



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce **npor. Mgr. J. P.**, zastoupeného Mgr. Ivo Kráčmarem, advokátem se sídlem Helceletova 9, 772 00 Olomouc, proti žalované **Policii České republiky – Správě Severomoravského kraje**, se sídlem 30. dubna 24, 702 00 Ostrava, proti rozhodnutí ředitele Policie České republiky – Správy Severomoravského kraje ze dne 13. 1. 2005, č. 200, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 8. 2005, č. j. 22 Ca 48/2005 - 31,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Ředitel žalované vydal dne 13. 1. 2005 rozhodnutí, jímž změnil rozhodnutí ředitele Policie České republiky – Okresního ředitelství Olomouc ze dne 11. 11. 2004, kterým byl podle § 106 odst. 1 písm. d) a § 108 odst. 3 zákona České národní rady č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, žalobce propuštěn ze služebního poměru, a to změnou výše hodnoty žalobcem odcizeného zboží; v ostatním napadené rozhodnutí potvrdil.

Žalobce brojil proti rozhodnutí žalované žalobou, kterou Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 31. 8. 2005 odmítl pro opožděnost. Své rozhodnutí zdůvodnil tím, že podle § 137 zákona č. 186/1992 Sb. může policista podat u soudu návrh na přezkoumání rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru po vyčerpání opravného prostředku, a to ve lhůtě 30 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí. Rozhodnutí žalované bylo zástupci žalobce doručeno dne 20. 1. 2005; lhůta k podání žaloby uplynula dne 21. 2. 2005. Žaloba proti napadenému

rozhodnutí byla však podána na poštu až dne 22. 2. 2005, tedy po uplynutí zákonem stanovené lhůty.

Proti usnesení krajského soudu podal žalobce kasační stížnost, v níž namítl nesprávnost právního názoru krajského soudu o počátku běhu lhůty k podání žaloby. Podle zákona č. 186/1992 Sb. je možné podat žalobu ve lhůtě 30 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí; krajský soud však nesprávně vázal počátek běhu této lhůty na doručení napadeného rozhodnutí zástupci žalobce. Podle názoru žalobce musí být rozhodnutí doručeno účastníkovi řízení v souladu s § 124 zákona č. 186/1992 Sb., z čehož vyplývá, že takové rozhodnutí nabude právní moci až doručením účastníkům řízení, kterými jsou policie a policista nebo pozůstalý po policistovi (§ 122 zákona). Krajský soud proto pochybil, když zohlednil pouze doručení rozhodnutí zástupci žalobce a nevzal v potaz skutečnost, že samotnému žalobci bylo rozhodnutí doručeno až 24. 2. 2005; lhůta k podání žaloby proto uplynula až 23. 2. 2005 a žaloba podaná k poštovní přepravě dne 22. 2. 2005 byla proto podána včas.

Žalobce v této souvislosti uvádí, že se krajský soud zřejmě řídil ustanovením § 41 odst. 2 s. ř. s., podle něž se doručuje pouze zástupci. Tvrdí však, že samotný zákon č. 186/1992 Sb. neobsahuje žádné podobné ustanovení o doručování a ani žádné ustanovení, které by opravňovalo použít ustanovení s. ř. s. či o. s. ř. o doručování. Z žádného ustanovení zákona č. 186/1992 Sb. nelze dovodit, že předmětné rozhodnutí stačí doručit pouze zástupci; naopak musí být doručeno účastníkovi řízení. Tento zákon upravuje podle názoru žalobce samostatně podmínky řízení ve věcech služebního poměru a je tudíž zvláštním předpisem k s. ř. s. a o. s. ř. O nutnosti doručovat nejenom zástupci účastníka ale i účastníkovi samému svědčí i fakt, že žalovaná doručovala oběma těmito osobám. Dále žalovaná žalobce nepoučila o možnosti podání správní žaloby, ani neuvedla lhůtu, kdy je tak možno učinit. Ačkoliv tuto povinnost zákon žalované nestanoví, v tomto případě by byla zcela na místě. Chtít po žalobci dodržení lhůty tak, jak to provedl krajský soud, je dle názoru žalobce v rozporu se základními principy právního řádu. Postup žalované, kdy doručovala zástupci i žalobci, byl zcela správný, na rozdíl od odchýlného ničím nezdůvodněného stanoviska krajského soudu.

Jelikož je podle mínění žalobce právní úprava konfliktní, je pak nutné ji vykládat ve prospěch účastníka řízení. Jiné řešení je v rozporu se zásadou spravedlivého soudního procesu. Krajský soud odepřel žalobci jeho právo na soudní ochranu a v tomto ohledu odkazuje žalobce na některá rozhodnutí Ústavního soudu. Dále žalobce upozorňuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2003, č. j. 2 As 19/2003 - 58, podle něž existují-li rozdílné právní názory na délku lhůty k podání žaloby k soudu, je třeba dát přednost lhůtě delší, neboť takový výklad vyšší měrou zaručuje právo na spravedlivý proces.

Žalobce dále poukazuje na nejasnost otázky nabytí právní moci předmětného rozhodnutí. Podle zákona č. 186/1992 Sb. nabude rozhodnutí právní moci v okamžiku, kdy proti němu již není možnost odvolání, a zároveň kdy je doručeno všem účastníkům řízení. Účastník pak nemůže vědět, zda již bylo řádně doručeno všem účastníkům řízením, a tím pádem ani zda nebude jeho žaloba odmítnuta jako předčasná.

Žalobce se domnívá, že současná úprava dané věci je nevyhovující a roztržštěná, těžce se v ní orientuje. Ustanovení § 138 zákona č. 186/1992 Sb. uvádí, že Ministerstvo stanoví obecně závazným právním předpisem podrobnosti o řízení ve věcech služebního

poměru; k naplnění tohoto ustanovení však nikdy nedošlo. Rovněž zákonodárce se snaží celý problém vyřešit přijetím nového zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v jehož paragrafovém znění samostatně upravuje institut zastupování a doručování. Tento zákon však dosud nevstoupil v platnost, ač se již tak mělo stát.

Konečně dle názoru žalobce je samotné rozhodnutí žalované povahou spíše trestem, neboť k propuštění došlo ještě před prošetřením vytýkaného přestupku a byla tedy porušena i presumpce neviny. Má-li tedy předmětné rozhodnutí povahu trestu, lze na tento případ analogicky aplikovat trestní řád, což v oblasti doručování mimo jiné znamená i to, že veškeré podstatné písemnosti musí být doručeny nejen právnímu zástupci účastníka, ale i samotnému účastníkovi, jinak nenabudou právní moci.

Žalobce proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení Krajského soudu v Ostravě a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaná se ke kasační stížnosti v poskytnuté lhůtě nevyjádřila.

Kasační stížnost není důvodná.

Úvaha žalobce o počátku běhu lhůty k podání žaloby proti předmětnému rozhodnutí není správná; zákon č. 186/1992 Sb. totiž obsahuje ustanovení o možnosti zastupování a o doručování. Podle § 155 citovaného zákona se na služební poměr policistů použijí obdobně taxativně uvedená ustanovení zákona č. 65/1965 Sb., zákoníku práce, mezi nimi § 14 až 17 a § 266a. Z obdobné aplikace § 14 odst. 1 zákoníku práce vyplývá, že ve věcech služebního poměru policistů je možné, aby se policista nechal zastoupit na základě dohody o plné moci. Zástupce jedná jménem zastoupeného a ze zastoupení vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému. V projednávané věci pak není sporu o tom, že se žalobce nechal na základě dohody o plné moci zastoupit pro správní řízení advokátem, Mgr. Ivo Kráčmarem.

Ustanovení § 266a odst. 1 zákoníku práce přikazuje zaměstnavateli doručit v něm uvedené písemnosti do vlastních rukou zaměstnance (mimo jiné i ukončení služebního poměru). Zákon č. 186/1992 Sb., ani zákoník práce však již výslovně neřeší způsob doručování rozhodnutí účastníku (policistovi) zastoupenému na základě plné moci advokátem. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je třeba při řešení této problematiky vycházet ze smyslu zastoupení. Zástupce účastníka v řízení nejedná sám za sebe; je zástupcem účastníka, hájí jeho zájmy a jedná jeho jménem, což znamená, že jeho jménem také přijímá doručované písemnosti. Z argumentace žalobce založené na ryze gramatickém výkladu pojmu „účastník řízení“ naopak vyplývá, že bez ohledu na zastoupení by mělo být jakékoliv rozhodnutí ve věcech služebního poměru doručováno pouze účastníkovi řízení (žalobci) a v případě, kdy je takový účastník zastoupen na základě generální plné moci, nemůže být takové rozhodnutí doručováno tomuto zástupci. Takový postup by však ve svém důsledku znamenal popření účelu institutu zastoupení, neboť pokud by žalovaná napadené rozhodnutí doručila přímo žalobci, ztížila by tím zástupci možnost účinně hájit zájmy žalobce v řízení a zastoupení by se pak jevilo jako naprosto zbytečné. Žalovaná proto postupovala správně, když doručila rozhodnutí zástupci žalobce; doručení žalobci samotnému je naopak s ohledem na udělenou plnou moc nutné vnímat jako právně bezvýznamné.

Nelze přisvědčit ani názoru žalobce, že krajský soud věc posoudil na základě analogie iuris s ustanoveními s. ř. s. nebo o. s. ř.; k takovému postupu neměl krajský soud důvod v případě, kdy je úprava zastoupení v řízeních podle zákona č. 186/1992 Sb. obsažena v zákoníku práce, a kdy ze samotného smyslu institutu zastoupení vyplývá, že zástupce je zmocněn i k přijímání písemností zastoupeného, není-li plná moc v tomto smyslu omezena. Není možné přijmout ani tvrzení, že žalovaná měla žalobce poučit o lhůtě a možnosti podání žaloby proti správnímu rozhodnutí; takové poučení by sice nebylo možné považovat za chybu, jeho absence však neodporuje zákonu a je v souladu s principem *vigilantibus iura scripta sunt*. Nedůvodná je rovněž námitka, že krajský soud rozhodl v rozporu se základními principy právního řádu, odchýlně a bez zdůvodnění. Takové vady Nejvyšší správní soud neshledal, rozhodnutí krajského soudu je souladné s právním řádem a ačkoliv je odůvodnění napadeného usnesení poměrně stručné, hlavní úvahy soudu jsou z něj jasně seznatelné, jakož i důvod proč soud rozhodl o odmítnutí návrhu.

Nejvyšší správní soud je dále toho názoru, že v daném případě nedochází ke konfliktu právní úpravy, takže není na místě zvažovat, k jakému výkladu se přiklonit - jak bylo uvedeno výše, z právní úpravy jednoznačně vyplývá, že je třeba doručovat pouze zástupci žalobce; jiný výklad není na místě. Soud pak nemůže být obviňován z odepření práva na soudní ochranu: náležitá právní ochrana žalobce jako policisty před mocenským zásahem služebního orgánu byla v projednávané věci zajištěna tím, že rozhodnutí žalované bylo doručeno zástupci žalobce a žalobce měl možnost v zákonem stanovené třicetidenní lhůtě podat proti němu žalobu k soudu. Pokud tak neučinil, nechránil náležitě svá práva a krajský soud právem takovou žalobu odmítl jako opožděně podanou. Rozhodnutí Ústavního soudu, které žalobce v kasační stížnosti zmiňuje, pak nelze na projednávaný případ použít, neboť na něj nedopadají (nález ze dne 23. 10. 2003 sp. zn. II. ÚS 68/02 se týká početního omylu při stanovení lhůty k podání žaloby; nález ze dne 6. 11. 2003, sp. zn. IV. ÚS 239/03 se věnuje některým specifikům plné moci v daňovém řízení). Odkazuje-li žalobce na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2003, č. j. 2 As 19/2003-58, je třeba říci, že toto rozhodnutí se zabývalo případem, kdy byl policista propuštěn na základě důvodu uvedeného v § 106 odst. 1 písm. b) zákona č. 186/1992 Sb.; v citovaném zákoně přitom není výslovně uvedeno, že je proti takovému rozhodnutí přípustná žaloba ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozhodnutí (jak je tomu v projednávaném případě). Nejvyšší správní soud zde dospěl k závěru, že není-li lhůta k podání žaloby výslovně uvedena, je vhodnější aplikovat obecnou dvouměsíční lhůtu podle s. ř. s. a nikoliv jen lhůtu 30 dnů. Uvedené rozhodnutí však nijak neřeší problém doručování rozhodnutí účastníku řízení a jeho zástupci, a proto jej není možné vztahovat na právě projednávanou věc, neboť zde je lhůta k podání žaloby jasně definována.

Také žalobcovy obavy z nejasnosti okamžiku, kdy rozhodnutí žalované nabude právní moci, jsou bezpředmětné. Podle § 125 zákona č. 186/1992 Sb. je rozhodnutí služebního funkcionáře, proti němuž již nelze podat odvolání (rozklad), v právní moci. Podle § 132 odst. 8 téhož zákona se proti rozhodnutí o odvolání nelze odvolat (tj. případ zde žalobou napadeného rozhodnutí). Přitom však navíc platí § 124 odst. 1 podle nějž každé rozhodnutí musí být doručeno účastníkovi řízení. Doručení rozhodnutí je tak nutno vnímat jako podmínku nabytí právní moci, řečeno jinak, rozhodnutí o odvolání nabude právní moci okamžikem doručení účastníku řízení. Pokud je tento účastník zastoupen na základě plné moci, doručuje se tomuto zástupci. Žalobce má pravdu v tom, že mohou vzniknout pochybnosti o okamžiku právní moci rozhodnutí, pokud se řízení účastní více účastníků, a kdy nemusí být snadné zjistit, zda již bylo předmětné rozhodnutí doručeno všem; na této zákonné konstrukci však nemůže změnit nic představa žalobce,

že by mělo být doručováno vždy jen účastníkovi samotnému, i když je zastoupen na základě plné moci. Pokud bude účastníků řízení více, mohou vzniknout pochybnosti o okamžiku právní moci rozhodnutí, ať už účastníci budou zastoupeni nebo nebudou. V projednávaném případě navíc s ohledem na počet účastníků řízení takové pochybnosti vzniknout nemohly a námitka žalobce je proto spíše hypotetická.

Konečně nemůže uspět ani tvrzení, že propuštění ze služebního poměru je v daném případě (pravděpodobně kázeňským) trestem, a proto je nutné analogicky použít úpravu doručování obsaženou v trestním řádu. Předně je nutné konstatovat, že kázeňské tresty jsou taxativně uvedeny v § 33 zákona č. 186/1992 Sb. a propuštění ze služebního poměru mezi ně rozhodně nelze řadit ad hoc, jak to zřejmě má na mysli žalobce. Proto není možné ani přijmout argumentaci, že by v případě některých propuštění ze služebního poměru (která by měla podle nějakého neurčitého kritéria charakter kázeňského trestu) mělo být doručováno jak účastníku řízení, tak jeho případnému zástupci, zatímco u ostatních propuštění ze služebního poměru by zřejmě stačilo již jen doručení zástupci. Takový postup nemá oporu v zákoně.

Žalobcovy úvahy nad roztržitostí právní úpravy nelze považovat za kasační námitku a jejich posuzování by již šlo nad rámec přezkumu rozhodnutí krajského soudu prováděného v řízení o kasační stížnosti.

Žalobce se svými námitkami tedy neuspěl; jelikož v řízení o kasační stížnosti nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou. O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalované pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 21. března 2007

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu