



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencle, MA v právní věci žalobce: **D. S.**, zast. JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Bubeníčkova 42, Brno, proti žalovanému: **policejní prezident, Policejní prezidium České republiky**, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí ze dne 8. 3. 2016, č.j. PPR-31353-4/ČJ-2015-990131,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně dne 9. 5. 2016 domáhal zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje ve věcech služebního poměru č. j. KRPB-229332-1/ČJ-2015-0600KR ze dne 23. 9. 2015, kterým byla podle § 177 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů,

zamítnuta žádost o náhradu nákladů řízení, neboť řízení vedené u správního orgánu prvního stupně pod č. j. KRPB-125265/ČJ-2015-0600KR bylo ukončeno rozhodnutím služebního funkcionáře v prvním stupni řízení.

Žalobce v podané žalobě konstatoval, že si je vědom skutečnosti, že dle ustanovení § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru má nárok na náhradu nákladů řízení pouze ve specifikovaných řízeních, nicméně je přesvědčen, že ustanovení § 177 odst. 2 citovaného zákona je v přímém rozporu s ustanovením čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, neboť žalobci byla nepochybně způsobena škoda spočívající v nákladech na právní zastoupení. Dále se žalobce podrobně vyjádřil k náhradě nákladů řízení jako součásti práva na právní pomoc a navrhl zrušení žalobou napadeného rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 13. 6. 2016 navrhl zamítnutí žaloby, neboť postupoval dle zákona o služebním poměru a vycházel i z relevantní judikatury Nejvyššího správního soudu. Uvedl, že případy, kdy má účastník právo na náhradu nákladů řízení ve smyslu ustanovení § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru, představují výjimku z obecného pravidla a v souzené věci nebyly naplněny podmínky pro přiznání náhrady nákladů řízení. Žalobce podle žalovaného může uplatnit svůj nárok postupem dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.

Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první, s.ř.s.), jakož i řízení předcházející jeho vydání, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s.ř.s.). O žalobě soud rozhodl, aniž nařizoval jednání, za podmínek vyplývajících z ustanovení § 51 odst. 1 s.ř.s.

Žalobce nebrojil proti napadenému rozhodnutí námitkami nezákonnosti v rovině jednoduchého práva. Zásah do svých práv odvozoval od rozporu ustanovení § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru s ustanovením čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Otázka rozhodování o nákladech řízení ve věcech služebního poměru o jednání majícím znaky přestupku byla předmětem posouzení v řízení před Nejvyšším správním soudem, který v rozsudku ze dne 4. 2. 2015, č. j. 6 As 62/2014-69, uvedl, že „*se předně věnoval otázce vztahu správního řádu a zákona o služebním poměru, neboť se jedná o základní otázku, z níž vyplývá, jaká právní úprava dopadá na řízení o kázeňském přestupku a na posuzování nároku na náhradu nákladů vzniklých v tomto řízení. K uvedenému zdejší soud konstatoval již ve svém rozsudku ze dne 27. 11. 2013, č. j. 3 Ads 133/2012 – 19, že „[s]právní řízení je postup správního orgánu, jehož cílem je vydat správní akt schopný založit, změnit nebo zrušit práva a povinnosti osob, nebo je autoritativně stvrdit. Správní řízení je upraveno jednak obecným právním předpisem, kterým je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a jednak zvláštními, složkovými právními předpisy, které obsahují zvláštní pravidla správního řízení a modifikují tak obecnou úpravu správního řízení. Mezi obecnou úpravou správního řízení (správním řádem) a mezi zvláštními, speciálními právními předpisy je vztah speciality, v jehož důsledku se obecný předpis (správní řád) použije vždy, pokud není ve zvláštním předpise stanoveno jinak (§ 1 odst. 2 správního řádu). Správní řád se tak použije mimo jiné také v případech, že zvláštní právní předpis na správní řád*

výslovně neodkazuje. V případě, že právní úprava zvláštního zákona vylučuje užití správního řádu, avšak zvláštní zákon současně neobsahuje úpravu odpovídající základním zásadám činnosti správních orgánů, uplatní se vždy základní zásady uvedené v § 2 až 8 správního řádu.

Zákon o služebním poměru je zvláštním zákonem upravujícím správní řízení ve věcech služebního poměru, v němž se podle § 170 zákona rozhoduje o právech nebo povinnostech účastníků. Služební funkcionář v tomto řízení vystupuje v pozici správního orgánu ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu a § 2 odst. 1 zák. č. 361/2003 Sb., byť odpovědnost za výkon takového rozhodnutí nese podle § 1 odst. 3 citovaného zákona příslušný bezpečnostní sbor. Zákon o služebním poměru neobsahuje ustanovení, které by odkazovalo na použití správního řádu či obecných předpisů o správním řízení, neobsahuje však ani ustanovení vylučující jeho použití. Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 21. 9. 2011, č. j. 3 Ads 79/2011 – 62, www.nssoud.cz, na který krajský soud odkázal, použije se na základě ustanovení § 1 odst. 2 správní řád tam, kde zákon o služebním poměru nestanoví jiný postup.

Z výše uvedeného vyplývá, že na řízení o kázeňském přestupku a na posuzování vzniku nároku na náhradu nákladů řízení dopadá primárně speciální právní úprava v zákoně o služebním poměru, konkrétně v § 177 citovaného zákona. V odstavci 1 uvedeného ustanovení je upraveno obecné a jasně vyjádřené pravidlo, které je totožné s pravidlem § 79 odst. 3 správního řádu a které stanoví, že si každý hradí své vlastní náklady řízení sám. Pokud je tedy účastník řízení zastoupen právním zástupcem a vzniknou mu z tohoto zastoupení náklady, musí si je uhradit sám a nemá nárok na jejich náhradu od bezpečnostního sboru.

Výjimku z výše uvedeného pravidla upravil zákonodárce v § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru. V něm stanovil, že pokud má účastník řízení úspěch v řízení o odvolání, o rozkladu, v obnoveném řízení či přezkumném řízení, má nárok na náhradu nákladů řízení od bezpečnostního sboru. ***Zákonodárce tak konkrétně vyjmenoval, v jakých případech má účastník nárok na náhradu nákladů řízení, oproti obecné zásadě, která stanoví, že si hradí své náklady sám, přičemž zároveň stanovil, kdy musí účastník nárok uplatnit (před ukončením uvedeného řízení nebo do 3 dnů ode dne doručení rozhodnutí vydaného v tomto řízení, jestliže to není možné před jeho ukončením), jinak mu nárok zanikne.***

Pokud stěžovatel uvádí, že institut náhrady nákladů řízení představuje zvláštní případ náhrady škody, a to škody, která účastníkovi vznikla v řízení, Nejvyšší správní soud se s tímto názorem ztotožňuje, nicméně zároveň konstatuje, že nelze ponechat stranou, že zákonodárce jasně vymezil, v jakých konkrétních řízeních (o opravném prostředku) má účastník řízení nárok na náhradu vzniklé škody.

Důvod tohoto vymezení není uveden ani v zákoně o služebním poměru, ani v důvodové zprávě k návrhu zákona o služebním poměru. V důvodové zprávě je k právní úpravě náhrady nákladů řízení uvedena pouze jediná věta, a to, že „[z]ákonem je upraveno také hrazení nákladů řízení ve věcech služebního poměru.“ Důvodová zpráva tedy nedává odpověď na otázku, z jakého důvodu zákonodárce výslovně v ustanovení § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru uvedl konkrétní jednotlivá řízení o opravných prostředcích, v jakých případech má účastník řízení nárok na náhradu nákladů řízení a kdy má tento nárok uplatnit.

Nejvyšší správní soud vzal při výkladu ustanovení § 177 odst. 2 za rozhodující, že v tomto odstavci je upravena výjimka z pravidla stanoveného v odstavci 1, že si každý hradí své náklady sám. Obecně se právní doktrína kloní k výkladovému pravidlu, že výjimku z právního pravidla je v pochybnostech třeba vykládat restriktivně, není-li zvláštního důvodu k výkladu jinému. Zde žádný zvláštní důvod k výkladu jdoucímu nad rámec doslovného znění zákona vůbec nelze spatřovat, neboť ani nevystává pochybnost o rozsahu působnosti výjimky. Ten je ze samotného znění zákona dostatečně zřejmý. Doslovný výklad není zejména nutno korigovat kvůli požadavku ústavní konformity výkladu „jednoduchého“ práva, neboť je v zásadě v diskreci zákonodárce, jakým způsobem upraví otázku nesení nákladů řízení před správními úřady. Pokud by takové náklady vznikly v důsledku nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu správního orgánu, byla by jejich náhrada bez dalšího zásadně možná cestou náhrady škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Jestliže v daném typu řízení zákonodárce zavedením možnosti náhrady nákladů některých řízení přímo v souvislosti s těmito řízeními, byl-li v nich účastník zcela či zčásti procesně úspěšný, pozici jednotlivce učinil komfortnější oproti minimálnímu ústavnímu požadavku plynoucímu z čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, využil své zákonodárné diskrece; nad její rámec, který je v zákoně jasně vyjádřen, však není třeba v daném případě rozsah náhrady nákladů řízení výkladem rozšiřovat.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že účastník řízení má nárok na náhradu nákladů pouze a jenom v konkrétních řízeních vyjmenovaných zákonodárcem – v řízení o odvolání, v řízení o rozkladu, v obnoveném řízení či přezkumném řízení, pokud je v nich alespoň částečně úspěšný. Tento nárok musí účastník navíc uplatnit před ukončením konkrétního řízení, případně do 3 dnů ode dne doručení rozhodnutí v tomto konkrétním řízení, jestliže to není možné před jeho ukončením. Nejvyšší správní soud se tedy neztotožnil s výkladem stěžovatele, že je potřeba uplatnit náklady kdykoliv před konečným rozhodnutím v řízení o kázeňském přestupku, případně do 3 dnů ode dne doručení tohoto konečného rozhodnutí, jestliže to není možné před ukončením řízení o kázeňském přestupku.

Závěru, že účastník řízení má nárok na náhradu nákladů řízení pouze v konkrétně vyjmenovaných řízeních nasvědčuje i systematický výklad § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru. Zákonodárce pojem „řízení“ ve větě druhé a třetí ustanovení § 177 odst. 2 užil jako svého druhu legislativní zkratku pro označení řízení vyjmenovaných ve větě první citovaného ustanovení. Jelikož ve větě první upravuje zákonodárce situaci, kdy má účastník (plný) úspěch v určitém řízení (v řízení o odvolání, o rozkladu, v obnoveném řízení či přezkumném řízení) a ve druhé větě pak upravuje situaci, kdy má částečný úspěch v „řízení“, je zřejmé, že zákonodárce užívá ve druhé větě zkratku „řízení“, v níž jsou obsažena v první větě vyjmenovaná jednotlivá řízení. Druhá věta předmětného ustanovení má tedy význam: „Jestliže má účastník v řízení [o odvolání, rozkladu, v obnoveném nebo přezkumném řízení] úspěch jen částečný, má nárok na poměrnou náhradu nákladů.“ A pokud ve třetí větě zákonodárce opět užívá uvedenou zkratku „řízení“, je nutno mít za to (z hlediska systematiky a konzistentnosti ustanovení), že se jedná opět o jednotlivá řízení o opravném prostředku. Třetí věta uvedeného ustanovení tedy má následující význam: “Nárok musí účastník uplatnit

před ukončením řízení [o odvolání, rozkladu, v obnoveném nebo přezkumném řízení], a jestliže to není možné, do 3 dnů ode dne doručení rozhodnutí, jinak zaniká.“

Ze zdůrazněných pasáží vyplývá, že se problematikou náhrady nákladů řízení zabýval Nejvyšší správní soud komplexně i co do souladu s ustanovením čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Jakkoliv se v České republice neuplatňuje systém precedenčního práva, je třeba rozhodnutí vyšších soudů vnímat jako jednotící interpretační vodítko při rozhodování skutkově a právně obdobných situací. Zdejší soud v této souvislosti poukazuje na ustanovení § 17 odst. 1 s.ř.s., který upravuje postup Nejvyššího správního soudu při odchýlení se od již zaujatého právního závěru, a přiměřeně i na ustanovení § 13 zákona č. 89/2012, občanského zákoníku, dle kterého každý, kdo se domáhá právní ochrany, může důvodně očekávat, že jeho právní případ bude rozhodnut obdobně jako jiný právní případ, který již byl rozhodnut a který se s jeho právním případem shoduje v podstatných znacích.

Za této procesní situace nemá zdejší soud důvod odchýlit se od již zaujatých právních názorů, z nichž však ve vztahu k uplatněné žalobní námitce vyplývá, že ustanovení § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru není v přímém rozporu s ustanovením čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Zároveň proto zdejší soud neshledal nutné předložit věc Ústavnímu soudu ČR k posouzení.

Z tohoto důvodu zdejší soud dospěl k závěru, že rozhodnutí, kterým bylo odvolání žalobce zamítnuto, bylo vydáno v souladu se zákonem a v souladu s Listinou základních práv a svobod a shora uvedené žalobní námitky uplatněné žalobcem nejsou důvodné. Soudu tedy nezbylo, než žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítnout.

Výrok o nákladech řízení má oporu v § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce v řízení úspěšný nebyl, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Žalovanému, který měl v řízení plný úspěch, však žádné náklady spojené s tímto řízením nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

P o u ě n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 29. listopadu 2017

JUDr. Jaroslava Skoumalová
předsedkyně senátu