

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **D. Ž.,** zast. Mgr. Marianem Pavlovem, advokátem se sídlem Malé náměstí 125, Hradec Králové, proti žalované: **Bezpečnostní informační služba,** se sídlem Nárožní 1111/2, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 3. 2012, č. j. 783-5/2011-BIS-3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 9. 2015, č. j. 9 Ad 9/2012 - 43,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) shora označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 3. 2012, č. j. 783-5/2011-BIS-3. Posledně zmíněným rozhodnutím bylo zamítnuto stěžovatelovo odvolání proti rozhodnutí ze dne 25. 11. 2011, č. j. 390-14/2011-BIS-33, v němž bylo stanoveno, že stěžovateli nenáleží příspěvek za službu podle § 110 odst. 1 zákona č. 100/1970 Sb., o služebním poměru příslušníků Sboru národní bezpečnosti, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o služebním poměru příslušníků SNB“).

[2] Ze spisového materiálu vyplynulo, že stěžovatel byl dne 1. 12. 1992 seznámen s rozkazem ředitele Federální bezpečnostní informační služby ze dne 27. 11. 1992, č. 892, v němž bylo uvedeno, že stěžovatelův služební poměr příslušníka Federální bezpečnostní informační služby končí dnem 31. 12. 1992 podle § 9 odst. 1 zákona č. 543/1992 Sb., o zrušení Federální bezpečnostní informační služby (dále jen „zákon o zrušení FBIS“). Dne 23. 12. 1992 podal stěžovatel žádost o uvolnění ze služebního poměru ze závažných

rodinných důvodů, a to ke dni 30. 12. 1992. Žádost odůvodnil tím, že hodlá následovat svou dlouhodobě nemocnou manželku do místa jejího bydliště. Dopisem ze dne 19. 1. 1993 ředitel Bezpečnostní informační služby stěžovatele informoval o skutečnosti, že jeho žádost o uvolnění ze služebního poměru příslušníka Federální bezpečnostní informační služby nelze kladně vyřídit, protože ještě před započetím lhůty pro uvolnění stěžovatelův služební poměr zanikl dle § 9 odst. 1 zákona o zrušení FBIS. Dne 17. 5. 2011 podal stěžovatel žádost o vydání rozhodnutí ve věci uplatnění nároku na přiznání příspěvku za službu. Ředitel ekonomického odboru Bezpečnostní informační služby rozhodnutím ze dne 25. 11. 2011, č. j. 390-14/2011-BIS-33, rozhodl, že stěžovateli příspěvek za službu podle § 110 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků SNB nenáleží. Odvolání, které žalobce proti tomuto rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal, bylo zamítnuto správním rozhodnutím, které stěžovatel napadl žalobou před městským soudem.

[3] Městský soud v napadeném rozsudku, který je dostupný z www.nssoud.cz, poukázal na § 110 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků SNB, dle něhož příspěvek za službu náleží za splnění dalších podmínek příslušníku, jehož služební poměr skončil uvolněním nebo propuštěním z některého z důvodů uvedených v § 100 odst. 1 písm. a) až d) daného zákona. Zatímco stěžovatel je přesvědčen, že jeho služební poměr skončil uvolněním, a proto mu příspěvek za službu náleží, žalovaná zastává názor opačný, neboť má za to, že stěžovatelův služební poměr neskončil uvolněním, ale zrušením Federální bezpečnostní informační služby dle § 9 odst. 1 zákona o zrušení FBIS.

[4] Městský soud se ztotožnil se žalovanou v tom, že stěžovatelův služební poměr neskončil uvolněním, zabýval se přitom výkladem § 99 zákona o služebním poměru příslušníků SNB. Konstatoval, že služební orgán je povinen rozhodnout o žádosti příslušníka o skončení služebního poměru uvolněním a toto rozhodnutí příslušníku oznámit v jednoměsíční lhůtě běžící ode dne doručení žádosti. Po služebním orgánu jistě nelze požadovat, aby o tak důležité věci, jakou je skončení služebního poměru, rozhodoval okamžitě či v nepřiměřeně krátké lhůtě. Dokud jednoměsíční lhůta neuplyne, služební poměr daného příslušníka trvá. Teprve po marném uplynutí uvedené lhůty může nastoupit následek předvídaný v 99 odst. 3 zákona o služebním poměru příslušníků SNB, tj. skončení služebního poměru ve lhůtě uvedené v žádosti, a není-li lhůta v žádosti uvedena, uplynutím tří kalendářních měsíců následujících po dni doručení žádosti. Tento následek však nemůže nastat zpětně. Tím by totiž byly zásadním způsobem zpochybněny veškeré úkony, které by příslušník Federální bezpečnostní informační služby v mezidobí učinil. Právě k takovému absurdnímu a nelogickému závěru nutně dle městského soudu vede výklad zastávaný stěžovatelem, který na jednu stranu připouští, že o jeho žádosti o uvolnění podané dne 23. 12. 1992 byl služební orgán povinen rozhodnout v zákonem stanovené jednoměsíční lhůtě, nicméně zároveň tvrdí, že poté, co daná lhůta uběhla marně, jeho služební poměr skončil uvolněním ke dni, který uvedl ve své žádosti (30. 12. 1992), tedy zpětně.

[5] Městský soud připustil, že § 99 odst. 3 zákona o služebním poměru příslušníků SNB nepamatuje na případy, kdy by příslušník ve své žádosti o uvolnění jako lhůtu, v níž se domáhá uvolnění ze služebního poměru, uvedl lhůtu kratší než jeden měsíc, jak to učinil stěžovatel. Městský soud však dospěl k závěru, že ze zákona lze dovodit nepřijatelnost takového postupu. Z uvedených důvodů vyhodnotil žalobu jako nedůvodnou a zamítl ji

dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

II. Obsah kasační stížnosti

[6] V kasační stížnosti stěžovatel namítl, že při výkladu právních předpisů je třeba ctít jejich smysl a účel, a to vzhledem ke znění celého předpisu, a nikoli odděleně od jeho ostatních ustanovení. Proto je třeba vzít v potaz minimálně celý § 99 zákona o služebním poměru příslušníků SNB, z něhož jednoznačně vyplývá, že příslušník musí být ze služebního poměru uvolněn, když o to požádá. Zákon ukládá nadřízenému služebnímu orgánu povinnost příslušníka ze služebního poměru propustit. Nerozhodne-li ve lhůtě jednoho měsíce od podání žádosti, služební poměr končí ve lhůtě uvedené v žádosti. Sankcí za nesplnění povinnosti služebního orgánu rozhodnout v jednoměsíční lhůtě je výhoda příslušníka nečekat na rozhodnutí služebního orgánu. Výkladem, který zastává žalovaná, je pak dle stěžovatele negována ochrana práv příslušníka, kterou mu poskytuje § 99 zákona o služebním poměru příslušníků SNB.

[7] Stěžovatel byl dne 1. 12. 1992 seznámen s rozkazem ředitele Federální bezpečnostní informační služby, dle něhož jeho služební poměr končí dne 31. 12. 1992. Tento rozkaz byl vydán na základě zákona o zrušení FBIS, který ovšem vešel v platnost až 8. 12. 1992, tj. po vydání rozkazu. Stěžovatel pak má za to, že jde o velmi krátkou lhůtu, v níž se dozvěděl o skončení služebního poměru. Dle jeho názoru nemůže obstát argumentace odkazem na dodržení alespoň přiměřených lhůt, když přímo zákonodárcem byly stanoveny lhůty šibeniční a naprosto nesrovnatelné s dřívější právní úpravou.

[8] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalované

[9] Žalovaná trvá na výkladu, že nebylo-li rozhodnutí o skončení služebního poměru uvolněním příslušníku oznámeno ve lhůtě jednoho měsíce od doručení žádosti, skončil služební poměr – pokud nedošlo k jeho zrušení z jiného důvodu – uvolněním ve lhůtě uvedené v žádosti, nejdříve však dnem následujícím po uplynutí jednoho měsíce od podání žádosti. Podáním stěžovatelovy žádosti počala běžet lhůta pro vydání rozhodnutí, v průběhu této lhůty však skončil služební poměr z důvodu zrušení Federální bezpečnostní informační služby.

[10] Stěžovatel dle žalované správně popsal účel úpravy v § 99 zákona o služebním poměru příslušníků SNB, nijak se však nevyrovnal s důvody, na nichž byla založena správní rozhodnutí i rozsudek městského soudu. Stěžovatelovy názory nemohou obstát v tom případě, kdy den skončení služebního poměru v žádosti předchází uplynutí jednoměsíční lhůty od podání žádosti.

[11] Krátkost lhůt při zániku služebního poměru z důvodu zrušení Federální bezpečnostní informační služby nebyla stanovena žalovanou, ale zákonem. Žalovaná navrhla kasační stížnost zamítnout.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, stěžovatel je v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Důvod kasační stížnosti odpovídá důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Zdejší soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zároveň zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[13] V nynější věci se jedná o přiznání příspěvku za službu dle § 110 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků SNB. Okolnosti případu byly popsány výše v bodě [2].

[14] Dle § 110 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků SNB: „*Příspěvek za službu* […] *náleží za podmínek dále uvedených příslušníku, jehož služební poměr skončil uvolněním nebo propuštěním z některého z důvodů uvedených v § 100 odst. 1 písm. a) až d).*“

[15] Stěžovatel zastává názor, že jeho služební poměr skončil uvolněním ke dni 30. 12. 1992, a proto mu náleží příspěvek za službu. Žalovaná je naopak názoru, že služební poměr skončil dne 31. 12. 1992 na základě § 9 odst. 1 zákona o zrušení FBIS z důvodu zániku Federální bezpečnostní informační služby.

[16] Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel činí v kasační stížnosti spornou výhradně dílčí právní otázku, z jakého důvodu došlo k zániku jeho služebního poměru. Zdejší soud je z hlediska přezkumu správnosti právního posouzení řešených otázek vázán důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), svůj přezkum proto může směřovat výlučně k posouzení této právní otázky.

[17] Dle § 99 zákona o služebním poměru příslušníků SNB platí:

(1) Příslušník musí být uvolněn ze služebního poměru, jestliže o to požádá. Žádost musí být písemná, a žádá-li příslušník o uvolnění ze závažných osobních nebo rodinných důvodů musí být v ní uveden též důvod pro uvolnění.

(2) Jde-li o uvolnění ze závažných osobních nebo rodinných důvodů (např. ze zdravotních důvodů, proto, že příslušníku vznikne nárok na starobní důchod, proto, že následuje manžela do nového bydliště, proto, že není využíváno jeho kvalifikace, u příslušnice též při uvolnění z důvodu těhotenství nebo péče o dítě), skončí služební poměr uplynutím tří kalendářních měsíců a v ostatních případech uplynutím devíti kalendářních měsíců následujících po dni doručení žádosti, pokud se služební orgán s příslušníkem nedohodne jinak.

(3) Rozhodnutí o skončení služebního poměru uvolněním oznámí služební orgán příslušníku do jednoho měsíce ode dne doručení jeho žádosti. Neučiní-li tak, skončí služební poměr uvolněním ve lhůtě uvedené v žádosti. Není-li lhůta v žádosti uvedena, skončí služební poměr uplynutím tří kalendářních měsíců následujících po dni doručení žádosti, pokud se služební orgán s příslušníkem nedohodne jinak. Podal-li příslušník žádost v době od 10. března 1990 do 10. května 1990, skončí jeho služební poměr dnem 10. června 1990, nebylo-li dohodnuto jinak. Podal-li příslušník žádost v době od 11. května 1990 do 31. července 1990, skončí služební poměr uplynutím jednoho měsíce ode dne doručení žádosti, nebylo-li dohodnuto jinak.

pokračování

(4) Nebylo-li rozhodnutí o skončení služebního poměru uvolněním oznámeno příslušníku do jednoho měsíce ode dne doručení jeho žádosti a byl-li v žádosti uveden důvod pro uvolnění, posuzuje se uvolnění jako uvolnění ze závažných osobních nebo rodinných důvodů.

(5) Požádal-li příslušník o uvolnění ve zkušební době, skončí služební poměr uplynutím jednoho kalendářního měsíce následujícího po dni doručení žádosti, pokud se služební orgán s příslušníkem nedohodne jinak, vždy však nejpozději uplynutím zkušební doby.

[18] Dle § 9 odst. 1 zákona o zrušení FBIS platí: *Služební poměry příslušníků Federální bezpečnostní informační služby, pracovní poměry pracovníků Federální bezpečnostní informační služby a pracovní vztahy na základě dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr končí uplynutím dne 31. prosince 1992 z důvodu zrušení Federální bezpečnostní informační služby.*

[19] Nejvyšší správní soud se ztotožnil se žalovanou a městským soudem v tom, že stěžovatelův služební poměr zanikl dne 31. 12. 1992 z důvodu zániku Federální bezpečnostní informační služby.

[20] Stěžovatel trvá na doslovném výkladu § 99 odst. 3, věty druhé, zákona o služebním poměru příslušníků SNB i pro případy, že den skončení služebního poměru v žádosti o uvolnění ze služebního poměru předchází uplynutí jednoměsíční lhůty od podání žádosti.

[21] Jak konstatoval Ústavní soud v nálezu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97 (č. 30/1998 Sb., publ. jako N 163/9 SbNU 399, dostupném též z http://nalus.usoud.cz): „*Dalším naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.*“

[22] Nejvyšší správní soud konstatuje, že žalovaná i městský soud zcela případně poukázaly na absurdní důsledky, které přináší čistě jazykový výklad § 99 odst. 3, věty druhé, zákona o služebním poměru příslušníků SNB pro případy, kdy den skončení služebního poměru v žádosti o uvolnění ze služebního poměru předchází uplynutí jednoměsíční lhůty od podání žádosti.

[23] Smyslem stanovení jednoměsíční lhůty k oznámení rozhodnutí o skončení služebního poměru je vytvoření časového prostoru pro zhodnocení žádosti o uvolnění ze služebního poměru a k případné dohodě, kdy má služební poměr skončit. Nedojde-li k dohodě, končí služební poměr ve lhůtách dle § 99 odst. 2 či odst. 5 zákona o služebním poměru příslušníků SNB. Při stanovení těchto lhůt zákonodárce vyvažoval dva potenciálně protichůdné zájmy. Jednak zájem služebního orgánu na zajištění přiměřeného časového prostoru pro budoucí zajištění činností, které dosud zastával příslušník žádající o uvolnění, a též pro dokončení úkolů příslušníka, který žádá o uvolnění. Druhým vyvažovaným zájmem je pak zájem samotného příslušníka na vyvázání se ze služebního poměru. Přednost dal zákonodárce dohodě stran, a pokud k ní nedojde, tak se uplatní lhůty pro skončení služebního poměru v § 99 zmíněného zákona, které jsou výsledkem vyvážení zmíněných zájmů.

[24] Právní úprava v § 99 odst. 3, větě druhé, zákona o služebním poměru příslušníků SNB slouží k ochraně příslušníka žádající o uvolnění před nečinností služebního orgánu při oznamování rozhodnutí o skončení služebního poměru.

[25] K nepřijatelným důsledkům vede stěžovatelův výklad, že při nedodržení jednoměsíční lhůty pro oznámení rozhodnutí o skončení služebního poměru je třeba vyjít ze dne uvedeného v žádosti, k němuž má služební poměr skončit, i pokud tento den předchází uplynutí jednoměsíční lhůty. Zdejší soud se ztotožňuje s tím, že uvedený výklad vede ke značné právní nejistotě, jelikož by se skončení služebního poměru dovozovalo zpětně. Až ke dni uplynutí jednoměsíční lhůty by bylo možno s definitivní platností konstatovat, že služební poměr skončil, současně by byly zpochybněny všechny úkony, které by příslušník v mezidobí učinil. Nejvyšší správní soud proto souhlasí s názorem, že jde o zjevně nesmyslný výklad.

[26] Nejvyšší správní soud se pak zcela ztotožňuje s takovým výkladem § 99 odst. 3, věty druhé, zákona o služebním poměru příslušníků SNB, dle něhož nebylo-li rozhodnutí o skončení služebního poměru uvolněním oznámeno příslušníkovi do jednoho měsíce od doručení žádosti o uvolnění a uvedl-li v žádosti příslušník, kdy má služební poměr skončit, skončí služební poměr dle údajů v žádosti, nejdříve však dnem následujícím po uplynutí jednoměsíční lhůty od doručení žádosti. To vše za podmínky, že ke skončení služebního poměru nedošlo již dříve z jiného důvodu. Jde o výklad, který v maximální možné míře, která nekoliduje s požadavkem na právní jistotu, respektuje přání příslušníka vyjádřené v žádosti o uvolnění ze služebního poměru. Současně takový výklad stále dopřává dotčenému příslušníkovi ochranu při nečinnosti služebního orgánu s oznámením rozhodnutí o skončení pracovního poměru uvolněním v jednoměsíční lhůtě. Zákonodárcem zamýšlenou ochranu příslušníka respektuje výklad zastávaný Nejvyšším správním soudem, městským soudem i žalovaným tím, že umožňuje ukončit služební poměr dnem následujícím po uplynutí jednoměsíční lhůty, což je kratší lhůta než tříměsíční, resp. devítiměsíční lhůta stanovená v § 99 odst. 2 či § 99 odst. 4 zákona o služebním poměru příslušníků SNB.

[27] Na podporu zmíněného výkladu lze poukázat i na § 99 odst. 5 zákona o služebním poměru příslušníků SNB, dle něhož u příslušníků ve zkušební době končí služební poměr uplynutím jednoho měsíce následujícího po dni doručení žádosti o uvolnění, nejpozději však uplynutím zkušební doby. Smyslem institutu zkušební doby je vymezení časového období, po které je možno služební poměr skončit za jednodušších podmínek. I zde je však stanovena jednoměsíční lhůta, nedojde-li k odchylné dohodě či neskončí-li služební poměr uplynutím zkušební doby. I jednodušší podmínky skončení služebního poměru ve zkušební době počítají s lhůtou jednoho měsíce, nikoli dřívějším skončením.

[28] Nejvyšší správní soud na základě výše provedeného výkladu právní normy v podmínkách nynější věci konstatuje, že stěžovatelův služební poměr neskončil dne 30. 12. 1992 (tj. dnem, který stěžovatel uvedl v žádosti o uvolnění), ale uplynutím dne 31. 12. 1992. Stěžovatel podal žádost o uvolnění ze služebního poměru dne 23. 12. 1992, o čemž není mezi stranami sporu, a jednoměsíční lhůta od podání žádosti ke dni 30. 12. 1992 neskončila. Jednoměsíční lhůta by uplynula v lednu 1993, do té doby však služební poměr zanikl z jiného důvodu, a to zrušení Federální bezpečnostní informační služby, k čemuž došlo uplynutím dne 31. 12. 1992 na základě § 9 odst. 1 zákona o zrušení FBIS.

[29] Stěžovatelův poukaz na to, že zákon o zrušení FBIS vešel v platnost dne 8. 12. 1992, není pro posouzení věci určující. Stěžovateli lze sice přisvědčit v tom, že mezi platností daného zákona a zrušením Federální bezpečnostní informační služby neuplynul ani celý měsíc. Je však třeba podotknout, že šlo o reakci na překotný vývoj událostí spojených s rozdělením České a Slovenské Federativní Republiky, jehož právním milníkem bylo přijetí ústavního zákona č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské Federativní Republiky, který nabyl platnosti dne 8. 12. 1992. Společně se zánikem tehdejší federace bylo třeba urychleně rozhodnout o osudu federativních orgánů, tedy i Federální bezpečnostní informační služby, což představuje důvod takto krátké doby mezi platností zákona o zrušení FBIS (8. 12. 1992) a zrušením této informační služby (31. 12. 1992). Nutno též zdůraznit, že zánik stěžovatelova služebního poměru na základě zákona o zrušení FBIS nevyvolává problémy se zpětným dovozováním konce služebního poměru.

[30] Skutečnost, že mezi platností zákona o zrušení FBIS a faktickým zrušením Federální bezpečností informační služby neuplynul ani jeden měsíc, byla dána všeobecně známými historickými událostmi, kterými však nelze zpochybňovat výše provedený výklad § 99 odst. 3, věty druhé, zákona o služebním poměru příslušníků SNB.

[31] Nejvyšší správní soud může shrnout, že se plně ztotožnil s městským soudem a žalovanou v tom, že stěžovatelův služební poměr nezanikl dne 30. 12. 1992 uvolněním, ale až 31. 12. 1992 na základě § 9 odst. 1 zákona o zrušení FBIS. Žalovaná tuto dílčí právní otázku, kterou posuzovala v rámci rozhodování ve věci příspěvku za službu, posoudila správně. Zbylé otázky, které žalovaná řešila, stěžovatel neučinil předmětem přezkumu před městským soudem a Nejvyšším správním soudem.

V. Závěr a náklady řízení

[32] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[33] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto dle uvedených ustanovení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, která by jinak měla právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení náklady, které by překračovaly její běžnou úřední činnost.

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

V Brně dne 11. února 2016

JUDr. Radan Malík
předseda senátu