



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobce: JUDr. Z. Ž., proti žalovanému: ředitel odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2007, č. j. 10 Ca 353/2006 - 18,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 22. 2. 2007, č. j. 10 Ca 353/2006 - 18, (dále jen „napadené usnesení“), jímž byla (pro předčasnost) odmítnuta žaloba stěžovatele proti rozhodnutí ředitele odboru sociálního zabezpečení ve věcech služebního poměru ze dne 18. 1. 2006, č. j. OSZ - 50661-23/VD-Bp-2006, o zániku nároku na příspěvek za službu ode dne vzniku nároku na starobní důchod (dále také jen „prvoinstanční rozhodnutí“).

V žalobě ze dne 2. 9. 2006 napadl stěžovatel jak rozhodnutí o zániku nároku na příspěvek za službu ze dne 18. 1. 2006, tak i rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 6. 2006, č. j. OSZ-4-56/OM-Šp-2006, doručené dne 7. 7. 2006, jímž žalovaný zamítl odvolání proti rozhodnutí ze dne 29. 3. 2006, č. j. OSZ-50661-26/VD-BI-2006, o přiznání starobního důchodu vydané orgánem sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra ČR. Namítal, že žalovaný nesprávně zhodnotil dobu pojištění, a dále, že nedostal možnost volby pobírat

příspěvek do doby, kdy nabude účinnosti nový služební zákon. Dále tvrdil, že do výpočtu dávky důchodového pojištění nebyly zahrnuty veškeré jeho doby pojištění. Hlavní námitkou směřující vůči postupu žalovaného ve věci odnětí příspěvku za službu bylo stěžovatelovo tvrzení, že žalovaný nereagoval na odvolání stěžovatele ze dne 9. 2. 2006 proti rozhodnutí o zrušení příspěvku za službu ze dne 18. 1. 2006. Rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 6. 2006 ve věci zamítnutí odvolání stěžovatele proti prvoinstančnímu rozhodnutí o přiznání starobního důchodu převzal stěžovatel dne 7. 7. 2006, a proto se domníval, že podal žalobu v zákonem stanovené lhůtě dvou měsíců od doručení rozhodnutí o řádném opravném prostředku. Kromě uvedeného požádal stěžovatel o přiznání náhrady nákladů řízení.

O žalobě městský soud rozhodl napadeným usnesením, jímž žalobu odmítl. V odůvodnění vyšel z toho, že usnesením ze dne 21. 9. 2006, č. j. 10 Ca 272/2006 – 13, byla část žaloby napadající rozhodnutí žalovaného o nepřiznání příspěvku za službu vyčleněna k samostatnému projednání, ve zbytku žaloby, která se týkala přiznání důchodu, byla postoupena Krajskému soudu v Brně, jakožto soudu místně příslušnému o ní rozhodnout (§ 7 odst. 3 s. ř. s.). Na výzvu městského soudu stěžovatel sdělil, že odvolání proti rozhodnutí žalovaného předal k poštovní přepravě dne 10. 2. 2006, přičemž bylo dle doručky doručeno dne 14. 2. 2006. Dále soud vyšel i z toho, že stěžovateli dne 9. 5. 2006 bylo doručeno sdělení žalovaného ze dne 24. 4. 2006, v němž se žalovaný zmiňuje, že uvedené rozhodnutí nabylo právní moci dne 14. 2. 2006. Soud zhodnotil uvedené okolnosti tak, že stěžovatel sice podal řádný opravný prostředek ve lhůtě stanovené § 132 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „služebního zákona“), avšak nadřízený služební funkcionář o tomto opravném prostředku doposud nerozhodl. Z toho městský soud dovodil, že v posuzované věci doposud nebylo vydáno rozhodnutí o opravném prostředku a stěžovateli tak nebylo prozatím doručeno konečné rozhodnutí ve věci, které by mohl napadnout správní žalobou. Lhůta k jejímu podání tak doposud nezačala běžet. Proto byla podle názoru městského soudu žaloba podána předčasně a musela být odmítnuta v souladu s ustanovením § 46 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Proti napadenému usnesení brojí stěžovatel kasační stížností, v níž napadá právní závěr městského soudu o odmítnutí žaloby. Stěžovatel nekonkretizuje výslovně žádný z kasačních důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s., pouze uvádí, že má za to, že podal řádný opravný prostředek proti vydanému rozhodnutí žalovaného řádně a včas dle ustanovení § 132 odst. 1 a 2 zákona o služebním poměru. I když stěžovateli nebylo ve věci jeho odvolání doručeno konečné rozhodnutí, žalovaný zrušil ke dni 26. 2. 2006 stěžovateli příspěvek za službu a dnem 27. 2. 2006 přiznal starobní důchod v částce nižší o 2631 Kč, než činil příspěvek za službu. Stěžovatel namítá, že pokud nebylo doposud pravomocně rozhodnuto o odvolání žalobce ze dne 10. 2. 2006 (převzaté žalovaným dne 14. 2. 2006), nemohl následně žalovaný rozhodnout o vyměření starobního důchodu. Stěžovatel nesouhlasí s postupem městského soudu, který žalobu odmítl s tím, že příslušný orgán zatím nerozhodl, a proto bylo možné domáhat se nápravy pouze žalobou proti nečinnosti žalovaného. Stěžovatel poukazuje na to, že žalovaný mu zaslal sdělení, v němž uvedl, že prvoinstanční rozhodnutí nabylo právní moci dne 14. 2. 2006 a dále se odvoláním nezabýval. Z tohoto důvodu považuje stěžovatel napadené usnesení za nesprávné, neboť

podle jeho názoru rozhodnutí žalovaného (o zániku nároku na příspěvek za službu) nemohlo nabýt právní moci dne 14. 2. 2006 a nemohl mu tedy být vyměřen starobní důchod.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl žalovaný, že městský soud se podle jeho názoru nezabýval charakterem podání žalobce ze dne 27. 2. 2006, kterým vzal odvolání podané proti prvoinstančnímu rozhodnutí zpět. Dále žalovaný uvedl, že z toho důvodu nabylo prvoinstanční rozhodnutí právní moci a o včas podaném odvolání orgán Ministerstva vnitra již nerozhodl. Nesouhlasil dále s názorem stěžovatele, že pokud nebylo pravomocně rozhodnuto o jeho odvolání ze dne 10. 2. 2006, nebylo možné následně rozhodovat o přiznání starobního důchodu. Aplikaci předpisů o důchodovém pojištění a organizaci a provádění sociálního zabezpečení podle jeho názoru nijak neovlivňují předpisy o služebním poměru. Na závěr poukázal žalovaný na to, že podání odvolání proti rozhodnutí ve věcech služebního poměru nemá odkladný účinek.

Ze správního a soudního spisu zjistil Nejvyšší správní soud tyto relevantní skutkové okolnosti případu:

Žalovaný vydal dne 18. 1. 2006 rozhodnutí č. j. OSZ-50661-23/VD-Bp-2006 o tom, že stěžovateli od 27. 2. 2006 nenáleží příspěvek za službu ve výši 11 440 Kč měsíčně, a to s odůvodněním, že stěžovateli vznikne nárok na starobní důchod ke dni 27. 2. 2006. Toto rozhodnutí si stěžovatel převzal dle přiložené doručky dne 27. 1. 2006. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel dne 10. 2. 2006 odvolání, v němž zároveň zaslal Ministerstvu vnitra ČR výpis z evidence OSVČ za rok 2004.

Žalovaný reagoval na podané odvolání přípisem ze dne 16. 2. 2006, v němž stěžovateli blíže vysvětlil důvody, pro něž bylo vydáno rozhodnutí o tom, že příplatek za službu stěžovateli nenáleží od data vzniku nároku na starobní důchod. Zejména zdůraznil, že stěžovateli vznikne nárok na starobní důchod dnem 27. 2. 2006 v 55 letech věku, neboť konal službu zařazenou do I. kategorie funkcí po dobu nejméně 20 let, a to podle ustanovení § 132 odst. 1 písm. a) zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění platném k 31. 12. 1995. V závěru svého přípisu stěžovatele vyzval, aby do 1. 3. 2006 zaslal žalovanému sdělení, že své odvolání bere zpět, pokud na základě uvedeného vysvětlení pominou důvody, které stěžovatele k podání odvolání vedly.

Dne 27. 2. 2006 stěžovatel zaslal na tiskopisu Ministerstva vnitra ČR sdělení, že své odvolání proti napadenému rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o odnětí příplatku za službu bere zpět. Toto sdělení bylo doručeno žalovanému dne 1. 3. 2006.

Prvoinstanční orgán vydal dne 29. 3. 2006 rozhodnutí č. j. OSZ-50661-26/VD-BI-2006, jímž přiznal ode dne 27. 2. 2006 stěžovateli starobní důchod v celkové výši 8809 Kč měsíčně. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel dne 12. 4. 2006 odvolání, v němž uvedl, že nesouhlasí s výší procentní výměry důchodu odvozené od zhodnocené doby pojištění, kterou prvoinstanční orgán započítal v délce 38 let. Stěžovatel tvrdil, že podle jeho názoru by mu měla být započítána doba pojištění v délce 40 let. Dále stěžovatel uvedl, že vyměřený starobní důchod je o 2631 Kč nižší než příspěvek za službu, který pobíral, a žádal, aby mu byl příspěvek za službu vyplácen až do 60 let.

Žalovaný stěžovateli zaslal nejprve sdělení č. j. OSZ-50661-28/OM-Kř-2006, ze dne 24. 4. 2006, v němž mu objasnil, podle jakých kritérií bylo o jeho starobním důchodu rozhodováno. V závěru opět vyzval stěžovatele, aby v případě, že po tomto vysvětlení již nebude považovat své odvolání za důvodné, zaslal do 3. 5. 2006 sdělení, jímž by podané odvolání vzal zpět. V tomto kontextu uvedl, že „...rozhodnutí o zániku nároku na příspěvek za službu č. j. OSZ-50661-23/VD-Bp-2006 nabylo právní moci dnem 14. 2. 2006.“

Jelikož stěžovatel takové sdělení dle spisové dokumentace nezaslal a své odvolání proti rozhodnutí o přiznání starobního důchodu nevzal zpět, vydal dne 13. 6. 2006 žalovaný rozhodnutí, jímž podané odvolání zamítl a napadené rozhodnutí o přiznání starobního důchodu potvrdil.

Městský soud dne 21. 9. 2006 vydal usnesení č. j. 10 Ca 272/2006 - 13, jímž žalobu proti rozhodnutí ze dne 18. 1. 2006, č. j. OSZ-50661-23/VD-Bp-2006, vyloučil k samostatnému projednání, zatímco ve zbytku postoupil žalobu k projednání příslušnému Krajskému soudu v Brně, neboť shledal, že se jedná o věc důchodového pojištění, v níž platí, že v souladu s ustanovením § 7 odst. 3 s. ř. s. je k jejich projednání příslušný krajský soud, v jehož obvodu má navrhovatel bydliště, popřípadě, v jehož obvodu se zdržuje.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení městského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a neshledal přitom vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti; vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel nepodřadil své námitky k žádnému z kasačních důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. Jelikož však namítá, že městský soud rozhodl nesprávně, když jeho žalobu odmítl, podřadil Nejvyšší správní soud jeho námitky důvodu vymezenému v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy situaci, kdy má být dle tvrzení stěžovatele usnesení městského soudu o odmítnutí návrhu nezákonné, a proto je má Nejvyšší správní soud zrušit.

Nejvyšší správní soud především podotýká, že základní podmínkou řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je existence samotného pravomocného správního rozhodnutí, které je žalobou napadáno. Před podáním žaloby je pak třeba v souladu s ustanovením § 68 písm. a) s. ř. s. a contrario vyčerpat veškeré řádné opravné prostředky ve správním řízení, jinak je žaloba nepřipustná. Takovou žalobu pak je třeba v souladu s ustanovením § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítnout. Obdobně na věc nahlíží i konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu, podle níž je žaloba, která směřuje proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a je podána v době, kdy odvolací orgán doposud nerozhodl, předčasná a soud ji musí odmítnout právě z důvodu nesplnění podmínky vyčerpání opravných prostředků v řízení před správním orgánem (viz blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 1 Aps 4/2005 - 79, přístupný na www.nssoud.cz). Předčasně podaná žaloba nemůže být soudem projednána již proto, že by takový postup odporoval zásadě subsidiarity soudního přezkumu správních rozhodnutí a zákonem stanovenému pořadí opravných prostředků, které může účastník řízení proti

správnímu rozhodnutí uplatnit. Proto odmítnutí předčasné žaloby nemůže být považováno za nepřipustný formalismus (k tomu viz blíže např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2004, č. j. 2 Afs 148/2004 - 51, přístupný na www.nssoud.cz). Vystává však otázka, jak nahlížet na situaci, kdy opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně byl řádně podán, avšak později byl vzat zpět a žalovaný tudíž napadené rozhodnutí nepřezkoumal.

O takový případ jde v posuzované věci, kdy stěžovatel svou žalobou napadl mj. i rozhodnutí ze dne 18. 1. 2006, č. j. OSZ-50661-23/VD-Bp-2006, kterým mu byl odňat příspěvek za službu ode dne vzniku nároku na starobní důchod. Proti tomuto rozhodnutí stěžovatel sice podal odvolání dne 10. 2. 2006, avšak svým přípisem ze dne 27. 2. 2006, který byl žalovanému doručen dne 1. 3. 2006, vzal výslovně své odvolání zpět. Žalovaný na základě stěžovatelem projevené vůle prvoinstanční rozhodnutí o odnětí příspěvku za službu nepřezkoumal a ve věci žádné rozhodnutí nevydal. Později pouze sdělil stěžovateli přípisem ze dne 24. 4. 2006 (v souvislosti s vysvětlením svého postupu při vydání rozhodnutí o přiznání starobního důchodu), že rozhodnutí o zániku nároku na příspěvek za službu nabylo právní moci 14. 2. 2006. Městský soud v Praze zřejmě, pokud lze usuzovat z obsahu odůvodnění napadeného usnesení, zpětvzetí odvolání stěžovatele přehlédl, eventuálně mu z hlediska závěru o předčasnosti žaloby nepřičítal žádný význam.

Zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších předpisů, který byl účinný do 31. 12. 2006, obsahoval komplexní zvláštní úpravu ustanovení o řízení před služebním funkcionářem a o opravných prostředcích proti rozhodnutím služebních funkcionářů. V ustanovení § 125 odst. 1 tento zákon vymezoval právní moc rozhodnutí služebního funkcionáře takto: *„Rozhodnutí služebního funkcionáře, proti němuž již nelze podat odvolání (rozklad), je v právní moci.“* V ustanovení § 132 byla upravena základní pravidla odvolacího řízení, přičemž v odst. 1 tohoto ustanovení bylo uvedeno, že *„Proti rozhodnutí služebního funkcionáře může účastník řízení podat odvolání do 15 dnů, a jde-li o odvolání proti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu nebo o zrušení služebního poměru ve zkušební době, do osmi dnů ode dne doručení rozhodnutí.“*

Jelikož citovaný zákon o služebním poměru speciální ustanovení o zpětvzetí neobsahuje, je třeba aplikovat ustanovení obecného procesního předpisu, jímž je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Ten počítá v ustanovení § 91 odst. 3 se zpětvzetím odvolání a pro ten případ i se zastavením odvolacího řízení. Ustanovení § 91 odst. 3 správního řádu stanoví: *Pokud odvolatel vzal podané odvolání zpět, řízení o odvolání je zastaveno dnem zpětvzetí odvolání. ... Dnem následujícím po zastavení řízení nabývá napadené rozhodnutí právní moci. O skutečnosti, že řízení bylo zastaveno, správní orgán vydá usnesení, které se pouze poznamená do spisu a vyrozumí se o něm odvolatelé, jakož i jiní účastníci, pokud byli o podaném odvolání uvědoměni. Z uvedeného jednoznačně vyplývá, že účinky zastavení odvolacího řízení jsou vázány na jeho zpětvzetí, nikoliv až na vydání usnesení, které má toliko deklaratorní charakter. Nepochybně nevydání takového usnesení je vadou řízení, nikoliv však vadou takovou, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, neboť se jím jen deklaruje již nastalá skutečnost. Soud za takové situace pouze ověří, zda došlo k účinnému zpětvzetí, a pokud ano, pak může pouze konstatovat, že dnem zpětvzetí došlo k zastavení řízení. V projednávané věci nepochybně došlo k účinnému zpětvzetí odvolání stěžovatelem proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, neboť*

na předtištěné písemnosti stěžovatel výslovně uvedl, že bere zpět své odvolání proti rozhodnutí o příplatku za službu, přičemž toto podání je stěžovatelem podepsáno a datováno. Ostatně fakt zpětvzetí odvolání nepopírá ani stěžovatel.

Stěžovatel vzal své odvolání zpět a zbavil se tak možnosti přezkumu prvoinstančního rozhodnutí ve správním řízení, čímž naplnil dikci ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s. tím, že řádný opravný prostředek, který v řízení před správním orgánem uplatnil a který služební zákon připouštěl, vzal zpět. Proto jeho žaloba proti pravomocnému prvoinstančnímu rozhodnutí musí být soudem odmítnuta jako nepřijatelná, ale nikoli jako předčasně podaná. Městský soud v Praze žalobu odmítl nesprávně podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tedy pro její předčasné podání, ačkoli bylo na místě ji odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jako nepřijatelnou, neboť v důsledku zpětvzetí odvolání stěžovatelem je třeba na nastalou situaci hledět jako na nevyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem [§ 68 písm. a) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud proto musel zvažovat, zda za této situace je třeba napadené usnesení městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, či zda vzdor zmíněnému pochybení lze kasační stížnost zamítnout. Dospěl k závěru, že není třeba napadené rozhodnutí zrušit jen proto, aby městský soud vydal z hlediska výsledku řízení totéž rozhodnutí (o odmítnutí žaloby), byť z jiného zákonného důvodu – podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Lze tedy uzavřít, že usnesení Městského soudu v Praze ob stojí, a proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná a jako takovou ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které mu vznikly, žalovanému správnímu orgánu, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, náklady řízení o kasační stížnosti v míře přesahující rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 27. března 2008

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu