



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **pprap. Z. H.**, proti žalovanému: **Policejní prezident Policie České republiky**, se sídlem Strojnická 935/27, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 10. 12. 2013, č. j. 36 Ad 14/2013 - 33,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 10. 12. 2013, č. j. 36 Ad 14/2013 - 33, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Rozhodnutí krajského soudu a jemu předcházející rozhodnutí žalovaného

[1] Rozsudkem ze dne 10. 12. 2013, č. j. 36 Ad 14/2013 - 33, zrušil Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) rozhodnutí žalovaného č. j. PPR-24321-10/ČJ-2012-990131-139 ze dne 8. 2. 2013, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce (dále jen „účastník řízení“) proti rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie kraje Vysočina (dále jen „služební funkcionář“) ze dne 13. 9. 2012, č. j. K-KVYS-430/2012-24. Tímto rozhodnutím byl účastník řízení shledán vinným ze spáchání kázeňského přestupku podle ust. § 50 odst. 1 ve spojení s ust. 45 odst. 1 písm. a) a ust. § 46 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“), a podle ust. § 186 odst. 8 citovaného zákona bylo upuštěno od uložení kázeňského trestu.

[2] Krajský soud ve svém rozsudku dospěl k závěru, že služební funkcionář porušil právo účastníka řízení na právní pomoc dle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Především odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.

3. 2009, č. j. 4 Ads 55/2008 - 76, a uvedl, že v daném případě je nutné vyjít ze základních zásad a pravidel jakéhokoliv řízení (trestního, správního), k nimž patří též zásada materiální pravdy a zásada aktivní účasti účastníků na správním řízení. Služební funkcionář činí vše potřebné pro co nejúplnější zjištění skutečného stavu věci a postupuje přitom právě v úzké součinnosti s účastníky správního řízení. Není sice vázán jen návrhy těchto účastníků, zjištěné poznatky a získané podklady posuzuje ve vzájemných souvislostech, avšak účastníci správního řízení mají právo klást otázky svědkům a znalcům, právo i povinnost navrhnout důkazy, které jsou jim známy. Ty jsou pak podkladem pro rozhodnutí. V tomto směru odkázal na nálezn Ústavního soudu ze dne 5. 6. 1996, sp. zn. II. ÚS 98/1995, podle něhož postupem, jímž správní orgán neumožnil přítomnost zmocněnce u ústního jednání, porušil policejní orgán právo žalobce podle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který zaručuje každému právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení. Z uvedeného vyplývá, že nutnost předchozího vyrozumění účastníků správního řízení o ústním jednání a provádění dokazování vyplývá přímo z Listiny, zejména za situace, kdy z dosud provedeného dokazování, s ohledem na námitky účastníka řízení, nelze bezpečně usoudit na takový stav, kdy je o věci možné spolehlivě rozhodnout. Krajský soud uzavřel, že dané principy musí služební funkcionář dodržovat i v řízení o kázeňském trestu podle zákona o služebním poměru. Shledal, že námitka vady řízení před správním orgánem spočívající v tom, že při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, byla důvodná, a napadené rozhodnutí žalovaného i služebního funkcionáře zrušil.

II. Kasační stížnost stěžovatele a vyjádření účastníka řízení k ní

[3] Stěžovatel v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[4] V kasační stížnosti především namítal, že napadený rozsudek je nezákonný, neboť krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, zda bylo porušeno právo účastníka řízení na právní pomoc. Krajský soud se dle jeho názoru nedostatečně zabýval konkrétním skutkovým stavem a specifickou právní úpravou stanovenou v ust. § 186 odst. 9 zákona o služebním poměru.

[5] Stěžovatel uvedl, že dne 20. 8. 2012 bylo se žalobcem zahájeno řízení o kázeňském přestupku, písemné sdělení o zahájení řízení bylo žalobci doručeno osobně do vlastních rukou dne 23. 8. 2012 společně s předvoláním k ústnímu jednání, které bylo stanoveno na 4. 9. 2012. Žalobce byl vyrozuměn přípisem ze dne 27. 8. 2012, že byl změněn termín ústního jednání na 6. 9. 2012. Žalobce v této době neměl zmocněnce, bylo tedy doručováno přímo jemu. Dne 3. 9. 2012 bylo doručeno služebnímu funkcionáři vyrozumění o volbě zmocněnce. Jak vyplývá ze spisového materiálu, od této doby bylo doručováno pouze zmocněnci.

[6] Ze záznamu o ústním jednání ze dne 6. 9. 2012, č. j. KRPJ-90798/ČJ-2012-1600KR, vyplývá, že žalobce uvedl, že bude realizovat veškerá svá práva v řízení prostřednictvím svého zmocněnce nebo za jeho účasti, přičemž dále uvedl, že jediným kontaktem na zmocněnce je jeho adresa v Praze. Žalovaný si je vědom, že taktika a způsob žalobcovy obhajoby je výlučně v jeho dispozici, přičemž i nečinnost žalobce může být taktikou v řízení, což vyplývá např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2013, č. j. 3

As 11/2013 – 33. Jestliže byl ovšem v daném případě žalobce řádně informován o termínu ústního jednání a svého zmocněnce si zvolil těsně před tímto jednáním, domníval se správně služební funkcionář, že pokud si žalobce zvolí zmocněnce k předem známému ústnímu jednání, zmocněnec se k jednání dostaví nebo se omluví. Služební funkcionář nebyl v daném případě povinen znovu zasílat zmocněnci žalobce informace o konání ústního jednání. Jednalo by se o faktické zopakování předchozího úkonu, které nemá zákonnou oporu. Stejně tak se neopakují jiné úkony v případě, že si účastník zvolí zmocněnce až v průběhu řízení, případně před jeho koncem; úkony provedené vůči v té době nezastoupenému účastníkovi samozřejmě zůstávají v platnosti. Služební funkcionář vycházel z předpokladu racionálního uvažování a jednání účastníků právních vztahů, z něhož plyne, že jestliže by zmocněnci bránila nějaká okolnost účasti na ústním jednání, byla možnost na základě dohody přesunout termín ústního jednání. Žalobcův postup však zjevně nesměřoval k efektivnímu hájení práv v kázeňském řízení.

[7] V této souvislosti je podle stěžovatele nutné doplnit, že řízení před služebním funkcionářem je řízením nalézacím, v němž se rozhoduje o právech a povinnostech příslušníků, smyslem odvolacího řízení je potom přezkoumání zákonnosti a věcné správnosti rozhodnutí. Služební funkcionář je tedy postaven podle § 186 odst. 9 zákona o služebním poměru před úkol provést „plnohodnotné“ správní řízení do dvou měsíců ode dne, kdy se dozvěděl o jednání, které má znaky kázeňského přestupku. Krátká dvouměsíční lhůta pro provedení kázeňského řízení vynikne i v porovnání s problémy současné praxe, kdy jednoletá promlčecí lhůta v případě přestupků je často nedostatečná pro projednání i méně závažných přestupků, přičemž se uvažuje o jejím prodloužení (viz návrh věcného záměru zákona o přestupcích, který byl vypracován na podkladě Plánu legislativních prací vlády, který byl schválen usnesením vlády č. 941 ze dne 14. prosince 2012, č. j. MV- 96569-2/LG-2012).

[8] K naplnění smyslu kázeňského řízení by měla služebnímu funkcionáři podle stěžovatele napomáhat povinnost účastníka řízení stanovená § 174 odst. 2 zákona o služebním poměru. V daném případě lze postup účastníka řízení označit za příliš formalistický, ze kterého je možné dovozovat procesní obstrukce. Účastník řízení tedy nepostupoval v souladu s § 174 odst. 2 zákona o služebním poměru. Účastník řízení byl o svých procesních právech poučen služebním funkcionářem i následně žalovaným v odvolacím řízení. Služební funkcionář respektoval zmocnění účastníka řízení ode dne 3. 9. 2012, stejně i žalovaný komunikoval pouze se zmocněncem, uvedeným postupem v dané situaci nebylo porušeno právo účastníka řízení stanovené čl. 37 odst. 2 Listiny. Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[9] Účastník řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[11] Ze správního spisu vyplynulo, že dne 23. 6. 2012 se účastník řízení dostavil společně s druhým inspektorem, s nímž vykonával společnou obchůzkovou službu jako hlídka JÍVA 422, do blízkosti chat Moravských kováren v rekreační oblasti Čeřínek, a to na základě oznámení P. S. (dále jen „poškozený“). Poškozený uvedl, že byl napaden neznámými pachateli v blízkosti chaty Čeřínek, údajně příslušníky Policie České republiky. Na místě činu byla hlídka JÍVA 422 kontaktována příslušníkem operačního střediska k podání hlášení, přičemž rádiová komunikace mezi hlídkou a příslušníkem byla zaznamenávána.

[12] Na základě výše uvedených událostí zahájil služební funkcionář s účastníkem řízení řízení o kárném přestupku, neboť ten nepostupoval na místě činu dostatečně důsledně a v úředním záznamu sepsaném o oznámení poškozeného zcela zatajil skutečnost, že se na chatě Čeřínek v době dokumentace nacházela část příslušníků obvodního oddělení Jihlava Krajského ředitelství policie kraje Vysočina a vedoucí územního odboru Jihlava uvedeného ředitelství, čímž porušil povinnosti plynoucí mu ze závazného pokynu žalovaného.

[13] Oznámení o zahájení řízení ze dne 20. 8. 2012 bylo účastníku řízení doručeno dne 23. 8. 2012, a to společně s předvoláním k ústnímu jednání, které služební funkcionář nařídil na 4. 9. 2012. Dne 23. 8. 2012 bylo účastníku řízení také umožněno nahlédnout do spisu a seznámit se s celým do té doby shromážděným spisovým materiálem, včetně CD, na němž byla zaznamenána rádiová komunikace ze dne 23. 6. 2012 mezi hlídkou JÍVA 422 a příslušníkem operačního střediska. Následně byl změněn termín ústního jednání na 6. 9. 2012, přičemž předvolání se změněným termínem bylo účastníku řízení doručeno dne 27. 8. 2012. Dne 3. 9. 2012 bylo služebnímu funkcionáři doručeno vyrozumění o zvolení zmocněnce účastníkem řízení společně s procesní plnou mocí udělenou Mgr. M. O. (dále jen „zmocněnec“) na celé řízení o kárném přestupku a podepsanou pouze účastníkem řízení. Služební funkcionář zmocněnci předvolání k ústnímu jednání již nedoručoval.

[14] Dle záznamu o ústním jednání ze dne 6. 9. 2012 se účastník řízení zúčastnil ústního jednání bez svého zmocněnce. Při tomto jednání se vyjádřil v tom smyslu, že si řádně zvolil zmocněnce a veškerá práva včetně vyjádření realizuje jedinečně jeho prostřednictvím nebo za jeho účasti a více se k věci nebude vyjadřovat. Na dotaz, zda informoval zmocněnce o termínu konání daného ústního jednání, odpověděl, že se nebude vyjadřovat. Stejně tak se vyjádřil k dotazu, jestli jej zmocněnec informoval, zda se na ústní jednání dostaví, a proč se zmocněnec nedostavil.

[15] Služební funkcionář dne 13. 9. 2012 rozhodl na základě zjištěných skutečností, že účastník řízení je vinným ze spáchání kázeňského přestupku, přičemž upustil od uložení kázeňského trestu, neboť k nápravě účastníka řízení stačilo projednání kázeňského přestupku. Toto rozhodnutí doručil zmocněnci dne 18. 9. 2012.

[16] Zmocněnec proti rozhodnutí podal odvolání ze dne 2. 10. 2012. Dne 8. 2. 2013 rozhodl žalovaný o odvolání zmocněnce v tom smyslu, že je zamítno a napadené rozhodnutí potvrzuje.

[17] Podle § 172 odst. 1 zákona o služebním poměru *[ú]častník si v řízení může zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí, v níž musí být uveden rozsah zmocněncova oprávnění, jinak je neplatná.*

[18] Podle § 172 odst. 2 zákona o služebním poměru *[z]mocněnec jedná jménem zastoupeného a ze zastoupení vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému.*

[19] Podle § 174 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru *[ú]častník má právo nahlížet do spisu a pořizovat si z něj výpisy, navrhopvat 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.*

[20] Podle § 174 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru *[ú]častník má právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění.*

[21] Podle § 174 odst. 2 zákona o služebním poměru *[ú]častník je povinen postupovat tak, aby řízení neztěžoval a nezpůsobil jeho průtahy.*

[22] Spornou právní otázkou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je, zda bylo postupem služebního funkcionáře porušeno právo účastníka řízení na právní pomoc, když nevyrozuměl zmocněnce o ústním jednání a neumožnil mu tak přítomnost při tomto ústním projednání.

[23] Právo na právní pomoc, resp. právo na zastoupení je jedním z aspektů ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces. Jeho smyslem je, že zástupce činí namísto zastoupeného v průběhu řízení určité úkony, čímž zastoupenému usnadňuje a zefektivňuje postup v řízení, např. poskytnutím právní či jiné pomoci, vyřizováním komunikace se správním orgánem apod. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011 – 81, č. 2452/2012 Sb. NSS).

[24] Právo na zastoupení je v řízení o kázeňském přestupku upraveno v ust. § 172 odst. 1 zákona o služebním poměru. Zastoupení vzniká na základě písemné plné moci, přičemž zmocnitel musí v plné moci určit rozsah, v jakém jej má zmocněnec zastupovat. Stejně jako v případě obecného správního řízení, kde je tato forma zastoupení upravena v ust. § 33 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), i v daném případě se jedná o „nepovinnou formu zastoupení a záleží na účastníku řízení, zda a jakého zmocněnce si zvolí a v jakém rozsahu mu udělí plnou moc“ (srov. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 382). Zmocněnec pak na základě ust. § 172 odst. 2 zákona o služebním poměru jedná jménem zastoupeného a ze zastoupení vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému.

[25] V projednávaném případě účastník řízení projevil svou vůli být zastoupen zmocněncem doručením procesní plné moci dne 3. 9. 2012 služebnímu funkcionáři a dále pak svým vyjádřením při ústním jednání dne 6. 9. 2012.

[26] Protože zmocněnec uvedenou plnou moc nepodepsal a v řízení vyvstal mimo jiné spor ohledně její platnosti, zdejší soud posoudil předmětnou plnou moc následovně. Nejvyšší správní soud se k udělování plné moci a jejímu účinku vůči správnímu orgánu vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 7. 4. 2011, č. j. 7 Azs 4/2011 - 55, v tom směru, že „udělení plné moci sice předchází smlouva o plné moci mezi zmocnitelem a zmocněncem, ale plná moc samotná je jednostranným právním úkonem, který má písemnou nebo protokolární formu a kterým zmocnitel vůči správnímu orgánu či soudu osvědčuje existenci a rozsah zmocněncova oprávnění za něj jednat. Absence podpisu zmocněnce na plné moci nezakládá

její neplatnost, stejně jako absence jejího přijetí zmocněncem při udělení plné moci ústně do protokolu. K přijetí plné moci zmocněncem, které je zásadní pro další postup v řízení, může dojít rovněž písemnou nebo protokolární formou. Možné je také konkludentní přijetí plné moci.“ Lze tedy uzavřít, že i přes absenci podpisu zmocněnce na plné moci si účastník řízení procesně účinným způsobem zvolil dne 3. 9. 2012 zmocněnce, který jej měl zastupovat před služebním funkcionářem v řízení o kázeňském přestupku a služební funkcionář s ním měl od uvedeného dne jednat. Ze spisu vyplývá, že služební funkcionář také tak činil, když zmocněnci zaslal rozhodnutí o kárném přestupku účastníka řízení.

[27] Krajský soud uvádí, že v řízení o kárném přestupku bylo porušeno právo účastníka řízení na právní pomoc, neboť jeho zmocněnec nebyl vyrozuměn služebním funkcionářem o datu ústního jednání a nebylo mu tak umožněno být přítomen při ústním jednání. Nejvyšší správní soud má za to, že pokud si účastník řízení svého zmocněnce zvolil dne 3. 9. 2012, tedy až po doručení předvolání k ústnímu jednání dne 23. 8. 2012 (resp. dne 27. 8. 2012), měl to být právě účastník řízení, který měl svého zmocněnce o datu ústního jednání informovat. Sám totiž prokazatelně o datu ústního projednání věděl (což plyne jak z doručenek předvolání, tak ze skutečnosti, že se k jednání osobně dostavil) a v době, kdy mu byl zaslána informace o datu konání ústního jednání, zmocněncem zastoupený nebyl. V tomto případě správnímu orgánu neplynula z žádného zákonného ustanovení povinnost informovat později zvoleného zmocněnce o konání ústního jednání. Koordinace účasti na jednání byla v daném případě zcela věcí dohody mezi účastníkem řízení a jeho zmocněncem.

[28] Ze spisu zároveň nevyplývá, že by se zmocněnec domáhal být přítomen při ústním jednání a že by mu nebylo umožněno služebním funkcionářem být přítomen u ústního jednání. Je nutné upozornit, že procesní aktivita v tomto případě závisela na zmocněnci, kterého si účastník řízení v průběhu řízení svobodně zvolil. Pokud se na ústní jednání nedostavil ani nevyvinul jinou aktivitu, kterou by naplňoval smysl institutu zastoupení, nelze postup služebního funkcionáře označit za porušení práva na právní pomoc, resp. práva na zastoupení, neboť se zmocněncem po jeho zmocnění jednal a v jednání za zmocnitele mu nebylo bráněno.

[29] Dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze mít v projednávaném případě ani za to, že byla porušena zásada materiální pravdy, jak uvádí krajský soud. Je pravda, že v souladu se zásadou materiální pravdy má služební funkcionář činit vše potřebné pro zjištění skutečného stavu věci. Proto také předvolal účastníka řízení k ústnímu jednání, v němž měl tento účastník možnost vyjádřit se k věci, navrhopat důkazy a hájit se v souladu s ust. § 186 odst. 2 zákona o služebním poměru. Této možnosti však nevyužil a odkázal pouze na svého zmocněnce, který nebyl u ústního jednání přítomen. Následně ani účastník řízení, ani jeho zmocněnec nevyužili svých práv plynoucích jim z ust. § 174 odst. 1 písm. a) a b) zákona o služebním poměru (tedy práva navrhopat důkazy či činit jiné návrhy, vyjádřit své stanovisko či vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům či způsobu jejich zjištění, popř. navrhnout jejich doplnění). Pokud služební funkcionář považoval shromážděné podklady za dostatečné ke zjištění skutečného stavu, samotná absence vyjádření účastníka řízení, který se výslovně odmítl k věci vyjádřit, a absence vyjádření zmocněnce, který byl v řízení zcela pasivní, nemůže znamenat, že služební funkcionář jednal v rozporu se zásadou materiální pravdy. Odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, č. j. 4 Ads 55/2008 – 76, proto v projednávané věci

není případný. Stejně tak není případný odkaz na nález Ústavního soudu ze dne 5. 6. 1996, sp. zn. II. ÚS 98/1995, neboť služební funkcionář nikterak neznemožnil účastníku řízení přítomnost zástupce u ústního jednání.

[30] V této souvislosti je také nutné upozornit, že služební funkcionář má sice jednat v součinnosti s účastníky správního řízení, vedle toho však musí jednat v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů, tedy i např. zásadou rychlosti. Tato zásada je vyjádřena v ust. § 6 odst. 1 správního řádu a na ústavní úrovni v čl. 38 odst. 2 Listiny a znamená, že služební funkcionář má věc projednat bez zbytečných průtahů. Tedy v daném případě má vydat rozhodnutí poté, co shromáždí dostatek podkladů pro zjištění stavu ve věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, samozřejmě za předpokladu, že umožní účastníku řízení se k nim vyjádřit, zpochybnit dosavadní skutkové závěry a navrhnout případné další důkazy k jejich doplnění, korekci či vyvrácení.

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatele proti rozsudku krajského soudu je důvodná, a proto napadené rozhodnutí podle § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[32] Podle § 110 odst. 4 s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozhodnutí.

[33] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. dubna 2014

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu