ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **JUDr. Z. T.,** proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 8. 2013, č.j. 11 A 223/2010 – 25,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) se žalobce domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného, kterou spatřoval v tom, že žalovaný nerozhodl o jeho žádosti ze dne 4. 8. 2010 (ve spojení s doplněním podání ze dne 11. 8. 2010), kterou žalobce požádal o proplacení příspěvku za službu za dobu od 17. 5. 2002 do 16. 5. 2006.

Žalobce uvedl, že jako bývalý příslušník Policie České republiky pobíral příspěvek za službu naposledy v roce 2002, kdy mu byla rozhodnutím žalovaného ze dne 10. 4. 2002, č. j. OSZ-49576-20/VD-Ha-2002, zastavena výplata příspěvku za službu s odůvodněním, že dnem 16. 5. 2002 mu nárok na příspěvek za službu zanikl podle ust. § 116 odst. 4 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky (dále „zákon č. 186/1992 Sb.“) proto, že ode dne 17. 5. 2002 mu vznikne nárok na starobní důchod. Žádost žalobce ze dne 4. 8. 2010 vyřídil žalovaný přípisem ze dne 1. 10. 2010, aniž vydal rozhodnutí, jak mu zákon ukládá. Postup žalovaného znemožňuje žalobci výkon práv účastníka řízení, neboť je mu znemožněno obrátit se na soud žalobou na přezkoumání pravomocného rozhodnutí pro případ, kdy by jeho žádosti nebylo vyhověno.

Městský soud rozhodl o žalobě tak, že žalovanému uložil povinnost rozhodnout ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku o žádosti žalobce ze dne 4. 8. 2010 o proplácení příspěvku

za službu za dobu od 17. 5. 2002 do 16. 5. 2006. O nákladech řízení rozhodl městský soud tak, že žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 1.000 Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku.

Rozsudek Městského soudu v Praze

Městský soud vyšel z toho, že se jedná o řízení ve věcech služebního poměru upravené zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále „zákon o služebním poměru"). Z ustanovení § 178 odst. 2 zákona o služebním poměru vyplývá, že řízení je zahájeno buď tehdy, je-li žádost účastníka řízení doručena věcně příslušnému služebnímu funkcionáři anebo pokud služební funkcionář učiní první úkon vůči účastníku, pokud se řízení zahajuje z podnětu bezpečnostního sboru. Žádost žalobce ze dne 4. 8. 2010 je nutno považovat za úkon, kterým bylo podle ustanovení § 178 odst. 2 písm. a) zákona o služebním poměru zahájeno řízení. Městský soud dospěl k závěru, že zákon o služebním poměru neumožňuje, aby řízení zahájené podáním (zde žádostí žalobce ze dne 4. 8. 2010) bylo ukončeno pouze neformálním sdělením. Podle názoru městského soudu nelze sdělení žalovaného ze dne 1. 10. 2010 považovat ani za rozhodnutí v materiálním smyslu, neboť neobsahuje ani náležitosti předepsané ustanovením § 181 zákona o služebním poměru. O návrhu žalobce tedy nebylo žalovaným rozhodnuto a správní řízení tak nebylo ukončeno.

Pokud žalobce žádá o proplacení příspěvku za službu, je na žalovaném, aby v zahájeném řízení posoudil oprávněnost proplácení příspěvku za službu za dobu od 17. 5. 2002 do 16. 5. 2006 a rozhodl o tom, zda podané žádosti vyhoví či nikoliv. Zahájené správní řízení musí být ukončeno rozhodnutím, které má veškeré náležitosti předepsané zákonem s tím, že v průběhu takto zahájeného správního řízení je nutno respektovat práva žalobce jako účastníka tohoto správního řízení.

K námitce žalovaného, že novému projednání věci brání překážka věci pravomocně rozhodnuté, městský soud konstatoval, že z předloženého spisového materiálu nevyplývá, že by žalovaný vydal rozhodnutí, kterým by byla posuzována oprávněnost či neoprávněnost požadavku žalobce o výplatu příspěvku za službu za období od 17. 5. 2002 do 16. 5. 2006. Pokud předcházející žádosti žalobce byly vyřizovány ze strany žalovaného neformálním sdělením, nelze tyto úkony považovat za rozhodnutí, které by bylo způsobilé nabýt právní moci, ani za rozhodnutí, které by bylo způsobilé vytvořit překážku věci rozhodnuté.

Městský soud dále konstatoval, že z obsahu žádosti žalobce ze dne 4. 8. 2010 je zřejmé, že jde o samostatnou žádost, kterou se žalobce domáhal proplacení příspěvku za službu za uvedenou dobu. Lze sice souhlasit se žalovaným v tom, že jde o žádost opakovanou, nelze s ním však souhlasit v tom, že by šlo pouze o doplnění dříve uplatněné žádosti. Skutečnost, že žalobce opakovaně žádá o proplácení příspěvku za službu, neznamená, že žalovaný správní orgán je zbaven povinnosti o této žádosti, jejímž důsledkem je zahájení správního řízení, rozhodnout postupem, který stanoví zákon o služebním poměru.

Kasační stížnost

Proti tomuto rozsudku městského soudu brojí kasační stížností žalovaný (dále „stěžovatel"). Kasační stížnost podává z důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Stěžovatel poukazuje na rozhodnutí ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra ze dne 10. 4. 2002, č. j. OSZ-49576-20/VD-Ha-2002, jímž byl v řízení ve věcech služebního poměru podle ustanovení § 116 odst. 4 zákona č. 186/1992 Sb. deklarován zánik nároku žalobce na příspěvek za službu dnem 16. 5. 2002. Žalobce nepodal proti tomuto rozhodnutí odvolání a toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 3. 5. 2002. Pokud tedy po tomto datu podal žalobce žádost o další výplatu příspěvku za službu přesto, že bylo dříve pravomocně rozhodnuto o zániku nároku na tento příspěvek, musel vzít služební funkcionář v úvahu ust. § 180 odst. 5 věty první zákona č. 361/2003 Sb. o služebním poměru, podle kterého byl v řízení vázán předcházejícím rozhodnutím o otázce, o které tedy již bylo pravomocně rozhodnuto.

Podle názoru stěžovatele nemůže být rozhodnutím služebního funkcionáře ve věcech služebního poměru podle ust. § 181 odst. 1 zákona o služebním poměru takový jeho úkon, jímž po zániku nároku (zde na příspěvek za službu od 17. 5. 2002) opakovaně vysvětluje, proč příspěvek nebude vyplácen. Ředitel odboru sociálního zabezpečení nemohl na základě žádosti žalobce ze dne 4. 8. 2010 v řízení ve věcech služebního poměru kladně rozhodnout o výplatě příspěvku za službu za dobu od 17. 5. 2002 do 16. 5. 2006, pokud byl v minulosti pravomocně určen zánik tohoto nároku. A to tím spíše, že žalobce dobrovolně podal žádost o starobní důchod dne 23. 4. 2002 a o přiznání starobního důchodu bylo vydáno rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra ze dne 10. 5. 2002, č. j. OSZ-49576-22/VD-Kř-2002, proti kterému žalobce neuplatnil opravný prostředek. Žádostí ze dne 23. 4. 2002 uplatnil žalobce volbu starobního důchodu předpokládanou ust. § 118 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb.

Stěžovatel nicméně dovozuje, že pokud na žádosti žalobce o výplatu příspěvku za službu po datu zániku nároku na tento příspěvek reagoval sdělením, v němž byla žalobci vysvětlena aplikace právních předpisů, nemůže se jednat o nečinnost stěžovatele.

Závěrem stěžovatel navrhuje zrušení rozsudku městského soudu napadeného kasační stížností a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobce svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Ověřil, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustné důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a v řízení o kasační stížnosti za něj jedná zaměstnankyně s vysokoškolským právnickým vzděláním vyžadovaným podle zvláštního zákona pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy přípustná.

Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že na žádost žalobce ze dne 4. 8. 2010, kterou se žalobce domáhal proplacení příspěvku za službu za dobu od 17. 5. 2002 do 16. 5. 2006, reagoval stěžovatel sdělením ze dne 1. 10. 2010. V tomto sdělení konstatoval, že řízení ve věcech služebního poměru podle ust. § 178 odst. 1 služebního zákona nemůže být zahájeno v pravomocně rozhodnuté věci. Dále v tomto sdělení popsal stěžovatel průběh věci od skončení služebního poměru žalobce do vydání rozhodnutí ze dne 10. 4. 2002, č. j. OSZ-49576-20/VD-Ha-2002, kterým bylo rozhodnuto o zániku nároku na příspěvek za službu podle ust. § 116 odst. 4 zákona č. 186/1992 Sb. dnem 16. 5. 2002. Stěžovatel uvedl, že toto rozhodnutí nabylo právní moci dnem 3. 5. 2002. Stěžovatel rovněž uvedl, že žalobce podal dne 23. 4. 2002 žádost

o starobní důchod, tedy ještě před dnem nabytí právní moci rozhodnutí ve věcech služebního poměru o zániku nároku na příspěvek za službu. Podle stěžovatele není možné na nyní posuzovanou věc aplikovat rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2006 již proto, že v tehdy posuzovaném případě nebyla do dne nabytí právní moci rozhodnutí o nároku na příspěvek za službu podána žádost o starobní důchod. Stěžovatel se rovněž odvolal na právní názor Městského soudu v Praze uvedený v usnesení ze dne 7. 7. 2010, č. j. 11 Ca 245/2008 – 66 a dovodil, že žádost stěžovatele ze dne 4. 8. 2010 nelze považovat za samostatný návrh na zahájení řízení.

Vzhledem k námitce stěžovatele, že nemohl být ve věci nečinný, když na žádost žalobce o proplacení příspěvku za službu reagoval sdělením ze dne 1. 10. 2010, se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda lze takový přípis stěžovatele žalobci považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu. Ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. neposkytuje ochranu proti veškeré nečinnosti správního orgánu, ale pouze proti takovým formám nečinnosti, které zejména mají závažný dopad na práva účastníků. Těmito kvalifikovanými typy nečinnosti je jednak nevydání rozhodnutí ve věci samé, jednak nevydání osvědčení. Úspěšně lze tedy nečinnostní žalobu uplatnit toliko tehdy, nebylo-li rozhodnutí, které žalobce požaduje a k jehož vydání je žalovaný povinen, dosud vydáno.

Nejvyšší správní soud si je vědom závěrů své dřívější judikatury, zejména rozsudku zdejšího soudu ze dne 30. 6. 2009, č. j. 4 Ans 3/2009 – 76, v němž zdejší soud dospěl k závěru, že *„ve všech případech bylo ve sděleních žalovaného výslovně konstatováno, že žádosti žalobkyně není možné vyhovět, což bylo podpořeno i – byť povětšině stručnou – právní argumentací. Pro posuzování její správnosti však v tomto řízení není prostor, neboť tato rozhodnutí nejsou předmětem nynějšího soudního přezkumu; předmětem soudního přezkumu je otázka, zda žalovaný byl v rozsahu tvrzeném žalobkyní nečinný a tu Nejvyšší správní soud dospívá ze shora vyjevených důvodů k závěru, že nikoli, protože o jejích návrzích na přiznání příspěvku za službu vždy rozhodl, byť negativně“*. V projednávané věci však Nejvyšší správní soud shledává skutkové odlišnosti, pro něž nelze závěry citované judikatury na souzenou věc aplikovat.

Předně je třeba zdůraznit, že v projednávané věci stěžovatel žádostí ze dne 4. 8. 2006 dovozoval existenci věcných důvodů k meritornímu rozhodnutí o jím uplatněném nároku na proplacení příspěvku za službu za přesně specifikovanou dobu. V přípisu ze dne 1. 10. 2010 se však stěžovatel podmínkami pro posouzení žalobcem uplatněného nároku nezabýval. Stěžovatel v uvedeném přípisu v podstatě pouze konstatoval, že již bylo v minulosti rozhodnuto o zániku nároku na příspěvek za službu rozhodnutím ze dne 10. 4. 2002, č. j. OSZ-49576-20/VD-Ha-2002. V přípisu se tedy stěžovatel zabýval pouze procesní stránkou věci, nikoliv věcným posouzením splnění podmínek pro výplatu stěžovatelem uplatněného nároku. Proto tento přípis stěžovatele žalobci nelze považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu, kterým by bylo věcně rozhodnuto o nároku uplatněném stěžovatelem.

Nejvyšší správní soud nepřehlédl ani to, že žádost stěžovatele ze dne 4. 8. 2010 historicky souvisí s problematickým výkladem ust. § 118 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb., který byl vyjasněn teprve rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2006, č. j. 3 As 14/2006 – 115, publikovaným pod č. 1475/2008 Sb. NSS, kde zdejší soud dospěl k závěru, že *„Nárok na příspěvek za službu podle § 116 odst. 4 zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, zaniká pouze v tom případě, že policista při souběhu nároků na starobní důchod a na příspěvek za službu zvolil podle § 118 odst. 2 téhož zákona pobírání důchodu, uplatnil žádost o tuto dávku a vznik nároku na důchod byl deklarován správním rozhodnutím“*:

Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci nemůže znovu posuzovat, zda v případě stěžovatele nárok na příspěvek za službu zanikl či nikoliv, neboť předmětem řízení je rozhodnutí o tvrzené nečinnosti stěžovatele v řízení o podání žalobce ze dne 4. 8. 2010. Pro úplnost je ovšem

namístě nad rámec nezbytného zdůvodnění dodat, že z judikatury zdejšího soudu nelze dovodit, že by v důsledku interpretace § 118 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb. byla dotčena právní moc a závaznost dřívějších rozhodnutí stěžovatele o zániku nároku na výsluhový příspěvek. Citovat lze např. z rozsudku ze dne 11. 8. 2010, č. j. 4 Ads 45/2010 – 61: *„V nyní projednávané věci nejsou pochybnosti o tom, že stěžovatel žádostí ze dne 27. 11. 2003 uplatnil nárok na starobní důchod od 1. 1. 2004, a že rozhodnutím ze dne 2. 2. 2004 mu byl starobní důchod od 1. 1. 2004 přiznán. Pokud se tedy aplikuje na nyní posuzovaný případ právní názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 14/2006 – 115, ze dne 17. 8. 2006, pak je patrné, že tím, že stěžovatel požádal o starobní důchod a vznik nároku byl rozhodnutím ze dne 2. 2. 2004 deklarován, vyloučil možnost souběhu nároku na starobní důchod a na příspěvek za službu a nárok na příspěvek za službu zanikl. Rozhodující senát se nehodlal odchýlit od dosavadní judikatury, a její aplikace musí nutně vést k závěru, že stěžovatel tím, že podal žádost o starobní důchod a tento mu byl přiznán, fakticky provedl volbu mezi příspěvkem za službu a mezi starobním důchodem, a to tak, že si vybral starobní důchod.“* Také z dalších rozhodnutí zdejšího soudu vyplývá restriktivní přístup ke snahám žalobců zvrátit nepříznivý vývoj ve skutkově obdobných kauzách způsobený zpravidla tím, že žalobce nebrojil opravnými prostředky proti prvotnímu rozhodnutí o zániku nároku na příspěvek za službu (srov. např. rozsudek ze dne 21. 7. 2011, č. j. 3 Ans 6/2011 – 101). Existence podmínek pro takový postup musí však být posouzena v odpovídajícím řízení před správním orgánem, zakončeným řádným rozhodnutím.

Dále je také vhodné zdůraznit, ve shodě s již citovaným rozsudkem zdejšího soudu ze dne 30. 6. 2009, č. j. 4 Ans 3/2009 – 76, že je obecně žádoucí o nároku na příplatek za službu vždy rozhodnout formálně správným rozhodnutím se všemi náležitostmi předpokládanými zákonem o služebním poměru, nikoliv pouze neformálním přípisem, a to bez ohledu na to, zda by bylo následně možné takový přípis případně kvalifikovat jako rozhodnutí v materiálním smyslu. To platí i za situace, kdy má správní orgán za to, že vůči předmětu žádosti je vztyčena překážka *rei iudicatae.*

Nejvyšší správní soud závěrem shrnuje, že v posuzované věci stěžovatel byl nečinný, neboť o žádosti žalobce o proplácení příspěvku za službu nerozhodl formálně správným rozhodnutím, přičemž sdělení ze dne 1. 10. 2010 nelze považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu, jak bylo zdůvodněno výše. Nejvyšší správní soud tak neshledal naplněným stěžovatelem tvrzený kasační důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a v souladu s ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. proto kasační stížnost zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný neměl ve věci úspěch, proto mu náhrada nákladů řízení nenáleží. Žalobce v řízení o kasační stížnosti náhradu nákladů řízení nepožadoval a podle obsahu spisu mu ani žádné náklady nevznikly. Nejvyšší správní soud proto žalobci náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 12. února 2014

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu