



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **Ing. Bc. P. M.**, zastoupeného JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem, sídlem Bubeníčкова 502/42, Brno, proti žalovanému: **ministr vnitra**, sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 1. 2018, č. j. MV-127423-6/SO-2017, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 4. 2021, č. j. 8 Ad 4/2018 - 61,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Žalobce byl od 1. 9. 1992 do 31. 1. 2003 ve služebním poměru příslušníka Policie ČR. Od 1. 2. 2003 byl ve služebním poměru vojáka z povolání.

[2] Rozhodnutím ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra ze dne 8. 12. 2008 byla podle § 213 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, za použití § 206 a § 207 odst. 2 zákona o služebním poměru žalobci stanovena povinnost vydat bezdůvodné obohacení získané na výsluhovém příspěvku za dobu od 1. 2. 2003 do 31. 12. 2006 v celkové výši 287 560 Kč.

[3] Odvolání proti tomuto rozhodnutí bylo zamítnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 19. 5. 2009.

[4] Na základě žalobcovy žaloby Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 9. 1. 2013, č. j. 9 Ca 214/2009-51, pro porušení procesních práv zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 5. 2009 a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení.

[5] Rozhodnutím ze dne 10. 10. 2013 žalovaný znovu zamítl odvolání stěžovatele a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[6] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 8. 8. 2017, č. j. 5 Ad 24/2013-56, zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 10. 2013 i rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 8. 12. 2008 pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, a věc dle § 78 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), vrátil žalovanému k dalšímu řízení, přičemž v tomto řízení byl žalovaný vázán právním názorem soudu. *„S ohledem na skutečnost, že postup správního orgánu I. stupně nelze žádným způsobem v odvolacím řízení zhojit, jak je uvedeno shora, přistoupil soud dle § 78 odst. 3 s. ř. s. i ke zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tj. rozhodnutí ředitele odboru sociálního zabezpečení ministerstva vnitra ze dne 8. 12. 2008, č. j. OSZ-6425-14/VD-Je-2008. Je následně na správním orgánu I. stupně, aby ve věci řádně zahájil se žalobcem řízení dle § 178 odst. 2 písm. b) zákona o služebním poměru a umožnil mu uplatnit veškerá jeho procesní práva ještě před vydáním rozhodnutí ve věci.“*

[7] Správní orgán I. stupně znovu rozhodl dne 4. 10. 2017 o povinnosti vydat bezdůvodné obohacení.

[8] Rozhodnutím ze dne 22. 1. 2018 žalovaný zamítl odvolání žalobce a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[9] Rozhodnutí o odvolání žalobce napadl žalobou, v níž namítal, že žalovaný v napadeném rozhodnutí nerespektoval závazný právní názor, podle něž bylo na správním orgánu I. stupně, aby řádně zahájil se žalobcem řízení dle § 178 odst. 2 písm. b) zákona o služebním poměru a umožnil mu uplatnit veškerá procesní práva před vydáním rozhodnutí ve věci. Namítal, že doručením rozhodnutí ze dne 8. 12. 2008 nemohlo dojít k zahájení správního řízení. Po zrušujícím rozsudku městského soudu ze dne 8. 8. 2017, č. j. 5 Ad 24/2013-56, je možné za zahájení správního řízení považovat až přípis Ministerstva vnitra ze dne 22. 8. 2017. K zahájení správního řízení tak došlo více než 9 let od okamžiku, kdy bylo zrušeno rozhodnutí služebního funkcionáře, na jehož základě byl žalobci vyplacen výsluhový příspěvek. Žalovaný nesprávně uzavřel, že námitka promlčení nároku je nedůvodná.

[10] Městský soud dospěl k závěru, že služební orgány závazný názor vyjádřený v rozsudku městského soudu ze dne 8. 8. 2017, č. j. 5 Ad 24/2013-56, respektovaly. Konstatování, že je na správním orgánu I. stupně, aby ve věci řádně zahájil řízení se žalobcem a umožnil mu uplatnit veškerá jeho procesní práva ještě před vydáním rozhodnutí ve věci, je nutno vykládat v celém kontextu odůvodnění rozsudku. Smyslem bylo, aby správní orgán I. stupně umožnil žalobci úplné uplatnění všech procesních práv, která jsou se zahájením řízení spojena, před vydáním rozhodnutí. Přípisem ze dne 22. 8. 2017 (*„Poučení o právech účastníka řízení“*) správní orgán I. stupně žalobce poučil,

pokračování

jaká práva mu v probíhajícím řízení o vydání bezdůvodného obohacení získaného na příspěvku za službu náleží, a stanovil žalobci přiměřenou lhůtu k uplatnění těchto práv.

[11] Městský soud rozlišil procesní a hmotněprávní aspekty rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 8. 12. 2008. Ve smyslu procesním zahájil správní orgán I. stupně doručením tohoto rozhodnutí žalobci správní řízení o vydání bezdůvodného obohacení získané na příspěvku za službu. Hmotněprávní důsledky rozhodnutí ze dne 8. 12. 2008 se váží k výroku rozhodnutí a spočívají ve stanovení povinnosti žalobci vydat bezdůvodné obohacení v částce 287 560 Kč. V důsledku rozsudku městského soudu ze dne 8. 8. 2017, č. j. 5 Ad 24/2013-56, došlo ke zrušení hmotněprávních účinků, tj. výroku rozhodnutí, avšak jeho již nastalé procesní účinky byly zachovány.

[12] K tvrzení žalobce, že teprve přípisem ze dne 22. 8. 2017 došlo k zahájení řízení, neboť teprve tímto úkonem prvostupňový orgán umožnil žalobci využít procesních práv, městský soud uvedl, že je nutno odlišovat oznámení zahájení řízení účastníkovi a poučení účastníka o jeho právech a povinnostech. Tyto dva úkony nemusí být nutně spojeny.

[13] K námitce týkající se promlčení uplatněného nároku městský soud s odkazem na rozsudek městského soudu ze dne 9. 1. 2013, č. j. 9 Ca 214/2009-51, uvedl, že lhůta k uplatnění nároku na vydání bezdůvodného obohacení začala běžet dne 29. 8. 2008, kdy nabylo právní moci rozhodnutí ze dne 17. 4. 2008. První úkon ve věci správní orgán I. stupně učinil dne 13. 12. 2008, správní orgán I. stupně tedy učinil vůči žalobci úkon v promlčecí lhůtě.

[14] S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2016, č. j. 10 Ads 74/2016-28, městský soud uvedl, že po dobu soudního řízení správního se promlčecí doba stavěla. S ohledem na to, že úprava promlčení v zákoně o služebním poměru není, bylo nutno analogicky užít § 112 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Dle náhledu městského soudu musí být § 112 občanského zákoníku z roku 1964 vykládán širěji a pro případ soudního řízení správního musí zahrnovat všechny subjekty, kterým svědčí majetkové právo, bez ohledu na to, zda se nachází v pozici žalobce či žalovaného správního orgánu. Opačný výklad by vedl k závěru, že v případě, kdy bezpečnostní sbor uplatňuje vůči příslušníku majetkové právo, by příslušník mohl svým, a to i bezdůvodným a opakovaným podáváním správních žalob způsobit zánik tohoto práva a bezpečnostní sbor by nikdy nemohl úspěšně uplatňovat vůči svým příslušníkům svá majetková práva. Po dobu soudního řízení se proto promlčecí doba podle § 112 občanského zákoníku z roku 1964 stavěla a tříletá promlčecí doba v projednávaném případě neuplynula.

[15] Městský soud doplnil, že promlčecí doba neběžela ani po dobu správního řízení. Správní orgány po celou dobu vedení správního řízení uplatňovaly vůči žalobci právo na vydání bezdůvodného obohacení, jiný způsob prosazení práva na vydání bezdůvodného obohacení vůči žalobci právní předpisy neumožňovaly. Za situace, kdy správní orgány vůči žalobci uplatňovaly právo na vydání bezdůvodného obohacení, nemohla promlčecí doba plynout.

[16] Námitkami žalobce, jež byly uplatněny až při ústním jednání a které spočívaly v odkazu žalobce na námitky uplatněné v žalobě z roku 2013, v poukazu na tři rozhodnutí z roku 2007 ve věci služebního příspěvku a v tvrzení, že se žalovaný řádně nevypořádal s odvolacími námitkami žalobce, se městský soud s ohledem na § 71 odst. 2 s. ř. s. nemohl zabývat.

[17] Z uvedených důvodů městský soud neshledal žalobu důvodnou a zamítl ji.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[18] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost dle § 102 a násl. s. ř. s.

[19] Kasační stížnost stěžovatel spojil s žádostí o přiznání odkladného účinku. Této žádosti Nejvyšší správní soud vyhověl a odkladný účinek přiznal usnesením ze dne 13. 6. 2021, č. j. 6 As 162/2021-32.

[20] Stěžovatel zdůraznil, že správní orgány obou stupňů nesprávně dovozují, že stěžovatel pozbyl právo na vyplacení příspěvku. Rozhodnutí ze dne 1. 4. 2003 o zrušení rozhodnutí o přiznání příspěvku ze dne 19. 3. 2003, navazující rozhodnutí o nepřiznání příspěvku i rozhodnutí o stanovení povinnosti vydat bezdůvodné obohacení byla nezákonná, neboť byla založena na zpětné aplikaci § 162 odst. 2 zákona o služebním poměru. Správní orgány požadují příspěvek zpět po stěžovateli, který byl v dobré víře ve správnost rozhodovacích aktů.

[21] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, že služební orgány již respektovaly závazný právní názor vyjádřený ve zrušujícím rozsudku městského soudu. Zrušující rozsudek č. j. 5 Ad 24/2013-56 výslovně zavázal žalovaného a správní orgán I. stupně, „aby ve věci řádně zahájil se žalobcem řízení... a umožnil mu uplatnit veškerá procesní práva ještě před vydáním rozhodnutí ve věci.“ Stěžovatel dále nesouhlasí s dílčím závěrem městského soudu, že postačuje, že správní orgán I. stupně zaslal stěžovateli poučení o právech účastníka řízení ze dne 22. 8. 2017, čímž mu umožnil uplatnit procesní práva. V tomto přípisu správní orgán I. stupně v rozporu se závazným právním názorem rozsudku č. j. 5 Ad 24/2013-56 sdělil, že řízení bylo zahájeno dnem, kdy stěžovatel převzal rozhodnutí ze dne 8. 12. 2008. Tímto úkonem nebylo zhojeno to, že řízení nebylo řádně zahájeno. Prvním úkonem s ohledem na zásady spravedlivého procesu nemůže být rozhodnutí ve věci. Rozsudek č. j. 5 Ad 24/2013-56 konstatoval, že správní orgán I. stupně má řízení řádně zahájit.

[22] Stěžovatel namítá, že rozlišování procesních a hmotněprávních aspektů rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 8. 12. 2008 je nesprávné. Napadený rozsudek městského soudu posuzuje věc v rozporu se závěrem rozsudku č. j. 5 Ad 24/2013-56, že rozhodnutím ve věci řízení zahájit v žádném případě nelze. Dle stěžovatele správní řízení nemůže být považováno za zahájené rozhodnutím ze dne 8. 12. 2008. Rozlišení procesních a hmotněprávních aspektů rozhodnutí správního orgánu je v rozporu se závěry rozsudku č. j. 9 Ca 214/2009-51 a č. j. 5 Ad 24/2013-56, a tedy se zásadou legitimního očekávání a povinností rozhodovat ve stejných věcech stejně. Stěžovatel zdůrazňuje, že nelze řízení zahajovat rozhodnutím ve věci samé a teprve potom poučovat o právech.

[23] Městský soud rozsudkem č. j. 5 Ad 24/2013-56 rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 8. 12. 2008 výslovně zrušil, toto rozhodnutí tedy přestalo existovat jak hmotněprávní, tak procesně. Z § 178 odst. 2 písm. b) zákona o služebním poměru nelze dovozovat, že soudem zrušené rozhodnutí po procesní stránce nadále existuje. Senát, který vydal napadený rozsudek č. j. 5 Ad 24/2013-56, vykládá rozsudek jiného senátu, takové odůvodnění není věrohodné. Soud rozhodnutí správního orgánu I. stupně z 8. 12. 2008

pokračování

výslovně výrokem zrušil a dal pokyn řádně řízení zahájit, procesně-právní existence rozhodnutí tedy nemůže obstát.

[24] Stěžovatel nesouhlasí ani s argumentací městského soudu s odkazem na § 65 odst. 1 s. ř. s., k zásahu do práv stěžovatele došlo zejména tím, že řízení nebylo řádně zahájeno a žalobci nebyla poskytnuta procesní práva. Pokud bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně právním úkonem správního orgánu a tento úkon byl soudem zrušen, pak takový úkon vůbec není a nejsou ani účinky, které by mohl vyvolat. Správní řízení je tedy nutné zahájit. Městský soud sám uvádí, že zahájení řízení a poučení o umožnění využít procesní práva jsou dva odlišné instituty a sám dal v předchozím rozsudku č. j. 9 Ca 214/2009-51 výslovný pokyn řízení řádně zahájit a nikoli pouze učinit poučení o právech účastníka.

[25] Stěžovatel brojí rovněž proti závěru ohledně námitky promlčení nároku. Dle stěžovatele je nesprávný závěr, že promlčecí doba počala běžet dne 29. 8. 2008, kdy nabylo právní moci rozhodnutí ze dne 17. 4. 2008, kterým byla zrušena tři rozhodnutí z roku 2007. Rozhodnutí z roku 2007 nárok na příspěvek nestanovila, a nebyla tedy základem jeho vyplacení, stanovila pouze nárok na navýšení příspěvku. V úvahu jako počátek běhu promlčecí doby připadá spíše okamžik doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 1. 4. 2003, kterým bylo zrušeno rozhodnutí o přiznání příspěvku za službu, a případně rozhodnutí ze stejného dne, kterým nebyl příspěvek přiznán. V tom případě promlčecí doba dávno uplynula.

[26] Právo je však již promlčené, i kdyby lhůta počala běžet 29. 8. 2008, neboť stěžovatel nesouhlasí se závěrem, že první úkon ve věci správní orgán učinil dne 13. 12. 2008, kdy bylo doručeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 8. 12. 2008, neboť toto rozhodnutí bylo soudem zrušeno. Tím se aktuální situace liší od situace, o níž bylo rozhodováno rozsudkem č. j. 9 Ca 214/2009-51. Doručením zrušeného prvostupňového rozhodnutí nemohlo dojít k zahájení správního řízení.

[27] S výhradami lze za zahájení správního řízení po zrušujícím rozsudku městského soudu č. j. 5 Ad 24/2013-56 považovat až přípis „Poučení o právech účastníka v řízení“ ze dne 22. 8. 2017 doručený stěžovateli 25. 8. 2017.

[28] Stěžovatel dále namítá, že analogie občanského zákoníku není přiléhavá. Nado § 112 občanského zákoníku z roku 1964 míří zjevně pouze na jednu stranu sporu, a to na stranu, které svědčí nějaké právo a má možnost je vymáhat. Zákonodárce přiznává toto právo věřiteli pouze v případě jeho aktivity. Žalovaný měl postupovat aktivně, řádně a platně, nikoli činit úkony vadné nebo dokonce soudem rušené. Žalovanému ani správnímu orgánu I. stupně nic nebránilo v postupu dle § 112 občanského zákoníku z roku 1964. Žalovaný své právo využil pouze tak, že opakovaně vydával vadná rozhodnutí o vydání bezdůvodného obohacení.

[29] Stěžovatel nesouhlasí s argumentací městského soudu, že nelze připustit výklad, kdy by příslušník sboru mohl svým, a to i bezdůvodným a opakovaným podáváním správních žalob způsobit zánik práva a bezpečnostní sbor by nikdy nemohl úspěšně uplatňovat vůči svým příslušníkům svá majetková práva. Stěžovatel zdůraznil, že z rozsudků č. j. 9 Ca 214/2009-51 a č. j. 5 Ad 24/2013-56 je patrné, že žaloby stěžovatele byly důvodné.

[30] Žalovaný, resp. správní orgán I. stupně uplatnil své právo nejdříve dne 25. 8. 2017 doručením „Poučení o právech účastníka v řízení“. Žádným existujícím, platným a řádným předchozím úkonem tak neučinil, natož aby „řádně“ pokračoval. Tedy, i pokud by počala

promlčecí doba běžet od 29. 8. 2008, řízení o vydání bezdůvodného obohacení bylo zahájeno nejdříve přípisem ze dne 22. 8. 2017 doručeným stěžovateli 25. 8. 2017, promlčecí doba stavěna ve prospěch žalovaného (a správního orgánu I. stupně) nebyla vůbec, neboť až do tohoto okamžiku žádný právně platně existující postup ve smyslu § 112 správní orgány neučinily a nemůže jim být přisuzován postup stěžovatele. I v případě, že by se § 112 občanského zákoníku z roku 1964 na žalovaného aplikoval a promlčecí lhůta byla stavěna v obdobích soudních řízení, byla by stavěna celkem na dobu pouze od 2. 3. 2018 doposud, jelikož teprve úkonem z 25. 8. 2017 správní orgán I. stupně správní řízení zahájil. Předchozí soudní řízení nemohou být brána v úvahu. Námitka promlčení byla důvodná.

[31] Stěžovatel nesouhlasí ani s argumentací městského soudu, že promlčecí doba neběžela ani po dobu správního řízení. Žalovaný nebyl schopen až do 25. 8. 2017 platně zahájit řízení o vydání bezdůvodného obohacení, ač mu byl postup soudem opakovaně vytknut.

[32] Stěžovatel z uvedených důvodů navrhl, aby městský soud rozsudek zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[33] Žalovaný ve vyjádření uvedl, že se ztotožňuje s právními názory městského soudu. Setrval na svém právním názoru, že správní řízení bylo zahájeno doručením rozhodnutí služebního funkcionáře ze dne 8. 12. 2008, a tudíž zastavilo běh promlčecí doby. Zrušením rozhodnutí, jímž bylo zahájeno řízení ve věcech služebního poměru, nezanikají procesní účinky předmětného rozhodnutí, tedy účinky prvního úkonu vůči stěžovateli, kterým bylo zahájeno řízení ve věcech služebního poměru a kterým bylo zároveň uplatněno právo na vydání bezdůvodného obohacení ve výši 287 560 Kč. Podle názoru žalovaného by opačný postup neměl oporu v právních předpisech ani v současné judikatuře. Přijmout argumentaci stěžovatele by vedlo k absurdnímu závěru, že po zrušení rozhodnutí vydaného služebním funkcionářem v I. stupni by se vlastně žádné správní řízení nevedlo. Soud, pokud správní rozhodnutí zruší, není oprávněn výrokem současně stanovit, že se řízení před správními orgány zastavuje. Soud ani v odůvodnění rozsudku č. j. 5 Ad 24/2013-56 nezavázal služební funkcionáře řízení zastavit. Po zrušení správního rozhodnutí a vrácení věci do správního řízení soudem proto nebylo třeba znovu zahajovat správní řízení; právní úprava to nepředpokládá ani neumožňuje. Zrušení rozhodnutí správním soudem je vždy spojeno s vrácením věci žalovanému správnímu orgánu, případně správnímu orgánu I. stupně, pokud je zrušeno též nalézací rozhodnutí.

[34] K otázce promlčení žalovaný odkázal na svoji předchozí argumentaci, usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 18. 7. 2012, sp. zn. 31 Cdo 1103/2010, a na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2016, č. j. 10 Ads 74/2016-28.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

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

[36] Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami,

pokračování

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

[37] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou, že služební orgány nerespektovaly závazný právní názor vyjádřený v rozsudku městského soudu č. j. 5 Ad 24/2013-56.

[38] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s argumentací městského soudu, že větu obsaženou v odůvodnění rozsudku městského soudu č. j. 5 Ad 24/2013-56, podle níž je na správním orgánu I. stupně, aby ve věci řádně zahájil správní řízení se žalobcem, nelze vykládat odtrženě od kontextu celého odůvodnění.

[39] Obecně právní řád (i zákon o služebním poměru) zná případy, kdy je vydání správního rozhodnutí prvním úkonem ve věci, pro řízení ve věci služebního poměru o vydání bezdůvodného obohacení však takový postup zákon nepřipouští. Protože se tak v projednávané věci stalo, městský soud rozsudkem č. j. 5 Ad 24/2013-56 rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil pro podstatné porušení procesních práv stěžovatele. Podstatou závěru městského soudu v rozsudku č. j. 5 Ad 24/2013-56 zjevně byla výhrada vůči skutečnosti, že správní orgán I. stupně jedním a týmž úkonem správní řízení zahájil a zároveň i ve věci rozhodl, aniž to zákon pro toto řízení umožňuje, čímž správní orgán stěžovateli v rozporu se zákonem odňal možnost k uplatnění procesních práv před vydáním rozhodnutí. Podstata právního názoru tedy spočívala v závěru, že zahájení správního řízení a rozhodnutí ve věci nemůže splynout v jeden okamžik, jestliže tuto možnost zákon nepřipouští.

[40] Již v rozsudku ze dne 27. 3. 2014, č. j. 4 Aps 7/2013-25, č. 7/2014 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud výslovně konstatoval: *„Povinnost správního orgánu vydat ve věci rozhodnutí trvá i v případě, že je zrušeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které bylo prvním úkonem v řízení, a věc byla vrácena k dalšímu řízení. Účinek spočívající v zahájení řízení v takovém případě trvá i přes zrušení takového rozhodnutí a řízení musí být formálně ukončeno některým ze způsobů předvídaných zákonem.“* V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud zdůraznil, že jedině tento výklad účastníkům (případně dotčeným osobám) zachovává právo na soudní ochranu. Argumentace městského soudu založená na rozlišení účinků správního rozhodnutí, které bylo prvním úkonem ve věci, je tedy zcela příléhavá a v souladu s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu. Námitka rozporu se zásadou legitimního očekávání a zásadou předvídatelnosti není důvodná.

[41] Přetrvání účinku spočívajícího v zahájení řízení městský soud nedovodil z § 178 odst. 2 písm. b) zákona o služebním poměru, jak mylně interpretuje stěžovatel. Městský soud pouze vysvětlil, že v rozhodnutí ze dne 8. 12. 2008 je jasně konkretizován předmět řízení a jako účastník identifikován stěžovatel a ani § 178 odst. 2 písm. b) zákona o služebním poměru, který nestanoví žádné požadavky na úkon, jímž správní orgán zahajuje řízení ve věci služebního poměru, nebrání závěru o přetrvání účinku spočívajícího v zahájení řízení.

[42] Se stěžovatelem souhlasí Nejvyšší správní soud pouze potud, že k zásahu do jeho práv došlo tím, že zahájení správního řízení a rozhodnutí ve věci správní orgán učinil v jeden okamžik, ačkoliv tuto možnost zákon nepřipouští, čímž správní orgán stěžovateli odňal možnost k uplatnění procesních práv před vydáním rozhodnutí ve věci. S městským soudem se však Nejvyšší správní soud shoduje v názoru, že k zásahu do práv nedošlo

samotnou skutečností zahájení správního řízení. K zásahu do práv stěžovatele totiž došlo odnětím procesních práv účastníka řízení, jež bylo důsledkem skutečnosti, že prvním úkonem v řízení bylo rovnou rozhodnutí ve věci. Právě tato vada byla vadou řízení, pro kterou byla rozhodnutí správních orgánů v předcházejícím soudním přezkumu zrušena. Účelem formalizace postupu správního orgánu ve správním řízení je mj. právě ochrana práv účastníků. Nedostatek spočívající v odnětí procesních práv stěžovateli byl však napraven přípisem ze dne 22. 8. 2017 označeným jako „Poučení o právech účastníka řízení“, v němž správní orgán stěžovatele poučil o jeho procesních právech v řízení ve věci služebního poměru a stanovil mu k uplatnění těchto práv lhůtu 15 dnů.

[43] Důvodnou neshledal Nejvyšší správní soud ani námitku týkající se otázky promlčení nároku.

[44] Podle § 213 odst. 1 zákona o služebním poměru *se za bezdůvodné obohacení považuje prospěch získaný plněním bez právního důvodu, z neplatného právního úkonu nebo z rozhodnutí služebního funkcionáře, které bylo zrušeno. Podle § 213 odst. 2 zákona o služebním poměru bezpečnostní sbor nebo příslušník, který získá bezdůvodné obohacení, je povinen je vydat.*

[45] Podle § 206 odst. 1 zákona o služebním poměru platí, že *právo se promlčí, jestliže nebylo uplatněno ve stanovené lhůtě. K promlčení práva se přihlídně jen v případě, že bezpečnostní sbor nebo účastník, vůči němuž se právo uplatňuje, se práva promlčení dovolá. Promlčené právo nelze v takovém případě přiznat.*

[46] Podle § 206 odst. 2 zákona o služebním poměru *jestliže příslušník uplatní svoje právo a v zahájeném řízení řádně pokračuje, promlčecí lhůta po dobu řízení neběží. To platí i o právu, které bylo pravomocně přiznáno a pro které se vede řízení k nařízení výkonu rozhodnutí.*

[47] Podle § 207 odst. 1 zákona o služebním poměru *lhůta pro uplatnění peněžitých nároků ze služebního poměru činí 3 roky, není-li stanoveno jinak.*

[48] Dle stěžovatele je nesprávný závěr městského soudu, že promlčecí doba počala běžet dne 29. 8. 2008, kdy nabylo právní moci právní moci rozhodnutí ze dne 17. 4. 2008.

[49] Rozhodnutím ze dne 17. 4. 2008 č. 151/2008 žalovaný v přezkumném řízení pro rozpor se zákonem zrušil tři rozhodnutí správního orgánu I. stupně (a to rozhodnutí ze dne 24. 7. 2007, č. j. OSZ-6425-5/VD-Ku-2007, OSZ-6425-6/VD-Ku-2007, OSZ-6425-7/VD-Ku-2007). Právě na základě těchto rozhodnutí byl stěžovateli k jeho žádosti doplacen příspěvek za službu od 1. 2. 2003 do 31. 12. 2006 ve výši 287 560 Kč celkem. Výroky těchto rozhodnutí jsou sice formulovány tak, že jde pouze o valorizaci výše příspěvku za službu k datu 1. 1. 2004, 1. 1. 2005 a 1. 1. 2006, jiný právní podklad však vyplácení příspěvku za službu v období od 1. 2. 2003 do 31. 12. 2006 nemělo. Rozhodnutí ze dne 19. 3. 2003, č. j. OSZ-6425/VD-KI-2003, jímž byl stěžovateli ke dni 1. 2. 2003 přiznán příspěvek za službu, bylo zrušeno rozhodnutím ze dne 1. 4. 2003, č. j. OSZ-6425-1/VD-KI-2003. Rozhodnutím ze dne 1. 4. 2003, č. j. OSZ-6425-2/VD-KI-2003, bylo rozhodnuto o tom, že stěžovateli se příspěvek za službu nepřiznává.

[50] Na základě rozhodnutí z roku 2003, proti nimž směřují úvodní námitky stěžovatele, příspěvek za službu nebyl vyplácen. Obrana stěžovatele, že rozhodnutí z roku 2003 (o zrušení rozhodnutí o přiznání příspěvku ze dne 19. 3. 2003 a rozhodnutí

pokračování

o nepřiznání příspěvku) byla nezákonná, neboť byla založena na zpětné aplikaci § 162 odst. 2 zákona o služebním poměru, není v tomto řízení případná, neboť před městským soudem stěžovatel brojil proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 1. 2018 ve spojení s rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 4. 10. 2017.

[51] Jak vysvětlil městský soud již v rozsudku č. j. 9 Ca 214/2009-51, nárok na vrácení bezdůvodného obohacení je peněžitým nárokem ze služebního poměru a částky vyplacené na příspěvku za službu se staly bezdůvodným obohacením právní mocí rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 4. 2008 č. 151/2008 vydaného v přezkumném řízení.

[52] S právní mocí zrušujícího rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení odpadl ve smyslu § 213 odst. 1 zákona o služebním poměru právní důvod plnění, neboť rozhodnutí služebního funkcionáře bylo zrušeno. Právní moci toto rozhodnutí ze dne 17. 4. 2008 nabylo dne 29. 8. 2008. Od 29. 8. 2008 bylo možné se práva na vydání bezdůvodného obohacení dovolávat, a tedy počala plynout tříletá promlčecí lhůta. Stěžovatelova námitka nesprávnosti závěru městského soudu ohledně počátku běhu promlčecí lhůty proto není důvodná.

[53] Stěžovatel dále nesouhlasil s dílčím závěrem, že žalovaný nárok uplatnil již 13. 12. 2008, přičemž staví na svém přesvědčení, že doručením rozhodnutí ze dne 8. 12. 2008 nedošlo k zahájení správního řízení, neboť rozhodnutí bylo soudem ve správním soudnictví zrušeno. Jak vyplynulo již z odůvodnění uvedeného výše, závěr, že účinek spočívající v zahájení řízení trvá i přes zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně soudem ve správním soudnictví, považuje Nejvyšší správní soud za správný. Městský soud tedy správně konstatoval, že okamžikem uplatnění nároku žalovaného na vydání bezdůvodného obohacení stěžovatelem je okamžik, kdy bylo zahájení správního řízení ve věci oznámeno stěžovateli, konkrétně tedy 13. 12. 2008, kdy bylo stěžovateli doručeno rozhodnutí ze dne 8. 12. 2008.

[54] Nejvyšší správní soud navzdory námitkám stěžovatele souhlasí rovněž s analogickou aplikací § 112 občanského zákoníku z roku 1964 a dílčím závěrem městského soudu, že po dobu řízení před správními soudy se promlčecí doba staví.

[55] Městský soud svůj právní názor opřel o závěry vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2016, č. j. 10 Ads 74/2016-28, v němž se zdejší soud zabýval spornou otázkou plynutí promlčecí doby podle § 18 odst. 2 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti, ve znění do 31. 12. 2008. Stejně jako městský soud, ani Nejvyšší správní soud neshledává důvod se od závěrů vyslovených v uvedeném rozsudku a podpořených i prejudikaturou Nejvyššího správního soudu a judikaturou Nejvyššího soudu (srov. odst. 10 a 11 uvedeného rozsudku) v projednávaném případě odchylovat, neboť argumenty pro analogické použití obdobné normy, jež nastalou situaci upravuje, jsou platné i v projednávaném případě.

[56] V rozsudku č. j. 10 Ads 74/2016-28 Nejvyšší správní soud vysvětlil, že použití analogie je namísto v situacích, kdy aplikovaný zákon je zjevně neúplný a neobsahuje řešení otázky, kterou přitom funkčně řešit musí, přičemž právní řád srovnatelnou normu obsahuje v jiném právním předpise. To platí především v otázkách práva procesního, ale také v otázkách práva hmotného, s právem procesním bezprostředně souvisejících. Takovou otázkou jsou právě i technické aspekty promlčení, včetně otázky stavění běhu promlčecí doby. Pouze takový výklad a používání práva umožňuje, aby právní řád byl

vnitřně uceleným a bezrozporným normativním systémem. Stěžovatel sice namítá, že analogie s § 112 občanského zákoníku z roku 1964 není přílehavá, neuvádí však v tomto ohledu žádné právní argumenty, jimiž by svůj nesouhlas podpořil.

[57] Analogická aplikace srovnatelné normy občanského zákoníku tedy byla v projednávaném případě namístě. S ohledem na přechodné ustanovení § 3036 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, byla analogicky použitelná norma obsažená v § 112 občanského zákoníku z roku 1964, podle níž *uplatní-li věřitel v promlčecí době právo u soudu nebo u jiného příslušného orgánu a v zahájeném řízení řádně pokračuje nebo je-li ohledně jeho práva zahájena mediace podle zákona o mediaci, promlčecí doba neběží od tohoto uplatnění po dobu řízení nebo od tohoto zahájení po dobu mediace. To platí i o právu, které bylo pravomocně přiznáno a pro které byl u soudu nebo u jiného příslušného orgánu navržen výkon rozhodnutí.*

[58] Výklad městského soudu, že pro účely soudního řízení správního není rozhodné, zda se ten, komu svědčí majetkové právo, nachází v postavení žalobce či žalovaného, není v rozporu s jazykovým vyjádřením normy (která hovoří o věřiteli) a je zcela v souladu se smyslem citovaného ustanovení občanského z roku 1964.

[59] Nejvyšší správní soud se ztotožnil i se závěrem městského soudu, že promlčecí doba neběžela ani po dobu správního řízení. Zahájení správního řízení ve věci služebního poměru totiž právě bylo tím způsobem, jakým byl („věřitelem“) uplatněn nárok na vydání bezdůvodného obohacení ve smyslu § 213 odst. 1 zákona o služebním poměru vůči příslušníkovi. Jiný způsob uplatnění právní řád bezpečnostnímu sboru, resp. služebním orgánům nedává. Podstatná vada tohoto správního řízení byla nakonec, jak již bylo konstatováno, na základě rozsudků správních soudů napravena.

[60] Městský soud tedy správně posoudil i námitku promlčení uplatněného nároku jako nedůvodnou. Závěr městského soudu, že tříletá promlčecí doba dle § 207 odst. 1 zákona o služebním poměru dosud neuběhla, shledal Nejvyšší správní soud správným.

IV. Závěr a náklady řízení

[61] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, pročez ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[62] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. listopadu 2022

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu

