

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Tomáše Langáška a JUDr. Ladislava Derky v právní věci žalobce: **M. T.**, zastoupen JUDr. Irenou Wenzlovou, advokátkou, se sídlem Sovova 709/5, 412 01 Litoměřice, proti žalovanému: **Generální ředitel Hasičského záchranného sboru**, se sídlem Generální ředitelství HZS, Kloknerova 26, 148 00 Praha 11, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 1. 2014, č. j. MV-153540-10/PO-N-2013, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 20. 2. 2018, č. j. 15 Ad 7/2016 – 29,

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.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 21. 7. 2004 u žalovaného návrh na určení způsobu skončení služebního poměru a dne 26. 3. 2007 návrh na určení odchodného a platového vyrovnání. Ředitel hasičského záchranného sboru Ústeckého kraje (poté, kdy mu byla na základě nečinnostní žaloby rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 13. 6. 2013, č. j. 6 Ca 355/2009 – 73, uložena povinnost o návrzích žalobce rozhodnout) rozhodnutím č. j.

HSUL-5177-3/KKŘ-2013 ze dne 11. 10. 2013 deklaroval, že služební poměr žalobce skončil propuštěním podle ustanovení § 106 odst. 1 písm. d) zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky (dále jen „zákon o služebním poměru“) ke dni 22. 1. 2004, kdy bylo rozhodnutí o propuštění doručeno zástupkyni žalobce. Odstupné a platové vyrovnání tudíž žalobci nenáleží. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 1. 2014, č. j. MV-153540-10/PO-N-2013 (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[2] Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze. Namítal, že jeho služební poměr byl ukončen až ke dni 26. 3. 2014 uplynutím 2 měsíců ode dne, kdy byla služebnímu funkcionáři doručena žádost žalobce o uvolnění ze služebního poměru. Rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru totiž nebylo žalobci doručeno do vlastních rukou, neboť bylo doručeno pouze jeho právní zástupkyni. Žalobce byl zastoupen na základě procesní plné moci, která byla navíc vystavena až poté, kdy bylo rozhodnutí o propuštění zástupkyni doručeno. Nebyla tedy naplněna povinnost zaměstnavatele doručit zaměstnanci písemnost do vlastních rukou dle § 266a odst. 1 zákona č. 65/1965 Sb., zákoníku práce (dále jen „zákoník práce“), aplikovaného na základě § 155 zákona o služebním poměru. Nadto, ani zástupkyni žalobce nebyla písemnost doručena do vlastních rukou.

[3] Městský soud v Praze postoupil věc místně příslušnému Krajskému soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), který žalobu zamítl jako nedůvodnou rozsudkem ze dne 20. 2. 2018, č. j. 15 Ad 7/2016 – 29 (dále jen „napadený rozsudek“). Krajský soud odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z které vyplývá, že je-li příslušník v řízení o propuštění ze služebního poměru zastoupen advokátem, doručují se písemnosti pouze zástupci a § 266a zákoníku práce se neuplatní (rozsudky ze dne 26. 2. 2006, č. j. 3 As 25/2005 – 57 a ze dne 21. 2. 2007, č. j. 2 As 47/2006 – 45). Žalobce byl v řízení zastoupen advokátkou na základě generální plné moci ze dne 19. 11. 2003, která byla služebnímu funkcionáři doručena dne 20. 11. 2003 v souvislosti s kázeňským řízením a zástupkyni výslovně zmocňuje k přijímání písemností. Zástupkyně žalobce již dne 16. 10. 2003 žádala od služebního funkcionáře sdělení, jakým způsobem bude služební poměr žalobce ukončen a jaké nároky mu budou přiznány. Právní zástupkyně tedy již před vydáním rozhodnutí o propuštění žalobce ze dne 21. 1. 2014 jménem žalobce se správním orgánem komunikovala. Povinnost doručit písemnost (i do vlastních rukou) je splněna, jakmile si oprávněný příjemce zásilku převzal. Jestliže si tedy právní zástupkyně žalobce předmětné rozhodnutí převzala, a to se dostalo do její dispozice (což ostatně i v žalobě potvrdila), nemůže být důvodná ani námitka o nedostatku doručení do vlastních rukou.

II.
Kasační stížnost, vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Stěžovatel trvá na tom, že v souladu s § 266a odst. 1 zákoníku práce je třeba rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru doručit zaměstnanci do vlastních rukou. Plná moc pro zástupkyni ze dne 19. 11. 2003, která byla zaslána služebnímu funkcionáři, představuje procesní plnou moc, která byla vystavena pro jiné řízení (řízení o kázeňském přestupku

zahájené sdělením ze dne 12. 11. 2003). Řízení o propuštění ze služebního poměru bylo zahájeno až vydáním rozhodnutí ze dne 21. 1. 2014, které bylo prvním úkonem v řízení. V době udělení plné moci pro kázeňské řízení nemohl stěžovatel předvídat, že bude proti němu zahájeno další řízení ve věci služebního poměru, a nemohl tudíž zástupkyni zmocnit k jednání v tomto řízení. Ze stejného důvodu není možné na projednávanou věc aplikovat závěry judikatury citované krajským soudem, neboť ta se vztahuje k situaci, kdy plná moc byla příslušníkem předložena v probíhajícím řízení o propuštění ze služebního poměru. Výklad krajského soudu a žalovaného by mohl vést až k absurdním závěrům, kdy plná moc doručená jednomu soudu by mohla být využívána ve všech dalších řízeních ve vztahu ke zmocniteli (exekuční, trestní, civilní apod.). Krajský soud přehlédl, že plná moc byla udělena pro jiné řízení, a napadený rozsudek je tak nepřezkoumatelný.

[5] Rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru nebylo doručeno do vlastních rukou ani advokátce stěžovatele. Tuto námitku odbyl krajský soud pouze zmínkou o dodejce založené ve spise. O jakou dodejku se jedná a kým byla podepsaná, krajský soud neuvádí. Žalovaný neučinil pokus doručit žalobci do vlastních rukou v jeho bydlišti nebo na jiném místě, kde by byl k zastižení, ani nebylo doručováno držitelem poštovní licence.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru bylo řádně doručeno zástupkyni stěžovatele, což dokládá i dodejka ze dne 22. 1. 2014 podepsaná zástupkyní stěžovatele.

III.
Posouzení kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."), přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[8] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[9] V posuzovaném případě není v podstatných okolnostech sporu o skutkovém stavu věci. Žalobce byl rozhodnutím Krajského ředitele Hasičského záchranného sboru Ústeckého kraje (dále jen „krajský ředitel HZS") ze dne 18. 4. 2002 propuštěn ze služebního poměru, odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 7. 2002. Obě rozhodnutí byla následně zrušena rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, č. j. 5 A 121/2002 – 42, které nabylo právní moci dne 6. 10. 2003. Dopisem ze dne 16. 10. 2003 se zástupkyně stěžovatele obrátila na krajského ředitele HZS s žádostí o sdělení, jakým způsobem bude služební poměr stěžovatele ukončen a jaké nároky mu v souvislosti s ukončením služebního poměru budou přiznány. Dopisem ze dne

11. 11. 2003 krajský ředitel HZS informoval zástupkyni stěžovatele, že služební poměr stěžovatele nadále trvá, a to se všemi právy a povinnostmi.

[10] Dne 14. 11. 2003 doručil krajský ředitel HZS stěžovateli předvolání ve věcech kázeňských na den 20. 11. 2003, neboť stěžovatel nenastoupil do výkonu služby, ani se odpovídajícím způsobem neomluvil. Dopisem ze dne 20. 11. 2003 sdělila zástupkyně stěžovatele krajskému řediteli HZS, že stěžovatel se k projednání ve věci kázeňského řízení nedostaví, neboť již od 3. 2. 2003 je zaměstnán u jiného zaměstnavatele, a nemůže tudíž být ve služebním poměru. Zároveň není pravdivé tvrzení, že stěžovatel nenastoupil do výkonu služby. Stěžovatel se opakovaně dostavil na své bývalé pracoviště za svým někdejším nadřízeným, který mu ve věci jeho služebního poměru sdělil, že nic neví a záležitost projedná na poradě. Přílohou uvedeného dopisu byla tzv. generální plná moc, kterou stěžovatel udělil dne 19. 11. 2003 své zástupkyni, advokátce, k zastupování ve všech právních věcech včetně přijímání písemností. Rozhodnutím ze dne 20. 11. 2003 byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání kázeňského přestupku. O doručení tohoto rozhodnutí nejsou ve správním spisu informace.
[11] Rozhodnutím krajského ředitele HZS ze dne 21. 1. 2004, bylo rozhodnuto o propuštění stěžovatele ze služebního poměru pro porušování služební povinnosti zvlášť závažným způsobem. Toto rozhodnutí bylo doručeno do advokátní kanceláře zástupkyně stěžovatele dne 22. 1. 2004. Dne 23. 1. 2004 odeslal stěžovatel žalovanému žádost o uvolnění ze služebního poměru. Dne 9. 2. 2004 sdělil krajský ředitel HZS stěžovateli, že žádosti o uvolnění ze služebního poměru nelze vyhovět, neboť stěžovatel byl již dne 22. 1. 2004 propuštěn. Dopisem ze dne 7. 4. 2004 zástupkyně stěžovatele sdělila krajskému řediteli HZS, že převzala zastoupení stěžovatele a má za to, že služební poměr stěžovatele nemohl skončit propuštěním, neboť rozhodnutí o propuštění nebylo doručeno stěžovateli. Přílohou podání byla generální plná moc udělená zástupkyni stěžovatele dne 30. 7. 2002.

[12] Podstatou sporu je hodnocení právní otázky, zda bylo rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru ze dne 21. 1. 2004 stěžovateli účinně doručeno, pokud bylo doručeno do advokátní kanceláře zástupkyně stěžovatele.

[13] Podle § 155 zákona o služebním poměru *na služební poměr policistů se použije obdobně těchto ustanovení zákoníku práce č. 65/1965 Sb., ve znění pozdějších předpisů: § 1 odst. 3 a 4, § 7 odst. 2 až 6, § 10, § 11 odst. 1, § 12, § 14 až 17, § 94, § 110a, § 132 až 134e, § 135 odst. 1, 3, 4 a 5, § 143 odst. 6, § 157 až 161, § 241, 244, § 245 odst. 1 až 3, § 246 až 260, § 265 až 266a, § 273 a § 274 odst. 1.*

[14] Podle § 15 odst. 1 a 2 zákoníku práce *zaměstnanec i zaměstnavatel se mohou dát zastoupit jinou fyzickou osobou nebo jinou právnickou osobou. K zastoupení je třeba písemné plné moci, v níž musí být uveden rozsah zástupcova oprávnění, jinak je neplatná*. Podle § 16 odst. 1 téhož zákona *plná moc zanikne, jestliže ji zastoupený odvolá nebo jestliže ji zástupce vypoví. Odvolání nebo vypovězení plné moci musí být učiněno písemně, jinak je neplatné. Plná moc zanikne též smrtí některého z nich, popřípadě zánikem zaměstnavatele*.

[15] Není pochyb o tom, že pokud je příslušník v řízení o propuštění ze služebního poměru zastoupen, rozhodnutí ve věci se doručuje pouze zástupci, a není třeba jej doručovat současně do vlastních rukou příslušníka dle § 266a zákoníku práce. Tento závěr

vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, na kterou přiléhavě odkázal již krajský soud v napadeném rozsudku (kromě odkazovaných rozhodnutí totožně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2007, č. j. 1 As 3/2006 – 59, nebo ze dne 16. 4. 2008, č. j. 3 Ads 33/2007 – 99).

[16] Nejvyšší správní soud nepochybuje ani o tom, že rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru bylo dne 22. 1. 2014 doručeno zástupkyni stěžovatele. Ve správním spise je založena dodejka, která obsahuje razítko advokátní kanceláře zástupkyně stěžovatele a podpis osoby, která písemnost převzala. Ani stěžovatel nenamítal, že by zásilku v sídle advokátní kanceláře měla převzít neoprávněná osoba nebo že by bylo s údaji na dodejce nějakým způsobem manipulováno. Je třeba zdůraznit, že zástupkyně stěžovatele je advokátkou, podnikající podle zvláštního právního předpisu. Je zcela běžné, že písemnosti doručované v souladu se zákonem na adresu advokáta přebírá pověřený pracovník advokátní kanceláře. Zcela absurdní by naopak bylo aplikovat ustanovení § 266a zákoníku práce doslovně a mechanicky i v případě, že je příslušník zastoupen advokátem a nutit služebního funkcionáře, aby advokáta nejprve hledal na pracovišti, v jeho bytě nebo kdekoliv, kde bude zastižen.

[17] Zároveň je ovšem třeba zmínit, že ve všech doposud citovaných rozsudcích se Nejvyšší správní soud zabýval případy, kdy nebylo sporu o tom, že příslušníci byli v řízení o propuštění ze služebního poměru zastoupeni (plná moc zástupce byla vždy doložena v rámci řízení o propuštění) a spor se vedl pouze o to, komu v takovém případě rozhodnutí o propuštění doručovat. Stěžovatel naproti tomu tvrdí, že zastoupen nebyl, neboť plná moc pro zástupkyni ze dne 19. 11. 2013 byla krajskému řediteli HZS doručena v řízení ve věcech kázeňských a není možné ji bez dalšího vztáhnout na následné řízení o propuštění ze služebního poměru.

[18] Takto však stěžovatel výslovně argumentuje až v kasační stížnosti, neboť žalobní důvody opřel zejména o to, že i přes existenci zastoupení měl krajský ředitel HZS doručovat stěžovateli do vlastních rukou a zároveň upozorňoval též na vady při doručování zástupkyni. Napadený rozsudek tudíž není nepřezkoumatelný proto, že se krajský soud nezabýval skutečností, že řízení ve věcech kázeňských a řízení o propuštění ze služebního poměru představují dvě různá řízení. Stěžovatel totiž v žalobě námitky tímto směrem nevznesl. Jde však pouze o rozšíření žalobní argumentace ve prospěch doručování přímo stěžovateli (a nikoliv jeho zástupkyni), nejedná se tudíž o námitku nepřípustnou dle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[19] Výkladem problematiky účinků generální plné moci předložené správnímu orgánu v konkrétním řízení pro další řízení vedená u téhož správního orgánu, a to ve vztahu k § 17 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu (který se v posuzovaném případě použije, dále jen „správní řád“), se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 13. 1. 2005, č. j. 2 As 29/2004 – 120. Dospěl k závěru, že neexistuje zákonné omezení, které by bránilo udělit generální plnou moc do budoucna pro více správních řízení vedených před jedním správním úřadem. Z ust. § 17 odst. 4 správního řádu vyplývá, že existující zmocnění k zastupování je třeba správnímu orgánu prokázat. Správní orgán může od průkazu plnou mocí upustit, ale takový postup je zcela na uvážení správního orgánu a je možný pouze v nepochybných případech. *Povinnost prokázání plné moci... je podle Nejvyššího správního*

soudu dána i v situacích, kdy účastníci konkrétního správního řízení již před jeho zahájením v souvislosti s jiným správním řízením obecnou plnou mocí zmocnili advokáta k jejich zastupování ve všech správních řízeních, a to i těch, která budou teprve zahájena, a tuto plnou moc předložili v rámci jiného řízení správnímu úřadu. Taková plná moc je sice možná a v případě, že byla skutečně udělena, i platná, musí však být v následujícím správním řízení účastníkem (nebo jeho zmocněncem) prokázána. Nejvyšší správní soud má dokonce za to, že k prokázání existence zmocnění v takovém případě plně postačí odkaz na existující plnou moc svým rozsahem pokrývající i současné správní řízení… Byla-li tedy obecná plná moc předložena v jiném řízení (byť u stejného správního orgánu), je třeba vztah zmocnění v rámci probíhajícího správního řízení prokázat správnímu orgánu znovu, byť třeba odkazem na plnou moc založenou v jiném spise. Možnost upustit od průkazu plnou mocí lze chápat jako výjimečný postup v případě, že neexistují pochybnosti o osobě zástupce či o rozsahu jeho zmocnění. (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2014, č. j. 7 As 115/2013 – 19).

[20] Je ovšem třeba vzít v úvahu, že právní úprava řízení ve věcech služebního poměru dle zákona o služebním poměru z roku 1992 obsahovala významné prvky soukromoprávní, a to zejména v důsledku odkazu ustanovení § 155 tohoto zákona na obdobné použití konkrétně vyjmenovaných ustanovení zákoníku práce. Mezi tato ustanovení patří i úprava zastoupení dle § 14 a násl. zákoníku práce. V rozsahu tohoto ustanovení se obecná úprava zastoupení ve správním řízení dle § 16 a násl. správního řádu neuplatní. Obecně platí, že v případě doložení písemné plné moci jedná zaměstnavatel se zaměstnancem v rozsahu zmocnění prostřednictvím zvoleného zástupce, a to až do doby zániku plné moci. Zaměstnanecký poměr není strukturován na jednotlivá „řízení“. Zákon nevyžaduje, aby zaměstnanec či zástupce dokládal plnou moc pro jednotlivá právní jednání, třebaže spolu tato právní jednání svým předmětem nemusí úzce souviset (mohou se týkat jiných práv a povinností ze zaměstnaneckého vztahu).

[21] Nejvyšší správní soud má tedy za to, že služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů dle zákona o služebním poměru z roku 1992 je třeba v rozsahu odkazu § 155 tohoto zákona nahlížet optikou příslušných ustanovení předpisů pracovního práva (při zohlednění specifik řízení ve věcech služebního poměru). Pokud je v řízení ve věcech služebního poměru doložena služebnímu funkcionáři generální plná moc advokáta (o jejímž rozsahu není pochyb), je tato plná moc použitelná i v dalším řízení ve věci služebního poměru věcně a časově blízce souvisejícím, pokud z projevu vůle zastoupeného či zástupce nebo z jiných okolností věci nevyplývá opak.

[22] Nejvyšší správní soud přihlédl i k okolnostem konkrétního případu. Stěžovatel po právní moci zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, č. j. 5 A 121/2002 – 42, jednal s krajským ředitelem HZS výlučně prostřednictvím právní zástupkyně (dotaz ohledně způsobu skončení pracovního poměru, vyjádření v kázeňském řízení) a rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru bylo vydáno 2 měsíce po doložení generální plné moci zástupkyně krajskému řediteli HZS.

[23] Stěžovatel zároveň podal žádost o uvolnění ze služebního poměru jeden den poté, kdy bylo rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru doručeno jeho zástupkyni. Věc se tedy jeví spíše tak, že v daném případě se nejedná o zkrácení práv stěžovatele v důsledku

vad doručování, ale o procesní taktiku, kdy namísto napadení rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru opravným prostředkem zvolila právní zástupkyně stěžovatele cestu zpochybňování řádného doručení tohoto rozhodnutí.

[24] Pokud jde o námitku poukazem na doručování písemností v soudním řízení (exekučním, trestním, civilním apod.), pro tato řízení platí úprava doručování ve zvláštních procesních předpisech, a výše uvedené závěry se v těchto řízeních neuplatní.

IV.
Závěr a náklady řízení

[25] Z výše uvedených důvodů vyplývá, že napadený rozsudek není nezákonný. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[26] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto mu nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 8. listopadu 2018

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu