



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Milady Tomkové v právní věci žalobce: **Ing. V. H.**, zastoupeného JUDr. Evou Frélichovou, advokátkou, se sídlem Kollárova 3, Znojmo, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 1. 2009, č. j. 8 Ca 153/2007 - 23,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 1. 2009, č. j. 8 Ca 153/2007 - 23, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 7. 1. 2009, č. j. 8 Ca 153/2007 - 23, zamítl žalobu, v níž se žalobce domáhal uložení povinnosti ministru financí provést zákonným způsobem přezkumné řízení zahájené na základě žádosti ze dne 21. 12. 2006 a o jeho výsledku vydat rozhodnutí s náležitostmi uvedenými v § 181 zákona č. 361/2003 Sb., a to ve lhůtě do třiceti dnů ode dne doručení rozsudku. V odůvodnění tohoto rozsudku Městský soud v Praze nejprve zmínil některé listiny obsažené ve správním spise, z nichž vyplývají tyto podstatné skutečnosti.

Žalobce vykonával funkci ředitele Celního ředitelství Brno. Ve vlastnoručním prohlášení ze dne 5. 5. 2004 uvedl, že po dohodě s generálním ředitelem Generálního ředitelství cel souhlasí s převedením na jinou funkci i s přeložením v zájmu služby do místa služebního působiště P. před uplynutím dvou let od skončení posledního přeložení. V návaznosti na toto prohlášení byl žalobce rozhodnutím generálního ředitele Generálního ředitelství cel ze dne 5. 5. 2004, č. j. 2004/3881/4, které převzal téhož dne, podle § 17 odst. 4 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky (dále jen „služební zákon z roku 1992“), dnem 14. 5. 2004 odvolán z funkce ředitele Celního ředitelství Brno a podle § 18 odst. 1 téhož zákona dnem 15. 5. 2004 přeložen k útvaru Generálního ředitelství cel s místem služebního působiště v P. Rozhodnutím ředitele personálního odboru Generálního ředitelství cel ze dne

5. 5. 2004, č. j. 2004/3882/4, jež bylo doručeno téhož dne, byl žalobce podle § 16, § 17 odst. 3 a 4 a § 18 odst. 1 služebního zákona z roku 1992 ustanoven v hodnosti celního rady do funkce podpory řízení s profesí referent státní správy a samosprávy - daňová a finanční správa a s místem služebního působiště v P. Doba přeložení do jiného místa služebního působiště pak byla žalobci na základě jeho souhlasu rozhodnutími ředitele odboru personálního, vzdělávání a zdravotní péče Generálního ředitelství cel ze dne 25. 4. 2005, č. j. 2005/3462/40, a ze dne 5. 5. 2006, č. j. 2006/3603/40, prodloužena do 30. 6. 2006, resp. do 30. 6. 2007. Žalobce proti žádnému z těchto rozhodnutí služebních funkcionářů nepodal odvolání.

V podání ze dne 21. 12. 2006 se však žalobce domáhal zrušení všech uvedených rozhodnutí generálního ředitele a ředitele personálního odboru Generálního ředitelství cel postupem podle § 136 služebního zákona z roku 1992. Podání tohoto mimořádného opravného prostředku žalobce odůvodnil tím, že uvedená rozhodnutí služebních funkcionářů byla vydána v rozporu s právními předpisy. Podle § 18 odst. 1 služebního zákona z roku 1992 lze totiž přeložení realizovat pouze v těch případech, kdy to vyžaduje důležitý zájem služby. Přeložení v důležitém zájmu služby však nemůže být realizováno na základě dohody a celník může být takto přeložen výlučně do funkce stejné úrovně jako při předchozím ustanovení. To se však v dané věci nestalo, neboť z funkce ředitele celního ředitelství byl v důležitém zájmu služby přeložen do nižší funkce referenta Generálního ředitelství cel. Tu pak vykonává na základě rozhodnutí o prodloužení doby přeložení již třetím rokem, takže se opakuje stav, kdy na Generálním ředitelství cel pracuje v důležitém zájmu služby ve funkci nižší řídicí úrovně. V důsledku toho se bez jakéhokoliv zavinění či porušení služebních povinností výše jeho služebního příjmu snížila.

Na uvedené podání reagoval ministr financí sdělením ze dne 31. 1. 2007, č. j. 05/119051/2006 - GŘC, v němž uvedl, že současné použití ustanovení § 17 odst. 4 a § 18 odst. 1 služebního zákona z roku 1992 nevyklučovalo odvolání žalobce z funkce a jeho současné přeložení do jiného místa služebního působiště a převedení na jinou funkci. Žalobce se s příslušným služebním funkcionářem dohodl na převedení na jinou funkci podle § 17 odst. 4 služebního zákona z roku 1992 a v souladu s ustanovením třetím téhož zákonného ustanovení byl z dosavadní funkce odvolán a v důležitém zájmu služby spočívajícím v nutnosti zajistit výkon funkce podpory řízení na tehdejší 1. odboru Generálního ředitelství cel byl podle § 18 odst. 1 služebního zákona z roku 1992 přeložen do P., kde následně došlo k jeho ustanovení na zmíněnou funkci. Jelikož byl žalobce přeložen do jiného místa služebního působiště a převeden na jinou funkci na základě dohody, nemusela být dodržena zákonná podmínka, podle níž bylo možné celníka přeložit pouze k výkonu funkce, do které byl v době před přeložením naposledy ustanoven. Rovněž tak rozhodnutí o prodloužení doby přeložení se opírala o žalobcovy písemné souhlasy, které byly učiněny podle § 18 odst. 1 služebního zákona z roku 1992.

Žalobce v následujícím podání ze dne 28. 2. 2007 vyzval ministra financí, aby řízení o návrhu na přezkoumání zmíněných rozhodnutí služebních funkcionářů provedl v souladu s ustanovením § 193 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „služební zákon z roku 2003“) a v přezkumném řízení vydal rozhodnutí.

V odpovědi na toto podání ministr financí sdělil žalobci přípisem ze dne 30. 3. 2007, č. j. 05/24354/2007, že forma vyřízení návrhu na přezkum příslušných rozhodnutí služebních funkcionářů je v souladu s právními předpisy. Ustanovení § 193 služebního zákona z roku 2003 totiž nestanoví, že výsledkem přezkumného řízení musí být vždy rozhodnutí. Rozhodnutí v přezkumném řízení je vydáváno pouze za předpokladu, že existují zákonné důvody pro změnu nebo zrušení přezkoumávaného rozhodnutí. V takovém případě se přezkumné řízení ukončí

vydáním rozhodnutí ve smyslu § 181 odst. 1 služebního zákona z roku 2003, neboť jde o úkon služebního funkcionáře, kterým se zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti účastníka řízení. U žalobce však v přezkumném řízení k změně či zrušení napadených rozhodnutí pro absenci zákonných důvodů nedošlo, takže toto řízení bylo ukončeno jiným úkonem služebního funkcionáře než rozhodnutím.

Na základě těchto skutečností Městský soud v Praze v odůvodnění svého rozsudku dospěl k závěru, že nezbytnou podmínkou řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti je bezvýsledné vyčerpání procesních prostředků, které má žalobce k ochraně proti nečinnosti ve správním řízení. Takovým prostředkem by bylo napadnutí rozhodnutí o odvolání z funkce ředitele Celního ředitelství B. i rozhodnutí o ustanovení do funkce podpory řízení s místem služebního působiště v P. odvoláním, resp. žalobou k správnímu soudu. Žalobce však nechal lhůty pro podání těchto opravných prostředků marně uplynout. Podle závěru soudu prvního stupně tedy v daném případě nedošlo k nečinnosti správního orgánu.

Proti tomuto rozsudku Městského soudu v Praze podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a vady řízení před soudem mající za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, které jsou uvedeny v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

K tvrzené nezákonnosti rozsudku soudu prvního stupně stěžovatel namítl, že důvodem k podání návrhu na provedení přezkumného řízení byla jeho domněnka o rozporu rozhodnutí ve věcech služebního poměru s právními předpisy. Příslušnost k provedení přezkumného řízení podle služebního zákona z roku 2003 je přitom dána na základě jeho ustanovení § 227 odst. 1. Účelem takového řízení je napadený postup přezkoumat a o věci řádně rozhodnout. Povinnost přezkoumat věc ve správním řízení je přitom stanovena v § 193 odst. 3 služebního zákona z roku 2003. Čtyřletá lhůta zakotvená v ustanovení § 193 odst. 4 služebního zákona z roku 2003 pro možnost přezkoumat pravomocné rozhodnutí ve věci služebního poměru dává dostatečnou možnost k nápravě. Skutečnost, že adresát takového rozhodnutí nevyužil v původním řízení řádné opravné prostředky, pak sama o sobě nezakládá nemožnost jeho přezkoumání podle § 193 služebního zákona z roku 2003. Odkaz soudu na ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. je irelevantní, neboť ve věci přezkumného řízení řádné opravné prostředky nebylo možné použít, protože jeho výsledkem nebylo zákonem presumované správní rozhodnutí. Soud prvního stupně tak postupoval nad rámec zákona, když kvůli této skutečnosti žalobu zamítl.

K tvrzeným vadám řízení před soudem prvního stupně stěžovatel namítl, že Městský soud v Praze se zabýval průběhem původního řízení, tedy postupem Generálního ředitelství cel a obsahem napadených rozhodnutí ve věcech služebního poměru, aniž by se k nim bylo možné v tomto řízení před soudem vyjádřit. Navíc předmětem žaloby byl postup ministra financí, který přezkumné řízení neprovedl v souladu se zákonem a neukončil ho rozhodnutím předpokládaným pro daný případ ustanovením § 193 odst. 5 služebního zákona z roku 2003. Městský soud v Praze se tedy vůbec nezabýval argumenty, na něž bylo v žalobě poukázáno. Přezkumné řízení podle § 193 zákona o služebním poměru je přitom mimořádným opravným prostředkem, jímž má být odstraněna nezákonnost či nesprávnost pravomocných správních rozhodnutí, přičemž v daném případě je právně irelevantní, zda v původním řízení ve věcech služebního poměru byly proti již pravomocným rozhodnutím použity řádné opravné prostředky.

S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 1. 2009, č. j. 8 Ca 153/2007 - 23, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že tvrzení o nutnosti vydání rozhodnutí v přezkumném řízení není správné. Ministr financí totiž po přezkumu rozhodnutí vydaných ve věcech služebního poměru v letech 2004 až 2006 neshledal rozpor s právními předpisy a tedy ani důvod pro jejich zrušení či změnu. Rozhodnutím ve smyslu § 170 a § 181 odst. 1 služebního zákona z roku 2003 se zasahuje do práv či povinností příslušníka bezpečnostního sboru, avšak v daném případě nebyly důvody pro takový zásah shledány. Proto byl žalobce písemně vyrozuměn o výsledku přezkumného řízení, čímž došlo k jeho ukončení. Není možné souhlasit ani s tvrzením o odnětí možnosti domáhat se práv soudní cestou. Podle stěžovatele je možné se prostřednictvím soudního přezkumu rozhodnutí ministra financí domoci i přezkoumání původních rozhodnutí ve věcech služebního poměru. Stěžovatel však právo na soudní přezkum těchto rozhodnutí nevyužil, neboť nechal marně uplynout lhůtu pro podání odvolání. Způsob vyřízení žádosti žalobce o přezkum rozhodnutí vydaných ve věci služebního poměru byl tedy v souladu s právními předpisy.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, které byly stěžovatelem v kasační stížnosti uplatněny.

Nejvyšší správní soud se nejprve k stížnostní námitce o nezákonnosti napadeného rozsudku zabýval správností závěru soudu prvního stupně, podle něhož stěžovatel nevyčerpal prostředky, které měl na ochranu proti nečinnosti k dispozici v řízení před správním orgánem, neboť proti původním rozhodnutím služebních funkcionářů o odvolání z funkce ředitele celního ředitelství a o ustanovení do funkce podpory řízení s místem služebního působiště v P. nepodal odvolání, resp. žalobu k správnímu soudu.

Ustanovení § 79 odst. 1 věty první s. ř. s. skutečně ukládá žalobci, aby nejdříve vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti. Podle stejného zákonného ustanovení se lze však v řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu domáhat jen uložení povinnosti správnímu orgánu vydat rozhodnutí o věci samé nebo osvědčení. Z toho vyplývá, že za prostředky stanovené k ochraně žalobce proti nečinnosti správního orgánu lze považovat pouze takové úkony, jimiž může účastník za účelem odvrácení nečinnosti disponovat právě v tom řízení, ve kterém se domáhá vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Proto za úkony učiněné na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nelze považovat opravné prostředky, které účastník řízení nevyužil v předchozích řízeních. Ta ostatně byla ukončena, takže ve vztahu k nim již k nečinnosti správního orgánu nemůže dojít. Naopak v navazujícím a dosud neskončeném řízení nečinnost ještě může nastat, a tak vyčerpání prostředků žalobcem k ochraně proti ní ve smyslu ustanovení § 79 odst. 1 věty první s. ř. s. je třeba zvažovat toliko ve vztahu k úkonům, které je možné učinit právě v takovém probíhajícím řízení.

V nyní projednávané věci se stěžovatel domáhal vydání rozhodnutí v přezkumném řízení podle § 136 služebního zákona z roku 1992, takže nepodání opravných prostředků proti již pravomocným rozhodnutím služebních funkcionářů ve věcech služebního poměru není možné považovat za nevyčerpání prostředků stanovených žalobci k ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Městský soud v Praze tedy pochybil, když na základě nevyužití opravných prostředků proti původním rozhodnutím služebních funkcionářů o odvolání stěžovatele z funkce ředitele celního ředitelství a o jeho ustanovení do funkce podpory řízení s místem služebního působiště v P. dospěl k závěru, že v dané věci nedošlo k nečinnosti správního orgánu.

V důsledku tohoto pochybení se pak Městský soud v Praze nezabýval tím, zda v daném případě bylo povinností správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé. Proto nezkoumal, zda podání ze dne 21. 12. 2006, jímž se stěžovatel domáhal přezkumu zmíněných pravomocných rozhodnutí ve věcech služebního poměru podle § 136 služebního zákona z roku 1992, mělo povahu návrhu, kterým se zahajovalo řízení před správním orgánem, nebo se jednalo o pouhý podnět k realizaci pravomoci ministra. Z tohoto důvodu ani neposuzoval, zda řízení o přezkoumání pravomocného rozhodnutí pro jeho nezákonnost bylo zahájeno již dnem doručení podání stěžovatele ministru nebo teprve až po prošetření takového podnětu, shledal-li jej ministr opodstatněným, a to dnem, kdy byl učiněn vůči účastníku řízení první úkon (§ 126 odst. 2 služebního zákona z roku 1992). Dále Městský soud v Praze nezvažoval, zda adresát rozhodnutí ve věci služebního poměru je či není nadán aktivní legitimací k podání návrhu na zahájení přezkumného řízení podle § 193 služebního zákona z roku 2003 a zda tak za současné právní úpravy podání domáhající se přezkumu pravomocného rozhodnutí ve věci služebního poměru pro jeho nezákonnost představuje toliko podnět k přezkumnému řízení nebo přímo návrh na zahájení takového řízení.

V tomto směru tedy rozhodnutí soudu prvního stupně postrádá rozhodný důvod pro učiněný závěr, podle něhož v daném případě nedošlo k nečinnosti správního orgánu, a proto je nutné považovat napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Stěžovatel sice v kasační stížnosti nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nenamítl, nicméně poukázal na to, že ministr financí neprovedl přezkumné řízení v souladu se zákonem a neukončil ho vydáním rozhodnutí ve věci samé. V tomto pochybení sice stěžovatel spatřoval pouze jinou vadu řízení před soudem mající za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, nicméně i ta je stejně jako nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí uvedena v důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., na něhož bylo ve stížnostní námitce poukázáno. Navíc k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soudu prvního stupně je podle § 109 odst. 3 s. ř. s. zapotřebí přihlížet z úřední povinnosti, i když nebyla v kasační stížnosti výslovně namítnuta.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude soud prvního stupně v souladu s ustanovením § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto zrušovacím rozhodnutí. V novém rozhodnutí pak Městský soud v Praze rozhodne podle § 110 odst. 2 věty první s. ř. s. také o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti.

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

V Brně dne 28. května 2009

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu