

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **D. S.**, zastoupen JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Bubeníčkova 42, Brno, proti žalovanému: **Policejní prezidium České republiky**, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 3. 2016, č. j. PPR-31353-4/ČJ-2015-990131, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 11. 2017, č. j. 31 Ad 3/2016 – 41,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje (dále jen „správní orgán I. stupně“) vydalo dne 16. 9. 2015 rozhodnutí, kterým zastavilo řízení vedené s žalobcem ve věcech kázeňských o jednání majícím znaky přestupku dle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních), neboť dospělo k závěru, že posuzovaný skutek není přestupkem.

[2] Žalobce podal dne 17. 9. 2015 žádost o náhradu nákladů uvedeného řízení spočívajících v nákladech právního zastoupení ve výši 22.066 Kč, kterou správní orgán I.

stupně rozhodnutím ze dne 23. 9. 2015, č. j. KRPB-229332-1/ČJ-2015-0600KR, podle § 177 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostní sborů (dále jen „zákon o služebním poměru"), zamítl. Odvolání žalobce žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, v níž namítal, že § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru je v přímém rozporu s čl. 36 odst. 3 Listiny. Krajský soud však argumentaci žalobce nepřisvědčil a žalobu jako nedůvodnou zamítl.

II. Důvody kasační stížnosti

[4] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu jeho nezákonnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."). Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení, popřípadě aby řízení přerušil a věc dle čl. 95 odst. 2 Ústavy předložil Ústavnímu soudu k posouzení souladu § 177 zákona o služebním poměru s ústavním pořádkem.

[5] Stěžovatel upozornil, že i v rozsudku ze dne 4. 2. 2015, č. j. 6 As 62/2014 – 69, na který odkázal krajský soud, Nejvyšší správní soud konstatoval: „*Pokud stěžovatel uvádí, že institut náhrady nákladů řízení představuje zvláštní případ náhrady škody, a to škody, která účastníkovi vznikla v řízení, Nejvyšší správní soud se s tímto názorem ztotožňuje, nicméně zároveň konstatuje, že nelze ponechat stranou, že zákonodárce jasně vymezil, v jakých konkrétních řízeních (o opravném prostředku) má účastník řízení nárok na náhradu vzniklé škody*". Dle stěžovatele proto zůstává otázkou, zda je § 177 odst. 2 v souladu s požadavkem ústavní konformity.

[6] V dané věci se jedná o kázeňské řízení, které se nezahajuje na návrh, ale z moci úřední. Policista tak obecně nemá jak ovlivnit skutečnost, zda řízení bude či nebude zahájeno. Je zcela jednoznačně nespravedlivé, aby policista jako účastník musel nést náklady řízení, jehož zahájení nezpůsobil a nezavinil. Každé řízení o kázeňském přestupku, má negativní dopad na služební kariéru policisty a navíc má vliv i na psychickou pohodu účastníka řízení, který neví, zda nebude uznán vinným z přestupku. Služební funkcionář by proto měl důkladně zvážit, jestli je zahájení takového řízení namístě či nikoliv. I pokud by však podklady zahájení řízení odůvodňovaly, je nesprávné požadovat, aby náklady řízení nesl účastník, neboť řízení nebylo zahájeno v zájmu účastníka, ale v zájmu státu. Přibráním právního zástupce navíc policista riskuje, protože nemá jistotu, že řízení skončí v jeho prospěch. Policista tak jinými slovy v prvním stupni riskuje vždy, ovšem stát neriskuje nikdy, protože i když se vina policisty neprokáže, stejně škodu policistovi nahradit nemusí. Řízení o kázeňském přestupku tak lze velmi snadno zneužít pro postih „nepohodlných" policistů.

[7] Stěžovatel připomněl, že čl. 37 odst. 2 Listiny dává všem právo na právní pomoc a vyjadřuje také nárok na spravedlivý proces. Byť je policista obeznámen s právním minimem, oproti osobě, která vede správní řízení, má vysokoškolské vzdělání a jednou z hlavních náplní její činnosti je věnovat se právu v oblasti kázeňských přestupků, v níž má nesrovnatelné zkušenosti, je ve zcela zásadní nevýhodě. Proto má policista právo na právní

pomoc. Pokud by ale neměl dostatek prostředků na právní zastoupení, byla by porušena zásada na rovnost zbraní. V této souvislosti stěžovatel odkázal na nález pléna Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 18/01, podle něhož má-li každý právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu či jiného státního orgánu nebo orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem, přičemž podmínky a podrobnosti realizace tohoto práva stanoví zákon (čl. 36 odst. 3, 4 Listiny), pak takový zákon nemůže nárok na náhradu takto vzniklé škody zcela anulovat (negovat). Podle stěžovatele je náhrada nákladů řízení škodou, ovšem § 177 zákona o služebním poměru nárok na náhradu škody v tomto případě popírá, což je v rozporu s Listinou.

[8] Podle konstantní judikatury (např. rozsudku NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 As 126/2002 – 27), musí trestání za správní delikty podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy, a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu. Podobně se vyjádřil i Evropský soud pro Lidská práva ve věci Sergey Zolotukhin proti Rusku (rozsudek ze dne 7. 6. 2007, stížnost č. 14939/03). Obviněný, jehož stíhání skončilo zproštěním obžaloby nebo zastavením řízení, má nárok na náhradu právního zastoupení i za řízení v prvním stupni. Stejná práva by tedy měla být přiznána i policistům za řízení o kázeňských přestupcích. Policisté jsou však v řízení o kázeňském přestupku na svých právech zkráceni.

[9] Podle stěžovatele je případný nárok na náhradu škody způsobené nesprávným výkonem veřejné moci podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád) (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“), v případě řízení o kázeňských přestupcích více než sporný. Pokud § 177 zákona o služebním poměru stanoví, že policista nemá nárok na náhradu nákladů, pak stěží může ministerstvo vnitra tento nárok přiznat. Aby se navíc mohl policista nároku na náhradu škody domáhat, bylo by nutné nadřízeného, který kázeňské řízení zahájil, potrestat za nesprávný úřední postup. Policista by tak měl dilema, zda má na náhradu škody rezignovat nebo naopak podnítit řízení o náhradě škody, na jehož konci jeho nadřízený bude potrestán, což ovšem bude mít další negativní vliv na služební kariéru a fungování policisty.

[10] Je také nutno připomenout, že policista nemá dle zákona nárok na náhradu nákladů právního zastoupení ani v případě, kdy v prvním stupni není úspěšný, a je úspěšný až v odvolacím řízení. Tvrzení, že postup prvostupňového orgánu je v takovém případě vždy nesprávným výkonem veřejné moci, by otevřelo celou řadu dalším problémů. Zcela by tak byla popřena zásada jednotnosti řízení.

III. Vyjádření žalovaného

[11] Žalovaný ve svém vyjádření poznamenal, že § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru je výjimkou z obecného pravidla správního řízení, podle něhož si náklady v souvislosti s vedeným správním řízením každý účastník řízení nese sám. Vzhledem k tomu, že ve správních řízeních zpravidla nemají účastníci nárok na náhradu nákladů řízení, a to ani v řízení o opravných prostředcích, nelze tvrdit, že jsou příslušníci bezpečnostních sborů jakkoliv znevýhodňováni. Žalovaný se proto neztotožňuje

s tvrzením stěžovatele, že je uvedené ustanovení zákona o služebním poměru v rozporu s ústavním pořádkem. Pokud by tomu tak bylo, muselo by být protiústavní i obecné pravidlo o vlastním nesení si nákladů správního řízení. Podle žalovaného přitom z Ústavy ani Listiny právo na náhradu nákladů správního řízení neplyne. Krajně nepřípadné je také směšování možnosti přiznat náhradu nákladů řízení ve věcech kázeňských dle § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru s možností žádat o náhradu škody dle zákona č. 82/1998 Sb.

[12] Vzhledem k výše uvedenému žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou. Zároveň žalovaný neshledal žádný relevantní důvod pro přerušení řízení a předložení věci Ústavnímu soudu.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Podle § 177 odst. 1 zákona o služebním poměru *„[n]áklady řízení, které vznikly bezpečnostnímu sboru, nese tento sbor. Náklady řízení, které vznikly účastníkovi, nese účastník.*“ Podle odst. 2 tohoto ustanovení *„[j]estliže je účastník v řízení o odvolání, rozkladu, v obnoveném nebo přezkumném řízení úspěšný, má nárok na náhradu nákladů od bezpečnostního sboru. Jestliže má účastník v řízení úspěch jen částečný, má nárok na poměrnou náhradu nákladů. Nárok musí účastník uplatnit před ukončením řízení, a jestliže to není možné, do 3 dnů ode dne doručení rozhodnutí, jinak zaniká.*“

[16] Stěžovatel v kasační stížnosti uznává, že podle § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru nemá nárok na náhradu nákladů řízení (právního zastoupení) o kázeňském přestupku, nicméně je přesvědčen, že toto ustanovení je v rozporu s ústavním pořádkem, konkrétně s čl. 36 odst. 3 Listiny.

[17] Výkladem uvedeného ustanovení se Nejvyšší správní soud zabýval ve svém rozsudku č. j. 6 As 62/2014 – 69, který také rozsáhle citoval krajský soud v napadeném rozhodnutí. Kasační soud nyní neshledal důvod se od judikovaných závěrů odklonit.

[18] Pro úplnost je namístě připomenout, že v souvislosti s hrazením nákladů správního řízení stanovuje správní řád obecné pravidlo, podle kterého náklady, které vznikly správnímu úřadu, jdou k tíži správního úřadu, a ty, které vznikly účastníkovi, si tento účastník nese sám, a to i v případě, pokud řízení nevyvolal (§ 79 odst. 3 správního řádu).

[19] V zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích (účinném do 30. 6. 2017) je stanovena náhrada nákladů řízení [viz § 79, který stanoví: „*Občanovi, který byl uznán vinným z přestupku, jakož i navrhovateli, bylo-li řízení zahájené na jeho návrh zastaveno podle § 76 odst. 1 písm. a), b), c) nebo j), se uloží povinnost nahradit státu náklady spojené s projednáváním přestupku*.“] toliko jako povinnost nahradit náklady spojené s projednáváním přestupku státu. Je tak nutno dovodit, že v řízení o přestupku se s náhradou nákladů řízení někomu jinému než státu nepočítá. Účastník řízení si tedy - stejně jako dle obecného pravidla stanoveného správním řádem - nese náklady řízení spojené s právním zastoupením sám a

vynaložené náklady se mu tudíž nijak nerefundují (k tomu srov. např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 3. 2012, č. j. 17 A 52/2010 - 45, publ. pod č. 2675/2012 Sb. NSS). Příznivější úpravu náhrady nákladů řízení pro obviněného z přestupku neobsahuje ani platný zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (viz § 95, podle kterého „[s]*právní orgán uloží obviněnému, který byl uznán vinným, povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou. Pokud bylo rozhodnutí o přestupku zrušeno jiným orgánem veřejné moci a tato skutečnost má za následek nesplnění podmínek pro uložení náhrady nákladů řízení, správní orgán nahrazené náklady vrátí.*“).

[20] Zákon o služebním poměru obsahuje speciální úpravu správního řízení ve věcech služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Tento zákon v § 177 odst. 1 uvádí, stejně jako § 79 odst. 3 správního řádu, obecné pravidlo, dle kterého si každý hradí své vlastní náklady řízení sám. Pokud je tedy účastník řízení zastoupen právním zástupcem a vzniknou mu z tohoto zastoupení náklady, musí si je uhradit sám a nemá nárok na jejich náhradu od bezpečnostního sboru. Ustanovení § 177 odst. 2 pak upravuje výjimku z tohoto pravidla, podle které pokud má účastník řízení úspěch v řízení o odvolání, o rozkladu, v obnoveném řízení či přezkumném řízení, má nárok na náhradu nákladů řízení od bezpečnostního sboru. Zákonodárce tak konkrétně vyjmenoval, v jakých druzích řízení má účastník nárok na náhradu nákladů řízení, oproti obecné zásadě, která stanoví, že si hradí své náklady sám.

[21] V rozsudku č. j. 6 As 62/2014 – 69 Nejvyšší správní soud konstatoval, že výklad § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru není třeba korigovat z hlediska ústavní konformity, neboť je v zásadě v diskreci zákonodárce, jakým způsobem upraví otázku nesení nákladů řízení před správními úřady.

[22] Článek 36 odst. 3 Listiny stanoví, že „[k]*aždý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem*“. Toto právo přitom uvedené ustanovení zákona o služebním poměru účastníku řízení zcela jistě neodpírá. Pokud účastníku řízení vzniknou náklady v důsledku nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu správního orgánu, byla by jejich náhrada bez dalšího zásadně možná cestou náhrady škody podle zákona č. 82/1998 Sb. Tato zákonná možnost je přitom dostatečná pro naplnění práva zaručeného uvedeným ustanovením Listiny. Jestliže tedy zákonodárce pro správní řízení ve věcech služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů navíc zavedl možnost náhrady nákladů některých řízení přímo v souvislosti s těmito řízeními, byl-li v nich účastník zcela či zčásti procesně úspěšný, učinil tak pozici jednotlivce komfortnější oproti minimálnímu ústavnímu požadavku.

[23] V této souvislosti lze odkázat na nález Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 3005/14, který se zabýval otázkou náhrady škody podle zákona č. 82/1998 Sb., spočívající v nákladech přestupkového řízení za situace, kdy bylo řízení zastaveno pro uplynutí zákonné prekluzivní lhůty k projednání přestupku. Ústavní soud zde zdůraznil, že při posuzování odpovědnosti státu ve smyslu uvedeného zákona je třeba vzít v úvahu, že právní úprava nákladů řízení ve správním řádu, příp. v zákoně o přestupcích, neukládá správnímu orgánu povinnost za situace, kdy dochází k zastavení přestupkového řízení pro uplynutí zákonné prekluzivní lhůty k projednání přestupku (podle ustanovení § 90 odst. 4

správního řádu ve spojení s ustanovením § 20 odst. 1 zákona o přestupcích), jakkoliv rozhodovat o nákladech tohoto řízení. Tuto právní úpravu – podle které si nese účastník své náklady v přestupkovém řízení sám - přitom zjevně za rozpornou s ústavním pořádkem nepovažoval.

[24] Stěžovatel má pravdu, že náhrady škody dle zákona č. 82/1998 Sb. by se domohl pouze v případě, že by se správní orgán dopustil nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu, k čemuž ovšem v tomto případě (kdy bylo řízení zastaveno z důvodu, že skutek, o němž se řízení vedlo, není přestupkem) nedošlo. Jakkoliv se může jevit nespravedlivé, že stěžovatel v souvislosti s řízením o přestupku, který ve skutečnosti nespáchal, a řízení o něm nevyvolal, vynaložil na svou obranu náklady, na jejichž úhradu nemá nárok, je takový stav v souladu s obecnou zásadou správního řízení, že každý si své náklady hradí sám, a také nijak neodporuje ústavnímu požadavku stanovenému v čl. 36 odst. 3 Listiny. Je tak na zvážení účastníka řízení (policisty), zda v řízení o kázeňském přestupku využije právního zastoupení, které si bude muset (alespoň v řízení v prvním stupni) sám uhradit. Podle Nejvyššího správního soudu tato právní úprava ani nezpůsobuje žádný zásadní nepoměr mezi postavením policisty jako obviněného z přestupku a správního orgánu (služebního funkcionáře), který má zpravidla větší znalosti a zkušenosti v oblasti kázeňských přestupků. V případě neúspěchu v řízení v prvním stupni totiž může účastník řízení využít právní pomoci v řízení o odvolání/rozkladu (popř. v obnoveném řízení či přezkumném řízení), na jehož náhradu nákladů, pokud bude v řízení úspěšný, již bude mít nárok.

[25] Nejvyšší správní soud přisvědčuje žalobci, že trestání za správní delikty se má řídit obdobnými principy jako trestání za trestné činy a obviněnému ze správního deliktu by tak měly být zásadně poskytnuty všechny záruky, které náleží obviněnému z trestného činu (viz např. stěžovatelem zmiňovaný rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002, rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2007, č. j. 4 As 10/2006 - 57 či rozsudek ESLP *Öztürk proti Německu* ze dne 21. 2. 1984). To ovšem neznamená, že veškerá procesní pravidla stanovená pro trestní řízení se nutně uplatní také v řízení o přestupcích. I v trestním řízení navíc obecně platí, že náklady právního zastoupení (zvolení obhájce a zmocněnce) si nese obviněný sám, s výjimkou nákladů na nutnou obhajobu, které obviněnému vznikly v důsledku podání stížnosti pro porušení zákona [viz § 151 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)]. Pravidlo, podle kterého si obviněný z přestupku dle zákona o služebním poměru nese náklady minimálně v řízení v prvním stupni sám, tak není v rozporu s žádným obecným principem trestního práva. Stanovení tohoto pravidla navíc dostojí také ústavním požadavkům (resp. stanovuje oproti ústavnímu minimu vyšší standard), jak bylo rozebráno výše. Nejvyšší správní soud také neshledal, že by bylo stěžovateli v daném případě odepřeno právo na právní pomoc garantované čl. 37 odst. 2 Listiny.

[26] Stěžovatel dále namítá, že řízení o kázeňském přestupku policisty, byť nevede k potrestání, má negativní vliv na kariéru policisty i jeho psychickou pohodu. Soud toto tvrzení nijak nezpochybňuje, má však za to, že uvedené nepříjemnosti vznikají v důsledku samotného vedení řízení o přestupku, nikoliv kvůli tomu, že účastník řízení nemá nárok na náhradu nákladů řízení. Tato argumentace se proto míjí s předmětem sporu, kterým je

zpochybnění ústavnosti § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru. Nejvyšší správní soud proto považuje tyto námitky za nerelevantní.

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[27] Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému neshledal důvod pro navrhované přerušení řízení a předložení věci Ústavnímu soudu. Naopak dospěl k závěru, že kasační námitky stěžovatele nejsou důvodné, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl.

[28] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 21. března 2018

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu