č. j.: 6 As 29/2003 - 97



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Brigity Chrastilové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci **žalobce Mgr. V. K.,** zastoupeného Mgr. Karlem Nováčkem, advokátem, se sídlem 612 00 Brno, Vackova 44, proti žalované **České republice – ředitel Policie ČR správy Jihomoravského kraje,** se sídlem 611 32 Brno, Kounicova 24, o kasační stížnost žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 5. 2. 2003, č. j. 30 Ca 481/2000 – 89,

takto:

I. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 5. 2. 2003, č. j. 30 Ca 481/2000 – 89, **se zrušuje.**

II. Věc **se vrací** krajskému soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobce (dále označovaný jako „stěžovatel“) napadá včas podanou kasační stížností, doplněnou přípisem ze dne 23. 3. 2003, shora označené usnesení Krajského soudu v Brně, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 9. 2000, č. 2206, kterým bylo zamítnuto stěžovatelovo odvolání proti rozhodnutí ředitele Policie České republiky Okresního ředitelství Břeclav ze dne 8. 6. 2000, č. 124/2000, o propuštění stěžovatele ze služebního poměru příslušníka Policie České republiky podle ust. § 106 odst. 1 písm. d) zákona č. 186/1992 Sb., a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Krajský soud v Brně své usnesení odůvodnil tak, že žalobce se domáhá přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci, neboť žalovaný

rozhodl jako orgán moci výkonné o propuštění žalobce ze služebního poměru, tedy o právní věci, která vyplývá z pracovních vztahů, a proto poučil žalobce o možnosti podat žalobu podle § 246 o. s. ř. k okresnímu soudu.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby, neboť se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí, jímž bylo správním orgánem rozhodnuto o právech a povinnostech vyplývajících ze zvláštního zákona upravujícího služební vztah příslušníka Policie České republiky. Nelze proto postupovat podle části V. o. s. ř. ve znění platném od 1. 1. 2003, která dopadá na případy, kdy správním orgánem bylo rozhodnuto v právní věci, jež vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů; služební vztahy pod toto vymezení podle stěžovatele zahrnout nelze. Pro tento vztah lze užít zákoníku práce pouze ve vymezených případech výslovně v zákoně uvedených, a nejde tedy o pracovněprávní, nýbrž o služebněprávní vztah. Žádá proto zrušení napadeného usnesení a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti ve lhůtě stanovené mu k tomu krajským soudem nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Krajského soudu v Brně v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Především je třeba konstatovat, že stěžovatel uplatňuje důvod kasační stížnosti obsažený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., podle něhož lze kasační stížnost podat z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. V tomto ohledu uplatnil námitku nesprávného posouzení propuštění příslušníka Policie České republiky ze služebního poměru jako věci vyplývající ze soukromoprávních, v tomto případě pracovních, vztahů.

Ze správního spisu a soudního spisu Krajského soudu v Brně sp. zn. 30 Ca 48/2000 Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel byl rozhodnutím příslušných služebních funkcionářů propuštěn podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ze služebního poměru příslušníka Policie České republiky. Rozhodnutí služebního funkcionáře, který rozhodoval v I. stupni, bylo vydáno dne 8. 6. 2000 a téhož dne bylo doručeno stěžovateli, dne 12. 9.2 000 bylo vydáno rozhodnutí služebního funkcionáře, jenž rozhodoval o stěžovatelově odvolání, přičemž toto rozhodnutí bylo doručeno 14. 9. 2000. Dne 12. 10. 2000 podal stěžovatel proti oběma rozhodnutím žalobu (jako žalovaného označil ČR – ředitele Policie ČR správy Jihomoravského kraje), kterou se domáhal přezkoumání zákonnosti napadených rozhodnutí z důvodů v žalobě blíže rozvedených a navrhoval zrušení obou rozhodnutí; požadoval též uhrazení nákladů soudního řízení. Krajský soud v Brně si vyžádal dne 20. 10. 2000 správní spisy a stanovisko žalovaného k žalobě, které bylo soudu doručeno dne 4. 1. 1001. Na výzvu k podání repliky (ze dne 8. 1. 2001) stěžovatel nereagoval. Dne 5. 2. 2003 rozhodl Krajský soud v Brně usnesením, v záhlaví tohoto rozsudku blíže označeným, o odmítnutí žaloby; usnesení nabylo právní moci dne 26. 2. 2003. Odůvodnění se opřelo o § 68 písm. b) s. ř. s., podle něhož je žaloba nepřípustná, jde-li o rozhodnutí orgánu v soukromoprávní věci. Podle názoru Krajského soudu v Brně šlo v žalobou napadeném rozhodnutí o věc, která vyplývá z pracovních vztahů (propuštění ze služebního poměru podle zák. č. 186/1992 Sb.), jde tedy o rozhodnutí v soukromoprávní věci, a proto podle § 46 odst. 2 s. ř. s. žalobu odmítl, přičemž stěžovatele poučil, že může podat žalobu podle části páté o. s. ř. okresnímu soudu.

Otázkou, o které musel Nejvyšší správní soud uvážit, je povaha služebního poměru příslušníka Policie České republiky z hlediska dualismu práva; jde o úvahu, která je nezbytná pro právní závěr o tom, zda Krajský soud v Brně postupoval v intencích zákonné úpravy platné v oboru přezkumu správních rozhodnutí od 1. 1. 2003, nebo zda svým rozhodnutím zákon porušil.

Podle § 244 a násl. o. s. ř. ve znění zákona č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního, může být věc, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů (§ 7 odst. 1 o. s. ř.), která byla rozhodnuta správním orgánem, projednána na návrh v občanském soudním řízení, nabylo-li takové rozhodnutí správního orgánu právní moci. Účastníky tohoto řízení jsou žalobce a ti, kdo byli účastníky řízení před správním orgánem (§ 250a o. s. ř. ve znění zákona č. 151/2002 Sb.). Soud není vázán skutkovým stavem, jak byl zjištěn správním orgánem (§ 250e o. s. ř. ve znění zákona č. 151/2002 Sb.) a dospěje-li k závěru, že o sporu nebo o jiné právní věci má být rozhodnuto jinak, než rozhodl správní orgán, rozhodne ve věci samé (§ 250j o. s. ř. ve znění zákona č. 151/2002 Sb.). Náleží-li věc do věcné příslušnosti soudu, který rozhoduje věci správního soudnictví, soud řízení zastaví (§ 104b o. s. ř. ve znění zákona č. 151/2002 Sb.)

Podle § 2 s. ř. s. poskytují soudy ve správním soudnictví ochranu veřejným subjektivním právům, § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. stanoví, že soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy správním orgánem (blíže specifikovaným v § 4 odst. 1 písm. a/ s. ř. s). Při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s. ř. s.). Soud ve správním soudnictví zruší napadené rozhodnutí správního orgánu, je-li žaloba důvodná, a vrátí věc žalovanému k dalšímu řízení. Nepřípustnou je ve správním soudnictví žaloba (§ 46 odst. 1, § 68 písm. b/ s. ř. s), kterou správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci; takovou žalobu podle § 46 odst. 2 s. ř. s. soud odmítne.

Kompetenční spory o pravomoc, jehož stranami jsou soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví, řeší zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

Podle § 130 s. ř. s. se řízení o žalobách zahájená podle části páté hlavy druhé o. s. ř., ve znění platném do 31. 12. 2002, dokončí podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s., jde-li však o řízení ve věcech, o nichž má jednat soud v občanském soudním řízení, soud postupuje podle § 68 písm. b) s. ř. s., ustanovení § 46 odst. 2 až 4 se užijí obdobně.

Z citovaných ustanovení obou procesních norem je zřejmé, že reforma správního soudnictví provedená k 1. 1. 2003 znamená renesanci dualismu práva, totiž jeho dělení na právo soukromé a právo veřejné. Správní soudy (specializované senáty krajských soudů a Nejvyšší správní soud) se staly soudy práva veřejného tím, že jim zákon (srov. výše cit. § 2 s. ř. s.) svěřil poskytování ochrany veřejným subjektivním právům v procesu upraveném samostatným zákonem – soudním řádem správním. Rozhodování ve věcech soukromoprávních (které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních

vztahů), o nichž podle zákona rozhodly jiné orgány než soudy, nyní náleží rovněž projednávat a rozhodovat soudům, které přitom postupují podle části páté občanského soudního řádu.

Za stěžejní důvody, pro které bylo ve věcech práva soukromého zvoleno zákonodárcem řešení spočívající v návratu k rozhodování soudu v pořadu práva, lze označit požadavek vlastní každému právnímu státu, totiž aby spory o právo mezi osobami sobě navzájem nepodřízenými a vzájemně na roveň postavenými rozhodoval nezávislý soudce, a dále zde byl nepřehlédnutelný požadavek mezinárodních závazků, které na sebe vzal náš stát ratifikací Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhl. pod č. 209/1992 Sb.) – dále jen „Úmluva“; podle č. 6 odst. 1 této Úmluvy má každý právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Pojem „občanskoprávního závazku“ a jeho výklad Evropským soudem pro lidská práva musí mít tedy podpůrný význam pro závěry o tom, zda požadavek „rozhodnout o právu“, tedy procesem v našem právním prostředí upraveným v části páté o. s. ř. od 1. 1. 2003, lze vztáhnout i na řízení o propuštění příslušníka Policie České republiky ze služebního poměru.

Učinit správné a logicky odůvodněné závěry v projednávané věci však vyžaduje obrátit pozornost i k právní úpravě platící do 31. 12. 2002. Jak bylo vyloženo výše, zavedl náš právní řád od 1. 1. 2003 potřebu rozlišovat, které právní vztahy jsou svou povahou veřejnoprávní a které soukromoprávní. In concreto je úlohou Nejvyššího správního soudu rozhodnout, zda právní vztah příslušníka Policie České republiky, zvláště pak jeho propuštění ze služebního poměru za stanovených okolností, nese znaky poměru soukromoprávního, či veřejnoprávního. Především je třeba vytýčit, které případy mají být nově rozhodovány podle části páté o. s. ř., tj. zda jde bez dalšího o věci práva soukromého, nebo zda přichází v úvahu, aby šlo například o věci v širokém slova smyslu „pracovní“ bez ohledu na to, jaký je jejich charakter (soukromoprávní či veřejnoprávní).

Soud předesílá, že si je vědom rozdílné dikce obou procesních předpisů, kdy o. s. ř. v § 244 hovoří o věcech vyplývajících z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů s odkazem na § 7 odst. 1, zatímco s. ř. s. v § 46 odst. 2 a § 68 písm. b) používá výraz „soukromoprávní věc“. Nejvyšší správní soud je však přesvědčen, že ač vyjádřeno různě, jde o totéž: podle § 244 a násl. o. s. ř. (tedy podle části páté) má být po 1. 1. 2003 rozhodováno ve věcech „soukromoprávních“. Svědčí tomu odkaz na § 7 odst. 1 o. s. ř., jenž tradičně upravuje pravomoc soudů ve věcech soukromého práva (občanskoprávní, pracovní, rodinné a obchodní vztahy), nerozhodovaly-li o nich podle zákona jiné orgány. Nově koncipovaný odstavec 2 § 7 o. s. ř. pak stanoví, že právě tyto věci (uvedené v odstavci 1), o nichž podle zákona rozhodly jiné orgány než soudy, projednávají soudy v občanském soudním řízení za podmínek uvedených v části páté o. s. ř. Důvodová zpráva k zákonu č. 151/2002 Sb. (tisk 1081 ve 3. volebním období) výslovně uváděla na str. 22, že nová část pátá o. s. ř. upravuje řízení ve věcech, v nichž správní orgán rozhodl o věcech soukromého práva. Poslední argument na podporu výše uvedeného prvního dílčího závěru soudu vyplývá ze systematiky § 7 o. s. ř. před novelizací provedenou zákonem č. 151/2002 Sb. Pravomoc soudů byla v odst. 1 vymezena jako pravomoc ve věcech soukromoprávních (občanskoprávní, pracovní, rodinné a obchodní vztahy); tzv. jiné věci (tedy jiné než soukromoprávní) soudy projednávaly a rozhodovaly podle odstavce 2, stanoví-li tak zákon. Ustanovení § 7 odst. 2 tedy bylo základem pro pravomoc soudů přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů, tj. rozhodnutí orgánů veřejné správy o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy (§ 244 o. s. ř. ve znění platném do 31. 12. 2002).

Pokud správní orgány rozhodly ve věcech soukromoprávních v definici § 7 odst. 1 o. s. ř. v souladu se zákonem jim svěřenou pravomocí před 1. 1. 2003, část pátá o. s. ř. se na takové případy nevztahovala, a pokud zákon nezakládal pravomoc soudu i v takových případech věc projednat a rozhodnout, nebyla pravomoc soudu v těchto věcech dána (soud abstrahuje od § 8 o. s. ř., který obsahuje tzv. dělenou pravomoc, o kterou v projednávaném případě zjevně nejde). Na druhou stranu existovala skupina věcí, které byly nahlíženy jako věci veřejnoprávní, zejména proto, že o nich rozhoduje správní orgán, a nikoliv soud (například vklad práva do katastru nemovitosti), ač šlo svou povahou o věci soukromoprávní. Mohlo se jednat například o některé případy tzv. opravných prostředků podle části páté hlavy třetí o. s. ř. ve znění do 31. 12. 2002, kdy zákony zakládaly výslovně pravomoc soudu rozhodovat o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů, přičemž mohlo jít svou povahou o věci soukromoprávní, tedy mohlo jít i o případy, kdy nebylo rozhodováno o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy. Podle přechodného ustanovení čl. XXV zákona č. 151/2002 Sb. lze od 1. 1. 2003 ve věcech uvedených v „novém“ § 244 o. s. ř., v nichž doposud zákon svěřuje rozhodování soudu o opravných prostředcích, podat žalobu podle nové části páté o. s. ř.

Po roce 1990 došlo ke značnému úbytku pravomocí správních orgánů rozhodovat soukromoprávní věci. Příkladem budiž zrušení pravomocí státních notářství a hospodářské arbitráže. Některé případy však zůstaly zachovány a v jiných případech byla taková působnost jiných orgánů i nově konstruována (například zákon č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, zákon č. 458/2000 Sb., energetický zákon). V posledně uvedených případech pak zákonodárce vytvořil specifické způsoby rozhodování soudu, které byly předmětem právněteoretických rozborů, neboť nebylo zcela zřejmé, jakými úmysly byl zákonodárce veden – nejspíše však šlo o předobraz nynější části páté o. s. ř.

Soud proto uzavírá první z položených otázek tak, že podle části páté o. s. ř. ve znění platném od 1. 1. 2003 soudy projednávají a rozhodují věci, které jsou definovány v § 7 odst. 1 o. s. ř., o nichž rozhodly podle zákona jiné orgány než soudy. Z hlediska úprav platných do 31. 12. 2002 půjde tedy o věci občanskoprávní, pracovní, rodinné a obchodní, o kterých podle zákona mohly před 1. 1. 2003 rozhodovat jiné orgány než soudy, a další soudní pravomoc v nich vůbec nebyla založena, nebo může jít o tytéž věci, v nichž však zákon zakládal pravomoc soudu rozhodovat o opravných prostředcích proti rozhodnutím jiných orgánů než soudů, popřípadě o věci, v nichž zákony odkazovaly účastníky k pořadu práva poté, co ve věci rozhodl jiný orgán, než soud. Nakonec však je třeba připustit, že může jít též o věci, které byly doposud nahlíženy jako věci práva veřejného, zejména proto, že byly rozhodovány správními orgány, do 31. 12. 2002 jim byla poskytována ochrana zejména podle části páté hlavy druhé o. s. ř. (cestou rozhodování o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů v oblasti veřejné správy) a po 1. 1. 2003 procházejí doktrinálním přehodnocením. Svou roli zde sehrává i výše zmiňovaný čl. 6 odst. 1 Úmluvy, který pod pojem „civilní práva a závazky“ zahrnuje ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva i věci, které jsou obvykle v našem pojetí chápány jako veřejnoprávní.

Pokud by Krajský soud v Brně usuzoval správně a odkázal po právu stěžovatele na řízení podle části páté o. s. ř. ve znění platném od 1. 1. 2003, muselo by se jednat o některý z výše uvedených případů.

Charakter služebního poměru příslušníka Policie České republiky tak, jak byl v době rozhodování služebních funkcionářů v projednávané věci upraven zákonem č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, byl v období do 31. 12. 2002

předmětem judikatorní činnosti obecných soudů i soudu Ústavního. Bylo konstantně judikováno, že věci vyplývající ze služebního poměru příslušníků Policie České republiky upraveného výše cit. zákonem nejsou věcmi pracovními, ani je nelze pro jejich povahu považovat za věci soukromoprávní. Služební poměr byl charakterizován jako institut veřejného práva, byl považován za právní poměr státně zaměstnanecký. Důvody byly spatřovány v tom, že vzniká mocenským aktem služebního funkcionáře a po celou dobu svého průběhu se výrazně odlišuje od poměru pracovního, který je naopak typickým poměrem soukromoprávním, jehož účastníci mají rovné postavení. To se projevuje v právní úpravě služební kázně, možnosti ukládat kázeňské odměny a tresty, omezené možnosti propouštění, úpravě služebního volna, nárocích na dovolenou, zvláštními nároky při skončení služebního poměru a také zvláštními ustanoveními o řízení před služebními funkcionáři. Právní povaha služebního poměru příslušníka Policie České republiky musí postihnout zvláštní povahu „zaměstnavatele“ jako primárního nositele veřejné moci, potřebu pevného začlenění policisty do organismu veřejné moci a účast na jejím výkonu, ba dokonce – při výkonu státní správy – i tvorbu vůle státu. Tato potřeba zasahuje tak daleko, že tu nejde o modifikaci soukromoprávního pracovního poměru, ale u některých kategorií veřejných a zvláště státních zaměstnanců o specifický státně zaměstnanecký poměr veřejného práva. Ne každý vztah ke státu má podle stávající úpravy takovýto komplexní charakter. Vodítkem tu může být charakter právní úpravy: je zřejmé, že tam, kde je užití zákoníku práce vůbec anebo z převážné části vyloučeno a úprava služebního poměru má kodexový charakter, půjde o poměr veřejnoprávní. Soudní ochrana práv z veřejnoprávního služebního poměru plynoucích bývá explicitně upravena v jiných procesních formách než u soukromoprávního poměru pracovního a možnost dovolat se práv z takového poměru plynoucího bývá omezena. Vedeny těmito důvody soudy opakovaně v minulosti (srov. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 58/94, Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 2 Cdon 949/97, Krajský soud v Ostravě sp. zn. 16 Co 304/95) rozhodovaly, že právní vztahy upravené zákonem č. 186/1992 Sb., nejsou vztahy pracovními tak, jak je má na mysli § 7 odst. 1 o. s. ř., nýbrž jedná se o poměr mající typické znaky poměru veřejnoprávního. Z hlediska pravomoci soudů pak byly věci služebních poměrů policistů považovány za „jiné věci“ ve smyslu § 7 odst. 2 o. s. ř., tj. soudy nemohly rozhodovat v řízení nalézacím podle části třetí o. s. ř. (srov. v této souvislosti i usnesení Nejvyššího soudu ČR z 14. 1. 2003 sp. zn. 21 Cdo 1270/2002) mohly však, pokud to zákon nevylučoval, rozhodnout o zákonnosti rozhodnutí služebního funkcionáře v řízení podle části páté o. s. ř. (např. Městský soud v Praze sp. zn. 28 Ca 63/93). Tento závěr respektoval i Ústavní soud, jenž ve věci sp. zn. I. ÚS 4/96 dovodil, že soudní přezkum ve věci nároku souvisejícího se skončením služebního poměru příslušníka Policie České republiky je možný, neboť tomu svědčí koncepce správního soudnictví, podle níž se vychází z obecné přípustnosti přezkumu zákonnosti rozhodnutí orgánů veřejné správy, omezeného pouze v taxativně vymezených případech, ačkoliv z dost nejasně vymezených důvodů na druhé straně prohlásil, že služební poměr je speciální formou pracovněprávního vztahu, když poukázal na skutečnost, že se v řadě případů na tento vztah použije zákoník práce.

Nejvyšší správní soud nemá důvodu při vlastním posuzování projednávané věci odchýlit se zásadním způsobem od výše uvedených charakteristik; jestliže ve světle chápání konstantní judikatury přijímané do 31. 12. 2002 byl služební poměr policisty pojímán jako tzv. „jiná věc“ podle § 7 odst. 2 o. s. ř. ve znění do 31. 12. 2002, tedy jako věc veřejnoprávní, o které rozhoduje správní orgán, jehož rozhodnutí je z hlediska zákonnosti přezkoumáváno soudem, mohl být Krajský soud v Brně ke svému rozhodnutí veden pouze změnou doktrinálního náhledu – (ke škodě věci byl krajský soud ve svém odůvodnění více než sporadický).

Nejvyšší správní soud důvody pro takovou změnu doktrinálního pohledu na služební poměr, zejména však v otázkách jeho vzniku a zániku, o které v projednávané věci jde, neshledává. Nelze zastírat, že určitá váhavost může mít své místo u některých typů rozhodnutí činěných v průběhu trvání služebního vztahu. Pokud však jde o jeho vznik, změny a skončení, vyjadřuje Nejvyšší správní soud své přesvědčení, že jde nepochybně o právní vztah veřejného práva. V tomto ohledu platí zdůvodnění obsažená v dřívější judikatuře výše uvedené. Tento závěr podporují navíc další aspekty: Evropský soud pro lidská práva v několika případech posuzoval, zda se na spory státních zaměstnanců týkajících se kariéry, náboru a ukončení jejich činnosti vztahuje již dříve citovaný čl. 6 odst. 1 Úmluvy, tj. zda takový spor musí být rozhodnut postupem vyžadovaným pro „civilní práva a závazky“. Za klíčové se v tomto ohledu považuje rozhodnutí ve věci Pellegrin proti Francii (z 8. 12. 1999). Evropský soud pro lidská práva rozhodl, že „z pole působnosti čl. 6 odst. 1 unikají spory veřejných zaměstnanců, jejichž zaměstnání je charakterizováno specifickými aktivitami veřejné správy v rozsahu, v jakém jedná jakožto držitelka veřejné moci pověřená ochranou obecných zájmů státu nebo jiných správních celků. Zřejmým příkladem takovýchto činností jsou ozbrojené síly a policie. Soud se bude v každé věci zabývat tím, zda zaměstnání stěžovatele implikuje - s ohledem na povahu funkcí a odpovědností, které zahrnuje – přímou či nepřímou účast na výkonu veřejné moci a na funkcích, jejichž posláním je ochrana obecných zájmů státu…“ (Citace podle publikace Vincenta Bergera: Judikatura Evropského soudu pro lidská práva, 7. francouzské vydání, 1. české vydání 2003, nakl. IFEC, str. 279). Jestliže tedy půjde o případ, kdy se účastník sporu o podmínky vzniku, trvání či zániku služby přímo účastní výkonu veřejné moci a plnění funkcí, jejichž účelem je ochrana obecných zájmů státu, nebude čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy podle dosavadní judikatury Evropského soudu pro lidská práva aplikovatelný. Pro projednávanou věc má uvedený přístup význam v tom, že jestliže uvedený Evropský soud dlouhodobě aplikuje čl. 6 odst. 1 výrazně extenzivním způsobem a pod pojem „civilní práva a závazky“ zahrnul i řadu oblastí, které považujeme v dosavadním chápání jako veřejnoprávní, neučinil tak ve věcech vzniku, změny a skončení služebního poměru policistů a příslušníků ozbrojených sil. Přiznává tedy státu vrchnostenské oprávnění jednostrannými akty tyto vztahy zakládat, měnit a rušit. Nejvyšší správní soud se i z tohoto důvodu přiklonil k závěru, že služební poměr příslušníka Policie ČR má být nadále posuzován jako poměr práva veřejného, jenž může být podroben soudnímu přezkumu z hlediska zákonnosti postupu služebních funkcionářů, nikoli však projednáván a rozhodován soudem v pořadu práva bez účasti správního orgánu (jak by tomu bylo podle nové části páté o. s. ř.). K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že nepovažuje za rozhodující kritérium, zda se na posuzované vztahy použije zákoník práce a v jaké míře. Zákon č. 186/1992 Sb., v § 155 vztahuje na některé instituty služebního poměru použití zákoníku práce; většinou jde o věci, které pro podstatu služebního poměru nejsou vůbec rozhodující (například jde o obecně právní instituty jakými jsou právní úkony, způsobilost k právům, zastoupení, zajištění práv a povinností, počítání času a podobně). Sám zákoník práce ani ve vztahu k příslušníkům ozbrojených sil a statním zaměstnancům podle služebního zákona nepoužívá výraz „pracovněprávní vztah“, nýbrž v ust. § 4 stanoví, že „na pracovněprávní vztahy justičních čekatelů, státních zástupců, právních čekatelů a na příslušníky ozbrojených sil a na státní zaměstnance podle služebního zákona se zákoník práce vztahuje, jen pokud to výslovně stanoví nebo pokud to stanoví zvláštní právní předpisy.“ Míra užití zákoníku práce tedy byla u služebního poměru příslušníků Policie České republiky závislá na legislativně-technickém ztvárnění předpisu, nikoli na charakteru služebního poměru. I když pro projednávanou věc není právně relevantním zákon, který byl přijat v době nedávné, Nejvyšší správní soud spíše jako obiter dictum dodává, že v souvislosti s přijetím zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, byl zákonem č. 362/2003 Sb. novelizován (čl. XXXVI)

zákoník práce tak, že v § 5a stanovil, že zákoník práce se nevztahuje na služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů.

Nejvyšší správní soud pouze podpůrně konstatuje, že i v období před II. světovou válkou byla právní úprava vztahů blízkých projednávanému tématu, tedy například vztahů příslušníků četnictva a vojáků z povolání nepochybně kvalifikována jako veřejnoprávní. Soud považuje za dodnes inspirující náhledy předválečných teoretiků práva správního na problémy dualismu práva. V projednávané souvislosti shledává stále aktuálním názor vyjádřený Jiřím Hoetzelem ve Slovníku práva veřejného (str. 494 a násl., reprint Eurolex Bohemia 2000): pro vystižení podstaty práva soukromého a veřejného není rozhodující, zda o právním poměru rozhodují soudy nebo úřady správní, ve kterém právním prameni je určitý právní poměr upraven, nároky obsahově stejné mohou být jak veřejnoprávní, tak soukromoprávní podle toho, o jaký důvod vzniku se opírají, sama skutečnost účasti státu v právním vztahu není rozhodujícím rozlišovacím kritériem, ne vždy půjde o vztahy nerovnosti, a - jak prof. Hoetzel uzavřel – i do poměrů veřejnoprávních se často dostáváme jen se svým svolením. Na druhé straně poměr soukromoprávní může také vzniknout buď ipsa lege nebo vrchnostenským aktem. Obrat „významu dějinného“ podle tohoto význačného autora spočíval v tom, že „původně soukromoprávní poměr zaměstnance státního byl vypraven publicisticky. Jde tu o dva zcela různé právní světy, jak v zájmu státu, tak v zájmu úředníka samého“ (str. 497, tamtéž). Judikatura Nejvyššího správního soudu z období před II. světovou válkou při zařazení státně zaměstnaneckého poměru do sféry práva veřejného připomínala specifický prostředek moci disciplinární, který není v takovéto podobě nikdy přítomen v soukromoprávní smlouvě pracovní (Boh. adm. 795).

Proto je nutné každý jednotlivý případ posuzovat v interakci všech hledisek v úvahu přicházejících. Nejvyšší správní soud považuje právní vztahy týkající se vzniku, změn a skončení služebního poměru příslušníka Policie České republiky s ohledem na obsah a způsob právní úpravy obsažené v zákoně č. 186/1992 Sb., vyhodnocené již dřívější judikaturou, s níž se ztotožnil, a z dalších důvodů výše vyložených, za vztahy práva veřejného.

Stěžovatelova námitka byla shledána relevantní, a proto Nejvyšší správní soud došel k závěru, že Krajský soud v Brně porušil zákon, když žalobu na přezkum rozhodnutí o propuštění stěžovatele ze služebního poměru příslušníka Policie České republiky podle § 46 odst. 2 s. ř. s. odmítl. Napadené usnesení proto bylo podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušeno a podle § 110 odst. 2 s. ř. s. bylo vysloveno, že se věc vrací krajskému soudu k dalšímu řízení.

Podle § 110 odst. 3 s. ř. s je krajský soud názorem vysloveným v tomto rozsudku vázán.

Podle § 110 odst. 2 s. ř. s. rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o nákladech řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 30. října 2003

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu