Stanovisko pléna Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 1999, sp. zn. S 296/99, ECLI:CZ:NS:1999:S.296.1999.1

Číslo: 9/2000

Právní věta:

Pro splnění podmínky uvedené v § 106 odst. 3 zákona č. 186/1992 Sb., o předpisů, se nevyžaduje, aby rozhodnutí služebního orgánu ve stanovených lhůtách též nabylo právní moci.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 20.10.1999

Spisová značka: S 296/99

Číslo rozhodnutí: 9

Číslo sešitu: 2

Typ rozhodnutí: Stanovisko

Hesla: Vojáci (i příslušníci policie)

Předpisy:

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

Plénum Nejvyššího soudu České republiky ve smyslu § 28 odst. 3 a § 31 odst. 3 písm. b) zákona č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů, a podle čl. 23 písm. b) Jednacího řádu Nejvyššího soudu České republiky přijalo toto

s t a n o v i s k o:

V rozhodovací praxi soudů se vyskytl nejednotný právní názor na rozhodování podle § 106 odst. 3 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon č. 186/1992 Sb."). Podstatou rozdílů je posuzování otázky, zda je třeba, aby rozhodnutí služebního orgánu o propuštění policisty ve lhůtách uvedených v citovaném ustanovení též nabylo právní moci, anebo zda postačí, je-li v těchto lhůtách rozhodnuto alespoň nepravomocně s tím, že rozhodnutí může nabýt právní moci i po uplynutí lhůt. Nejednotnost v posuzování uvedené otázky byla zjištěna ze soudních rozhodnutí, jimiž bylo přezkoumáváno správní rozhodnutí služebních orgánů Policie České republiky a Vězeňské služby České republiky o propuštění příslušníků těchto sborů ze služebního poměru.

Na straně jedné jde např. o rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23. 12. 1996, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí ředitele Policie České republiky – Správy východočeského kraje v Hradci

Králové, jímž bylo zamítnuto odvolání policisty podané proti rozkazu ředitele Okresního ředitelství Policie České republiky v Havlíčkově Brodě o propuštění ze služebního poměru příslušníka Policie České republiky. Uvedený soud ve svém rozsudku zaujal k posuzované problematice právní názor spočívající v tom, že § 106 odst. 3 zákona č. 186/1992 Sb. nestanoví požadavek, aby ve lhůtě zde uvedené muselo být rozhodnuto pravomocně. Pokud by měl zákonodárce takový úmysl, musel by to v zákoně stanovit.

Na druhé straně jde např. o rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 10. 1996, kterým bylo zrušeno rozhodnutí generálního ředitele Vězeňské služby České republiky, jímž bylo zamítnuto odvolání příslušníka této služby podané proti rozhodnutí ředitele Vězeňské služby České republiky, Ústavu pro výkon vazby v Litoměřicích, o propuštění ze služebního poměru příslušníka Vězeňské služby České republiky. Uvedený soud ve svém rozsudku vyslovil názor založený na úvaze, že pokud má být ve lhůtách uvedených v § 106 odst. 3 zákona č. 186/1992 Sb. rozhodnuto o propuštění ze služebního poměru, musí se jednat o rozhodnutí konečné. Podle přesvědčení tohoto soudu z dikce citovaného ustanovení nelze dovodit, že stanovené lhůty se vztahují pouze na rozhodnutí služebního funkcionáře, který rozhoduje v prvním stupni. Lhůta stanovená pro rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru se neprodlužuje ani o lhůtu stanovenou pro rozhodnutí o odvolání podle § 133 odst. 2 cit. zákona, která má jen pořádkový charakter.

Vzhledem k této nejednotnosti v rozhodovací činnosti soudů navrhla předsedkyně Nejvyššího soudu České republiky podle § 29 odst. 1 a § 32 odst. 1 zákona č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s čl. 31 odst. 1 písm. e) Jednacího řádu Nejvyššího soudu České republiky, aby plénum Nejvyššího soudu České republiky zaujalo stanovisko k výkladu ustanovení § 106 odst. 3 zákona č. 186/1992 Sb.
Před zaujetím stanoviska si Nejvyšší soud České republiky podle § 29 odst. 2 zák. č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů, vyžádal vyjádření k výkladu dotčených ustanovení od právnických fakult Karlovy univerzity v Praze a Masarykovy univerzity v Brně, od Ministerstva vnitra, od Ministerstva spravedlnosti, od Nejvyššího státního zastupitelství, od Vrchních soudů v Praze a v Olomouci, od krajských soudů a Městského soudu v Praze, od Policejního prezidia Policie České republiky a od Generálního ředitelství Vězeňské služby.

Návrh stanoviska, který v podstatě odpovídal jeho schválené podobě, podpořila Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, Ministerstvo vnitra, Nejvyšší státní zastupitelství, Vrchní soud v Praze, Krajské soudy v Českých Budějovicích a v Plzni, Policejní prezidium Policie České republiky a Generální ředitelství Vězeňské služby. Ostatní oslovená místa se do zasedání pléna Nejvyššího soudu České republiky nevyjádřila.

Městský soud v Praze zaslal dvě protichůdná vyjádření. Soudci správního úseku se vyslovili proti návrhu stanoviska a podpořili právní názor zaujatý ve výše citovaném rozsudku tohoto soudu. Podle jejich přesvědčení by skutečnost, že ve stanovených lhůtách postačí rozhodnout služebním funkcionářem v prvním stupni, musela být výslovně v zákoně upravena, a není-li tomu tak, lze o rozhodnutí ve věci mluvit jen tehdy, je-li rozhodnuto pravomocně. Dále je v této souvislosti poukazováno na význam stanovení objektivní lhůty a na to, že její překročení je v rozporu s právní jistotou účastníka. Zevšeobecňovací senát Městského soudu v Praze se přiklonil k názoru zaujatému v návrhu stanoviska, protože jeho argumenty považuje za přesvědčivější a zejména lépe vyhovující praktickým potřebám.

Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze dále poukázala na podobný problém spočívající ve výkladu lhůty stanovené pro rozhodnutí o přestupku v ustanovení § 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož nelze přestupek projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok, přičemž tato lhůta je vykládána tak, že je nezbytné, aby v ní rozhodnutí o přestupku nabylo právní moci. Dále se právnická fakulta přimlouvá za pozitivní formulaci výkladu

ustanovení § 106 odst. 3 zákona č. 186/1992 Sb., jehož cílem je posílení právní jistoty policisty, jakož i snaha minimalizovat případný nátlak na jeho osobu či na výkon služby. Podle citovaného ustanovení tedy spočívá způsob ochrany policisty v tom, že časově limituje prvostupňové rozhodnutí. Vrchní soud v Praze pak doplnil svoje vyjádření o argumentaci založenou na trojím možném způsobu stanovení lhůty pro rozhodnutí: buď tak, že v dané lhůtě musí být rozhodnutí vydáno, nebo že rozhodnutí musí být (účastníkům) doručeno, anebo že musí nabýt právní moci. Pokud je v zákoně uveden některý z těchto způsobů určení lhůty, jsou zbývající dva vyloučeny. Nejčastěji je sice lhůta vymezena jen tak, že v ní musí být rozhodnuto, aniž je přesněji uveden konkrétní způsob jejího určení, přičemž praxe správních orgánů i judikatura v takových případech požadují, aby v dané lhůtě rozhodnutí nabylo právní moci, tj. aby bylo v řádném správním řízení neměnné. Tato praxe a judikatura se ovšem podle přesvědčení Vrchního soudu v Praze nevztahuje na případy, kdy lhůta, v níž musí být rozhodnuto, je vymezena přesněji, tedy některým ze tří naznačených způsobů.

Po přihlédnutí k těmto vyjádřením zaujalo plénum Nejvyššího soudu České republiky stanovisko ke sjednocení výkladu předmětných ustanovení na základě následujících úvah:

Podle § 106 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb. platí, že policista může být propuštěn ze služebního poměru, jestliže:

a) pro něj v důsledku snížení početních stavů policie, schváleného vládou České republiky, není zařazení,

b) podle posudku lékařské komise dlouhodobě pozbyl ze zdravotních důvodů způsobilost vykonávat jakoukoliv funkci v policii,

c) je podle závěrů služebního hodnocení nezpůsobilý vykonávat jakoukoliv funkci v policii,

d) porušil služební přísahu nebo služební povinnost zvlášť závažným způsobem,

e) byl pravomocně odsouzen pro trestný čin k nepodmíněnému trestu odnětí svobody.

Ustanovení § 106 odst. 3 zákona č. 186/1992 Sb. stanoví, že o propuštění z důvodů uvedených v § 106 odst. 1 písm. c), d) a e) cit. zákona 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 § 106 odst. 1 písm. c) cit. zákona, nezapočítává se do lhůty dvou měsíců doba, po kterou je policista uznán dočasně neschopným služby pro nemoc nebo úraz.

Podle § 159 zákona č. 186/1992 Sb. se ustanovení tohoto zákona s některými odchylkami přiměřeně užijí i na služební poměr příslušníků Vězeňské služby České republiky do doby přijetí zákona České národní rady o služebním poměru příslušníků Vězeňské služby České republiky. Podle § 25 odst. 1 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráži České republiky, pak platí, že služební poměr příslušníků těchto sborů upravuje zvláštní zákon, kterým se rozumí zákon č. 186/1992 Sb.

Pokud jde o vlastní výklad sporných zákonných ustanovení, z výše uvedeného obsahu § 106 odst. 3 zákona č. 186/1992 Sb. především nelze dovodit, že by rozhodnutí o propuštění policisty z důvodů uvedených v § 106 odst. 1 písm. c), d) a e) téhož zákona muselo ve stanovených lhůtách nabýt právní moci. Citované ustanovení takovou podmínku neobsahuje, proto by nezbytnost jejího splnění musela vyplývat z jiných ustanovení zákona. Tak tomu ovšem není, protože zákon č. 186/1992 Sb. ani jiná zákonná norma neposkytuje oporu pro závěr, který učinil Městský soud v Praze ve svém výše uvedeném rozsudku, totiž že se musí jednat o rozhodnutí konečné a pravomocné. Jestliže by zákonodárce skutečně chtěl stanovit požadavek, aby rozhodnutí ve vymezených lhůtách bylo nejen vydáno, ale též aby nabylo právní moci, nic mu nebránilo výslovně to vyjádřit v § 106 odst. 3 zákona

č. 186/1992 Sb., a to např. dovětkem v tom smyslu, že v těchto lhůtách musí rozhodnutí též nabýt právní moci. Proto slovnímu spojení "může být rozhodnuto" obsaženému v citovaném ustanovení je třeba rozumět tak, že postačí rozhodnutí služebního funkcionáře učiněné v prvním stupni, i když ve lhůtách stanovených pro rozhodnutí nenabylo právní moci.

Tomuto závěru nasvědčuje i další argument. Ustanovení § 106 odst. 3 zákona č. 186/1992 Sb. obsahuje rovněž zákonný příkaz, podle kterého ve lhůtách zde uvedených musí být rozhodnutí (o propuštění) policistovi též doručeno. Kdyby v těchto lhůtách mělo rozhodnutí rovněž nabýt právní moci, pak by zmíněná povinnost doručení rozhodnutí policistovi byla zbytečná, poněvadž s ohledem na ustanovení § 124 odst. 1 a § 132 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb. rozhodnutí nemůže nabýt právní moci, aniž bylo policistovi jako účastníkovi řízení doručeno. Každé rozhodnutí totiž musí být účastníkovi řízení doručeno a lhůta k podání odvolání proti rozhodnutí služebního funkcionáře běží až od jeho doručení. Stanovení povinnosti doručit ve vymezených lhůtách rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru policistovi lze proto považovat za zvláštní způsob vymezení lhůty pro rozhodnutí správního orgánu v prvním stupni a tento způsob vylučuje úvahu, že rozhodnutí o propuštění musí ve stejných lhůtách nabýt právní moci.

Opačný právní názor, který zaujal v citovaném rozhodnutí Městský soud v Praze, by navíc znemožňoval dostatečně kvalifikované rozhodování a náležité přezkoumání rozhodnutí v odvolacím řízení, popřípadě též v řízení před soudem, zejména s ohledem na délku subjektivní lhůty uvedené v § 106 odst. 3 zákona č. 186/1992 Sb. Nelze totiž přehlédnout, že lhůta stanovená pro rozhodnutí odvolacího orgánu podle § 133 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb. (maximálně 60 dnů) ve spojení s lhůtou pro podání odvolání (15 dnů) by ztrácela na významu, kdyby muselo rozhodnutí o propuštění policisty v subjektivní lhůtě dvou měsíců nabýt právní moci. Přitom právě otázka správného posouzení důvodů k propuštění může patřit k nejsložitějším vzhledem k tomu, jaké důsledky má pro policistu rozhodnutí služebního funkcionáře o propuštění policisty ze služebního poměru. Pro kvalifikované rozhodování v obou stupních tedy musí být vytvořen dostatečný časový prostor. To platí i ve vztahu k soudnímu přezkoumání takového rozhodnutí, kterého zpravidla nelze dosáhnout v subjektivní lhůtě dvou měsíců.

Na základě všech výše uvedených skutečností zaujalo plénum Nejvyššího soudu České republiky stanovisko, že jazykovému výkladu předmětných ustanovení zákona č. 186/1992 Sb., jejich systematickému zařazení, logickým souvislostem i jejich smyslu a účelu nejlépe odpovídá výklad vyjádřený v právní větě tohoto stanoviska.