

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Karla Šimky v právní věci **žalobce: K. Š.,** právně zastoupeného JUDr. Janem Svatoplukem Bílým, advokátem se sídlem Jihlavská 823/78, Praha 4, proti **žalovanému Ministerstvu vnitra, Nad Štolou 3, Praha 7**, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 1. 2004, č. j. 6 Ca 113/2003 – 32,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobou podle § 79 a násl. s. ř. s. na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se žalobce domáhal proti žalovanému uložení povinnosti vydat rozhodnutí ve věci zaplacení částky 217 004, 80 Kč na finančních náležitostech žalobce za žalovaným z titulu výkonu služebního poměru žalobce jako příslušníka Policie České republiky. Žaloba byla odůvodněna tím, že žádný z orgánů Policie ČR či Ministerstva vnitra resp. příslušných služebních funkcionářů ve věci déle než rok nerozhodl; poslední úkon učinil správní orgán, konkrétně ředitel Policie České republiky, Okresního ředitelství Praha - západ, dne 27. 11. 2002, kdy žalobci doručil sdělení, že všechny dostupné materiály ve věci byly postoupeny Policii České republiky, Správě hlavního města Prahy. Žalobce se proto správní žalobou u Městského soudu v Praze domáhal uložení povinnosti žalovanému ve věci vydat rozhodnutí, a to do dvou měsíců od doručení rozsudku správního soudu. Pro případ, že by správní soud došel k závěru, že tak učinit nemůže, jelikož zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, je v rozporu s ústavním zákonem, navrhoval žalobce předložení věci Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

Městský soud v Praze žalobu zamítl, s odůvodněním, že podle jeho názoru byla podána proti správnímu orgánu, který není kompetentní v dané věci žalobcem požadované rozhodnutí vydat. Žalobce uplatnil svůj nárok na proplacení služebního příjmu a jako orgán kompetentní v této věci rozhodnout označil Ministerstvo vnitra ČR. Podle soudu existuje rozdíl mezi řízením o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu, kde je žalovaný vymezen zákonem (§ 69 s. ř. s.) a kde soud tedy není vázán tím, koho žalobce za žalovaného označí, a řízením na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, kde je naopak na žalobci, aby označil správní orgán, jehož rozhodnutí se domáhá. Soud je návrhem žalobce vázán a nemůže uložit povinnost vydat požadované rozhodnutí jinému orgánu, než který žalobce označil za žalovaného. Jelikož se v daném případě jedná o řízení o nárocích vyplývajících ze služebního poměru policisty, soud vycházel ze zákona č. 186/1992 Sb., podle jehož § 2 odst. 2 jménem policie jedná a rozhoduje ve věcech služebního poměru podle tohoto zákona ministr vnitra a v rozsahu ministrem vnitra stanoveném další funkcionáři (služební funkcionáři). Ministerstvo vnitra tedy není správním orgánem oprávněným vydat v této věci rozhodnutí; kompetentním k tomu je příslušný služební funkcionář dle zmocnění ministrem vnitra. Pokud by žádný takový funkcionář zmocněn nebyl, byl by kompetentním správním orgánem ministr vnitra sám, jak vyplývá z § 2 odst. zákona č. 186/1992 Sb. Jelikož Ministerstvo vnitra není oprávněno vydat rozhodnutí v žalobcově věci, soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Proti rozhodnutí Městského soudu v Praze podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž označil napadený rozsudek podle § 103 odst. 1 písm. e) za nezákonný. Vyjádřil názor, že podle nařízení Ministerstva vnitra č. 84 ze dne 20. 12. 2001, ve znění nařízení č. 22 z 30. 4. 2002, může (podle ustanovení čl. 25 nařízení) služební funkcionář rozhodovat ve věcech služebního poměru pouze u policistů, a navíc u policistů zařazených na správě policie v kraji. Stěžovatel však v době rozhodování soudu nejenže rozhodně není zařazen na správě policie v kraji, ale dokonce vůbec policistou není. Pokud by tedy ve věci měl rozhodovat služební funkcionář, uplatňoval by podle stěžovatele státní moc v rozporu s čl. 2 odst. 2 LZPS, tedy nikoli jen v případech a mezích stanovených zákonem a způsobem, který zákon stanoví.

Pokud by služebním orgánem měl být ministr vnitra, bylo by to v rozporu s Ústavou, neboť správním orgánem může být podle jejího čl. 79 odst. 1 jen ministerstvo nebo jiný správní úřad zřízený zákonem, přičemž ani ze zákona o služebním poměru příslušníků Policie ČR ani ze zákona o Policii ČR neplyne, že by správním orgánem byl ministr vnitra; ten podle stěžovatele pouze jedná jménem Policie ČR, která je podřízena Ministerstvu vnitra.

Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti s poukazem na její nedůvodnost a zmatenost. Poukázal také na okolnost, že ve věci, jejíhož vyřízení se žalobce domáhal, mezitím správní orgán rozhodl.

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel v kasační stížnosti výslovně uplatňuje důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 písm. e) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení lze podat kasační stížnost z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Napadeným rozsudkem Městského soudu v Praze však nedošlo ani k odmítnutí návrhu (zejm. § 46 s. ř. s.), ani k zastavení řízení (zejm. § 47 s. ř. s.), nýbrž k zamítnutí žaloby (§ 81 odst. 3 s. ř. s.); důvod kasační stížnosti podle § 103 písm. e) s. ř. s. se tedy na danou věc nemůže vztahovat. Z obsahu podání však je zjevné, že důvodem kasační stížnosti je žalobcem tvrzené nesprávné

posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, tedy důvod podle § 103 písm. a) s. ř. s.

V první řadě je nutno mít na paměti, že žalobce se žalobou na ochranu před nečinností správního orgánu domáhal vydání rozhodnutí ve věci svého finančního nároku z titulu služebního poměru u Policie České republiky. Jak již se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 10. 2003, čj. 6 As 29/2003 - 97, služební poměr příslušníka Policie České republiky je povahy veřejnoprávní. Služební poměr je institut veřejného práva, je považován za právní poměr státně zaměstnanecký. Vzniká mocenským aktem služebního funkcionáře a po celou dobu svého průběhu se výrazně odlišuje od poměru pracovního, který je naopak typickým poměrem soukromoprávním, jehož účastníci mají rovné postavení. To se projevuje v právní úpravě služební kázně, možnosti ukládat kázeňské odměny a tresty, omezené možnosti propouštění, úpravě služebního volna, nárocích na dovolenou, zvláštními nároky při skončení služebního poměru a také zvláštními ustanoveními o řízení před služebními funkcionáři.

Pro účely rozhodnutí o kasační stížnosti žalobce lze z výše uvedeného dovodit, že v právní úpravě služebního poměru policisty jako příslušníka vojensky organizovaného ozbrojeného sboru je kladen důraz na to, aby odpovědnost za rozhodování o služebněprávních věcech byla jednoznačně dána konkrétní osobě, tj. aby v tomto ohledu v rámci policie existovalo pokud možno jednotná a ve vztahu k policistům ve služebním poměru jednoznačně čitelná struktura rozhodování. Tato zásada je vyjádřena v § 2 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, podle něhož jménem policie jedná a rozhoduje ve věcech služebního poměru podle tohoto zákona ministr vnitra České republiky a v rozsahu jím stanoveném další funkcionáři; rozsah, v němž jedná jménem policie ředitel útvaru ochranné služby, který zajišťuje ochranu prezidenta České republiky a ochranu objektů, v nichž pobývá prezident České republiky, stanoví ministr se souhlasem prezidenta České republiky. Základní odpovědnost a rozhodovací pravomoc ve věcech služebního poměru je svěřena ministru vnitra, tedy konkrétní fyzické osobě stojící v čele Ministerstva vnitra. Ministr tuto pravomoc může dále delegovat, vždy však zase jen na konkrétní fyzické osoby – proto také zákon hovoří v tomto případě o (služebních) funkcionářích, nikoli o služebních orgánech. Ministr vnitra, případně jím pověření další služební funkcionáři jsou ve věcech služebního poměru správními orgány – nerozhodují samozřejmě jako fyzické osoby samy o sobě, nýbrž jako fyzické osoby vykonávající ve struktuře vojensky organizovaného sboru podřízeného ministerstvu vnitra (§ 3 odst. 1 zákona č. 283/1991 Sb. o Policii České republiky) zákonem resp. na základě zákona (rozhodnutím ministra vnitra) jim svěřené rozhodovací pravomoci ve věcech služebního poměru. V tomto smyslu tedy platná právní úprava plně odpovídá ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy, když tito funkcionáři jsou správními úřady ve smyslu uvedeného ústavního článku. Jak již se vyjádřil Vrchní soud v Praze v rozhodnutí ve věci sp. zn. 6 A 51/99, to, že určitá složka státního mechanismu je vymezena samostatnou pravomocí rozhodovat o právech a povinnostech třetích osob, z ní činí "správní úřad".

Služebním funkcionářům je podle § 2 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky svěřeno rozhodování „ve věcech služebního poměru“. Takto zvolená dikce ukazuje, že rozsah rozhodování podle tohoto ustanovení nelze omezovat jen na případy, kdy se rozhoduje ve věci osoby, která v době rozhodování je příslušníkem Policie ČR, nýbrž že oprávnění k rozhodování se zde vztahuje na všechny případy, v nichž se z věcného hlediska jedná o otázky služebního poměru, bez ohledu na to, zda osoba, jíž se rozhodování týká, i nadále ve služebním poměru k policii zůstává či nikoli.

Nelze tedy považovat za správný názor žalobce, že pokud by v daném případě rozhodoval služební funkcionář, šlo by o výkon veřejné moci v rozporu s čl. 2 odst. 2 LZPS.

Podobnou právní úpravu lze nalézt prakticky ve všech zákonem zřízených ozbrojených sborech (viz zejm. § 2 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb. o vojácích z povolání zde sice zákon užívá dikci „služební orgán“, nikoli „služební funkcionář“, avšak jednoznačně říká, že těmito „orgány“ jsou fyzické osoby v konkrétních funkcí v rámci státního mechanismu; úprava obsažená v zákoně o služebním poměru příslušníků Policie České republiky platí též pro celníky ve služebním poměru, viz § 1 odst. 9 věta první zákona č. 185/2004 Sb.; obdobná úprava existuje též v § 22 zákona č. 154/1994 Sb. o Bezpečnostní informační službě) a obsahuje ji ve svém § 2 i nový zákon č. 361/2003 Sb. o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

Městský soud v Praze tedy správně posoudil právní otázku, kdo je orgánem rozhodujícím ve věcech služebního poměru příslušníků Policie ČR. Na základě posouzení této otázky učinil též správný závěr o procesních důsledcích toho, že žalobce v řízení o ochraně před nečinností správního orgánu jako žalovaného označil správní orgán, který není kompetentní žalobcem požadované rozhodnutí vydat. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem Městského soudu v Praze, že v takovém případě je nutno žalobu bez věcného zkoumání její důvodnosti zamítnout, protože by jí nebylo možno vyhovět ani v případě, že by bylo soudem zjištěno, že správnímu orgánu, který ve skutečnosti k vydání žalobcem požadovaného rozhodnutí kompetentní je (tj. jiný než žalovaný správní orgán), by bylo důvodné povinnost k vydání rozhodnutí v soudem stanovené lhůtě uložit. V řízení o ochraně před nečinností správního orgánu totiž lze uložit povinnost ve věci samé jen tomu, kdo je účastníkem tohoto řízení. Účastníkem na straně žalované je pak správní orgán (a jen ten), který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení (§ 79 odst. 2 s. ř. s.)

Nedůvodnou kasační stížnost proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů kasační stížnosti bylo rozhodnuto tak, že žádný z účastníků nemá právo na jejich náhradu, neboť stěžovatel nebyl ve věci úspěšný a správnímu orgánu, který v řízení o kasační stížnosti byl zcela procesně úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

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

V Brně dne 4. listopadu 2004

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu