



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Daniela Spratka, Ph.D. v právní věci žalobce **Bc. R. M.**, zastoupeného JUDr. Josefem Kopřivou, advokátem se sídlem v Praze 1, Vodičkova 709/33, proti žalovanému **Policejnímu prezidentovi Policejního prezidia České republiky**, se sídlem v Praze 7, Strojnická 27, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 2.12.2014 č.j. PPR-28787-9/ČJ-2014-990131, ve věci přiznání služebního příjmu,

takto:

- I. Rozhodnutí Policejního prezidenta Policejního prezidia České republiky ze dne 2.12.2014 č.j. PPR-28787-9/ČJ-2014-990131 a rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje ze dne 11.8.2014 č. KRPT-280397/ČJ-2013-0700OP se **zrušují** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 15.342 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Josefa Kopřivy, advokáta se sídlem v Praze 1, Vodičkova 709/33.

Odůvodnění:

Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhal zrušení shora označeného rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje ze dne 11.8.2014, č.j. KRPT-280397/ČJ-2013-0700OP. Tímto prvostupňovým rozhodnutím bylo zastaveno

řízení ve věci žádosti o poskytnutí příjmu za neoprávněně nařízenou službu přesčas za období roku 2007 do roku 2010.

Žalobce nesouhlasí se zastavením řízení z důvodu zjevné právní nepřijatelnosti žádosti ze dne 21.12.2012, jelikož o původní žádosti žalobce o proplacení odsloužené služby přesčas ze dne 28.12.2011 nebylo rozhodnuto. Svě tvrzení žalobce opírá 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 dne 21.12.2012 podal žádost znovu. Dále žalobce namítl, že výklad nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 233/02 žalovaným, považuje za nesprávný, jelikož smyslem tohoto nálezu je ochrana účastníka řízení, který má možnost napadnout opravným prostředkem dopis (nebo jinou písemnost neoznačenou jako rozhodnutí) se stejnými důsledky, jako by se jednalo o dokonalé rozhodnutí. Na základě toho žalobce dospěl k názoru, že služební funkcionář ani žalovaný nedodrželi povinnost uloženou ust. § 180 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o služebním poměru), tj. zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro rozhodnutí, a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tak vycházejí z nesprávného právního posouzení věci a jsou proto rozporná s dikcí § 181 odst. 2 písm. a) zákona o služebním poměru. Z uvedených důvodů žalobce navrhl zrušení napadeného rozhodnutí, jakož i rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Ve vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že pro posouzení, zda je úkon správního orgánu rozhodnutím, není rozhodující jeho forma, ale jeho způsobilost dotčení veřejného subjektivního práva. Žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen NSS) ze dne 24.6.2006 č.j. 1 Afs 147/2005 a usnesení Ústavního soudu ze dne 28.8.2002 sp. zn. IV. ÚS 233/02. Přestože služební funkcionář věc vyřídil toliko neformálním přípisem v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě, nepochybně rozhodoval o právech a povinnostech žalobce, když mu autoritativně sdělil, že jeho žádosti nebude vyhověno, což následně také odůvodnil. Žalovaný dále odkázal na ust. § 179 zákona o služebním poměru, které obsahuje taxativně vyjmenované důvody, kdy musí služební funkcionář řízení zastavit. Závěrem žalovaný konstatoval, že před vydáním rozhodnutí zjistil stav věci, o němž neměl důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro rozhodnutí a za tím účelem si opatřil potřebné podklady. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů [dále jen „s. ř. s.“]).

Z obsahu správních spisů krajský soud zjistil, že žádostí ze dne 28. 12. 2011 žalobce požádal o doplacení služebního příjmu za neoprávněně nařízenou službu přesčas za období roku 2007, 2008, 2010, a to vždy v rozsahu 150 hodin v každém kalendářním roce a dále za rok 2009 v rozsahu 105 hodin. Sdělením ze dne ze dne 23. 2. 2012, č.j. KRPT-3080-2/ČJ-2012-0700NU bylo žalobci sděleno, že jeho žádosti

nebude vyhověno. V další části sdělení byly uvedeny důvody. Dne 21.12.2012 žalobce podal žádost o doplacení služebního příjmu za neoprávněně nařízenou službu přesčas stejného obsahu jako byla žádost předchozí. Správní orgán I. stupně reagoval záznamem o zahájení správního řízení ze dne 20.2.2013. Současně byla k provedení úkonů spojených s tímto řízením pověřena vedoucí operačního odboru Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje. Žalobce byl s těmito skutečnostmi seznámen, jakož i poučen o svých procesních právech. Žalobce reagoval písemnou námitkou, že řízení mělo být zahájeno již v roce 2012 na základě jeho podání z prosince 2011 a současně vznesl námitku k pověření vedením řízení vedoucí operačního odboru. Pověřená vedoucí operačního programu se ve svém vyjádření ztotožnila s námitkou žalobce s tím, že k neproplacení hodin došlo v době, kdy byla vedoucí operačního odboru. Dne 18.4.2013 pod č.j. KRPT 81270-1/ČJ2013-0700OP byla zřízena pracovní skupina k zajištění jednotného postupu v případech žádostí policistů o proplacení přesčasových hodin za výkon služby přesčas v rozsahu 150 hodin ročně, jejímž vedením byla pověřena vrchní komisařka kanceláře náměstka ředitele Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje pro vnější službu. Dne 29.4.2013 byl o složení pracovní skupiny informován žalobce. Následně došlo ke změně složení pracovní skupiny dne 20.6.2013. Podáním doručeným správnímu orgánu I. stupně dne 16.10.2013 žalobce urgoval rozhodnutí o své žádosti, na kterou bylo reagováno sdělením ze dne 30.10.2013, že dosud nebylo ukončeno shromažďování podkladových materiálů, a proto ve věci nelze rozhodnout. Součástí vedeného správního spisu je také žádost žalobce ze dne 28.12.2011 a sdělení správního orgánu I. stupně ve věci této žádosti ze dne 23.2.2012 č.j. KRPT 3080-2/ČJ-2012-0700Nu. Rozhodnutím správního orgánu ze dne 11.8.2014, č.j. KRPT-280397/ČJ-2013-0700OP bylo řízení zastaveno podle ust. § 178 odst. 2 písm. a) služebního zákona z důvodu podání žádosti zjevně právně nepřipustné. V odůvodnění rozhodnutí správní orgán I. stupně uvedl, že původní žádost žalobce ze dne 28.12.2011 byla vyřízena písemným přípisem označeným jako sdělení, v němž se uvádí, že žádosti nebude vyhověno a další částí přípisu jsou pak důvody zamítnutí žádosti. Správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že na toto sdělení je třeba pohlížet jako na pravomocné rozhodnutí ve věci, přičemž odkázal na nález Ústavního soudu sp. zn. ÚS 233/02 a rozhodnutí NSS ze dne 24.5.2006 č.j. 1Afs 147/2005-107, publikované ve Sb. NSS pod č. 923/2006. Na základě uvedeného dospěl správní orgán I. stupně k závěru, že žádost žalobce ze dne 28.12.2012 je žádostí zjevně právně nepřipustnou, když o stejné žádosti bylo již dříve rozhodnuto, přičemž bez změny skutkového stavu není dán důvod k dalšímu řízení. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, o němž bylo rozhodnuto napadeným rozhodnutím žalovaného. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se žalovaný ztotožnil s právním názorem správního orgánu I. stupně.

Na základě uvedeného lze shrnout, že skutkové okolnosti nebyly mezi účastníky řízení sporné. Žalobce podal žádost o doplacení služebního příjmu za neoprávněně nařízenou službu přesčas, a to prvně dne 28.12.2011 a po druhé dne 18.12.2012. Spornou otázkou je otázka právní, a to, zda sdělení ze dne 23. 2. 2012 č.j. KRPT-3080-2/ČJ-2012-0700NU je rozhodnutím v materiálním slova smyslu.

Podle ust. § 181 odst. 1 zákona o služebním poměru je rozhodnutí 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.

Podle ustanovení § 181 odst. 2 zákona o služebním poměru musí být rozhodnutí v souladu s právními předpisy, být vydáno příslušným služebním funkcionářem, být dostatečně obsahově určité, obsahovat předepsané náležitosti a mít vždy písemnou formu.

Podle ust. § 181 odst. 3 téhož zákona rozhodnutí obsahuje výrok, odůvodnění a poučení o odvolání (rozkladu). Dále obsahuje jméno, příjmení, datum narození, případně evidenční číslo, služební hodnost a hodnostní označení nebo hodnost účastníka, kterého se týká, datum vydání rozhodnutí, jméno, příjmení, služební hodnost, hodnostní označení nebo hodnost a podpis služebního funkcionáře, který ve věci rozhodoval a otisk razítka bezpečnostního sboru se státním znakem. Osobní údaje příslušníka zpravodajské služby mohou být uvedeny v rozsahu umožňujícím zakrytí jeho totožnosti.

Krajský soud nesdílí názor žalovaného ohledně výkladu setrvalé judikatury správních soudů a Ústavního soudu, konkrétně rozsudku NSS ze dne 24.5.2006 č.j. 1 Afs 147/2005-107 a usnesení Ústavního soudu ze dne 28.8.2002 sp. zn. IV ÚS 233/02, jehož užívá k podpoře svého tvrzení, že ač neformálním přípisem (dopisem ze dne 23.2.2012), tak přesto nepochybně rozhodoval o právech nebo povinnostech žalobce, když mu autoritativně sdělil, že jeho žádosti nebude vyhověno, což následně odůvodnil a tudíž se jedná o rozhodnutí v materiálním slova smyslu.

S žalovaným lze souhlasit v tom, že přípisy či sdělení, event. jinak označené úkony správního orgánu, které nemají formu rozhodnutí, mohou být za určitých okolností posuzovány jako materiální rozhodnutí správního orgánu. Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 24. 5. 2006 č. j. 1 Afs 147/2005 - 107, publ. pod č. 923/2006 Sb. NSS, pojem „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. *„je třeba chápat v materiálním smyslu jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení.“*

Rovněž platí, že úkon správního orgánu je nutno posuzovat podle jeho obsahu, nikoli podle formy, neboť i neformální přípis může být rozhodnutím v materiálním smyslu (viz např. rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104).

Shodný je i právní názor vyjádřený Ústavním soudem v nálezu ze dne 28.8.2002, sp. zn. IV ÚS 233/02, podle něhož *„při posuzování, zda v konkrétní věci bylo či nebylo vydáno „pravomocné rozhodnutí“ (tj. právní akt složený – v klasické podobě – z výrokové části, odůvodnění a poučení o opravném prostředku, Ústavní soud vycházel z toho, že pojem „rozhodnutí“ je označením technickým a že je třeba k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoli formy. Není rozhodující, jak správní orgán svůj akt označil nebo zda věc vyřídil toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím, např. bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Takový akt může být podroben rovněž soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou, neboť právě tato skutečnost může vést ke zrušení takového „rozhodnutí“.“* (Bureš/Drápal/Mazanec, Občanský soudní řád, komentář, 5. vydání, C. H. Beck, Praha 2001, str. 1041 - 1042).

Na základě výkladu výše citovaného nálezu krajský soud předně přisvědčil názoru žalobce, že závěry Ústavního soudu zde vyslovené směřují primárně

k ochraně účastníka řízení, který má možnost napadnout opravným prostředkem neformální přípis (písemnost, dopis) neoznačený jako rozhodnutí. Výklad citovaného nálezu, jenž učinil žalovaný na podporu svého rozhodnutí, považuje krajský soud za restriktivní, když jednak upozaduje jeho část týkající se možnosti podrobit nedokonalý správní akt soudnímu přezkumu a za druhé opomíjí, že Ústavní soud rozhodoval o zcela odlišné situaci, kdy stěžovatel nepodal proti správním rozhodnutím žalobu.

Krajský soud zdůrazňuje, že dle ustálené judikatury správních soudů i Ústavního soudu lze nepochybně za rozhodnutí v materiálním smyslu považovat různé neformální úkony správního orgánu, když fakt, že tyto správní akty postrádají formální náležitosti rozhodnutí, stejně jako to, že nebyly učiněny v průběhu správního řízení, ještě samy o sobě neznamenají, že po stránce svých účinků nemohou být rozhodnutími v materiálním smyslu. Takový úkon správního orgánu je pak třeba posuzovat primárně podle jeho obsahu, z něhož musí být znatelné, 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 a povinnosti fyzické nebo právnické osoby.

V posouvané věci žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že ze sdělení ze dne 23.2.2012 je nepochybné, že jím bylo rozhodnuto o právech nebo povinnostech žalobce, když mu bylo autoritativně sděleno, že jeho žádosti nebude vyhověno, což bylo následně také odůvodněno, a proto se jedná o rozhodnutí v materiálním smyslu. Ani zde nelze žalovanému přisvědčit. Krajský soud je toho názoru, že „výrok“ sdělení je nejasný, když zní: *„Tímto Vám sděluji, že Vaší žádosti o doplacení neproplacených přesčasových hodin, kterou jste adresoval náměstkovi ředitele Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje dne 28.12.2011, nebude vyhověno.“* Krajský soud přisvědčil tvrzení žalobce, a to zejména s ohledem na použití budoucího času v citované části sdělení, že na základě tohoto textu byl žalobce oprávněně v očekávání, že bude vydáno rozhodnutí, byť negativní, a to se všemi náležitostmi meritorního správního rozhodnutí. Krajský soud je toho názoru, že z citovaného výroku sdělení nelze jednoznačně dovodit, že právě tímto sdělením („rozhodnutím“) je rozhodováno o právech a povinnostech žalobce. Naopak z něj lze vyvozovat, že bude v budoucnu vydáno meritorní rozhodnutí služebního funkcionáře, třebaže bude pro žalobce negativní. Z těchto důvodů považuje krajský soud za nepřiléhavou také žalovaným uvedenou judikaturu NSS.

Na základě výše uvedeného krajský soud uzavírá, že s ohledem na obsah sdělení ze dne 23.2.2012 bylo očekávání žalobce, že meritorní rozhodnutí o jeho žádosti bude následovat v budoucnu, zcela adekvátní. Na základě takto vágně vyjádřeného postoje správního orgánu k žádosti žalobce nelze dospět k závěru, že posuzované sdělení má charakter materiálního rozhodnutí ve výše uvedeném 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.

Na základě shora uvedené argumentace krajský soud 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 nepřipustnost.

Na základě nesprávného právního názoru správních orgánů obou stupňů krajský soud zrušil nejen napadené rozhodnutí žalovaného, ale také rozhodnutí správního orgánu I. stupně (§ 78 odst. 1 a 3 s.ř.s) a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (ust. § 78 odst. 4 s.ř.s.). Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku je žalovaný v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s.ř.s.). Ve věci bylo rozhodnuto bez jednání v souladu s ust. § 51 odst. 1 s.ř.s.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., když žalobci, který měl ve věci úspěch, vznikly s tímto řízením náklady zaplacením soudního poplatku ve výši 3.000 Kč a dále v souvislosti s právním zastoupením, a to za tři úkony právní služby při zastupování po 3.100 Kč a 3x režijní paušál po 300 Kč (ustanovení § 6 odst. 1, § 7, § 9 odst. 1, § 11 odst. 1 písm. a) a d), § 12 odst. 3 a § 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, v platném znění). Náklady právního zastoupení, které činí 10.200 Kč byly zvýšeny podle ustanovení § 35 odst. 8 s.ř.s. o částku odpovídající dani, kterou je advokát povinen zaplatit podle zvláštního právního předpisu, tj. na částku 12.342 Kč. Celkově činí náklady řízení 15.342 Kč.

Vzhledem k odlišné úpravě s.ř.s. a zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, v platném znění (dále jen o.s.ř.), týkající se nabytí právní moci rozhodnutí, stanovil soud žalovanému k plnění lhůtu 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (ust. § 54 odst. 5 s.ř.s., § 159 a § 168 o.s.ř.). Podle ust. § 149 odst. 1 o.s.ř. za použití ust. § 64 s.ř.s. zavázal soud žalovaného zaplatit náhradu nákladů řízení k rukám advokáta, který žalobce v řízení zastupoval.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **je možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů po doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá toto vykonatelné rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

V Ostravě dne 26. ledna 2017

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu