



**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 žalobkyně I. K., zastoupené JUDr. Vladimírem Hamplem, advokátem v Novém Jičíně, Havlíčkova 4, proti žalované Policii České republiky, Správě Severomoravského kraje, Ostrava, 30. dubna 24, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ředitele Policie České republiky, Správy Severomoravského kraje, ze dne 22. 10. 2004, č. 187, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 5. 2005, čj. 22 Ca 21/2005-32,

t a k t o :

- I. **Kasační stížnost se zamítá.**
- II. **Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.**
- III. **Žalovanému se nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.**

O d ů v o d n ě n í :

Ředitel Policie České republiky, Okresního ředitelství, rozhodnutím ve věcech služebního poměru ze dne 18. 8. 2004, č. 433, propustil žalobkyni podle § 106 odst. 1 písm. d) a § 108 odst. 3 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „služební zákon“), ze služebního poměru.

Ředitel Policie České republiky, Správy Severomoravského kraje, rozhodnutím ze dne 22. 10. 2004, č. 187, změnil k odvolání žalobkyně prvostupňové správní rozhodnutí tak, že ve výroku vypustil část týkající se porušení § 5 odst. 2 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a navazující část o porušení § 28 odst. 1 písm. a) služebního zákona, včetně odpovídající části odůvodnění. Ve zbývajících částech prvostupňové správní rozhodnutí potvrdil.

Žalobkyně napadla rozhodnutí o odvolání žalobou u Krajského soudu v Ostravě, který ji usnesením ze dne 19. 5. 2005, čj. 22 Ca 21/2005–32, odmítl. Vyšel přitom ze zjištění, že žalobkyně podala prostřednictvím advokáta JUDr. Rostislava Legerského proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí odvolání, ke kterému přiložila generální plnou moc pro jmenovaného advokáta, ze dne 6. 8. 2004. Rozhodnutí o odvolání bylo doručeno zmocněnému advokátovi dne 29. 10. 2004. Žalobkyně oznámila žalovanému dopisem ze dne 16. 12. 2004, doručeným 21. 12. 2004, že již dne 5. 9. 2004 vypověděla plnou moc JUDr. Legerskému a že jí rozhodnutí o odvolání dosud nebylo doručeno. Žalovaný sdělil žalobkyni dopisem ze dne 22. 12. 2004, že rozhodnutí o odvolání bylo doručeno JUDr. Legerskému dne 29. 10. 2004, neboť vypovězení plné moci nebylo žalovanému známo. Žalovaný doručil žalobkyni dopis s připojenou kopií rozhodnutí (které nabylo právní moci dne 29. 10. 2004) dne 30. 12. 2004.

Krajský soud dovodil, že služební zákon, přes relativně ucelenou úpravu řízení ve věcech služebního poměru, neřeší komplexně otázku doručování. Tato problematika musí být řešena za subsidiárního použití správního řádu. S přihlédnutím k jeho ustanovením a s ohledem na článek 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod krajský soud dovodil, že účastník řízení ve věcech služebního poměru má právo zvolit si zástupce, kterému je pak doručováno s výjimkou případů, kdy musí účastník řízení něco sám vykonat. Vypovězení, resp. odvolání plné moci je vůči správnímu orgánu účinné teprve od okamžiku, kdy je mu oznámeno. Žaloba proti rozhodnutí, doručenému advokátovi žalobkyně dne 29. 10. 2004, podaná dne 27. 1. 2005, je proto s ohledem na ustanovení § 137 odst. 2 služebního zákona, stanovící třicetidenní lhůtu pro podání žaloby, opožděná.

Žalobkyně (stěžovatelka) brojila proti usnesení krajského soudu kasační stížností, opírající se o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Stěžovatelka ničeho nenamítala proti skutkovým zjištěním krajského soudu, ale nesouhlasila s jeho právními závěry. S poukazem na § 2 písm. a) správního řádu tvrdí, že je v její věci vyloučena aplikace jeho ustanovení. Podrobná a úplná úprava autonomního řízení o otázkách služebního poměru je obsažena ve služebním zákoně. Ustanovení § 124 odst. 1 služebního zákona mimo jiné stanoví, že rozhodnutí musí být doručeno účastníkovi řízení. Závěr, podle kterého je možné doručit nikoliv stěžovatelce, ale pouze jejímu právnímu zástupci, je extenzivním výkladem zákona v neprospěch stěžovatelky. Na základě zmocňovacího ustanovení § 138 služebního zákona lze vydat prováděcí předpis k podrobnější úpravě procesních otázek. Takový předpis vydán nebyl, to však neznamená možnost aplikovat ustanovení správního řádu. Napadené správní rozhodnutí proto bylo stěžovatelce doručeno teprve dne 30. 12. 2004, a žaloba byla podána včas.

Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné, neboť souhlasí se závěry krajského soudu.

Kasační stížnost není důvodná.

O důvodech kasační stížnosti Nejvyšší správní soud uvážil (vázan rozsahem i důvody kasační stížnosti, podle § 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) takto:

Stěžovatelka polemizuje především se závěrem krajského soudu o možnosti použít v posuzované věci správní řád. Sama se domnívá, že komplexní úprava služebního zákona pro řízení ve věcech služebního poměru postačuje. Nejvyšší správní soud se s tímto názorem neztotožňuje.

Především je třeba uvést, že služební zákon samotný, vědom si rámcovosti svých procesních ustanovení, obsahuje zmocňovací ustanovení k přijetí podrobnější procesní úpravy (§ 138 služebního zákona). Jak krajský soud správně uvedl, v době vydání napadeného rozhodnutí bylo na základě § 138 služebního zákona přijato pouze ustanovení o poradních komisích (§ 77 vyhlášky Ministerstva vnitra č. 287/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Podrobná procesní úprava řízení ve věcech služebního poměru tedy neexistovala. Vedle chybějících ustanovení o doručování nelze ve služebním zákoně najít např. ani normy upravující zastoupení účastníka řízení. Pokud by Nejvyšší správní soud přijal právní názor stěžovatelky, musel by dojít *argumentum ad absurdum* k závěru, že účastník řízení ve věcech služebního poměru nemůže být zastoupen vůbec. Podobný přístup by byl svým formalismem cizí hodnotám, respektovaným v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu, a ve svých důsledcích by mohl vést při neexistenci nebo neúplnosti právní úpravy k odepření spravedlnosti, v podmínkách moderního právního státu zcela neakceptovatelnému.

Vycházejí z neúplnosti právní úpravy, zabýval se Nejvyšší správní soud otázkou, jak mezeru v právu nahradit. V souladu se svojí ustálenou judikaturou se přitom postavil na názor, že právní řád České republiky tvoří jednotný celek, jehož jednotlivé části jsou spolu ve vzájemných systémových souvislostech. Pravidlo určitého chování proto bývá vyjádřeno často v několika předpisech, nikoliv v jediném, a neposkytuje-li jeden právní předpis jednoznačnou odpověď na určitou právní otázku, je nezbytné vyložit ji v systémových souvislostech s předpisy ostatními tak, aby tato otázka byla spravedlivě a rozumně zodpovězena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2004, čj. 1 As 9/2003-90, publikovaný pod č. 360/2004 Sb. NSS). Za popsaných podmínek, kdy zvláštní právní předpis neupravuje procesní pravidla, podle nichž musí správní orgán v řízení postupovat, ani nestanoví náležitosti doručování a důsledky zastupování, je třeba subsidiárně použít obecný procesní předpis, kterým je správní řád (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 12. 2001, čj. 7 A 84/99-38, Soudní judikatura ve věcech správních č. 950/2002). Ostatně, i judikatura dnes již klasická připouštěla v případě mezery v právu použití dokonce i jinak nepřipustné analogie zákona (srov. Boh. F 7048/34 a Boh. F 805/43).

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru o nutném použití správního řádu (zákona č. 71/1967 Sb.), i když si je vědom existence jeho ustanovení § 2 písm. a). Tak učinil i krajský soud, který správně dovodil, že účastník řízení ve věcech služebního poměru má právo zvolit si zástupce (článek 37 odst. 2 Listiny základních

práv a svobod), z tohoto úkonu však plynou procesní důsledky. Mezi ně patří skutečnost, že odvolání nebo vypovězení plné moci je vůči správnímu orgánu účinné teprve od okamžiku, kdy mu je oznámeno, a písemnosti jsou doručovány pouze právnímu zástupci, nemá-li účastník sám něco v řízení vykonat. K řešení této otázky přistupují shodným způsobem prakticky všechny zásadní procesní předpisy [srov. např. § 25 odst. 3 správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb.), § 34 odst. 2 nového správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.), § 42 odst. 2 s. ř. s., § 45c odst. 4 o. s. ř.].

Za popsaného stavu Nejvyšší správní soud neshledává důvodnou námitku, že podle § 124 odst. 1 služebního zákona musí být rozhodnutí doručeno účastníkovi řízení, a to i když má zástupce s generální plnou mocí. Takový výklad by konec konců vyvolával řadu navazujících otázek, např. zda je doručení rozhodnutí účastníkovi nutným, ale formálním úkonem, a lhůta pro podání žaloby či opravného prostředku běží od doručení zástupci, či zda je naopak formálním úkonem doručení zástupci, a lhůta běží od doručení účastníkovi řízení. Nejvyšší správní soud, považuje za neudržitelnou aplikaci služebního zákona, vycházející pouze z jazykového výkladu, a necítě se vázán doslovným zněním zákonného ustanovení v případě jeho rozporu s teleologickým výkladem normy v rámci právního řádu jako jednotného a vnitřně souladně vykládaného celku (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2004, sp. zn. III. ÚS 258/03, Sb. n. u. ÚS, svazek č. 33, nálezy č. 66), proto uzavřel, že závěr krajského soudu o možnosti doručit napadené správní rozhodnutí pouze zástupci stěžovatelky, není nepřipustně extenzivním výkladem § 124 odst. 1 služebního zákona.

Napadené usnesení krajského soudu není tedy nezákonné [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.], kasační stížnost proto není důvodná, a Nejvyšší správní soud ji proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. *a contrario* ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.), soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 23. srpna 2006

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu

