

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **Ing. B. L.,** zast. Mgr. Jitkou Uhlířovou, advokátkou, se sídlem Mrštíkova 1122, Hradec Králové, proti žalovanému: **ředitel Hasičského záchranného sboru Královéhradeckého kraje**, se sídlem nábřeží U Přívozu 122/4, Hradec Králové, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22. 9. 2009, č. j. 30 Ca 185/2008 – 41,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22. 9. 2009, č. j. 30 Ca 185/2008 – 41, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím žalovaného ze dne 22. 9. 2008, č. j. HSHK - 86 - 14/KŘ - 2008, bylo na základě ustanovení § 190 odst. 8 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí náměstka ředitele Hasičského záchranného sboru Královéhradeckého kraje pro úsek IZS a operační řízení ve věcech služebního poměru ze dne 20. 4. 2007, č. j. HSHK - 128 - 2/N-2007 a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Správní orgán prvního stupně v uvedeném rozhodnutí uložil žalobci kázeňský trest snížení základního tarifu o 5 % na dobu jednoho měsíce, jelikož shledal, že žalobce se dopustil kázeňských přestupků tím, že:

1) v rozporu s pokynem ředitele HZS Královéhradeckého kraje č. 39 ze dne 31. 5. 2004 (spisový řád) a s Nařízením Ministerstva vnitra č. 95 ze dne 20. 12. 2000, kterým se vydává spisový řád Ministerstva vnitra a Policie České republiky, ve sběrných arších HZS

Královéhradeckého kraje č. j. HSHK-398/E-2006 a č. j. HSHK-11/2007 evidoval soukromou korespondenci,

2) v rozporu s čl. 85 odst. 2 Nařízení Ministerstva vnitra č. 95 ze dne 20. 12. 2000, kterým se vydává spisový řád Ministerstva vnitra a Policie České republiky, otiskl na podací lístek ze dne 19. 1. 2007 (podací číslo 010871) služební razítko svěřené jinému příslušníkovi HZS Královéhradeckého kraje, čímž se mu podařilo od zaměstnankyně podatelny získat 25 Kč, které mu vyplatila v domnění, že jde o poštovné za odeslaný služební dokument,

3) v rozporu s čl. 85 odst. 2 Nařízení Ministerstva vnitra č. 95 ze dne 20. 12. 2000, kterým se vydává spisový řád Ministerstva vnitra Policie České republiky, nalepil na podací lístek ze dne 12. 2. 2007 (podací číslo 012177) vystřižený otisk služebního razítka svěřeného jinému příslušníkovi HZS Královéhradeckého kraje, a pokusil se na zaměstnankyni podatelny vylákat 25 Kč jako náhradu poštovného za odeslaný dokument,

4) přes opakované výzvy služebního funkcionáře plk. Ing. V. ze dne 14. 3. 2007 a 11. 4. 2007, a ředitele kanceláře ze dne 23. 3. 2007 (předána 26. 3. 2007), nedoplnil sběrný arch č. j. HSHK - 398/E - 2006 o dokument s č. j. HSHK-398-10/E-2006, čímž porušil bod č. 9 pokynu ředitele HZS Královéhradeckého kraje č. 39 ze dne 31. 5. 2004 (spisový řád), shora zmíněné Nařízení Ministerstva vnitra č. 95 ze dne 20. 12. 2000 a dále § 45 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru.

Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí nejprve poukázal na skutečnost, že již ve svém předcházejícím rozhodnutí ze dne 9. 7. 2007, č. j. HSHK-128-2/N-2007 odvolání žalobce proti výše uvedenému rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zamítl. Krajský soud v Hradci Králové však rozsudkem ze dne 20. 5. 2008, č. j. 30 Ca 170/2007 - 98, který nabyl právní moci dnem 17. 6. 2008 rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 7. 2007 zrušil pro nedostatečně zjištěný skutkový stav a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalovaný, řídě se závazným právním názorem krajského soudu ve zrušujícím rozsudku, poté podrobně popsal skutečnosti, které ho vedly k závěru, že se žalobce dopustil shora uvedených kázeňských přestupků a uzavřel, že samotné řízení předcházející vydání napadeného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně proběhlo plně v souladu se zákonem o služebním poměru a s platnými interními akty řízení a byla v něm tedy zachována veškerá procesní práva žalobce. Uložený peněžitý kázeňský trest shledal žalovaný za adekvátní povaze několikanásobného provinění žalobce proti stanoveným závazným pravidlům v oblasti vedení spisové služby, s přihlédnutím k tomu, že se žalobce kázeňských přestupků dopouštěl soustavně.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce včas žalobu, v níž namítal, že žalovaný opět potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které však bylo rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 5. 2008, č. j. 30 Ca 170/2007 – 98, zrušeno, spolu s předcházejícím rozhodnutím žalovaného, vydaným v této věci. Zmatečnost napadeného rozhodnutí žalovaného spařoval žalobce v tom, že v prvním odstavci tohoto rozhodnutí je uvedeno, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je ze dne 19. 1. 2007, přestože údajný kázeňský přestupek byl s ním řešen až v dubnu 2007. Žalobce dále namítal, že žalovaný nerespektoval ustanovení § 78 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.") a neřídil se závěry, které krajský soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku. Podle názoru žalobce nerespektoval žalovaný ani jinou soudní judikaturu (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2008, č. j. 8 Ca 54/2007 - 28). Poukázal na

skutečnost, že v části poučení napadeného rozhodnutí žalovaného je proveden otisk hranatého razítka č. 11, přičemž hranatá razítka se na dokumenty tohoto charakteru ve správním řízení zásadně nepoužívají. Otisk služebního razítka na rozhodnutí žalovaného patří ostatně podle žalobce jinému příslušníkovi HZS Královéhradeckého kraje. Žalobce dále namítal promlčení skutku a v této souvislosti porušení ustanovení § 186 odst. 9 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále též „zákon o služebním poměru"). Pozastavil se dále nad časovým nesouladem mezi doručením rozhodnutí a datem jeho vypracování a parafování, kdy rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 9. 2008 bylo na poště podáno až dne 27. 10. 2008. Rozhodnutí žalovaného označil žalobce za zmatečné a protiprávní, učiněné v rozporu s vydanými rozsudky soudů a zákonem o služebním poměru, s jasným cílem soustavně jej napadat a poškodit. Navrhl, aby Krajský soud v Hradci Králové rozhodnutí žalovaného zrušil a přiznal mu náhradu nákladů právního zastoupení.

Krajský soud v Hradci Králové shledal žalobu důvodnou, a proto rozsudkem ze dne 22. 9. 2008, č. j. 30 Ca 185/2008 – 41, rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil, věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci na nákladech řízení částku 9200 Kč do tří dnů od právní moci rozsudku k rukám jeho zástupkyně. K vznesené námitce promlčení krajský soud poukázal na znění § 186 odst. 9 zákona o služebním poměru, které služebnímu funkcionáři stanoví subjektivní lhůtu (2 měsíce) a objektivní lhůtu (1 rok), ve které lze uložit kázeňský trest za kázeňský přestupek a konstatoval, že uložením kázeňského trestu se dle ustálené judikatury rozumí okamžik, kdy účastníku řízení vznikne právní povinnost se rozhodnutí podrobit; tato povinnost nastává materiální právní moci rozhodnutí o uložení kázeňského trestu, neboť teprve tímto okamžikem je dotčena právní sféra delikventa. Za tento okamžik tedy není možné považovat vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o uložení kázeňského trestu, jak se domníval žalovaný (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2004, č. j. 5 A 1/2001 - 56, publikovaný pod č. 329 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). V posuzované věci krajský soud při určení počátku běhu subjektivní lhůty vyšel z tvrzení žalovaného, který ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že dvouměsíční subjektivní lhůta počala běžet dne 28. 3. 2007, tedy den následující poté, co se příslušný služební funkcionář o jednání žalovaného, které vykazovalo zákonné znaky kázeňského přestupku dozvěděl. Dne 20. 4. 2007 správní orgán prvního stupně rozhodl o uložení kázeňského trestu a žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 7. 2007, č. j. HSHK-128-2/N-2007 rozhodl o žalobcově odvolání coby odvolací orgán. Toto rozhodnutí žalovaného, kterým uložení kázeňského trestu potvrdil, nabylo právní moci dne 6. 9. 2007, kdy bylo doručeno žalobci. Z uvedeného podle názoru krajského soudu vyplývá, že žalovanému se nepodařilo řízení o uložení kázeňského přestupku uzavřít do 28. 5. 2007, kdy dvouměsíční subjektivní lhůta marně uplynula. Jestliže žalovaný přesto žalobci kázeňský trest uložil a řízení podle § 188 písm. d) zákona o služebním poměru nezastavil, porušil podstatně ustanovení o řízení před správním orgánem, přičemž toto porušení mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

Krajský soud neshledal žádný racionální důvod k odchýlení se od dosavadní judikatury správních soudů týkajících se posuzování okamžiku „uložení" sankce za správní delikt, když dvouměsíční lhůta, byť je relativně krátká, stále umožňuje žalovanému reálně postihovat případné přestupky příslušníků bezpečnostního sboru proti služebním

povinnostem. Je ostatně v zájmu zachování pořádku a kázně v bezpečnostním sboru případné přestupky proti služebním povinnostem promptně postihovat. Krajský soud připomenul, že smyslem lhůt (obecně) je urychlení procesu rozhodování za účelem reálného dosažen zamýšlených cílů. Krátká dvouměsíční lhůta je tak zcela legitimním a racionálním prostředkem k rychlému postihu porušení služebních povinností ze strany příslušníka bezpečnostního sboru.

Dodal (na vysvětlení), že ve svém předchozím rozsudku ze dne 20. 5. 2008, č. j. 30 Ca 170/2007 – 98, neuvedl jako další důvod zrušení rozhodnutí žalovaného také promlčení odpovědnosti žalobce za kázeňský přestupek (ačkoliv subjektivní lhůta pro uložení kázeňského trestu v době vyhlášení předchozího rozsudku samozřejmě již také marně uplynula), neboť žalobce v rámci své tehdejší žaloby námitku promlčení nevznesl. Vzhledem k tomu, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je ovládáno zásadou dispoziční (§ 71 s. ř. s.), nemohl se v předcházejícím soudním řízení krajský soud touto skutečností bez návrhu žalobce zabývat. Skutečnost, že kázeňský trest byl uložen po uplynutí promlčecí lhůty, je sama o sobě důvodem pro zrušení přezkoumávaného rozhodnutí. Krajský soud proto považoval za nadbytečné zabývat se dalšími žalobními body, neboť by to již nemohlo ničeho změnit na výsledku projednávané věci.

Opravným usnesením ze dne 2. 11. 2009, č. j. 30 Ca 185/2008 – 52, Krajský soud v Hradci Králové opravil výrok II. shora uvedeného rozsudku tak, že žalovaný je povinen zaplatit žalobci na nákladech řízení částku 11 600 Kč.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Žalovaný poukázal na skutečnost, že sám krajský soud v odůvodnění rozsudku konstatuje, že žalobce uplatnil námitku promlčení kázeňských provinění bez bližšího rozvedení. Přes tuto vágnost námitky, kterou žalobce neodstranil ani v dalším průběhu soudního řízení, si krajský soud učinil jasný úsudek o smyslu předmětné námitky. Takový postup u stěžovatele vyvolal vážné pochybnosti.

Stěžovatel vyjádřil nesouhlas s právním posouzením otázky údajného promlčení skutku žalobce. Konstatoval, že zákon o služebním poměru upravuje ve své části dvanácté tzv. řízení ve věcech služebního poměru jako speciální a komplexně právně upravenou formu správního řízení. V hlavě IV. citované (dvanácté) části zákona o služebním poměru je pak upraveno řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku. Na toto speciální řízení tedy z hlediska systematického výkladu zákona dopadají předchozí obecná ustanovení zákona o služebním poměru upravující průběh řízení ve věcech služebního poměru, před kterými je třeba upřednostnit právě speciální úpravu v hlavě IV. citované části zákona o služebním poměru. Výklad krajského soudu, který dovodil, že lhůta 2 měsíců podle § 186 odst. 9 zákona o služebním poměru bude zachována pouze v tom případě, když je trest v jejím rámci uložen pravomocně, je podle názoru žalovaného v rozporu se systematikou zákona o služebním poměru. Ustanovení § 190, které je součástí hlavy V. téže části zákona o služebním poměru, jež následuje až po úpravě tzv. kázeňského řízení, totiž služebního funkcionáře zavazuje rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí služebního funkcionáře, který o věci rozhodoval v prvním stupni, ve lhůtě až 90 dnů ode dne podání tohoto opravného prostředku. Rozhodnutí o odvolání je třeba vydat

v této lhůtě bez zbytečného odkladu, avšak vždy s ohledem na složitost projednávané věci. Lhůta 90 dnů tedy představuje horní hranici pro přiměřeně rychlé rozhodnutí služebního funkcionáře v odvolacím řízení.

Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že se v přezkoumávané věci jednalo o případ důkazně složitý, jehož řádné prošetření si vyžádalo delší časový prostor. Rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 7. 2007, č. j. HSHK-128-2/N-2007, kterým byl prvně přezkoumán postup podřízeného služebního funkcionáře, bylo žalobci držitelem poštovní licence doručeno do vlastních rukou dne 6. 9. 2007. Toto doručení bylo učiněno až poté, kdy se první zásilka s touto písemností žalovanému vrátila zpět jako nedoručitelná, neboť si ji žalobce nevyzvedl v úložní době 10 dnů. Podle žalovaného tak s ohledem na zákonnou fikci doručení (§ 176 odst. 3 a 4 zákona o služebním poměru) došlo k doručení již dnem 5. 8. 2007. Zákonné zakotvení delší lhůty pro vyřízení odvolání příslušníka bezpečnostního sboru podle žalovaného koresponduje s časovou náročností samotného řízení o kázeňském přestupku (resp. obecně řízení ve věcech služebního poměru). Účastník řízení má totiž přiznánu řadu procesních oprávnění (§ 174 odst. 1 písm. a) a b), § 186 odst. 2 zákona o služebním poměru), jejichž úplným využitím může délku řízení podstatně ovlivnit. Na rozdíl od krajského soudu je tak žalovaný přesvědčen, že zákonodárce nemohl mít při zavádění subjektivní lhůty 2 měsíců pro uložení kázeňského trestu podle § 186 odst. 9 zákona o služebním poměru na mysli, že tento trest musí být do konce předmětné lhůty uložen pravomocně. Jinak by totiž vzhledem k výše popsaným specifikům nebylo možné řízení o kázeňském přestupku reálně provádět. To platí především v případech, kdy se příslušník, proti kterému je řízení vedeno, dlouhodobě nevyskytuje v místě pravidelného výkonu služby (např. v důsledku dočasné neschopnosti k výkonu služby) a pokud třeba jen z účelových důvodů plně využívá svých procesních práv (např. tím, že si doručované písemnosti přebírá na konci úložní doby a opravné prostředky či písemná podání předkládá na konci stanovené lhůty).

Odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2004, č. j. 5 A 1/2001 - 56, shledal žalovaný nepřípadným, neboť tento rozsudek se zabýval výkladem ustanovení § 87 odst. 2 zákona ČNR č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 362/2000 Sb., tj. právní úpravou pro ukládání pokut ve zcela odlišném řízení, než je řízení ve věcech služebního poměru. Žalovaný zároveň poukázal na obsah odůvodnění naposledy zmíněného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ve kterém se kalkuluje vždy s jednoroční lhůtou pro uložení sankce jako se lhůtou přiměřenou délce správního řízení. Podle žalovaného se tak nelze ztotožnit se závěrem krajského soudu, podle kterého relativně krátká dvouměsíční lhůta stále umožňuje žalovanému reálně postihovat případné přestupky příslušníků bezpečnostního sboru proti služebním povinnostem; žalovaný je přesvědčen o opaku.

Ve vztahu k judikatuře Nejvyššího správního soudu žalovaný poukázal na případy, ve kterých byla specifika právní úpravy v oblasti služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů zohledňována. Jde např. o rozsudek ze dne 16. 5. 2007, č. j. 3 Ads 1/2007 - 68, ve kterém Nejvyšší správní soud vyložil subjektivní lhůtu dvou měsíců podle § 106 odst. 3 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky právě tak, že tato lhůta byla zachována i v případě, kdy v jejím průběhu bylo policistovi doručeno jen rozhodnutí vydané v prvním stupni řízení. Nejvyšší správní soud

přitom respektoval stanovisko pléna Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 1999, č. j. S 296/99, publikované jako RC 9/2000. Stěžovatel má za to, že *pokud by zákonodárce vyžadoval, aby rozhodnutí v této době také nabylo právní moci, pak by onu podmínku musel výslovně stanovit v dotčené právní úpravě.* Stěžovatel uzavřel, že krajský soud ve svých úvahách dostatečně nepřihlédl ke všem specifikům řízení ve věcech služebního poměru a aplikoval na něj judikaturu vztahující se ke zcela odlišným typům řízení. V důsledku toho také dospěl k nesprávnému posouzení otázky možného promlčení skutku, jakožto pro věc klíčové právní otázky. S ohledem na shora uvedené žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22. 9. 2009, č. j. 30 Ca 185/2008 – 41, zrušil a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry, ke kterým dospěl krajský soud v napadeném rozhodnutí. Názor žalovaného ohledně aplikace lhůty stanovené v § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru pro ukládání trestů je podle něho nesprávný, neboť ustanovení § 186 odst. 9 zákona o služebním poměru stanoví speciální lhůtu, v níž má být uložen kázeňský trest. Žalobce se neztotožnil se žalovaným, pokud odkázal na § 190 zákona o služebním poměru, (jež hovoří o lhůtě pro odvolací řízení), a to z toho důvodu, že řízení o kázeňském přestupku je věnována v zákoně o služebním poměru samostatná hlava IV. Tuto je podle žalobce nutno považovat za speciální úpravu ve věci kázeňských přestupků. Současně má žalobce za to, že výklad uvedený žalovaným je v rozporu se smyslem výše uvedeného ustanovení, které má sloužit k rychlému postihu jednání spočívajícího v porušení služebních povinností ze strany příslušníka bezpečnostního sboru. Žalobce zpochybnil tvrzení stěžovatele, že se jednalo o případ důkazně složitý. Poukázal na to, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 20. 4. 2007 bylo vydáno již tři dny poté, kdy proběhlo ústní jednání o kázeňském přestupku (17. 4. 2007) a jen den poté, co žalobce zaslal žalovanému své písemné stanovisko (19. 4. 2007). V tomto úhlu se pak argumentace žalovaného nemůže jevit jinak, než jako ryze účelová. Stejně tak je podle žalobce nedůvodná i námitka žalovaného, že krajský soud dostatečně nepřihlédl ke všem specifikům řízení ve věcech služebního poměru, když právě odkaz na judikaturu uvedenou v napadeném rozsudku zcela a plně vystihuje situaci, za níž došlo k uložení kázeňského trestu. Žalobce naopak má za to, že krajský soud otázku promlčení posoudil správně. S ohledem na výše uvedené žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalovaného zamítl a žalobci přiznal náhradu nákladů řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s . § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti.

Kasační stížnost shledal důvodnou.

Z textu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná především o posouzení otázky, zda stěžovatel potrestal žalobce za spáchané kázeňské přestupky v zákonem stanovené lhůtě, či nikoliv. V této souvislosti Nejvyšší správní soud poznamenává, že žalobce v předcházejícím řízení u krajského soudu nezpochybnil, že se předmětných kázeňských přestupků dopustil; žalobce v podané žalobě namítal především uplynutí lhůty pro potrestání (promlčení skutků) a administrativní pochybení stěžovatele (žalovaného), kterých se měl dopustit při vydání rozhodnutí.

Krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že uložením kázeňského trestu se dle ustálené judikatury rozumí okamžik, kdy účastníku řízení vznikne právní povinnost se rozhodnutí podrobit; tato povinnost nastává materiální právní moci rozhodnutí o uložení kázeňského trestu, neboť teprve tímto okamžikem je dotčena právní sféra delikventa. Za tento okamžik tedy není podle názoru krajského soudu možné považovat vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o uložení kázeňského trestu, jak se mylně domníval žalovaný (krajský soud poukázal např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2004, č. j. 5 A 1/2001 - 56, publikovaný pod č. 329 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Při určení počátku běhu subjektivní lhůty vyšel krajský soud z tvrzení žalovaného, který ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že dvouměsíční subjektivní lhůta počala běžet dne 28. 3. 2007. Dne 20. 4. 2007 správní orgán prvního stupně vydal rozhodnutí o uložení kázeňského trestu (téhož dne je žalobci doručil) a žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 7. 2007, č. j. HSHK-128-2/N-2007, rozhodl o žalobcově odvolání coby odvolací orgán. Toto rozhodnutí žalovaného, kterým bylo uložení kázeňského trestu potvrzeno, nabylo právní moci dne 6. 9. 2007, kdy bylo doručeno žalobci.

Z uvedeného krajský soud dovodil, že žalovanému se nepodařilo řízení o uložení kázeňského přestupku uzavřít do 28. 5. 2007, kdy dvouměsíční subjektivní lhůta marně uplynula. Krajský soud tak dospěl k závěru, že jestliže žalovaný přesto žalobci kázeňský trest uložil a řízení podle § 188 písm. d) zákona o služebním poměru nezastavil, porušil podstatně ustanovení o řízení před správním orgánem, přičemž toto porušení mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

Lhůta pro uložení kázeňského trestu za kázeňský přestupek je stanovena v § 186 odst. 9 zákona o služebním poměru. Podle tohoto ustanovení *lze kázeňský trest za kázeňský přestupek uložit nejpozději do 2 měsíců ode dne, kdy se služební funkcionář dozvěděl o jednání, které má znaky kázeňského přestupku, a nejpozději do 1 roku ode dne, kdy ke spáchání kázeňského přestupku došlo. Kázeňský trest za jednání, které má znaky přestupku, lze uložit nejpozději do 1 roku ode dne, kdy došlo ke spáchání přestupku; do běhu této lhůty se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení.*

Shora uvedené ustanovení zákona o služebním poměru tedy stanoví služebnímu funkcionáři subjektivní lhůtu (2 měsíce) a objektivní lhůtu (1 rok), ve které lze uložit kázeňský trest za kázeňský přestupek.

Ze znění ustanovení § 186 odst. 9 zákona o služebním poměru nevyplývá výše uvedený závěr, ke kterému dospěl krajský soud, že *uložením kázeňského trestu se rozumí okamžik, kdy účastníku řízení vznikne právní povinnost se rozhodnutí podrobit, přičemž tato*

povinnost nastává materiální právní moci rozhodnutí o uložení kázeňského trestu. Naposledy zmíněné ustanovení zákona o služebním poměru totiž otázku materiální právní moci rozhodnutí ve vztahu k okamžiku uložení kázeňského trestu nijak neřeší. Krajský soud proto věc posuzoval podle výše již zmíněné judikatury správních soudů, která však podle názoru Nejvyššího správního soudu není na lhůtu k trestání podle zákona o služebním poměru aplikovatelná.

V odůvodnění napadeného rozsudku krajský soud argumentoval tím, že neshledal žádný racionální důvod k odchýlení se od dosavadní judikatury správních soudů týkající se posuzování okamžiku uložení sankce za správní delikt a poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2004, č.j. 5 A 1/2001 – 56. V označené věci se žalobce domáhal zrušení shora označeného rozhodnutí Prezidia Komise pro cenné papíry (dále jen „Prezidium"), kterým Prezidium změnilo rozhodnutí Komise pro cenné papíry ze dne 2. 5. 2000, č. j. 52/8827-g/99 tak, že uložilo žalobci pokutu ve výši 200 000 Kč za porušení ustanovení § 47b odst. 1 písm. a) zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech. Nejvyšší správní soud se v uvedené věci zabýval rovněž námitkou žalobce, že žalovaná překročila subjektivní lhůtu jednoho roku pro vydání rozhodnutí dle ustanovení § 87 odst. 2 zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech v tehdy platném znění, podle něhož „pokuty podle § 86 lze uložit do jednoho roku ode dne, kdy se Komise dověděla o skutečnostech rozhodných pro jejich uložení, nejpozději však do deseti let, kdy k těmto skutečnostem došlo."

K otázce, zda za časový moment uložení pokuty je nutno chápat již vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně nebo až nabytí právní moci tohoto rozhodnutí, Nejvyšší správní soud tehdy pro stručnost odkázal na konstantní správní judikaturu, podle níž „uložením pokuty je teprve okamžik, kdy účastníku řízení vznikne právní povinnost rozhodnutí se podrobit a pokutu zaplatit; ta nastává materiální právní mocí rozhodnutí o uložení pokuty, protože teprve tímto okamžikem je dotčena právní sféra delikventa. Smyslem této zákonné úpravy je totiž stanovit prekluzivní lhůtu, po jejímž marném uplynutí nelze osobu, která se dopustila správního deliktu, postihovat. Konstatoval dále, že lhůta jednoho roku je přitom v souladu i s nejdelšími zákonnými lhůtami pro rozhodnutí ve správním řízení (§ 49 správního řádu) a umožňuje i s přiměřenou rezervou řízení provést a dokončit u správních orgánů obou stupňů. Jiný výklad by vedl k tomu, že tato jednoroční lhůta by mohla být libovolně, především indolencí úřadu nebo i účelově, prodlužována na újmu účastníka řízení" (viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 2. 1997, sp. zn. 7 A 167/94, vztahující se k interpretaci ustanovení § 88 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, obdobně rozsudek stejného soudu ze dne 30. 4. 1996, sp. zn. 6 A 103/94, k výkladu ustanovení § 19 odst. 6 a 8 zákona č. 110/1964 Sb., o telekomunikacích, ve znění zákona č. 150/1992 Sb., nebo rozsudek stejného soudu k ustanovení § 12 odst. 1 zákona č. 238/1991 Sb., o odpadech ze dne 10. 2. 1995, sp. zn. 7 A 147/94).

Nejvyšší správní soud proto ve věci sp. zn. 5 A 1/2001 uzavřel, že *citované ustanovení § 87 odst. 2 zákona č. 591/1992 Sb. je třeba ve shodě s citovanou judikaturou interpretovat tak, že pokutu je nutno pravomocně uložit do jednoho roku ode dne, kdy se Komise dozvěděla o předmětných skutečnostech, a nestačí tudíž, když je v uvedené lhůtě jen vydáno nepravomocné správní rozhodnutí. Z dikce i smyslu tohoto zákonného ustanovení je*

totiž dostatečně zřejmé, že pod „uložením pokuty" je nutno chápat teprve skutečný, materiální zásah do právní sféry porušitele práva. Ten samozřejmě nastává až nabytím právní moci příslušného rozhodnutí, protože do té doby může být změněno či zrušeno v přezkumném řízení (poznámka: ke změně rozhodnutí orgánu I. stupně došlo rozhodnutím o rozkladu ostatně i v nyní projednávané věci). Proto také ustanovení § 87 odst. 3 zákona č. 591/1992 Sb. hovoří o tom, že uložená pokuta je splatná do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o uložení pokuty. Jinak řečeno, do nabytí právní moci rozhodnutí ještě není zcela jisto, že předmětná pokuta skutečně musí být zaplacena, v jaké výši a ke kterému časovému okamžiku. Proto se soud neztotožnil s tvrzením žalované, že k dotčení právní sféry účastníka řízení dochází již rozhodnutím správního orgánu I. stupně.

Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci, stejně jako stěžovatel, shledává odkaz krajského soudu na rozsudek ve věci sp. zn. 5 A 1/2001 nepřípadným, neboť v posuzované věci se jedná o přezkum rozhodnutí služebního funkcionáře, kterým byl stěžovatel potrestán za kázeňský přestupek, tedy o rozhodnutí vydané v řízení ve věci služebního poměru, které je upraveno v části dvanácté (§ 169 až § 196) zákona o služebním poměru a je koncipováno jako samostatné řízení s vlastní komplexní právní úpravou. Tato skutečnost vyplývá jednak ze samotného znění této části zákona, která čítá šest hlav (I – VI) obsahujících obecná ustanovení týkající se účastníků řízení – I, průběhu řízení – II, řízení o propuštění – III, řízení o kázeňském přestupku – IV, přezkoumání rozhodnutí – V, řízení ve věci výkonu rozhodnutí a přezkoumání pravomocných rozhodnutí soudem – VI. Upravuje tedy speciálně vymezení pojmu účastník řízení, předmět řízení, práva a povinnosti účastníka řízení, doručování, náklady řízení, ustanovení týkající se průběhu řízení (jeho zahájení, zastavení, podklady pro rozhodnutí), náležitosti rozhodnutí; jako zvláštní druh řízení je upraveno ukládání kázeňských trestů, opravné prostředky (odvolání, rozklad, obnova řízení, přezkumné řízení) a výkon rozhodnutí. Také v důvodové zprávě k zákonu o služebním poměru je uvedeno, že řízení ve věcech služebního poměru je samostatným druhem řízení. Naproti tomu zákon o cenných papírech ve znění účinném v době, kdy Nejvyšší správní soud rozhodoval ve věci č. j. 5 A 1/2001 – 56, žádnou komplexní úpravou řízení nedisponoval. Dále pak je třeba zohlednit, že řízení o uložení pokuty za porušení ustanovení § 47b odst. 1 písm. a) zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, které stanovuje obchodníku s cennými papíry povinnost jednat při poskytování služby kvalifikovaně, čestně a spravedlivě, v nejlepším zájmu svých zákazníků, se svým předmětem, rozsahem a povahou značně liší od řízení ve věcech služebního poměru. Podstatný rozdíl spočívá především v tom, že subjektivní lhůta pro vydání rozhodnutí dle ustanovení § 87 odst. 2 zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech v délce jednoho roku, umožňovala i s přiměřenou rezervou řízení provést a dokončit u správních orgánů obou stupňů. To samé pak platí v případě judikatury, na kterou odkázal Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 5 A 1/2001, kdy ustanovení § 88 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, § 19 odst. 6 a 8 zákona č. 110/1964 Sb., o telekomunikacích a ustanovení § 12 odst. 1 zákona č. 238/1991 Sb., shodně stanovily subjektivní lhůtu pro uložení pokuty v délce jednoho roku a objektivní lhůtu v délce tří let. Jak již bylo uvedeno výše, jinak tomu je v případě dvouměsíční subjektivní lhůty stanovené v § 186 odst. 9 zákona o služebním poměru, která takto rozsáhlý časový prostor správnímu orgánu (služebnímu funkcionáři) neposkytuje. Nejvyšší správní soud je proto s ohledem na výše uvedené skutečnosti přesvědčen, že z rozsudku týkajícího se délky lhůty pro

uložení pokuty podle zákona o cenných papírech nelze bez dalšího vyvozovat závěry také pro řízení ve věci služebního poměru.

Jako vhodnější se Nejvyššímu správnímu soudu jeví poukázat na judikaturu, ve které byla již specifika právní úpravy v oblasti služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů zohledňována, konkrétně judikaturu týkající se ustanovení § 106 odst. 3 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky. Zákon č. 186/1992 Sb., byl účinný od 1. 7. 1992 do 31. 12. 2006 a upravoval tedy záležitosti služebního poměru příslušníků Policie ČR předtím, než nabyl účinnosti zákon č. 361/2006 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, podle něho bylo rozhodováno v této věci. Podle § 106 odst. 3 zákona č. 186/1992 Sb., *o propuštění z důvodů uvedených v odstavci 1 písm. c), d) a e) může být rozhodnuto pouze do dvou měsíců ode dne, kdy služební funkcionář důvod propuštění zjistil, nejpozději však do jednoho roku ode dne, kdy tento důvod vznikl; v těchto lhůtách musí být rozhodnutí policistovi též doručeno. Jde-li o propuštění z důvodu uvedeného v odstavci 1 písm. c), nezapočítává se do lhůty dvou měsíců doba, po kterou je policista uznán dočasně neschopným služby pro nemoc nebo úraz*.

Při porovnání znění ustanovení § 106 odst. 3 zákona č. 186/1992 Sb., a ustanovení § 186 odst. 9 zákona č. 263/2006 Sb., je zřejmé, že tato ustanovení vymezují subjektivní a objektivní lhůtu v níž lze rozhodnout prakticky totožně, s jediným menším rozdílem spočívajícím v tom, že v ustanovení § 106 odst. 3 zákona č. 186/1992 o služebním poměru, je navíc stanoveno, že rozhodnutí musí být v subjektivní či objektivní lhůtě policistovi také doručeno. Nejvyšší správní soud má za to, že v posuzovaném případě je nutno vycházet z judikatury týkající se shora uvedeného ustanovení zákona č. 186/1992 Sb., a nikoliv z rozsudku zdejšího soudu ve věci sp. zn. 5 A 1/2001 týkajícího se zákona o cenných papírech, neboť tato judikatura je nejen aktuálnější ale především předmět právní úpravy v zákoně č. 186/1992 Sb., je výrazně bližší úpravě obsažené v zákoně č. 361/2006 Sb., než právní úprava obsažená v zákoně o cenných papírech. K otázce, jak je třeba vykládat dvouměsíční subjektivní lhůtu zakotvenou v ustanovení § 106 odst. 3 zákona č. 186/1992 Sb., se Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 16. 5. 2007, č. j. 3 Ads 1/2007 – 67, k dispozici na www.nssoud.cz, ve kterém vyslovil, že *podle § 146 odst. 1 zákona o služebním poměru se právo promlčí, není-li uplatněno v zákonné lhůtě. Odst. 3 téhož ustanovení upravuje institut prekluze práva, ke které dochází vlivem marného uplynutí lhůt k vykonání práva. K prekluzi, na rozdíl od promlčení, dochází jen v taxativně vymezených případech a přihlíží se k ní z úřední povinnosti. Jedním z taxativně uvedených případů, kdy nevykonáním práva dochází k jeho prekluzi, je § 106 odst. 3 zákona o služebním poměru. Podle tohoto ustanovení o propuštění z důvodu § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru může služební funkcionář rozhodnout pouze do dvou měsíců ode dne, kdy služební funkcionář důvod propuštění zjistil – tedy v subjektivní lhůtě, nejpozději však do jednoho roku ode dne, kdy tento důvod vznikl (v objektivní lhůtě), přičemž v těchto lhůtách musí být rozhodnutí policistovi též doručeno. Subjektivní lhůta přitom musí skončit nejpozději současně s koncem lhůty objektivní. Důvod propuštění vznikl okamžikem zvlášť závažného porušení služebních povinností a služební přísahy stěžovatelem dne 8. 11. 2004, jenž neoznámil skutečnost v podobě pravomocného odsuzujícího rozsudku a vykonával činnosti jím zakázané. Služební funkcionář tento důvod propuštění zjistil dne 15. 2. 2005, kdy se seznámil s pravomocným odsuzujícím rozsudkem a dnem následujícím počala běžet subjektivní dvouměsíční lhůta. Rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru vydal služební funkcionář dne 7. 3. 2005, přičemž k témuž dni*

bylo stěžovateli doručeno. Z toho plyne, že prvostupňové rozhodnutí služebního funkcionáře bylo vydáno v průběhu lhůty objektivní i subjektivní, tedy v zákonné lhůtě od okamžiku, kdy důvod propuštění vznikl a služební funkcionář zjistil důvod propuštění. Krajský soud nepochybil, pokud uvedl, že ve smyslu § 106 odst. 3 ve spojení s § 146 odst. 3 zákona o služebním poměru postačí, vydal-li služební funkcionář rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru v prvním stupni a ve lhůtě bylo též prokazatelně doručeno. Tomuto závěru odpovídá i stanovisko pléna Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 1999, č.j. S 296/99, publikované jako Rc 9/2000, podle něhož se pro splnění podmínky uvedené v § 106 odst. 3 zákona o služebním poměru nevyžaduje, aby rozhodnutí služebního orgánu ve stanovených lhůtách též nabylo právní moci. Vlastní nabytí právní moci vydaného rozhodnutí se již ke splnění zákonných podmínek nevyžaduje. Nejvyšší správní soud podotýká, že se shora uvedené stanovisko a právní úprava vztahuje k rozhodnutí prvostupňovému, který vydal služební funkcionář. Pozdější rozhodnutí odvolacích orgánů - služebních funkcionářů již nerozhodují o propuštění, nýbrž o podaném odvolání. I z tohoto důvodu je třeba podmínku vydání rozhodnutí o propuštění v zákonných lhůtách považovat za splněnou. Nejvyšší správní soud v tomto uzavírá, že institut promlčení se s ohledem na výslovnou právní úpravu vycházející z prekluze, nepoužije, stejně nedůvodný je odkaz stěžovatele na analogické použití právní úpravy odpovědnosti za kázeňský přestupek.

Poukázat lze rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2010, č. j. 3 Ads 3/2010 – 78, ve kterém Nejvyšší správní soud poznamenal, že *ustanovení § 106 odst. 3 zákona č. 186/1992 Sb. požaduje, aby bylo ve stanovené lhůtě příslušníkovi doručeno prvoinstanční rozhodnutí. V projednávané věci bylo odvolání podané proti tomuto rozhodnutí zamítnuto, neplatnost prvoinstančního rozhodnutí podle ust. § 108 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb. nebyla vyslovena. Jak již bylo uvedeno výše, platila pro ně tedy presumpce správnosti. Stěžovatel nezpochybnil, že mu bylo prvoinstanční správní rozhodnutí doručeno ve lhůtě stanovené v ust. § 106 odst. 3 zákona č. 186/1992 Sb., samotná skutečnost, že protiprávní jednání stěžovatele bylo skutkově vymezeno teprve v rozhodnutí odvolacího orgánu, pak nemá na dodržení této lhůty vliv.* Ze závěrů učiněných Nejvyšším správním soudem ve výše uvedených rozhodnutích lze s ohledem na podobnost znění ustanovení § 106 odst. 3 zákona č. 186/1992 Sb., a znění ustanovení § 186 odst. 9 zákona o služebním poměru vycházet také v nyní posuzované věci.

Na nesprávnost závěru krajského soudu lze usuzovat též z ustanovení § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru, podle kterého je odvolací orgán (kterým je ve smyslu věty první § 190 odst. 6 téhož zákona služební funkcionář nadřízený služebnímu funkcionáři, který napadené rozhodnutí vydal) povinen rozhodnout o odvolání bez zbytečného odkladu, nejpozději do 90 dnů od jeho podání. Za situace, kdy příslušník podá proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (služebního funkcionáře) odvolání, by závěr krajského soudu o nutnosti pravomocného uložení kázeňského trestu ve dvouměsíční subjektivní lhůtě prakticky znemožňoval aplikaci ustanovení § 190 odst. 8 služebního zákona, které, jak již bylo uvedeno výše, stanoví nadřízenému služebnímu funkcionáři povinnost rozhodnout o odvolání nejpozději do 90 dnů od jeho podání. Uvedený závěr krajského soudu totiž ve svém důsledku znamená, že ve dvouměsíční subjektivní lhůtě by muselo být vydáno jak rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (služebního funkcionáře) o uložení kázeňského trestu, tak rozhodnutí odvolacího správního orgánu (nadřízeného služebního funkcionáře), přičemž rozhodnutí nadřízeného služebního

funkcionáře musí nabýt právní moci. Nastíněný výklad krajského soudu by tak mohl vést k tomu, že nadřízený služební funkcionář by o odvolání ve skutkově složitém případu rozhodl v souladu s § 190 odst. 6 zákona o služebním poměru v 90 denní lhůtě od podání odvolání, rozhodoval by však za situace, kdy by již příslušníka nemohl za kázeňský přestupek, nebo jednání, které má znaky přestupku, potrestat, přestože postupoval v souladu se zákonem. S výkladem zaujatým krajským soudem proto nelze souhlasit, neboť by vedl k nerespektování interpretačního pravidla, že právní normy je třeba vykládat tak, aby se některé jejich části nestaly obsoletními. Je tedy zřejmé, že shora nastíněný výklad ustanovení § 186 odst. 9 zákona o služebním poměru zaujatý krajským soudem je nesprávný a neudržitelný. Nejvyšší správní soud je tak stejně jako stěžovatel přesvědčen o tom, že závěr krajského soudu o nutnosti pravomocného potrestání za spáchaný kázeňský přestupek ve dvouměsíční lhůtě stanovení v § 186 odst. 9 zákona o služebním poměru je v rozporu též se systematikou tohoto zákona. Jak již bylo výše zdůrazněno, obě ustanovení, tj. jak § 186, tak § 190 jsou součástí části dvanácté zákona o služebním poměru, v níž je upraveno zcela samostatně a komplexně řízení v těchto věcech.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že na subjektivní dvouměsíční lhůtu stanovenou v ustanovení § 186 odst. 9 zákona o služebním poměru je tudíž třeba nahlížet tak, že se jedná o lhůtu, v níž musí být vydáno rozhodnutí služebního funkcionáře (správního orgánu prvního stupně). Tento výklad je třeba zaujmout nejen s ohledem na skutečnost, že v ustanovení § 186 odst. 9 zákona o služebním poměru není výslovně uvedeno, že by ve dvouměsíční subjektivní lhůtě muselo být řízení o uložení kázeňského přestupku pravomocně ukončeno, resp. rozhodnutí o uložení kázeňského trestu muselo nabýt právní moci, ale i s přihlédnutím k faktickým aspektům řízení o uložení kázeňského trestu. Je nutno vycházet též z toho, že lhůta pro rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí služebního funkcionáře (správní orgánu prvního stupně) činí 90 dnů, je tedy sama o sobě delší než dvouměsíční lhůta pro vydání rozhodnutí služebního funkcionáře (správního orgánu prvního stupně) a je tak zřejmé, že dvouměsíční subjektivní lhůtu stanovenou v ustanovení § 186 odst. 9 zákona o služebním poměru nelze považovat za lhůtu, v níž musí rozhodnutí o kázeňském trestu nabýt právní moci.

Nejvyšší správní soud s ohledem na shora uvedené uzavírá, že důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem, byl v posuzované věci prokázán. Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo, než rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Podle § 110 odst. 3 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 Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí. Na Krajském soudu v Hradci Králové tedy nyní bude, aby rozhodnutí stěžovatele v rozsahu žalobních námitek přezkoumal, přičemž bude vycházet z toho, že subjektivní dvouměsíční lhůtu stanovenou v ustanovení § 186 odst. 9 zákona o služebním poměru je třeba vykládat tak, že se jedná o lhůtu, v níž postačuje vydat rozhodnutí služebního funkcionáře (správního orgánu prvního stupně).

V novém rozhodnutí ve věci krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 110 odst. 2 s. ř. s.

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

V Brně dne 29. dubna 2010

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu