

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **Bc. R. M.,** zastoupeného JUDr. Josefem Kopřivou, advokátem, se sídlem Vodičkova 33, Praha 1, proti žalovanému: **Policejní prezident, Policejní prezidium České republiky,** se sídlem Strojnická 27, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 12. 2014, č. j. PPR-28787-9/ČJ-2014-990131, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 1. 2017, č. j. 22 Ad 1/2015 – 29,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku **4.114,- Kč**, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Josefa Kopřivy, advokáta se sídlem Vodičkova 33, Praha 1.

Odůvodnění:

[1] Včas podanou kasační stížností se žalovaný (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 1. 2017, č. j. 22 Ad 1/2015 – 29, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 2. 12. 2014, č. j. PRP-28787-9/ČJ-2014-990131, a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

[2] Předmětným rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jímž bylo zastaveno řízení ve věci žádosti o poskytnutí příjmu za neoprávněně nařízenou službu přesčas za období roku 2007

až 2010. Řízení bylo zastaveno s odůvodněním, že žádost je nepřípustná, neb obdobná předchozí žádost žalobce ze dne 28. 12. 2011 již byla vyřízena, a to sdělením, na něž je třeba pohlížet jako na pravomocné rozhodntí ve věci.

[3] Žalobce v podané žalobě nesouhlasil se zastavením řízení z důvodu zjevné právní nepřípustnosti žádosti ze dne 21. 12. 2012, a namítal, že o původní žádosti žalobce o proplacení odsloužené služby přesčas ze dne 28. 12. 2011 nebylo rozhodnuto. Své tvrzení opíral o skutečnost, že v dopisu ze dne 23. 2. 2012, č. j. KRPT 3080-2/ČJ-2012-0700Ni, služební funkcionář uvedl, že žádosti žalobce „nebude vyhověno". Žalobce dále zdůraznil, že o jeho žádosti ze dne 28. 12. 2011 nebylo vedeno řízení, ve kterém by mohl uplatňovat svá práva. Proto podal žádost znovu, a to žádost ze dne 18. 12. 2012.

[4] Krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že skutkové okolnosti nebyly mezi účastníky řízení sporné. Žalobce podal žádost o doplacení služebního příjmu za neoprávněně nařízenou službu přesčas, a to poprvé dne 28. 12. 2011, a po druhé dne 18. 12. 2012. Za spornou otázku krajský soud označil otázku právní, a to, zda sdělení služebního funkcionáře ze dne 23. 2. 2012, č. j. KRPT-3080-2/ČJ-2012-0700NU, je rozhodnutím v materiálním slova smyslu.

[5] Po posouzení obsahu předmětného sdělení, jehož „výrok" zněl: „*Tímto Vám sděluji, že Vaší žádosti o doplacení neproplacených přesčasových hodin, kterou jste adresoval náměstku ředitele Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje dne 28. 12. 2011, nebude vyhověno.*" Krajský soud přisvědčil tvrzení žalobce, že na základě tohoto textu byl oprávněně v očekávání, že teprve bude vydáno rozhodnutí, byť negativní, a to se všemi náležitostmi meritorního správního rozhodnutí.

[6] Krajský soud na základě výše uvedeného, a to zejména s ohledem na použití budoucího času v citované části sdělení, dospěl k závěru, že správní orgány obou stupňů pochybily ve svém závěru, že sdělení ze dne 23. 2. 2012 má charakter meritorního rozhodnutí o žádosti žalobce ze dne 28. 12. 2011. Důsledkem tohoto nesprávného závěru pak bylo rozhodnutí o zastavení řízení o druhé žádosti pro její zjevnou nepřípustnost. Proto zrušil nejen napadené rozhodnutí žalovaného, ale také rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[7] Stěžovatel v podané kasační stížnosti se závěrem krajského soudu, a ani s důvody, které jej k tomuto závěru vedly, nesouhlasí. Kasační stížnost podává s odvoláním na důvody ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.").

[8] K prvnímu z uvedených důvodů (103 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.), po rekapitulaci průběhu vyřizování první a druhé žádosti žalobce, v kasační stížnosti namítá, že nelze přistoupit na argumentaci, s níž se ztotožnil Krajský soud v Ostravě v napadeném rozsudku, že žalobce nepovažoval sdělení služebního funkcionáře ze dne 23. 2. 2012 za konečné vyřízení první žádosti. Veškeré okolnosti podle názoru stěžovatele nasvědčují tomu, že byť byl ve sdělení ze dne 23. 2. 2012 užit budoucí čas – žádosti „*nebude vyhověno*", žalobce neočekával, že o jeho první žádosti bude rozhodnuto „autoritativnějším" úkonem

služebního funkcionáře, než bylo předmětné sdělení. Stěžovatel současně uznává, že čistě z izolovaně užitého jazykového výkladu textu předmětného sdělení by bylo možné v některém žadateli vzbudit očekávání, že v budoucnu ještě dojde k vydání negativního meritorního rozhodnutí (i když v praxi žádné správní orgány před vydáním meritorního rozhodnutí nesdělují účastníkům řízení, jak bude rozhodnuto, a to ještě s uvedením důvodů – jak služební funkcionář učinil ve sdělení ze dne 23. 2. 2012). Pokud by takové sdělení skutečně v žadateli vzbudilo očekávání, že po přípisu bude vydáno ještě rozhodnutí, v němž tedy žadateli „nebude vyhověno“, pak by žadatel zajisté v řízení o této žádosti usiloval o vydání onoho rozhodnutí, v němž mu „nebude vyhověno“. Takový žadatel by nepodával další žádost a neuváděl by, že obdobnou žádost podal před rokem a byl o jejím vyřízení vyrozuměn pouze dopisem ze dne 23. 2. 2012, že mu nebude služební příjem doplacen. Také by neurugoval vyřízení této druhé žádosti, ale urugoval by vyřízení první žádosti.

[9] Ke druhému z uvedených důvodů (103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.) stěžovatel v kasační stížnosti namítá, nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, příp. nesprávné právní posouzení, a to ve vztahu k výroku č. II, jímž byla žalovanému stanovena povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení. Žalobci byly přiznány náklady řízení, které se sestávají mimo jiné ze tří úkonů právní služby při zastupování po 3.100 Kč a 3 x režijní paušál po 300 Kč. V závorce po tomto konstatování jsou pak uvedena ustanovení právního předpisu, z nichž soud vycházel. Žalovanému však není známo, jaké tři úkony v řízení před soudem žalobce, resp. jeho zmocněnec učinil. Převzetí a příprava zastoupení ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, proběhlo v rámci správního řízení, nikoli v řízení před soudem. Za převzetí a přípravu zastoupení tak žalobci neměla být přiznána náhrada nákladů řízení před soudem, neboť k tomuto úkonu nedošlo. Dále soud zřejmě přiznal žalobci náhradu nákladů řízení za repliku žalobce k vyjádření žalovaného. Žalobci by měly být nahrazeny náklady, které důvodně vynaložil v řízení před soudem. V replice k vyjádření žalovaného však žalobce neuvedl žádné nové skutečnosti, pročež nebylo namístě mu za tento úkon přiznat náhradu nákladů řízení. Žalovaný je tak toho názoru, že žalobci měla být přiznána náhrada nákladů řízení před soudem pouze za jeden úkon právní služby, tj. za podání žaloby.

[10] Na základě výše uvedených skutečností stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu navrhuje, aby podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě č. j. 22 Ad 1/2015 – 29 ze dne 26. 1. 2017 zrušil a věc vrátil Krajskému soudu v Ostravě k dalšímu řízení.

[11] Žalobce podal k předmětné kasační stížnosti vyjádření, v němž se plně ztotožňuje se závěry krajského soudu v napadeném rozsudku. K námitce nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení zejména uvedl, že v kasační stížnosti se žalovaný snaží dezinterpretovat obsah jeho podání i jejich smysl, a argumentaci žalovaného považuje za velmi nepřesvědčivou. Nesouhlasí ani s konstatováním žalovaného, který označil postup krajského soudu za přepjatě formalistický, izolovaný a nereflektující všechny pro věc podstatné skutečnosti. K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku ve vztahu výroku, jímž byla žalovanému stanovena povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení, uvedl, že náklady za tři přiznané úkony právní služby mají oporu

ve vyhlášce č. 177/1996 Sb., advokátní tarif. Převzetí a příprava zastoupení pro řízení před soudem je nezbytným úkonem v důsledku potřeby seznámit se se zamítavým rozhodnutím žalovaného o odvolání a připravit právní zastoupení pro následné soudní řízení. Přitom v řízení před žalovaným nebyly žalobci přiznány žádné náklady. Následovalo podání žaloby soudu. Pokud jde o repliku, žalobce uvádí, že šlo o řádnou a obsahově důvodnou reakci na vyjádření žalovaného, a že za tento úkon jednoznačně přiznaná náhrada nákladů také náleží.

[12] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobou oprávněnou, jež splňuje podmínky ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s., a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

[13] Kasační stížnost Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Dospěl k závěru, že napadený rozsudek takovými vadami netrpí a že kasační stížnost **není důvodná.**

[14] Nejvyšší správní soud konstatuje, že i v řízení o kasační stížnosti je spornou především právní otázka, zda sdělení služebního funkcionáře ze dne 23. 2. 2012, č. j. KRPT-3080-2/ČJ-2012-0700NU, je rozhodnutím v materiálním slova smyslu.

[15] O uplatňovaném nároku žalobce příslušelo rozhodovat služebnímu funkcionáři. Takové rozhodnutí je svou povahou správním rozhodnutím, jehož obsahové i formální náležitosti jsou upraveny zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Z této úpravy potom principiálně vychází i speciální úpravy, které mohou stanovit pro svoje potřeby i určité odlišnosti. V posuzované věci je takovým speciální předpisem zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, který ve svém § 181 stanoví požadavky na rozhodnutí služebního funkcionáře. V posuzované věci je z tohoto ustanovení nejvýznamnější úprava v odst. 1 a 2, která stanoví, že *Rozhodnutím je 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.*, a dále že *Rozhodnutí musí být v souladu s právními předpisy, být vydáno příslušným služebním funkcionářem, být dostatečně obsahově určité, obsahovat předepsané náležitosti a mít vždy písemnou formu.*

[16] Správní rozhodnutí je tak i v režimu zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů vnímáno a vymezováno v *jednotě* jeho obsahového, či materiálního významu na straně jedné a jeho formálního vymezení a vnímání na straně druhé. Pro rozhodnutí je tak ve *správně právní úpravě* vždy určující, že danému aktu je přiznána, či je pro něj výslovně předepsána, *forma* rozhodnutí.

[17] Praxe však přinášela, a nadále čas od času přináší případy či situace, kdy správní orgány věc namísto „rozhodnutím“ vyřizují toliko úředním přípisem, obvykle v mylném domnění, že u dané věci není třeba vydávat klasické rozhodnutí. Na tyto případy ustáleně

reaguje judikatura, a to tak, že i tyto akty mohou být podrobeny soudnímu přezkumu, jako tzv. rozhodnutí v materiálním slova smyslu.

[18] Krajský soud ostatně na takovouto judikaturu na str. 4 napadeného rozsudku také výslovně odkazoval, když uváděl, že úkon správního orgánu je nutno posuzovat podle jeho obsahu, nikoli podle formy, neboť i neformální přípis může být rozhodnutím v materiálním smyslu (rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 – 104, nález ÚS ze dne 28. 8. 2002, sp. zn. IV ÚS 233/02). Podobně lze odkázat i na dřívější rozhodnutí soudů, viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 9. 1998, sp. zn. 6 A 86/96, v němž se uvádí *„…právní úprava se svůj v tomto smyslu omezený dosah snažila v některých případech kompenzovat, a to zejména doktrínou tzv. rozhodnutí v materiálním smyslu. Za rozhodnutí přezkoumatelná podle části páté tak byly někdy považovány i akty orgánů veřejné moci adresované konkrétní osobě, jež neměly náležitosti správního rozhodnutí, avšak fakticky o právech či povinnostech dané osoby rozhodly, typicky neformální dopisy vyhotovené úřadem v mylném domnění, že na řízení se nevztahuje správní řád.“*

[19] Jinými případy soudně přezkoumatelných rozhodnutí v materiálním slova smyslu potom byly, resp. jsou, také správní akty, které v materiálním slova smyslu zasahují do právního postavení dotčených subjektů, i když formálně, tj. ve smyslu požadavků správního řádu na správní rozhodnutí, rozhodnutími nejsou (to byl v nedávné době případ souhlasů v režimu stavebního zákona).

[20] V nyní posuzované věci se jedná o první z uvedených skupin případů, kdy namísto rozhodnutí služební funkcionář věc vyřídil přípisem, resp. sdělením. Aby takové sdělení mohlo být vnímáno jako rozhodnutí v materiálním smyslu, muselo by splňovat alespoň základní požadavky kladené na výrok rozhodnutí, neboť jinak by vůbec nebylo způsobilé založit příslušné právní účinky.

[21] Krajský soud k tomu v napadeném rozsudku zdůraznil, že podle ustálené judikatury správních soudů i Ústavního soudu je takový úkon správního orgánu třeba posuzovat primárně podle jeho obsahu, z něhož musí být seznatelné, že orgán veřejné moci tímto svým aktem autoritativně a pravomocně zasáhl do právní sféry navrhovatele, tj., že tímto „rozhodnutím“ došlo ke vzniku, změně nebo zániku oprávnění či povinnosti fyzické nebo právnické osoby.

[22] Následně krajský soud nepřisvědčil žalovanému, že se v případě předmětného sdělení jedná o rozhodnutí v materiálním slova smyslu. Zaujal názor, že „výrok“ sdělení je nejasný, když zní: *„Tímto Vám sděluji, že Vaší žádosti o doplacení neproplacených přesčasových hodin, kterou jste adresoval náměstku ředitele Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje dne 28. 12. 2011, nebude vyhověno.“* Z citovaného výroku sdělení nelze podle krajského soudu jednoznačně dovodit, že právě tímto sdělením („rozhodnutím“) je rozhodováno o právech a povinnostech žalobce. Naopak z něj lze vyvozovat, že meritorní rozhodnutí služebního funkcionáře bude teprve vydáno, třebaže bude pro žalobce negativní.

[23] Nejvyšší správní soud se s uvedeným právním názorem krajského soudu plně ztotožňuje, a je taktéž toho názoru, že s ohledem na obsah sdělení ze dne 23. 2. 2012 bylo očekávání žalobce, že meritorní rozhodnutí o jeho žádosti bude teprve následovat, zcela adekvátní. Na základě takto vágně vyjádřeného postoje správního orgánu k žádosti žalobce nelze dospět k závěru, že posuzované sdělení má charakter rozhodnutí v uváděném materiálním smyslu právě proto, že jeho „výrok" směřující do budoucna vyznívá naprosto nejednoznačně a lze mít proto zcela zásadní pochybnost o tom, že samotné toto sdělení představuje „rozhodnutí" o určení neexistence práva žalobce. Předmětné sdělení tak nedostálo ani zákonnému požadavku § 181 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, kladeného na rozhodnutí, že musí *být dostatečně obsahově určité.*

[24] Pokud jde o druhou kasační námitku stran přiznané náhrady nákladů za právní zastoupení žalobce (a uložené povinnosti k ní), Nejvyšší správní soud neshledal, že by náhrada nákladů byla přiznána neprávem. Po přezkoumání Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelem rozporované úkony byly úkony regulérními a potřebnými, a výše úhrady za tyto účtované úkony byla přiznána v souladu s právní úpravou.

[25] Nejvyšší správní soud je tak stran důvodnosti zrušení napadeného rozhodnutí, jak plyne ze všeho shora uvedeného, shodného názoru s názorem krajského soudu v napadeném rozsudku, a proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je zjevně nedůvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji zamítl.

[26] O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel (žalovaný) nebyl ve věci úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[27] Žalobci, který měl ve věci úspěch, soud přiznává náhradu za jeden úkon právní služby, spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti, ve výši 3.100 Kč, režijní paušál 300 Kč. Protože je advokát plátcem DPH, zvyšují se náklady řízení o částku 714 Kč. Žalobci se tak celkově přiznává náhrada nákladů řízení 4.114 Kč. K této náhradě nákladů je povinen žalovaný. Soud stanovil žalovanému k plnění lhůtu 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 5 s. ř. s., § 159 a § 168 o. s. ř.). Podle § 149 odst. 1 o. s. ř. za použití § 64 s. ř. s. zavázal soud žalovaného zaplatit náhradu nákladů řízení k rukám advokáta, který žalobce v řízení zastupoval.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. října 2017

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu