



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Štěpána Výborného a soudců Jan Schneeweise a Jana Kratochvíla v právní věci

žalobkyně: **pprap. Bc. P. L., LL.M.**
bytem X

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
se sídlem Nad Štolou 7, Praha 4

o žalobě ze dne 28. 12. 2020 na ochranu proti nečinnosti žalovaného správního orgánu,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala ochrany proti nečinnosti žalovaného dle § 79 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), která měla spočívat v nevydání rozhodnutí o námitce podjatosti, kterou žalobkyně dne 16. 11. 2020 vznesla vůči ministru vnitra Janu Hamáčkovi a policejnímu prezidentu genmjr. Mgr. Janu Švejdarovi v řízení ve věcech služebního poměru o odvolání proti rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie Středočeského kraje ze dne 16. 7. 2015, č.j. 3891/2015.

II. Obsah žaloby

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

2. V žalobě žalobkyně namítala, že dne 16. 11. 2020 podala námitku podjatosti vůči ministru vnitra Janu Hamáčkovi a policejnímu prezidentu genmjr. Mgr. Janu Švejdarovi a žádala, aby byli vyloučeni ze všech řízení týkajících se její osoby. I přes opakované urgencye však nedošlo k vydání rozhodnutí o podjatosti ani jednoho z nich. Ministr vnitra Jan Hamáček naopak vydal rozhodnutí ze dne 2. 12. 2020, č.j. MV-146833-6/SO-2020, kterým rozhodl ve věci služebního poměru žalobkyně, ačkoliv věděl, že proti němu žalobkyně vznesla námitku podjatosti.
3. Následně žalobkyně konstatovala, že předtím, než podala žalobu, opakovaně žalovaného urgovala k vydání rozhodnutí. Ten však na její urgenci nijak nereagoval a nejen že námitku podjatosti proti ministru vnitra nikam nepostoupil, nereagoval ani na námitku podjatosti vůči policejnímu prezidentovi, který dle zákona námitku podjatosti vůči němu postoupil nadřízenému orgánu. Žalobkyně konstatovala, že ve věci již není žádný jiný opravný prostředek. V petitu žaloby se tedy domáhala, aby soud vyslovil, že *„žalovaný je povinen do 10 dnů od právní moci tohoto rozsudku vydat rozhodnutí ve věci námítky podjatosti, kterou dne 16. 11. 2020 žalobkyně vyslovila proti ministrovi vnitra Janu Hamáčkovi a policejnímu prezidentu genmjr. Mgr. Janu Švejdarovi.“*

III. Vyjádření žalovaného

4. Žalovaný soudu ve vyjádření k žalobě navrhl, aby žalobu zamítl. Namítal, že žalobkyně není k podání žaloby aktivně legitimována. Žaloba proti nečinnosti je koncipována na zásadě subsidiarity a má své místo až v případě, kdy nelze využít prostředky, které nabízí právní úprava upravující procesní postup před správními orgány. Proto podmínkou přípustnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je předchozí a bezvýsledné vyčerpání prostředků, které zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen **„správní řád“**), stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Podmínkou předchozího bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti se rozumí nejen jejich uplatnění, ale také vyřízení ze strany správních orgánů. Nelze tedy uplatnit prostředek ochrany proti nečinnosti v rámci řízení před správními orgány a bez vyčkání, jak s ním správní orgány naloží, podat žalobu k soudu. V takovém případě není naplněna podmínka řízení.
5. Dále žalovaný konstatoval, že ochrana proti nečinnosti se nevztahuje na veškeré možné nečinnosti veřejné správy a správních orgánů. Omezuje se pouze na nečinnost při vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Žalobkyně se tak dle žalovaného mohla domáhat pouze toho, aby soud uložil žalovanému vydat rozhodnutí ve věci samé.
6. Následně žalovaný konstatoval, že žalobkyně v podání ze dne 16. 11. 2020 adresovanému Policejnímu prezidiu České republiky a žalovanému vznesla námitku podjatosti vůči policejnímu prezidentovi a ministru vnitra z důvodu *„prokazatelné lži Obvodnímu soudu pro Prahu 7“* a požádala, aby byli vyloučeni ze všech řízení týkajících se její osoby. Policejní prezidium postoupilo dne 23. 11. 2020 žalobkyni podané námítky podjatosti a žádost o vyloučení policejního prezidenta z řízení ministru vnitra, jakožto představenému policejního prezidenta ve smyslu § 14 odst. 3 správního řádu.
7. Žalobkyně následně dne 29. 11. 2020 své podání urgovala a podáním ze dne 3. 12. 2020 žalobkyně namítala nicotnost rozhodnutí ministra vnitra ze dne 2. 12. 2020, č.j. MV-146833-6/80-2020 z důvodu nedostatku jeho věcné příslušnosti.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

8. Usnesením ze dne 28. 12. 2020, č.j. MV-185898-4/80-2020 ministr vnitra rozhodl, že policejní prezident není podjatý a tudíž není vyloučen z projednávání a rozhodování ve věci odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Krajského ředitelství policie Středočeského kraje ve věcech služebního poměru ze dne 16. 7. 2015, č. 3891/2015, vedeném pod sp. zn. PPR-23034/ČJ-2015-990131. Námitka podjatosti ministra vnitra byla s ohledem na znění § 14 odst. 7 správního řádu shledána nepřipustnou. Ministr vnitra se v předmětném usnesení rovněž vyjádřil k otázce nicotnosti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 2. 12. 2020, č.j. MV-146833/80-2020. Žalovaný tedy konstatoval, že usnesení ministra vnitra ve věcech služebního poměru o námitce podjatosti policejního prezidenta ze dne 28. 12. 2020, č.j. MV-185898-4/80-2020 bylo vydáno dne 29. 12. 2020 a téhož dne bylo žalobkyni doručeno.
9. V návaznosti na uvedené usnesení podala žalobkyně stížnost na nesprávný úřední postup poradní komise ministra vnitra (rozklad). Rozhodnutím ministra vnitra ve věcech služebního poměru ze dne 15. 2. 2021, č.j. MV-185898-11/SO-2020 byl rozklad žalobkyně zamítnut a napadené usnesení bylo potvrzeno.

IV. Doplnění žaloby ze dne 2. 7. 2021

10. Žalobkyně v tomto doplnění žaloby setrvala na svém žalobním návrhu. Uvedla, že nebylo její povinností se před podáním žaloby domáhat rozhodnutí po nadřízeném správním orgánu. Jedinou skutečnou ochranou je podle ní žaloba na ochranu proti nečinnosti k soudu rozhodujícímu ve správním soudnictví. Žalobkyně konstatovala, že z pohledu bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti byla jedinou její možností ochrany předžalobní výzva. Žalovaný dle žalobkyně ponechává věc v jakési vágní formě bez jakéhokoliv rozhodnutí, čímž žalobkyni upírá možnost soudní ochrany proti nepříznivému rozhodnutí. Konstatovala, že jakékoliv stížnosti z její strany podané k vyššímu orgánu by se staly jen součástí systémově bezvýsledného uplatnění prostředků ochrany proti nečinnosti, k němuž by byla jen pro forma nucena, aniž by tento krok objektivně mohl přinést požadovaný efekt.

V. Podání žalobkyně ze dne 3. 7. 2021

11. Žalobkyně se v tomto podání obšírně zabývala důvody podjatosti ministra vnitra a policejního prezidenta a soudu navrhla, aby rozhodl tak, že policejní prezident je vůči žalobkyni podjatý, žalovaný je vůči žalobkyni podjatý a žalovaný je vůči žalobkyni nečinný.

VI. Podání ze dne 12. 7. 2021

12. V tomto podání pak žalobkyně poukázala na obdobný případ pprap. J. S., v němž ministr spravedlnosti využil své pravomoci a řízení o propuštění příslušníka z důvodu nezákonnosti zrušil a řízení zastavil. Řízení o propuštění žalobkyně přitom trvá již sedmý rok. Dle žalobkyně je tedy namíste postupovat jako v jí uváděném případě.

VII. Posouzení věci Městským soudem v Praze

13. Podle § 79 odst. 1 s.ř.s. *ten, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.*
14. Podle § 81 s. ř. s. (1) *Soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. (2) Je-li návrh důvodný, soud uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat*

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon.

15. Soud nejprve konstatuje, že žalobu považuje za přípustnou. Ze správního spisu je totiž zcela zřejmé, že žalobkyně vydání rozhodnutí o námitce podjatosti ve správním řízení urgovala, a to minimálně podáním ze dne 10. 12. 2020, č.j. MV-185898-7/SO-2020, v němž žalobkyně uvedla, že *„Na základě podané námítky podjatosti proti ministrovi vnitra Hamáčkovi ze dne 16. 11. 2020, opětovně urguji vnitro k vydání rozhodnutí o mé námitce.“* Již předtím pak žalobkyně v podání ze dne 29. 11. 2020 nazvaném stížnosti na nečinnost konstatovala, že *„dne 16. 11. 2020 uplatnila své právo a podala námitku podjatosti vůči těmto úředním osobám a žádala, aby byly vyloučeny ze všech řízení týkajících se mé osoby. O podjatosti jsem žádala rozhodnout v zákonné lhůtě formou rozhodnutí, což se do současné doby nestalo, ačkoliv má o podjatosti nadřízený orgán rozhodnout bezodkladně.“* Na základě uvedeného má soud za to, že podmínka přípustnosti žaloby podle § 79 s.ř.s. byla v posuzovaném případě splněna.
16. Z citovaného ustanovení § 79 odst. 1 s.ř.s. je patrné, že žalobou na ochranu proti nečinnosti se lze domáhat uložení povinnosti vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Soud se proto zabýval povahou rozhodnutí o námitce podjatosti. Rozhodnutí o námitce podjatosti je dle judikatury Nejvyššího správního soudu rozhodnutím, kterým se toliko upravuje vedení řízení (viz rozsudek ze dne 15. 10. 2003, č.j. 3 Afs 20/2003 – 23, nebo rozsudek ze dne 11. 10. 2007, č.j. 4 As 46/2007 – 75). V posledně jmenovaném rozsudku ze dne 11. 10. 2007, č.j. 4 As 46/2007 – 75 Nejvyšší správní soud uvedl, že *„otázka podjatosti je sto předurčit výrazným způsobem výsledek řízení s ohledem na řešení věci samé. To ovšem nic nemění na tom, že řízení o námitce podjatosti vůči pracovníku (či pracovníkům) správního orgánu je řešením procesní otázky, tj. relativně samostatným řízením odvozujícím svůj smysl a účel od projednání věci samé. Řízení dle ustanovení § 9 - § 13 správního řádu je řízením, v němž se vydávalo podle správního řádu samostatné procesní rozhodnutí, a to před vydáním meritorního rozhodnutí ve věci či zastavení řízení. To samo o sobě ovšem neznamená, že se jednalo o rozhodnutí, vůči němuž mohla být samostatně podána žaloba. Z povahy věci plyne, že procesní rozhodnutí vydané správním orgánem je možné napadnout až spolu s meritorním rozhodnutím ve věci, kdy může být případně shledána vada řízení spočívající v nesprávném posouzení námítky podjatosti, nevydání samostatného rozhodnutí o nevyloučení pracovníků správního orgánu správního orgánu, jejichž nepodjatost byla zpochybněna apod. Rozhodnutí o námitce podjatosti je tedy rozhodnutím, jímž se upravuje vedení řízení, a které je v souladu s ustanovením § 70 písm. c) s.ř.s. ze samostatného soudního přezkumu vyloučeno.“* K totožnému závěru pak dospěl Nejvyšší správní soud také v rozsudku ze dne 18. 8. 2016, č.j. 6 As 256/2015 – 22, v němž uvedl, že *„vyloučení rozhodnutí o námitce podjatosti ze samostatného soudního přezkumu nedochází k porušení práva na soudní ochranu proti rozhodnutím správních orgánů (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), neboť přezkum rozhodnutí o námitce podjatosti není vyloučen úplně, nýbrž je koncentrován do řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu o věci samé.“*
17. Konkrétně námitkou podjatosti ve vztahu k žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s.ř.s. se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 14. 1. 2016, č.j. 9 As 244/2015 – 47, v němž dovodil, že *„pokud jde o subsidiaritu vůči jiným žalobním typům, pak v dané věci přichází v úvahu pouze možnost žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s.ř.s. Tou se může žalobce domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Judikatura dovodila, že použitý pojem „rozhodnutí ve věci samé“ přímo navazuje na legislativní zkratku „rozhodnutí“ podle § 65 odst. 1 s.ř.s. Musí se tedy jednat o nečinnost při vydání rozhodnutí, jímž má být založeno, změněno*

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

nebo závazně určeno právo nebo povinnost účastníka řízení (žalobce), a které je současně způsobilé zkrátit účastníka řízení (žalobce) na právech (podrobně viz Potěšil, L, Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, str. 754 – 758, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č.j. 1 Ans 5/2008 – 104). O takové rozhodnutí se však v posuzované věci nejedná, neboť judikatura jednoznačně dovodila, že rozhodnutí o podjatosti úřední osoby není rozhodnutím žalovatelným podle § 65 s.ř.s., neboť se jím pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem a je následně přezkoumatelné při rozhodování o věci samé (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č.j. 3 Afs 20/2003 – 23, publ. pod č. 114/2004 Sb. NSS; a na něj navazující judikaturu, např. rozsudky ze dne 28. 1. 2010, č.j. 4 As 1/2010 – 67, nebo ze dne 16. 2. 2011, č.j. 3 Ads 49/2010 – 112).“

18. Komentářová literatura k dané problematice uvádí, že „žalobou proti nečinnosti správního orgánu se může žalobce domáhat pouze vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Je-li žalobou žádána ochrana proti nečinnosti spočívající v absenci jiného úkonu správního orgánu, než je vydání rozhodnutí nebo vydání osvědčení, správní soud žalobu zamítne, neboť žalovaný správní orgán nelze považovat za nečinný podle dílu druhého hlavy druhé části třetí s.ř.s. Jelikož se jedná o posouzení věci samé, nepřichází v úvahu odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s. (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 9. 2010, sp. zn. 7 Ans 5/2008 [2181/2011 Sb.NSS] a navazující rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2010, sp. zn. 7 Ans 5/2008)“ (JIRÁSEK, J. In: BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V. a ŠEBEK, P. Soudní řád správní. 3. Vydání. Praha: Nakladatelství C.H.Beck, 2016).
19. Ze shora uvedené judikatury a komentářové literatury je podle soudu zjevné, že rozhodnutí o námitce podjatosti je rozhodnutím o vedení řízení, tedy rozhodnutím procesním, nikoliv rozhodnutím ve věci samé ve smyslu § 65 s.ř.s. Žalovaný tudíž není ve smyslu § 79 s.ř.s. nečinný.
20. Nad rámec shora uvedeného je pak nutno konstatovat, že o námitkách podjatosti bylo správním orgánem rozhodnuto nejpozději usnesením ministra vnitra ze dne 28. 12. 2020, č.j. MV-185898-4/80-2020, v němž ministr vnitra prokazatelně rozhodl o tom, že policejní prezident není podjatý a současně shledal nepřipustnou námitku podjatosti vůči své osobě. O obou žalobkyních vznesených námitkách podjatosti tak již bylo zcela prokazatelně rozhodnuto, přičemž žalobkyně byla o této skutečnosti vyrozuměna i v průběhu tohoto řízení, avšak procesně na ni nikterak nereagovala. Primárním důvodem pro zamítnutí předmětné žaloby je však skutečnost, že rozhodnutí o námitce podjatosti není rozhodnutím ve věci samé ani osvědčením a žalovaný tak co se týče rozhodnutí o nich nemohl být nečinný ve smyslu § 79 a násl. s.ř.s.
21. Na základě shora uvedeného tedy soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 81 odst. 3 s.ř.s. zamítl.
22. Protože žalobkyně nebyla ve sporu úspěšná a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly, soud druhým výrokem tohoto rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. rozhodl o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
23. Městský soud v Praze rozhodl ve věci samé bez jednání, protože s tímto postupem oba účastníci řízení souhlasili (§ 51 odst. 1 s.ř.s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 30. března 2022

JUDr. PhDr. Štěpán Výborný, Ph.D. v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.