozhodující, jakým způsobem jsou náležitosti v odvolání obsaženy a vyjádřeny. Je však nutné, aby se tak stalo zřejmým, srozumitelným a jednoznačným způsobem. Pro podání odvolání zákon nestanoví žádné důvody. Účastník řízení může napadnout jak rozpor s právem, spočívající v nezákonnosti rozhodnutí nebo porušení procesních norem v řízení, jež rozhodnutí předcházelo, tak způsob řešení věci (např. věcnou nesprávnost, nepřiměřenost, apod.).

Žádné zvláštní formální náležitosti pro odvolání po obsahové stránce zákon nestanoví. Minimálním požadavkem však je projev věcné nespokojenosti odvolatele s konkrétním rozhodnutím a současně i jeho vůle, aby napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno nadřízeným odvolacím orgánem. Zákon nestanoví pro odvolání žádné důvody. Účastník řízení může napadnout jak rozpor s právem, spočívající v nezákonnosti rozhodnutí nebo porušení procesních norem v řízení, jež rozhodnutí předcházelo, tak způsob řešení věci (např. věcnou nesprávnost apod.). Vzhledem k tomu, že je odvolací orgán povinen zákonnost napadeného rozhodnutí přezkoumat v celém rozsahu i bez upozornění odvolatele na případné jím dovozované porušení zákona, není nutné v tomto směru odvolání odůvodňovat. V návaznosti na § 190 odst.7 zákona, podle něhož podléhá právní správnost prvoinstančního rozhodnutí úplnému přezkumu, zatímco věcná správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává odvolací orgán jen v rozsahu námitek, uvedených v odvolání, jeví se otázka náležitostí odvolání navýsost praktickou, neboť na rozsahu námitek uvedených v odvolání může záviset také rozsah přezkumu odvolacím orgánem. Doporučuje se proto spíše zevrubnější pojetí odvolání, zahrnující veškeré potenciální rozpory se skutkovým stavem, neboť v opačném případě odvolatel riskuje, že se odvolací orgán jeho námitkami zabývat nebude.⁴²⁾

Odvolání lze jako jiná podání podat písemně, ústně do protokolu, v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem nebo pomocí technických prostředků, zejména prostřednictvím dálnopisu nebo telefaxu. Ohledně dvou posledně uvedených

⁴²⁾ Černý, P., Dohnal, V., Korbel, F., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem, Linde Praha 2006, str.253

způsobů podání však platí další podmínka. Při telegraficky nebo faxem učiněného podání může dojít ke zkreslení mezi odesílaným a doručeným podáním. Zákon proto vyžaduje, aby takto učiněné podání odvolatel do tří dnů doplnil některým ze tří prvních způsobů uvedených v první větě tohoto odstavce.

Odvolání je nutno podat vždy pouze a jenom u toho služebního funkcionáře, který rozhodnutí vydal, a to **ve lhůtě 15 dnů** ode dne jeho doručení. Účastníku řízení se v tomto smyslu proto musí dostat v rámci poučení o opravných prostředcích náležitě poučení. Pokud by přesto účastník řízení odvolání podal u nepřislušného služebního funkcionáře, je tento služební funkcionář povinen bez odkladu postoupit odvolání příslušnému služebnímu funkcionáři a uvědomit o tom odvolatele. V takovém případě se odvolání posuzuje za včas podané, jen pokud je v zákonné lhůtě příslušnému služebnímu funkcionáři fakticky doručeno.

Jinou než patnáctidenní lhůtu pro odvolání upravuje zákon pouze pro odvolání proti rozhodnutí o propuštění podle § 42 odst.1 písm.d) zákona. V zájmu rychlosti tohoto řízení je zákonem stanovena lhůta kratší, a to sedm kalendářních dnů ode dne doručení rozhodnutí o propuštění. Pro počítání lhůt postupuje služební funkcionář podle § 211 zákona. Začátkem běhu odvolací lhůty je tedy pro účastníka řízení den následující po dni, kdy mu bylo napadené rozhodnutí oznámeno doručením jeho písemného vyhotovení. Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, domnívám se, přestože to zákon explicitně nestanoví, že posledním dnem lhůty je nejbližší následující pracovní den, neboť takový výklad odpovídá pravidlům pro počítání času obsažených v dalších procesních předpisech (např. § 57 odst.2 o.s.ř., § 40 odst.1 písm.c) SŘ, § 40 odst.3 s.ř.s.).

Obě uvedené odvolací lhůty (patnácti a sedmi denní) jsou lhůtami procesními, což znamená, že k zachování lhůty není třeba, aby bylo písemné podání ve lhůtě doručeno příslušnému služebnímu funkcionáři. Postačí, je-li ještě ve lhůtě odevzdáno orgánu, který má povinnost je doručit, tj. nejčastěji na poštu. Na rozdíl od počítání hmotněprávních lhůt, zejména promlčení a prekluzivní lhůty.

K podstatné změně oproti předchozí úpravě došlo zákonem ohledně institutu prominutí zmeškání lhůty. Významného institutu pro toho účastníka řízení, který z vážných důvodů nemůže odvolací lhůtu dodržet (např. pro úraz, náhlé onemocnění apod.) a ztráta úkonu by v takovém případě byla nepřiměřenou tvrdostí. Zatímco ust. § 132 odst.5 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR, účinného do 31.12.2006, poskytovalo možnost, aby služební funkcionář příslušný k rozhodnutí o odvolání prominul zmeškání lhůty, jestliže k němu došlo ze závažných důvodů a účastník řízení o to požádal do 15 dnů ode dne, kdy pominul důvod zmeškání, zákon takovou možnost služebnímu funkcionáři již neposkytuje.

V případech, kdy byl účastník řízení nesprávně nebo neúplně poučen, popř. nebyl poučen vůbec a toto nesprávné poučení nebo jeho absence způsobily, že tento účastník podal odvolání po uplynutí stanovené lhůty nebo u nepřislušného služebního funkcionáře, stanoví zákon fikci, že jej podal včas a u příslušného služebního funkcionáře, učiní-li tak nejpozději do 90 dnů ode dne, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

důsl
akce
1) k
účas
přek
podá
2) k
se o
adre
O se
toto
uply
3) k
říze:

rozl
zpě
odv
org
práv
mar

sar

pře

prá

úči
spr

odk
ner
odv
bez

Podmínkou tedy je, že k opoždění nebo nikoliv řádnému podání došlo právě k důsledku nesprávného nebo chybného poučení. V praxi lze takovou přímou souvislost akceptovat zejména v případech:

1) kdy nesprávné poučení obsahuje delší lhůtu k podání odvolání než je lhůta zákonná a účastník podá opravný prostředek sice ve lhůtě stanovené v poučení, ale v její části překračující lhůtu zákonnou. O souvislost se nebude však jednat tehdy, pokud účastník řízení podá odvolání až po této nesprávně stanovené lhůtě,

2) kdy služební funkcionář uvede v poučení nesprávného služebního funkcionáře, ke kterému se odvolání podává a účastník řízení odvolání podá u tohoto služebního funkcionáře, kdy adresát odvolání předloží příslušnému služebnímu funkcionáři až po uplynutí odvolací lhůty. O souvislost by se ovšem nejednalo, pokud účastník i přes nesprávné poučení o místu podání toto odvolání podal příslušnému služebnímu funkcionáři nebo i nesprávně uvedenému po uplynutí odvolací lhůty,

3) kdy služební funkcionář v poučení nesprávně uvede, že rozhodnutí je konečné a účastník řízení až po uplynutí odvolací lhůty zjistí, že tomu tak není.

Právo podat odvolání má pouze ten, koho se rozhodnutí přímo týká, tedy adresát rozhodnutí (účastník řízení). Pokud mu není doručeno rozhodnutí o **odvolání**, může je **vzít zpět**, neboť v případě odvolání platí plně dispoziční princip, a to již od počátku řízení o odvolání. Vezme-li účastník řízení své odvolání zpět, služební funkcionář nebo odvolací orgán řízení o odvolání zastaví. Odvoláním napadené rozhodnutí v takovém případě nabude právní moci tak, jako kdyby odvolání nebylo podáno. Dnem nabytí právní moci je pak den marného uplynutí lhůty k podání odvolání

Z hlediska formy jsou na zpětvzetí odvolání kladeny stejné nároky jako na odvolání samotné, tedy jeho písemná forma, resp. ústní do protokolu, jeho konkrétnost a adresnost.

Zpětvzetím odvolání se účastník řízení zbavuje možnosti odvolání znovu podat, a to i přesto, že by mu část odvolací lhůty zůstala zachována.

S podáním řádného prostředku obecně a tedy i s podáním odvolání spojuje procesní právo velmi závažné důsledky. V tomto smyslu se hovoří o účincích odvolání.

Včas, oprávněnou osobou a řádně podané odvolání má na napadené rozhodnutí **účinek devolutivní**, zatímco **suspenzivní účinek**, na rozdíl od rozhodnutí vydávaných ve správním řízení, má podání odvolání jen v zákonem stanovených případech.

Suspenzivní (odkladný) účinek znamená, že v důsledku přípustného odvolání se odkládá právní moc a vykonatelnost napadeného rozhodnutí, a to do doby, dokud o odvolání nerozhodne odvolací orgán. V ust. § 190 odst.4 přiznává zákon odkladný účinek pouze odvolání proti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu, o náhradě škody a o povinnosti vrátit bezdůvodné obohacení. S výjimkou těchto případů, odvolání odkladný účinek nemá.

Devolutivní účinek přesouvá (odvaluje) rozhodnutí o opravném prostředku na odvolací orgán. Bylo by totiž proti smyslu a účelu opravného prostředku připustit, aby služební funkcionář přezkoumal správnost rozhodnutí, které sám vydal.

Výjimkou z devolutivního účinku odvolání je institut **autoremedury** (nápravy vlastního rozhodnutí ve prospěch odvolatele). V některých případech není nezbytná činnost odvolacího orgánu v opravném řízení, neboť autoremedura představuje rychlejší nápravu a současně představuje dostatečnou záruku, že účastník řízení takovýmto postupem neutrpí vážnou újmu na svých právech. Smyslem je, aby o odvolání nerozhodoval orgán vyššího stupně, pokud orgán prvního stupně považuje odvolání za opodstatněné a vyhoví mu v plném rozsahu.

Autoremedura je, jako výjimka z devolutivního účinku odvolání, připuštěna, jen jsou-li splněny všechny podmínky, na které její uplatnění zákon váže (§190 odst.4).

V zájmu procesní ekonomie tak může služební funkcionář, který rozhodnutí vydal, rozhodnout o odvolání, aniž by musel postoupit věc k rozhodnutí odvolacímu orgánu, a to pouze tehdy, pokud mu v plném rozsahu vyhoví.

Rozhoduje-li služební funkcionář v rámci autoremedury o odvolání účastníka, rozhoduje standardním rozhodnutím s náležitostími dle §181 zákona. Napadené rozhodnutí buď změní v rozsahu požadavku podaného odvolání nebo rozhodnutí zruší. Vzhledem k tomu, že takové autoremedurní rozhodnutí má povahu prvostupňového rozhodnutí, lze se proti němu odvolat. Ze strany účastníka řízení bude takové odvolání připadat v úvahu zejména tehdy, pokud nabude dojmu, že mu služební funkcionář v plném rozsahu nevyhověl. V tomto případě by věc byla postoupena k dalšímu rozhodnutí odvolacímu orgánu.

Jak bylo výše uvedeno, účastník řízení podává odvolání u toho služebního funkcionáře, který napadené rozhodnutí vydal. Důvod tohoto postupu spočívá v požadavku hospodárnosti a rychlosti řízení, neboť v době odvolání má prvoinstanční orgán v dispozici spisový materiál.

Obecně lze úlohu prvoinstančního orgánu charakterizovat tak, že mu náleží učinit všechny přípravné úkony, které umožní, aby odvolací orgán mohl bez zbytečných průtahů v odvolacím řízení postupovat a rozhodnout. Konkrétně jde zejména o zkoumání podmínek přípustnosti odvolání a o přípravu projednání odvolání u odvolacího orgánu.

Služebnímu funkcionáři, který rozhodl v první instanci, zásadně nepřísluší v odvolacím řízení rozhodnout, s výjimkou již popsané autoremedury.

Neshledá-li služební funkcionář podmínky pro to, aby o opravném prostředku rozhodl tzv. autoremedurou, je povinen předložit odvolání spolu se svým stanoviskem bez zbytečného odkladu odvolacímu orgánu, nejpozději však do 15 dnů ode dne doručení odvolání. Současně připojí i kompletní spisový materiál, který byl podkladem pro vydání rozhodnutí. Spis by měl

být opatřen sběrným archem, v němž bude ke každému číslu listu uveden den doručení či vyhotovení konkrétní písemnosti, její obsah a případné přílohy. Spis by měl být seřazen chronologicky podle data, přičemž každá strana spisu by měla být očíslována a zažurnalizována, tedy spojena v deskách nebo šanonu. S obsahem spisu již nesmí odvolací orgán nikterak manipulovat a dále ve spise pokračuje navázáním na poslední číslo listu.

Uvedená patnáctidenní lhůta k předložení odvolání odvolacímu orgánu, je lhůtou pořádkovou a jako kogentní ji nelze dále prodloužit. Pro počítání běhu této lhůty je rozhodný den, kdy bylo odvolání fakticky doručeno, nikoliv předáno poštovní přepravě.

O odvolání rozhoduje a napadené rozhodnutí přezkoumává **odvolací orgán**. Odvolacím orgánem-služebním funkcionářem oprávněným rozhodnout o odvolání-je služební funkcionář nadřízený služebnímu funkcionáři, který napadené rozhodnutí vydal. Odvolání má tedy tzv. devolutivní účinek. Uvedené pravidlo je prolomeno pouze v případech již zmíněné autoremedury.

Z povahy věci lze dovodit, že se jedná o bezprostředně nadřízeného služebního funkcionáře, tedy toho, kdo má oprávnění rozhodnout. Kdo je bezprostředně nadřízeným služebním funkcionářem, vyplývá z právních předpisů, organizačního řádu nebo systemizace služebních míst.⁴³⁾

Jde-li o rozhodnutí ředitele školy, je odvolacím orgánem ministerstvo vnitra, jde-li o rozhodnutí vedoucího organizační části ministerstva vnitra nebo rektora policejní akademie, je odvolacím orgánem ministr vnitra. Zde se dopustil zákonodárce pochybení, neboť ve věcech služebního poměru jednají a rozhodují dle § 2 zákona o služebním poměru služební funkcionáři. Odvolacím orgánem tudíž nemůže být ministerstvo, ale ministr.

Je-li odvolacímu orgánu doručeno odvolání přímo, nikoliv prostřednictvím služebního funkcionáře, který rozhodnutí vydal, okamžitě je předloží příslušnému služebnímu funkcionáři k dalšímu opatření. Den, kdy takové odvolání bylo doručeno přímo odvolacímu orgánu není dnem podání odvolání. Tímto dnem je v daném případě až den, kdy bylo odvolání fakticky doručeno služebnímu funkcionáři, jenž napadené rozhodnutí vydal.

V rámci odvolacího řízení je odvolací orgán vázán předmětem rozhodnutí služebního funkcionáře prvního stupně. Účelem odvolacího řízení je přezkum rozhodnutí nalézacího orgánu a proto odvolací orgán nesmí rozhodnout odvolacím řízení věc, která nebyla předmětem řízení nalézacího, popřípadě předmět řízení rozšířit.

⁴³⁾Nový, K., Tomek, P., Kalenská, M., Langerová, B.: Služební poměr příslušníků Policie ČR, Linde Praha, Praha 1999, str.166

Pro rozhodnutí o odvolání je stanovena 90 denní lhůta, která má pořádkovou povahu a počíná běžet dnem doručení odvolání. Její nedodržení je sice porušením zákona, ale není s ním spojena žádná sankce, zejména nemá za následek automatické vyhovění podanému odvolání.

Svým odvoláním, resp. rozsahem, vymezuje odvolatel rozsah přezkumné činnosti odvolacího orgánu. Podle § 190 odst. 7 zákona o služebním poměru přezkoumává odvolací orgán napadené rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo v rozsahu, jaký je uveden v odvolání. Dochází tak k určitému omezení revizního principu, neboť není přezkoumávána věcná správnost rozhodnutí v celém rozsahu. Zákonost však přezkoumává v celém rozsahu. Zde se tedy dispoziční prvek neuplatní a odvolací orgán není vázán námitkami a návrhy odvolatele.

Princip neúplné apelace se odráží též v ustanovení, podle něž se nepřihlíží k vadám řízení, o nichž lze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na zákonost, popřípadě správnost rozhodnutí. Toto ustanovení odráží praktickou zkušenost, že nepodstatné (zejména procesní) vady řízení nemusí mít takový vliv na zákonost a správnost rozhodnutí, aby bylo toto rozhodnutí nutné rušit nebo měnit. Na druhou stranu by toto ustanovení nemělo vést k paušálnímu hodnocení věcných a právních pochybení jako nepodstatných, čímž by byl de facto zmařen smysl dvojinstančnosti řízení.

V odvolacím řízení neplatí zásada zákazu reformace in peius, tedy zákazu změny rozhodnutí k horšímu. Situace odvolatele může být rozhodnutím odvolacího orgánu zhoršena, a to i v řízení o odvolání proti kázeňskému trestu. Zákon o služebním poměru paradoxně neobsahuje adekvátní ustanovení § 82 zákona o přestupcích, zakotvující zákaz změny rozhodnutí k horšímu v odvolacím řízení, tedy v neprospěch toho, kdo byl napadeným rozhodnutím dotčen a podal sám do tohoto rozhodnutí opravný prostředek nebo v jehož prospěch byl takový opravný prostředek podán. Tento zákaz zde upravený znamená i jednu z garancí spadajících do práva na tzv. fair proces dle čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech a je i v souladu s čl. 2 dodatkového Protokolu k této Úmluvě, který obsahuje institucionální garanci, že "každý koho nezávislý tribunál uzná vinným trestným činem má právo dát přezkoumat výrok o vině a trestu soudem vyššího stupně". Ve svých důsledcích zákaz reformace in peius znamená, že rozhodnutí nemůže být změněno v neprospěch ani v případě, že pro takové rozhodnutí jsou jinak dány zákonné podmínky ať již z důvodů právních či skutkových.

Domnívám se proto, že by de lege ferenda bylo v tomto směru vhodné zákon o služebním poměru novelizovat tak, aby nedocházelo k nežádoucí disproporci při rozhodování služebního funkcionáře o odvolání příslušníka proti rozhodnutí mající znaky přestupku a při rozhodování správního orgánu o odvolání ostatních přestupců proti rozhodnutí o přestupku podle zákona o přestupcích.

O odvolání může odvolací orgán rozhodnout několika způsoby:

1. Odvolání zamítne z důvodu, že nebylo podáno včas. Obdobně jako služební funkcionář prvního stupně, je i odvolací služební funkcionář v první řadě povinen zkoumat, zda je podání skutečně odvoláním, zda je přípustné a zda bylo podáno včas. Pokud zjistí, že odvolání bylo podáno opožděně, nepříslušnou osobou nebo směřuje proti rozhodnutí, proti kterému není přípustné, bez dalšího zkoumání jeho obsahu je zamítne.

2. Odvolání vyhoví a napadené rozhodnutí změní.

3. Odvolání vyhoví a napadené rozhodnutí zruší a řízení zastaví. V takovém případě je řízení ukončeno a vztahuje se na něj překážka věci rozhodnuté; tudíž je nelze ve stejné věci zahájit znovu jinak než za zákonem stanovených podmínek (především použitím mimořádných opravných prostředků).

Možnost napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit služebnímu funkcionáři, který jej vydal, k novému projednání a rozhodnutí, již v zákoně o služebním poměru, na rozdíl od předchozí právní úpravy, nenajdeme. Ani z důvodové zprávy však nelze zjistit z jakého důvodu k takové změně došlo. Do 31.12.2006 tak odvolací orgán učinil, bylo-li to vhodnější zejména z důvodů rychlosti nebo hospodárnosti řízení, tedy tehdy, shledal-li skutkový stav za nedostatečně zjištěný a měl-li za to, že doplnění podkladů pro rozhodnutí o odvolání by vyžadovalo neúměrné zatížení odvolacího orgánu, zejména v případě, kdy je třeba provést příslušné úkony v místě. Tohoto postupu nebylo lze použít tehdy, jestliže napadené rozhodnutí trpělo vadami, které odůvodňovaly zrušení rozhodnutí. Nové rozhodnutí nemohlo tyto vady zhojit.

Nutno však podotknout, že si odvolací orgán vhodnost takového postupu z důvodu rychlosti a hospodárnosti řízení vykládal mnohdy značně extenzivně. Ve své praxi jsem se setkala pouze s ojedinělými případy, kdy odvolací orgán sám ve věci meritorně rozhodl, ve většině případů odvolací orgán napadené rozhodnutí rušil a věc vracel prvostupňovému služebnímu funkcionáři k novému projednání a rozhodnutí, aniž by byla taková "vhodnost" dána a následně v rámci rozhodnutí i odůvodněna, což mělo za následek značné prodloužení procesu.

Neshledá-li odvolací orgán důvod pro postup sub 1.-3.

4. odvolání postupem podle § 190 odst.8 zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí protože dospěl k závěru, že odvolání není důvodné.

Důvodem změny nebo zrušení rozhodnutí je obecně jeho nezákonnost, tedy rozpor s právními předpisy, nebo věcná nesprávnost, tedy situace, kdy prvostupňový služební funkcionář např. při výkladu neurčitého právního pojmu překročí meze svého volného uvážení a postupuje v rozporu se záměrem zákonodárce či v rozporu se zásadami hmotně a procesně právní logiky.

Zrušení napadeného rozhodnutí odůvodňují např. závažné procesní vady (nedostatek procesních podmínek, rozhodování věcně nepřislušným služebním funkcionářem), pro které nemělo řízení vůbec proběhnout, dále skutečnost, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů.

Jestliže prvostupňové rozhodnutí nebo řízení, které jeho vydání předcházelo, vykazuje takové právní nebo věcné vady, jež je možné napravit přímo v odvolacím řízení, odvolací orgán napadené rozhodnutí změní.

Zvláštním případem v rozhodovací praxi odvolacích orgánů jsou nicotné právní akty, neboli paakty. Tyto nejsou způsobilé být předmětem odvolacího řízení, neboť se v daném případě nejedná o akty schopné nabýt právní moci. Paakty nelze k odvolání zrušit. Odvolací orgán v tomto případě pouze vysloví, že napadené rozhodnutí je aktem nicotným nezpůsobilým právní moci.

2. Rozklad

Pojmu rozklad používá zákon o služebním poměru pro řádný opravný prostředek proti rozhodnutí ministra nebo vládou určeného člena vlády v případech, kdy je ministr nebo vládou určený člen vlády služebním funkcionářem v prvním stupni řízení.

Ministru vnitra je dle ustanovení § 2 odst.2, 4 zákona o služebním poměru svěřena pravomoc jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru policejního prezidenta a generální ředitele Hasičského záchranného sboru, dále příslušníků Policie ČR povolanych k plnění úkolů v Ministerstvu vnitra (ve vztahu k těmto policistům povolanych k plnění úkolů v ministerstvu vnitra rozhoduje o zařazení do zálohy činné a o vynětí z této zálohy) a příslušníků zařazených v Policejní akademii ČR. Tuto posledně zmíněnou pravomoc ministr vnitra nařízením č.1/2007 ze dne 3.ledna 2007 přenesl na rektora policejní akademie.

Řízení o rozkladu je zvláštním typem odvolacího řízení, kde je modifikován, resp. vyloučen devolutivní účinek podaného odvolání, tedy účinek, kdy oprávnění projednat opravný prostředek přechází ze zákona jeho podáním na orgán nejbližší vyššího stupně, jakož i zásada dvojinstančnosti řízení. O rozklad rozhoduje služební funkcionář, který napadené rozhodnutí vydal.

Režim vyřizování rozkladu je totožný s právním režimem vyřizování odvolání, neboť dle § 191 odst.2 zákona o služebním poměru se na řízení o rozkladu vztahují ustanovení o odvolacím řízení (§ 190).

Kapitola III: Mimořádné opravné prostředky

Obecným důsledkem právní moci rozhodnutí je právní jistota účastníka řízení. Bylo by však v rozporu s požadavkem zákonnosti, kdyby pravomocná rozhodnutí vydaná s porušením právních předpisů hmotných i procesních nebo na základě nesprávných podkladů byla nezměnitelná. V těchto případech je žádoucí prolamovat právní moc rozhodnutí a zasahovat do jimi nastolené právní situace. Proto zákon o služebním poměru, obdobně jako např. správní řád, upravuje instituty obnovy řízení a přezkumného řízení, které umožňují účastníku řízení a služebnímu funkcionáři tato rozhodnutí měnit, popř. rušit za určitých, přesně vymezených podmínek.

1. Obnova řízení

Účel obnovy řízení se liší od účelu přezkumného řízení. V něm je měřítkem pouze přezkum a případná náprava nezákonnosti rozhodnutí ve věcech služebního poměru, popřípadě řízení, které mu předcházelo, z hlediska posouzení okolností a právního stavu, který tu byl v době vydání rozhodnutí, a neberou se v úvahu skutkové a právní okolnosti, které nastaly nebo vyšly najevo po právní moci rozhodnutí. Právě to je účelem obnovy řízení.

Obnovu řízení ukončeného pravomocným rozhodnutím služebního funkcionáře upravuje hlava V zákona o služebním poměru, ustanovení § 192. Realizace obnovy řízení umožňuje zásah do existence pravomocného rozhodnutí služebního funkcionáře a představuje tak průlom do překážky věci rozhodnuté (*rei iudicata*). Jedná se o mimořádný opravný prostředek, jehož přípustnost je vázána na zákonem taxativně stanovené důvody.

Hlavním rozdílem mezi obnovou řízení a přezkumným řízením je to, že obnova řízení sleduje v první řadě nápravu vad skutkových, zatímco přezkumné řízení nápravu vad právních.

Podmínkou obnovy řízení není, na rozdíl od soudního přezkumu či ústavní stížnosti, předchozí marné podání řádného opravného prostředku a tím i vyčerpání pořadí služebních funkcionářů.

Některé důvody obnovy řízení mohou být současně i důvodem uplatnění dalšího z mimořádných opravných prostředků, kterým je přezkumné řízení podle § 193. Souběh obnovy řízení však může nastat i s řízením o žalobě podané proti předmětnému rozhodnutí k soudu. Tento souběh je pravděpodobnější, neboť podáním pouhé žádosti na obnovu řízení by v případě jejího zamítnutí byl účastník připraven o možnost podat časově limitovanou žalobu. V případě takto zjištěného souběhu pak soud může řízení přerušit a vyčkat rozhodnutí služebního funkcionáře o mimořádném opravném prostředku, neboť dle § 48 odst.2 písm.a) s.ř.s. tak může předseda senátu učinit tehdy, zjistí-li, že ve věci byl podán zákonem přípouštěný podnět nebo návrh na změnu nebo zrušení rozhodnutí nebo takové řízení bylo zahájeno.

Při splnění zákonných podmínek má účastník řízení právní nárok na obnovu řízení, stejně tak jako je služební funkcionář povinen poté, co tyto důvody zkonstatuje, řízení obnovit. To shledal i Ústavní soud ve svém nálezu sp.zn. ÚS 231/96 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 15, náleží č. 130, str. 235), byť se týká správního řízení podle starého správního řádu: "...Jsou-li tedy splněny podmínky pro povolení obnovy řízení podle tohoto ustanovení (§ 62 odst.1 písm.c) správního řádu-pozn. autora), je povinností správního orgánu obnovu řízení povolit, pouze s výjimkou případů stanovených v odstavci 3 téhož ustanovení." Povolení obnovy správního řízení tedy za splnění uvedených zákonných podmínek a při dodržení zákonných lhůt (§ 63 odst.3 a 4 správního řádu) nezávisí na volné úvaze správního orgánu, a naopak náleží k subjektivním právům účastníka řízení.

Za předpokladu splnění zákonem stanovených podmínek lze řízení ukončené pravomocným rozhodnutím obnovit výlučně na základě žádosti účastníka; uplatňuje se zde zásada dispoziční. Obnova řízení *ex offio* není podle zákona o služebním poměru přípustná. Absence takové možnosti však nemůže vést k ponechání v platnosti rozhodnutí, které bylo pro právní vady vydáno v rozporu s právními předpisy. V takovém případě je možno postupovat podle § 193 v rámci přezkumného řízení. Po celou dobu řízení o žádosti účastníka na obnovu řízení má tento právo plné dispozice s žádostí a je tedy oprávněn ji vzít zpět. Případné zpětvzetí žádosti bez dalšího znamená zastavení řízení.

Zájem na nezměnitelnosti vydaného rozhodnutí, vyplývající z požadavku právní jistoty, vyžaduje časově omezit možnost obnovy řízení. Zákon o služebním poměru proto stanoví pro podání žádosti o obnovu řízení lhůtu, a to jednak subjektivní a jednak objektivní, jejichž délka je dostačující k tomu, aby účastník řízení mohl svoji žádost zvážit, a současně přiměřeně požadavku, aby se s žádostí o obnovu řízení bezdůvodně nevyčkávalo. Žádost o obnovu řízení lze podat do 90 dnů ode dne, kdy se účastník dozvěděl o důvodu obnovy (subjektivní lhůta), nejpozději však do 4 let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí. Vzhledem k procesnímu charakteru lhůt lze dovodit, že se jedná o lhůty propadné, jejichž zmeškání nelze v žádném případě prominout. Oproti předchozí právní úpravě, která na tomto místě konstruovala lhůtu tříletou, došlo k prodloužení této objektivní lhůty ze 3 let na 4 roky, i když např. ve správním řádu zůstala zachována tříletá lhůta, která je typická i pro řízení občanskoprávní (§ 233 odst.2 o.s.ř.).

Přípustnost obnovy řízení váže zákon o služebním poměru na taxativně stanovené důvody.

Prvním důvodem (§ 192 odst.1 písm.a)) je situace, kdy vyjde najevo nová skutečnost, která může mít podstatný vliv na obsah rozhodnutí. Za novou skutečnost se považuje taková skutečnost, která v době původního řízení reálně existovala, ale kterou nemohl účastník, jemuž je tato skutečnost ku prospěchu, bez svého zavinění v tomto řízení uplatnit. Tento důvod obnovy slouží ke korekci postupu služebního funkcionáře, který rozhodnutí vydal, při zjišťování a hodnocení podkladů rozhodnutí.

Pro nové skutečnosti se řízení ve věcech služebního poměru obnovuje dle cit. ustanovení jen za předpokladu, že vyšly najevo po právní moci rozhodnutí a že je účastník v původním řízení nemohl bez své viny uplatnit, např. proto, že listina nebo jiná věc potřebná k provedení důkazu byla nedostupná, že důležitý svědek nebyl dosažitelný nebo dodatečně vypověděl o důležitých skutečnostech. Pokud však účastník řízení doložil požadované doklady, z nichž dovozuje nové skutečnosti, v průběhu odvolacího řízení, není splněna základní podmínka pro povolení obnovy, tj. existence nových skutečností, které nemohly být v řízení uplatněny bez zavinění účastníka řízení, a proto obnova řízení není možná. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp.zn.SJS 357/2004, Sb.NSS 2004,10:923).

Za zaviněné jednání účastníka řízení lze v dané souvislosti považovat jednání, kdy tento o skutečnosti, kterou v žádosti uvádí jako novou a pro kterou žádá o obnovu řízení, věděl a mohl ji v průběhu nalézacího i odvolacího řízení uplatnit. Je bezpředmětné, že účastník skutečnosti, jež v rozhodné době znal, neuplatnil, neboť je v tehdejší kontextu známých skutečností považoval za bezvýznamné.

Druhým v zákoně o služebním poměru vymezeným důvodem obnovy řízení je skutečnost, že rozhodnutí záviselo na posouzení předběžné otázky, o níž bylo příslušným orgánem rozhodnuto jinak (§ 192 odst.1 písm.b)). Důvod podle cit. ustanovení se uplatní pouze za situace, kdy po právní moci rozhodnutí, ohledně kterého je navrhována obnova řízení, jiný příslušný orgán posoudí jinak předběžnou otázku, kterou si předtím vyřešil služební funkcionář sám, tedy posoudí stejnou předběžnou otázku jinak, než tento služební funkcionář.

Vzhledem k tomu, že služební funkcionář je vázán pravomocným rozhodnutím příslušného orgánu o předběžné otázce a probíhá-li před předběžným orgánem řízení o předběžné otázce je služební funkcionář povinen vyčkat pravomocného rozhodnutí o této otázce, připadá jako důvod pro obnovu řízení pouze situace, kdy je pravomocné rozhodnutí příslušného orgánu o předběžné otázce v rámci mimořádných opravných prostředků či soudního přezkumu zrušeno a příslušný orgán rozhodne jinak. Za jiné rozhodnutí o předběžné otázce lze považovat pouze takové rozhodnutí, které původní řešení předběžné otázky mění způsobem, který má na výrok rozhodnutí v řízení, jež má být obnoveno zásadní vliv. Důvodem obnovy proto nebude sice jiné rozhodnutí o předběžné otázce, které však na výsledný výrok napadeného rozhodnutí nemá vliv.

Pokud v průběhu nalézacího či odvolacího řízení nebylo o předběžné otázce pravomocně rozhodnuto, ani řízení zahájeno a služební funkcionář nepodal příslušnému orgánu podnět k zahájení řízení o dané otázce, může si služební funkcionář učinit o této otázce úsudek sám. Bude-li však o této otázce následně zahájeno řízení příslušným orgánem a pravomocné rozhodnutí vyzní odlišně od úsudku, který v dané věci učinil služební funkcionář, je tato skutečnost rovněž pro obnovu řízení. Tímto důvodem bude až pravomocné rozhodnutí příslušného orgánu, nikoliv samotný fakt zahájení řízení či nepravomocné rozhodnutí prvostupňového orgánu.

Třetím a posledním z taxativně uvedených důvodů obnovy řízení je situace, kdy se napadené rozhodnutí opírá o důkaz, o němž se zjistilo, že je nepravdivý. Důvod či příčina jejich nepravdivosti není v dané souvislosti rozhodující. Může se jednat například o nepravdivé svědecké výpovědi, nesprávné znalecké posudky, padělané veřejné listiny, nepravdivá čestná prohlášení či účelově zmanipulovaný spisový materiál.

Již ze samotné dikce zákona o služebním poměru, že se rozhodnutí musí o nepravdivý důkaz opírat lze dovodit, že obnovit řízení lze z tohoto důvodu pouze tehdy, pokud provedení nových důkazů, nahrazujících důkazy nepravdivé či jejich pouhé odstranění bude mít vliv na výrok napadeného rozhodnutí. Řízení se proto neobnoví tehdy, pokud byl sice provedený důkaz shledán nepravdivým, ale tento neměl na výrok rozhodnutí žádný vliv.

Pro obnovení řízení z některého výše uvedeného důvodu však zákon o služebním poměru vyžaduje splnění ještě další podmínky, a tou je, že tyto výše popsané skutečnosti mohou mít podstatný vliv na obsah rozhodnutí. Služební funkcionář, jež o obnovení řízení rozhoduje, neposuzuje zda tyto skutečnosti podstatný vliv na rozhodnutí mají, nýbrž zda jsou způsobilé tento podstatný vliv mít. Za podstatný vliv lze považovat takový význam těchto skutečností, že tyto jsou způsobilé zásadně ovlivnit výrok napadeného rozhodnutí. Vliv toliko na odůvodnění rozhodnutí nelze považovat za podstatný vliv, který by odůvodnil obnovu řízení. Ty skutečnosti, které nejsou způsobilé, ani po svém provedení ovlivnit původní výrok rozhodnutí a tudíž na něj nemají podstatný vliv, nejsou důvodem obnovy řízení. Důvodem obnovy pak nejsou ani skutečnosti, které by na rozhodnutí měly vliv pouze nepatrný v tom, že by v důsledku provedení důkazů z nich plynoucích došlo toliko k úpravě odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Vedle obecných **náležitostí** (§ 175) nejsou zákonem o služebním poměru kladeny na žádost o obnovu řízení žádné zvláštní formální ani obsahové náležitosti. Žádost o obnovu řízení tedy musí obsahovat pouze obecné náležitosti podání (musí z ní být patrné, kdo ji podává, které věci se týká a co se navrhuje). Zákon o služebním poměru proto neklade na náležitosti žádosti o obnovu řízení takové nároky, jak to činil pro návrh na obnovu řízení např. starý správní řád. Podle ustanovení § 63 odst.2 starého správního řádu bylo třeba v návrhu na obnovu řízení uvést důvody obnovy řízení a skutečnost svědčící o tom, že je návrh podán včas. V návrhu na povolení obnovy řízení proto nestačilo jen obecně poukázat na některý z důvodů uvedených v ustanovení § 62 odst.2 správního řádu, ale účastník musel uvést konkrétní skutečnosti, o něž svůj nárok opíral. Rovněž měl uvést, kdy se o skutečnostech dozvěděl a proč je nemohl uplatnit ještě v průběhu původního řízení a též svůj názor, proč měly mít podstatný vliv na rozhodnutí (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze z 1.9.1999, sp.zn.SJS 785/2001 [SoJ.2001,2:151]).

Zákon o služebním poměru neřeší otázku, ke kterému služebnímu funkcionáři se žádost o obnovu řízení podává. Absenci takového ustanovení lze odstranit užitím obecných

ustanovení podání (§175 odst.1), dle kterého činí účastník podání tomu služebnímu funkcionáři, který je oprávněn ve věci rozhodnout. Právě úprava věcné příslušnosti obsažená v odstavci 3 § 192, podle něhož nové řízení ve věci provede služební funkcionář, který rozhodnutí vydal, je ovšem velmi diskutabilní. Ze zákonné dikce lze dovést, že se jedná a o služebního funkcionáře, který rozhodoval v první instanci, tedy rozhodoval ve věci. Nezdá se být z tohoto pohledu podstatné, že toto rozhodnutí později přezkoumával také odvolací orgán. Novým rozhodnutím ve věci se ale původní rozhodnutí ruší a v ustanovení odstavce 4 není řešeno, co se stává s případným rozhodnutím odvolacím, které potvrzovalo původní prvoinstanční rozhodnutí. Bylo by nutno je zrušit podle § 93 zákona v přezkumném řízení. Nebylo by vhodné, aby rozhodnutí odvolacího orgánu rušil služební funkcionář na nižším stupni řízení. Proto lze učinit závěr, že v obnoveném řízení rozhoduje vždy služební funkcionář, který rozhodoval v původním řízení jako poslední.⁴⁴⁾

V řízení podle § 192 zákona o služebním poměru nelze, na rozdíl od obnovy řízení podle správního řádu, rozeznávat dvě stadia, a to stadium, kdy se rozhoduje o povolení obnovy řízení a vlastní obnovení řízení zakončené novým meritorním rozhodnutím.

Shledá-li služební funkcionář existenci podmínek přípustnosti žádosti o obnovu řízení z pohledu zákonem stanovených podmínek, řízení obnoví bez dalšího. V opačném případě by měl služební funkcionář rozhodnout o nepovolení obnovy řízení.

Pozornost v této souvislosti zaslouží vývoj právní úpravy a judikatury vztahující se k procesní úpravě správního soudnictví k původní části páté občanského soudního řádu, ve znění účinném do konce roku 2002, a to konkrétně k povaze rozhodnutí správního orgánu o zamítnutí návrhu na obnovu řízení správního řízení (§ 62 a násl.zákona č. 71/1967 Sb.). Připomenout zaslouží text ustanovení § 248 odst.2 písm.e) o.s.ř. "Soudy dále nepřezkoumávají rozhodnutí správních orgánů předběžné, procesní nebo pořádkové povahy". Starší judikatura Vrchního soudu v Praze a krajských soudů mezi léty 1992 až 1997, vylučovala rozhodnutí správního orgánu o zamítnutí návrhu na obnovu správního řízení (§62 a násl.zákona č. 71/1967 Sb.) z kognice správního soudu. Do doby vydání nálezu Ústavního soudu dne 13.6.1997 IV. ÚS 366/96⁴⁵⁾, zkoumající tento problém již v ústavně právní rovině, se obecné soudy řídily právním názorem Vrchního soudu v Praze, publikovaným pod č. 42/95 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, v němž je výslovně konstatováno, že rozhodnutí správního orgánu o zamítnutí návrhu na obnovu řízení, je rozhodnutím procesní povahy, a proto jako takové nemůže být ve smyslu ustanovení § 248 odst.2 písm.e) o.s.ř. přezkoumáváno soudem. O nemožnosti přezkumu rozhodnutí o zamítnutí návrhu na obnovu řízení nebyly do té doby nejen v soudní praxi, ale ani v právní teorii pochybnosti (Občanský soudní řád komentář, 2.vydání 1996, str.698).

⁴⁴⁾Tomek, P.:Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů, ANAG, Olomouc 2007, str.336-337

⁴⁵⁾Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek č. 8., Nález č. 78, str.247

V citovaném nálezu Ústavní soud vyslovil, že nesdílí názor, k němuž dospěl Vrchní soud v Praze v rozhodnutí z 29.8.1994, sp.zn.7A 32/94, publikovaném pod č. 42/1995 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek, že totiž rozhodnutí správního orgánu o zamítnutí návrhu na obnovu řízení je rozhodnutím procesní povahy, jež jako takové nemůže být přezkoumáno soudem. I když v této fázi řízení rozhodnutí správního orgánu vykazuje navenek znaky rozhodnutí procesní povahy, může totiž ve skutečnosti implikovat i hmotněprávní aspekty a proto v naznačeném směru není rozhodnutí správního orgánu o zamítnutí návrhu na obnovu správního řízení rozhodnutím pouhé procesní povahy, a že proto není vyloučeno jeho přezkoumání v řízení podle ustanovení § 244 a násl.o.s.ř.

Legislativní vývoj pokračoval tím, že slova "rozhodnutí procesní povahy" byla z textu § 248 odst.2 o.s.ř. vypuštěna novelou č. 30/2000 Sb. s účinností od 1.1.2001; stalo se tak ale proto, že toto ustanovení bylo v aplikační praxi soudů nepřiměřeně nadužíváno na újmu účastníků řízení i pro případy, kdy žalobci se marně domáhali ochrany svých -skutečně existujících procesních práv; tím soudy překračovaly původní záměr zákonodárce. Zmíněná novela nahradila vypuštěný text slovy "rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení správního řízení"; tato textace byla později převzata jako ústavně konformní i do textu soudního řádu správního (§ 70 písm.c) s.ř.s.).

Tento legislativní posun se zdá býti logický, protože za existence kompetenční výluky "rozhodnutí procesní povahy" ji soudy ve značné míře využívaly jako důvod odmítnutí návrhu (podle tehdejšího práva zastavení řízení), aniž by bylo nutno blíže zkoumat právní povahu napadeného správního aktu, protože jeho procesní povaha bylo mimo pochybnost. Po novele občanského soudního řádu zákonem č. 30/2000 Sb., která vypustila slova "rozhodnutí procesní povahy", bylo ovšem nutno zabývat se vlastní podstatou rozhodnutí o zamítnutí žádosti.

Nové rozhodnutí vydané v obnoveném řízení je novým rozhodnutím ve věci, nahrazujícím původní rozhodnutí obnovou dotčená, má tedy povahu prvoinstančního rozhodnutí. Proto je možno proti němu podat odvolání (rozklad).

2. Přezkumné řízení

K mimořádným opravným prostředkům se dále řadí přezkumné řízení, přestože není klasickým opravným prostředkem. Narozdíl od obnovy řízení se přezkumné řízení nezahajuje na návrh účastníka řízení; účastník řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí ve věcech služebního poměru, není nadán aktivní legitimací k podání návrhu na zahájení přezkumného řízení, nýbrž pouze a jenom z "moci úřední". Účastník řízení však může dát k provedení přezkumného řízení podnět; ten však není návrhem na zahájení řízení a služební funkcionář není tímto podnětem vázán. Což ovšem neznamená, že jsou-li důvody pro přezkoumání pravomocného rozhodnutí, může oprávněný služební funkcionář zahájení řízení odmítnout.

Podnět účastníka řízení je pouze jedním z několika titulů k zahájení přezkumného řízení. Dalším je např. vlastní činnost bezpečnostního sboru, zejména dohledová, prověřková, dále pak podnět jakéhokoliv, byť přímo nezainteresovaného subjektu, např. kontrolního či inspekčního orgánu.

Přezkumné řízení je institutem, který umožňuje přezkoumat pravomocné rozhodnutí, o němž se dodatečně zjistí, že je v rozporu s právními předpisy. Kritériem přezkoumání není tedy věcná správnost nebo jiná hlediska, která mohou hrát roli při obnově řízení, ale pouze zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí. Smyslem této úpravy je zabezpečit, aby pokud možno každá nezákonnost byla napravena a každé rozhodnutí vydané v rozporu s právními předpisy bylo zrušeno. Na druhé straně se sleduje zájem na stabilitě právních vztahů a právní jistotě a ochraně nabytých práv. To se promítá do požadavku, aby přezkumné řízení bylo zahájeno nejdéle do 4 let ode dne nabytí právní moci přezkoumávaného rozhodnutí a rozhodnutí v přezkumném řízení bylo vydáno do 5 let ode dne nabytí právní moci přezkoumávaného rozhodnutí. První ze lhůt lze označit za lhůtu propadnou, druhou za lhůtu pořádkovou.

K přezkumnému řízení je dle § 193 příslušný ministr. Neplatí to však bezvýjimečně. Obdobně jako v případě řádného opravného prostředku, lze i v přezkumném řízení použít autoremedury. Služební funkcionář, který rozhodnutí vydal, popř. bylo-li vedeno odvolací řízení, odvolací orgán, může v přezkumném řízení rozhodnout, vyhoví-li v celém rozsahu podnětu účastníka, vzhledem k tomu, že podnět k přezkoumání rozhodnutí může účastník řízení podat nejen u ministra, ale i u uvedených služebních funkcionářů. Nevyhoví-li plně účastníku řízení, je jeho povinností postoupit podnět ministru (§ 175 zákona).

Dojde-li oprávněný služební funkcionář v přezkumném řízení k závěru, že přezkoumávané rozhodnutí je skutečně v rozporu s právními předpisy, rozhodnutí zruší, a je-li to důvodné, rozhodne též ve věci samé. Vychází přitom z právního stavu a skutkových okolností existujících v době jeho vydání, nikoliv v době rozhodování. Naproti tomu zákon neupravuje postup služebního funkcionáře, který vede přezkumné řízení, pokud shledá přezkoumávané rozhodnutí zcela v souladu s právními předpisy. Lze dovodit, že v takových případech služební funkcionář řízení zastaví.

Rozhodnutí v přezkumném řízení je rozhodnutím prvoinstančním. Proto zákona o služebním poměru stanoví, že proti tomuto rozhodnutí je možno podat odvolání nebo rozklad.

Kapitola IV: Poradní komise

Zákon o služebním poměru tradičně zakotvuje institut poradní komise, na základě jejíhož návrhu rozhoduje služební funkcionář o odvolání (rozkladu), v obnoveném řízení, v přezkumném řízení a nově též o námitkách proti služebnímu hodnocení. Jak je již z názvu komise zřejmé, je poradní komise orgánem, který má výlučně poradní charakter. Neprojednání opravného prostředku v poradní komisi je sice porušením zákona, ale nemá za následek neplatnost rozhodnutí. Služební funkcionář není povinen akceptovat právní názor poradní komise; může tedy rozhodnout i jinak, než mu doporučila poradní komise.

Poradní komise je povinna zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, v rozsahu, který je nezbytný pro rozhodnutí, a za tím účelem si opatřit potřebné důkazy pro své doporučení. Členové poradní komise odpovídají z výkonu své činnosti pouze služebnímu funkcionáři, jemuž je doporučení určeno. Odvoláním napadené rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, přezkoumává poradní komise v rozsahu, jaký je uveden v odvolání. Zákonost přezkoumává v celém rozsahu. K vadám řízení je povinna přihlížet jen tehdy, pokud by mohly mít vliv na zákonost nebo správnost napadeného rozhodnutí.

Spisovou agendu související s činností poradní komise vede tajemník, který dbá na dodržování zákonných lhůt pro vyřízení odvolání, kontroluje úplnost spisového materiálu a zabezpečuje jeho neprodlené doručení předsedovi senátu.

Členy poradní komise jmenuje a pravidla jejího jednání stanoví služební funkcionář, pro kterého poradní komise připravuje návrh rozhodnutí. Ministr vnitra tak učinil pokynem č. 43 ze dne 26.června 2007⁴⁶⁾, jímž stanovil komisi k projednávání rozkladů proti rozhodnutí ministra vnitra, odvolání proti rozhodnutím služebních funkcionářů, je-li odvolacím orgánem ministr vnitra a rovněž k projednávání podnětů na přezkoumání pravomocných rozhodnutí v přezkumném řízení.

Poradní komisi policejního prezidenta zřídil policejní prezident rozkazem č. 157 ze dne 29.12.2006⁴⁷⁾. Poradní komise policejního prezidenta projednává odvolání proti rozhodnutím vydaných ve věcech služebního poměru, dále žádosti o obnovu řízení a podněty na přezkoumání u pravomocných rozhodnutí vydaných policejním prezidentem nebo jeho náměstkou ve věcech služebního poměru.

⁴⁶⁾Věstník Ministerstva vnitra, ročník 2007, částka 64

⁴⁷⁾Sbírka interních aktů řízení, ročník 2006, částka 184

senát
odbo
toho
lze n

tajen
který
infor
jim :
jedn
jinýc

doka
sená
před
jejic

odvo
proj
rozl
pro
V p
říze
neb

Ze členů poradní komise jsou pro projednávání odvolání tvořeny tři až pětičlenné senáty, v jejichž čele stojí předseda. Složení senátu musí být vždy zárukou co největší odbornosti, nestrannosti a objektivity. Předseda poradní komise proto rozhodne o vyloučení toho člena senátu, u něhož s ohledem na vztah k projednávané věci nebo k účastníkovi řízení lze mít pochybnosti o jeho nepodjatosti.

Složení senátu, který věc projedná, oznámí odvolateli poradní komise prostřednictvím tajemníka. Jednání senátu je neveřejné. Požádá-li o to odvolatel nebo služební funkcionář, který napadené rozhodnutí vydal, přizve je, popřípadě i další osoby, pokud mohou poskytnout informace potřebné pro posouzení věci, předseda poradní komise k jednání senátu a poskytne jim slovo. Pokud jsou na jednání senátu přizváni současně služební funkcionář i odvolatel, jedná s nimi senát odděleně; s odvolatelem jedná vždy po služebním funkcionáři nebo i po jiných přizvaných osobách.

V případě, že v průběhu odvolacího řízení dojde k doplnění materiálů (provedení dokazování, vyžádání odborného vyjádření, znaleckého posudku apod.), vyzve předseda senátu odvolatele, aby se ve stanoveném termínu s ohledem na běh pořádkové lhůty vyjádřil před vydáním rozhodnutí k novým podkladům, ke způsobu jejich zjištění, popř. k návrhu na jejich doplnění.

Po ukončení dokazování se senát hlasováním usnese na doporučení vyřízení věci odvolacímu orgánu a návrh rozhodnutí odvolacího orgánu spolu s dokumentací projednávaného odvolání předloží bez zbytečného odkladu odvolacímu orgánu. V případě rozhodování o žádosti o obnovu řízení se senát usnese, zda odvolacímu orgánu doporučí provést ve věci nové řízení, včetně vydání nového rozhodnutí, nebo obnovu řízení nepovolit. V případě rozhodování o podnětu k přezkoumání pravomocného rozhodnutí v přezkumném řízení se senát usnese, zda navrhne odvolacímu orgánu podnětu vyhovět v celém rozsahu, nebo podnětu nevyhovět a předložit jej ministrovi vnitra.

ČÁST PÁTÁ: VÝKON ROZHODNUTÍ

Výkon rozhodnutí nelze chápat jako přirozené či nezbytné vyústění řízení ve věcech služebního poměru. Dojde-li k dobrovolnému splnění povinnosti uložené rozhodnutím ve věcech služebního poměru, k výkonu rozhodnutí nedojde. Výkon rozhodnutí představuje možné, nikoliv však nezbytné stadium řízení ve věcech služebního poměru, spočívající v nuceném vymáhání splnění povinnosti vyplývající z rozhodnutí služebního funkcionáře, nebyla-li tato povinnost splněna dobrovolně.

Pro výkon rozhodnutí je příznačné, že probíhá bez ohledu na vůli povinné osoby, resp. často dokonce proti její vůli. Nesmí-li být nikdo nucen činit, co zákon neukládá (čl.2 Listiny), a lze-li ukládat povinnosti pouze na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod (čl.4 odst.1 Listiny), pak tato ustanovení platí pro výkon rozhodnutí tím spíše, neboť výkon rozhodnutí není ničím jiným než systematickým vynucováním splnění povinnosti. To klade zvláštní požadavky na záruky zákonného postupu při výkonu rozhodnutí, na přesná pravidla jeho provádění.

Český právní řád umožňuje provést výkon rozhodnutí služebního funkcionáře ve věcech služebního poměru hned ve třech různých a relativně odlišných právních režimech:

- výkon rozhodnutí vedený služebním funkcionářem v řízení ve věcech služebního poměru podle zákona o služebním poměru
- výkon rozhodnutí prováděný soudem podle občanského soudního řádu⁴⁸⁾
- výkon rozhodnutí prováděný soudním exekutorem podle exekučního řádu(tzv.exekuce)⁴⁹⁾

Exekuční řízení stejně jako soudní výkon rozhodnutí spadá do oboru občanského práva procesního, ponechme proto tuto problematiku stranou a v dalším textu se zaměříme již jen na výkon rozhodnutí prováděný služebním funkcionářem v rámci řízení ve věcech služebního poměru.

Právní úprava výkonu rozhodnutí je normativně upravena v části dvanácté, hlavě VI, § 195 zákona o služebním poměru. Systematické zařazení výkonu rozhodnutí na samý závěr formálního řízení ve věcech služebního poměru vyplývá z logiky věci. Vynucení splnění uložených povinností nastupuje vždy až jako poslední krok v řízení ve věcech služebního poměru, když nejprve musely být nějaké povinnosti v nějaké lhůtě účastníku řízení uloženy a posléze jimi dobrovolně neplněny.

⁴⁸⁾ Část šestá zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

⁴⁹⁾ Část první zákona 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti

Ustanovení o výkonu rozhodnutí odstraňuje nejasnosti v oblasti oprávnění bezpečnostního sboru při výkonu rozhodnutí, které vyplývaly z předchozí právní úpravy. Zákon o služebním poměru stanoví oprávnění služebního funkcionáře v případě, kdy účastník řízení ve stanovené lhůtě nesplnil povinnost k peněžitému plnění, která mu byla uložena vykonatelným rozhodnutím, realizovat výkon rozhodnutí formou rozhodnutí o srážkách z jeho služebního příjmu nebo výsluhových nároků.

Z toho plyne, že základní podmínkou výkonu rozhodnutí podle zákona o služebním poměru je existence podkladu pro výkon rozhodnutí (tzv. exekučního titulu), kterým je vykonatelné rozhodnutí služebního funkcionáře ukládající povinnost k peněžitému plnění, další podmínkou pak skutečnost, že účastník řízení ve stanovené lhůtě povinnost k peněžitému plnění uloženou vykonatelným rozhodnutím, dobrovolně nesplnil, tzn. marně uplynula lhůta k plnění.

Omezuje-li se výkon rozhodnutí pouze na výkon, jehož předmětem je povinnost peněžitého charakteru, odpovídají tomu i v zákoně o služebním poměru uvedené prostředky výkonu rozhodnutí. Podle zákona o služebním poměru je služební funkcionář oprávněn realizovat výkon rozhodnutí pouze formou rozhodnutí o srážkách ze služebního příjmu nebo výsluhových nároků příslušníka nebo bývalého příslušníka. Z toho vyplývá, že služební funkcionář může výkon rozhodnutí vést pouze proti příslušníkovi, nebo bývalému příslušníkovi, neboť jiný účastník řízení nemá nárok na služební příjem nebo výsluhové nároky.

Na subjekt, vůči němuž má účastník řízení nárok na některý ze shora uvedených příjmů, se hledí jako na plátce mzdy, jež je při provádění srážek povinen postupovat podle příslušných ustanovení občanského soudního řádu o výkonu rozhodnutí, zejména § 276-§ 302. Určitá jedinečnost tohoto způsobu výkonu rozhodnutí spočívá v tom, že v něm sehrávají významnou úlohu sociální hlediska na straně povinného účastníka. Je tomu tak proto, že uvedené příjmy jsou ve větším či menším rozsahu určeny k uspokojování základních životních potřeb povinného i osob na něm svou výživou závislých. Tyto příjmy mu proto nemohou být odčerpány tak, aby nemohl z uvedených příjmů uhrazovat zmíněné potřeby a konec konců i takové, které jsou nezbytné pro obnovování jeho pracovní výkonnosti. Určitá část uvedených příjmů musí proto zůstat exekučním postihem nedotčena. Jde o tzv. základní nepostižitelnou částku, která nesmí být povinnému z měsíční mzdy srážena; způsoby jejího výpočtu stanoví nařízením vláda České republiky (§278 o.s.ř.)⁵⁰⁾.

Nelze-li výkon rozhodnutí zajistit shora uvedeným způsobem (jedná-li se o jiného účastníka řízení, či jde-li o výkon nepeněžitého plnění) a usiluje-li služební funkcionář o dosažení splnění vykonatelným rozhodnutím uložené povinnosti musí podat soudu návrh na nařízení výkonu rozhodnutí a provedení dle části šesté o.s.ř., popř. využít prostředků zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti. Takový postup lze ovšem označit za značně problematický. Z povahy věci se totiž celá řada rozhodnutí fakticky

⁵⁰⁾ Winterová, A. a kol.: Civilní právo procesní, Linde Praha, 2002, str.518-521

vykonává přímým vynucením i bez zásahu soudu. Např. rozhodnutí o převelení policisty do jiného místa, než je jeho místo služebního působiště, se při nenastoupení policisty v nově určeném místě vynucuje uložením kázeňského trestu, rozhodnutí o zproštění výkonu služby, kterým se, byť nepřímo, vyjadřuje povinnost policisty nedocházet po určitou dobu na pracoviště, se vykoná přímým vynucením již při zabránění vstupu do objektu bezpečnostního sboru, apod.

ČÁST ŠESTÁ: OCHRANA VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ

Reformou správního soudnictví přešla Česká republika od 1.1.2003 do nové etapy ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob před nezákonnými zásahy veřejné správy; současnou aktivací Nejvyššího správního soudu byl splacen ústavní dluh, trvajícím od roku 1993.

K obnově správního soudnictví, potlačeného po roce 1948, došlo již v roce 1991 Listinou. Procesní úprava, tehdy účinná od roku 1992, však byla přijata s některými nedostatky a záhy se dostala do rozporu s mezinárodními závazky České a Slovenské Federativní republiky (neakceptace čl.6 odst.1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod v našem právním řádu (dále jen Úmluva), resp. ústavním pořádku). Podle čl.6 odst.1 Úmluvy "Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem (originálním textu „tribunál“), zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu“.

Správní soudnictví v ČR podle právní úpravy platné do 31.12.2002 existovalo na kasačním principu. Soud nemohl rozhodnout ve věci samé, nezjišťoval sám skutkový stav, nehodnotil jej, ale nalézal jen o zákonnosti rozhodnutí, což nebylo v souladu v cit.čl.Úmluvy⁵¹⁾.

Novou právní úpravu nakonec významně podpořil Ústavní soud, který svým náležením ze dne 27.6.2001 (Pl.ÚS 16/99) ze dne 27.6.2001 zrušil s účinností od 1.1.2003 celou pátou část občanského soudního řádu, a tím donutil zákonodárce k dokončení úpravy správního soudnictví. V citovaném rozhodnutí Ústavní soud konstatoval nedostatky tehdejší právní úpravy s podrobnou argumentací, zdůrazňující především její ústavní a mezinárodněprávní deficity. Mezi jiným vytkl, že některé aktivity veřejné správy, stejně jako její případná nečinnost, nejsou pod kontrolou soudní moci vůbec. Dále pak ne každý, kdo může být ve svých právech dotčen správním rozhodnutím, má právo obrátit se na soud, pokud i takové právo má, není stranou v plnohodnotném „fair procesu“ ve smyslu čl.6 odst.1 Úmluvy, ač by tomu tak v řadě věcí být mělo. Konečnost některých rozhodnutí (zastavení řízení) pak dle Ústavního soudu mohl vést i k odmítnutí spravedlnosti.

Otevřela se tak cesta k parlamentnímu prosazení-v té době již prakticky připravených- tří nových zákonů, které institucionálně, kompetenčně i procesně novou právní úpravu legislativně založily. Jde o zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, doprovodný zákon č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního, a zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Přijetím s.ř.s. došlo s účinností od 1.1.2003 k přesunu právní úpravy správního soudnictví do uvedeného zvláštního procesního předpisu a část pátá občanského soudního řádu dostala nový obsah. Reforma správního soudnictví znamenala renesanci dualismu práva, totiž jeho dělení

⁵¹⁾ Hlavsa, P.: Občanský soudní řád, Soudní řád správní, s komentářem, Linde Praha 2003, str.374

na právo soukromé a právo veřejné. Správní soudy (specializované senáty krajských soudů a Nejvyšší správní soud) se staly soudy práva veřejného tím, že jim zákon svěřil poskytování ochrany veřejným subjektivním právům v procesu upraveném samostatným zákonem - soudním řádem správním. Rozhodování ve věcech soukromoprávních (které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů), o nichž podle zákona rozhodly jiné orgány než soudy, nyní náleží soudům, které přitom postupují podle nové části páté občanského soudního řádu.

Pro správní soudnictví se tak stává typické sepjetí kategorie správy a kategorie soudnictví. Jde tu vlastně o specifickou konkurenci závislého (tj. na pokynech a instrukcích vyššího orgánu závislého) úřadu správního s (nezávislým) soudem při aplikaci jedné právní normy v jednom a konkrétním případě, a to tak, že nejdříve nastupuje příslušnost úřadu správního, a když tento své příslušnosti použil, nastupuje příslušnost soudu za tím účelem, aby akt správního úřadu byl kontrolován. Dalším důležitým znakem správního soudnictví je, že pozice správy a účastníka se narovnává a oba stojí před orgánem nezávislým a nestranným s rovnými procesními právy a povinnostmi.

Adresáti konkrétních rozhodnutí vydaných v řízení ve věcech služebního poměru podle zákona o služebním poměru mohou hájit i prosazovat svá práva především podle zákona o služebním poměru. Tento proces probíhá zásadně ve dvou instancích, aniž by překročil rámec samotného správního orgánu, a je tedy vázán na strukturu jejích orgánů. Ti, kdo pokládají rozhodnutí služebního funkcionáře za nesprávné mají možnost využít opravného prostředku a dosáhnout jím nápravy závadného stavu. O opravném prostředku rozhodují zásadně nadřízené orgány a osoba tvrdící, že došlo k porušení jejích práv, nemá zaručeno - ve spravedlivé míře - že rozhodoval orgán nezávislý a nestranný. Řízení je neveřejné a převládá v něm zásada písemnosti.

Jedinou zárukou takového spravedlivého rozhodování může poskytnout jedině soud - v rámci správního soudnictví po vyčerpání řádných opravných prostředků. Přezkoumávání rozhodnutí služebních funkcionářů soudy je specifickým způsobem přezkumu rozhodnutí ve věcech služebního poměru. Ustanovení § 196 zákona o služebním poměru stanoví, že účastník může podat žalobu u soudu proti rozhodnutí, které bylo vydáno v řízení podle tohoto zákona a stanoví pro podání žaloby lhůtu. Aniž by zákon obsahoval též odkaz na postup podle soudního řádu správního, k přezkumu rozhodnutí dochází v rámci správního soudnictví podle zmíněného zvláštního předpisu (soudního řádu správního). Bez ohledu na založení soudního přezkumu pravomocného rozhodnutí služebního funkcionáře v posledně citovaném ustanovení zákona o služebním poměru, je věcná příslušnost soudu k přezkoumání rozhodnutí správního orgánu dána vždy, jsou-li splněny podmínky stanovené v soudním řádu správním. Zvláštní zákon pak může ve smyslu § 6 s.ř.s. určitá rozhodnutí vyloučit, což ostatně zákon o služebním poměru nečiní. Ustanovením § 196 zákona o služebním poměru zákonodárce napravil svou podstatou legislativní nedopatření předchozí právní úpravy platné

do 31.12.2002
Citované ustanovení
ve výčtu vý
výčtu (enum
práv a svob
rozhodnutí
186/1992 S
jejichž přez
nikoli jiná
tak v žádn
31.12.2002
správním v
vyložil, ve
dotčeného
přezkumu.
konkrétníci

Vrátit
jak je zako
rozhodnutí
zákon, sh
funkcionář
služebním
vedeného
funkcionář
jimiž se z
tedy jsou

Žal
zrušeno.
jednání, k
žádat nan

Sní
stavu nej
zákonně
poměru
zákonu l
upravuje

52) Tomek
53) Nález

do 31.12.2006 (§ 137 zákona č. 186/1992 Sb.), které po mnoho let vyvolávalo nedorozumění. Citované ustanovení upravovalo možnost domoci se na soudě přezkoumání pouze některých, ve výčtu výslovně uvedených, rozhodnutí služebních funkcionářů, tedy princip pozitivního výčtu (enumerací), a to přestože již od 1.1.1992 platila a byla účinná Listina základních práv a svobod, která založila generální přezkumnou klauzuli správních rozhodnutí (a tím i rozhodnutí ve věcech služebního poměru) soudem⁵²⁾. Ustanovení § 137 odst.1 zákona č. 186/1992 Sb. sice výslovně vyjmenovávalo některá rozhodnutí služebních funkcionářů, jejichž přezkoumání se mohl policista návrhem domáhat, nestanovilo však, že pouze tato, a nikoli jiná rozhodnutí, jsou soudem přezkoumatelná. Ze znění tohoto ustanovení nebylo lze tak v žádném případě dovodit, že by ve smyslu § 248 odst.3 o.s.ř.(ve znění účinném do 31.12.2002) vylučovalo přezkum ostatních, zde nevyjmenovaných rozhodnutí. Pochybnosti o správném výkladu dotčených ustanovení odstranil svým nálezem také Ústavní soud⁵³⁾. Ten vyložil, ve smyslu výše uvedeném, že sám fakt, že určité rozhodnutí není uvedeno ve výčtu dotčeného ustanovení, neznamená, že takové rozhodnutí je vyloučeno ze soudního přezkumu. Ustanovení zvláštního zákona, upravující možnost soudního přezkumu určitých konkrétních rozhodnutí, pokud zároveň nevylučují přezkum ostatních, nemají právní význam.

Vrátíme-li pozornost k platné právní úpravě správního soudnictví, jehož koncepce tak, jak je zakotvena v soudním řádu správním, vychází z obecné přípustnosti soudního přezkumu rozhodnutí správního orgánu, vyloučeného pouze tehdy, stanoví-li tak tento nebo zvláštní zákon, shledáváme, že soudní řád správní ani zvláštní zákon rozhodnutí služebního funkcionáře vydaného v řízení ve věcech služebního poměru policisty podle zákona o služebním poměru nevyloučil z rozhodování soudů ve správním soudnictví (§ 6 s.ř.s.). Z uvedeného lze učinit závěr, že soudnímu přezkumu podléhají všechna rozhodnutí služebních funkcionářů vydaná v řízení ve věcech služebního poměru podle zákona o služebním poměru, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti účastníka řízení, tedy jsou materiálně „rozhodnutím“ ve smyslu § 65 odst.1 s.ř.s.

Žalobce se v těchto případech žalobou domáhá toho, aby takové rozhodnutí bylo zrušeno. Policista, který byl potrestán za správní delikt (za kázeňský přestupek nebo za jednání, které má znaky přestupku), a má za to, že uložený trest je zjevně nepřiměřený, může žádat namísto toho, aby uložený trest byl zmírněn nebo do něj bylo upuštěno.

Snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích a urychlení procesu rozhodování, to vše jsou důvody pro zákonné zakotvení lhůty pro podání žaloby ve správním soudnictví. Zákon o služebním poměru stanoví, že žalobu proti rozhodnutí služebního funkcionáře vydaného podle tohoto zákona lze podat do 60 dnů od právní moci rozhodnutí. Zákon o služebním poměru tedy upravuje lhůtu, ve které je třeba žalobu proti rozhodnutí služebního funkcionáře podat,

⁵²⁾ Tomek, P.: Služební poměr s komentářem, ANAG, Olomouc 2001, str. 171

⁵³⁾ Nález Ústavního soudu sp.zn.I.ÚS 4/1996 ze dne 30.6.1996, Sb.n.u.ÚS Svazek č.5, Nález č. 70, str. 533

odchylně od obecné lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 72 odst.1 s.ř.s. stanovené v délce dvou měsíců od oznámení rozhodnutí doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem.

Byla-li podána žaloba proti pravomocnému rozhodnutí služebního funkcionáře, kterým se ukládá kázeňský trest, náhrada škody nebo povinnost vrátit bezdůvodné obohacení, odkládá se vykonatelnost tohoto rozhodnutí do nabytí právní moci rozhodnutí soudu (§ 196 odst.2 zákona).

V předchozím výkladu jsem se věnovala pouze žalobám, kterými lze napadnout rozhodnutí služebního funkcionáře. Ty v praxi patří bezesporu k těm nejpoužívanějším. Pro úplnost zbývá dodat, že soudní řád správní přinesl možnost podat žalobu a domoci se ochrany práv i v jiných případech. Za zmínku stojí žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Na absenci podobného právního nástroje bylo před schválením soudního řádu správního dlouhodobě poukazováno. Již v polovině 90.let 20.století zaujal Ústavní soud názor, že jiným zásahem do ústavně zaručených základních práv a svobod je i nečinnost orgánu veřejné moci tam, kde bylo třeba být činným. Nečinností je porušováno mj. též základní právo účastníků řízení na projednání věci „bez zbytečných průtahů“ ve smyslu článku 38 odst.2 Listiny základních práv a svobod a článku 6 odst.1 evropské Úmluvy. Jádrem argumentace Ústavního soudu byl vždy názor, že jakékoli obtíže orgánů veřejné moci nelze přenášet k tíži občanů, kteří právem očekávají vyřízení své věci v přiměřené lhůtě.⁵⁴⁾

Může dojít k situaci, kdy služební funkcionář na podanou žádost účastníka, jíž se zahajuje řízení ve věcech služebního poměru, vůbec nereaguje, nebo se jím vedené řízení příliš protahuje. Pro tyto případy zavedl soudní řád správní v § 79 a násl. tzv. žalobu na ochranu proti nečinnosti. Zákonodárce navíc se žalobou proti nečinnosti počítá pro případy, kdy žalobce bezvýsledně vyčerpал prostředky ochrany proti nečinnosti stanovené procesním předpisem platným pro řízení u správního orgánu, jimiž při schvalování s.ř.s. myslel zhruba ty prostředky, které byly s legislativním zpožděním zavedeny do § 80 správního řádu. Obdobu takových opatření proti nečinnosti ovšem v zákoně o služebním poměru nenalezneme.

Rozsah soudní ochrany dle § 79 s.ř.s. je omezen toliko na uložení povinnosti nečinnému orgánu vydat rozhodnutí a stanovit k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon.

Samozřejmě stejně jako vždy, kdy se jedná o využívání právních prostředků, je důležité sledovat dodržení zákonem předepsaných lhůt. Žalobu proti nečinnosti lze podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci marně uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním

⁵⁴⁾ Poprvé toto konstatoval Ústavní soud ve vztahu k nečinnosti soudů-viz nálezy sp.zn.IV.ÚS 55/94. V dalších nálezech rozšířil problematiku nečinnosti i na správní orgány (např. nálezy sp.zn.II.ÚS 55/2000, IV.ÚS 146/01).

le § 72
mného

kterým
hacení,
(§ 196

padnout
ím. Pro
noci se
činnosti
udního
ní soud
činnost
mj. též
myslu
mluvy.
né moci
č. 54)

, jíž se
é řízení
lobu na
případy,
ocesním
zhruba
o řádu.
poměru

innému
u určuje

důležité
jpozději
a není-li
právním

V dalších
146/01).

orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon. Žaloba musí obsahovat kromě obecných náležitostí ještě označení věci, v níž se žalobce ochrany proti nečinnosti domáhá, vylíčení rozhodujících skutečností, označení důkazů, jichž se žalobce dovolává, a návrh výroku rozsudku.

ČÁST SEDMÁ: ZÁVĚR

Poté co vstoupil zákon o služebním poměru v účinnost vyvstala mezi služebními funkcionáři oprávněnými jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru, jakož i právníky a dalšími pracovníky Ministerstva vnitra a Policejního prezidia zabývajících se agendou náhradového řízení, polemika ohledně práva státu na zaplacení úroků z prodlení při prodlení účastníka řízení s plněním peněžitého závazku. Na rozdíl od zákona č. 186/1992 Sb., který řešení otázek splatnosti (dospělosti) závazků, jakož i prodlení a právních důsledků s ním spojených podřizoval svým § 155 příslušným ustanovením zákona č. 65/1965 Sb., zákoníku práce, zákon o služebním poměru institut úroků z prodlení výslovně neupravuje. Jen z jeho § 208 odst.4 lze shledat, že s nimi počítá, když stanoví, že úroky a opětuující se plnění přiznaná pravomocným rozhodnutím, jejichž splatnost nastala po nabytí právní moci rozhodnutí, se promlčují po 3 letech.

Zákon o služebním poměru tedy nezakotvuje oprávnění požadovat v případě prodlení s plněním peněžitého dluhu-hlavního peněžitého závazku-též úroky z prodlení, čímž postrádá odůvodněnou ochranu věřitele sloužící k zajištění pohledávky tím způsobem, že hrozbou zvyšujícího se dluhu působí na dlužníka, aby své povinnosti dostal, zároveň jej sankcionuje za porušení povinnosti splnit dluh řádně a včas a současně přináší věřiteli kompenzaci za dobu, o kterou se případně plnění opozdilo.

Odbor personální Ministerstva vnitra ČR, při řešení uvedené problematiky vychází z ustanovení § 14 odst.5 zákona o majetku státu, podle kterého „příslušná organizační složka státu průběžně sleduje, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky, a zejména včasným uplatněním a vymáháním práv státu zajišťuje, aby nedošlo k promlčení nebo zániku těchto práv. Pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak, požaduje od dlužníků úroky z prodlení (poplatek z prodlení) ve výši stanovené zvláštním právním předpisem a sjednané smluvní sankce“. Zastávají tak názor o oprávněnosti, resp. povinnosti služebních funkcionářů úroky z prodlení požadovat.

Odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra ČR a Bezpečnostní informační služba naopak zaujal názor, že služební funkcionář právní nárok na zaplacení úroků z prodlení pro případ prodlení účastníka řízení se zaplacením peněžitého dluhu nemá. S tímto názor se s argumentací dále popsanou ztotožňuji.

Český ústavní řád vymezuje nejen státní moc ve vztahu k právu a vyjadřuje tak princip právního státu-podrobení státní moci zákonu, ale i způsob, jak mohou být povinnosti uloženy. Dle čl.2 odst.3 Ústavy lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (obdobně čl.2 odst.2 Listiny). Povinnosti podle znění Listiny mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod (čl.4 odst.1). Je nutné, v souladu s povinností zaujmout ústavně konformní výklad, při neexistenci explicitního zákonného zakotvení, přistoupit k výkladu, dle kterého služební funkcionář není oprávněn úroky z prodlení pro případ prodlení účastníka řízení ve věcech služebního poměru se zaplacením peněžitého dluhu požadovat, neboť jinou interpretací by byly porušeny shora uvedené principy obsažené v Ústavě a Listině a týká-li se stanovení povinnosti peněžitého plnění z majetku jednotlivce, zasáhl by služební funkcionář také do vlastnického práva garantovaného čl.11 odst.1 Listiny.

Je
správním
nejčistší
účastníka
výši stanc

Je otázkou, jak se k této problematice postaví soudy vykonávající působnost ve správním soudnictví, zejména Nejvyšší správní soud a dále Ústavní soud, každopádně nejčistší cestou, by v oblasti de lege ferenda byla novela zákona, jež by stanovila oprávnění účastníka, jehož peněžitý nárok nabyt včas a řádně uspokojen, požadovat úroky z prodlení ve výši stanovené pro občanskoprávní vztahy.

čebními
rávníky
gendou
rodlení
., který
i s ním
koníku
jeho §
řiznaná
nutí, se

rodlení
ostrádá
rozbou
ionuje
zaci za

ychází
složka
asným
těchto
odlení
nluvní
úroky

nostní
lacení
nemá.

je tak
nnosti
zích a
jistiny
dních
omní
terého
ní ve
jinou
á-li se
cionář

Seznam literatury

- Černý, P., Dohnal, V., Korbel, F., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem, Linde Praha, Praha 2006
- Hácha, E., Hoetzel, J., Laštovka, K., Weyr, F.: Slovník veřejného práva Československého, Svazek III., Reprint, Eurolex Bohemia, Praha 2000
- Hendrych, D. a kol.: Správní právo-Obecná část, C.H.Beck, Praha 1998, 2003
- Hlavsa, P.: Občanský soudní řád, Soudní řád správní, s komentářem, Linde Praha, Praha 2003
- Jelínek, J., Sovák, Z.: Trestní zákon a trestní řád-Poznámkové vydání s judikaturou, Linde Praha, Praha 2002
- Kolektiv: Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., ASPI, Praha 2005
- Macek, P., Uhlíř, L.: Dějiny policie a četnictva I., Themis, Praha 1997
- Mates, P., Čechmánek, B., Hromádka, M., Kramář, K., Rajman, J.: Policejní právo, Linde Praha, Praha 2002
- Matyášek, P.: Právní fórum 2005, 3:89
- Nový, K., Tomek, P., Kalenská, M., Langerová, B.: Služební poměr příslušníků Policie České republiky, Linde Praha, Praha 1999
- Ondruš, R.: Správní řád-nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami, Linde Praha, Praha 2005
- Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky. Svazek I., II., Linde Praha, Praha 1998
- Právní rozhledy č. 7/1997
- Sbírka interních aktů řízení Policejního prezidia ČR, ročník 2006, částka 179, 184
- Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu České republiky, svazek 1-11, C.H.Beck, Praha 1995-1997, 2004
- Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, č.1-12, ASPI, Praha 2003-2007
- Sbírka soudních rozhodnutí a stanovisek, č.1-10, LexisNexis CZ, Praha, 1996, 2002-2004
- Soudní judikatura, ASPI, Praha 1998-2003
- Štajgr, F.: Materiální pravda v o.s.ř., Orbis, 1953
- Tomek, P.: Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ANAG, Olomouc 2007
- Tomek, P.: Služební poměr s komentářem, ANAG, Olomouc 2001
- Vláda ČR: Důvodová zpráva k návrhu zákona: zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů
- Vedral, J.: Správní řád. Komentář, Polygon, Praha 2006
- Věstník Ministerstva vnitra ČR, ročník 2007, částka 1, 6, 64
- Winterová, A. a kol.: Civilní právo procesní, Linde Praha, Praha 2002
- Winterová, A. a kol.: Občanské právo procesní, ISV, Praha 1996