



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobce: **Ing. J. T.**, zastoupeného Mgr. Liborem Hubáčkem, advokátem, sídlem Malé náměstí 73, Benešov, proti žalovanému: **ministr obrany**, sídlem Tychonova 1, Praha 6, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 3. 2016, č. j. 78-5/2016-7542KM, a proti rozhodnutí státního tajemníka Ministerstva obrany ze dne 12. 1. 2016, č. j. 27-4/2016-7542, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 4. 2020, č. j. 5 Ad 7/2016 - 32,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 4. 2020, č. j. 5 Ad 7/2016 - 32, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Žalobce byl vojákem z povolání a jeho služební poměr zanikl k 31. 12. 2003. Dne 15. 12. 2015 adresoval státnímu tajemníkovi podání, kterým opětovně uplatnil své finanční nároky související s existencí a zánikem služebního poměru dle zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání. Žalobce konkrétně žádal o zaplacení služby konané nad základní týdenní dobu služby v měsících květen a srpen až prosinec roku 2003, doplacení rozdílů služebních platů a úpravu výsluhových náležitostí, dodatečné udělení řádné dovolené za prosinec 2003 a za rok 2002, dodatečné udělení dnů služebního volna k hledání zaměstnání, zaplacení hodin samostudia anglického jazyka, zrušení rozhodnutí, jímž byl žalobci snížen osobní příplatek za duben až prosinec 2003, odškodnění za diskriminaci z důvodu národnosti, zaplacení výkonu služby v době přestávek ve službě, spojení řízení o všech uplatněných nárocích, nahlédnutí do spisů a o provedení důkazů ve věci, které vypočetl v příloze č. 1 žádosti.

[2] Státní tajemník žalobci odpověděl přípisem ze dne 12. 1. 2016. V přípise připustil, že v mezidobí byl přehodnocen výklad zákonných ustanovení ve věcech služebního poměru. Upozornil však na zásadu právní jistoty vážící se k běhu procesních lhůt. Zdůraznil, že v případě žalobce již veškeré lhůty na přezkum stavu uběhly a nelze je navrátit.

[3] Žalobce dále podal k ministru obrany další žádost datovanou dne 18. 1. 2016, v níž požadoval zaslat stejnopisy výroků spolu s vyznačením doložek právních mocí ve správních řízeních o jeho žádostech ve věcech služebního poměru, které byly podány ve dnech 29. 8. 2003, 5. 2. 2004, 12. 2. 2004, 27. 5. 2004, 15. 7. 2004, 22. 10. 2007, 29. 9. 2009 a 15. 12. 2015. Dále žalobce podal k ministru obrany stížnost datovanou 24. 1. 2016, jelikož nesouhlasil se způsobem vyřízení své žádosti ze dne 15. 12. 2015 státním tajemníkem.

[4] Tuto stížnost i s žádostí ze dne 18. 1. 2016 ministr obrany vyřídil přípisem ze dne 1. 3. 2016, ve kterém odmítl rozhodovat o jakýchkoli nárocích žalobce ze služebního poměru, neboť o nich již bylo rozhodnuto, a postup státního tajemníka shledal správným.

[5] Žalobce se u Městského soudu v Praze domáhal vyslovení nicotnosti, případně zrušení rozhodnutí ministra obrany ze dne 1. 3. 2016 a státního tajemníka ministerstva obrany ze dne 12. 1. 2016.

[6] Městský soud na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2013, č. j. 6 Ans 11/2012 - 50, a usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 11. 2015, sp. zn. III. ÚS 1257/13, týkajících se vyřízení žalobcovy žádosti o nárocích ze služebního poměru ze dne 29. 9. 2009, konstatoval, že žalobce v žádosti ze dne 15. 12. 2015 uplatnil zcela totožné nároky jako v žádosti ze dne 29. 9. 2009, a přípis ze dne 1. 3. 2016 je pouhým neformálním sdělením o tom, že ministr obrany nebude vydávat o nárocích uplatněných žalobcem v žádostech ze dne 15. 12. 2015 a ze dne 18. 1. 2016 žádné rozhodnutí, čímž tento přípis není způsobilý sám o sobě zasáhnout do práv žalobce. Přípis ministra ze dne 1. 3. 2016 tak dle soudu nesplňuje materiální znak rozhodnutí, nelze jej proto považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Městský soud proto žalobu proti tomuto přípisu odmítl.

[7] Přípis státního tajemníka ze dne 12. 1. 2016 městský soud naopak za rozhodnutí v materiálním smyslu považoval. Státní tajemník jím žalobci sdělil, že jeho nároky neuznává, neboť je považuje za promlčené. Soud nezjistil datum doručení tohoto přípisu žalobci, musel s ním však být seznámen nejpozději dne 24. 1. 2016, kdy psal stížnost proti tomuto rozhodnutí. Jelikož žalobce podal žalobu proti tomuto rozhodnutí až dne 1. 4. 2016, byla podána po uplynutí dvouměsíční lhůty, tedy opožděně. Proto ji městský soud taktéž odmítl.

[8] Nadto soud žalobce upozornil, že Ústavní soud ve výše citovaném usnesení dospěl k závěru o promlčení veškerých nároků žalobce souvisejících s jeho služebním poměrem uplatněných předchozí žádostí ze dne 29. 9. 2009. S ohledem na totožnost nyní uplatněných nároků uvedený závěr plně dopadá i na posuzovanou věc.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[9] Proti usnesení městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

pokračování

[10] Ke sdělení státního tajemníka ze dne 12. 1. 2016 stěžovatel uvádí, že podáním žádosti bylo zahájeno správní řízení dle správního řádu. Soud nezkoumal, zda toto rozhodnutí splňuje požadavky na rozhodnutí v případě kumulace nároků, či zda se jedná o nicotný akt. Sdělení navíc není náležitě odůvodněno, a je tedy nepřezkoumatelné. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem soudu o opožděnosti žaloby, neboť správní řízení je dvoustupňové, tvoří jeden celek a i v případě, že by byla žaloba podána do dvou měsíců, nebyla by přípustná z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků. Toto sdělení navíc nenabýlo právní moci, neboť proti němu bylo v zákonné lhůtě podáno odvolání/rozklad, a řízení tak pokračovalo.

[11] K úkonu žalovaného ze dne 1. 3. 2016 stěžovatel namítá, že se jedná o rozhodnutí o odvolání, které však žalovaný řádně neodůvodnil a neprovedl přezkum odvoláním napadeného rozhodnutí. Další vadou je dle stěžovatele nepředložení správního spisu odvolacímu orgánu, neboť nebyl veden, jak uvedl žalovaný ve vyjádření k žalobě.

[12] I pokud by stěžovatelovy nároky byly totožné s nároky dříve uplatněnými a dřívější rozhodnutí o nich byla pravomocná, měli žalovaný i soud posoudit stěžovatelovu žádost ze dne 15. 12. 2015 jako žádost o nové rozhodnutí podle § 101 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a nerozšiřovat použití překážky věci rozhodnuté ve správním řízení na věci, v nichž dříve došlo k zamítnutí téhož návrhu či žádosti účastníka řízení (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 1. 2019, sp. zn. II. ÚS 752/18).

[13] Dále stěžovatel nesouhlasí se závěrem soudu o promlčení svých nároků a svůj nesouhlas odůvodňuje. Stěžovatel také vytýká soudu, že neprojednal v žalobě uvedené námitky týkající se vad správního řízení a neprovedl navržené důkazy.

[14] Městský soud dle stěžovatele odmítl jeho žalobu nezákonně. Stěžovatel nesouhlasí s posouzením aktu žalovaného ze dne 1. 3. 2016 jako neformálního sdělení s odkazem na rozsudek č. j. 6 Ans 11/2012 - 50. Tento rozsudek není přílehlavý, neboť se jednalo o nečinnostní žalobu. Konstatování soudu je v rozporu s jeho hodnocením, že odpověď státního tajemníka ze dne 12. 1. 2016 je rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s., proti kterému bylo podáno odvolání/rozklad, takže napadené sdělení musí být rozhodnutím o odvolání podle § 90 správního řádu s tím, že sice nemá náležitosti stanovené správním řádem, ale zasáhlo stěžovatelovu právní sféru. Stěžovatel tak namítá, že postupem soudu bylo porušeno jeho právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

[15] Stěžovatel závěrem navrhuje přednostní projednání věci dle § 56 odst. 1 s. ř. s., neboť je pokročilého věku a rád by se dožil spravedlivého řešení uplatněných nároků.

[16] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s rozhodnutím městského soudu a uvedl, že o stěžovatelových nárocích již bylo rozhodnuto.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[18] Poté přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Soud dále ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k

nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[19] Městský soud vyšel při posouzení žaloby z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2013, č. j. 6 Ans 11/2012 - 50, a usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 11. 2015, sp. zn. III. ÚS 1257/13. Je však třeba předeslat, že těmito rozhodnutími nebyl bezpodmínečně vázán, neboť se nejednalo o rozhodnutí v téže věci (ke kasační závaznosti srovnej usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, č. 1723/2008 Sb. NSS). Rozhodnutí se týkala vyřízení stěžovatelovy žádosti o nárocích ze služebního poměru ze dne 29. 9. 2009. Nejvyšší správní soud v dané věci nepovažoval přípis žalovaného, kterým reagoval na stěžovatelovu žádost, za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. a uvedl, že žalovaný o obdobných nárocích již dříve rozhodl, neměl proto povinnost o nich rozhodovat znovu a nebyl nečinný. Ústavní soud tento závěr korigoval tak, že aby žalovaný neměl povinnost o nárocích znovu rozhodovat, muselo by se jednat o nároky totožné, nikoliv obdobné. Zároveň však poukázal na skutečnost, že uplatněné nároky by byly v každém případě promlčené s ohledem na uplynutí lhůty podle § 161 odst. 1 zákona o vojácích z povolání. Na promlčení nároků ministr obrany upozornil stěžovatele již v dopisu ze dne 11. 12. 2007. Ústavní soud tak uzavřel, že ačkoliv způsob vypořádání s jednotlivými nároky nebyl zcela správný, v konečném důsledku by stěžovatelově žádosti nemohlo být vyhověno.

[20] Služební poměr vojáků z povolání podle zákona o vojácích z povolání a nároky z něj vyplývající mají veřejnoprávní povahu. Dle § 65 odst. 1 s. ř. s. *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.* Rozšířený senát již v usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, vyložil, že za rozhodnutí v tomto smyslu je třeba považovat, resp. že žalobní legitimace je dána v případě, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká stěžovatelovy právní sféry.

[21] Městský soud v napadeném usnesení s odkazem na výše uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu konstatoval, že o totožných stěžovatelových nárocích již bylo dříve rozhodnuto, přesto jeden ze žalovaných úkonů považoval za rozhodnutí, druhý ovšem nikoliv. Takové posouzení však Nejvyšší správní soud považuje za rozporné. Pokud by městský soud skutečně postupoval v intencích výše uvedených soudních rozhodnutí týkajících se stěžovatelovy žádosti z roku 2009, musel by dospět k závěru, že pokud již bylo o totožných žádostech stěžovatele rozhodnuto, nebylo povinností správních orgánů o nových žádostech opětovně rozhodovat, a proto jsou oba přípisy (jak přípis státního tajemníka ze dne 12. 1. 2016, tak přípis ministra ze dne 1. 3. 2016) pouhými sděleními stěžovateli, že v jeho věci již bylo rozhodnuto (lhostejno zda s rekapitulací rozhodovacích důvodů či nikoliv), a proto nebude vydáváno další rozhodnutí.

[22] Posoudil-li však městský soud přípis státního tajemníka ze dne 12. 1. 2016 jako rozhodnutí o žádosti stěžovatele ze dne 15. 12. 2015, není zřejmé, proč úkon ministra ze dne 1. 3. 2016 nepovažoval za rozhodnutí o odvolání proti němu. V přípisech z let např. 2004 a 2009 ministerstvo stěžovatele informovalo, že o jím uplatněných nárocích se

pokračování

nevydává rozhodnutí. V přípisu ze dne 12. 1. 2016 však státní tajemník uvedl, že ministerstvo v průběhu času přehodnotilo výklad ustanovení týkajících se řízení ve věcech služebního poměru, a to s ohledem na soudní judikaturu (k tomu jak stěžovatel, tak žalovaný odkazovali na věc vedenou u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 7 As 53/2014). I z tohoto vyjádření je zřejmé, že ministerstvo obrany si bylo vědomo, že ve věcech nároků vojáků z povolání má probíhat správní řízení a má být vydáno rozhodnutí. Povinnosti vydat rozhodnutí není možné se zprostit s odkazem na soudní rozhodnutí vydaná v jiném řízení, ač se týkala téhož účastníka řízení, a to zejména za situace, kdy v mezidobě sám správní orgán dospěl k závěru, že o nárocích vyplývajících ze služebního poměru má být vedeno správní řízení.

[23] Městský soud se nadto v této souvislosti (kdy jeden přípis posoudil jako rozhodnutí, druhý však již nikoliv) nijak nezabýval otázkou vyčerpání opravných prostředků proti rozhodnutí státního tajemníka jako podmínky přípustnosti žaloby dle § 68 písm. a) s. ř. s. Jakkoliv je obecně nadbytečné, aby soud v případě naplnění kteréhokoli z důvodů pro odmítnutí žaloby dle § 46 s. ř. s. posuzoval splnění dalších podmínek projednatelnosti žaloby, v nyní projednávané věci bylo posouzení podmínky vyčerpání opravných prostředků potřebné pro její úzké sepětí s podmínkou včasnosti žaloby, kterou soud neměl za splněnou.

[24] Z výše uvedených důvodů je usnesení městského soudu nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost spočívající ve vnitřní rozpornosti odůvodnění. To ovšem nebrání přezkumu dílčích závěrů městského soudu.

[25] Stěžovateli je nutno přisvědčit, že zamítnutí jeho předchozí žádosti netvoří překážku věci rozhodnuté a nezbavuje tak správní orgán povinnosti o nově podané žádosti rozhodnout. Dle § 48 odst. 2 správního řádu lze přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost z téhož důvodu téže osobě pouze jednou. Toto ustanovení tak překážku věci rozhodnuté omezuje pouze na rozhodnutí, jimiž bylo přiznáno právo či uložena povinnost. Pokud tedy správní orgán rozhodl negativně o žádosti či návrhu účastníka řízení, nic tomuto účastníkovi nebrání podat žádost opětovně. K tomu stěžovatel správně poukazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 1. 2019, sp. zn. II. ÚS 752/18, ve kterém Ústavní soud dospěl k totožnému závěru s tím, že rozšiřování této překážky nad rámec zákonné úpravy i na věci, v nichž dříve došlo k zamítnutí téhož návrhu či žádosti účastníka řízení, není možné a zakládalo by porušení práva na soudní a jinou právní ochranu zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny.

[26] Z výše uvedených důvodů neobstojí závěr městského soudu, že v případě odpovědi ministra obrany ze dne 1. 3. 2016 se nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Na tento přípis je nutno nahlížet jako na rozhodnutí o opravném prostředku, který stěžovatel proti rozhodnutí státního tajemníka podal. Tomuto závěru nebrání ani označení podání, jímž stěžovatel proti rozhodnutí tajemníka brojil, ani skutečnost, že v něm ministr reagoval i na jiné stěžovatelovo podání. I včasnost žaloby je v takovém případě třeba posuzovat podle tohoto naposled vydaného rozhodnutí žalovaného.

[27] Zároveň je třeba uvést, že důvodem pro odmítnutí stěžovatelovy ústavní stížnosti sp. zn. III. ÚS 1257/13 jako zjevně neopodstatněné byla primárně skutečnost, že Ústavní soud shledal jeho nároky promlčenými. Jeho žádostem proto nemohlo být vyhověno a případné zrušení rozhodnutí správních orgánů by nemohlo vést k jinému, pro stěžovatele příznivějšímu, výsledku. Nejvyšší správní soud proto v nyní projednávané věci není vázán

zjevně nesprávným výkladem překážky věci rozhodnuté ve správním řízení, který v usnesení sp. zn. III. ÚS 1257/13 zaujal mimo rámec vlastních rozhodovacích důvodů Ústavní soud.

[28] Ztotožňuje-li se městský soud se závěry o promlčení stěžovatelových nároků (neboť jak z předchozího rozsudku Nejvyššího správního soudu, tak z usnesení Ústavního soudu vyplývá, že o stěžovatelových předchozích žádostech bylo rozhodnuto a všechny žádosti – jak dřívější, tak nyní řešená z roku 2015, se vztahují ke služebnímu poměru ukončenému v roce 2003), je na něm, aby posoudil, zda důvodem pro zamítnutí žaloby není skutečnost, že s ohledem na skutkové okolnosti případu napadená rozhodnutí, i přes nedostatky, které zjevně vykazují, nezkracují stěžovatele na jeho právech. Nejedná se však o otázku přípustnosti žaloby, jak již Nejvyšší správní soud vyložil výše. Pro přípustnost žaloby postačí, je-li stěžovatelem tvrzené zkrácení na právech myslitelné, zatímco závěr o tom, zda skutečně došlo ke zkrácení na právech, je otázkou důvodnosti žaloby.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.), v němž je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[30] Vzhledem k tomu, že bylo napadené usnesení zrušeno, rozhodne městský soud v dalším řízení rovněž o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 24. března 2021

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu