ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Petra Průchy, v právní věci žalobce: **J. K.**, zastoupen Pavlem Uhlem, advokátem se sídlem Kořenského 15, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Odbor sociálního zabezpečení**, PO BOX 122, Praha 4, proti nečinnosti žalovaného ve věci žádosti žalobce o přiznání úroku z prodlení z částek opožděně vyplacených výsluhových příspěvků, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2013, č. j. 7 A 164/2010 - 34,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) se žalobou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného, kterou spatřoval v tom, že dosud nebylo rozhodnuto o jeho žádosti o přiznání úroku z prodlení se zaplacením výsluhového příspěvku ze dne 19. 5. 2010. Rozhodnutím žalovaného ze dne 23. 4. 2010, č. j. OSZ-134103-10/D-B1-2010 byl stěžovateli přiznán výsluhový příspěvek, avšak doplacen byl s tříletým zpožděním v důsledku předchozích nezákonných rozhodnutí žalovaného.

Rozsudek Městského soudu v Praze

Městský soud rozsudkem napadeným kasační stížností žalobu zamítl a o náhradě nákladů řízení rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá na jejich náhradu právo.

Městský soud nejprve posuzoval otázku, zda lze sdělení ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra č. j. OSZ-134103-12/M-To-2010 považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., přičemž konstatoval, že následné úkony ředitele odboru sociálního zabezpečení popírají vedení jakéhokoliv správního řízení podle zákona o služebním poměru, proto se přiklonil k formálnímu nazírání na tento úkon a nepovažuje uvedené sdělení za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Podmínky řízení podle § 79 s. ř. s. byly proto podle názoru městského soudu dány.

Městský soud se poté v odůvodnění svého rozhodnutí zabýval problematikou definice žalovaného. Konstatoval, že stěžovatel označil jako žalovaného Ministerstvo vnitra, odbor sociálního zabezpečení a v řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je soud vázán označením žalovaného. Městský soud vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2004, č. j. 3 Ans 2/2004 – 60 a dospěl k závěru, že žalobou označený správní orgán není služebním funkcionářem ve smyslu ust. § 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“), a proto je třeba žalobu zamítnout pro nedostatek pasivní legitimace stěžovatelem označeného žalovaného (Ministerstva vnitra), jehož příslušnost rozhodnout ve věci služebního poměru stěžovatele je vyloučena.

Dále se městský soud zabýval posouzením otázky, zda zákon o služebním poměru zakládá pravomoc služebního funkcionáře rozhodnout o úrocích z prodlení s výplatou výsluhového příspěvku. Městský soud nejprve konstatoval, že zákon o služebním poměru rozlišuje mezi služebním příjmem a výsluhou, která má představovat motivační a sociální rozměr zaručující bývalému příslušníkovi jeho snadnější ekonomické zařazení mimo služební poměr. Městský soud vyšel rovněž z nálezu Ústavního soudu, publikovaného pod č. 107/1996 Sb., a dovodil, že výsluhový příspěvek má blíže k sociální dávce, starobnímu nebo invalidnímu důchodu, jejichž souběh s výsluhovým příspěvkem je zákonem vyloučen, než ke služebnímu příjmu.

Městský soud upozornil na restriktivní možnost použití analogie iuris ve veřejném právu, a také uvedl, že předchozí zákon o služebním poměru č. 186/1992 Sb. neměl vlastní úpravu služebního příjmu, v § 55 odkazoval na zvláštní předpis a v § 155 připouštěl aplikaci zákoníku práce na služební poměr příslušníka, včetně ust. § 256 zákoníku práce o prodlení a s tím spojeným právem požadovat zákonné úroky z prodlení. Nyní platný zákon o služebním poměru představuje komplexní úpravu, která již použití zákoníku práce vylučuje. Jedná se tedy o státně-zaměstnanecký poměr svého druhu vznikající mezi státem reprezentovaným služebními funkcionáři a příslušníkem, charakteristický potlačením rovnosti obou subjektů ve prospěch nadřízenosti státní moci. Nelze tedy bez dalšího pro řešení této věci přijmou závěry rozsudků Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 143/2007 - 55, 6 As 55/2006 - 96, 3 Ads 91/2007 - 65 a usnesení Ústavního soudu č. j. II. ÚS 268/08. Zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 91/2007 – 65 výslovně odkazuje na zákoník práce a dále uvádí, že zákon o služebním poměru nehovoří o dalším příslušenství, jako např. o úrocích z prodlení. Městský soud rovněž odmítl argumentaci stěžovatele rozsudkem publikovaným ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. R 55/2005, neboť zde uvedený právní závěr se týkal náhrady škody.

Podle názoru městského soudu zákon o služebním poměru sice upravuje splatnost zákonem určeného plnění, ale nestanoví, že v případě prodlení účastníkovi náleží úrok

z prodlení při výplatě výsluhového příspěvku. Vzhledem k veřejnoprávní povaze nároku plynoucího ze zákona o služebním poměru a povaze výsluhového příspěvku nelze připustit analogii akcesority úroku z prodlení jakožto zákonného příslušenství výsluhy vyplácené po splatnosti, pokud úrok z prodlení s úhradou výsluhy není zákonem o služebním poměru explicitně upraven (srov. čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

Podle názoru městského soudu tak zákon o služebním poměru nezakládá pravomoc služebního funkcionáře rozhodovat o případném nároku na úroky z prodlení. Žaloba je proto nedůvodná pro nedostatek pasivní legitimace žalovaného.

Městský soud dále zvážil, zda podle obsahu nelze podání stěžovatele ze dne 19. 5. 2010 o přiznání úroku z prodlení výsluhového příspěvku považovat za uplatnění nároku na náhradu škody ve smyslu § 98 zákona o služebním poměru, přičemž dospěl k závěru, že se stěžovatel náhrady škody ve smyslu § 98 zákona o služebním poměru nedomáhal.

Kasační stížnost

Kasační stížností ze dne 15. 4. 2014 napadá stěžovatel usnesení městského soudu v celém rozsahu z důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť chyběly podmínky řízení, z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti napadeného rozhodnutí a v jiné vadě řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, a z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky.

Stěžovatel v prvé řadě brojí proti závěru městského soudu o nedostatku pasivní legitimace žalovaného z důvodu jeho označení v žalobě. Podle názoru stěžovatele měl městský soud především odstranit postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. jako vadu žaloby pochybnosti, které musely vzniknout ohledně toho, kdo má být v dané věci žalovaným. Stěžovatel upozorňuje na to, že z předchozího postupu stěžovatele vůči služebnímu funkcionáři a z celého textu žaloby plyne, že žalovaným měl být služební funkcionář. Stěžovatel však v žalobě formálně označil jako žalovaného „Ministerstvo vnitra, Odbor sociálního zabezpečení, PO BOX 122, 140 21 Praha 4“ a žalobu nazval „Žaloba proti nečinnosti žalovaného ve věci žádosti žalobce o přiznání úroků z prodlení ze dne 19. 5. 2010, vedené žalovaným pod č. j. OSZ-134103-11/M-To-2010“. Stěžovatel také uvádí, že z absence právní subjektivity takto označeného žalovaného, nedostatečného označení žalovaného bez uvedení jeho sídla a pochyb budícího označení žalovaného vyplývaly pochybnosti způsobující vadu žaloby ve smyslu ust. § 37 odst. 3 s. ř. s. Pokud městský soud akceptoval takto nejasné označení žalovaného, aniž by se pokusil o odstranění této vady podání postupem podle ust. § 37 odst. 5 s. ř. s., je jeho rozhodnutí zatíženo zmatečností, neboť chyběly podmínky řízení.

Stěžovatel dále namítá, že městský soud, aniž by se pokusil o odstranění vad žaloby, jednal svévolně jako se žalovaným s Ministerstvem vnitra, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7. Tím podle názoru stěžovatele zatížil městský soud své rozhodnutí jinou vadou řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Výrok rozsudku je pak podle názoru stěžovatele v označení žalovaného „Ministerstvo vnitra, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3“ v rozporu s odůvodněním, kde na str. 4 soud označuje jako žalovaného „Ministerstvo vnitra, odbor sociálního zabezpečení“ a uzavírá, že důvodem zamítnutí žaloby je nedostatek pasivní legitimace „žalobcem označeného žalovaného - ministerstvo

vnitra“. Z tohoto důvodu podle názoru stěžovatele zatížil městský soud své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost.

Stěžovatel brojí také proti závěrům městského soudu ohledně nedostatku pravomoci služebního funkcionáře vydat rozhodnutí o úrocích z prodlení s výplatou výsluhového příspěvku.

Stěžovatel uvádí, že služební funkcionáři vydávají podle zákona o služebním poměru rozhodnutí konstitutivní a deklaratorní, přičemž právě rozhodnutí o nároku na výsluhový příspěvek podle § 157 zákona o služebním poměru je rozhodnutím deklaratorním. Stěžovatel poukazuje na to, že podle odborné literatury má výsluhový příspěvek především funkci kompenzační jako finanční příjem kompenzující náročnost dlouhodobého výkonu služby a sociální obtíže spojené s hledáním nového zaměstnání, způsobené dlouhodobým vykonáváním profesně zcela specifického služebního poměru.

Pokud však je bezpečnostním sborem zaviněně vyplacen výsluhový příspěvek až po termínu jeho splatnosti, dostane se do dispoziční sféry příslušníka později a v důsledku inflace v nižší výši, než mu podle zákona náleželo. Funkce tohoto plnění jsou oslabeny, proto také opožděné finanční plnění v rozporu se zákonem o služebním poměru neplní zčásti svůj účel. Stěžovatel je proto přesvědčen, že mu opožděným vyplacením výsluhového příspěvku vznikla újma, kterou je třeba kompenzovat. Pokud zákon o služebním poměru v tomto směru mlčí, jako ostatně v řadě dalších procesních a hmotně právních otázek, jde o mezeru v právu, kterou je třeba zaplnit příslušnými právními postupy. Odborná literatura v takovém případě mezeru v právu zaplňuje analogií iuris pomocí občanskoprávní úpravy úroků z prodlení, což dostatečným způsobem vyrovná oslabené funkce opožděně vyplaceného finančního plnění. (Stěžovatel odkazuje na knihu Tomek, P. Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem k 1. 7. 2012, 2. Aktualizované vydání. Olomouc, ANAG, 2012, str. 373 a cituje pasáž týkající se opožděného vyplacení služebního příjmu.) Stěžovatel dodává, že jedinou nejasnou zmínku o úrocích z prodlení představuje ust. § 208 odst. 4 zákona o služebním poměru v části věnované promlčení, kde uvádí, že *„Úroky a opětující se plnění přiznaná pravomocným rozhodnutím, jejichž splatnost nastala po nabytí právní moci rozhodnutí, se promlčují po 3 letech ode dne jejich splatnosti.“*

Stěžovatel dovozuje, že vzhledem ke specifické veřejnoprávní povaze služebního poměru je vyloučeno, aby ke kompenzaci opožděně vyplaceného finančního plnění došlo jinak než rozhodnutím služebního funkcionáře. Je rovněž praktické, aby o nároku na příslušenství opožděně vyplaceného nároku za použití analogie iuris rozhodl ten služební funkcionář, který rozhoduje o nároku samém. (Stěžovatel odkazuje na usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 10. 2003, sp. zn. 16 Co 468/2003.)

Tím, že městský soud žádnou mezeru v právu v otázce nároku na příslušenství opožděně vyplaceného výsluhového příspěvku a příslušnosti služebního funkcionáře k rozhodování o příslušenství přiznávaného výsluhového příspěvku nespatřuje a odmítá ji proto řešit analogií iuris, odepřel stěžovateli spravedlnost (denegatio iustitiae). Stěžovatel nesouhlasí s názorem městského soudu, že bezpečnostní sbor se sice může dostat do prodlení s vyplácením finančních plnění, ale toto prodlení nemá pro bezpečnostní sbor žádné právní následky.

Stěžovatel dále namítá, že se ve správním řízení díky postupu služebního funkcionáře nedomohl ani přezkoumání negativního rozhodnutí odvolacím orgánem, neboť služební funkcionář vyřídil jeho žádost pouze neformálně, aniž by vydal byť i jen negativní rozhodnutí, a poté pouze neformálně vyřídil také jak jeho odvolání, tak prostředek ochrany proti nečinnosti adresovaný ministrovi vnitra. Městský soud tak akceptoval tento svévolný postup správního orgánu, čímž mj. potvrdil, že správní orgány mají v případě nikoliv pozitivního rozhodnutí na výběr, zda věc vyřídí negativním rozhodnutím nebo pouze sdělením, což jim ušetří předkládání věci nadřízenému orgánu k přezkumu rozhodnutí.

Stěžovatel dále analyzuje funkci úroku z prodlení jako náhrady škody a dochází k závěru, že v projednávané věci není dán nárok na náhradu škody podle zákona o služebním poměru.

Stěžovatel závěrem navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu napadený kasační stížností zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Vyjádření ke kasační stížnosti

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil podáním ze dne 19. 6. 2013. Žalovaný se ztotožnil s námitkou stěžovatele, že z obsahu žaloby je zřejmé, že stěžovatel shledával nečinným ředitele odboru sociálního zabezpečení ministerstva vnitra, byť nesprávně označil jako žalovaný správní orgán Ministerstvo vnitra, odbor sociálního zabezpečení. Městský soud však nezamítl žalobu stěžovatele pouze z tohoto důvodu, proto případná vada řízení nemohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. S právním závěrem městského soudu ohledně pravomoci služebního funkcionáře rozhodovat o případném nároku na úroky z prodlení z vyplaceného výsluhového příspěvku se žalovaný ztotožnil.

Žalovaný závěrem navrhuje, aby nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody. Přitom neshledal vady uvedené v ust. § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Pro přehlednost uvádí Nejvyšší správní soud nejprve skutkovou rekapitulaci posuzované věci. Služební poměr stěžovatele skončil dne 31. 3. 2007 propuštěním podle ust. § 42 odst. 1 písm. m) zákona o služebním poměru. Po skončení služebního poměru bylo stěžovateli dne 6. 4. 2007 doručeno usnesení o zahájení trestního stíhání. Odbor Sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra stěžovateli k jeho žádosti o přiznání výsluhového příspěvku oznámil, že proti němu bylo vedeno v době trvání jeho služebního poměru trestní řízení, takže o nároku na výsluhový příspěvek bude rozhodnuto podle § 167 odst. 2 zákona o služebním poměru až po skončení trestního řízení. Stěžovatel posléze podáním ze dne 20. 11. 2009 vyzval Odbor sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra

k vydání rozhodnutí ve věci výsluhového příspěvku, přičemž doložil odsuzující rozsudek, který nabyl právní moci dne 24. 9. 2009. Rozhodnutím ředitele Odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra ze dne 8. 12. 2009 nebyl stěžovateli výsluhový příspěvek přiznán. Odvolání stěžovatele však ministr vnitra rozhodnutím ze dne 17. 3. 2010, č. 25/2010, vyhověl. Poté bylo vydáno nové rozhodnutí ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra, kterým byl stěžovateli přiznán výsluhový příspěvek zpětně od 1. 4. 2007. Stěžovatel podal dne 19. 5. 2010 žádost o přiznání úroků z prodlení z částek jednotlivých výsluhových příspěvků za dobu od 1. 4. 2007 do 11. 5. 2010, ve výši 68.983 Kč. V reakci na tuto žádost stěžovatel obdržel sdělení ze dne 14. 6. 2010, č. j. OSZ-134103-12/M-To-2010, obsahující podrobné zdůvodnění, proč nelze uplatněný nárok považovat za oprávněný. Stěžovatel podal proti tomuto sdělení odvolání, na které obdržel přípis ze dne 22. 7. 2010, čj. OSZ-134103-14/M-To-2010, se závěrem, že proti sdělení, kterým se pouze vysvětluje aplikace zákona o služebním poměru nelze podat odvolání. Následující žádost stěžovatele o uplatnění prostředků ochrany proti nečinnosti byla odmítnuta sdělením, že ust. § 80 správního řádu se na řízení ve věcech služebního poměru nepoužije. Stěžovatel se poté obrátil s žalobou na ochranu proti nečinnosti na městský soud.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami motivovanými nesprávným označením žalovaného v žalobě k městskému soudu – nedostatek pasivní legitimace a ignorování povinnosti dbát na odstranění vad podání. V projednávané věci sám stěžovatel v kasační stížnosti připouští, že žalovaného označil v žalobě chybně. Ze samotné žaloby vyplývá, že stěžovatel označil opravdu jako žalovaného Ministerstvo vnitra, odbor sociálního zabezpečení, PO BOX 122, 140 21 Praha 4. Městský soud jako žalovaného označil v záhlaví svého rozsudku Ministerstvo vnitra, sídlem Praha 7, Nad Štolou 3. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že žalobce označil jako žalovaného Ministerstvo vnitra, a to i přes to, že uvedl také název příslušného odboru. Nejvyššímu správnímu soudu je ze soudní praxe známo, že se zpravidla nepovažuje za chybné takové označení správního orgánu, ke kterému je připojen i název jeho funkčně příslušné organizační součásti, která věc vyřizovala. I z takového označení je totiž zřejmé, kdo má být žalovaným, resp. že žalovaným je označený správní orgán. Nejvyšší správní soud proto nepovažuje za pochybení soudu, že jednal s Ministerstvem vnitra jako se žalovaným a že doplnil adresu žalovaného bez předchozí výzvy stěžovateli k upřesnění.

Z tohoto pohledu pak nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozsudku ani to, že v záhlaví rozsudku je označeno jako žalovaný Ministerstvo vnitra a v odůvodnění rozsudku městský soud označuje žalovaného jako „ministerstvo vnitra“ nebo jako „Ministerstvo vnitra, odbor sociálního zabezpečení“. Z kontextu je dostatečně patrné, že odůvodnění se vztahuje k žalovanému Ministerstvu vnitra tak, jak žalovaného označil sám stěžovatel.

Nejvyšší správní soud se také neztotožňuje s námitkou stěžovatele, že z označení žalovaného v žalobě nebylo zjevné, kdo je žalovaným a proto měl být stěžovatel vyzván k doplnění své žaloby ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s. Ve skutečnosti stěžovatel žalovaného označil nepochybně, jednoznačně a na této jasné volbě nebylo co doplňovat. Není úkolem soudu odstraňovat jasnou, byť možná chybnou, volbu žalovaného účastníkem řízení.

Zároveň je třeba zdůraznit, že zamítavé rozhodnutí městského soudu není

postaveno pouze na chybném označení žalovaného v žalobě, nýbrž také na úvaze o pravomoci služebního funkcionáře přiznat stěžovateli úrok z prodlení s výplatou výsluhového příspěvku. Druhý důvod zamítnutí žaloby rovněž obstojí, jak bude dále vysvětleno.

Nejvyšší správní soud se tedy zabýval shora specifikovanou problematikou, a to včetně možnosti přiznat stěžovateli úroky z prodlení na základě užití analogie iuris.

Nejprve bylo třeba uvážit o charakteru příspěvku za službu. Z nálezu Ústavního soudu publikovaného pod č. 107/1996 Sb. vyplývá, že *„Příspěvek za službu i výsluhový příspěvek jsou koncipovány v právním řádu České republiky spolu s jinými dávkami jako určitá kompenzace práce vykonávané ve ztížených podmínkách a určitých osobních omezení vyplývajících z charakteru práce v ozbrojených složkách státu. Náleží všem, kteří splnili zákonem stanovené podmínky. Jsou součástí systému dávek sociálního charakteru souvisejících s ukončením služebního poměru. (...) Pokud jde o výsluhový příspěvek, ten navíc, na rozdíl od návrhu skupiny poslanců, nelze chápat jako součást odměny za práci, nýbrž podle stanoviska ministra práce a sociálních věcí, s nímž se Ústavní soud ztotožnil, jako samostatný příjem, který nebyl součástí tzv. služebního příjmu a není ani součástí platu příslušníků ozbrojených sil podle platných předpisů. Jde o zvláštní kategorii peněžního příjmu odůvodněnou do určité míry sociálními důvody.“*

Také Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře již dříve zabýval povahou výsluhového příspěvku. Například v rozsudku ze dne 29. 4. 2010, č. j. 3 Ads 121/2009 – 116, uvedl: *„Nejvyšší správní soud uvádí, že je třeba vycházet z charakteru výsluhového příspěvku (resp. podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2006 příspěvek za službu). Jedná se o zvláštní dávku poskytovanou jako určitou kompenzaci náročnosti výkonu služby po uplynutí stanoveného počtu let ve služebním poměru. Proto je také tato dávka upravena přímo zákonem o služebním poměru, nikoliv zákonem o důchodovém pojištění. Svou povahou se jedná o výsluhový nárok závislý pouze na odsloužených letech bývalého příslušníka u ozbrojených sborů, nikoliv o dávku určenou k finančnímu pokrytí některé ze sociálních situací (rizik), k němuž jsou určeny dávky důchodového pojištění (stáří, invalidita, ztráta živitele apod.).“*

Ze smyslu zákonné úpravy a citované judikatury vyplývá, že výsluhový příspěvek má povahu takové sociální dávky jako například úmrtné, které je rovněž upraveno zákonem o služebním poměru (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2011, č. j. 6 Ads 95/2011 – 76, nebo nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/07).

V oblasti sociálních dávek se zpětným přiznáním dávky není spojen nárok na úroky z prodlení, neboť se nejedná o plnění soukromoprávní povahy. Pokud tedy sám zákon o služebním poměru nespojuje se zpětným vyplacením výsluhového příspěvku nárok bývalého příslušníka na úroky z prodlení, nejedná se o „mezeru v právu“, jak se myslně domnívá stěžovatel, nýbrž o úmysl zákonodárce, respektující veřejnoprávní povahu sociálních dávek.

Z tohoto závěru, reflektovaného také judikaturou Nejvyššího správního soudu vyplývá, že také u jiných sociálních dávek, konkrétně u invalidních důchodů, není možné vyplácet úroky z prodlení (srov. rozsudek ze dne 28. 4. 2011, č. j. 4 Ads 111/2010 – 130, ve

kterém Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*Stěžovatel dále žádal, aby mu byly přiznány úroky z prodlení s vyplácením invalidního důchodu. Nejvyšší správní soud sdílí zcela stanovisko krajského soudu k tomuto požadavku vyjádřené v odůvodnění rozsudku a dodává, že zákon č. 155/1995 Sb. ani zákon č. 582/1991 Sb. možnost vyplatit úroky z prodlení neupravuje.*“)

Nejvyšší správní soud tak nesdílí názor stěžovatele, že v jeho případě došlo k odepření spravedlnosti tím, že městský soud odmítl vyplnit mezeru v právu analogií iuris. Absence úpravy úroků z prodlení je naopak podle názoru Nejvyššího správního soudu pro sociální dávky příznačná a nárok na úroky z prodlení nelze v případě zpoždění s výplatou dávky dovozovat. Ke stěžovatelově argumentaci odbornou literaturou Nejvyšší správní soud uvádí, že citovaná pasáž z komentáře k zákonu o služebním poměru se týkala prodlení s výplatou služebního příjmu, což je plnění zcela jiné povahy než výsluhový příspěvek, jehož povaha byla charakterizována výše.

Nad rámec nutného zdůvodnění Nejvyšší správní soud konstatuje, že pro řešení situace, ve které by v příčinné souvislosti s nesprávným úředním postupem služebního funkcionáře (neoprávněně opožděnou výplatou výluhového příspěvku, na který měl stěžovatel nárok) vznikla stěžovateli prokazatelná újma, a za splnění dalších zákonných podmínek, bylo by možné uvažovat o jiném titulu právní ochrany postupem podle 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, dopadající i na soukromoprávní aspekt věci, který v řešení veřejnoprávního nároku v odpovídajícím řízení zohlednit nelze.

Žalobou na ochranu proti nečinnosti se lze podle ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. domáhat vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Jak bylo výše zdůvodněno, služební funkcionář nemá pravomoc rozhodnout o přiznání úroků z prodlení s výplatou výluhového příspěvku, neboť ze zákona o služebním poměru tento nárok nevyplývá a nelze jej ani dovodit analogicky. Za správnost vyhotovení: takové situace by bylo už na samém pokraji ústavnosti přisuzovat služebnímu funkcionáři povinnost (a právo) rozhodovat meritorně o takovém nároku uplatněném stěžovatelem, který zákon neupravuje. Nejvyšší správní soud se tedy ztotožnil se závěrem městského soudu o nedůvodnosti stěžovatelovy žaloby i z hlediska neexistující pravomoci služebního funkcionáře přiznat stěžovateli úrok z prodlení s výplatou výsluhového příspěvku či o takové záležitosti vydat rozhodnutí. Nejvyšší správní soud rovněž připomíná závěry rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 8. 2004, č. j. 52 Ca 28/2004 – 67, publikovaného pod č. 362/2004 Sb. NSS, který citoval již městský soud a ze kterého se podává, že „*Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se lze domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat jenom takové rozhodnutí nebo osvědčení, jež má dostatečný právní podklad a jehož vydání je v pravomoci správního orgánu; nadto musí být správní orgán nečinný při vydání rozhodnutí ve věci samé. Institutem ochrany proti nečinnosti správního orgánu se proto nelze úspěšně domáhat uložení povinnosti správnímu orgánu vydat rozhodnutí nebo osvědčení o tom, že žalobce je účastníkem správních řízení...*“, v daném případě o změně v užívání stavby podle ustanovení § 85 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona...“, neboť takovou povinnost správní orgán nemá; obdobně tomu je v nyní posuzované věci.

Lze tedy uzavřít, že ani jeden z kasačních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) namítaných stěžovatelem nebyl dán a kasační stížnost proto není důvodná. Nejvyšší správní soud proto posoudil kasační stížnost jako nedůvodnou a jako takovou ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti vůči stěžovateli rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo žalovanému, protože však žalovaný náhradu nákladů nežádal, a případné vzniklé náklady ani jinak ze spisu nevyplývají, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů žalovanému nepřiznal.

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

V Brně dne 3. října 2013

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu