



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Langáška a soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **Ing. M. L.**, zastoupená Mgr. Tomášem Krutákem, advokátem, sídlem Revoluční 724/7, Praha 1, proti žalovanému: **ministr vnitra**, sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. prosince 2020 č. j. MV-152940-5/SO-2020, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. listopadu 2022 č. j. 9 Ad 1/2021-35,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. listopadu 2022 č. j. 9 Ad 1/2021-35 **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Ředitel odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra (dále jen „ředitel odboru“) žalobkyni přiznal ode dne 1. ledna 2008 příspěvek za službu (výsluhový příspěvek) ve výši 8 976 Kč měsíčně. Ředitel odboru zároveň rozhodl, že se tento příspěvek od 1. ledna 2009 postupně navyšoval stejným způsobem a ve stejných termínech jako procentní výměra důchodů a že žalobkyni náleží doplatek výsluhového příspěvku od 19. června 2014 (tj. tři roky od podání žádosti o přepočtení výsluhového příspěvku); právo na doplatek za dřívější období bylo s ohledem na § 207 odst. 1 zákona o služebním poměru promlčeno.

[2] Odvolání žalobkyně proti rozhodnutí ředitele odboru v části týkající se doplatku výsluhového příspěvku (tedy promlčení nároku na doplatek za období starší než tři roky od podání žádosti) zamítl žalovaný rozhodnutím označeným v návěti.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž jako žalovaného označila Ministerstvo vnitra.

[4] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) považoval za žalovaného stejně jako žalobkyně Ministerstvo vnitra. Rozsudkem označeným v návěti zrušil rozhodnutí žalovaného a věc vrátil Ministerstvu vnitra k dalšímu řízení. Ohledně věci samé dospěl k závěru, že měl být analogicky aplikován § 142 odst. 4 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, a jeho prostřednictvím § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, a že se nárok na doplatek výsluhového příspěvku nepromlčuje, byl-li dříve výsluhový příspěvek přiznán v nesprávné výši v důsledku nesprávného postupu služebního funkcionáře.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[5] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Namítal, že z judikatury Nejvyššího správního soudu nelze dovodit, že by měl být zákon o důchodovém pojištění ve spojení se zákonem o vojácích z povolání aplikován i v případech, pro něž má zákon o služebním poměru vlastní úpravu. Institut promlčení je přitom v zákoně o služebním poměru upraven komplexně, nejde tedy o mezeru v zákoně. Stěžovatel též zpochybnil závěr městského soudu, že byl žalobkyni původně výsluhový příspěvek přiznán v nižší částce, než v jaké náleží, v důsledku nesprávného postupu služebního funkcionáře, neboť ten rozhodoval podle tehdy platné a účinné vyhlášky, jejíž soulad se zákonem si sám nemohl posoudit.

[6] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti setrvala na názoru, že se měla uplatnit *analogie iuris*. Právní úprava promlčení v zákoně o služebním poměru se nevztahuje na přepočet nesprávně vyčísleného výsluhového příspěvku z důvodu na straně správního orgánu. I v režimu zákona o vojácích z povolání se bez ohledu na obecnou úpravu promlčení v případě nesprávného postupu správního orgánu použije § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná, byť z jiného důvodu, než stěžovatel předestřel v kasační stížnosti [§ 109 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Městský soud totiž jednal jako se žalovaným s nesprávným správním orgánem.

[8] Podle § 69 s. ř. s. je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu žalovaným *správní orgán, který rozhodl v posledním stupni*.

pokračování

[9] Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. května 2015 č. j. Nad 288/2014-58, č. 3257/2015 Sb. NSS, vyplývá, že pojem správního orgánu je třeba vnímat především v rovině kompetenční. Správním orgánem je svazek kompetencí určitého typu. Institucionální uspořádání či dokonce právní osobnost entity, jejíž součástí je uvedený svazek kompetencí, je pro posouzení, zda se u tohoto svazku jedná o správní orgán, zpravidla irelevantní či pouze pomocné kritérium.

[10] Podle § 2 odst. 5 písm. b) zákona o služebním poměru může ministr vnitra na žádost ředitele bezpečnostního sboru pověřit *vedoucího organizační části ministerstva rozhodováním o výsluhovém příspěvku příslušníků*; v tomto případě byl takto pověřen ředitel odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra. Takový vedoucí je s ohledem na § 2 odst. 6 zákona o služebním poměru služebním funkcionářem a právě služební funkcionáři vydávají rozhodnutí v režimu zákona o služebním poměru (srov. zejména část dvanáctou hlavu první a druhou tohoto zákona, které upravují řízení ve věcech služebního poměru). O odvolání potom rozhoduje služební funkcionář nadřízený služebnímu funkcionáři, který napadené rozhodnutí vydal (§ 190 odst. 6 zákona o služebním poměru), v tomto případě ministr vnitra.

[11] Na základě uvedených ustanovení je zřejmé, že kompetenci rozhodovat ve věcech služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů mají jednotliví služební funkcionáři (právě oni jsou těmi „svazky kompetencí“, o kterých se zmiňuje usnesení rozšířeného senátu č. j. Nad 288/2014-58). *Správním orgánem, který rozhodl v posledním stupni*, ve smyslu § 69 s. ř. s. je tedy služební funkcionář (viz zejména rozsudek ze dne 12. září 2018 č. j. 1 As 110/2018-37, č. 3804/2018 Sb. NSS, shodně též rozsudky ze dne 11. října 2018 č. j. 7 As 114/2018-33, ze dne 13. června 2019 č. j. 1 As 8/2018-37 a ze dne 19. ledna 2021 č. j. 4 As 228/2018-66).

[12] Žalobce označil v žalobě jako žalovaného Ministerstvo vnitra a městský soud po celé řízení jednal jako s žalovaným právě s Ministerstvem vnitra. Nejvyšší správní soud však již v rozsudku ze dne 12. října 2004 č. j. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS, konstatoval, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu není žalovaný určen tvrzeným žalobce, nýbrž kogentně zákonem. Městský soud měl tedy jednat jako se žalovaným se správním orgánem, který jím skutečně podle zákona je (tj. s ministrem vnitra), nikoli s tím, kdo byl takto nesprávně označen v žalobě.

[13] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda mohlo mít popsané pochybení vliv na zákonnost rozsudku městského soudu.

[14] Ve většině dosavadní případů nemělo nesprávné určení žalovaného vliv na zákonnost rozsudků krajských soudů, neboť skutečný žalovaný (tj. služební funkcionář) v řízení před krajským soudem fakticky jednal, a mohl se tak k věci vyjádřit (kromě již citovaných rozsudků č. j. 7 As 114/2018-33, 1 As 8/2018-37 a 4 As 228/2018-66 srov. též rozsudky ze dne 27. září 2006 č. j. 2 As 34/2005-61, č. 1014/2007 Sb. NSS, ze dne 31. ledna 2019 č. j. 8 As 34/2017-57, ze dne 26. srpna 2020 č. j. 8 As 160/2018-42 a ze dne 12. října 2020 č. j. 8 As 159/2018-44). Naproti tomu ve výše citovaném rozsudku č. j. 1 As 110/2018-41 Nejvyšší správní soud shledal, že tehdejší žalovaná (náměstkyně ministryně obrany pro řízení sekce správní) nedostala možnost v řízení vystupovat, neboť městský soud v dané věci adresoval veškerou komunikaci Ministerstvu obrany, za něž

jednal zaměstnanec pověřený ministrem obrany, tedy subjektem, který nebyl pasivně procesně legitimován ani nemohl za skutečně pasivně procesně legitimovaný subjekt (náměstkyni ministryně obrany pro řízení sekce správní) jednat.

[15] Nyní posuzovaný případ se podobá spíše situaci řešené v rozsudku č. j. 1 As 110/2018-41.

[16] Podle § 33 odst. 5 s. ř. s. *jedná za správní orgán jeho vedoucí, popřípadě jiná osoba k tomu oprávněná podle vnitřních předpisů*.

[17] V řízení před městským soudem za Ministerstvo vnitra jednal ředitel odboru sociálního zabezpečení (tedy služební funkcionář, jenž ve věci žalobkyně rozhodoval v prvním stupni). Jeho oprávnění jednat za ministerstvo městský soud nijak neověřoval a spokojil se bez dalšího s jeho tvrzením, že vyplývá z čl. 31b odst. 1 písm. j) organizačního řádu Ministerstva vnitra, vydaného nařízením Ministerstva vnitra a společným služebním předpisem náměstka ministra vnitra pro státní službu a státního tajemníka v Ministerstvu vnitra č. 23/2016, ve znění NMV č. 32/2019. Organizační řád je dostupný na <https://www.mvcr.cz/clanek/poskytnuti-informace-organizacni-rad-mv-narizeni-c-23-2016-ze-dne-30-cervna-2016.aspx>.

Podle něj je předmětem činnosti odboru sociálního zabezpečení *„jednání v řízení před soudy za ministerstvo v případech, kdy ředitel odboru rozhodoval ve věcech služebního poměru o výsluhovém příspěvku, pokud není pověřením ministra vnitra stanoveno jinak“* (zde i dále v textu zvýraznil Nejvyšší správní soud). Jak ovšem plyne z čl. 19 odst. 3 písm. b) organizačního řádu Ministerstva vnitra, ředitel odboru *„zastupuje v rozsahu působnosti útvaru ministerstva, v jehož čele stojí, ministerstvo při jednáních navenek, pokud toto nespadá do kompetence ministra vnitra, náměstka pro státní službu, státního tajemníka nebo náměstka ministra vnitra pro řízení sekce“*.

[18] V řízení před městským soudem tedy na straně žalovaného vystupovala osoba, která byla vnitřním předpisem ministerstva oprávněna jednat za Ministerstvo vnitra (v případech, které *nespadají do kompetence ministra vnitra – sic!*) – nikoli za ministra vnitra, se kterým měl městský soud v souladu s § 69 s. ř. s. jednat jako se žalovaným. Za takové situace však nelze dovodit, že by městský soud alespoň fakticky jednal s tím, kdo skutečně je žalovaným správním orgánem (pro ilustraci lze poukázat na řízení o kasační stížnosti, v němž za žalovaného jedná ředitelka odboru právního Ministerstva vnitra, která předložila pověření podepsané ministrem vnitra k jednání v řízení před soudy mimo jiné za služební funkcionáře Policie České republiky, což lze vztáhnout i na ministra vnitra jako služební funkcionáře pro příslušníky policie, mezi něž žalobkyně před skončením služebního poměru patřila).

[19] Pochybení městského soudu se promítlo i do zrušujícího výroku jeho rozsudku. Městský soud totiž (správně) zrušil rozhodnutí ministra vnitra ve věci služebního poměru, avšak věc (nesprávně) vrátil k dalšímu řízení Ministerstvu vnitra (jež považoval za žalovaného). Městský soud tedy věc vrátil k dalšímu řízení orgánu, který k vedení řízení o výsluhovém příspěvku žalobkyně vůbec není příslušný.

[20] Nelze tak učinit jiný závěr, než že řízení před městským soudem bylo zatíženo vadou, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

pokračování

Tato skutečnost zároveň Nejvyššímu správnímu soudu brání, aby se vyjádřil k podstatě sporu mezi účastníky řízení. Nejprve totiž musí ministr vnitřně dostat možnost vyjádřit se k ní v řízení před městským soudem.

[21] Tento rozsudek se může jevit jako formalismus, neboť na straně jedné sice nelze vyloučit teoretickou možnost jiného právního náhledu na základě vyjádření orgánu, který měl být správně považován za žalovaného, na straně druhé však nelze vyloučit, že jeho vyjádření bude stejné, nebo dokonce podané toutéž osobou, kterou k tomu žalovaný přistě přímo pověří. Nyní rozhodující šestý senát ale nemohl ignorovat právní závěry vyplývající zejména z citovaného rozsudku č. j. 1 As 110/2018-41 a současně nenalezl argumenty k překonání dosavadní judikatury v rozšířeném senátu Nejvyššího správního soudu.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud tedy vyhověl důvodné kasační stížnosti žalovaného, zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.), v němž bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[23] Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 10. května 2023

JUDr. Tomáš Langášek, LL.M.
předseda senátu