



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobce: **Ing. V. H.**, zast. JUDr. Evou Frélichovou, advokátkou, se sídlem Kollárova 3, Znojmo, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 7. 2009, č. j. 8 Ca 153/2007 - 53,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

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 v Praze 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 Praze. 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

působitě v Praze. Doba přeložení do jiného místa služebního působitě 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 snížila výše jeho služebního příjmu.

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 nevylučovalo odvolání žalobce z funkce a jeho současné přeložení do jiného místa služebního působitě s převedením 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 Prahy, kde následně došlo k jeho ustanovení na zmíněnou funkci. Jelikož byl žalobce přeložen do jiného místa služebního působitě 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.

Dne 15. 5. 2007 podal žalobce u Městského soudu v Praze žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, v níž se 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 služebního zákona z roku 2003, a to ve lhůtě do třiceti dnů ode dne doručení rozsudku.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 7. 1. 2009, č. j. 8 Ca 153/2007 - 23, tuto žalobu zamítl. V odůvodnění tohoto rozsudku soud prvního stupně uvedl, 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 Brno i rozhodnutí o ustanovení do funkce podpory řízení s místem služebního působiště v Praze 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.

Uvedené rozhodnutí však ke kasační stížnosti žalobce Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 28. 5. 2009, č. j. 6 Ans 3/2009 - 45, zrušil a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení. V odůvodnění tohoto zrušujícího rozsudku Nejvyšší správní soudu uvedl, že ustanovení § 79 odst. 1 věty první s. ř. s. 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 dané věci se žalobce 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 Praze dospěl k závěru, že v dané věci nedošlo k nečinnosti správního orgánu.

V důsledku tohoto pochybení se pak Městský soud v Praze podle dalšího závěru zmíněného rozhodnutí o kasační stížnosti 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 neposuzoval, jestli 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 nové 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 Nejvyšší správní soud shledal, že 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.

V dalším řízení pak Městský soud v Praze vydal nový rozsudek ze dne 27. 7. 2009, č. j. 8 Ca 153/2007 - 53, kterým žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu opětovně zamítl. V odůvodnění tohoto nového rozhodnutí soud prvního stupně dospěl k závěru, že podání žalobce ze dne 21. 12. 2006 mělo povahu podnětu k realizaci pravomoci ministra. Toto podání je totiž podle § 123 odst. 2 služebního zákona z roku 1992 zapotřebí posuzovat podle jeho obsahu. V něm se sice žalobce domáhal zrušení pravomocných rozhodnutí pro namítaný rozpor s právními předpisy, avšak nenavrhoval zahájení přezkumného řízení, jehož výsledkem by bylo prokázání tohoto jeho tvrzení. Ministr byl dále podle § 136 služebního zákona z roku 1992 oprávněn pravomocné rozhodnutí zrušit v případě dodatečného zjištění jeho rozporu s právními předpisy, nicméně uvedené zákonné ustanovení nepředpokládalo vydání správního rozhodnutí v případě, kdy takový rozpor nebyl zjištěn. V dané věci ministr financí po obdržení podání ze dne 21. 12. 2006 sice nezahájil správní řízení, avšak všechna rozhodnutí vydaná ve věcech služebního poměru v letech 2004 až 2006 přezkoumal ve smyslu § 193 odst. 1 zákona o služebním poměru z roku 2003, nepovažoval je za rozporná s právními předpisy a neshledal tedy důvod k jejich zrušení či změně, což žalobci sdělil dopisem ze dne 31. 1. 2007. Tato forma vyřízení návrhu na přezkum rozhodnutí vydaných ve věcech služebního poměru tedy byla v souladu s právními předpisy, což bylo žalobci sděleno i v dopise ze dne 30. 3. 2007. Správní orgán se tedy s podáními žalobce vypořádal dostatečně, ostatně ani

služební zákon z roku 2003 nepředpokládá subsidiární použití správního řádu. Konečně pak ustanovení § 193 služebního zákona z roku 2003 sice oproti předchozí právní úpravě stanoví nutnost zahájit přezkumné řízení na základě návrhu účastníka řízení, který tvrdí nezákonnost napadeného rozhodnutí, avšak v dané věci žalobce takový návrh nepodal.

Také proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 7. 2009, č. j. 8 Ca 153/2007 - 53, podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

V kasační stížnosti stěžovatel namítl, že podání ze dne 21. 12. 2006 mínil jako návrh na zahájení přezkumného řízení, neboť z obsahu všech jeho podání je zřejmé, že smyslem jeho snažení bylo po celou dobu docílit provedení přezkumného řízení a vydání rozhodnutí. Závěr městského soudu, podle něhož se jednalo pouze o podnět k přezkoumání zákonnosti pravomocných rozhodnutí a správní orgán nebyl povinen vydat rozhodnutí ve věci samé, lze tedy považovat za formální výklad projevu jeho vůle, který neodpovídá ustanovením § 193 odst. 5 a § 227 odst. 1 služebního zákona z roku 2003, podle nichž je správní orgán až na určité výjimky povinen vydat rozhodnutí, proti němuž lze podat opravný prostředek. Kromě těchto zákonných ustanovení je uvedený právní názor soudu v rozporu s ústavním právem na soudní ochranu, které je zakotveno v ustanovení čl. 36 Listiny základních práv a svobod. V žalobě totiž poukázal na nečinnost správního orgánu a domáhal se v ní uložení povinnosti ministru financí provést přezkumné řízení a poté vydat rozhodnutí, což městský soud k jeho tíži zcela pominul.

Stěžovatel dále namítl, že uvedený soud dospěl k závěru, podle něhož podání ze dne 21. 12. 2006 není možné považovat za návrh na zahájení přezkumného řízení, aniž doplnil dokazování za účelem objasnění toho, co jím mělo být míněno a docíleno. Za tímto účelem přitom soud mohl provést výslech podatele nebo jiné důkazy. Takto však soud nepostupoval, čímž mu odňal možnost se k této rozhodné skutečnosti v řízení o žalobě vyjádřit.

Konečně stěžovatel namítl, že Městský soud v Praze v rozporu s obsahem žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu řešil, zda proti rozhodnutím vydaným v předchozím řízení byly podány řádné opravné prostředky. Přezkumné řízení podle § 193 zákona o služebním poměru z roku 2003 je totiž mimořádným opravným prostředkem, jímž má být odstraněna nezákonnost nebo nesprávnost pravomocných správních rozhodnutí, takže je zcela irrelevantní, zda proti rozhodnutím ve věcech služebního poměru byly či nebyly podány řádné opravné prostředky. V přezkumném řízení pak ani žádné opravné prostředky nemohly být využity, protože v něm nebyl vydán žádný individuální správní akt. Navíc i v tomto směru mu nebyla dána možnost se v žalobním řízení vyjádřit.

Na základě těchto skutečností stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 7. 2009, č. j. 8 Ca 153/2007 - 53, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v přezkumném řízení se rozhodnutí ve věcech služebního poměru vydává pouze za situace, kdy jsou shledány

důvody pro zásah do práv či povinností účastníka řízení. Tak tomu však v daném případě nebylo, takže služební funkcionář, který vyrozuměl stěžovatele písemným sdělením, nebyl nečinný. V této souvislosti je možné odkázat na právní názor vyslovený v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 2. 2009, č. j. 5 Ca 150/2007 - 31, jakož i na jiná rozhodnutí správních soudů. Projednávaná věc tedy byla podle žalovaného náležitě posouzena a kasační stížnost není důvodná.

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, jež byly stěžovatelem v kasační stížnosti uplatněny. Přitom neshledal vady uvedené v ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že se Městský soud v Praze při posuzování namítané nečinnosti ve vztahu k řízení o mimořádném opravném prostředku proti pravomocným rozhodnutím služebních funkcionářů zabýval také otázkou využití řádných opravných prostředků v předchozím řízení. Rovněž tak poukázal na nesprávnost závěru soudu prvního stupně, podle něhož je nutné podání ze dne 21. 12. 2006 považovat pouze za podnět k přezkoumání zákonnosti pravomocných rozhodnutí vydaných ve věcech služebního poměru. Obě tyto stěžovatelovy námitky je možné podřadit pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož lze kasační stížnost podat z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky totiž spočívá v tom, že je na správně zjištěný skutkový stav aplikována nesprávná právní norma, popřípadě je aplikována správná právní norma, která je však nesprávně vyložena.

Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 27. 7. 2009, č. j. 8 Ca 153/2007 - 53, již oproti svému prvnímu rozhodnutí o žalobě nedovožoval nečinnost žalovaného ze zjištění, že stěžovatel v předchozím řízení nepodal odvolání proti rozhodnutím ve věcech služebního poměru, a proto tuto stížnostní námitku nelze shledat důvodnou.

Rovněž tak nelze přisvědčit stěžovatelově námitce o nesprávném hodnocení povahy jeho podání ze dne 21. 12. 2006.

V něm totiž stěžovatel poukázal na nezákonnost rozhodnutí generálního ředitele Generálního ředitelství cel ze dne 5. 5. 2004, č. j. 2004/3881/4 a rozhodnutí ředitele personálního odboru Generálního ředitelství cel ze dne 5. 5. 2004, č. j. 2004/3882/4, jimiž byl odvolán z funkce ředitele Celního ředitelství Brno, přeložen k útvaru Generálního ředitelství cel s místem služebního působení v Praze a ustanoven v hodnosti celního rady do funkce podpory řízení s profesí referent státní správy a samosprávy - daňová a finanční správa. Dále stěžovatel v uvedeném podání pro rozpor s právními předpisy napadl rovněž rozhodnutí 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, jimiž byla prodloužena doba jeho přeložení do jiného místa služebního působení. V závěru podání ze dne 21. 12. 2006 pak stěžovatel požadoval, aby tato rozhodnutí služebních funkcionářů byla podle § 136 služebního zákona z roku 1992 zrušena.

Podle tohoto zákonného ustanovení byl ministr oprávněn přezkoumat pravomocné rozhodnutí ve věci služebního poměru, které je v rozporu s právními předpisy. Podání, jímž se účastník řízení, v němž bylo vydáno pravomocné rozhodnutí ve věci služebního poměru, domáhal přezkumu tohoto rozhodnutí podle § 136 služebního zákona z roku 1992, však nemělo povahu návrhu, kterým by se zahajovalo správní řízení, nýbrž se jednalo o pouhý podnět k realizaci pravomoci ministra. Řízení o přezkoumání pravomocného rozhodnutí pro jeho nezákonnost tak bylo zahájeno teprve po prošetření takového podnětu, shledal-li jej ministr opodstatněným, a to dnem, kdy byl učiněn vůči účastníkovi řízení první úkon (§ 126 odst. 2 věty druhé služebního zákona z roku 1992). Jestliže však ministr podnět opodstatněným neshledal, pak takové přezkumné řízení nebylo zahájeno a o podání, domáhajícího se přezkoumání pravomocného rozhodnutí ve věcech služebního poměru pro jeho nezákonnost, nemuselo být rozhodováno. V takovém případě plně postačilo vyzoomět podatele přípisem o tom, že správní orgán neshledal důvody k zahájení řízení podle § 136 služebního zákona z roku 1992.

Navíc adresát rozhodnutí ve věci služebního poměru není nadán aktivní legitimací ani k podání návrhu na zahájení přezkumného řízení podle ustanovení § 193 služebního zákona z roku 2003, které rovněž upravuje oprávnění ministra přezkoumat pravomocné rozhodnutí ve věci služebního poměru pro rozpor s právními předpisy. O tom nepochybně svědčí to, že odstavec druhý uvedeného zákonného ustanovení se zmiňuje o možnosti vyhovění podnětu účastníka k přezkoumání rozhodnutí, takže se nemůže jednat o řízení, které by se zahajovalo na návrh účastníka. I za současné právní úpravy tak podání domáhající se přezkumu pravomocného rozhodnutí z důvodu jeho nezákonnosti představuje jen podnět k přezkumnému řízení, o němž ministr nemá povinnost rozhodovat, pokud ho neshledá opodstatněným.

Jestliže tedy v dané věci ministr financí neshledal důvody k zahájení řízení o přezkumu pravomocných rozhodnutí ve věcech služebního poměru pro jejich rozpor s právními předpisy, tak nebylo jeho povinností vydat rozhodnutí ve věci samé, nýbrž stačilo, když na uvedené stěžovatelovo podání reagoval přípisem ze dne 31. 1. 2007, č. j. 05/119051/2006-GRČ, v němž stěžovateli sdělil, že neshledal důvody pro zrušení příslušných pravomocných rozhodnutí.

Uvedený právní názor je v souladu i s dosavadní judikaturou správních soudů. Nejvyšší správní soud totiž ve svém rozsudku ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006 - 59, který je dostupný na www.nssoud.cz, dospěl k závěru, že „ve správním soudnictví se lze domáhat ochrany proti nečinnosti správního orgánu a to žalobou podle dílu druhého hlavy druhé části třetí soudního řádu správního. Ochrany ve správním soudnictví se však nelze dovolávat proti jakékoliv absenci činnosti správního orgánu. Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se ten, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (s výjimkou případů, kdy zákon s nečinností správního orgánu spojuje právní fikci vydání rozhodnutí o určitém obsahu, popřípadě jiný právní důsledek). Dovolání se ochrany u soudu je tak omezeno na případy, kdy ve správním řízení správní orgán má povinnost vydat rozhodnutí nebo má povinnost vydat osvědčení, má tak učinit v určité zákonem stanovené lhůtě a žalobce vyčerpá, pokud mu je ovšem zákon o správním řízení zakládá, zákonné prostředky správního řízení

k ochraně před nečinností správního orgánu. Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nemá místo v jakémkoli případě pasivity správního orgánu, ale pouze tehdy, pokud hmotné právo zakládá subjektivní nárok žalobce na vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. Nelze s úspěchem podat žalobu proti nečinnosti v případech, kdy právní předpisy nezakládají povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, tak je tomu zejména v případech, kdy je podání toliko podnětem - sdělením rozhodných skutečností, a nikoli návrhem, kterým je správní řízení zahájeno. Žalobou na ochranu proti nečinnosti se nelze domáhat toho, aby bylo správnímu orgánu uloženo zahájit řízení, ale jen toho, aby vydal - v řízení již zahájeném - rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.“ Také v dalším rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 - 58, který lze rovněž vyhledat na www.nssoud.cz, se uvádí, že „žalobou na ochranu proti nečinnosti podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se nelze úspěšně domáhat vydání rozhodnutí v případech, kdy je možno správní řízení zahájit jen z moci úřední“.

Lze tedy uzavřít, že soud prvního stupně nepochybil, když dospěl k závěru, že podání stěžovatele ze dne 21. 12. 2006 je nutné považovat jen za podnět k realizaci pravomoci ministra, po jehož prošetření nebylo zahájeno správní řízení z moci úřední, a tudíž nevznikla ani povinnost ministra financí k vydání rozhodnutí ve věci samé a tento správní orgán nebyl nečinný. V tomto směru je možné soudu prvního stupně ve shodě se stížnostním tvrzením jen vytknout, že zmíněné podání nepovažoval za návrh na zahájení správního řízení také kvůli tomu, že v něm nebylo požadováno zahájení přezkumného řízení. Stěžovatel totiž v podání ze dne 21. 12. 2006 výslovně odkázal na ustanovení § 136 služebního zákona z roku 1992, z čehož je zřejmé, že se domáhal nejen zrušení pravomocných rozhodnutí ve věcech služebního poměru, nýbrž i zahájení přezkumného řízení, toliko v jehož rámci mohlo k vydání takového zrušujícího rozhodnutí dojít. Řízení o přezkoumání pravomocných rozhodnutí vydaných ve věcech služebního poměru pro jejich nezákonnost se však ze zákona zahajovalo až po prošetření takového podnětu, shledal-li jej ministr opodstatněným, a to dnem, kdy byl učiněn vůči účastníkovi řízení první úkon, jak již bylo zmíněno, takže uvedené pochybení soudu prvního stupně nemohlo mít žádný vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tedy v dané věci není dán.

Rovněž tak Nejvyšší správní soud neshledal ani naplnění důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pod něhož lze podřadit stěžovatelovo tvrzení, že v žalobním řízení mu byla odňata možnost vyjádřit se k rozhodným skutečnostem. Právě pouze podle uvedeného zákonného ustanovení lze totiž kasační stížnost podat z důvodu jiné vady řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, takže uvedenou námitku nelze podřadit také pod důvod kasační stížnosti uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., jak stěžovatel nesprávně učinil.

Námitka o nemožnosti činit vyjádření v řízení před soudem (prvního stupně) se však vztahovala k předchozímu řízení, ve kterém byla vydána pravomocná rozhodnutí ve věcech služebního poměru. Z jeho průběhu však napadený rozsudek nevycházel, jak bylo rovněž konstatováno, takže tato skutečnost nemohla zákonnost rozhodnutí o věci samé nikterak ovlivnit. Při posuzování povahy podání stěžovatele ze dne 21. 12. 2006,

ve kterém se stěžovatel domáhal zrušení pravomocných rozhodnutí služebních funkcionářů za použití § 136 služebního zákona z roku 1992, pak nebylo možné vycházet z projevu vůle podatele, nýbrž z toho, že podle tohoto zákonného ustanovení se řízení o přezkoumání pravomocných rozhodnutí ve věcech služebního poměru pro jejich rozpor s právními předpisy zahajovalo z moci úřední, a nikoliv podáním návrhu, což bylo několikrát konstatováno. Ani v tomto směru tedy Nejvyšší správní soud neshledal žádné pochybení.

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. Současně v souladu s ustanoveními § 120 a § 60 odst. 1 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a žalovanému v něm náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. listopadu 2009

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu