

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **pplk. Ing. V. Š.**, zast. JUDr. Ladislavem Kratochvílem, advokátem, se sídlem Rybníček 80, Veselí nad Moravou, proti žalovanému: **Ministerstvo obrany**, se sídlem Tychonova 1, Praha 6, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2012, č. j. 9 Ad 20/2010 - 36,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

III. Ustanovenému zástupci žalobce JUDr. Ladislavu Kratochvílovi **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů v částce 5.808 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Náklady právního zastoupení žalobce nese stát.

Odůvodnění:

Přípisem ze dne 23. 8. 2010, č. j. 2388/2010-1140, ministr obrany sdělil žalobci, že prověřil jeho podání ze dne 23. 7. 2010 označené jako odvolání proti rozhodnutí ředitele Vojenského zpravodajství ze dne 4. 7. 2010, č. j. 34-36/2010-4730, o žádosti o výplatu nevyplacených náhrad. Konstatoval, že úpravy služebního platu žalobce byly provedeny zákonným způsobem a výše náhrad zvýšených životních nákladů byla stanovena správně. Doplnil, že žalobcem napadená oblast nespadá podle § 145 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů, do řízení ve věcech služebního poměru.

Žalobu podanou proti tomuto přípisu Městský soud v Praze usnesením ze dne 29. 6. 2012, č. j. 9 Ad 20/2010 - 36, odmítl. V odůvodnění uvedl, že žalobce svou žádost o výplatu nevyplacených náhrad založil na nesouhlasu s předchozími rozhodnutími ředitele Vojenského zpravodajství (rozkaz ředitele Vojenského zpravodajství o ukončení výplaty doplatku do nesníženého platu ze dne 30. 6. 2007, č. j. 4-150/6-47/2007/5847, rozhodnutí ředitele Vojenského zpravodajství o snížení osobního příplatku oznámeném platovým výměrem ze dne 1. 7. 2007, č. j. 738/49-3611/2007-5847, rozkaz ředitele Vojenského zpravodajství č. 184 ze dne 18. 8. 2008 o ukončení výkonu služby na Úřadu přidělence obrany při Velvyslanectví České republiky a rozkaz č. 183 ze dne 18. 8. 2008 o za zařazení na systemizované místo vedoucí starší důstojník). Tato rozhodnutí zakládají platové poměry žalobce a jsou předmětem soudního přezkumu, na rozdíl od sdělení napadených v této věci, v nichž se jen uvádí, že vyplácení náhrad bylo předchozími rozhodnutími stanoveno správně. Proto žalobce nemohl být napadeným sdělením ministra obrany a rovněž sdělením ředitele Vojenského zpravodajství dotčen na svých veřejných subjektivních právech ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť těmito sděleními byl žalobce toliko informován, že úpravy služebního poměru byly provedeny zákonným způsobem. Vzhledem k tomu, že uvedenými sděleními nebylo rozhodováno o žádném peněžitém plnění, nezaložila tato sdělení žádný právní režim rozhodování podle zákona o vojácích z povolání. Sám žalobce výslovně v žalobě uvedl, že svůj nárok na výplatu náhrad opírá o nezákonnost předchozích rozhodnutí správních orgánů. Tato rozhodnutí, kterými bylo dotčeno platové právo žalobce, jsou samostatně napadnutelná žalobou a jejich přezkoumání je předmětem jiných řízení u Městského soudu v Praze. Soud proto žalobu odmítl jako nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. a) a § 68 písm. e) téhož zákona.

Proti tomuto usnesení podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost, požádal o osvobození od soudních poplatků a navrhl, aby mu byl pro řízení ustanoven zástupce z řad advokátů.

Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 18. 10. 2012, č. j. 4 Ads 110/2012 - 16, osvobodil stěžovatele od soudních poplatků a ustanovil mu zástupce JUDr. Ladislava Kratochvíla, advokáta.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatel namítal, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 3. 2012, sp. zn. 3 Ads 153/2011, dovodil podřaditelnost přípisů služebních orgánů pod § 65 odst. 1 s. ř. s. Poukázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2012, č. j. 11 Ca 282/2009 - 56, ve kterém mu soud dal za pravdu, že jeho peněžitý nárok existoval a nebyl zákonem stanoveným způsobem vypořádán. Stěžovatel dále vytýkal aktům správních orgánů jejich nesrozumitelnost a nepřezkoumatelnost, zmínil také vady správního řízení. Tvrdil, že napadeným usnesením bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces, neboť po promlčení svého nároku již nemůže ve správním řízení dosáhnout vyplacení nezákonně krácených peněžitých náhrad. Zdůraznil, že sdělení ministra obrany je rozhodnutím v materiálním slova smyslu (bylo jím rozhodnuto o odvolání) a dospěl-li soud k odlišnému závěru, měl konat řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu v dané věci. Podle stěžovatele nemůže jít k jeho tíži, že žalovaný namísto formalizovaných rozhodnutí vydává nepřezkoumatelné přípisy (faktická rozhodnutí).

Namítal cílené porušování svých práv ze strany žalovaného. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti a jejím doplnění. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, „[j]*e-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem.*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 625/2005, www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud proto považoval za důvod kasační stížnosti důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Z obsahu soudního spisu (zejména z podání stěžovatele) a z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2012, č. j. 11 Ca 282/2009 - 56, na který stěžovatel poukázal v kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud zjistil tyto skutečnosti podstatné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti.

Rozkazem ředitele Vojenského zpravodajství č. 265 ze dne 19. 12. 2006 byl stěžovateli přiznán nárok na nesnížený plat po dobu nejvýše 12 měsíců s účinností od 1. 1. 2007. Výše platu oznámená platovým výměrem ze dne 1. 12. 2006 činila 50.170 Kč, osobní příplatek od 1. 1. 2007 činil 13.000 Kč.

Rozhodnutím ředitele Vojenského zpravodajství o ukončení výplaty doplatku do nesníženého platu (rozhodnutí ze dne 30. 6. 2007, č. j. 4-150/6-47/2007-5847) bylo stanoveno, že stěžovateli náleží nesnížený plat pouze do 30. 6. 2007. Rozhodnutím ředitele Vojenského zpravodajství ze dne 1. 7. 2007, č. j. 738/49-3611/2007-5847, byl osobní příplatek stěžovatele od 1. 7. 2007 stanoven na 4.000 Kč. Rozhodnutím ředitele Vojenského zpravodajství ze dne 29. 9. 2008, č. j. 4-13/2-91/2008-5847, bylo stěžovateli sděleno ukončení výplaty doplatku do nesníženého platu s tím, že mu nesnížený plat náleží do 31. 8. 2008.

Proti těmto rozhodnutím podal stěžovatel odvolání, kterému ministr obrany rozhodnutím ze dne 24. 6. 2009, č. j. 1113/2009-1140, nevyhověl. Toto rozhodnutí později Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 26. 10. 2012, č. j. 11 Ca 282/2009 - 56, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Podáním ze dne 25. 6. 2010 uplatnil stěžovatel nárok na výplatu nevyplacených náhrad od 1. 7. 2007, vyplývající ze služebního poměru vojáka z povolání v souvislosti se zahraničním přidělením. Tento nárok opíral o tvrzenou nezákonnost výše specifikovaných rozhodnutí správních orgánů. Rozhodnutím ze dne 4. 7. 2010, č. j. 34-36/2010-4730, ředitel

Vojenského zpravodajství žádosti stěžovatele nevyhověl, proto stěžovatel podal odvolání, na které reagoval ministr obrany žalobou napadeným sdělením.

Na základě takto zjištěného skutkového stavu posoudil Nejvyšší správní soud jednotlivé námitky stěžovatele a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*

Soudnímu přezkumu ve správním soudnictví nepodléhají všechny akty správních orgánů, ale pouze takové úkony, které jsou způsobilé zasáhnout do práv nebo povinností fyzických nebo právnických osob. Tyto úkony označuje soudní řád správní pojmem rozhodnutí. Naopak ostatní úkony správních orgánů ze soudního přezkumu vylučuje [srov. ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s.].

Stěžovateli lze přisvědčit, že některé přípisy služebních orgánů - byť nevykazují formální znaky rozhodnutí - mohou být po materiální stránce rozhodnutími podřaditelnými pod § 65 odst. 1 s. ř. s. Posouzení, zda úkon správního orgánu je či není rozhodnutím ve smyslu tohoto ustanovení, však nezávisí na formě tohoto úkonu, ani na postupu správního orgánu. Základní podmínka spočívá v možném zásahu do práv nebo povinností účastníka řízení. To ostatně uvádí Nejvyšší správní soud také v rozsudku ze dne 22. 3. 2012, č. j. 3 Ads 153/2011 - 73, na který stěžovatel poukazuje v doplnění kasační stížnosti. Pokud úkon správního orgánu nijak neovlivňuje právní postavení (právní sféru) fyzické či právnické osoby, nemůže se jednat o rozhodnutí podléhající soudnímu přezkumu ve správním soudnictví (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publikované ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1764/2009, www.nssoud.cz).

Pro posouzení zákonnosti usnesení o odmítnutí žaloby je rozhodující, zda žalobou napadené sdělení ministra obrany odpovídá definici rozhodnutí stanovené v § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. zda zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva nebo povinnosti stěžovatele, či nikoliv.

Předmětným sdělením reagoval ministr obrany na podání stěžovatele týkající se jeho finančních nároků, konkrétně nároku na výplatu nevyplacených náhrad od 1. 7. 2007. O výši a době vyplácení požadovaných náhrad však bylo pravomocně rozhodnuto shora zmíněnými rozhodnutími ředitele Vojenského zpravodajství a navazujícím rozhodnutím ministra obrany ze dne 24. 6. 2009, č. j. 1113/2009-1140. V době podání žádosti o výplatu nevyplacených náhrad ze dne 25. 6. 2010 i v době vydání žalobou napadeného sdělení ministra obrany ze dne 23. 8. 2010 tedy byla práva stěžovatele a jeho povinnosti týkající se náhrad od 1. 7. 2007 jednoznačně stanovena uvedenými pravomocnými rozhodnutími, která nepochybně představují rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.

Vzhledem k tomu, že o právech a povinnostech stěžovatele týkajících se uplatněného nároku na výplatu nevyplacených náhrad od 1. 7. 2007 bylo pravomocně

rozhodnuto jinými akty správních orgánů, žalobou napadené sdělení ministra obrany nebylo způsobilé jakkoliv zasáhnout do práv a povinností stěžovatele. Totéž platí také pro rozhodnutí ředitele Vojenského zpravodajství ze dne 4. 7. 2010, č. j. 34-36/2010-4730, kterým nebylo vyhověno žádosti stěžovatele ze dne 25. 6. 2010 o výplatu nevyplacených náhrad. Ačkoliv byl tento úkon správního orgánu nesprávně vydán ve formě rozhodnutí, po materiální stránce se o rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. nejedná.

Sdělení ministra obrany ze dne 23. 8. 2010, ani jemu předcházející rozhodnutí ředitele Vojenského zpravodajství ze dne 4. 7. 2010, tedy nejsou rozhodnutími ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti stěžovatele. Takové akty správních orgánů jsou ze soudního přezkumu vyloučeny podle § 70 písm. a) s. ř. s., Městský soud v Praze tudíž postupoval správně, pokud žalobu proti sdělení ministra obrany odmítl jako nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Na shora uvedených závěrech nemůže nic změnit ani skutečnost, že Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 26. 10. 2012, č. j. 11 Ca 282/2009 - 56, zrušil rozhodnutí ministra obrany ze dne 24. 6. 2009, č. j. 1113/2009-1140, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Zmíněný rozsudek Městského soudu v Praze totiž v době, kdy ministr obrany zaslal stěžovateli žalobou napadené sdělení (srpen 2010), ještě neexistoval.

Argumentaci stěžovatele promlčením nároku na peněžité náhrady považuje Nejvyšší správní soud za nesprávnou a pro projednávanou věc irelevantní. Městský soud v Praze vyhověl žalobě stěžovatele a rozhodnutí ministra obrany ze dne 24. 6. 2009, č. j. 1113/2009-1140, zrušil. Po právní moci zrušujícího rozsudku pokračuje původní správní řízení, ve kterém se správní orgány budou požadovanými náhradami znovu zabývat.

Namítá-li stěžovatel, že pokud Městský soud v Praze dospěl k závěru, že napadené sdělení ministra obrany není rozhodnutím, měl konat řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu v dané věci, Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že řízení ve správním soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou a může být vedeno toliko na návrh. Stěžovatel zcela jednoznačně podal žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s., nikoliv žalobu na ochranu proti nečinnosti, a není povinností soudu domýšlet možné další stěžovatelem výslovně neuplatněné procesní návrhy.

Nejvyšší správní soud pro informaci poznamenává, že žalobou na ochranu proti nečinnosti se lze domáhat soudní ochrany jen tehdy, pokud je správní orgán nečinný při vydání rozhodnutí (osvědčení), jímž má být založeno, změněno, zrušeno nebo závazně určeno právo nebo povinnost žalobce. Jestliže úkon správního orgánu nemůže zasáhnout do práv a povinností žalobce (není rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.), nedisponuje soud pravomocí uložit správnímu orgánu povinnost takový úkon provést. Žaloba na ochranu proti nečinnosti by v dané věci nemohla být úspěšná.

V řízení o kasační stížnosti proti usnesení o odmítnutí žaloby může Nejvyšší správní soud zkoumat pouze to, zda byly splněny podmínky pro tento procesní postup. Soud se proto nezabýval namítanou nesrozumitelností a nepřezkoumatelností správních

aktů, vytýkanými vadami správního řízení, ani namítaným porušováním práv stěžovatele ze strany žalovaného.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal tvrzené porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces a nezjistil ani namítanou nezákonnost napadeného usnesení. Kasační stížnost proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2012, č. j. 9 Ad 20/2010 - 36, proto podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 věty první ve spojení s § 120 s. ř. s. Úspěšnému žalovanému v tomto řízení žádné náklady nevznikly a stěžovatel nebyl v řízení úspěšný, žádný z účastníků proto nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Odměna soudem ustanovenému zástupci stěžovatele JUDr. Ladislavu Kratochvílovi, advokátovi, a náhrada jeho hotových výdajů byla stanovena podle vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2012. Zástupce stěžovatele učinil v řízení o kasační stížnosti dva úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. b) a d) advokátního tarifu; za každý z nich mu náleží odměna ve výši 2.100 Kč podle § 9 odst. 3 písm. f) a § 7 advokátního tarifu a režijní paušál podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu ve výši 300 Kč. Zástupce stěžovatele doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto se podle § 35 odst. 8 s. ř. s. odměna zvyšuje o částku odpovídající této dani, která činí 21 % z částky 4.800 Kč, tj. 1.008 Kč. Zástupci stěžovatele bude vyplacena částka 5.808 Kč z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí. Náklady právního zastoupení stěžovatele, který je osvobozen od soudních poplatků, nese stát (srov. § 35 odst. 8 a § 60 odst. 4 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 21. února 2013

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu