



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **JUDr. M. D.**, zast. Mgr. Michalem Vogelem, advokátem, se sídlem Sokolovské nám. 1, Liberec, proti žalované: **Policie České republiky, Policejní prezidium**, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 12. 2012, č. j. 5 A 123/2012 - 70,

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 :

Rozsudkem ze dne 6. 12. 2012, č. j. 5 A 123/2012 - 70, zamítl Městský soud v Praze žalobu žalobce na ochranu proti nečinnosti žalované. Žalobce se v žalobě domáhal, aby soud uložil žalované povinnost vydat rozhodnutí ve věci jeho návrhů ze dne 20. 2. 2012, 7. 3. 2012 a 14. 3. 2012, vedených u žalované pod sp. zn. PPR-4558-6/ČJ-2012-99KP.

V odůvodnění rozsudku soud uvedl, že podle § 44 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“), dojde-li ke zrušení rozhodnutí o skončení služebního poměru příslušníka, jeho služební poměr trvá se všemi nároky. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 4 Ads 89/2011 - 134, však nezrušil rozhodnutí Policie České republiky, ředitele Krajského ředitelství policie Severočeského kraje ve věcech služebního poměru (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 27. 2. 2009, č. j. 5759/2009, jímž byl žalobce propuštěn ze služebního poměru, a proto se řízení o

propuštění žalobce ze služebního poměru vrátilo do fáze odvolacího řízení. Žalobce byl tedy nepravomocně propuštěn ze služebního poměru. Podle soudu je podmínkou pro věcné rozhodnutí o žádosti žalobce ze dne 20. 2. 2012 o uvolnění ze služebního poměru ukončení odvolacího řízení vedeného ve věci propuštění žalobce ze služebního poměru. Této žádosti by bylo možné vyhovět pouze tehdy, pokud by v odvolacím řízení bylo zrušeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 27. 2. 2009, jímž byl žalobce propuštěn ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru. Na žádost žalobce ze dne 20. 2. 2012 reagovala žalovaná přípisem ze dne 29. 2. 2012, č. j. PPR-4558-6/ČJ-2012-99KP, v němž žalobci objasnila, že věc se vrátila do fáze řízení o odvolání, a nikoliv do fáze před rozhodnutím o propuštění, jak uváděl v žádosti žalobce, přičemž nelze předjímat výsledky odvolacího řízení. Žalovaná výslovně uvedla, že z tohoto důvodu nelze vyhovět žádosti žalobce o propuštění ze služebního poměru ani dalším uplatněným nárokům. Podle soudu z odpovědi žalované jednoznačně vyplývá, že nelze vyhovět návrhu žalobce na uvolnění ze služebního poměru ani jeho dalším požadavkům; tato reakce navzdory nedostatku formálních náležitostí splňuje materiální požadavky na rozhodnutí správního orgánu.

Soud poukázal na to, že výsluhové nároky, tj. nárok na odchodné a nárok na výsluhový příspěvek, jsou podmíněny skončením služebního poměru, s výjimkou taxativně uvedených případů skončení služebního poměru, v nichž nárok na odchodné ani výsluhový příspěvek nevzniká. V době podání žádosti žalobce ze dne 20. 2. 2012 a v době odpovědi žalované na tuto žádost ze dne 29. 2. 2012 nebylo ukončeno odvolací řízení ve věci propuštění žalobce ze služebního poměru. Nebylo tedy možné předjímat, zda žalovaná odvolání zamítne a služební poměr žalobce pravomocně skončí, či zda rozhodnutí o propuštění žalobce zruší a služební poměr žalobce bude trvat. Do doby ukončení odvolacího řízení pak nelze věcně rozhodnout ani o výsluhových a dalších nárocích, uplatněných v žádosti ze dne 20. 2. 2012.

Soud uvedl, že v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí, přičemž podle žalované nebylo odvolání dosud skončeno. Soud podotkl, že i v případě, že by v mezidobí, tj. po podání vyjádření žalované ze dne 29. 10. 2012, již bylo ukončeno odvolací řízení, jednalo by se o natolik krátké časové období, že nemohly nastat nedůvodné průtahy v rozhodování, v nichž by bylo možné spatřit nečinnost správního orgánu ve smyslu § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Soud navíc vyslovil názor, že příslušným k vyřízení žádosti žalobce ze dne 20. 2. 2012 není Policejní prezidium České republiky, jemuž byla žádost žalobce ze dne 20. 2. 2012 adresována a který je jako žalovaná označena správní žalobou na ochranu proti nečinnosti, nýbrž ředitel Krajského ředitelství policie Severočeského kraje ve věcech služebního poměru, tj. správní orgán prvního stupně, jenž vydal rozhodnutí ze dne 27. 2. 2009 o propuštění žalobce ze služebního poměru. Soud tuto část argumentace uzavřel tak, že neshledal nečinnost žalované ve věci žádosti žalobce ze dne 20. 2. 2012.

Soud neshledal důvodnou ani část žaloby, v níž se žalobce domáhal uložení povinnosti žalované vydat rozhodnutí ve věci jeho návrhů ze dne 7. 3. 2012

pokračování

a ze dne 14. 3. 2012. Těmito žádostmi žalobce urgoval rozhodnutí o své předchozí žádosti ze dne 20. 2. 2012 a navíc v žádosti ze dne 7. 3. 2012 uvedl: „*Je možné také, že přijmete jiná řešení, že zůstanu ve služebním poměru do Vašeho nového rozhodnutí a bude mi vyplácena polovina mého platu. Do doby než bude takto rozhodnuto, žádám o urychlené vyplacení mých náležitostí*“, a v žádosti ze dne 14. 3. 2012 uvedl: „*Dále žádám, abych byl do doby, než bude rozhodnuto Vaší osobou, bylo změněno rozhodnutí ze dne 27. 2. 2009 a byl jsem podle zákona O služebním poměru pouze postaven mimo výkon služby se služebním příjmem ve výši 50%...*“. Podle soudu žalobce v žalobě své požadavky uplatněné v žádostech ze dne 7. 3. 2012 a ze dne 14. 3. 2012 blíže nerozvedl a neuvedl, na základě jakých ustanovení měla být žalovaná povinna o uvedených žádostech vydávat rozhodnutí ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Žádal-li žalobce změnu rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru ze dne 27. 2. 2009, pak lze takový požadavek hodnotit jako návrh ve vedeném odvolacím řízení. Soud neshledal ani v případě těchto žalobcových žádostí nečinnost žalované. Ze všech uvedených důvodů soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Ve včasné kasační stížnosti žalobce (dále též „stěžovatel“) uvedl, že byl dne 27. 2. 2009 propuštěn ze služebního poměru, přičemž proti tomuto rozhodnutí podal odvolání a proti rozhodnutí žalované o odvolání i správní žalobu. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 4 Ads 89/2011 - 134, byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze i rozhodnutí žalované, jíž byla věc vrácena k dalšímu řízení s tím, že mají být provedeny stěžovatelem navrhané důkazy. Stěžovatel poté v rámci řízení o propuštění ze služebního poměru podal žalované dva návrhy na možné řešení situace, na něž žalovaná nereagovala. To však nebylo předmětem žaloby na ochranu proti nečinnosti, neboť žaloba se týkala toliko ochrany proti nečinnosti žalované ve věci propuštění ze služebního poměru.

Podle stěžovatele byla žalovaná povinna provést důkazy, které uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku. Proti nečinnosti žalované v této věci, tzn. proti neprovádění uvedených důkazů, podával stěžovatel stížnosti a nakonec i správní žalobu. Žalovaná na podněty stěžovatele odpověděla, že rozhodne po provedení důkazů do 90 dnů. Poté, co tato lhůta nebyla splněna, podal stěžovatel žalobu na ochranu proti nečinnosti. Stěžovatel poukázal na to, že od doby vrácení věci žalované k dalšímu řízení uplynulo již deset měsíců a nebyl proveden žádný důkaz, resp. jediný úkon, což podle stěžovatele představuje neodpovídající průtah v řízení.

Stěžovatel poukázal na to, že průtahy mohou mít značný dopad na rozhodnutí ve věci samé. Jelikož se jedná o záležitost více než čtyři roky starou, mohou mít další prodlevy negativní vliv na kvalitu svědeckých výpovědí. Neprovádění navrhaných důkazů označil stěžovatel za cílené a záměrné, neboť důkazy nebyly provedeny při prvním projednání v roce 2009 ani nyní. Obdobná situace je i s listinnými důkazy, přičemž hrozí, že ohledně některých již uplyne skartační lhůta. Žalovaná neodstranila průtahy v řízení, ač stěžovatel činil příslušné návrhy. Soud se pak nechal svést návrhy a podáními, které nesouvisely s řízením o propuštění ze služebního poměru. Neměl přitom přezkoumávat návrhy stěžovatele na postavení mimo službu, odstupné apod., neboť stěžovatel v žalobě tyto skutečnosti toliko zmiňoval, aby věrně popsal situaci. Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 12. 2012, č. j. 5 A 123/2012 - 70, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry Městského soudu v Praze a poukázala na to, že prodloužení odvolacího řízení je způsobeno zejména procesní aktivitou stěžovatele, jenž navrhuje značné množství svědeckých výpovědí. Pokud jde o podání stěžovatele ze dne 20. 2. 2012, 7. 3. 2012 a 14. 3. 2012, byla podle žalované řádně vyhodnocena a bylo na ně reagováno. Žalovaná proto navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež byly stěžovatelem v kasační stížnosti uplatněny. Neshledal přitom vady, k nimž by podle § 109 odst. 4 s. ř. s. musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Z listin předložených v řízení před Městským soudem v Praze zjistil Nejvyšší správní soud následující pro věc podstatné skutečnosti:

Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 4 Ads 89/2011 - 134, byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2010, č. j. 10 Ca 198/2009 - 92, a dále bylo zrušeno i rozhodnutí Policie České republiky, policejního prezidenta ze dne 26. 5. 2009, č. j. PPR-8603-6/ČJ-2009-99KP, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie Severočeského kraje ve věcech služebního poměru ze dne 27. 2. 2009, č. j. 5759/2009. Tímto rozhodnutím byl žalobce podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru propuštěn ze služebního poměru příslušníka Policie České republiky.

Přípisem ze dne 20. 2. 2012 požádal stěžovatel o uvolnění ze služebního poměru ke dni 20. 2. 2012 a dále požádal o úhradu finanční újmy na služebním příjmu za období od 9. 2. 2009 do 20. 2. 2012, o proplacení nečerpaní dovolené za roky 2009, 2010 a 2011, o výplatu odchodného v plné výši a o stanovení služební výsluhy.

Přípisem ze dne 29. 2. 2012, č. j. PPR-4558-6/ČJ-2012-99KP, žalovaná stěžovateli sdělila, že jeho propuštění ze služebního poměru bylo vráceno do fáze odvolacího řízení, kde bude zapotřebí vypořádat se s vyloučenými vadami řízení. Žalovaná dále uvedla, že jelikož stěžovatel v současné době není ve služebním poměru příslušníka Policie České republiky, nelze vyhovět jeho žádosti o propuštění ze služebního poměru ani dalším uplatněným požadavkům.

Přípisem ze dne 7. 3. 2012 podal stěžovatel žalované stížnost na nekonání ve věci podání ze dne 20. 2. 2012, a současně i podání obsahující žádost o potvrzení důležitých skutečností v návaznosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu.

V přípise ze dne 14. 3. 2012 stěžovatel žalované zejména uvedl výčet návrhu důkazů pro odvolací řízení ve věci jeho propuštění ze služebního poměru bez konkrétních procesních návrhů.

Dopisem ze dne 4. 5. 2012 žalovaná stěžovateli sdělila, že jsou soustřeďovány jím navrhované důkazní materiály, jež budou sloužit pro nové rozhodnutí o odvolání.

pokračování

Dále stěžovatele upozornila na to, že lhůta pro rozhodnutí odvolacího orgánu v délce 90 dní je lhůtou pořádkovou a její případné prodloužení nezpůsobuje právní důsledky.

Přípisem ze dne 21. 5. 2012 stěžovatel sdělil, že po poradě s právníkem zamýšlí podat správní žalobu na ochranu proti nečinnosti žalované. Dále uvedl, že trvá na tom, aby s ohledem na jeho zdravotní stav výsledky svědků v odvolacím řízení probíhaly v místě jeho bydliště v České Lípě. Dne 9. 7. 2012 zaslal stěžovatel žalované přípis nazvaný jako „Stížnost na nekonání ve věci písemnosti ze dne 4. 5. 2012 pod Č. j. PPR - 8603-27/ČJ-2009-0099 KP“.

Dne 13. 7. 2012 podal stěžovatel u Městského soudu v Praze správní žalobu proti nečinnosti žalované, v níž se domáhal uložení povinnosti žalované vydat rozhodnutí ve věci jeho návrhů ze dne 20. 2. 2012, 7. 3. 2012 a 14. 3. 2012, vedených u žalované pod sp. zn. PPR-4558-6/ČJ-2012-99KP.

Podle stěžovatele Městský soud v Praze nesprávně posoudil, že žaloba na ochranu proti nečinnosti žalované se týká její nečinnosti ohledně podání ze dne 20. 2. 2012, 7. 3. 2012 a 14. 3. 2012, zatímco stěžovatel je přesvědčen o tom, že se žalobou domáhal ochrany proti nečinnosti žalované ve věci vydání rozhodnutí o svém odvolání proti rozhodnutí Policie České republiky, ředitele Krajského ředitelství policie Severočeského kraje ve věcech služebního poměru ze dne 27. 2. 2009, č. j. 5759/2009.

Nejvyšší správní soud se s touto kasační námitkou neztotožnil. Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. „[t]en, 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. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek“. Podle § 80 odst. 3 s. ř. s. „[ž]aloba kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat a) označení věci, v níž se žalobce ochrany proti nečinnosti domáhá, b) vylíčení rozhodujících skutečností, c) označení důkazů, jichž se žalobce dovolává, d) návrh výroku rozsudku. Je zapotřebí poukázat na to, že soudy rozhodující ve správním soudnictví jsou vázány návrhem výroku rozsudku, což znamená, že zásadně mohou rozhodnout toliko o tom, čeho se žalobce v návrhu výroku rozsudku dovolává. Vázanost soudu žalobním petitem zdůraznil Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197, dostupném na www.nssoud.cz.

V žalobě na ochranu proti nečinnosti žalované ze dne 29. 6. 2012 stěžovatel navrhl vydání následujícího výroku rozsudku: „Soud ukládá žalované povinnost vydat rozhodnutí ve věci návrhů žalobce ze dne 20. 2. 2012, 7. 3. 2012, 14. 3. 2012, vedených u žalovaného pod sp. zn. PPR-4558-6/ČJ-2012-99KP. Žalovaný je povinen uhradit žalobkyni náklady řízení.“ V této žalobě ani v žádném dalším podání, které stěžovatel činil vůči soudu v průběhu žalobního řízení, neuvedl, že by se žalobou na ochranu proti nečinnosti domáhal vydání rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí ve věci svého propuštění ze služebního poměru. V podání ze dne 5. 8. 2012, založeném na č. 1. 12 spisu Městského soudu v Praze sp. zn. 5 A 123/2012, stěžovatel pouze zmínil, že dosud nebyl realizován rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 4 Ads 89/2011 - 134. Veškeré další argumenty však vázal k tvrzené nečinnosti žalované ohledně písemnosti ze dne 20. 2. 2012, kdy požádal o uvolnění

ze služebního poměru, přiznání odchodného a výsluhového příspěvku, a dále ohledně písemností ze dne 7. 3. 2012 a 14. 3. 2012. Uvedených podání se týkaly i listinné důkazy, které stěžovatel v žalobním řízení předložil. Podotýká se, že stěžovatel byl již od počátku řízení před Městským soudem v Praze zastoupen advokátem, jenž sepsal i předmětnou žalobu. Také z tohoto důvodu nebyl dán důvod pochybovat o tom, zda se stěžovatel opravdu domáhal vydání v žalobě navrhovaného rozsudku. Za situace vázanosti stěžovatelem navrženým výrokem rozsudku, jenž navíc nebyl v rozporu se samotným textem žaloby ani dalším podáním stěžovatele v téže věci, a nebyl tedy důvod pochybovat o úmyslu stěžovatele domáhat se ochrany proti nečinnosti žalované právě ohledně těchto jeho podání, postupoval Městský soud v Praze správně, když zkoumal nečinnost žalované pouze ve vztahu k podáním stěžovatele ze dne 20. 2. 2012, 7. 3. 2012 a 14. 3. 2012.

Až v kasační stížnosti poprvé tvrzenou nečinností žalované ohledně vydání rozhodnutí o odvolání stěžovatele ve věci jeho propuštění ze služebního poměru se Městský soud v Praze nemohl zabývat, neboť byl při svém rozhodování vázán žalobním návrhem, v němž stěžovatel takový postup nenavrhl. K tomu Nejvyšší správní soud podotýká, že správní soudnictví je založeno na zásadě dispozitivní, tedy řízení se zahajuje pouze na návrh, rozsah přezkumu soudu určuje navrhovatel (žalobce) a soud tedy není bez dalšího oprávněn při svém rozhodování jít nad rámec žalobního návrhu. Z tohoto důvodu se Nejvyšší správní soud nezabýval jednotlivými tvrzeními stěžovatele v kasační stížnosti, týkajícími se údajných průtahů a nečinnosti žalované v řízení o odvolání proti rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie Severočeského kraje ve věcech služebního poměru ze dne 27. 2. 2009, č. j. 5759/2009, neboť žaloba stěžovatele směřovala na ochranu proti nečinnosti žalované týkající se jiných podání žalobce, než bylo odvolání proti rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru.

Věc lze uzavřít tak, že Městský soud v Praze zamítl žalobu v souladu se zákonem, přičemž Nejvyšší správní soud po přezkoumání jeho rozhodnutí neshledal žádné pochybení při aplikaci hmotného či procesního práva. Ze všech uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., neboť neúspěšnému stěžovateli náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalované v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec její běžné 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 18. dubna 2013

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu