

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyň JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **L. K.**, zastoupeného Mgr. Ing. Martinem Schwarzem, advokátem, se sídlem Majakovského 1176, Černošice, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 21. 11. 2014, č. j. KM-308-6/PK-2014, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 11. 2017, č. j. 10 Ad 1/2015 – 66,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Ustanovenému zástupci Mgr. Ing. Martinu Schwarzovi, advokátovi se sídlem Majakovského 1176, Černošice, se přiznává odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti ve výši 3.400 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V projednávaném případě se žalobce od počátku snaží docílit zrušení rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje ze dne 21. 9. 2012, kterým byl propuštěn ze služebního poměru příslušníka Policie České republiky dle § 42 odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

(dále jen „zákon o služebním poměru“). Žalobce měl totiž porušit služební slib tím, že se dopustil zavrženíhodného jednání, které mělo naplnit znaky přečinu zpronevěry podle § 206 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, a přečinu zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku, a ohrozit tak dobrou pověst bezpečnostního sboru. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce bránil odvoláním, které však policejní prezident dne 14. 12. 2012 zamítl.

[2] Ve věci souběžně probíhalo trestní řízení o těchto skutcích, kterými měl žalobce služební slib porušit. Žalobce byl rozsudkem Okresního soudu v Bruntále ze dne 7. 2. 2013, č. j. 3 T 90/2012 - 227 (kterým bylo ve společném řízení rozhodnuto o několika skutcích žalobce), kromě jiného zproštěn návrhu na potrestání pro výše uvedené přečiny. Tento rozsudek pak byl v části zprošťující žalobce pro tyto přečiny potvrzen v odvolacím řízení Krajským soudem v Ostravě rozsudkem ze dne 26. 8. 2013, č. j. 3 To 147/2013. V části týkající se jiného skutku, jenž není podstatný pro nyní projednávaný případ, se věc vrátila soudu prvního stupně, který ji dne 9. 10. 2013 postoupil příslušnému správnímu orgánu pro posouzení, zda se jedná o přestupek. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě v části týkající se skutků, pro které byl služební poměr ukončen, však nabyl právní moci již dne 26. 8. 2013.

[3] Dne 10. 4. 2014 podal žalobce v návaznosti na výše uvedené zprošťující rozhodnutí v trestní věci žádost směřující k policejnímu prezidentovi, jež je předmětem nyní projednávané věci. Žalobce toto podání označil jako „*Žádost o rušení rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru*“ a odůvodnil ji tím, že již pominuly důvody, které původně vedly k jeho propuštění ze služebního poměru.

[4] Policejním prezidentem byla žádost posouzena na základě jejího obsahu jako žádost o obnovu řízení a následně zamítnuta dne 3. 7. 2014. Řízení nebylo obnoveno, neboť nebyla naplněna jedna ze zákonných podmínek pro obnovu řízení – subjektivní devadesátidenní lhůta pro podání žádosti.

[5] Proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí podal žalobce odvolání k ministru vnitra, který však odvolání v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl a prvostupňové rozhodnutí dne 21. 11. 2014 potvrdil. Žalovaný ve svém rozhodnutí poukázal zejména na to, že pro posouzení přípustnosti žádosti o obnovu řízení s ohledem na počátek běhu zákonné lhůty byl rozhodný okamžik nabytí právní moci rozsudku Krajského soudu v Ostravě, ze kterého vyplynulo, že jednání žalobce, kvůli kterému byl propuštěn, nemělo znaky trestného činu.

II. Řízení před městským soudem

[6] Žalobu proti rozhodnutí ministra vnitra Městský soud v Praze zamítl jako nedůvodnou.

[7] Soud nepřisvědčil názoru žalobce, že lhůta pro podání žádosti o obnovu řízení zůstala zachována, neboť měla začít běžet až ode dne, kdy rozhodnutí Okresního soudu v Bruntále o jiném skutku žalobce nabylo právní moci, tj. dne 20. 11. 2013. Městský soud zdůraznil, že jiné skutky, které trestní soudy řešily (případně které byly ve výsledku postoupeny příslušnému správnímu orgánu pro posouzení, zda se jedná o přestupek), nebyly pro rozhodnutí o ukončení služebního poměru relevantní. Nepředstavovaly totiž

jednání, pro které byl žalobce propuštěn, a to ani v případě, že v odůvodnění rozhodnutí o propuštění bylo okrajově zmíněno rovněž jiné jednání žalobce, které však nebylo důvodem jeho propuštění. Nadto by lhůta pro podání žádosti marně uplynula i tehdy, pokud by se počítala právě ode dne pravomocného rozhodnutí o tomto jiném skutku.

[8] Městský soud dále neshledal důvodnou námitku žalobce, že příslušný správní orgán měl o obnově řízení rozhodnout z moci úřední s ohledem na veřejný zájem na takovém řízení. Dle městského soudu zákon o služebním poměru obsahuje speciální úpravu obnovy řízení, přičemž § 192 tohoto zákona svěřuje obnovu řízení jako mimořádný opravný prostředek výhradně do rukou účastníka řízení. Subsidiární použití § 100 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, které by umožnilo rozhodnout o obnově řízení z moci úřední, proto není na místě.

[9] Třetímu argumentu žalobce, že jeho žádost měla být posouzena jako podnět k přezkumnému řízení dle § 193 zákona o služebním poměru, městský soud rovněž nepřisvědčil. Na rozdíl od obnovy řízení, která slouží primárně k nápravě skutkových nepravostí, slouží institut přezkumného řízení k nápravě omylů a vad právních. Žalobce se ve svém podání ze dne 10. 4. 2014 omezil výhradně na faktická tvrzení směřující k popření toho, že se dopustil jednání, které by vykazovalo znaky trestného činu. Dle městského soudu představovala žádost o obnovu řízení právě takový instrument, který by případné nesrovnalosti mezi rozhodnutím o propuštění žalobce ze služebního poměru a rozhodnutím soudu v trestním řízení mohl odstranit.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[10] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s. ř. s.).

[11] Ve své kasační stížnosti se stěžovatel zprvu vyjádřil k otázce marného uplynutí subjektivní lhůty pro podání žádosti na obnovu řízení. V této souvislosti poukázal na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 9. 2015, sp. zn. 21 Cdo 30/2015, ve kterém soud uznal jako omluvitelný důvod zmeškání lhůty i okolnost, která byla způsobena samotným účastníkem či jeho zástupcem. Stěžovatel se domnívá, že pochybení jeho zástupce ve správním řízení mu nelze klást k tíži. S přihlédnutím ke všem okolnostem případu je stěžovatel přesvědčen, že subjektivní lhůta pro podání žádosti o obnovu řízení by měla být považována za zachovanou, jelikož byl svým tehdejším zástupcem chybně informován o jejím běhu.

[12] Městský soud dále pochybil tím, že v dané věci nerozeznal povinnost správního orgánu řízení obnovit z moci úřední dle § 100 odst. 3 správního řádu a § 2 odst. 4 správního řádu. Trvá na tom, že takové řízení je ve veřejném zájmu, přičemž tento zájem spatřuje zejména v samotné povaze rozhodnutí o služebním poměru.

[13] Podle stěžovatele městský soud nesprávně posoudil další alternativní argumentaci stěžovatele, tedy otázku případné povinnosti správního orgánu posoudit předmětnou žádost o zrušení rozhodnutí o služebním poměru jako podnět k přezkumnému řízení dle § 193 zákona o služebním poměru. Nezákonnost daného rozhodnutí spatřuje v jeho zjevné

neslučitelnosti s pravomocným rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 8. 2013, kterým byl zproštěn obvinění ze spáchání výše uvedených přečinů.

[14] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na své dosavadní argumentaci a ztotožnil se s právním názorem městského soudu. Novou námitku stěžovatele, že by subjektivní lhůta měla být považována za zachovanou z důvodu pochybení jeho zástupce, žalovaný odmítá. Má za to, že nedostatečnou erudici či neznalost zástupce stěžovatele nelze považovat za ospravedlnitelný důvod zmeškání subjektivní lhůty. Tato námitka navíc nebyla vznesena v rámci řízení u městského soudu, tudíž se jedná o nepřípustné rozšiřování žaloby.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud předesílá, že námitka prominutí zmeškání subjektivní lhůty z důvodu pochybení předchozího zástupce stěžovatele (viz shrnutí kasační námitky v bodě [11] tohoto rozsudku) je nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Stěžovatel totiž uplatnil tuto námitku poprvé až v kasační stížnosti. Podle svého obsahu se jedná o samostatný kasační bod, který nemá předobraz v žalobě a nelze jej považovat ani za reakci na odůvodnění městského soudu.

[18] Soudní řád správní vyžaduje, aby již v žalobě byly uplatněny všechny důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí nebo všechny vady řízení, které jeho vydání předcházely. Městský soud totiž musí dostat příležitost se řádně a v úplnosti se všemi žalobními námitkami vypořádat. Pouze tehdy, pokud by stěžovatel nemohl důvody v řízení před městským soudem uplatnit, může o ně opřít svou kasační stížnost (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, či ze dne 24. 5. 2018, č. j. 9 As 79/2017 - 125).

[19] V posuzované věci však stěžovatel výše uvedeným požadavkům nedostál. Ostatně nový zástupce byl stěžovateli ustanoven již pro samotné řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Stěžovatel tedy měl možnost sám či prostřednictvím svého nového zástupce pochybení svého dosavadního zmocněnce v řízení u městského soudu tvrdit. Tak však neučinil, a Nejvyšší správní soud se tudíž danou kasační námitkou nemůže zabývat. Ve zbytku je kasační stížnost přípustná.

[20] Jádro kasační stížnosti tvoří dvě alternativní námitky stěžovatele. V prvé řadě je to otázka povinnosti správního orgánu obnovit původní řízení z moci úřední za podpůrného použití § 100 odst. 3 správního řádu (viz bod [12] tohoto rozsudku). Druhou námitkou je pak případná povinnost správního orgánu posoudit původní žádost stěžovatele jako podnět k přezkumnému řízení dle § 193 zákona o služebním poměru (viz shrnutí námitky v bodě [13]).

[21] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že obě tyto námitky, uplatněné v žalobě, byly nepřípustné. I kdyby totiž správní orgány měly posoudit stěžovatelovu pozdní žádost o obnovu řízení jako podnět k zahájení obnovy řízení z moci úřední, resp. přezkumného řízení, avšak neučinily by tak, proti tomuto jejich postupu by nebylo možno brojit žalobou proti nezákonnému rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s. (a ostatně ani jinou žalobou ve správním soudnictví). K této problematice viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017 - 46, či ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017 - 46.

[22] Městský soud se proto žádnou z těchto námitek neměl ani věcně zabývat. Nicméně, jestliže tak učinil a zamítl je, nejedná se ve vztahu ke stěžovateli o vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Byly zde totiž i jiné důvody pro zamítnutí žaloby, které stěžovatel v kasační stížnosti nenapadá, a rozsudek městského soudu jako celek proto obstojí.

[23] Nad rámec vlastních rozhodovacích důvodů považuje kasační soud za nezbytné vyslovit se k závěrům městského soudu stran obou nepřípustných žalobních námitek. Přitom přisvědčuje, pokud jde o posouzení možnosti obnovy řízení ve věcech služebního poměru ex offo, závěry ke vztahu obnovy řízení a přezkumného řízení pak poněkud koriguje.

[24] Obnovu řízení ve věcech služebního poměru upravuje zákon o služebním poměru v § 192. Podle odstavce 1 se *řízení, které je ukončeno rozhodnutím, jež nabylo právní moci, na žádost účastníka obnoví, jestliže*

a) vyšla najevo nová skutečnost, která existovala v době původního řízení a kterou nemohl účastník, jemuž je ku prospěchu, bez svého zavinění v tomto řízení uplatnit,

b) rozhodnutí záviselo na posouzení předběžné otázky, o níž bylo příslušným orgánem rozhodnuto jinak, nebo

c) rozhodnutí se opírá o důkaz, o němž se zjistilo, že je nepravdivý,

a tato skutečnost může mít podstatný vliv na obsah rozhodnutí.

V dalších odstavcích tohoto ustanovení je upravena lhůta pro podání žádosti, příslušnost k novému řízení, účinky rozhodnutí a možnost odvolání proti novému rozhodnutí.

[25] Tato zvláštní právní úprava (oproti obecné úpravě obnovy řízení podle § 100 správního řádu) nezakotvuje možnost obnovy řízení z moci úřední. Navíc je nutno považovat ji za úpravu komplexní, neumožňující byť jen podpůrné použití obecné úpravy v otázce možnosti zahájení obnovy řízení z úřední iniciativy. (Obecně k možnostem subsidiárního užití správního řádu ve vztahu k úpravě postupů podle zvláštních zákonů srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2011, č. j. 3 Ads 79/2011 - 62, ze dne 30. 4. 2012, č. j. 4 Ads 153/2011 - 75, či ze dne 9. 11. 2017, č. j. 7 As 191/2017 - 37).

[26] Obecná úprava obnovy správního řízení z moci úřední je zakotvena v § 100 odst. 3 správního řádu, avšak v úzké vazbě na důvody obnovy podle této obecné úpravy (§ 100 odst. 1 správního řádu). Kombinace zvláštní úpravy důvodů obnovy řízení podle zákona o služebním poměru s obecnou úpravou obnovy řízení z moci úřední není možná, neboť

není zřejmé, z jakých důvodů by měla být taková obnova ex offo možná, zda podle úpravy obecné či zvláštní.

[27] Z hlediska účelu právní úpravy se lze důvodně domnívat, že důvodem nezakotvení možnosti obnovy řízení ve věcech služebního poměru bylo posílení jejich právní jistoty, že bez jejich vlastní iniciativy (žádosti o obnovu) nebude zasahováno do pravomocných rozhodnutí v těchto věcech. Samozřejmě s výjimkou případů nezákonnosti rozhodnutí, jejichž nápravě ovšem slouží přezkumné řízení.

[28] Pokud jde o namítanou povinnost služebního funkcionáře posoudit opožděnou žádost o obnovu řízení jako podnět k zahájení přezkumného řízení, je podle kasačního soudu rozhodné, z jakého důvodu mělo k obnově, resp. k přezkumu dojít.

[29] V souladu s čl. 40 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je otázku, zda se policista dopustil trestného činu, oprávněn řešit výlučně orgán činný v trestním řízení, přičemž rozhodnout o vině může pouze soud.

[30] I proto již v minulosti zdůraznil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 22. 10. 2014, č. j. 3 Ads 89/2013 - 27, posouzení naplnění znaků trestného činu správním orgánem ve věcech služebního poměru ve své podstatě představuje předběžnou úvahu tohoto orgánu ve smyslu § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[31] V případě, že je policista, se kterým byl služební poměr na základě předběžné úvahy správního orgánu ukončen, v následném trestním řízení zproštěn obvinění, je nástrojem pro nápravu takového chybného posouzení předběžné otázky obnova řízení podle § 192 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru.

[32] Na tom nic nemění závěry správních soudů, že zprošťující rozsudek vydaný v trestním řízení o stejném jednání, pro který byl policista ze služebního poměru propuštěn, není důvodem k obnově řízení vždy a bez dalšího. Tak je tomu pouze v případě, prokáže-li žalobce, že soud v trestním řízení vyslovil závěry, které zpochybňují zákonnost posouzení jednání služebního funkcionáře, a tato svá tvrzení řádně odůvodní (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2015, č. j. 10 As 87/2014 - 65 a ze dne 12. 9. 2018, č. j. 7 As 285/2018 - 30).

[33] Z rozsudku Okresního soudu v Bruntále ze dne 7. 2. 2013 vyplývá, že skutky, na základě kterých byl stěžovatel ze služebního poměru propuštěn (rozhodnutím ředitele Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje ze dne 21. 9. 2012), nebyly trestnými činy. Z odůvodnění rozsudku vyplývá, že znaky skutkové podstaty přečinu *zpronevěry* nebyly naplněny, jelikož nebyl prokázán zištný úmysl směřující k použití vybraných finančních prostředků pro osobní potřebu stěžovatele. Podobně nebyly naplněny ani znaky přečinu *zneužití pravomoci úřední osoby*, jelikož nebylo prokázáno, že stěžovatel jednal s pohnutkou opatřit sobě neoprávněný prospěch.

[34] Příslušný důvod pro obnovu řízení tedy nebyl dán ani dle § 192 odst. 1 písm. a), ani dle § 192 odst. 1 písm. c) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, jelikož v průběhu trestního řízení nevyšla najevo žádná nová skutečnost, a také se žádný důkaz, o který se rozhodnutí správního orgánu opíralo, neukázal jako nepravdivý

(srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 5. 2012, č. j. 6 Ads 11/2012 - 43).

[35] Důvod pro obnovu řízení naopak představovala chybná právní úvaha správního orgánu o předběžné otázce, totiž že předmětné jednání stěžovatele naplňuje znaky trestných činů. Důvod obnovy byl tedy dán dle § 192 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (viz rovněž již výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 3 Ads 89/2013 - 27).

[36] Kasační soud konstatuje, že přesvědčení stěžovatele, že měl správní orgán posoudit jeho původní žádost jako podnět k přezkumnému řízení dle § 193 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, je nutné posoudit jako mylné. Zprošťující rozsudek vydaný v trestním řízení, na který stěžovatel ve své žádosti odkazoval, totiž představoval rozhodnutí o otázce, o níž si správní orgán udělal předběžný úsudek. Z tohoto důvodu neměl správní orgán možnost posoudit předmětnou žádost jinak než jako žádost o obnovu řízení ve smyslu § 192 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru.

V. Závěr a náklady řízení

[37] S ohledem na nedůvodnost všech přípustných kasačních námitek stěžovatele Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[38] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v tomto řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady běžné administrativní činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[39] Stěžovateli byl usnesením Městského soudu v Praze ze dne 2. 6. 2015, č. j. 10 Ad 1/2015 - 49, ustanoven zástupce Mgr. Ing. Martin Schwarz, advokát se sídlem Majakovského 1176, Černošice. V takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 9 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Odměna advokáta je tvořena odměnou za jeden úkon právní služby [sepsání kasační stížnosti podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], přičemž sazba odměny za tento úkon činí 3.100 Kč, a jednou paušální částkou ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Odměna advokáta za řízení o kasační stížnosti tak činí 3.400 Kč.

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

V Brně dne 24. října 2018

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu