



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobkyně: J. P., zast. JUDr. Josefem Vrabcem, advokátem, se sídlem Jiráskova 378, Dobřichovice, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 11. 2008, č. j. 11 Ca 240/2008 – 52,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 11. 2008, č. j. 11 Ca 240/2008 – 52, **se zrušuje.**
- II. Žaloba **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se u Městského soudu v Praze domáhala ochrany proti nečinnosti žalovaného, kterou spatřovala v tom, že žalovaný nerozhodl o žádosti žalobkyně o příspěvek za službu za období od 24. 2. 2003.

Žalobkyně v žalobě poukázala na to, že jí byl rozhodnutím žalovaného ze dne 17. 12. 2002, č. j. OSZ-118827-19/VD-Bn-2002, odňat příspěvek za službu s účinností od 24. 2. 2003. Byla jí odepřena možnost volby mezi starobním důchodem a příspěvkem za službu, a to v rozporu s judikaturou (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 As 14/2006 a 2 As 65/2006).

Žalobkyně se poté obrátila podáním ze dne 15. 11. 2005 na žalovaného s žádostí o poskytování příspěvku za službu. Dopisem ze dne 16. 12. 2005 jí bylo sděleno, že její žádosti nelze vyhovět. Na žalovaného se následně obrátila i podáními ze dne 10. 10. 2006 a 23. 10. 2006. Dopisem ze dne 20. 11. 2006 jí bylo sděleno, že žádost podala opožděně. Podáním ze dne 8. 12. 2006 požádala, aby její věc byla předána ministru vnitra. Ten jí odpověděl, že v její věci již nelze zahájit přezkumné řízení.

Žalobkyně dále uvedla, že žalovaný měl v její věci povinnost zahájit přezkumné řízení.

Podle názoru žalobkyně žalovaný nikdy nerozhodl o žádosti o příspěvek za službu za období od 24. 2. 2003. Tím je jí mimo jiné upíráno právo obrátit se na soud s žalobou proti potenciálnímu rozhodnutí o nepřiznání příspěvku za službu z období od 24. 2. 2003. Místo vydání rozhodnutí žalovaný pouze zasílal žalobkyni vysvětlující dopisy.

Konečně má žalobkyně za to, že rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2002, č. j. OSZ-118827-19/VD-Bn-2002, je v tak zásadním rozporu s právními předpisy, že je nicotné a že tedy nic nebrání žalovanému znovu rozhodnout ve věci příspěvku za službu, neboť nárok na tento příspěvek nikdy žalobkyni nezanikl.

Městský soud v Praze rozhodl rozsudkem napadeným kasační stížností, že žalovaný je povinen vydat rozhodnutí o žádosti žalobkyně ze dne 15. 11. 2005 o přiznání příspěvku za službu, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku. Současně rozhodl, že žalobkyně má právo na náhradu nákladů řízení.

V odůvodnění svého rozsudku městský soud uvedl, že z podání žalobkyně ze dne 15. 11. 2005 je zřejmé, že žádala o přiznání příspěvku za službu. Postup příslušných orgánů při vyřizování takových žádostí upraven zákon č. 186/1992 Sb. (o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších předpisů). Z něj vyplývá, že o přiznání, ale i o nepřiznání příspěvku za službu rozhoduje příslušný služební funkcionář rozhodnutím. Pokud žalobkyně žádala o přiznání příspěvku za službu od určitého data, je třeba její žádost posoudit jako návrh, kterým se přiznání příspěvku domáhala, a bylo povinností příslušného orgánu o takovém návrhu rozhodnout. Přitom městský soud odkázal na § 126 zákona č. 186/1992 Sb. Soud proto shledal v projednávané věci nečinnost žalovaného, a proto mu podle § 81 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), uložil povinnost vydat rozhodnutí o návrhu žalobkyně, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozsudku.

Tento rozsudek napadl žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížností, přitom se dovolává kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti tvrdí, že ve věci příspěvku za službu žalobkyně již bylo pravomocně rozhodnuto dne 24. 2. 2003, a to tak, že žalobkyni tento příspěvek nenáleží. Stěžovatel má za to, že není možné v téže věci rozhodnout dvakrát. Proto nemohl o žádosti žalobkyně z listopadu 2005 vydat rozhodnutí o přiznání nebo nepřiznání příspěvku za službu. Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a návrh žalobkyně odmítl, případně aby věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení. Stěžovatel současně požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobkyně plně odkazuje na svá dosavadní podání včetně žaloby. Nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že nemůže ve věci jejího příspěvku za službu opětovně rozhodnout, neboť v žádném případě by se nejednalo o překážku věci rozhodnuté. Žalobkyně se plně ztotožňuje s rozsudkem městského soudu. Navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a nepřiznal jí odkladný účinek.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z hledisek stanovených v § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a dospěl k závěru, že řízení před Městským soudem v Praze bylo zmatečné, neboť v projednávané věci chyběly podmínky řízení a městský soud měl žalobu odmítnout.

Podle § 79 odst. 1 věta první s. ř. s. *ten, kdo bezvýsledně vyčerpal 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. Zde se Nejvyšší správní soud musí rozejít se závěry a s právním hodnocením Městského soudu v Praze, neboť má za to, že o návrzích (žádostech) žalobkyně bylo správním orgánem rozhodnuto.

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 nálezu 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.

Žalobkyně v žalobě výslovně poukazovala

- a) na svůj návrh (žádost) na přiznání příspěvku za službu podle zákona č. 186/1992 Sb. ze dne 15. 11. 2005,
- b) na svůj návrh (žádost) na přiznání příspěvku za službu podle zákona č. 186/1992 Sb. ze dne 10. 10. 2006, který byl doplněn podáním ze dne 23. 10. 2006,
- c) na svůj návrh (žádost) na přiznání příspěvku za službu podle zákona č. 186/1992 Sb. ze dne 8. 12. 2006.

Návrh sub a) vyřídil žalovaný svým sdělením ze dne 16. 12. 2005, č. j. OSZ-161-274/OM-Mu-2005. Poukázal na to, že doba trvání příspěvku za službu je upravena v § 16 zákona č. 186/1992 Sb. a volba výplaty příspěvku za službu při souběhu nároku na příspěvek za službu s jinými nároky je upravena v § 118 téhož zákona. Vysvětlil, že příspěvek za službu nemůže být vyplácen ode dne vzniku nároku na starobní důchod podle § 29 zákona č. 155/1995 Sb. (v případě žalobkyně od 25. 2. 2003), protože od tohoto data již nejde o souběh nároků na dvě zákonem uvedené dávky. V případě žalobkyně rozhodnutí o zániku nároku na příspěvek za službu nabylo právní moci v lednu 2003 a bylo vydáno v souladu s platnou právní úpravou. Není rozhodné, zda žalobkyně je nadále v pracovním poměru nebo zda požádal o starobní důchod. Příspěvek za službu nemůže být přiznán opakovaně. V případě žalobkyně již byl jednou přiznán v roce 1992. Své sdělení žalovaný uzavřel kontováním, že žádosti žalobkyně nemůže být vyhověno.

Návrh sub b) žalovaný vyřídil sdělením ze dne 20. 11. 2006, č. j. OSZ-118827-28/OM-Bá-2006. Uvedl, že podle jeho deklaratorního rozhodnutí ze dne 17. 12. 2002, č. j. OSZ-118827-19/VD-Bn-2002, jež nabylo právní moci dne 8. 1. 2003, žalobkyni nenáleží příspěvek za službu. Toto rozhodnutí nemůže být zrušeno postupem podle § 135 a 136 zákona č. 186/1992 Sb., neboť žalobkyně nepodala svůj návrh ve lhůtě stanovené v citovaných ustanoveních. Své sdělení uzavřel žalovaný konstatováním, že žádosti žalobkyně nelze vyhovět.

Návrh sub c) žalovaný vyřídil sdělením ze dne 21. 2. 2007, v němž opětovně poukázal na své rozhodnutí ze dne 17. 12. 2002, č. j. OSZ-118827-19/VD-Bn-2002, podle něhož žalobkyni nenáleží příspěvek za službu. Zdůraznil, že pro přezkoumání pravomocného rozhodnutí mohl být v době od 14. 9. 2006 využit právní názor Nejvyššího správního soudu (sp. zn. 3 As 14/2006). Podle tohoto právního názoru nebylo možné postupovat před 14. 9. 2006. Dále žalovaný uvedl, že o přiznání příspěvku za službu nemohlo být opakovaně rozhodováno, jestliže nedošlo k opakovanému skončení služebního poměru z důvodu, který by případný nový nárok na příspěvek za službu založil. Rozhodnutí o tom, že žalobkyni nenáleží příspěvek za službu, nemohlo být za účinnosti zákona č. 186/1992 Sb. zrušeno ani podle § 135 a 136 tohoto zákona, neboť takové řízení bylo podle § 227 odst. 1 věty druhé zákona č. 361/2003 Sb. zastaveno dnem

1. 1. 2007 přímo ze zákona. Své sdělení žalovaný opět uzavřel konstatováním, že žádosti žalobkyně nelze vyhovět.

Ve všech právě uvedených případech je třeba považovat sdělení žalovaného za rozhodnutí v materiálním smyslu, neboť vždy se jedná o evidentní, jasnou a srozumitelnou negativní reakci orgánu veřejné moci na vznesený nárok. Ve všech případech bylo ve sděleních žalovaného výslovně konstatováno, že žádosti žalobkyně není možné vyhovět, což bylo podpořeno i – byť povětšinou 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.

K tomu se sluší upozornit i na to, že žaloba na ochranu proti nečinnosti je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu právním prostředkem subsidiárním, a neměla by tedy přicházet v úvahu tam, kde se žalobce mohl domoci ochrany „klasickou“ cestou, tedy v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, což je případ všech tří rozhodnutí o návrzích sub a) – c). Pokud tedy žalobkyně mínila dosáhnout věcného soudního přezkumu své záležitosti, měla zvolit jiný žalobní typ, než učinila. Ostatně žalobkyně se mohla bránit již proti rozhodnutí z roku 2002, podle něhož jí dále nenáleží příspěvek za službu. Leč proti tomuto rozhodnutí nepodala ani řádný opravný prostředek – odvolání.

Co se týče žalobní námitky, podle níž byl žalovaný povinen zahájit přezkumné řízení podle § 94 správního řádu z roku 2004, je třeba uvést, že správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí tehdy, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. Jiný postup stanovil jak zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších předpisů, tak i zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, který prvně uvedený zákon s účinností od 1. 1. 2007 nahradil.

Zákon č. 186/1992 Sb. upravoval - ve vztahu k přezkumu pravomocných rozhodnutí přezkumnému řízení podle § 94 správního řádu - konkurující mimořádný opravný prostředek „přezkoumávání pravomocných rozhodnutí“ (§ 135 a 136); zákon č. 361/2003 Sb. upravuje *mutatis mutandis* institut „přezkumné řízení“ (§ 193). Z dikce jmenovaných ustanovení obou zákonů je patrné, že shodně jako v případě přezkumného řízení podle § 94 správního řádu z roku 2004 (a dříve institutu přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65-68 správního řádu z roku 1967) se jedná o řízení konstruované jako řízení zahajované z moci úřední, nikoli zahajované podáním podnětu. Z toho plyne, že na použití takového mimořádného opravného prostředku není právní nárok. Tudíž shledá-li správní orgán po prošetření podnětu, že zde nejsou důvody pro zrušení či změnu přezkoumávaného rozhodnutí, nevydává rozhodnutí, nýbrž jen o tom vyrozumí toho, kdo podnět podal, neformálním sdělením.

Ve vztahu k rozhodnutí ze dne 17. 12. 2002, č. j. OSZ-118827-19/VD-Bn-2002, podle něhož žalobkyni nenáleží příspěvek za službu, tedy žalovaný neměl povinnost

zahájit a vést řízení o přezkoumání pravomocného rozhodnutí (přezkumné řízení) a tedy ani neměl povinnost vydat rozhodnutí, jímž by zrušil nebo změnil jmenované pravomocné rozhodnutí z roku 2002. Tudíž ani v tomto směru nelze hovořit o nečinnosti žalovaného.

Ostatní žalobní námitky směřují nad rámec posouzení nečinnosti žalovaného, tudíž se jimi nelze v tomto řízení zabývat.

Rovněž není na místě za nastalé procesní situace, kdy Nejvyšší správní soud byl nucen v posuzované věci postupovat *ex officio*, zabývat se námitkami obsaženými v kasační stížnosti. Přesto Nejvyšší správní soud považuje za potřebné obecně (tedy bez bližšího vztahu k posuzované věci) podotknout, že i tehdy, kdy správní orgán má za to, že v řízení o žádosti je vůči předmětu žádosti vztyčena překážka *rei iudicatae*, nezbavuje jej to povinnosti o takové žádosti rozhodnout.

Nad rámec uvedených úvah považuje Nejvyšší správní soud za vhodné učinit poznámku k vlivu judikatury Nejvyššího správní soudu (zde rozsudek sp. zn. 3 As 14/2006, na nějž žalobkyně opakovaně poukazovala již ve svých podáních určených žalovanému) na správní řízení pravomocně ukončená před vyslovením (či změnou) právního názoru Nejvyššího správní soudu. V této souvislosti lze plně odkázat na stanovisko právní doktríny: „*Důležitou a související otázkou je problém časové působnosti nově vysloveného právního názoru, tedy zda má nový právní názor vyslovený v novém rozhodnutí účinky retrospektivní nebo prospektivní. Je nepochybné, že v českém systému existuje v zásadě pouze incidentní retrospektiva, tedy aplikace nové soudem utvořené (dotvořené) normy na všechny kauzy aktuálně před soudy probíhající, stejně jako na všechny žaloby podané po dni vynesení nového právního názoru. Incidentní retrospektiva současně vylučuje mimořádné opravné prostředky typu obnovy řízení proti pravomocným rozhodnutím jen z důvodu změny judikatury, a to jak v řízení před obecnými soudy, tak v řízení správním.*“ [Bobek, M., Kühn, Z., Polčák, R. (eds.), *Judikatura a právní argumentace. Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*, Praha 2006, s. 48]. K tomu lze připomenout i rozhodnutí bývalého Nejvyššího soudu sp. zn. 15043/37, publ. jako Boh. F 8766/37 (poukazují na ně i autoři citované publikace), podle něhož důvodem obnovy řízení není ani změna judikatury správního soudu.

K tímž závěrům o temporálních účincích změn v judikatuře, což je situace srovnatelná se vznikem (vytvořením) judikatury (zaujetí právní názoru k otázce dosud soudně neřešené), opakovaně dospěl i současný Nejvyšší správní soud: „*Změna či zpřesnění judikatury není dostatečným důvodem pro využití mimořádných opravných prostředků ve věcech týkajících se stejného právního problému, které však byly před vydáním usnesení rozšířeného senátu pravomocně skončeny ve správním řízení a proti kterým nebyla v odpovídající lhůtě podána správní žaloba - obdobně viz např. nález ÚS ze dne 1. 3. 2004, sp. zn. IV. ÚS 792/02, Sb. n. u. ÚS, sv. 32, č. 31, s. 281 či nález ÚS ze dne 15. 4. 2004, sp. zn. IV. ÚS 178/03, Sb. n. u. ÚS, sv. 33, č. 20, s. 417... Soudy rozhodující ve správním soudnictví však mají povinnost od okamžiku vyhlášení rozhodnutí rozšířeného senátu podle tam zaujatého právního názoru postupovat ve všech probíhajících a v budoucnu zahájených řízeních.*“ (viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86, publ. pod č. 1764/2009 Sb. NSS).

Vzhledem k tomu, že v projednávané věci žalovaný rozhodnutí vydal a povinnost přezkoumat pravomocné rozhodnutí, resp. povinnost takové přezkumné řízení zahájit a vydat v něm rozhodnutí žalovaný nemá, Nejvyšší správní soud napadený rozsudek v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. žalobu odmítl, neboť nebyly splněny podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný.

Stěžovatel též požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti bez odkladu poté, co mu byl spis městským soudem předložen, nebylo již třeba o návrhu na přiznání odkladného účinku rozhodovat.

O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, jestliže byla žaloba odmítnuta.

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

V Brně dne 30. června 2009

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu