



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína, soudkyně Mgr. Lenky Krupičkové a soudce Mgr. Lukáše Pišvejce, v právní věci žalobkyně: **Mgr. Š. M.**, zastoupena Mgr. Michalem Nerudou, advokátem se sídlem Čs. legií 500, Pardubice, proti žalovanému: **generální ředitel Generálního ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 7, Praha 4, o žalobě proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 1. 2025, č. j. 15 A 107/2024-37,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Shora označeným rozsudkem Městský soud v Praze zamítl žalobu, kterou se žalobkyně domáhala, aby byla žalovanému uložena povinnost rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí ředitele sekce 03 Generálního ředitelství cel ze dne 13. 3. 2024, č. j. 15073/2024-900000-03.

[2] Žalobkyně podáním ze dne 29. 8. 2024 uplatnila u ministra financí žádost o opatření proti nečinnosti s tím, že žalovaný o odvolání doposud nerozhodl. Ministr financí reagoval písemným sdělením, že ve věci neprobíhá správní řízení, a proto nelze učinit ani opatření proti nečinnosti. Podle žalobkyně je však úkon ředitele sekce 03 ze dne 13. 3. 2024 materiálně rozhodnutím, byť nemá jeho formální znaky. Žalobkyně namítala, že se správní orgány touto cestou snaží zabránit řádnému pokračování v řízení a zamezit jí v přístupu k soudu.

[3] Městský soud se v napadeném rozsudku ztotožnil se závěrem žalovaného, že o požadavcích žalobkyně, jimiž se ředitel sekce 03 zabýval v úkonu ze dne 13. 3. 2024, nemohlo být zahájeno správní řízení. Jeho sdělení se týká především žádosti žalobkyně, aby byla pověřena prací metodika trestního řízení, která jí byla na základě tzv. Popisu činností služebního místa odejmuta. Tento úkon je však podle názoru městského soudu pouze nástrojem, kterým služební funkcionář reguluje činnosti nezbytné pro chod a plnění úkolů bezpečnostního sboru a jako takový nezasahuje do veřejných subjektivních práv příslušníka bezpečnostního sboru. Městský soud s odkazem na § 114 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“), rovněž zdůraznil, že charakteristika činností obsažená v Popisu činností služebního místa nemá vliv na zařazení příslušníka bezpečnostního sboru do tarifní třídy a tarifního stupně. Rozhodnutí o něm přitom lze v řízení před soudem samostatně přezkoumat. Služební funkcionář tedy neměl pravomoc o žádosti žalobkyně rozhodnout. Obdobně to platí i ve vztahu k jejímu dalšímu požadavku, aby jí bylo vráceno plnění, které žalobkyně vydala na úhradu nákladů za poskytnutí informace ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Vypořádání žalobní námitky, podle níž mělo být o těchto, jakož i dalších dříve uplatněných požadavcích žalobkyně rozhodnuto jen jedním rozhodnutím, měl městský soud vzhledem k předmětu soudního řízení za nadbytečné. Městský soud v daném případě neshledal povinnost žalovaného vydat rozhodnutí ve věci, a proto žalobu zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) b) a d) s. ř. s. Navrhla, aby kasační soud rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k novému projednání. Namítala, že její zařazení do konkrétní tarifní třídy úzce souvisí s odejmutím specializačních činností.

[5] Městský soud podle mínění stěžovatelky opominul povinnost správního orgánu rozhodnout o celé věci jen jedním rozhodnutím, namísto tří neformálních úkonů. Městský soud se naproti tomu zabýval podáním žalobkyně ze dne 8. 11. 2022, ačkoli s nečinností žalobou nijak nesouvisí a nemělo tak být předmětem řízení před soudem. Jeho obsahem bylo upozornění na přítomnost šikany uvnitř bezpečnostního sboru. Správní řízení, vůči němuž se stěžovatelka domáhá ochrany před nečinností, ovšem bylo zahájeno již dne 14. 2. 2022.

[6] Stěžovatelka dále namítala, že městský soud rovněž zcela přehlížel znaky sdělení ředitele sekce 03, které je činí materiálním rozhodnutím. Postupoval tak v rozporu se svou vlastní rozhodovací činností, konkrétně s rozsudkem ze dne 12. 4. 2023,

pokračování

č. j. 10 A 9/2023 - 96. Tímto úkonem bylo bezpochyby zasaženo do právní sféry stěžovatelky.

[7] Městský soud se nadto, ačkoli v řízení na ochranu proti nečinnosti nelze zkoumat meritum rozhodování správních orgánů, některými meritorními otázkami zabýval, zatímco jinými nikoli. Nezabýval se tak skutečností, že služební orgány nedbaly při svém postupu ústavního práva stěžovatelky na rovné zacházení. Mimo rámec předmětu soudního řízení se naopak věnoval rozhodování správního orgánu o jejím požadavku na vrácení částky ve výši 4 600 Kč, vynaložené za poskytnutí informace. Odkazoval-li pak městský soud v rozsudku stěžovatelku na možnost bránit se proti nezákonnému zařazení do nižší tarifní třídy oznámením ve smyslu § 46 odst. 2 zákona o služebním poměru, konstatovala stěžovatelka, že tento postup již využila. Městský soud podle jejího názoru napadeným rozsudkem jen dále prohloubil právní vakuum, v němž se stěžovatelka octla.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Zdůraznil, že se ztotožňuje se závěrem městského soudu, podle něhož neměl odvolací orgán pravomoc o odvolání rozhodnout, neboť ji neměl ani správní orgán prvního stupně. Kasační stížnost je podle žalovaného nesrozumitelná a nepřehledná. Stěžovatelkou zmíněný rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 A 9/2023 - 96 se podle žalovaného týkal otázky nesouvisející s projednávanou věcí a kasační stížnost podaná proti němu byla ostatně již zamítnuta. Žalovaný rovněž upozornil, že o žádosti stěžovatelky ze dne 11. 5. 2021 bylo Generálním ředitelstvím cel pravomocně rozhodnuto již dne 21. 6. 2024 a v této věci doposud probíhá před městským soudem jiné řízení vedené pod sp. zn. 5 Ad 13/2024. Kasační stížnost je podle žalovaného obsahově spíše doplněním žaloby právě proti rozhodnutí, jehož přezkum pod poslední označenou spisovou značkou ještě před městským soudem neskončil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou a proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud pro pořádek předesílá, že žalobou proti nečinnosti ve smyslu ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. se lze ve správním soudnictví bránit toliko proti nečinnosti spojené s nevydáním rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Soud zde posuzuje pouze, zda žalovaný porušil zákonnou povinnost vydat takové rozhodnutí či osvědčení. Konkrétně ve vztahu k rozhodnutí platí, že žaloba může být úspěšná jenom tehdy, pokud povinnost žalovaného správního orgánu určitým způsobem konat spočívá ve vydání rozhodnutí, které je samo přezkoumatelné ve správním soudnictví, tedy je-li definováno alespoň znaky uvedenými v § 65 odst. 1 s. ř. s. (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2014, č. j. 4 Aps 7/2013 - 25). Posouzení, zda žaloba vůbec směřuje k vydání takového rozhodnutí, je přitom otázkou její důvodnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 247).

[12] Že je služební funkcionář povinen rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí ve věcech služebního poměru, obecně vyplývá z ustanovení § 190 odst. 1 zákona o služebním poměru. Právo podat tento řádný opravný prostředek přísluší účastníkovi řízení ve věcech služebního poměru, a to pouze proti rozhodnutí jako úkonu 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 (§ 181 odst. 1 zákona o služebním poměru). Povinnost rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí má proto odvolací orgán jen tehdy, pokud orgán prvního stupně takové rozhodnutí vůbec vydal.

[13] Otázka důvodnosti námitky stěžovatelky, že úkon ředitele sekce 03 je rozhodnutím ve smyslu zákona o služebním poměru, jakož i podle § 79 odst. 1 soudního řádu správního, je klíčová. Na posouzení právní povahy tohoto úkonu závisí závěr, zda byl žalovaný povinen vydat rozhodnutí o odvolání proti němu a zda lze poskytnout stěžovateli i soudní ochranu před nečinností (k procesnímu právu na projednání odvolání a rozhodnutí o něm srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2024, č. j. 2 As 388/2023 - 28). Judikatura v této souvislosti připustila, že odvolací orgán v případě odvolání, kterým se určitá osoba brání proti toliko zdánlivému rozhodnutí, vyřídí alespoň neformálně (k tomu srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ans 6/2005 - 117).

[14] Nejvyšší správní soud má za to, že městský soud otázku povahy sdělení ředitele sekce 03 posoudil správně a závěr srozumitelně zdůvodnil. Samo označení určitého úkonu pro posouzení jeho právní povahy zásadně není významné. Stěžovatelce je třeba v tomto ohledu přisvědčit potud, že rozhodnutí musí vykazovat materiální znaky, tj. zejména jím musí být dotčena veřejná subjektivní práva jeho adresáta. Vedle tohoto materiálního znaku musí jít rovněž o výsledek určité procedury, která vydání tohoto aktu předchází a právní předpisy ji předpokládají (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76). Kasační soud má ovšem ve shodě s městským soudem za to, že sdělení ředitele sekce 03 nesplňuje ani jedno z těchto kritérií.

[15] K osvětlení povahy a účelu předmětného sdělení je třeba připomenout procesní historii správního řízení, vedeného ve věci stěžovatelčiných žádostí, jimiž se domáhala jednak doplacení rozdílu služebního příjmu za období do roku 2021, jednak zvýšení osobního příplatku, poskytnutí odměny, vrácení úhrady nákladů za poskytnutí informace a konečně stran požadavku, aby popis činností jejího služebního místa byl rozšířen o předmětnou specializační činnost. Jak Nejvyšší správní soud ověřil ve správním spisu, řízení s takto vymezeným předmětem bylo zahájeno služebním funkcionářem - ředitelem sekce 03 Generálního ředitelství cel z úřední moci dne 14. 2. 2022 poté, co mu byla věc postoupena usnesením Obvodního soudu pro Prahu 4, č. j. 10 Nc 1020/2021 - 34. V rozsahu, v němž byla věc postoupena k vyřízení správnímu orgánu, pak rozhodoval ředitel sekce 03 Generálního ředitelství cel jako správní orgán prvního stupně věcně nejprve rozhodnutím ze dne 14. 12. 2022 tak, že stěžovatelce nevyhověl. Odvolací orgán však rozhodnutí v části týkající se navrácení specializační činnosti a vrácení úhrady za poskytnutí informace zrušil a zavázal prvostupňový orgán k tomu, aby věc vyřídil jiným úkonem mimo správní řízení s tím, že zde chybí pravomoc o takové žádosti rozhodnout. Předmětným sdělením ředitele sekce 03 tak služební funkcionář v návaznosti na předchozí

pokračování

zrušující rozhodnutí odvolací instance plnil závazný právní názor odvolacího orgánu ve smyslu § 90 odst. písm. b) správního řádu a žádost vyřídil úkonem, který je svou formou pouhým sdělením. Ředitel sekce 03 Generálního ředitelství cel se v předmětném sdělení vypořádal rovněž se žádostí stěžovatelky ze dne 8. 11. 2022, v níž (mimo jiné) uplatnila též požadavek na navrácení pracovní náplně spočívající ve specializační činnosti.

[16] Podle § 116 odst. 1 zákona o služebním poměru platí, že pro služební místo příslušníka se stanoví tarifní třída podle nejnáročnější činnosti, jejíž výkon se na služebním místě vyžaduje. Jaká činnost odpovídá té které tarifní třídě, dále konkretizuje jednak příloha č. 1 zákona o služebním poměru, jednak navazující prováděcí předpis - nařízení vlády č. 104/2005 Sb., jímž se katalog činností vymezuje pro jednotlivé veřejné bezpečnostní sbory. Co je maximálním obsahem pracovní náplně toho kterého služebního místa, tedy na určitém stupni obecnosti stanoví skrze vymezení tarifních tříd přímo právní předpis. Charakterizuje-li pak služební funkcionář prostřednictvím interního aktu - systemizace služebních míst - konkrétní služební místo popisem určité náplně práce, je povinen držet se v mantinelech těchto zákonných vymezení tarifní třídy (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, č. j. 4 Ads 143/2008 - 109). Jak již dovodil Nejvyšší správní soud při výkladu § 19 odst. 1 zákona o služebním poměru v rozsudku ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 As 126/2014 - 59, je služební místo definováno mimo jiné služební hodnotí, tarifní třídou a náplní služební činnosti, přičemž tyto atributy nelze od sebe pro svou vzájemnou souvislost oddělovat. Náplň služební činnosti je znakem služebního místa, na které byl příslušník výrokem rozhodnutí o přijetí do služebního poměru ustanoven. Služební funkcionář pak s ohledem na obsah náplně obsažené v systemizaci a v souladu se zákonným vymezením obsahových charakteristik tarifních tříd rozhodne správním aktem jednak o ustanovení na konkrétní služební místo a v souladu jeho vymezením také o zařazení příslušníka do konkrétní tarifní třídy (§ 17 odst. 1 písm. f ve spojení s § 19 odst. 1 zákona o služebním poměru). Rozhodnutí je přezkoumatelné instančním postupem ve správním řízení a podléhá bez dalšího rovněž soudnímu přezkumu.

[17] Příslušník bezpečnostního sboru tak má být pověřován pouze činnostmi odpovídající zařazení jeho služebního místa do konkrétní tarifní třídy, o nichž rozhoduje služební funkcionář již v rozhodnutí o přijetí do služebního poměru. Z toho však nikterak neplyne veřejné subjektivní právo na výkon jen určité pracovní náplně v rámci služebního místa, na něž byl příslušník rozhodnutím služebního funkcionáře již ustanoven. Tím méně lze ze zákona o služebním poměru dovozovat, že by služební funkcionář měl pravomoc o této náplni rozhodovat některou z vrchnostenských forem správní činnosti podléhající přezkumu ve správním soudnictví. Text zákona ostatně nikterak nepočítá s rozhodovací pravomocí služebního funkcionáře v této otázce, stejně jako nepředpokládá vedení jakéhokoli řízení o ní. Lze se proto plně ztotožnit se závěry městského soudu, že předmětný popis činností služebního místa je pouze upřesněním pracovní náplně, která může v průběhu služebního poměru podléhat změnám v závislosti na momentální organizaci práce v bezpečnostním sboru.

[18] Totéž pak platí rovněž o požadavku stěžovatelky na vrácení úhrady za poskytnutí informací ve smyslu § 17 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Jak již konstatoval městský soud, k obraně proti výši úhrady slouží opravný prostředek v podobě stížnosti ve smyslu § 16a odst. 1 písm. d) tohoto zákona. Zaplatí-li nadto žadatel o informaci určitou částku na úhradu za poskytnutí informace, není tím dotčeno jeho právo

na plnění soukromoprávního nároku z bezdůvodného obohacení vůči povinnému subjektu, představovala-li tato úhrada plnění bez právního důvodu (srov. usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., č. j. Konf 115/2009 - 34). Důvodem je právě soukromoprávní charakter úhrady. S ohledem na to ani požadavek na její zaplacení nevznáší povinný subjekt formou správního aktu, nýbrž jen písemnou výzvou. Zákon proto neupravuje pravomoc povinného subjektu rozhodovat o vrácení úhrady vrchnostensky. Ani zde tedy nelze shledat, že by ředitel sekce 03 Generálního ředitelství cel mohl o věci vydat rozhodnutí.

[19] Kasační námitku, podle níž městský soud nesprávně posoudil právní povahu sdělení ředitele sekce 03, proto kasační soud vyhodnotil jako nedůvodnou.

[20] Kasační námitce, podle níž se městský soud nevěnoval skutečnosti, že správní orgán o požadavcích stěžovatelky účelově rozhodoval třemi správními rozhodnutími namísto jediného, nelze přisvědčit. Městský soud námitku vypořádal v bodě 19 napadeného rozsudku a se závěrem tam obsaženým se nelze než ztotožnit. Ve shodě s ním je třeba konstatovat, že stěžovatelka žalobou brojila proti nečinnosti žalovaného ohledně rozhodnutí o odvolání proti sdělení ředitele sekce 03. Tím omezila již v petitu žaloby předmět soudního řízení na posouzení, zda má žalovaný povinnost o tomto odvolání rozhodnout. Právě a jen vůči nezákonné nečinnosti žalovaného, a to jen ve vztahu k tomuto sdělení, je proto soud povolán ochranu proti nečinnosti poskytnout (§ 79 odst. 1 věta první s. ř. s.). Soudní řízení správní ovládá zásada dispoziční (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 - 40, publikovaný pod č. 113/2004 Sb. NSS). Otázkami procesních vad v postupu správního orgánu ve vztahu k jiným správním úkonům, než byly žalobou vymezeny, se proto soud nemůže zabývat ani v projednávané věci.

[21] Namítá-li pak stěžovatelka, že městský soud v napadeném rozsudku zkoumal otázku jejího požadavku na vrácení úhrady nákladů na poskytnutí informace ve výši 4 600 Kč mimo rámec předmětu řízení, nelze se s ní ztotožnit ani v tomto případě. Ředitel sekce 03 v předmětném sdělení ohledně této záležitosti výslovně reagoval tak, že stěžovatelka měla využít prostředky, které k obraně nabízí zákon o svobodném přístupu k informacím, a sama stěžovatelka proti tomuto vyřízení věci v odvolání ze dne 4. 4. 2024 brojila. Stěžovatelka nikterak neomezila žalobu proti nečinnosti pouze na některé části tohoto „rozhodnutí“. Povinností vydat rozhodnutí o odvolání se proto soud musel zabývat i ve vztahu k „rozhodování“ o tomto požadavku stěžovatelky. Otázkou samotné opodstatněnosti tohoto nároku se oproti tomu městský soud nijak nezaobíral, čemuž vzhledem k omezení soudního řízení toliko na ochranu proti nečinnosti (§ 79 a násl. s. ř. s.) nelze nic vytknout. Z téhož důvodu se městský soud nemohl zaobírat ani otázkou, zda bylo postupem správního orgánu dotčeno právo stěžovatelky na rovné zacházení.

[22] Pro úplnost je namístě přisvědčit stěžovateli, že městský soud v odstavci 26 stěžovatelkou odkazovaného rozsudku č. j. 10 A 9/2023 - 96 klasifikoval sdělení služebního funkcionáře ze dne 26. 8. 2021 a ze dne 2. 11. 2021 jako materiální správní rozhodnutí, jimiž byla zamítnuta žádost stěžovatelky o přearažení ze 7. do 8. tarifní třídy. Městský soud však názor na právní povahu těchto aktů vyslovil pouze *obiter dictum*, neboť předmětem tohoto soudního řízení byla žaloba proti nečinnosti stran rozhodnutí o odvolání proti souvisejícímu rozhodnutí služebního funkcionáře - ředitele sekce 03 Generálního ředitelství cel ze dne 14. 12. 2022, č. j. 61974/2022-9000000-03, a to v té části, v níž

pokračování

se stěžovatelka domáhala doplacení služebního příjmu mezi 7. a 8. tarifní třídou za období od 1. 12. 2018 do 31. 5. 2021. Generální ředitel Generálního ředitelství cel pak o tomto odvolání rozhodl dne 21. 6. 2024 pod č. j. 15076-8/2024-900000-317. Rozhodnutí generálního ředitele poté napadla stěžovatelka žalobou a městský soud tuto žalobu rozsudkem ze dne 13. 8. 2025, č. j. 5 Ad 13/2024 - 83, zamítl. Požadavkem stěžovatelky, aby do náplně práce jejího služebního místa byla navrácena specializační činnost, ani žádostí o vrácení plnění na úhradu nákladů za poskytnutí informace, se přitom žádné ze shora zmíněných rozhodnutí nezabývalo. Právě a jen vůči rozhodnutí o těchto posledně uvedených požadavcích se stěžovatelka domáhá ochrany před nečinností v projednávané věci. Stěžovatelkou odkazované závěry učiněné městským soudem v rozsudku č. j. 10 A 9/2023 - 96, tedy kasační soud v projednávané věci nemohl nikterak zohlednit, neboť povahu tam zkoumaných rozhodnutí a povahu úkonů posuzovaných nyní nelze pro jejich odlišný předmět ztotožňovat. Právním názorem městského soudu ostatně není Nejvyšší správní soud vázán.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. rozsudkem zamítl.

[24] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti procesně úspěšná, právo na náhradu nákladů řízení jí nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného žalovaného, nebylo v jeho případě prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady převyšující rámec jeho úřední činnosti vznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladu řízení nepřiznává.

Poučení : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 22. října 2025

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu