



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Mgr. Bc. L. Š.**, zast. JUDr. Janem Salmonem, advokátem, se sídlem Revoluční 763/15, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo obrany**, se sídlem Tychonova 221/1, Praha 6, o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2023, č. j. 9 A 112/2022-38,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2023, č. j. 9 A 112/2022, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce v žalobě na ochranu proti nečinnosti, v níž jako žalovanou označil ministryni obrany, uvedl, že dne 16. 5. 2022 podal žádost o doplacení náhrady zvýšených životních nákladů (dále též „NZŽN“) za období 1. 8. 2017 – 31. 7. 2018, a to v návaznosti na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2020, č. j. 6 Ad 15/2017-136, a rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2021, č. j. 6 As 350/2020-88, kterými byla pro nezákonnost zrušena rozhodnutí služebních orgánů, jimiž byl žalobce předčasně přeložen ze svého působení na zahraničním pracovišti na systemizovaném služebním místě *vedoucí starší důstojník-specialista Mnohonárodního sboru severovýchod (Štětín – Polsko) Zahraničního pracoviště Mons*.

[2] O žádosti žalobce služební orgán do dnešního dne věcně nerozhodl, ani ji nepostoupil jinému služebnímu orgánu. Dne 2. 12. 2022 byl žalobci doručen neformální dopis ze dne 23. 11. 2022, č. j. MO 502509/2022-134, kterým náčelník Generálního štábu Armády České republiky (tedy jiný služební orgán, než kterému byla žádost adresována)

nároky vznesené žalobcem zamítl. Dopis neměl formální náležitosti správního rozhodnutí, nebyl úkonem učiněným ve správním řízení, a nemá tak žádnou relevanci. Podle žalobce však věc měla být projednána ve správním řízení, jehož výsledkem mělo být vydání správního rozhodnutí.

[3] V replice ze dne 13. 2. 2023 žalobce uvedl, že podobnou věcí byla žádost žalobce o doplacení NZŽN za období od 1. 8. 2015 do 31. 7. 2017, kterou služební orgány ve správním řízení zamítly, načež Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 28. 4. 2022, č. j. 9 Ad 4/2019-16, jejich rozhodnutí zrušil.

[4] Městský soud v Praze nadepsaným rozsudkem žalobu zamítl. Na základě nálezů Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 1/19, a usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 14. 1. 2022, č. j. Konf 11/2018-64, přisvědčil stanovisku žalovaného, že žádost žalobce, resp. v ní uplatněný nárok, na náhradu majetkové újmy/náhradu škody spadá do režimu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád) (dále též „zákon č. 82/1998 Sb.“), a nikoliv do režimu části sedmé zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání. Podstatným shledal, že se žalobce domáhá doplacení náhrady částky, kterou by pravděpodobně obdržel nebýt nezákonných rozhodnutí žalovaného. Žalovaný se navíc žádostí žalobce o doplacení NZŽN za předmětné období zabýval, jak vyplývá ze sdělení ze dne 23. 11. 2002, č. j. MO 502509/2022-1304, vyjádření žalovaného a obsahu spisového materiálu, kdy ji posoudil podle zákona č. 82/1998 Sb. Nedůvodný je poukaz žalobce na rozsudek městského soudu ze dne 28. 4. 2022, č. j. 9 Ad 4/2019-45, neboť jím bylo rozhodováno ve věci žádosti žalobce ze dne 25. 3. 2018 o doplacení NZŽN za období, kdy žalobce působil na zahraničním pracovišti ve Štětíně předtím, než byl (nezákonně) odvolán zpět do ČR. Oproti nyní projednávané věci soud proto rozhodoval podle zákona o vojácích z povolání. Krajský soud uzavřel, že spory vzniklé v souvislosti s uplatněním žalobcova nároku na náhradu škody, která mu měla být způsobena výše uvedeným nezákonným rozhodnutím, přísluší projednat soudu v občanském soudním řízení, neboť o nárocích podle zákona č. 82/1998 Sb. rozhodují právě soudy v civilním řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Namítl zmatečnost spočívající v tom, že v napadeném rozsudku je jako žalovaný uvedeno Ministerstvo obrany, které však nemůže být žalovaným služebním orgánem podle zákona o vojácích z povolání, a není tak v posuzované věci pasivně legitimováno. Pokud soud uzavřel, že věc má být posouzena v režimu zákona č. 82/1998 Sb., pak měl žalobu usnesením odmítnout.

[6] Stěžovatel se domáhal vydání rozhodnutí ve správním řízení podle příslušných ustanovení zákona o vojácích z povolání. Správní orgán se nemůže zbavit povinnosti reagovat na podání v intencích správního řádu a namísto vydání rozhodnutí ve věci samé, případně rozhodnutí procesní povahy vyřídit žádost formou dopisu, který navíc podepsala osoba, která není ve věci příslušná jednat. Nevydáním rozhodnutí o žádosti ve správním řízení se žalovaná ministryně dopustila nečinnosti. Předmětná žádost je typově podobná

pokračování

jiným žádostem vojáků z povolání, např. žádostem o proplacení služebních pohotovostí nebo přesčasů. Podobně by zajisté byla projednána i žádost o doplacení služebního platu po zrušení nezákonného rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru. V takovém případě by služební orgány zcela jistě nepostupovaly podle zákona č. 82/1998 Sb. Z judikatury NSS, která se věnuje důsledkům zrušení rozhodnutí služebních orgánů, zejména o propuštění ze služebního poměru, s účinky *ex tunc*, vyplývá, že se v takových případech počítá s povinností doplacení služebního příjmu a všech dalších finančních náležitostí přímo služebními orgány ve správním řízení. Naopak z ní nevyplývá, že by se podobné případy měly řešit v řízení o náhradě škody způsobené nezákonným rozhodnutím podle zákona č. 82/1998 Sb. Služební orgány po zrušení svých nezákonných rozhodnutí měly automaticky přistoupit ke komplexnímu narovnání závadného stavu a uvést věc do stavu, jaký by existoval, kdyby nezákonná rozhodnutí nebyla vydána.

[7] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku stěžovatel spatřuje v tom, že se městský soud nevyjádřil k argumentaci stěžovatele a neuvedl, proč předmětný nárok považuje za nárok na náhradu škody ani v čem se tento nárok liší např. od žádosti o doplacení služebního platu poté, co je zrušeno pro nezákonnost rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru. Podle stěžovatele by nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím mohl vzniknout pouze v případě zrušení správního rozhodnutí s účinky *ex nunc*, což není tento případ. Dále se soud nevypořádal s procesním postupem žalované, která by, pokud by se jednalo o náhradu škody, měla ve správním řízení rozhodnout o jeho zastavení a věc postoupit Ministerstvu obrany k vyřízení jako žádost podle zákona č. 82/1998 Sb.

[8] Nezákonný je podle žalobce rovněž výrok o náhradě nákladů řízení. Žalobě mělo být buď vyhověno a žalobci měla být přiznána plná náhrada nákladů řízení, nebo měla být žaloba odmítnuta a v takovém případě mělo být rozhodnuto o vrácení zaplaceného soudního poplatku.

[9] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval kasační námitkou stěžovatele, v níž namítl zmatečnost napadeného rozsudku spočívající v tom, že je v něm jako žalovaný uvedeno

Ministerstvo obrany, které však nemůže být žalovaným služebním orgánem podle zákona o vojácích z povolání, a není tak v posuzované věci pasivně legitimováno.

[13] Pokud by totiž městský soud jednal jako s žalovaným se správním orgánem, který nebyl v řízení pasivně legitimován, chyběly by podmínky řízení, za nichž by městský soud mohl meritorně rozhodnout a kasační stížností napadený rozsudek by byl stížen vadou zmatečnosti podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. V této souvislosti lze poukázat např. na rozsudek ze dne 19. 6. 2007, č. j. 5 Ans 3/2007-55, v němž zdejší soud uvedl že „za situace, kdy byl v řízení před krajským soudem žalovaným nesprávně určený subjekt, který nebyl v řízení pasivně legitimován (...) chyběly podmínky řízení ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., a napadené rozhodnutí krajského soudu je proto zmatečné.“

[14] Podle § 2 odst. 2 zákona o vojácích z povolání, *právní úkony ve věcech služebního poměru jménem České republiky činí služební orgány, kterými jsou prezident republiky (dále jen "prezident"), ministr obrany (dále jen "ministr") a v rozsahu určeném rozkazem prezidenta nebo rozkazem ministra velitelé, náčelníci, ředitelé a jiní vedoucí zaměstnanci.*

[15] V posuzované věci žalobce žalobou na ochranu proti nečinnosti, v níž jako žalovaného označil ministryni obrany, reagoval na přípis generálmajora Ing. Karla Řehky, náčelníka Generálního štábu Armády České republiky ze dne 23. 11. 2022, č. j. MO 502509/2022 – 1304, v němž stěžovatele na základě pověření ministryně obrany informoval, že ministryně obrany dne 16. 11. 2022 jeho žádosti o doplacení NZŽN za období 1. 8. 2017 – 31. 7 2018 se zákonným úrokem z prodlení ode dne splatnosti každé jednotlivé částky náhrady do zaplacení nevyhověla a uvedl argumenty, proč tak učinila.

[16] Na základě výše uvedeného má Nejvyšší správní soud za to, že ve věci žádosti jako správní (služební) orgán jednala ministryně obrany, což ostatně koresponduje s § 2 odst. 2 zákona o vojácích z povolání, podle kterého ministr obrany jakožto služební orgán činí právní úkony ve věcech služebního poměru. Stěžovatel tudíž postupoval zcela správně, když v žalobě jako žalovaného označil ministryni obrany. Podle § 79 odst. 2 s. ř. s. je žalovaným v řízení o žalobě proti nečinnosti ten správní orgán, který má dle žalobního tvrzení požadované rozhodnutí vydat, přičemž stěžovatel v žalobě jako žalovanou označil právě ministryni obrany.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[17] Z výše uvedeného vyplývá, že městský soud pochybil, pokud jako žalovaného v tomto řízení označil Ministerstvo obrany a s ním také v celém řízení jako s žalovaným jednal namísto ministryně obrany. Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo než rozsudek městského soudu dle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako zmatečný zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení, aniž by se mohl zabývat ostatními námitkami stěžovatele, jež směřují do merita věci. Za této procesní situace proto zdejší soud již jen stručně konstatuje, že stěžovatelem namítanou nepřezkoumatelnost kasační stížností napadeného rozsudku neshledal, neboť městský soud se s argumentací stěžovatele vypořádal a zdůvodnil, proč žalobě nevyhověl.

[18] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním

pokračování

soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém rozhodnutí ve věci městský soud rozhodne i o náhradě nákladů 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 13. prosince 2023

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu