



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **L. B.**, zastoupen Mgr. René Gemmelem, advokátem, se sídlem Poštovní 39/2, Ostrava, proti žalovanému: **ministr vnitra**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 1. 2018, č. j. MV-135326-6/SO-2017, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 2. 2021, č. j. 6 Ad 3/2018 – 43,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :**I. Vymezení věci**

[1] Ředitel odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra ve věcech služebního poměru (dále jen „správní orgán I. stupně“) vydal dne 25. 9. 2017 rozhodnutí č. j. OSZ-140208-52/D-Mš-2017 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým uložil žalobci povinnost vydat bezdůvodné obohacení získané na výsluhovém příspěvku za dobu od 16. 3. 2014 do 31. 3. 2017 v celkové výši 412.887 Kč, podle § 213 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“), a to do 8 dnů od právní moci rozhodnutí.

[2] Žalobcovu odvolání žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 1. 2018, č. j. MV-135326-6/SO-2017 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II. Rozsudek městského soudu

[3] Žalobce podal proti napadenému rozhodnutí žalobu u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji v záhlaví specifikovaným rozsudkem zamítl.

[4] K námitce pravomoci služebního funkcionáře rozhodovat o vydání bezdůvodného obohacení městský soud uvedl, že ji zákonodárce stanovil v zákoně o služebním poměru. Je tedy v souladu s Listinou základních práv a svobod, jestliže služební funkcionář rozhoduje o vydání bezdůvodného obohacení, pokud tak stanoví speciální zákon. Služební funkcionář rozhoduje o vydání bezdůvodného obohacení v řízení ve věcech služebního poměru v souladu s § 169 a násl. zákona o služebním poměru, jelikož takové řízení není uvedeno ve výlukách stanovených v § 171 téhož zákona. Žalobcem zmíněná rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 12. 1. 2011, sp. zn. 28 Cdo 4410/2010, a rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 15. 12. 2011, č. j. Konf 70/2011 – 16, na danou věc nedopadají, jelikož se netýkají služebních poměrů.

[5] Dle názoru městského soudu nemohl být žalobce při přijímání plnění v dobré víře, protože byl tou dobou trestně stíhán, což zakládá zákonnou překážku přiznání výsluhového příspěvku. Dále také zákon o služebním poměru spojuje vznik bezdůvodného obohacení mimo jiné se zrušením příslušného správního rozhodnutí. Důvod zrušení správního rozhodnutí nemá pro skutkovou podstatu bezdůvodného obohacení význam. Proto je dle soudu bez významu, že se na žalobce mělo hledět jako na nevinného až do doby pravomocného odsouzení.

III. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodu jeho nezákonnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Předně namítal nesprávné posouzení závěru rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 12. 1. 2011, sp. zn. 28 Cdo 4410/2010, a rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 15. 12. 2011, č. j. Konf 70/2011 – 16. Podle názoru stěžovatele z uvedených rozhodnutí plyne, že vztah z bezdůvodného obohacení mezi ochuzeným a obohaceným je vždy vztahem soukromoprávním, v němž mají oba účastníci rovné postavení, i když původní plnění vzešlo ze vztahu veřejnoprávního. Nesouhlasí s tím, aby o bezdůvodném obohacení rozhodl subjekt, který má ve vztahu postavení ochuzeného. Jednalo by se o postup v rozporu s rovností stran, a proto je dle stěžovatele nutné, aby rozhodování ve sporu o bezdůvodné obohacení vždy náleželo výlučně do pravomoci soudu. Dále namítl, že pravomoc služebního orgánu rozhodovat o vydání bezdůvodného obohacení nelze odvodit z § 170 zákona o služebním poměru, jelikož nezahrnuje výslovnou pravomoc rozhodovat v této věci. Tuto pravomoc nelze odvodit ani ze skutečnosti, že se ve zmíněném zákoně nachází speciální úprava bezdůvodného obohacení. Tento závěr stěžovatel odůvodnil zejména odkazem na čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[8] Dále stěžovatel namítl, že plnění nabylo v dobré víře, přestože byl trestně stíhán. Služební orgán ostatně vydal rozhodnutí o přiznání výsluhového příspěvku v době trestního stíhání stěžovatele a rovněž mu tento příspěvek vyplácel s vědomím, že je trestně stíhán. Trestní stíhání tedy nemohlo mít vliv na stěžovatelovu dobrou víru, neboť přijímal plnění s důvěrou ve správnost postupu správního orgánu. Stěžovatel předpokládal, že jeho služební poměr skončil před zahájením trestního řízení, a proto jeho průběh neměl dopad na oprávněnost výplaty výsluhového příspěvku.

[9] Žalovaný se neztotožnil se závěry stěžovatele. Ve svém vyjádření odkázal na judikaturu správních soudů a Nejvyššího soudu, ze které dovedl pravomoc služebního funkcionáře rozhodovat o existenci bezdůvodného obohacení. Jako příklad uvedl další typicky soukromoprávní nárok (odpovědnost za škodu), o kterém jsou běžně vydávána rozhodnutí služebních funkcionářů vrchnostenské povahy, aniž by vznikala jakákoliv pochybnost o pravomoci, a to ani při přezkumu před správními soudy. Dle žalovaného je řízení o povinnosti vydat bezdůvodné obohacení získané na výsluhovém příspěvku podle § 213 zákona o služebním poměru bezpochyby řízením ve věcech služebního poměru ve smyslu § 170 téhož zákona. Toto řízení není vyloučeno taxativním výčtem v § 171 z řízení ve věcech služebního poměru.

[10] K námitce dobré víry žalovaný uvedl, že stěžovatel v době, kdy proti němu bylo vedeno trestní řízení, musel nebo alespoň si měl být vědom následků, které s sebou tato situace přináší. Z úpravy bezdůvodného obohacení v zákoně o služebním poměru vyplývá, že vydání bezdůvodného obohacení není podmíněno tím, že o něm příslušník věděl nebo jej podle okolností musel předpokládat, ale že šlo o částky nesprávně určené nebo omylem vyplacené. Také se neztotožňuje s argumentací, že služební poměr skončil před zahájením trestního stíhání. V této souvislosti odkázal na § 157 písm. d) ve spojení s § 42 odst. 1 písm. m) zákona o služebním poměru, podle kterého nemá nárok na výsluhový příspěvek bývalý příslušník, jestliže jeho služební poměr skončil na vlastní žádost a je proti němu vedeno trestní řízení pro trestný čin spáchaný úmyslně a následně je za něj pravomocně odsouzen.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Na úvod soud poznamenává, že nepřehlédl, že městský soud v napadeném rozsudku nesprávně označil jako žalovaného Ministerstvo vnitra, a nikoliv ministra vnitra, který ve věci rozhodoval jako odvolací správní orgán (viz § 190 odst. 6 zákona o služebním poměru). Nejvyšší správní soud však neshledal, že by tím byla odeprána možnost účasti na řízení skutečnému žalovanému. Za žalovaného totiž jednal odbor právní Ministerstva vnitra, který je k zastupování žalovaného zmocněn (viz organizační řád ministerstva vnitra).

[14] Mezi stranami je nesporné, že stěžovatel byl na vlastní žádost propuštěn ze služebního poměru, a to ke dni 30. 9. 2008. Ředitel odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra mu rozhodnutím ze dne 25. 3. 2013 přiznal výsluhový příspěvek od 1. 10. 2008. Dne 1. 11. 2014 byl stěžovatel pravomocně odsouzen pro spáchání trestného činu podvodu. Ministr vnitra rozhodnutím ze dne 2. 11. 2016 zrušil výše zmíněné rozhodnutí o přiznání výsluhového příspěvku, neboť dospěl k závěru, že v době, kdy stěžovatel podal žádost o propuštění ze služebního poměru, proti němu již bylo vedeno trestní řízení pro trestný čin spáchaný úmyslně. Následně byl stěžovatel pravomocně odsouzen za spáchání trestného činu podvodu dle § 250 odst. 1 a 3 zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona. Tato skutečnost představuje překážku pro přiznání výsluhového příspěvku dle § 157 zákona o služebním poměru. Zrušující rozhodnutí ministra vnitra bylo následně potvrzeno rozhodnutím ministra vnitra o rozkladu ze dne 23. 2. 2017; žalobu proti tomuto rozhodnutí městský soud zamítl rozsudkem ze dne 22. 8. 2017, č. j. 11 Ad 9/2017 – 47. Poté vydal ředitel odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra prvostupňové rozhodnutí, které žalovaný potvrdil napadeným rozhodnutím.

[15] Nejprve se soud zabýval otázkou, zda mohl služební funkcionář v postavení správního orgánu rozhodnout o vydání bezdůvodného obohacení dle § 213 odst. 1 zákona o služebním poměru, které stěžovatel nabyl jako výplatu výsluhového příspěvku. Stěžovatel namítal, že služební funkcionář nemá pravomoc rozhodovat o vydání bezdůvodného obohacení, jelikož vztah mezi obohaceným a ochuzeným je vždy vztahem soukromoprávním.

[16] Na úvod Nejvyšší správní soud uvádí, že „[s]právní soudy přezkoumávají rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejného práva [...]. ‚Zrcadlově‘ proti § 2 s. ř. s. působí § 7 o. s. ř., podle jehož odst. 1 v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány.“ (KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019). Nejprve je tedy nutné posoudit, zda rozhodnutí o vydání bezdůvodného obohacení vydané služebním funkcionářem má soukromoprávní či veřejnoprávní povahu a je o něm případně oprávněn rozhodnout služební funkcionář jako správní orgán.

[17] Pro služební poměr příslušníka Policie ČR platí, že „[p]říslušník je ve služebním poměru k České republice. Práva a povinnosti České republiky vůči příslušníkovi plní příslušný bezpečnostní sbor.“ (§ 1 odst. 3. zákona o služebním poměru).

[18] Jak služební poměr příslušníka Policie ČR, tak práva a povinnosti z něj plynoucí mají tedy veřejnoprávní povahu a rozhoduje o nich správní orgán (viz rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 As 29/2003 – 97, č. 435/2003 Sb. NSS, k veřejnoprávní povaze tohoto vztahu viz také rozsudek NSS ze dne 21. 1. 2016, č. j. 6 As 75/2015 – 17, č. 3383/2016 Sb. NSS nebo rozsudek NS ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2470/2012).

[19] Zákon o služebním poměru v § 213 odst. 1 považuje bezdůvodné obohacení za „*prospěch získaný plněním bez právního důvodu, z neplatného právního úkonu nebo z rozhodnutí služebního funkcionáře, které bylo zrušeno.*“

[20] Z judikatury správních soudů lze dovozovat, že zpravidla i soukromoprávní nárok, jakým je například bezdůvodné obohacení, je nutno považovat za veřejnoprávní, pokud je odvozen z veřejnoprávního vztahu (viz rozsudek NSS ze dne 2. 12. 2020, č. j. 8 As 319/2018 – 59, č. 4127/2021 Sb. NSS.) Bezdůvodné obohacení stěžovatele vzešlo z jeho služebního poměru příslušníka Policie ČR (z nezákonné výplaty výsluhového příspěvku), tedy z veřejnoprávního vztahu.

[21] Shodně s městským soudem Nejvyšší správní soud uvádí, že pravomoc služebního funkcionáře rozhodovat o vydání bezdůvodného obohacení nemusí být výslovně stanovena v zákoně o služebním poměru, jelikož úprava řízení ve věcech služebního poměru je postavena na taxativním výčtu řízení, na které se daná úprava nevztahuje (viz § 171 zákona o služebním poměru). Řízení ve věcech služebního poměru se tedy v zásadě vztahuje na všechny ostatní případy, kdy dochází ke změně služebního vztahu nebo kdy jsou příslušníkovi přiznávána nová práva nebo ukládány povinnosti (srov. také CHROBÁK, J.; BLAHUT, A.; KULHÁNEK, J.; VODIČKA, S. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Praktický komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, komentář k § 171). Jelikož bezdůvodné obohacení vzniká v souvislosti se služebním poměrem (zde neoprávněně vyplacený výsluhový příspěvek), rozhoduje se o něm v řízení ve věcech služebního poměru podle § 169 a násl. zákona o služebním poměru (srov. rovněž komentář k § 213 tamtéž).

[22] Stěžovatelem odkazovaná rozhodnutí na danou věc nedopadají, jelikož v uvedených případech nevzniklo bezdůvodné obohacení v souvislosti s veřejnoprávním vztahem, jako tomu bylo v nyní posuzované věci. V případě usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 1. 2011, sp. zn. 28 Cdo 4410/2010, vzniklo bezdůvodné obohacení na základě neplatného právního úkonu (veřejnoprávní smlouvy); vůbec zde tedy nedošlo ke vzniku veřejnoprávního vztahu. Ve věci řešené v usnesení zvláštního senátu ze dne 15. 12. 2011, č. j. Konf 70/2011 – 16, se také nejednalo o veřejnoprávní vztah: „*Ve věci je tedy oproti výše uvedenému případu již zcela postaveno najisto, že mezi žalobkyní a žalovaným nevznikl odpovědnostní (veřejnoprávní) vztah dle předpisů o sociálním zabezpečení.*“ Ani jeden ze závěrů odkazovaných rozhodnutí tak nelze v nyní souzené věci použít, jelikož mezi obohacným a ochuzeným nevznikl veřejnoprávní vztah. Naopak lze odkázat na usnesení zvláštního senátu ze dne 25. 2. 2016, č. j. Konf 10/2015 – 11, č. 3481/2016 Sb. NSS: „*V tomto smyslu je i v oblasti veřejnoprávních smluv představitelná veřejnoprávní obdoba nároků, jakými jsou v oblasti soukromého práva nárok na vydání bezdůvodného obohacení či nárok na náhradu škody.*“

[23] Nejvyšší správní soud tedy souhlasí se závěry městského soudu, že je dána pravomoc služebního funkcionáře k rozhodnutí o vydání bezdůvodného obohacení vzniklého v souvislosti s výplatou výsluhového příspěvku.

[24] Dále se soud zabýval kasační námitkou spočívající v dobré víře stěžovatele jako příjemce plnění (výsluhového příspěvku). Stěžovatel opřel svou argumentaci o skutečnost, že mu služební orgán přiznal výsluhový příspěvek v situaci, kdy již věděl o jeho trestním stíhání (stěžovatel v kasační stížnosti hovoří o trestním stíhání, zatímco zákon o služebním poměru používá širší pojem trestní řízení, viz rozsudek NSS ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 As 271/2014 – 41).

[25] Zákon o služebním poměru v § 213 odst. 1 uvádí, že za bezdůvodné obohacení se, mimo jiné, považuje prospěch získaný z rozhodnutí služebního funkcionáře, které bylo zrušeno. Podle odstavce 2 tohoto ustanovení je příslušník, který získá bezdůvodné obohacení, povinen je vydat. K tomuto Nejvyšší správní soud odkazuje na závěry rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 3. 2006, č. j. 11 Ca 158/2005 – 72, č. 894/2006 Sb. NSS: „*Skutečnost, že příspěvek za službu byl bývalému příslušníku Policie ČR přiznáván pravomocnými rozhodnutími veřejnoprávního charakteru, obecně nebrání tomu, aby se orgán, který o vyplacení rozhodl, domáhal jeho vrácení, pokud následně dospěl k závěru, že pro přiznání příspěvku za službu nebyly splněny zákonné podmínky.*“

[26] Pro vznik bezdůvodného obohacení dle § 213 zákona o služebním poměru je přitom nerozhodné, zda je obohacený získal úmyslně nebo vědomě, nebo nikoliv (shodně srov. CHROBÁK, J.; BLAHUT, A.; KULHÁNEK, J.; VODIČKA, S. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Praktický komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, komentář k § 213).

[27] Pro posouzení otázky vzniku bezdůvodného obohacení je tak podstatná toliko skutečnost, jestli bylo rozhodnutí, na základě něhož stěžovatel získal prospěch (byl mu vyplácen výsluhový příspěvek), zrušeno (viz § 213 odst. 1 zákona o služebním poměru). Zákon neobsahuje žádnou výjimku z povinnosti vydat bezdůvodné obohacení v případě, že příslušník přijal plnění v dobré víře, resp. v důvěře ve správnost rozhodnutí o přiznání výsluhového příspěvku. Žalovaný a následně též městský soud tak správně uzavřeli, že otázka případné dobré víry stěžovatele nebyla pro posouzení povinnosti stěžovatele vydat bezdůvodné obohacení relevantní.

[28] Pro úplnost soud poznamenává, že ochranou práv, která stěžovatel nabyl rozhodnutím o přiznání výsluhového příspěvku, a námitkou porušení důvěry v jeho správnost se zabýval již městský soud v rozsudku ze dne 22. 8. 2017, č. j. 11 Ad 9/2017 – 47, jímž přezkoumával zrušení rozhodnutí o přiznání výsluhového příspěvku. Nejvyššímu správnímu soudu proto

nepřísluší v současné chvíli znovu posuzovat otázku porušení důvěry stěžovatele ve správnost rozhodnutí o přiznání příspěvku, neboť ta již byla zkoumána v předchozích řízeních, ani jeho dobrou víru, jelikož zákon o služebním poměru v § 213 dobrou víru ve skutkové podstatě bezdůvodného obohacení nepředpokládá.

V. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému uzavřel, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[30] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 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 jeho úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 5. května 2021

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu