



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců Mgr. Milana Taubera a JUDr. Evy Rybářové v právní věci žalobkyně: **Ing. R. M.**, bytem V. 1170/8, P. 4, zastoupena Mgr. Václavem Strouhalem, advokátem, se sídlem Přátelství 1960, Písek, proti žalovanému: **Policejní prezidium České republiky**, se sídlem Strojnická 935/27, Praha 7, o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu,

t a k t o :

- I. Žalovanému se ukládá povinnost vydat rozhodnutí o odvolání žalobkyně ze dne 9. 2. 2015 proti rozhodnutí – přípisu Policejního prezidia České republiky, odboru vnitřní kontroly, ze dne 12. 12. 2014, č. j. PPR-31325-3/ČJ-2014-990200, a to do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- II. Žalovaný je povinen do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení 8 800 Kč, a to do rukou jejího zástupce Mgr. Václava Strouhala, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně v podané žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu uvádí, že dne 27. 10. 2014 zaslala Policejnímu prezidiu České republiky žádost o doplacení služebního příjmu, neboť s účinností od 1. 1. 2014 došlo k plošnému navýšení služebního příjmu u všech příslušníků o 2 %. U žalobkyně však k navýšení nedošlo. Doručením žádosti bylo dle žalobkyně zahájeno řízení.

Žalobkyně následně obdržela sdělení, Policejního prezidia, odboru vnitřní kontroly, ze dne 12. 12. 2014, č. j. PPR-31325-3/ČJ-2014-990200, kterým – aniž by proběhlo řízení – byla žádost zamítnuta. Toto „sdělení“ žalobkyně považuje za rozhodnutí v materiálním smyslu. Proto proti němu podala odvolání. Na odvolání obdržela sdělení Policejního prezidia, odboru vnitřní kontroly, ze dne 31. 3. 2015, č. j. PPR-31325-6/ČJ-2014-990200, jímž jí bylo (dle názoru žalobkyně v rozporu se zákonem) oznámeno, že v tomto případě se žádné řízení nevede, že výše uvedené sdělení – rozhodnutí nelze považovat za rozhodnutí a že proti sdělení nelze podat odvolání.

Z uvedeného žalobkyně dovozuje, že prvostupňový správní orgán v zákonem stanovené lhůtě nepředal spis odvolacímu správnímu orgánu, že došlo k porušení procesních předpisů a zejména k nedodržení lhůty uvedené v § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

Žalobkyně dále uvádí, že již 6. 4. 2015 navrhovala policejnímu prezidentu i ministru vnitra přijetí opatření proti nečinnosti, avšak do dne podání žaloby (22. 5. 2015) nikdo na její návrh nereagoval.

Žalobkyně navrhuje, aby soud uložil žalovanému povinnost do 60 dnů od právní moci rozsudku rozhodnout o jejím odvolání proti rozhodnutí Policejního prezidia, odboru vnitřní kontroly, ze dne 12. 12. 2014, č. j. PPR-31325-3/ČJ-2014-990200.

Žalovaný ve vyjádření k obsahu žaloby popisuje sled úkonů ze strany žalobkyně i žalovaného obdobně jako žalobkyně v žalobě a dále konstatuje, že předmětem řízení ve věcech služebního poměru jsou a mohou být pouze taková subjektivní práva a povinnosti, která pro příslušníka vyplývají z hmotněprávních norem, především ze služebního zákona, případně z jiných právních předpisů. V daném případě byl uplatněný nárok zjevně nedůvodný, nebyly tak naplněny předpoklady pro vedení řízení ve věcech služebního poměru, jehož výsledkem by bylo rozhodnutí ve smyslu služebního zákona. S žalobkyní bylo jednáno, byla vyrozuměna o vyřízení svých podání, řízení ve věcech služebního poměru ale nemohlo být zahájeno a nemohlo proběhnout ani odvolací řízení. Nečinnost nadřízeného služebního funkcionáře, v tomto případě policejního prezidenta, nastat nemohla. Z uvedeného vyplývá, že na požadavek žalobkyně bylo reagováno odpovídajícím způsobem. Žalobkyni byly sděleny důvody, které vedly k tomuto postupu. Sdělením ze dne 12. 12. 2014, č. j. PPR-31325-3/ČJ-2014-990200, nejsou zakládána, měněna, rušena nebo závazně určena konkrétní práva žalobkyně, a nebylo tak ani na místě vydávat rozhodnutí o odvolání proti tomuto sdělení. Ani sdělení ze dne 31. 3. 2015, č. j. PPR-31325-6/ČJ-2014-990200 nelze považovat za rozhodnutí.

Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby.

V replice žalobkyně poukazuje na § 178 odst. 1, § 170, § 171 a § 181 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. a na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3Ads 79/2011. Žalobkyně opětovně zdůrazňuje, že i neformální přepis může být rozhodnutím v materiálním smyslu.

Soud o věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť pro to byly splněny podmínky dle § 51 s. ř. s.

Městský soud v Praze posoudil věc takto:

Podle § 79 odst. 1 věta první s. ř. s. *ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.*

V případě splnění podmínek stanovených v § 79 a násl. s. ř. s. soud rozsudkem podle § 81 odst. 2 s. ř. s. uloží správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení v přiměřené lhůtě.

Citované ustanovení poskytuje ochranu nikoli proti veškeré nečinnosti správního orgánu (správní orgán je nečinný, nekoná-li, ač mu to zákon ukládá), ale pouze proti formám nečinnosti, které zejména mají závažný dopad na práva účastníků. Těmito kvalifikovanými typy nečinnosti je jednak nevydání rozhodnutí ve věci samé, jednak nevydání osvědčení. Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se tak žalobce může domáhat pouze toho, aby soud žalovanému správnímu orgánu uložil povinnost vydat rozhodnutí (osvědčení) v žalobou vymezené věci. Úspěšně lze tedy nečinnostní žalobu uplatnit toliko tehdy, nebylo-li rozhodnutí, které žalobce požaduje a k jehož vydání je žalovaný povinen, dosud vydáno.

V této souvislosti je vhodné připomenout ustálenou judikaturu správních soudů i Ústavního soudu, stejně jako náhled doktrinální, podle nichž pojem „rozhodnutí“ je označením technickým a je nutno k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy. „Nevadí, že správní orgán popřípadě vyřídil věc toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím bez odůvodnění či poučení o oprávněném prostředku) v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Stejně tak může být akt podroben soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně vůbec neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou“ (Bureš/Drápal/Mazanec, *Občanský soudní řád, komentář*, 5. vydání, C. H. Beck, Praha 2001, str. 1041-1042). „Není tedy podstatné, jak je příslušné rozhodnutí označeno (rozhodnutí, usnesení, rozsudek, jmenování, výměr, příkaz atd.), nýbrž skutečnost, že orgán veřejné moci tímto svým aktem autoritativně a pravomocně zasáhl do právní sféry navrhovatele, tj. tímto rozhodnutím došlo ke vzniku, změně nebo zániku oprávnění a povinností fyzické nebo právnické osoby“ (srov. např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 16/96, in: *Ústavní soud ČR: Sbírka nálezů a usnesení*, sv. 7, C. H. Beck, 1997, str. 327 a 328, z novější judikatury obdobně usnesení sp. zn. IV. ÚS 233/02, sv. 27, str. 337 a násl.).

Lze tedy učinit závěr, že pojem „rozhodnutí“ je třeba chápat jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení.

V nyní posuzované věci správní orgán reagoval na žádost žalobkyně o ze dne 14. 10. 2014 o doplacení služebního příjmu a nároků odvíjejících se od služebního příjmu

„sdělením“ ze dne 12. 12. 2014, č. j. PPR-31325-3/ČJ-2014-990200, v němž je výslovně uvedeno: *„Vaši žádosti o ‚navýšení služebního příjmu...‘ nelze vyhovět, neboť základní tarif či stupnice základních tarifů nebyly nařízením vlády nijak změněny, nedošlo ani ke změně výše zvláštního příplatku...“*.

Soud má za to, že citovaný přípis („sdělení“) je třeba považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu, neboť se jedná o evidentní, jasnou a srozumitelnou negativní reakci orgánu veřejné moci na vznesený nárok. Bylo výslovně konstatováno, že žádosti žalobkyně není možné vyhovět, což bylo podpořeno i – byť stručnou – právní argumentací.

Napadla-li tedy žalobkyně citované sdělení odvoláním ze dne 9. 2. 2015, bylo podáním odvolání zahájeno odvolací řízení. S ohledem na to, že o tomto odvolání nebylo dosud rozhodnuto, ocitl se odvolací orgán v nezákonné nečinnosti, neboť dle § 190 odst. 8 věta první zákona č. 361/2003 Sb. byl je povinen rozhodnout o odvolání bez zbytečného odkladu, nejpozději do 90 dnů ode dne jeho podání.

V této souvislosti soud uvážil, že přípis ze dne 31. 3. 2015, č. j. PPR-31325-3/ČJ-2014-990200, kterým bylo reagováno na odvolání, rozhodnutím o odvolání není. Jednak tento přípis nevydal odvolací orgán, jednak na rozdíl od sdělení ze dne 12. 12. 2014 neobsahuje evidentní, jasnou a srozumitelnou negativní reakci orgánu veřejné moci na vznesený nárok. Jádrem přípisu ze dne 31. 3. 2015 je toliko sdělení, že žalobkyni žádný právní předpis nezakládá právní nárok na zvýšení služebního příjmu a že se o vzneseném požadavku nevede řízení.

Pro úplnost zdejší soud připomíná, že podle § 170 zákona č. 361/2003 Sb. v řízení ve věcech služebního poměru se rozhoduje o právech nebo povinnostech účastníků. Podle § 178 odst. 1 téhož zákona řízení se zahajuje na žádost účastníka nebo z podnětu bezpečnostního sboru, přičemž dle odst. 2 písm. a) řízení je zahájeno dnem, kdy je žádost účastníka doručena věcně příslušnému služebnímu funkcionáři.

Z citovaného § 170 zákona č. 361/2003 Sb. vyplývá, že se v řízení rozhoduje nejen o vzniku, zániku či změně práva nebo povinnosti, ale i prohlášení práva či povinnosti. Z daného ustanovení také vyplývá, že posouzení toho, zda tu právo (nárok) či povinnost existuje nebo neexistuje, je předmětem řízení, resp. jeho výsledkem. Z toho je možno dovodit, že posouzení toho, zda tu právo je či není, nemůže být předpokladem pro zahájení nebo nezahájení řízení. Předpokladem pro zahájení řízení v nyní posuzované věci bylo podání žádosti, přičemž předmět této žádosti (doplatek služebního příjmu) není zahrnut mezi výluky z řízení ve věcech služebního poměru dle § 171 zákona č. 361/2003 Sb. Jinými slovy, posouzení toho, zda žalobkyni vznikl nebo nevznikl nárok na doplatek služebního příjmu teprve je předmětem a bude výsledkem dosud neukončeného řízení o její žádosti (resp. jeho neukončené odvolací fáze).

Závěrem soud konstatuje, že pokud by přistoupil k jinému posouzení věci, upřel by žalobkyni případné právo na soudní ochranu ve vlastní věci doplatku jejího služebního příjmu. Žalobkyně by se totiž nemohla jinak domoci vydání meritorního rozhodnutí o své žádosti, které by případně mohla následně soudně napadnout podle § 65 a násl. s. ř. s.

Ve shodě se shora uvedeným soud shledal podanou žalobu důvodnou a podle § 81 odst. 2 uložil žalovanému povinnost o odvolání žalobkyně ze dne 9. 2. 2015 rozhodnout, k čemuž stanovil 60denní lhůtu, jež je v souladu s § 81 odst. 2 in fine ve vazbě na § 190 odst. 8 zákona č. 361/2003 Sb.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci úspěch, proto jí soud přiznal náhradu nákladů řízení. Tu představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč za žalobu a náklady na zastoupení advokátem za celkem 2 úkony právní služby po 3 100 Kč [příprava a převzetí zastoupení, podání žaloby, § 11 odst. 1 písm. a) a d), § 7 bod 5 ve vazbě na § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a dále režijní paušál ve výši 2 x 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem tak náhrada nákladů řízení činí 8 800 Kč (2 000 + 6 800).

Soud nepřiznal náklady řízení za zástupcem žalobkyně nárokovanou poradu s klientem přesahující jednu hodinu a za repliku. V prvním případě tak postupoval proto, že uskutečnění této porady nebylo soudu doloženo, v druhém případě proto, že replika oproti obsahu žaloby neměla pro posouzení věci výraznějšího přínosu, nemohlo se tedy jednat o důvodně vynaložený náklad.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 10. února 2016

JUDr. Ludmila Sandnerová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Matznerová, DiS.