



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudců JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Martina Kříže v právní věci žalobce: **J. H.**, bytem K. 320, zastoupen Mgr. Marcelem Labounkem, advokátem, se sídlem Rožnov pod Radhoštěm, Meziříčská 774, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 28. 5. 2013, č. KM-47-8/PK-2013,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí ministra vnitra ze dne 28. 5. 2013, č. KM-47-8/PK-2013 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 13.200,- Kč do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce Mgr. Marcela Labounka, advokáta.**

O d ů v o d n ě n í

I. Předmět řízení

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí Ministra vnitra ve věcech služebního poměru ze dne 28. 5. 2013, č. KM-47-8/PK-2013, kterým bylo k odvolání žalobce podle § 190 odst. 8 zákona č. 361/2003 Sb. o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“) zrušeno rozhodnutí ředitele Odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra ve věcech služebního poměru ze dne 16. 3. 2007, č. j. OSZ-131827/VO-Že-2007, jímž byl žalobci ke dni 1. 1. 2007 přiznán příspěvek za službu ve výši 6.911,- Kč v souvislosti se skončením jeho

služebního poměru ke dni 31. 12. 2006. Současně mu byla podle § 160 odst. 2 zákona o služebním poměru dnem 3. 1. 2007 zastavena výplata výsluhového příspěvku.

Předmětem sporu mezi účastníky řízení je způsob rozhodnutí žalovaného podle ust. § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru, které mu umožňuje rozhodnutí služebního funkcionáře I. stupně změnit nebo zrušit a zároveň řízení zastavit, jinak odvolání zamítnout a rozhodnutí potvrdit.

II. Rozhodnutí žalovaného (napadené rozhodnutí)

Žalovaný se v odůvodnění napadeného rozhodnutí, jímž toliko zrušil rozhodnutí správního orgánu 1. stupně vypořádával s odvolacími námitkami žalobce, který tvrdil, že od 1. 1. 2007 není příslušníkem ani bývalým příslušníkem bezpečnostního sboru, protože v bezpečnostním sboru nevykonával službu. Vzhledem k tomu, že Policie České republiky je zákonem označena za bezpečnostní sbor až od 1. 1. 2007, domníval se, že se na něho zákon o služebním poměru nevztahuje. Popíral oprávnění služebních funkcionářů Policie rozhodovat o jeho výsluhovém příspěvku a dále tvrdil, že se příspěvek za službu nemohl stát výsluhovým příspěvkem, protože zákon o služebním poměru, účinný od 1. 1. 2007, se na žalobce nevztahuje. Dále poukazoval na nesprávnou výši posledního hrubého služebního příjmu, z něhož byl příspěvek za službu vyměřen. Domnívá se, že služební funkcionář měl vycházet z částky 35.142,- Kč, nikoliv z částky 27.643,- Kč a příspěvek za službu tak podle něho měl činit 8.785,50 Kč. Dovožoval tak z proměnlivých složek a jejich zahrnutí do posledního hrubého měsíčního služebního příjmu podle doslovného znění ustanovení § 117 zákona č. 186/1992 Sb. Za nezákonné považoval také rozhodnutí o zastavení výplaty výsluhového příspěvku.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že dopadem zákona o služebním poměru na osobu žalobce se zabýval již ve svém rozhodnutí ze dne 6. 9. 2007 s odkazem na ustanovení § 169 a na ustanovení § 227 odst. 1 zákona o služebním poměru, podle něhož se řízení zahájená po 1. 1. 2007 vedou výlučně podle zákona o služebním poměru. Protože přechodná ustanovení zákona o služebním poměru výslovně neřeší přiznání příspěvku za službu ke dni účinnosti tohoto zákona ani transformaci tohoto příspěvku na výsluhový příspěvek, postupoval služební funkcionář „per analogiam legis“ a po zániku platnosti zákona č. 186/1992 Sb. přiznal příspěvek za službu podle § 116 a 117 tohoto zákona ke dni 1. 1. 2007. Podle obecného pravidla uvedeného v přechodném ustanovení § 225 zákona o služebním poměru se přiznaný příspěvek změnil na výsluhový příspěvek.

K odvolací námitce, v níž žalobce poukazoval na nesprávnou výši posledního hrubého služebního příjmu, žalovaný rozhodoval v důsledku rozsudku Městského soudu v Praze sp. zn. 6Ca 266/2008, ze dne 19. 12. 2012, jímž bylo zrušeno původní zamítavé rozhodnutí ministra vnitra, ze dne 6. 9. 2007, a to z důvodu, že příspěvek za službu byl nesprávně vyměřen z posledního služebního příjmu, upraveného podle ustanovení § 76 odst. 1 vyhlášky č. 287/2002 Sb., ačkoliv za poslední služební příjem měl být pro uvedené účely považován služební příjem v tento měsíc skutečně vyplacený. Ostatní žalobní námitky soud zamítl. Proto žalovaný v napadeném rozhodnutí rozhodl v intencích právního názoru soudu, jímž byl vázán a napadené rozhodnutí zrušil.

III. Žaloba

Žalobce v podané žalobě tvrdí, že napadeným rozhodnutím byl zkrácen na svých právech tím, že ministr vnitra zrušením rozhodnutí ředitele Odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra ze dne 16. 3. 2007, čímž fakticky současně zastavil řízení o přiznání výsluhového příspěvku, neboť postupoval-li podle ustanovení § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru, nemohl rozhodnutí služebního funkcionáře 1. stupně pouze zrušit, ale musel zároveň řízení i zastavit, byť to z výroku napadeného rozhodnutí nevyplývá. Takový postup vyplývá ze zákona a tímto postupem došlo ke zkrácení práv žalobce na přiznání správné výše příspěvku za službu od 1. 1. 2007 a doplatku dlužné částky příspěvku za službu, včetně úroku z prodlení, jakož i k neoprávněnému prodlužování doby, po kterou se žalobce marně po žalovaném domáhá svého práva. Uvádí, že rozsudkem Městského soudu v Praze pod č. j. 6Ca 266/2008-68 bylo původní rozhodnutí v dané věci z 6. 9. 2007, č. 996/2007 zrušeno a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení z důvodu nesprávného posouzení posledního služebního příjmu žalobce. Žalobce se neztotožňuje s názorem, že se žalovaný řídil právním názorem vysloveném v uvedeném rozsudku Městského soudu v Praze, neboť kdyby se jím řídil, pak by ve věci rozhodnutí správního orgánu 1. stupně změnil, nikoliv zrušil. Pouhým zrušením byla zkrácena žalobcova práva, neboť tímto bylo ze zákona zastaveno řízení v otázce jeho nároku od 1. 1. 2007. Zkrácení na právech vyplývá i ze skutečnosti, že žalobce ještě před vydáním napadeného rozhodnutí zaslal žalovanému „Návrh před vydáním rozhodnutí“ ze dne 22. 4. 2013, v němž žádal žalovaného o změnu rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, aby bylo rozhodnuto o výši příspěvku za službu od 1. 1. 2007, o výši dlužné částky od měsíce ledna 2007 do doby vyplacení a aby srážkou daně byla zdaněna jen dlužná částka náležející od ledna 2011 do doby vyplacení o náležejícím úroku z prodlení z každé dlužné částky a za každý kalendářní měsíc od ledna 2007 do doby vyplacení, kdy v otázce nároku na vyplacení úroku z prodlení poukázal na rozsudek Krajského soudu v Ostravě, č. j. 22Ca 236/2009-19. Žalovaný se návrhem žalobce při svém rozhodování vůbec nezabýval, nevyhověl původnímu odvolání a pouze vydal rozhodnutí, kterým zrušil rozhodnutí správního orgánu 1. stupně, čímž ve smyslu ustanovení § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru řízení zastavil. Navíc z napadeného rozhodnutí není zřejmé, z jakého důvodu ministr vnitra rozhodl právě jen o zrušení rozhodnutí ředitele odboru a nijak tento způsob rozhodování neodůvodnil. Tím je dle žalobce napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.

Z uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil.

IV. Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve svém vyjádření poukázal na své předchozí rozhodnutí s tím, že toto rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 6Ca 266/2008-68, kterým je žalovaný vázán, a z tohoto důvodu bylo v této věci rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 16. 3. 2007 zrušeno. Uvádí, že rozsudkem soudu bylo zrušeno pouze rozhodnutí ministra vnitra vydané v odvolacím řízení, a proto bylo třeba zrušit rozhodnutí vydané v I. stupni, právě s ohledem na to, aby žalobce nebyl krácen na svých právech. Žádost o výsluhový příspěvek z roku 2007 je tak nově posuzována a bude o ní rozhodnuto prvoinstančním orgánem, čímž se žalobci zajistí možnost plného uplatnění veškerých procesních práv, a to i těch, která by již v odvolacím řízení nemohl uplatnit. V novém řízení o žádosti žalobce nebude za stávajícího stavu věci rozhodováno podle vyhlášky č. 287/2002 Sb.

a současně bude rozhodováno o nových nárocích žalobce, které uplatnil svým podáním ze dne 22. 4. 2013. O těchto nárocích tak bude rozhodovat nově správní orgán s tím, že žalobce bude mít možnost podat proti nově vydanému prvoinstančnímu rozhodnutí odvolání. Uvedený způsob odvolacího rozhodnutí žalovaný zvolil, i když zákon o služebním poměru tuto variantu rozhodnutí ve svém ustanovení § 190 odst. 8 oproti jiným správním řízením explicitně neupravuje. Tímto postupem není žalobce na svých právech žádným způsobem krácen.

Z uvedených důvodů žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby v plném rozsahu.

V. Posouzení věci městským soudem

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) v mezích žalobou uplatněných námitek.

Žaloba je důvodná.

Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod lze státní moc uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon.

Podle § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru je odvolací orgán povinen rozhodnout o odvolání bez zbytečného odkladu, nejpozději do 90 dnů ode dne jeho podání. Jsou-li proto důvody, odvolací orgán rozhodnutí změnit nebo zrušit a řízení zastavit, jinak odvolání zamítné a rozhodnutí potvrdí.

V dané věci je mezi účastníky řízení sporná jediná otázka způsobu rozhodování žalovaného za situace, kdy žalovaný, jak shodně uvádí oba účastníci řízení, rozhodoval sice podle ustanovení § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru, avšak nerozhodoval explicitně způsobem, který v tomto ustanovení zákon stanoví a to tak, že by rozhodnutí správního orgánu 1. stupně změnil nebo zrušil a současně řízení zastavil, jinak odvolání zamítl a rozhodnutí potvrdil. Žalovaný v rozporu s tímto oprávněním rozhodl tak, že rozhodnutí správního orgánu 1. stupně pouze zrušil a tento způsob rozhodování odůvodnil tím, že je vázán rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6Ca 266/2008-68, takže výši příspěvku za službu ke dni 1. 1. 2007, který náleží žalobci a který se s účinností od 1. 1. 2007 změnil na výsluhový příspěvek, je povinen znovu vypočítat z posledního služebního příjmu, skutečně vyplaceného. Z jakých důvodů však rozhodl tak, že ve výroku toliko zrušil rozhodnutí správního orgánu 1. stupně, žalovaný ve svém rozhodnutí nikterak neodůvodnil. Důvody jeho postupu lze seznat až z jeho vyjádření k podané žalobě, v němž žalovaný pro účely nového vyměření výše příspěvku vysvětlil, proč zvolil postup, kterým pozměnil své oprávnění dané ustanovením § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru. Toto vysvětlení však nelze považovat za přípustné, neboť není souladné s právem.

Žalovaný jako správní orgán vykonávající státní moc v mezích a postupem podle zákona o služebním poměru nemůže svoji pravomoc uzpůsobovat podle okolností určitého případu. I když soud není přesvědčen o tom, že by se žalovaný vyhnul své povinnosti rozhodnout o výši přiznaného příspěvku za službu v intencích názoru původního rozsudku Městského soudu v Praze, a žalovaný napadený výrok (toliko o zrušení správního rozhodnutí

1. stupně) zvolil pravděpodobně se záměrem dát prostor k novému posouzení věci (proto do výroku nevčlenil zákonnou část výroku o „zastavení řízení“), přesto nemohl žalovaný postupovat způsobem, který zákon nestanoví, neboť tím, byť možná v dobrém úmyslu, vyvolal právní nejistotu žalobce v náhledu na vypořádání jeho nároku a na zákonnost napadeného rozhodnutí.

Z ust. § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru citovaného ustanovení vyplývá explicitní způsob rozhodování odvolacího správního orgánu, z něhož jednou z alternativ je, že rozhodnutí lze zrušit a současně řízení zastavit. To znamená, že jestliže žalovaný dospěl k závěru, a to v důsledku rozhodnutí Městského soudu v Praze, že je nezbytné se věcí dále zabývat a znovu vypočíst a stanovit výši příspěvku za službu a jestliže služební zákona nepřipouští způsob rozhodnutí, spočívající toliko ve zrušení nesprávného rozhodnutí správního orgánu 1. stupně, pak takovou alternativu rozhodnutí zvolit nemohl, neboť tak rozhodl v rozporu s dikcí zákona, která se zrušením rozhodnutí spojuje zároveň rozhodnutí o zastavení řízení.

O aplikaci ustanovení § 190 odst. 8 ve formě rozhodnutí, kdy se rozhodnutí správního orgánu 1. stupně zrušuje, pojednává i judikatura Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č.j. 3Ads 112/2009-53 projednával obdobný případ, kdy správní orgán odvoláním napadené rozhodnutí pouze zrušil, opominul však další nedílnou část výroku, tj., že řízení se zastavuje. Nejvyšší správní soud k tomu konstatoval, že výrok rozhodnutí správního orgánu musí být zcela určitý, jednoznačný a srozumitelný. Absence části výroku, který je přesně stanoven zákonem, způsobuje podle soudu nepřezkoumatelnost takového rozhodnutí pro nesrozumitelnost dle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. Ta je pak sama o sobě důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Dále Nejvyšší správní soud pojednal o tom, že ani náprava neúplného výroku opravou rozhodnutí neobstojí, neboť absenci části výroku, jehož podoba je určena zákonem, rozhodně nelze považovat za zřejmou nesprávnost písemného vyhotovení rozhodnutí. Nejvyšší správní soud také zřetelně vyslovil, že z výroku rozhodnutí, jímž se toliko zrušuje rozhodnutí správního orgánu 1. stupně, nelze dovodit očekávání, že v řízení bude pokračováno, protože zrušil-li služební funkcionář rozhodnutí správního orgánu 1. stupně, fakticky tím řízení také zastavil, neboť možnost dalšího řízení před správním orgánem prvního stupně tento zákon nepřipouští.

Uvedená judikatura zcela dopadá na případ žalobce, a proto je třeba přisvědčit tomu, že žalobce byl napadeným rozhodnutím zkrácen na svých právech, neboť z rozhodnutí žalovaného nelze v souladu s dikcí zákona dovodit nic jiného než, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo zrušeno a řízení bylo zastaveno, takže již zde není prostor pro to, aby správní orgán I. stupně ve věci nároku žalobce na přiznání příspěvku za službu rozhodoval. Takový závěr však v dané věci není možné učinit s ohledem na rozhodnutí Městského soudu v Praze pod č. j. 6Ca 266/2008-68, který zavázal správní orgán tím, aby odstranil pochybení, spočívající v tom, že nezjistil a neporovnal, zda je pro žalobce nejvýhodnější vyměření příspěvku z posledního hrubého měsíčního služebního příjmu policisty před skončením služebního poměru, z průměrného hrubého měsíčního služebního příjmu za posledních 12 měsíců před skončením služebního poměru nebo z výpočtového základu podle § 76 vyhlášky č. 287/2002 Sb. Městský soud v Praze tedy zavázal žalovaného vyjasnit jednoznačný základ, od něhož se odvíjí i výše příspěvku za službu. To bylo úkolem správního orgánu 1. stupně a jestliže žalovaný původní rozhodnutí správního orgánu 1. stupně zrušil a ve smyslu ustanovení § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru nelze dospět k jinému závěru, než že

také toto řízení zastavil, pak byl žalobce zkrácen na svých právech, neboť není pokračováno v určení základu a výše příspěvku za službu. Uvedený závěr soud vyslovuje i za situace, kdy žalovaný vysvětluje, že v novém řízení bude výše příspěvku za službu žalobci nově posuzována. To proto, že zákonnost napadeného rozhodnutí nelze posuzovat z hlediska toho, co žalovaný či správní orgán I. stupně v budoucnu hodlá učinit, ale podle toho, zda výrok napadeného rozhodnutí žalobci právně zaručuje jistý postup v dalším řízení. Výrok napadeného rozhodnutí rozporný se zákonem neposkytuje žalobci právní jistotu posouzení jeho nároku a případný žalovaným předvídaný postup správního orgánu 1. stupně, v němž bude nárok žalobce znovu posouzen, tak není dán právní garancí, vyplývající z ustanovení § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru.

Z důvodu zvláštní úpravy ustanovení § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru, která nedovoluje žalovanému rozhodovat tak, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně zruší a věc vrátí tomuto správnímu orgánu k dalšímu řízení, je na místě, aby výše příspěvku za službu byla žalovaným znovu posouzena v rámci jeho kompetence dané oprávněním změnit rozhodnutí správního orgánu I. stupně za současného posouzení, zda žalovaný může v této instanci posoudit i případné související nároky žalobce uplatněné jím v podání ze dne 22.4.2012, event. zda o těchto nárocích nemá být vedeno samostatné řízení před správním orgánem 1. stupně (nebylo-li o nich dosud rozhodnuto). Oproti tomu by měl být žalobce z hlediska ust. § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru srozuměn se způsobem rozhodnutí o výši příspěvku změnou rozhodnutí v řízení před žalovaným, který tak oproti jiným správním řízením neumožňuje uplatnění zásady dvojinstančnosti řízení.

VI. Závěr

Ze všech shora uvedených důvodů Městský soud v Praze zrušil napadené rozhodnutí pro jeho nezákonnost, spočívající v nesprávném způsobu rozhodnutí, znamenajícím vybočení z pravomoci žalovaného rozhodovat způsobem, který zákon stanoví v ustanovení § 190 odst. 8 služebního zákona. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem soudu a rozhodne jak v důsledku rozsudku Městského soudu v Praze pod sp. zn. 6Ca 266/2008, týkajícího se výše příspěvku za službu, tak v důsledku rozsudku v této věci způsobem, který zákon stanoví.

Soud v dané věci rozhodl bez jednání, neboť k tomuto postupu byly dány podmínky ustanovení § 51 s. ř. s., neboť účastníci řízení k výzvě soudu nevyjádřili svůj nesouhlas s rozhodnutím ve věci bez nařízení ústního jednání.

Výrok o nákladech řízení je dán ust. § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce měl ve věci úspěch, soud mu proto přiznal náhradu nákladů řízení, které spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3000,- Kč a dále v nákladech právního zastoupení. Náklady právního zastoupení byly přiznány žalobci za 3 úkony právní služby (převzetí věci, sepsání žaloby, replika) po 3 100 Kč dle § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. a dále za 3x paušál po 900 Kč dle § 13 odst. 3 cit. vyhlášky bez připočtení částky DPH, neboť zástupce žalobce soudu sdělil, že není plátcem DPH. Celková výše nákladů, které žalobci v tomto řízení vznikly, činí tedy 13 200 Kč.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost za podmínek uvedených v ustanovení § 102 a násl. s.ř.s., a to ve lhůtě do dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V Praze dne 29. února 2016

JUDr. Naděžda Řeháková, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Lucie Horáková