



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Příhody a Mgr. Jana Passera, v právní věci žalobce J. K., zastoupeného JUDr. Ivanou Mikulovou, advokátkou v Třinci - Staré Město, Dvořákova 259, proti žalovanému Ministerstvu financí - Generálnímu ředitelství cel, Praha 4, Budějovická 13897/7, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 1. 2004, čj. 35664/03-41, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2004, čj. 8 Ca 47/2004 – 18,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2004, čj. 8 Ca 47/2004 - 18, se zrušuje a věc se mu vrací k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 9. 1. 2004, čj. 35664/03-41, zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí ředitele Celního ředitelství Ostrava, čj. 5546/03-1401-11, ze dne 22. 10. 2003, o propuštění žalobce ze služebního poměru a napadené rozhodnutí potvrdil. Rozhodnutím I. stupně byl žalobce propuštěn ze služebního poměru celníka podle § 107 odst. 1 zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o služebním poměru“), pro pravomocné odsouzení pro úmyslný trestný čin zneužívání pravomoci veřejného činitele a pomoc k trestnému činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby. Žalobou ze dne 26. 2. 2004 se žalobce domáhal zrušení shora uvedených rozhodnutí žalovaného. Odůvodnil ji tím, že došlo k porušení ustanovení § 109 odst. 1 písm. a) služebního zákona, neboť žalobce byl propuštěn ze služebního poměru v ochranné době, v daném případě v době, kdy byl uznán dočasně neschopným služby pro nemoc nebo úraz.

Městský soud v Praze žalobu odmítl. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že podle ustanovení § 70 písm. f) s. ř. s. jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, jejichž přezkoumání vylučuje zvláštní zákon, podle ustanovení § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřipustná také tehdy, domáhá-li se přezkoumání

rozhodnutí, které je z přezkoumání podle soudního řádu správního nebo podle zvláštního zákona vyloučeno. Ustanovení § 137 odst. 1 zákona o služebním poměru umožňuje podat u soudu návrh na přezkoumání rozhodnutí služebního funkcionáře o propuštění ze služebního poměru podle § 106 odst. 1 písm. c) nebo d) tohoto zákona, o náhradě škody nebo bezdůvodném obohacení, které přesahují částku 5000 Kč, nebo o uložení kázeňského trestu. Citované ustanovení obsahuje pozitivní výčet rozhodnutí služebního funkcionáře, které lze k návrhu policisty přezkoumat soudem. Z uvedeného vyplývá, že jiná než vyjmenovaná rozhodnutí nelze soudem přezkoumávat. Protože žalobce byl propuštěn ze služebního poměru rozhodnutím vydaným podle ustanovení § 107 odst. 1 zákona o služebním poměru, a takové rozhodnutí ve výčtu § 137 odst. 1 služebního zákona není obsaženo, je ve smyslu ustanovení § 70 písm. f) s. ř. s. jeho přezkoumání soudem vyloučeno a žaloba proti němu podaná je podle ustanovení § 68 písm. e) s. ř. s. nepřípustná. Z uvedených důvodů Městský soud v Praze žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

Uvedené rozhodnutí žalobce (stěžovatel) napadl včas podanou kasační stížností. Kasační důvod spatřoval v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Uvedl, že usnesení napadené kasační stížností je nezákonné pro nesprávné posouzení právní otázky soudem. Kasační stížnost stěžovatel odůvodnil tím, že § 70 písm. f) a § 68 písm. e) s. ř. s. předjímají, že zvláštní zákon přezkoumání rozhodnutí výslovně vylučuje. Ustanovení § 137 odst. 1 zákona o služebním poměru výslovně vypočítává některá rozhodnutí služebních funkcionářů, která podléhají přezkoumání soudem. Mezi nimi není rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru podle § 107 odst. 1 zákona o služebním poměru uvedeno, zároveň však přezkum tohoto rozhodnutí soudem není v žádném ze zvláštních předpisů stejně jako v soudním řádu správním vyloučen. Žalobce tedy tvrdí, že rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru podle § 107 odst. 1 služebního zákona přezkumu v rámci správního soudnictví podléhá. Svůj názor stěžovatel opírá rovněž o nálezy Ústavního soudu č. I. ÚS 4/1996.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze namítl, že s ohledem na skutečnost, že dosud nebylo rozhodováno ve věci samé a žaloba byla odmítnuta z procesních důvodů, nelze v řízení o kasační stížnosti žalobci i v případě jeho úspěchu přiznat náklady řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí Městského soudu v mezích důvodů vymezených stížnostními body (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Ustanovení § 68 písm. e) s. ř. s. nepřipouští žaloby proti rozhodnutí, které je z přezkoumání vyloučeno podle tohoto nebo podle zvláštního zákona; § 70 písm. f) s. ř. s. pak ze soudního přezkoumávání vylučuje úkony správního orgánu, jejichž přezkoumání vylučuje zvláštní zákon. V daném případě se tedy Nejvyšší správní soud musel zabývat otázkou, zda rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru žalobce podle § 107 odst. 1 zákona o služebním poměru (zde: obligatorní propuštění

pro pravomocné odsouzení pro trestný čin, je rozhodnutím, proti kterému žaloba ve smyslu ustanovení § 68 písm. e) s. ř. s. není přípustná.

Podle ustanovení § 137 odst. 1 zákona o služebním poměru může policista podat u soudu návrh na přezkoumání rozhodnutí služebního funkcionáře o propuštění ze služebního poměru podle ustanovení § 106 odst. 1 písm. c) nebo d) zákona o služebním poměru (fakultativní propuštění pro nezpůsobilost vykonávat funkci v policii podle závěrů služebního hodnocení, porušení služební povinnosti nebo služební přísahy zvláště závažným způsobem), o náhradě škody nebo bezdůvodném obohacení, které přesahují částku 5000 Kč, nebo o uložení kázeňského trestu.

Ustanovení § 137 zákona o služebním poměru však nelze interpretovat tak, jak to učinil městský soud, totiž tak, že soudní přezkoumání je možné jen v případech zde vypočtených. S touto otázkou se již v minulosti přesvědčivě vypořádala judikatura správních soudů, a pro stručnost lze na její závěry odkázat. Brání tomu také a především důvody ústavní, o nichž viz dále; důvody, pro které vznikla nepřilíš vhodná úprava, se pak zabývá závěrečná pasáž tohoto rozsudku.

Je tedy vhodné poukázat již na jeden z prvních rozsudků této problematiky se týkající, jímž je ostatně rozhodnutí téhož soudu (Městského soudu v Praze) sp. zn. 28 Ca 63/93 ze dne 29. 3. 1994, který byl publikován ve Sbírce soudních rozhodnutí ve věcech správních (tehdy příloha časopisu Správní právo) pod č. 33 v ročníku 1994 s právní větou: „*I. Rozhodnutí služebních orgánů neuvedená v ustanovení § 137 zák. ČNR č. 186/1992 Sb. o služebním poměru příslušníků Policie České republiky nejsou vyloučena ze soudního přezkumu podle hlavy druhé části páté o. s. ř.*“

Pochybnosti o správném výkladu dotčených ustanovení odstranil svým nálezem také Ústavní soud (nález sp. zn. I. ÚS 4/1996 ze dne 30. 6. 1996, publikováno pod č. 70 v ročníku 1996 Sb. ÚS). Ten - při rozhodování ve věci příspěvku za službu - vyložil, že sám fakt, že určité rozhodnutí není uvedeno ve výčtu ustanovení § 137 zákona o služebním poměru, neznamená, že takové rozhodnutí je vyloučeno ze soudního přezkoumání.

Také Nejvyšší správní soud se již touto problematikou musel zabývat (viz rozhodnutí publikované pod č. 16/2003 Sb. NSS), když rozhodoval spor o propuštění ze služebního poměru podle § 106 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru, a zkoumal, zda v těchto případech platí dvouměsíční nebo třicetidenní lhůta pro podání žaloby. Opřel se o již publikované judikáty a *implicitě* vyšel z toho, že také rozhodnutí služebních funkcionářů neuvedená v ustanovení § 137 odst. 1 služebního zákona jsou soudem přezkoumatelná.

Z hlediska ústavněprávního a historického je třeba dále dodat i to, že ustanovení § 137 zákona o služebním poměru je svou podstatou legislativním nedopatřením, které vyvolávalo - a jak je z rozhodované věci zřejmé, dosud vyvolává - po mnoho let nedorozumění.

Po změnách politických poměrů v listopadu 1989 bylo nezbytné prakticky ihned do některých zákonů vložit možnost soudní kontroly rozhodnutí veřejné správy, likvidované po roce 1948. Byl však k dispozici jediný procesní instrument, totiž pozůstatek pojišťovacího soudnictví vzniklého ve dvacátých letech (§ 244 a násl. občanského soudního řádu z r. 1963 ve znění tehdy účinném), který ve velmi omezené míře a na základě principu pozitivního výčtu umožňoval podat k soudu opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu, tedy jenom tehdy, pokud to speciální zákon výslovně dovolil. Tato ustanovení, vztahující se před rokem 1989 prakticky jen na rozhodnutí nositelů veřejnoprávního pojištění (nejčastěji věci důchodové), byla tak v letech 1990 - 1991 vztažena novelami speciálních zákonů a také novou legislativou také na jiné typy rozhodnutí orgánů veřejné správy (obory práva politických stran, práva spolčovacího, shromažďovacího, zákony o samosprávných profesních komorách atp.). Princip soudního přezkoumání byl tedy enumerativní, a soudy mohly přezkoumávat jen taková rozhodnutí, o nichž to zákon výslovně stanovil.

Ke koncepční zásadní změně ale došlo již přijetím Listiny základních práv a svobod dne 9. 1. 1991, při vydání uvozené ústavním zákonem Federálního shromáždění č. 23/1991 Sb. (Listina sama vlastní číslo neměla), později republikované 16. 12. 1992 předsednictvem České národní rady jako součást ústavního pořádku České republiky (č. 2/1993 Sb.).

Listina se svým čl. 36 odst. 2 prohlásila pro návrat ke správnímu soudnictví a zejména ke starému (srv. k tomu čl. 15 odst. 2 základního zákona státního o moci soudcovské č. 144/1867 ř. z.) principu tzv. generální klauzule, tj. k tomu, že soudní kontrole budou podléhat jakákoli rozhodnutí orgánů veřejné správy, tedy bez ohledu na to, zda taková rozhodnutí zákon za přezkoumatelná označuje nebo ne. Princip pozitivního výčtu (enumerací), zavedený po likvidaci starého správního soudnictví v roce 1952 byl v rovině ústavního práva definitivně opuštěn. Přestože, jak uvedeno, tato zásadní ústavní změna nabyla účinnosti již na počátku roku 1991, neexistoval zákonný procesní předpis, který by řízení před soudem na tomto staronovém principu upravoval (ostatně ani soudní soustava až do změn, nastalých v souvislosti s novelou občanského soudního řádu č. 519/1991 Sb. a s rozpadem československé federace) na potřebu obnovovaného správního soudnictví nereagovala.

Specializované senáty obecných soudů počaly vykonávat správní soudnictví až s účinností právě uvedené novely, tedy od 1. 1. 1992.

Tyto skutečnosti byly také v pozadí mnohých nelogičností a nesprávností zákonů přijímaných v letech bezprostředně následujících po změnách v listopadu 1989. Jednou z těchto nesprávností je - dosud platná a účinná - textace zákona o služebním poměru v ustanoveních, která jsou tu vykládána.

Jeho vzorem byl zákon č. 334/1991 Sb., o služebním poměru policistů zařazených ve Federálním policejním sboru a Sboru hradní policie, konkrétně jeho ustanovení § 118, upravující - a to stejným enumerativním způsobem - možnost

domoci se na soudě přezkoumání některých rozhodnutí týkajících se federálních policistů. Tento (federální) zákon byl však přijat 10. 7. 1991, a přestože v té době již půl roku platila a byla účinná Listina, která vzpomenutým způsobem založila generální přezkumnou klausuli, lze nesprávnou enumeraci, neústavně omezující přístup policistů ke správnímu soudu pochopit zejména tím, že v roce 1991 tu - jak uvedeno - nebyla žádná soudně procesní úprava, která by řízení o správních žalobách na principu generální klausule („obecné“ správní soudnictví) upravovala. Prakticky se tento nedostatek neprojevil, protože zákon č. 334/1991 Sb. byl zrušen se zánikem federace (a tedy i Federálního policejního sboru) ke dni 1. 1. 1992, a to bez náhrady (to ostatně později vyvolalo jiné a daleko vážnější obtíže v aplikační praxi).

Úprava zákona o služebním poměru příslušníků policie České republiky (přijata Českou národní radou 19. 3. 1992) vyšla tedy z týchž principů především díky tomu, že zákon byl připravován v roce 1991, ještě před procesní úpravou správního soudnictví, jednak proto, že tu byl logický požadavek upravit právní poměry příslušníků republikové Policie České republiky v klíčových institutech shodně s poměry příslušníků Federálního policejního sboru. Legislativní orgány nevzaly v úvahu, že připravovaná úprava nekoresponduje úpravě správního soudnictví, prakticky současně připravovaného (připomínkové řízení k zákonu č. 519/1991 Sb. probíhalo v létě roku 1991).

Protože pak záhy po aktivování správního soudnictví soudy správně odmítly myšlenku omezeného přezkoumání rozhodnutí vydaných podle zákona o služebním poměru a správně aplikovaly princip generální přezkumné klauzule, byla nedostatečná, resp. nejasná úprava zákona o služebních poměrech překonána ústavně konformní interpretací, která se v následujících letech stabilizovala.

Je proto třeba uzavřít, že také všechna další rozhodnutí služebních funkcionářů, neuvedená v ustanovení § 137 odst. 1 zákona o služebním poměru, jsou přezkoumatelná soudem ve správním soudnictví, jestliže taková rozhodnutí jsou také materiálně „rozhodnutími“ ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního.

Od této interpretace se městský soud v napadeném rozhodnutí nedůvodně odchýlil. Ze všech těchto důvodů proto Nejvyšší správní soud shledal stížní námitku důvodnou, a podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil uvedenému soudu k dalšímu řízení.

V dalším řízení je Městský soud v Praze vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí rozhodne po projednání věci Městský soud v Praze rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 20. července 2005

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu