



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobkyně: **J. S.**, zastoupené JUDr. Janem Vydrou, advokátem se sídlem Hošťálkova 1b, Praha 6, proti žalované: **Ředitelka Celního ředitelství Plzeň**, se sídlem ul. Ant. Uxy 11, Plzeň, na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 4. 2008, č. j. 57 Ca 14/2007 – 99,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 5712 Kč do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Jana Vydry.

**O d ů v o d n ě n í :**

Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 29. 4. 2008, č. j. 57 Ca 14/2007 - 99, uložil žalované povinnost vydat rozhodnutí o podání žalobkyně ze dne 13. 3. 2006 do šedesáti dnů od právní moci rozsudku. V odůvodnění rozsudku krajský soud nejprve shrnul tyto podstatné skutečnosti vyplývající z obsahu správního spisu:

Žalobkyně dne 24. 10. 1996 obdržela od svého tehdejšího zaměstnavatele Generálního ředitelství cel výpověď z pracovního poměru pro hrubé porušení pracovní kázně, přičemž ten skončil uplynutím výpovědní doby dne 31. 12. 1996. Rozsudkem Okresního soudu v Chebu ze dne 25. 7. 2005, č. j. 9 C 132/2003 - 216, který nabyl právní moci dne 18. 1. 2006, však byla vyslovena neplatnost této výpovědi. V návaznosti na toto soudní rozhodnutí se při ústních jednáních a v písemných podáních řešila otázka opětovného pracovního zařazení žalobkyně do celní správy. Ta přitom trvala na přidělení do funkce celnice ve služebním poměru podle původní pracovní smlouvy. Naopak Celní ředitelství Plzeň zastávalo názor, že na základě určení

neplatnosti výpovědi sice pracovní poměr žalobkyně na dobu neurčitou dále trvá, avšak nejedná se o poměr služební, který by vznikl a trval na základě zákona č. VI zákona č. 113/1997 Sb. a řídil by se zákonem č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky (dále jen „služební zákon“), který se podle § 12 celního zákona použil také na služební poměr celníků.

Na tato neúspěšná jednání žalobkyně reagovala podáním ze dne 13. 3. 2006, které ředitelka Celního ředitelství Plzeň obdržela o den později. V něm se domáhala, aby tato služební funkcionářka rozhodla ve smyslu příslušných ustanovení služebního zákona o jejím ustanovení do funkce ke dni 1. 7. 1997 a o určení dalších náležitostí jejího služebního poměru k tomuto dni (hodnost, služební příjem a ostatní náležitosti). Rovněž tak požadovala, aby bylo následně rozhodnuto i o hodnostním a funkčním postupu, služebním příjmu a o dalších náležitostech služebního poměru tak, jak o nich mělo být podle platných předpisů rozhodnuto do dne uvedeného podání, a to včetně stanovení příslušné platové třídy ke dni 1. 1. 2004 včetně výsledného stanovení hodnosti, funkce, služebního příjmu a dalších náležitostí služebního poměru.

Na toto podání reagovala ředitelka Celního ředitelství Plzeň dopisem ze dne 24. 3. 2006, č. j. 3855/06-11, ve kterém uvedla, že na základě zmíněného soudního rozhodnutí došlo k obnovení původního právního stavu a pracovní poměr žalobkyně trval i po 31. 12. 1996. Na žalobkyni se však podle názoru ředitelky celního ředitelství vztahovalo ustanovení čl. VI zákona č. 113/1997 Sb., podle něhož se pracovní poměr v celní správě stal služebním poměrem celníka. Jelikož však žalobkyně do dvou měsíců od nabytí jeho účinnosti nesložila služební přísahu, skončil její služební poměr ze zákona uplynutím této doby, tedy dnem 31. 8. 1997.

S tímto právním názorem se následně ztotožnil také generální ředitel Generálního ředitelství cel, kterému žalobkyně jako nadřízenému služebnímu funkcionáři zaslala dopis ze dne 23. 10. 2006, v němž se ve smyslu ustanovení § 80 odst. 4 správního řádu č. 500/2004 Sb. dovolávala zásahu proti jí tvrzené nečinnosti ředitelky Celního ředitelství Plzeň.

Na základě těchto skutečností krajský soud v odůvodnění svého rozsudku dospěl k závěru, že jednoznačně určení toho, zda služební poměr žalobkyně zanikl či nikoliv, není z hlediska rozhodnutí o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu rozhodné. V tomto směru je totiž rozhodná povaha neformálního přípisu ze dne 24. 3. 2006, č. j. 3855/06-11, kterým bylo reagováno na její předmětné podání ze dne 13. 3. 2006. Uvedený přípis však s odkazem na příslušná ustanovení služebního zákona nelze považovat za rozhodnutí ve věci služebního poměru, které by po obsahové stránce odpovídalo náležitostem tímto právním předpisem požadovaným. Takové rozhodnutí žalovaná nevydala ani později v režimu zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, který s účinností od 1. 1. 2007 upravuje mimo jiné služební poměr celníků. O podání žalobkyně pak nebylo rozhodnuto ani na základě dopisu ze dne 23. 10. 2006, kterým se žalobkyně domáhala zásahu proti tvrzené nečinnosti nadřízeným služebním funkcionářem. Na základě těchto skutečností tedy krajský soud učinil závěr o nečinnosti žalované s vydáním rozhodnutí o podání žalobkyně ze dne 13. 3. 2006. Otázku účastenství žalobkyně ve věcech služebního poměru pak neřešil, neboť to podle jeho názoru příslušelo správnímu orgánu.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a v nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti rozhodnutí, které jsou uvedeny v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

K tvrzené nezákonnosti napadeného rozsudku stěžovatelka konkrétně namítla, že otázka zániku služebního poměru žalobkyně, kterou krajský soud nepovažoval z hlediska řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu za významnou, je stěžejní pro posouzení povinnosti vydat rozhodnutí ve věci služebního poměru tak, jak bylo žalobkyní požadováno. Krajský soud totiž zcela pominul, že služební poměr žalobkyně zanikl dnem 31. 8. 1997 v důsledku nesložení služební přísahy ve stanovené lhůtě, takže ta při podání žádosti ze dne 13. 3. 2006 nebyla celnicí ve služebním poměru. Přitom jen na základě návrhu celníka ve služebním poměru mohlo být podle § 122 služebního zákona a § 12 celního zákona řízení ve věcech služebního poměru zahájeno, takže na základě předmětného podání nebylo možné takové řízení vést. V odůvodnění rozsudku uvedené odkazy na ustanovení zákona č. 361/2003 Sb. tak zcela pomíjejí skutečnost, že žalobkyně není celnicí ve služebním poměru. Navíc z tohoto právního předpisu nelze na základě jeho přechodného ustanovení § 227 odst. 1 vycházet, neboť ke dni nabytí jeho účinnosti nebylo žádné řízení ve věci služebního poměru s žalobkyní vedeno. Z důvodu procesní nezpůsobilosti žalobkyně tedy nemohlo být ani vydáno rozhodnutí o tomto podání. Na něho bylo reagováno neformálně dopisem, což lze s ohledem na uvedené skutečnosti pokládat za adekvátní způsob jeho vyřízení. Z uvedeného postupu proto nelze dovozovat nečinnost správního orgánu.

K tvrzené nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku stěžovatelka konkrétně namítla, že krajský soud jí uložil povinnost vydat rozhodnutí ve věci služebním poměru a zároveň uvedl, že neřešil to, zda žalobkyně byla či nebyla účastnicí tohoto řízení. V tomto směru je tedy napadený rozsudek rozporný, neboť ukládá povinnost vydat rozhodnutí vůči osobě, aniž by řešil, zda ta je účastnicí řízení.

Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti navrhla její zamítnutí.

V něm k tvrzené nezákonnosti napadeného rozsudku uvedla, že soudním rozhodnutím o neplatnosti výpovědi z pracovního poměru nedošlo ke změně pracovní smlouvy ani k založení jiného pracovního poměru. Proto její pracovněprávní vztah musel i nadále mít povahu poměru služebního. To plyne i z příslušných právních předpisů, podle nichž jsou celníci ve služebním poměru. Z této transformace zaměstnaneckého poměru pak vyplývá i její procesní účastenství ve věcech, které se ho týkají, a to včetně nároku na vydání rozhodnutí o předmětném podání. Navíc pokud se ve smyslu ustanovení § 122 služebního zákona a § 12 celního zákona považuje za účastníka řízení celník, nemůže tím být míněno, že tato jeho procesní způsobilost zaniká skončením služebního poměru. Naopak toto procesní účastenství musí být spojováno s hmotně právními nároky, které podle platných předpisů celníkovi přísluší či mohou příslušet a z nichž musí být dovozován právní nárok na vydání příslušného rozhodnutí. Toto pojetí zákonodárce vyjádřil v současně platném znění § 169 zákona č. 361/2003 Sb. Napadený rozsudek byl tedy vydán po právu.

K tvrzené nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku žalobkyně uvedla, že ten je zcela srozumitelný, přestože se nezabývá právní otázkou, jejíhož řešení se stěžovatelka dožadovala. Jestliže totiž krajský soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí o předmětném podání, musel ji považovat za účastnicí řízení. Krajský soud přitom neřešil hypotetické otázky jejího procesního účastenství v jednotlivých příslušných řízeních ani jejich obsah či výsledek a omezil se pouze na kladné zhodnocení otázky účastenství, které se týkaly podání ze dne 13. 3. 2006.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, které byly stěžovatelkou v kasační stížnosti uplatněny. Přitom

neshledal vady uvedené v ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil stížnostní námitkou o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu. Jestliže by se totiž krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku nezabýval tvrzeným zánikem služebního poměru žalobkyně a jejím účastenstvím v řízení, v jehož rámci mělo být požadované rozhodnutí vydáno, přičemž tyto otázky by byly z hlediska rozhodování o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního otázkou významné, tak by nebylo možné posoudit ani správnost závěru o splnění podmínek pro uložení povinnosti stěžovatelce vydat rozhodnutí o zmíněném podání ze dne 13. 3. 2006.

K tomu je nutné uvést, že krajský soud se uvedenými otázkami v odůvodnění svého rozhodnutí skutečně nezabýval. V této souvislosti dokonce výslovně uvedl, že účastenství stěžovatelky v příslušném řízení měl a má řešit oprávněný služební funkcionář a určení toho, zda služební poměr žalobkyně zanikl či nikoli, není z hlediska řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti důležité. Těmito úvahami se krajský soud odmítl zabývat, i když stěžovatelka dospěla k závěru, že služební poměr žalobkyně i přes později vyslovenou neplatnost výpovědi z pracovního poměru zanikl nesložením služební přísahy podle čl. VI bodu 1 zákona č. 113/1997 Sb. dnem 31. 8. 1997. Přitom jestliže by k zániku služebního poměru žalobkyně došlo před podáním její žádosti ze dne 13. 3. 2006, tak by jí požadované nároky z tohoto služebního poměru vyplývající nemohly náležet.

Uvedené otázky však nejsou z hlediska řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu významné. V tomto řízení se totiž podle § 79 odst. 1 s. ř. s. může ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které příslušný procesní předpis stanoví k ochraně proti takové nečinnosti, domáhat uložení povinnosti správnímu orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Podle § 81 s. ř. s. pak soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí a je-li návrh důvodný, uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu. Z toho vyplývá, že v řízení na ochranu proti nečinnosti je soud oprávněn posuzovat pouze to, zda požadovaný úkon představuje rozhodnutí ve věci samé, zda k jeho vydání má správní orgán pravomoc a příslušnost a zda již uplynula stanovená lhůta, ve které mělo být rozhodnuto. Do pravomoci správního orgánu přitom podle názoru Nejvyššího správního soudu náleží i rozhodování o žádosti podané osobou, u níž jsou pochybnosti o tom, zda jí právo, jehož se domáhá, vůbec může příslušet. To samé platí i v případě osoby, u níž je zcela zjevné, že jí takové právo náležet nemůže. Správní orgán je totiž povinen nejprve posoudit, zda žadatel náleží do okruhu osob, kterým příslušná oprávnění právní předpis přiznává. Pokud přitom shledá, že žadatel oprávněnou osobou není, tak žádosti nevyhoví. V opačném případě dále posuzuje, zda žadatel splňuje stanovené podmínky pro přiznání požadovaných práv. O správnosti tohoto závěru přitom svědčí i skutečnost, že bylo-li správní řízení zahájeno na žádost, nebylo možné ho podle § 66 správního řádu z roku 2004 zastavit kvůli tomu, že tato žádost byla podána zjevně neoprávněnou osobou. To samé vyplývá i z ustanovení § 179 zákona č. 361/2003 Sb., který v současné době upravuje řízení ve věcech služebního poměru. Je tedy zřejmé, že aktivní věcnou legitimaci žadatele je nutné v tomto řízení posuzovat toliko při rozhodování o věci samé a teprve v meritorním rozhodnutí posoudit, zda žadatel je celníkem ve služebním poměru, či nikoliv.

V nyní projednávané věci musel tedy aktivní věcnou legitimaci žalobkyně zkoumat nejprve správní orgán. Správní soud se pak mohl správností jeho závěru o zániku služebního poměru žalobkyně před podáním její žádosti ze dne 13. 3. 2006 zabývat pouze v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, pokud by žalovaná rozhodnutí ve věci samé vydala. V řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu však uvedenou otázku nemusel

krajský soud řešit, takže pokud tak neučinil, nelze napadený rozsudek označit za nepřezkoumatelný.

Stížnostní námitku o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu tedy Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

Rovněž tak se neztotožnil ani se stížnostní námitkou o nezákonnosti napadeného rozsudku.

Jestliže se totiž krajský soud stěžovatelkou tvrzeným zánikem služebního poměru žalobkyně nezabýval, neboť tato skutečnost nebyla ve vztahu k řízení na ochranu proti nečinnosti významná, tak k nesprávnému posouzení právní otázky nemohlo vůbec dojít. Z hlediska řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je pak toliko podstatné, že se žalobkyně podáním ze dne 13. 3. 2006 domáhala vydání rozhodnutí ve věci samé, že k vydání tohoto rozhodnutí měla stěžovatelka pravomoc a příslušnost a že dopis ze dne 24. 3. 2006, č. j. 3855/06/-11, ani jiný úkon stěžovatelky, kterými bylo na toto podání reagováno, nemají po obsahové stránce náležitosti rozhodnutí podle služebního zákona ani podle zákona č. 361/2003 Sb., a proto ve stanovené lhůtě nebylo vydáno rozhodnutí o věci samé. Správnost těchto závěrů krajského soudu stěžovatelka v kasační stížnosti nikterak nezpochybnila, takže se jimi není zapotřebí zabývat a postačí odkázat na odůvodnění napadeného rozsudku, kde jsou dostatečně podrobně rozebrány.

Stěžovatelka v kasační stížnosti v tomto směru jen uvedla, že ze zákona č. 361/2003 Sb. nebylo možné vycházet, neboť ve smyslu jeho ustanovení § 227 odst. 1 nebylo vedeno žádné řízení s žalobkyní ke dni účinnosti tohoto právního předpisu, která nastala dne 1. 1. 2007. S tímto názorem však nelze souhlasit, neboť takové řízení bylo ve smyslu ustanovení § 126 odst. 2 služebního zákona zahájeno dnem 14. 3. 2006, kdy podání žalobkyně z předchozího dne došlo služebnímu funkcionáři. Na základě něho pak bylo vedeno řízení, které muselo být podle § 227 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. dokončeno podle tohoto právního předpisu vydáním rozhodnutí o věci samé, jak již bylo zmíněno. Krajský soud tedy nepochybil, když v odůvodnění napadeného rozsudku na zákon č. 361/2003 Sb. odkázal.

V kasační stížnosti pak již stěžovatelka ve vztahu k tvrzené nezákonnosti rozsudku krajského soudu pouze uvedla, že z důvodu procesní nezpůsobilosti žalobkyně nemohlo být o podání ze dne 13. 3. 2006 vydáno rozhodnutí a postačovalo na něho neformálně reagovat dopisem. Procesní způsobilost znamená způsobilost samostatně činit v řízení úkony. Zde měla stěžovatelka na mysli spíše to, že žalobkyni nebylo možné považovat za účastníka řízení, neboť nebyla celnicí ve služebním poměru. To je zřejmé z odkazu stěžovatelky na ustanovení § 122 služebního zákona a § 12 celního zákona, podle nichž byl účastníkem řízení ve věcech služebního poměru celník, celní správa nebo pozůstalý po celníkovi.

Postavení žadatele, který se domáhá vydání rozhodnutí ve věci služebního poměru, však představuje problematiku věcné aktivní legitimace, jíž se rozumí hmotně právní vztah účastníka řízení k projednávané věci. Ten se přitom posuzuje v rámci rozhodování o věci samé, a proto návrh může podat i osoba, která o sobě tvrdí, že je nositelem hmotného práva. Teprve až v meritorním rozhodnutí pak správní orgán posoudí, zda tato osoba ve skutečnosti takovým nositelem je, či nikoliv. Od aktivní věcné legitimace je pak nutné odlišovat aktivní legitimaci procesní, jíž se rozumí způsobilost být účastníkem řízení. Tu má přitom každý, kdo má způsobilost mít práva a povinnosti.

Aktivní procesní legitimace tak náležela jako fyzické osobě i žalobkyni, a proto jí bylo zapotřebí považovat za účastnici řízení ve věcech služebního poměru. Teprve až v rozhodnutí o věci samé pak bylo možné posoudit, zda je nositelkou i aktivní legitimace věcné a svědčí jí tak hmotná práva ze služebního poměru celnice vyplývající, kterých se domáhala.

Jinými slovy řečeno účastníkem řízení ve věcech služebního poměru byl ve smyslu ustanovení § 122 služebního zákona a § 12 celního zákona také ten, kdo o sobě tvrdil, že je celníkem ve služebním poměru. V opačném případě by totiž příslušný orgán celní správy mohl odmítnout se podáním takové osoby vůbec zabývat s tím, že ji nepovažuje za celníka, aniž by jí vůbec umožnil prokázání opaku za pomoci využití procesních práv, která náležejí účastníku řízení. Takový postup by představoval libovůli správního orgánu, která je v právním státě nepřípustná.

Té se tedy v nyní projednávané věci dopustila i stěžovatelka tím, že na podání žalobkyně ze dne 13. 3. 2006 reagovala neformálně dopisem. Naopak na základě tohoto podání měla s žalobkyní jednat jako s účastnicí řízení ve věci služebního poměru a až v meritorním rozhodnutí posoudit, zda byla celnicí, nebo nikoliv. Takto měla stěžovatelka postupovat obzvláště za situace, kdy žalobkyně byla v minulosti zaměstnankyní Generálního ředitelství cel a v důsledku vyslovení neplatnosti výpovědi z pracovního poměru se řešilo její pracovní zařazení k celní správě. Navíc podle § 169 zákona č. 361/2003 Sb., který upravuje problematiku služebního poměru celníků od 1. 1. 2007, je účastníkem řízení také bývalý příslušník bezpečnostního sboru.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

Žalobkyně měla v řízení před Nejvyšším správním soudem plný úspěch, a proto soud podle § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. uložil stěžovateli povinnost zaplatit jí do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího právního zástupce náhradu nákladů o kasační stížnosti ve výši 5712 Kč, která se skládá z částky 4200 Kč za dva úkony právní služby po 2100 Kč [převzetí a příprava zastoupení a vyjádření ke kasační stížnosti podle § 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění vyhlášky č. 276/2006 Sb.], z částky 600 Kč za s tím související dva režijní paušály po 300 Kč (§ 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění vyhlášky č. 276/2006 Sb.) a z částky 912 Kč odpovídající 19 % dani z přidané hodnoty, již byl advokát povinen podle zvláštního právního předpisu odvést z odměny za zastupování a náhrad, jež byly vyjmenovány.

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

V Brně dne 23. října 2008

JUDr. Jaroslav Vlašín  
předseda senátu