



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců Mgr. Ivety Postulkové a JUDr. Petry Kamínkové ve věci

žalobkyně: **Mgr. Š. M.,**
bytem X,
právně zastoupená advokátem Mgr. Michalem Nerudou,
sídlem náměstí Čs. legií 500, 530 02 Pardubice,

proti
žalovanému: **Generální ředitelství cel,**
sídlem Budějovická 7, 140 96 Praha 4,

o žalobě na ochranu proti nečinnosti generálního ředitele Generálního ředitelství cel ve věci
odvolání žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 6. 2024, č. j. 28389/2024-900000-03,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

Vymezení věci

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále též „*městský soud*“ či „*soud*“) dne 21. 1. 2025 se žalobkyně domáhala ochrany proti nečinnosti správního orgánu, která má spočívat v nevydání rozhodnutí o odvolání žalobkyně proti sdělení Generálního ředitelství cel (dále jen „*GŘC*“) ze dne 7. 6. 2024 sp. zn. 28389/2024-900000-03 (dále též „*sdělení GŘC*“).
2. Z žaloby a jejích příloh vyplývá, že žalobkyně podala dne 4. 12. 2023 u žalovaného žádost o úhradu nákladů na dioptrické brýle jakožto ochrannou pomůcku při práci (dále též „*žádost*“). V ní poukázala na rozsudek Soudního dvora EU ze dne 22. 12. 2022 ve věci C-392/21, jenž se zabýval výkladem čl. 9 směrnice Rady 90/270/EHS ze dne 29. května 1990, o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví pro práci se zobrazovacími jednotkami.
3. Na tuto žádost reagoval zástupce generálního ředitele a ředitel sekce 03 – Pátání GŘC dopisem sp. zn. 1322/2024-900000-03, v němž žalobkyni vyzval k doplnění, neboť z žádosti není zřejmé, z jakého důvodu žalobkyně o úhradu nákladů žádá, resp. o jaké rozhodné skutečnosti svou žádost opírá a zda a jak tyto náklady vznikly.
4. Dne 3. 5. 2024 žalobkyně požádala Ministerstvo financí o uplatnění opatření proti nečinnosti GŘC ve věci požadavku o úhradu ochranné pomůcky – dioptrických brýlí. Usnesením ze dne 23. 5. 2024, č. j. MF-14492/2024/3902-3 ministr financí toto podání postoupil z důvodu věcné nepříslušnosti generálnímu řediteli GŘC.
5. Sdělením ze dne 7. 6. 2024, zn. 28389/2024-900000-03, zástupce generálního ředitele a ředitele sekce Pátání žádosti žalobkyně ze dne 4. 12. 2023 nevyhověl. Uzavřel, že nedošlo ke splnění ani prokázání žádné ze stanovených podmínek ve smyslu čl. 9 odst. 3 směrnice, což podrobně zdůvodnil.
6. Proti sdělení GŘC podala žalobkyně dne 24. 6. 2024 odvolání, o kterém nebylo rozhodnuto.
7. Podáním ze dne 16. 10. 2024 se žalobkyně obrátila na ministra financí s žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti GŘC.
8. Ve sdělení ze dne 20. 11. 2024, č. j. MF-40914/2024/7102-8, ministr financí uvedl, že opatření proti nečinnosti nebylo z jeho strany přijato, neboť ve věci neprobíhá správní řízení, a proto GŘC nezůstává nezákonně nečinné. Ministr financí uvedl, že žádost nevedla, ani nemohla vést k zahájení správního řízení, a byla proto vyřízena sdělením ze strany ředitele sekce. Toto sdělení je přípisem správního orgánu, které nemá povahu rozhodnutí, neboť se jím v určité věci nezakládají, nemění nebo neruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci neprohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má, anebo nemá. Ani podání označené jako odvolání tak nemohlo být způsobilé zahájit odvolací řízení.

Žalobní argumentace

9. Žalobkyně s právním názorem ministra financí nesouhlasí. Má za to, že rozhodnutí o odvolání mělo být vydáno v rámci řízení zahájeného na základě žádosti žalobkyně ze dne 4. 12. 2023. Žalobkyně je přesvědčena, že sdělení GŘC bylo po materiální stránce rozhodnutím o jejích právech a povinnostech, neboť předmětnou žádostí uplatnila právo na osobní ochranné pomůcky ve smyslu ust. § 89 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „*zákon o služebním poměru*“). Tím, že bylo o právech a povinnostech žalobkyně rozhodnuto pouze formou dopisu, nadto nedostatečně odůvodněného, byla zkrácena na svých právech, neboť neměla možnost uplatnit všechna svá procesní práva.

10. Dále žalobkyně poukazuje na to, že ministr financí si protiřečí, neboť v rozporu s nynějším tvrzením vydal dne 23. 5. 2024 pod č. j. MF-14492/2024/3902-3 usnesení ve věci žádosti žalobkyně o jeho pomoc, kde uvedl: „Doposud nebylo ukončeno řízení ve věcech služebního poměru podle zákona č. 361/2003 Sb., zahájené podáním ze dne 5. 12. 2023 u věcně příslušného služebního funkcionáře, ředitele sekce 03 Pátrání Generálního ředitelství cel.“
11. Žalobkyně rovněž brojí proti tvrzení, kterým ministr financí odůvodnil, že žádost nevedla k zahájení správního řízení: „Z žádného ustanovení služebního zákona pak nevyplývá, že by bezpečnostní sbor měl povinnost proplácet osobní ochranné prostředky, které byly zakoupeny přímo příslušníkem bezpečnostních sborů, coby výsledek jeho osobní iniciativy. Stejně tak žádné ustanovení služebního zákona nezakotvuje možnost příslušníka bezpečnostních sborů o proplacení takto pořízených osobních ochranných pomůcek žádat.“ Žalobkyně pokládá tento závěr za předčasný a nesprávný a je přesvědčena, že ministru financí takové věcné posuzování nepříslušelo.
12. Na podporu své argumentace žalobkyně odkázala na rozhodnutí městského soudu ze dne 12. 4. 2023, č. j. 10 A 9/2023-96.

Vyjádření žalovaného

13. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl zamítnutí žaloby. Uvedl, že nebyl povinen rozhodnout o podání žalobkyně ze dne 24. 6. 2024 jako o odvolání proti sdělení GŘC, neboť toto je pouhým sdělením, které není rozhodnutím ani v materiálním smyslu. Žalovaný k tomu odkazuje na rozsudek městského soudu ze dne 21. 1. 2025, č. j. 15 A 107/2024-37.
14. Žalobkyní odkazovaný rozsudek městského soudu ze dne 12. 4. 2023, č. j. 10 A 9/2023-96 dle žalovaného s projednávanou věcí nesouvisí, nadto byla kasační stížnost žalobkyně proti tomuto rozsudku zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 23. 10. 2023, č. j. 8 As 76/2023-56, rovněž její následná ústavní stížnost byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3312/23 ze dne 10. 1. 2024.
15. Žalovaný se plně ztotožňuje s argumentací ministra financí uvedenou v jeho sdělení ze dne 20. 11. 2024, č. j. MF-40914/2024/7102-8, jež se shoduje s právním názorem GŘC odůvodněném již ve stanovisku k nečinnosti poskytnutém ministrovi financí. Žalovaný na tuto argumentaci odkazuje.

Posouzení věci soudem

16. Městský soud v Praze přezkoumal v žalobě tvrzenou nečinnost na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního; dále jen „s. ř. s.“). O věci samé rozhodl bez nařízení jednání, neboť žalobkyně ani žalovaný s takovým projednáním věci ve stanovené lhůtě nevyjádřili nesouhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
17. Podle ust. § 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.*
18. Z citovaného ustanovení je zřejmé, že nečinnost ve smyslu soudního řádu správního nastává tehdy, jestliže správní orgán má povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé (nebo osvědčení), avšak ve stanovené lhůtě tak neučiní. Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu tedy neslouží jako ochrana proti jakémukoliv typu pasivity správního orgánu, ale pouze

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

proti nevydávání aktu, který má být rozhodnutím ve smyslu dle § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. např. rozsudek ze dne 31. 3. 2009, č. j. 8 Ans 1/2008-170).

19. Pro posouzení důvodnosti žaloby je proto nezbytné nejprve postavit najisto, zda žalovaný byl povinen vydat meritorní rozhodnutí o odvolání, respektive zda podáním ze dne 24. 6. 2024, které žalobkyně označuje jako odvolání, mohlo být zahájeno odvolací řízení.
20. Podle § 190 odst. 1 zákona o služebním poměru *účastník může podat odvolání proti rozhodnutí služebního funkcionáře do 15 dnů ode dne jeho doručení. Účastník podává odvolání u služebního funkcionáře, který rozhodnutí vydal.*
21. Účastník (tj. ve smyslu § 169 zákona o služebním poměru příslušník, bývalý příslušník nebo pozůstalý po příslušníkovi či navrhovatel v řízení, které má znaky přestupků) tedy může odvoláním napadnout pouze rozhodnutí služebního funkcionáře, a nikoli jiný úkon, který služební funkcionář učiní. Judikatura připustila, že odvolací orgán v případě odvolání, kterým se určitá osoba brání proti toliko zdánlivému rozhodnutí, vyřídí je alespoň neformálně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ans 6/2005-117). Samo označení určitého úkonu pro posouzení jeho právní povahy není významné. V nyní projednávané věci je tak stěžejní, zda sdělení GŘC, které žalobkyně označuje za prvoinstanční rozhodnutí, je v materiálním smyslu rozhodnutím.
22. Podle § 86 odst. 1 zákona o služebním poměru *bezpečnostní sbor je povinen zajistit bezpečnost a ochranu zdraví příslušníků při výkonu služby s ohledem na rizika spojená s možným ohrožením jejich života a zdraví (dále jen "rizika"); tato povinnost se vztahuje též na další osoby, které se s jeho vědomím zdržují ve služebnách.*
23. Podle § 87 odst. 1 zákona o služebním poměru *bezpečnostní sbor je povinen vytvářet podmínky pro bezpečné, nezávadné a zdraví neohrožující služební prostředí a přijímat opatření k prevenci rizik. Podle odstavce 3 bezpečnostní sbor je povinen vyhledávat rizika, zjišťovat jejich příčiny a zdroje a přijímat opatření k jejich odstranění nebo minimalizaci jejich působení. Za tím účelem je povinen pravidelně kontrolovat bezpečnost a ochranu zdraví příslušníků při výkonu služby.*
24. Podle § 89 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru *bezpečnostní sbor je povinen poskytovat příslušníkům osobní ochranné prostředky podle zvláštního právního předpisu (tj. nařízení vlády 495/2001), jestliže nemůže odstranit rizika, a udržovat je v použitelném stavu, jakož i provádět kontrolu jejich používání. Podle odstavce 2 poskytování osobních ochranných prostředků nelze nahrazovat peněžním plněním.*
25. Z právě citované právní úpravy vyplývá, že bezpečnostní sbor má v první řadě povinnost vyhledávat a vyhodnocovat rizika spojená s možným ohrožením života a zdraví svých příslušníků. Následně je bezpečnostní sbor povinen k prevenci a odstraňování těchto rizik. V případě, že to není možné, je bezpečnostní sbor povinen poskytnout příslušníkům osobní ochranné prostředky.
26. O poskytnutí ochranných prostředků se však nevede žádné správní řízení, potažmo se zde nevydává ani rozhodnutí, resp. není zde povinnost zahájit o takové žádosti řízení a absentuje pravomoc služebního funkcionáře o takové žádosti rozhodnout. Jinými slovy, o poskytnutí ochranných prostředků nelze úspěšně žádat tak, jak činí žalobkyně v žádosti ze dne 4. 12. 2023 a toto podání nemělo za následek zahájení správního řízení. Z výše citovaných zákonných ustanovení toliko vyplývá, že na poskytnutí ochranných prostředků mají příslušníci právo za splnění podmínek dle § 89 zákona o služebním poměru, tedy pokud bezpečnostní sbor vyhodnotí, že existují rizika, která nelze odstranit.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

27. Lze tedy shrnout, že ze zákon o služebním poměru nelze dovodit, že by služební funkcionář měl pravomoc o žádosti o poskytnutí ochranných prostředků rozhodovat některou z vrchnostenských forem správní činnosti podléhající přezkumu ve správním soudnictví ani, nepředpokládá vedení jakéhokoli řízení o ní, přičemž nečinnostní žalobou se lze domáhat ochrany u soudu jen tehdy, pokud je správní orgán nečinný při vydání rozhodnutí ve věci samé. Jak bylo výše vysvětleno, sdělení GŘC ze dne 7. 6. 2024, zn. 28389/2024-900000-03 nemělo povahu rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky § 65 odst. 1 s. ř. s. Proti neexistujícímu rozhodnutí nebylo možné podat odvolání. Pokud žalobkyně přesto takové odvolání podala, nemělo za následek zahájení odvolacího řízení, žalovaný proto ani neměl (a nemá) povinnost o něm rozhodnout. Pokud žalovaný není povinen o odvolání žalobkyně rozhodnout, je z logiky věci nutné konstatovat, že žalovaný nebyl a není nečinný.
28. Nad rámec uvedeného soud dodává, že argumentace, v níž žalobkyně brojí proti obsahu sdělení ze dne 7. 6. 2024, zn. 28389/2024-900000-03, je v posuzované věci irrelevantní a pro posouzení nečinnostní žaloby mimoběžná. Podstatným je v dané věci, zda žalovaný byl nečinný či nikoli. Žalovaný se však nečinnosti dopustit nemohl, neboť nebyl povinen vydat meritorní rozhodnutí.
29. Na základě shora uvedeného soud žalobu neshledal důvodnou, a proto ji podle § 81 odst. 3 s. ř. s. zamítl.
30. Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla ve věci úspěšná, proto soud výrokem II vyslovil, že nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému soud pod výrokem III. náhradu nákladů nepřiznal, neboť mu v řízení žádné účelně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly.

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 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). Připadne-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.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

Praha 23. října 2025

JUDr. Ludmila Sandnerová v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.