



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Ivo Pospíšila a Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Ing. M. J.**, zastoupeného JUDr. Janem Kláilem, advokátem se sídlem Lukavická 2012/22, Plzeň, proti žalovanému: **Velitel vzdušných sil**, se sídlem Vítězné náměstí 1500/5, Praha 6, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 7. 2024, č. j. MO 548626/2024-3031, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 1. 2025, č. j. 29 Ad 14/2024 - 84,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 1. 2025, č. j. 29 Ad 14/2024 - 84, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se žádostí ze dne 25. 8. 2008 domáhal doplacení platu spolu s příslušenstvím za období, kdy byl určován k plnění úkolů LZS (letecké záchranné služby) a SAR (služby pátrání a záchrany), a to od založení 233. vrtulníkové letky v Plzni-Líních v roce 1998 až do okamžiku podání žádosti. O žádosti žalobce opakovaně rozhodovaly příslušné správní orgány. Jejich rozhodnutí byla soudy ve správním soudnictví několikrát zrušena. Naposledy se tak stalo rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 13. 10. 2021, č. j. 29 Ad 16/2019 - 207, v němž tento soud dovodil oprávněnost nároků žalobce (závěr krajského soudu následně aproboval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 10. 2022, č. j. 8 As 364/2021 - 69).

[2] V návaznosti na citovaný zrušující rozsudek krajského soudu vydal velitel útvaru 2427 Sedlec, Vícenice u Náměstě nad Oslavou (dále jen „VÚ 2427 Sedlec“) rozhodnutí ze dne 18. 12. 2023, č. j. MO 983756/2023-2427 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž opětovně rozhodl o žádosti žalobce ze dne 25. 8. 2008. Výrokem I rozhodnutí přiznal

žalobci plat spolu s úrokem z prodlení za období tří let před podáním žádosti, výrokem II rozhodl podle § 161 odst. 1 a 2 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, o promlčení nároků žalobce na doplacení ušlého platu za období do 30. 6. 2005, výrokem III pak nevyhověl žádosti žalobce o rozšíření nároku za období po roce 2008, a to z důvodu, že se má jednat o samostatné správní řízení, které bylo vedeno u jiného správního orgánu a není součástí probíhajícího řízení.

[3] Odvolání proti výrokům II a III prvostupňového rozhodnutí žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 7. 2024, č. j. MO 548626/2024-3031 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl.

II. Rozsudek krajského soudu

[4] Žalobce brojil proti napadenému rozhodnutí správní žalobou, kterou Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) v záhlaví specifikovaným rozsudkem zamítl. Připomněl, že v posuzované věci již není sporu o oprávněnosti nároku co do jeho základu. S ohledem na datum podání žádosti však dospěl ve shodě s žalovaným k závěru, že nárok za období do 30. 6. 2005 je promlčen.

[5] V druhé části rozsudku se krajský soud věnoval otázce rozšíření žádosti z roku 2011. Usoudil, že pokud správní orgány nevyhověly žádosti žalobce s odkazem na to, že se o ní vede jiné řízení, počínaly si v souladu se zákonem. Argumentaci žalovaného, že podání žalobce bylo postoupeno k vyřízení jinému správnímu orgánu (byť procesně vadně), který jej o nevyhovění žádosti vyrozuměl – tj. vydal ve věci rozhodnutí (byť formálně nedokonalé), nelze zpochybnit tím, že ve spise v nyní projednávané věci se žádné rozhodnutí o žádosti z roku 2011 nenachází. Dle mínění soudu z ničeho nevyplývá, že by snad správní orgány žalobce utvrzovaly v tom, že budou rozhodovat i o rozšíření žádosti ve vztahu k nárokům po 30. 9. 2008. Uvedeného období se netýkal žádný postup správních orgánů a nebylo předmětem dokazování.

III. Obsah kasační stížnosti

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“).

[7] Nerozporuje již nadále otázku promlčení, ale veškerou svou argumentaci vztahuje k problematice rozšíření žádosti z roku 2011. Ze správního spisu dle jeho mínění vyplývá, že dlouhodobě upozorňoval na podanou žádost a na skutečnost, že o ní nikdy nebylo rozhodnuto. Správní orgány, krajský soud ani Nejvyšší správní soud nikdy netvrdily, že by se tak stalo, žádnou zmínku o rozhodnutí VÚ 8407 Praha-Kbely neobsahuje ani prvostupňové rozhodnutí. Existenci tohoto formálně nedokonalého rozhodnutí dovozuje žalovaný až na základě podkladů z roku 2012 získaných z archivu. Žalovaný si počíná naprosto účelově, neboť nejprve tvrdil, že není postaveno najisto, zda vůbec stěžovatel žádost podal, a následně svoji argumentaci upravil v tom směru, že žádost byla shledána v jiném řízení nedůvodnou. Stěžovatel podotýká, že rozšíření žádosti z roku 2011 úzce souviselo s původním řízením – jednalo se o obsahově identické podání, které se pouze týkalo dalšího (navazujícího) časového úseku.

pokračování

[8] Soud vycházel při hodnocení věci pouze ze dvou dokumentů, a to vyjádření k doplnění žádosti velitele VÚ 2802 Olomouc z května 2012 a z vyjádření právního zástupce stěžovatele v reakci na uvedený dokument. Hodnocení věci vystavěl nekriticky na nepodložených domněnkách žalovaného.

[9] Stěžovatel shledává nesporným, že u VÚ 8407 nebylo žádné řízení nikdy vedeno a u tohoto útvaru nedošlo ani k vydání rozhodnutí o rozšíření jeho žádosti. Podklady, na nichž žalovaný založil svoji argumentaci, nebyly vůbec součástí spisu a byly samostatně archivovány. Pouze na základě těchto dvou dokumentů nelze tvrdit, že by bylo ve věci vydáno meritorní rozhodnutí, či dokonce že by probíhalo řízení. Podobně správní orgány nedohledaly žádné usnesení, jímž by došlo k postoupení věci jinému útvaru. Tvrzení žalovaného o skartaci podkladů údajně vedeného řízení nemůže obstát. O provedené skartaci by jednak musel existovat záznam, současně však nebyl žalovaný schopen vysvětlit, jak je možné, že se mu po více než deseti letech podařilo v archivu nalézt ona odkazovaná vyjádření, která by dle téže logiky také měla projít skartací. Žalovaný tedy nepředložil žádný důkaz o tom, že by o rozšíření žádosti žalobce bylo rozhodnuto.

[10] Stěžovatel se pozastavuje nad tím, jakým způsobem žalovaný dospěl k závěru o vydání formálně vadného rozhodnutí, jestliže se žádné rozhodnutí nepodařilo dohledat. K tomu, že i neformální sdělení ve věci může být meritorním rozhodnutím, dospěla až soudní judikatura, a to v situaci, kdy správní orgán odmítal vydat formalizované rozhodnutí, aby dotčené osobě znemožnil obranu zákonem předvídanými opravnými prostředky. Zmíněná judikatura tedy vznikla za účelem ochrany slabší strany. V nyní projednávané věci však výklad krajského soudu vede k odepření spravedlnosti.

[11] Stěžovatel rovněž poukazuje na řetězení procesních pochybení. Žádost z roku 2011 měla být údajně postoupena veliteli VÚ 8407 Praha-Kbely, avšak bez toho, aby o tom správní orgán vydal usnesení. Za těchto okolností nemohlo u uvedeného útvaru proběhnout o žádosti jakékoliv řízení, neboť by rozhodoval nepřislušný orgán. Vzhledem k tomu, že se jednalo o tentýž předmět řízení a téhož účastníka, bylo povinností velitele VÚ 2802 Olomouc spojit řízení o žádosti z roku 2011 s již probíhajícím řízením o žádosti z roku 2008, o což stěžovatel správní orgány opakovaně žádal. Žalovaný tvrdí, že o žádosti z roku 2011 bylo vydáno rozhodnutí. Pokud by tomu tak ovšem bylo, nemohlo by být takové rozhodnutí výsledkem proběhnuvšího řízení – stěžovatel nebyl nikdy vyrozuměn o zahájení řízení, nebyl poučen o svých právech a nebyl seznámen s podklady rozhodnutí. Pokud by tedy v řízení došlo ke zde popsáním vadám, bylo by nezbytné rozhodnutí zrušit pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem. Stěžovatel se dovolává principu právní jistoty a zákazu libovůle orgánů státní moci.

[12] Krajský soud bez dalšího aproboval nezákonný postup správních orgánů, aniž by se uvedenými vadami řízení jakkoliv zabýval. Jeho povinností bylo postavit najisto, zda došlo k vydání rozhodnutí a zda bylo výsledkem nějakého řízení.

IV. Vyjádření žalovaného

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že argumentaci krajského soudu považuje za věcně správnou a zákonnou. Žádost z roku 2011 byla postoupena veliteli VÚ 8407 Praha-Kbely, který ji shledal nedůvodnou, což je patrné jak z vyjádření žalobce ze dne 12. 6. 2012, tak ze sdělení velitele VÚ 2802 Olomouc z května a října 2012. O žádosti probíhalo samostatné správní řízení před jinými služebními orgány, které bylo ukončeno rozhodnutím (byť formálně vadným).

[14] Argumentace stěžovatele se dle žalovaného jeví jako účelová, neboť z uvedených dokumentů na jednu stranu dovozuje podání rozšíření žádosti z roku 2011, současně však odmítá, že by prokazovaly existenci rozhodnutí velitele VÚ 8407 Praha-Kbely. Z dohledaných podkladů jednoznačně plyne, že rozšíření žádosti z roku 2011 bylo postoupeno k vyřízení veliteli VÚ 8407, který ji nevyhověl. Stěžovatel toto rozhodnutí ignoroval a trval na spojení s dosud neprojednanou původní žádostí u VÚ 2802 Olomouc. Stěžovatel mohl na svoji obranu využít prostředky podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, což neučinil.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, má požadované náležitosti a je projednatelná. Soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Nejvyššímu správnímu soudu jsou z jeho úřední činnosti dobře známy spory vojáků, kteří se domáhali svých nároků na doplacení platu v souvislosti s výkonem služeb LZS a SAR. Jak správně připomněl již krajský soud, v předchozí fázi těchto sporů správní soudy uznaly jejich nároky jako oprávněné rozhodly o povinnosti služebních orgánů doplatit jim tyto platové nároky.

[18] Nyní se případy objevují u správních soudů opětovně. Zatímco základní platové nároky byly stěžovatelům na základě rozsudků správních soudů již přiznány, v současné době žalují další skutečnosti spojené s tímto výchozím sporem – neuznání části jejich nároků z důvodu promlčení a rozšíření žádostí o doplacení platu z roku 2011. Nejvyšší správní soud se touto linií uvedených sporů zabýval již v několika svých nedávných rozsudcích – např. rozsudek ze dne 10. 10. 2024, č. j. 10 As 161/2024-38, ze dne 8. 11. 2024, č. j. 10 As 162/2024-36, či ze dne 25. 11. 2024, č. j. 2 As 184/2024-33. V odkazovaných rozsudcích kasační soud stěžovatelům nevyhověl, neboť předmětem posouzení byla toliko otázka promlčení (námitka rozšíření žádosti byla u krajského soudu uplatněna opožděně). Výjimku představuje zcela čerstvý rozsudek ze dne 4. 3. 2025, č. j. 7 As 176/2024 - 58, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval právě problematikou rozšíření žádosti. Vzhledem k tomu, že stěžovatelé jsou zastoupeni týmž advokátem a jejich podání adresovaná soudu jsou téměř identická, neshledal kasační soud žádný důvod, pro který by se měl od závěrů vyslovených v posledně citovaném rozsudku odchýlit.

pokračování

[19] Mezi účastníky řízení již v zásadě není v nyní projednávané věci sporu o tom, že stěžovatel podal v roce 2011 rozšíření původní žádosti o doplacení platu v souvislosti s výkonem služeb LZS a SAR také o navazující období, tzn. za roky 2008 – 2011 (a to navzdory tomu, že originál této žádosti, či doklad o jejím podání se ve spisu nenachází). Nejasnosti však panují stran dalšího osudu žádosti, tj. zda byla postoupena jinému správnímu orgánu a zda o ní tento orgán rozhodl, potažmo vedl ve věci řízení.

[20] Z obsahu správního spisu je zřejmé, že stěžovatel na rozšíření žádosti z roku 2011 opakovaně poukazoval, a to poprvé již ve vyjádření ze dne 14. 11. 2012, adresovaném Veliteli společných sil v Olomouci, dále ve svých podáních z let 2017 a 2018 a následně v opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů. Stěžovatel v této souvislosti předložil i kopii žádosti (datovanou 17. 10. 2011) a některé další související podklady. Opakovaně rovněž požádal o spojení věci s probíhajícím řízením. Správní orgány však na žádosti stěžovatele adekvátně nereagovaly a nechávaly ho v nejistotě. Následně se v rozhodnutí ze dne 23. 1. 2019, č. j. MO 27947/2019-2427, odmítl VÚ 2427 Sedlec rozšířením žádosti zabývat (vyšel z toho, že stěžovatel neprokázal podání žádosti, respektive není postaveno najisto, co bylo jejím obsahem). Teprve až v návaznosti na zrušující rozsudek krajského soudu ze dne 13. 10. 2021, č. j. 29 Ad 16/2019 – 207, (a na to navazující zrušení citovaného rozhodnutí) se VÚ 2427 Sedlec pokusil vyřešit přetrvávající nejasnosti ohledně dalšího osudu rozšíření žádosti z roku 2011. V této souvislosti se obrátil na velitele VÚ 8407 Praha-Kbely s žádostí o informace a zaslání relevantních dokumentů, dále vyzval k součinnosti zástupce stěžovatele a rovněž se obrátil na Správní archiv Armády ČR. Žádný z těchto úkonů však ve věci nepřinesl nic zásadně nového.

[21] Krajský soud aproboval stanovisko žalovaného, který dovodil, že žádost byla postoupena VÚ 8407 Praha-Kbely, který o ní vedl jiné řízení a vydal rozhodnutí (byť formálně vadné). Přehlédl však, že ve věci stále přetrvávají zcela zásadní nejasnosti, neboť:

- 1) správní spis stále neobsahuje originál rozšíření původní žádosti z roku 2011 ani jakýkoli doklad o jeho doručení správním orgánům;
- 2) správní spis neobsahuje žádný podklad o postoupení rozšíření žádosti veliteli VÚ 8407 Praha-Kbely;
- 3) správní spis neobsahuje žádné procesní úkony, které by byly činěny u velitele VÚ 8407 Praha-Kbely;
- 4) správní spis neobsahuje žádné rozhodnutí o stěžovatelově rozšíření žádosti z roku 2011,
- 5) není ani jinak prokázáno, že by u velitele VÚ 8407 Praha-Kbely byl veden správní spis o stěžovatelově rozšíření žádosti, činěny jakékoli procesní úkony, či vydáno jakékoli formální rozhodnutí.

[22] Za uvedených okolností nemohou závěry krajského soudu, které jsou ostatně jen velmi stručné (a to až na samé hraně přezkoumatelnosti), obstát. Z podkladů předložených stěžovatelem a získaných z archivu (podání stěžovatele ze dne 12. 6. 2012, vyjádření VÚ Olomouc ze dne 28. 5. 2012 a 15. 10. 2012) totiž pouze vyplývá, že rozšíření žádosti bylo přeposláno (Nejvyšší správní soud záměrně neuvádí postoupeno) k vyřízení VÚ 8407 Praha-Kbely, který stěžovateli následně sdělil své negativní stanovisko. Shromážděné

podklady však nic nevypovídají o tom, že by došlo k řádnému postoupení věci a že by VÚ 8407 ve věci vedl jakékoliv řízení. Uvádí-li žalovaný, že VÚ 8407 Praha-Kbely vydal ve věci rozhodnutí (byť formálně vadné), tak je nutno přisvědčit stěžovateli v tom směru, že žádná taková listina se ve správním spise nenachází. Ze strany žalovaného se jedná tedy o čiré spekulace. Krajský soud v této souvislosti vyslovil, že rozhodnutí nemusí být ve spise v nyní projednávané věci založeno, neboť bylo vydáno v jiném řízení. Přehlédl však, že stěžovatel svoje rozšíření žádosti vcelku logicky podal v roce 2011 u VÚ 2802 Olomouc, který byl toho času orgánem příslušným k rozhodování ve věci jeho původní žádosti z roku 2008 (tuto věc si atrahoval). Současně se stěžovatel s ohledem na bezprostřední souvislost s původním řízením setrval domáhal spojení věcí do jednoho řízení a brojil proti tomu, že by žádost měl vyřizovat jiný správní orgán. Ze shromážděných podkladů rovněž vyplývá, že stěžovatel si byl negativního stanoviska VÚ 8407 Praha-Kbely vědom (tzn. byl o něm nějakým způsobem vyrozuměn), nepovažoval jej však za rozhodnutí ve věci a domáhal se řádného projednání své žádosti v probíhajícím řízení. Takto se nestalo a z dosud shromážděných podkladů nic nenasvědčuje tomu, že by k projednání došlo v jiném řízení.

[23] Nejvyšší správní soud vychází z primárního předpokladu, že jednou z povinností správního orgánu vedoucího správní řízení je dodržování zásady spisového pořádku, resp. zásady řádného vedení spisu, která je na zákonné úrovni konkretizována v § 17 správního řádu (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2013, č. j. 6 As 81/2013-56, bod 25 a násl., ze dne 16. 12. 2015, č. j. 8 As 106/2015-33, bod 15, či ze dne 10. 8. 2017, č. j. 10 Azs 221/2017-39, bod 12) S touto zásadou se poté nutně pojí důsledek, že její porušení jde k tíži správního orgánu.

[24] Rovněž Ústavní soud se opakovaně vyslovil k případům, kdy podání účastníka řízení nebyla z důvodů, které již nelze objasnit, založena do spisu; v důsledku pochybení soudu patrně došlo ke ztrátě podání či založení do jiného spisu. V takových případech je třeba vycházet z presumpce, že podání bylo učiněno řádně a včas; je potom věcí soudu, aby zajistil řádné projednání takového podání (nález Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2016, sp. zn. IV.ÚS 3173/15 – z dřívějších rozhodnutí téhož soudu např. nálezy ze dne 6. 10. 1998, sp. zn. I. ÚS 460/97, ze dne 23. 11. 2000, sp. zn. III. ÚS 329/2000, či ze dne 14. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 674/04).

[25] Krajský soud v nyní projednávané věci nekriticky přejal argumentaci žalovaného a panující nedostatky ve správním spise a z nich vyplývající nejasnosti vyložil v neprospěch stěžovatele. Přehlédl přitom, že to byly zejména tyto správní orgány, které nepřehlednou situaci způsobily (ztracené podání, neexistence záznamů o jeho postoupení, nereagování na opakované žádosti stěžovatele o spojení věcí atd.). V projednávané věci je nezbytné postavit najisto procesní a meritorní osud žádosti stěžovatele. Není-li takový postup možný, je povinností správních orgánů v tomto řízení, aby žádost stěžovatele posoudily. Dosavadní přístup správních orgánů staví stěžovatele do bezvýchodné situace, která již (i s ohledem na nebyvalou délku řízení) hraničí s odepřením spravedlnosti.

VI. Závěr a náklady řízení

pokračování

[26] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Kasační soud neshledal na rozdíl od věci vedené pod sp. zn. 7 As 176/2024 podmínky pro současné zrušení napadeného rozhodnutí, neboť nyní projednávaný případ se odlišuje tím, že stěžovatel již v kasační stížnosti nadále nebrojil proti právnímu posouzení otázky promlčení. Z tohoto důvodu se Nejvyšší správní soud nemohl v tomto rozsahu k věci vyjádřit (přezkoumat relevantní část rozsudku krajského soudu), protože by v případě zrušení jak tohoto rozsudku, tak napadeného rozhodnutí žalovaného, zůstala uvedená otázka nezodpovězená. Takový důsledek považuje kasační soud za nežádoucí.

[27] Na krajském soudu tedy bude, aby námitku týkající se rozšíření žádosti stěžovatele posoudil v souladu s právním názorem vyjádřeným v tomto rozsudku – tzn. zrušil rozhodnutí žalovaného, zavázal správní orgány, aby postavily najisto, jaký byl procesní a meritorní osud podané žádosti, a nebude-li to možné, o žádosti samy rozhodly.

[28] Podle § 110 odst. 4 s. ř. s. je krajský soud v dalším řízení vázán právním názorem kasačního soudu vysloveným v tomto rozsudku. Krajský soud v novém rozhodnutí rovněž rozhodne o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. března 2025

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu