

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobce: **Bc. F. N.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 11. 11. 2011, čj. 289/2011, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 6. 2015, čj. 7 Ad 6/2012 – 85,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 6. 2015, čj. 7 Ad 6/2012 – 85, **se** ve výrocích II. a IV. **zrušuje** a věc **se** v tomto rozsahu **vrací** Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 15. 6. 2007, č. 690/2007 (dále „rozhodnutí o započtu dob“), Policie České republiky, vrchní ředitelka útvaru odhalování korupce a finanční kriminality SKPV ve věcech služebního poměru, nezapočetla žalobci do doby rozhodné pro nárok na výsluhový příspěvek dobu trvání pracovního poměru u Sboru požární ochrany od 1. 1. 1987 do 30. 6. 1990.

[2] Rozhodnutím ze dne 5. 2. 2008, čj. PPR-1299/K-PK-2009, Policie České republiky, náměstek policejního prezidenta ve věcech služebního poměru zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí o započtu dob a toto rozhodnutí potvrdil.

[3] Rozhodnutím ze dne 30. 8. 2011, čj. OSZ-145064-1/V-Že-2011 (dále „rozhodnutí o výsluhovém příspěvku“), ředitel odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra ve věcech služebního poměru stanovil žalobci výši výsluhového příspěvku.

[4] Rozhodnutím ze dne 11. 11. 2011, čj. 289/2011 (dále též „napadené rozhodnutí“), ministr vnitra zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí o výsluhovém příspěvku a toto rozhodnutí potvrdil.

II.

[5] Žalobce podal proti rozhodnutí o odvolání ve věci započtu dob i proti napadenému rozhodnutí žalobu k Městskému soudu v Praze. Městský soud odmítl žalobu proti rozhodnutí ve věci započtu dob (výrok I.) a zrušil napadené rozhodnutí ministra včetně rozhodnutí o výsluhovém příspěvku (výrok II). Současně rozhodl o nákladech řízení o přezkumu obou rozhodnutí (výroky III. a IV.).

[6] Rozhodnutí o odvolání ve věci započtu dob bylo žalobci podle městského soudu doručeno dne 26. 4. 2011. Žalobce však proti němu podal žalobu až 13. 1. 2012, tj. po lhůtě k podání žaloby v délce 60 dnů stanovené v § 196 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále „zákon o služebním poměru“). Žaloba proti rozhodnutí o odvolání ve věci započtu dob tak byla podána opožděně; městský soud ji odmítl s poukazem na § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[7] Městský soud současně konstatoval, že rozhodnutí o započtu dob a na něj navazující rozhodnutí o odvolání nebyla samostatně přezkoumatelná ve správním soudnictví, neboť žalobci na jejich základě nevznikla žádná práva ani povinnosti. Jednalo se pouze o podkladová rozhodnutí informačně organizační povahy, jejichž správnost soud přezkoumává v řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí, tj. proti rozhodnutí ministra o odvolání žalobce proti rozhodnutí o výsluhovém příspěvku.

[8] Městský soud vyhodnotil rozhodnutí o započtu dob jako nezákonné, neboť nebralo v potaz povahu žalobcova pracovního zařazení u Sboru požární ochrany a nesprávně aplikovalo § 224 odst. 2 zákona o služebním poměru, z něhož nevyplývá podmínka výkonu pracovního poměru u Hasičského záchranného sboru ke dni účinnosti zákona č. 238/2000 Sb. o Hasičském záchranném sboru a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o HZS“). Povaha pracovního zařazení žalobce byla klíčová pro započet doby tohoto pracovního zařazení do doby rozhodné pro výpočet nároku na výsluhový příspěvek.

[9] Ke zrušení napadeného rozhodnutí a rozhodnutí o výsluhovém příspěvku soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2015, čj. 5 As 123/2014 – 20, který se týkal výsluhového příspěvku vojáka, jenž byl v roce 1996 v pracovním poměru u Hasičského záchranného sboru. Z uvedeného rozsudku vyplynulo, že pracovní poměr zaměstnanců Hasičského záchranného sboru, kteří nebyli administrativními pracovníky, sice nebyl služebním poměrem, ale služebnímu poměru se velmi blížil svým obsahem a vymezením oprávnění a povinností příslušníků tohoto sboru.

[10] Podle § 224 odst. 3 zákona o služebním poměru se do doby rozhodné pro výsluhové nároky započtou také doby pracovního poměru, které se podle zvláštních předpisů posuzují jako doby služebního poměru. Z tohoto ustanovení nevyplývá, že k započtu pracovního poměru může dojít pouze tehdy, je-li změna pracovního poměru na

služební poměr ve vztahu ke konkrétnímu příslušníkovi fakticky deklarována v důsledku účinnosti zákona o HZS.

[11] Podle § 21 odst. 3 zákona o HZS se příslušníkům Sboru požární ochrany započítají do doby trvání služebního poměru doby, které byly započítávány podle dosavadních právních předpisů pro pracovní poměr příslušníka Hasičského záchranného sboru. Toto ustanovení hovoří o příslušnících Hasičského záchranného sboru obecně, nikoli pouze o těch, kteří fakticky vykonávali tuto funkci ke dni nabytí účinnosti zákona o HZS. Pojem *„příslušník Hasičského záchranného sboru“* totiž znal i předchozí právní předpis, tj. zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně (dále jen „zákon o požární ochraně“), který byl zrušen zákonem o HZS.
[12] Rozhodnutím o započtu dob služební funkcionář nezapočetl žalobci do doby rozhodné pro výsluhové nároky dobu od 1. 1. 1987 do 30. 6. 1990, po kterou žalobce pracoval jako příslušník Sboru požární ochrany podle zákona o požární ochraně. Jeho pracovní zařazení u Sboru požární ochrany nebylo jednoznačné, neboť podle údaje v evidenčním listu důchodového zabezpečení pracoval jako samostatný odborný referent. Tento údaj však byl přeškrtnut; žalobce uvedl, že plnil úkoly v oblasti prevence, měl služební stejnokroj a průkaz příslušníka Sboru požární ochrany. Rovněž z rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o započtu dob vyplývá, že žalobce byl příslušníkem Sboru požární ochrany, nikoli pouze občanským zaměstnancem.

[13] Protože bylo podkladové rozhodnutí o započtu dob nezákonné, městský soud zrušil napadené rozhodnutí a rozhodnutí o výsluhovém příspěvku, a to dílem pro nezákonnost spočívající v nesprávném výkladu § 224 zákona o služebním poměru, a dílem pro vady řízení spočívající v nedostatečném zjištění skutkového stavu, konkrétně povahy pracovního zařazení žalobce v době od 1. 1. 1987 do 30. 6. 1990.

III.

[14] Žalovaný (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Namítl, že podle ustálené rozhodovací praxe správních soudů je rozhodnutí o započtu dob rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., a je samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví.

[15] Podle § 165 zákona o služebním poměru je dobou rozhodnou pro výsluhové nároky doba trvání služebního poměru a doba započtená ke dni účinnosti tohoto zákona podle § 224 zákona o služebním poměru. Stěžovatel započetl žalobci dobu od 1. 1. 2007 do 31. 7. 2011 bez dalšího, neboť zákon o služebním poměru nevyžaduje samostatné rozhodnutí o době trvání služebního poměru nastalého po nabytí účinnosti zákona.

[16] Rozhodnutí o započtu dob je rozhodnutím podle zákona o služebním poměru a stěžovatel jím byl vázán. Pravomocná rozhodnutí o započtu dob tudíž nelze zpochybňovat v řízení o výsluhových nárocích. V této souvislosti stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, čj. 4 Ads 58/2011 – 72.

[17] Stěžovatel nesouhlasil s městským soudem, že rozhodnutím o započtu dob pro účely výsluhových nároků podle § 224 odst. 1 zákona o služebním poměru nevznikají žádná práva ani povinnosti a poukázal na důvodovou zprávu k zákonu o služebním

poměru. Rozhodnutím o započtu dob chtěl zákonodárce dát příslušníkům bezpečnostních sborů v souvislosti s přijetím zákona o služebním poměru právní jistotu ve vztahu k očekávaným výsluhovým náležitostem, na něž jim v budoucnu vznikne nárok.

[18] Stěžovatel označil napadený rozsudek rovněž za zmatečný, neboť městský soud odmítl žalobu proti rozhodnutí náměstka pro opožděnost a zároveň uvedl, že přezkum tohoto aktu je vyloučen podle § 70 písm. a) s. ř. s.; byl tudíž dán důvod k odmítnutí žaloby pro nepřípustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., nikoli pro opožděnost.

[19] Ustanovení § 224 odst. 3 zákona o služebním poměru odkazuje podle stěžovatele na § 21 odst. 3 zákona o HZS. Podle § 21 odst. 3 zákona o HZS ve znění do 31. 12. 2006 se příslušníkům Hasičského záchranného sboru, kteří jsou ke dni účinnosti tohoto zákona (tj. k 1. 1. 2001) v pracovním poměru podle dosavadních předpisů, započítávají do doby trvání služebního poměru i doby, které byly započítávané podle dosavadních předpisů pro pracovní poměr příslušníka Hasičského záchranného sboru. Žalobce nepřecházel k 1. 1. 2001 z pracovního poměru příslušníka Hasičského záchranného sboru do služebního poměru příslušníka Hasičského záchranného sboru. Pro započet doby jeho pracovního poměru od 1. 1. 1987 do 30. 6. 1990 proto neexistuje zákonná opora.

[20] Aplikační praxe stěžovatele interpretovala § 224 odst. 3 zákona o služebním poměru a § 21 odst. 3 zákona o HZS ve spojení s § 21 odst. 1 zákona o HZS, podle kterého se započet doby předchozího pracovního poměru příslušníka Hasičského záchranného sboru za účelem výpočtu nároků souvisejících se skončením služebního poměru provede pouze tehdy, je-li oprávněný k 1. 1. 2001 ve služebním poměru příslušníka Hasičského záchranného sboru. Rozsudek čj. 5 As 123/2014 – 20 nelze na projednávanou věc aplikovat, neboť se týká rozhodování o nárocích vojáka z povolání podle jiného zákona.

IV.

[21] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

[22] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[23] Kasační stížnost je důvodná.

[24] Žalobce se žalobou domáhal jednak zrušení rozhodnutí o započtu dob a jednak zrušení rozhodnutí o výsluhovém příspěvku. Rozsudek městského soudu koresponduje žalobnímu petitu. Městský soud prvním výrokem odmítl žalobu proti rozhodnutí o odvolání ve věci započtu dob a třetím výrokem rozhodl o nákladech tohoto řízení. Druhým výrokem zrušil napadené rozhodnutí týkající se výše výsluhového příspěvku a čtvrtým výrokem rozhodl o nákladech soudního řízení v této části. V souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, čj. 5 Afs 91/2012 - 41, podal stěžovatel kasační stížnost pouze proti výrokům o zrušení napadeného rozhodnutí a prvostupňového rozhodnutí ve věci výsluhového příspěvku a souvisejícího výroku o nákladech řízení, neboť tam byl u městského soudu procesně neúspěšný. Výrok o

odmítnutí žaloby zůstal kasační stížností nedotčen, žalobce proti němu nepodal kasační stížnost. Předmětem řízení o kasační stížnosti jsou tedy pouze výrok týkající se rozhodnutí o výši výsluhového příspěvku spolu se souvisejícím výrokem o náhradě nákladů řízení.

[25] Rozhodnutí o započtu dob vydala Policie ČR, vrchní ředitelka útvaru odhalování korupce a finanční kriminality, o odvolání proti tomuto rozhodnutí rozhodoval náměstek policejního prezidenta. Žalobce označil v žalobě jako žalovaného pouze Ministerstvo vnitra, které prostřednictvím ředitele odboru sociálního zabezpečení rozhodovalo o výši žalobcova výsluhového příspěvku a následně ministrem vnitra o odvolání. Městský soud vyžádal od Policie ČR příslušný správní spis týkající se započtu dob, považoval policii vedle ministerstva rovněž za žalovaného a doručil mu rozsudek. V souladu s § 105 odst. 1 s. ř. s. jsou však účastníky řízení o kasační stížnosti pouze stěžovatel a žalobce, neboť městský soud rozhodoval o obou relativně samostatných rozhodnutích samostatnými výroky, kasační stížnost podal pouze stěžovatel a výrok o odmítnutí žaloby proti rozhodnutí ve věci započtu dob zůstal kasační stížností nenapaden. V řízení před Nejvyšším správním soudem se proto nelze zabývat důvodností žalobní námitky, že čestné prohlášení o osobním převzetí uvedeného rozhodnutí má být falsem, jakož i tím, zda se žalobce skutečně s rozhodnutím o odvolání ve věci započtu dob seznámil nejpozději 26. 4. 2011.

[26] Stěžovatel namítl, že dosavadní rozhodovací praxe správních soudů považovala rozhodnutí o započtu dob za rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které je samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví. Tato námitka je důvodná. Rozsudek městského soudu trpí zásadním vnitřním rozporem při hodnocení povahy rozhodnutí o započtu dob. Městský soud dospěl k závěru o opožděnosti žaloby proti rozhodnutí ve věci započtu dob; doručení rozhodnutí o odvolání v této věci bylo prokázáno nejpozději 26. 4. 2011, neboť tohoto dne se s ním žalobce prokazatelně seznámil. Pokud byla žaloba podána až v lednu 2012, byla podána opožděně a městský soud ji odmítl s poukazem na § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Současně však v rozsudku konstatoval, že rozhodnutím o započtu dob nevznikají žádná práva ani povinnosti, jde o podkladové stanovisko, mající *„informačně organizační povahu“* a soudní přezkum tohoto rozhodnutí je vyloučen podle § 70 písm. a) s. ř. s. Žalobu proti rozhodnutí o započtu dob proto odmítl s poukazem na její nepřípustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Kumulace uvedených důvodů pro odmítnutí žaloby není přípustná. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 28. 2. 2008, čj. 5 Afs 69/2007 - 64, konstatoval, že *„důvod odmítnutí žaloby pro výluku ze soudního přezkumu kvůli tomu, že žalobou napadený úkon správního orgánu není rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky v § 65 odst. 1 s. ř. s. [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s.], vylučuje současnou existenci důvodu odmítnutí žaloby pro opožděnost [§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].“* Při úvaze o přezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí je třeba nejprve uvážit, zda rozhodnutím vznikají, mění se, ruší či se závazně určují práva a povinnosti. Teprve pokud tomu tak je, lze posoudit, zda se žalobce domáhá přezkumu takového rozhodnutí v zákonné lhůtě či nikoli. Naopak, pokud jde o úkon správního orgánu, který není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., je jeho přezkum vyloučen bez ohledu na dodržení lhůty k podání žaloby u správního soudu.

[27] Zbývá posoudit, zda je rozhodnutí o započtu dob správním rozhodnutím samostatně přezkoumatelným ve správním soudnictví, nebo zda jde skutečně pouze o

podkladové stanovisko „informačně organizační povahy“. Podle § 181 odst. 1 služebního zákona je rozhodnutím úkon služebního funkcionáře v určité věci, jímž se zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určeného účastníka nebo jímž se prohlašuje, že tento účastník má určitá práva a povinnosti. Vyskytne-li se v řízení otázka, o které již bylo pravomocně rozhodnuto příslušným orgánem, je služební funkcionář rozhodnutím vázán (§ 180 odst. 5). Podle § 224 odst. 1 zákon o služebním poměru se příslušníkům ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona (tj. k 1. 1. 2007) provede započet dob pro účely výsluhových nároků.

[28] Zákon o služebním poměru předpokládá vydání správního rozhodnutí, jímž bude osobám ve služebním poměru autoritativně stanovena rozhodná doba pro účely výsluhových náležitostí. Jde o dobu, po kterou v minulosti trval podle zvláštních právních předpisů služební resp. pracovní poměr. Z žádného ustanovení zákona o služebním poměru neplyne, že by rozhodnutí vydané podle § 224 bylo pouze podkladovým stanoviskem a nemělo být závazné při stanovení konkrétní výše výsluhového nároku.

[29] Z judikatury Nejvyššího správního soudu zřetelně vyplývá, že rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o započtu dob pro účely výsluhových nároků podléhají samostatnému přezkumu ve správním soudnictví a jsou považována za rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Zmínit lze např. rozsudky ze dne 12. 6. 2008, čj. 3 Ads 28/2008 - 47, či ze dne 24. 3. 2010, čj. 6 Ads 157/2009 - 90. V obou případech bylo předmětem řízení rozhodnutí ve věci započtu dob, krajský soud takové rozhodnutí přezkoumal a věcně o něm rozhodl a kasační soud následně neshledal vadným takový postup krajského soudu.

[30] Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 21. 12. 2011, čj. 4 Ads 58/2011 - 72, rozhodoval ve věci, která je nejobdobnější nyní projednávanému případu. Rovněž tehdy bylo nejprve rozhodnuto samostatným rozhodnutím podle § 224 odst. 1 služebního zákona o započtu dob pro účely výsluhových nároků a teprve následně o přiznání odchodného. Nejvyšší správní soud jednoznačně uzavřel, že *„služební funkcionář je při rozhodování o nároku na odchodné a jeho výši vázán pravomocným rozhodnutím o započtu dob pro výsluhové nároky.“* Zdůraznil, že je třeba rozlišovat, zda je předmětem soudního přezkumu rozhodnutí o započtu dob rozhodných pro výsluhové nároky nebo rozhodnutí o přiznání odchodného v konkrétní částce. O započtu dob bylo dříve pravomocně rozhodnuto, soud takové rozhodnutí věcně přezkoumal, a že šlo o postup správný, plyne i z odmítnutí ústavní stížnosti Ústavním soudem (usnesení ze dne 21. 11. 2011, sp. zn. IV. ÚS 3300/10). Za takové situace pak polemiku proti rozhodnutí o započtu dob nelze znovu připustit v následném řízení o stanovení výše výsluhy, neboť v něm již nemá místo.

[31] Žalobce ani v nyní projednávané věci neuplatnil žádné žalobní námitky týkající se výkonu služby po nabytí účinnosti zákona o služebním poměru do 31. 7. 2011, kdy služební poměr ukončil. Neuplatnil rovněž žádné námitky o případné nesprávnosti určení konkrétní výše výsluhového příspěvku. Jedinou výhradou bylo, že mu měla být započtena též doba 3 roků a 180 dnů (od 1. 1. 1987 do 30. 6. 1990), kdy pracoval u Sboru požární ochrany. Tato námitka nemá místo v řízení o přezkumu rozhodnutí, jímž byl stanoven výsluhový příspěvek, ale míří do řízení o žalobě proti rozhodnutí o započtu dob.

[32] Je nepřípadný poukaz městského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2015, čj. 5 As 123/2014 - 20. Ten se týká hmotněprávní podstaty věci, zda bylo pro započet doby třeba, aby byl žalobce fakticky v pracovním poměru podle dosavadních předpisů ke dni účinnosti zákona o HZS. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ani z rozsudku Městského soudu v Praze, který byl ke kasační stížnosti přezkoumáván (sp. zn. 11 Ad 8/2011), však nevyplývá, že by správní orgán před vydáním rozhodnutí o výsluhovém příspěvku samostatně rozhodl o započtu dob pro určení výsluhových nároků. Za takové situace bylo jistě třeba posoudit jako předběžnou otázku, zda a v jakém rozsahu lze pro účely výsluhového příspěvku započíst dobu pracovního poměru před účinností zákona o služebním poměru. Nyní byla situace jiná, o započtu dob správní orgán v minulosti pravomocně rozhodl a stěžovatel byl tímto rozhodnutím při rozhodování o výsluhovém příspěvku vázán.

[33] S poukazem na shora uvedené shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, a proto zrušil rozsudek v kasační stížností napadeném rozsahu. Žalovaný je v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení rovněž rozhodne o nákladech řízení před Nejvyšším správním soudem (§ 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 17. února 2016

JUDr. Jan Passer
předseda senátu