



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobkyně: **Mgr. Š. M.**, zastoupená Mgr. Michalem Nerudou, advokátem, se sídlem náměstí Čs. legií 500, Pardubice, proti žalovanému: **generální ředitel Generálního ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 1387/7, Praha 4, proti nečinnosti žalovaného ve věci odvolání žalobkyně proti sdělení zástupce generálního ředitele a ředitele sekce 03 Pátrání Generálního ředitelství cel ze dne 7. 6. 2024, č. j. 28389/2024-900000-03, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 10. 2025, č. j. 3 A 9/2025-21,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 10. 2025, č. j. 3 A 9/2025-21, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Věc se týká žádosti příslušnice bezpečnostního sboru, aby jí bezpečnostní sbor uhradil náklady za pořízení dioptrických brýlí, které si pro účely výkonu služby sama pořídila. Řešeny jsou právní otázky, zda podáním této žádosti bylo zahájeno řízení ve věcech služebního poměru podle § 178 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“), a zda sdělení, v němž služební funkcionář vysvětlil důvod neproplacení faktury za dioptrické brýle, je rozhodnutím ve smyslu § 181 odst. 1 tohoto zákona. Právě od nich se odvíjí posouzení, zda v nerozhodnutí o odvolání proti tomuto sdělení lze spatřovat nečinnost odvolacího orgánu, proti níž se příslušnice domáhá ochrany žalobou podle § 79 odst. 1 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[2] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) jako příslušnice Celní správy České republiky (dále jen „celní správa“) požádala dne 4. 12. 2023 služebního funkcionáře – zástupce generálního ředitele a ředitele sekce 03 Pátrání Generálního ředitelství cel o úhradu

nákladů na dioptrické brýle. Tento nárok uplatnila s poukazem na čl. 9 směrnice Rady 90/270/EHS ze dne 29. 5. 1990 o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví pro práci se zobrazovacími jednotkami (pátá směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS) [dále jen „směrnice 90/270/EHS“]. Výklad tohoto ustanovení provedl Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) v rozsudku ze dne 22. 12. 2022, C-392/21, *Inspectoratul General pentru Imigrări*.

[3] Uvedený služební funkcionář přípisem ze dne 4. 1. 2024, č. j. 1322/2024-900000-03, vyzval stěžovatelku k doplnění její žádosti. Ze žádosti totiž nebylo zřejmé, z jakého důvodu stěžovatelka o úhradu nákladů žádá, resp. o jaké rozhodné skutečnosti svou žádost opírá a zda jí tyto náklady vznikly. Bez těchto skutečností žádost nemohla být řádně posouzena.

[4] Dne 3. 5. 2024 podala stěžovatelka Ministerstvu financí podnět k opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Uvedla v něm, že doplnění žádosti provedla ve dnech 6. 2. 2024, 11. 3. 2024 a 11. 4. 2024, přesto doposud neobdržela žádné vyrozumění o jejím vyřízení. Služebnímu funkcionáři prostřednictvím výrobce dioptrických brýlí zaslala lékařskou zprávu ze dne 5. 2. 2024 oční lékařky MUDr. T. K. se závěrem o „*nutnosti dioptrických brýlí na ochranu zraku při práci na počítači a na čtení*“, poukaz na dioptrické brýle – ochrannou pomůcku, rovněž vystavený jmenovanou oční lékařkou, jakož i fakturu č. PA1240545 vydanou obchodní společností DOKTOR KLAIN s.r.o. (dále jen „společnost DOKTOR KLAIN“) za dioptrické ochranné brýle pro stěžovatelku, s dobou splatnosti do 19. 2. 2024. Tato faktura byla vystavena na Celní úřad Královéhradeckého kraje na částku 14 135 Kč, včetně daně z přidané hodnoty. Stěžovatelka v podnětu uvedla, že dne 16. 4. 2024 byla nucena fakturu zaplatit, protože nyní požaduje proplacení uvedené částky po celní správě.

[5] Ministr financí usnesením ze dne 23. 5. 2024, č. j. MF-14492/2024/3902-3, postoupil podání stěžovatelky žalovanému jako věcně příslušnému služebnímu funkcionáři. V odůvodnění usnesení konstatoval, že doposud nebylo ukončeno řízení ve věcech služebního poměru zahájené podáním stěžovatelky u věcně příslušného služebního orgánu.

[6] Následně na žádost stěžovatelky reagoval zástupce generálního ředitele a ředitel sekce 03 Pátrání Generálního ředitelství cel přípisem ze dne 7. 6. 2024, č. j. 28389/2024-900000-03 (dále jen „sdělení služebního funkcionáře“). Ve sdělení byla shrnuta vzájemná komunikace mezi stěžovatelkou a služebním funkcionářem. Služební funkcionář připomněl, že stěžovatelku vyzval k doplnění její původní žádosti. Reakcí bylo, že stěžovatelka prostřednictvím lékaře zaslala zakázkový list (fakturu) na částku 14 135 Kč a naskenovanou lékařskou zprávu se zakrytými pasážemi. Tyto dokumenty měly být zaslány bez jakéhokoli sdělení. Finančním oddělením celní správy byla faktura vložena do IS Avis a zaevidována na odbor 40, neboť byla vystavena na Celní úřad Královéhradeckého kraje. Dále ze sdělení vyplývá, že vzhledem k nestandardnímu plnění a bez průvodního sdělení k faktuře referent odboru 40, který má IS Avis v rámci útvaru v kompetenci, kontaktoval stěžovatelku e-mailem. Požádal ji o upřesnění, v jaké souvislosti má úhrada příslušet celní správě, a sdělení doplňujících informací k této skutečnosti. Stěžovatelka reagovala e-mailem, v němž uvedla, že všechny potřebné informace již zaslala a ředitel

pokračování

sekce 03 Pátrání je zaslal řediteli odboru 40 Řízení lidských zdrojů. Ve zbylé části e-mailu shrnula argumenty s důrazem na právní, ekonomické a lidské aspekty této záležitosti.

[7] Sdělení služebního funkcionáře dále shrnulo obsah rozsudku Soudního dvora C-392/21, *Inspectoratul General pentru Imigrări*, a zhodnotilo, jaké skutečnosti jsou podle tohoto rozsudku rozhodné pro oprávněnost uplatněného požadavku. U stěžovatelky nebyla provedena prohlídka očí osobou s potřebnou kvalifikací, ani se neuskutečnilo následné vyšetření odborným očním lékařem, pokud by výsledky prohlídky prokázaly jeho nezbytnost. Stěžovatelka pouze soukromě (preventivně) navštívila svého ošetřujícího očního lékaře. Z výsledků lékařských prohlídek, které sloužily jako podklad pro posouzení zdravotní způsobilosti, vyplynulo, že se zraková ostrost stěžovatelky v rozhodné době nijak nezhoršila ani se výrazně nezhoršil její zrak. Služební funkcionář dodal, že „*směrnice je závazná pouze principiálně*“. Pojem „*zvláštní zrak chránící pomůcky*“ ve smyslu čl. 9 odst. 3 směrnice 90/270/EHS zahrnuje dioptrické brýle určené specificky ke korekci a prevenci zrakových potíží souvisejících s prací zahrnující práci se zobrazovací jednotkou. Nejde o jakékoli dioptrické brýle. Tyto dioptrické brýle musí sloužit ke korekci zrakových potíží souvisejících s prací zaměstnance, a nikoli obecných poruch zraku, které nemusí nutně souviset s pracovními podmínkami. Zaměstnavatel je povinen tyto zvláštní zrak chránící pomůcky poskytnout, jestliže nelze použít běžných zrak chránících pomůcek, které jsou nošeny mimo pracoviště. K tomu, aby bylo žádosti stěžovatelky vyhověno, tak podle služebního funkcionáře nebyly splněny ani prokázány žádné ze stanovených podmínek.

[8] Dne 22. 6. 2024 podala stěžovatelka proti uvedenému sdělení odvolání. Podle jejího názoru bylo sdělení materiálně rozhodnutím ve smyslu § 181 odst. 1 zákona o služebním poměru. Služební funkcionář jím rozhodl o žádosti stěžovatelky o náhradu nezbytných nákladů vynaložených na dioptrické brýle podle § 89 zákona o služebním poměru, čl. 9 směrnice 90/270/EHS a rozsudku Soudního dvora.

[9] Vzhledem k tomu, že žalovaný o odvolání nerozhodl, stěžovatelka podala žádost o přijetí opatření proti jeho nečinnosti podle § 80 správního řádu. Ministr financí stěžovatelce přípisem ze dne 20. 11. 2024, č. j. MF-40914/2024/7102-8, sdělil, že § 89 zákona o služebním poměru jí nezakládá možnost domáhat se proplacení nutných výdajů na pořízení dioptrických brýlí (resp. osobních ochranných prostředků jako takových). Tyto prostředky jsou toliko poskytovány bezpečnostním sborem, a nikoli propláceny. Jak stanoví odstavec 2 tohoto ustanovení, „*poskytování osobních ochranných prostředků nelze nahrazovat peněžitým plněním*“. Žádné ustanovení zákona o služebním poměru nestanoví právo příslušníka bezpečnostního sboru o proplacení takto pořízených osobních ochranných prostředků žádat. Žádost stěžovatelky tedy nevedla, a ani nemohla vést, k zahájení správního řízení a byla vyřízena sdělením ze strany ředitele sekce. Samotné sdělení se omezovalo na konstatování, že nejsou splněny podmínky, aby žádosti mohlo být vyhověno, resp. o ní vůbec rozhodováno, a to s ohledem na nedostatek rozhodovací pravomoci žalovaného. Není-li toto sdělení rozhodnutím, pak proti němu nebylo možné ani brojit odvoláním. V dané věci tedy neprobíhá žádné řízení, v němž by nečinnost mohla nastat.

II. Rozsudek městského soudu

[10] Proti nečinnosti žalovaného, který o odvolání nerozhodl, se stěžovatelka domáhala ochrany žalobou. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) napadeným rozsudkem žalobu zamítl. Dospěl k závěru, že o žádosti o poskytnutí ochranných prostředků se nevede žádné správní řízení, ani nevydává rozhodnutí. Ve svém posouzení vyšel z § 86 odst. 1, § 87 odst. 1 a § 89 odst. 1 a 2 zákona o služebním poměru, podle nichž má bezpečnostní sbor v první řadě povinnost vyhledávat a vyhodnocovat rizika spojená s možným ohrožením života a zdraví svých příslušníků. Zároveň je povinen k prevenci a odstraňování těchto rizik. Není-li to možné, musí poskytnout příslušníkům osobní ochranné prostředky. Z těchto ustanovení tak vyplývá pouze to, že na poskytnutí ochranných prostředků mají příslušníci bezpečnostního sboru právo, pokud bezpečnostní sbor shledá existenci rizika, která nelze odstranit. To ale neznamená, že by měl služební funkcionář pravomoc o žádosti o poskytnutí ochranných prostředků rozhodovat některou z vrchnostenských forem správní činnosti podléhající přezkumu ve správním soudnictví. Sdělení žalovaného nemělo povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Proti neexistujícímu rozhodnutí proto nebylo možné podat odvolání. Pokud stěžovatelka přesto odvolání podala, nebylo jím zahájeno odvolacího řízení, ani jím žalovanému nevznikla povinnost o něm rozhodnout. Žalovaný nebyl a není nečinný. Městský soud se v řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu nemohl zabývat argumentací, kterou stěžovatelka uplatnila proti obsahu sdělení.

III. Kasační stížnost

[11] Stěžovatelka podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., navrhla jej zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení, případně by měl Nejvyšší správní soud sám rozhodnout o uložení povinnosti žalovanému o odvolání stěžovatelky rozhodnout.

[12] Městský soud postupoval formalisticky, jestliže vyloučil přezkum sdělení služebního funkcionáře z důvodu, že rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. může být pouze akt vydaný v řízení podle zákona o služebním poměru. Uvedené sdělení bylo rozhodnutím v materiálním smyslu. Sdělení žalovaného závazně určilo, že jí nevzniklo právo na úhradu ochranné pomůcky, čímž zasáhlo do jejích práv a mělo být materiálně považováno za rozhodnutí. I neformální přípis je přezkoumatelným rozhodnutím, pokud „z pozice vrchnostenského postavení“ zasahuje do veřejných subjektivních práv. Ustanovení § 86 až § 89 zákona o služebním poměru nestanoví pouze interní úkoly služebního orgánu, ale zakládají subjektivní veřejné právo příslušníka na zajištění bezpečných pracovních podmínek. Odmítnutí žádosti stěžovatelky formou sdělení ji zbavuje procesní ochrany a porušuje zásadu právní jistoty a ochrany právní pozice účastníka řízení.

[13] Ukládají-li čl. 9 směrnice 90/270/EHS a rozhodnutí Soudního dvora zaměstnavateli povinnost zajistit náklady na zrakovou pomůcku, tato povinnost je závazná i pro bezpečnostní sbory. Podle stěžovatelky musí být výklad § 89 zákona o služebním poměru v souladu s právem Evropské unie. Městský soud měl posoudit, zda služební orgán neporušil povinnost vyplývající z unijního práva a zda sdělení žalovaného nebylo fakticky rozhodnutím o zamítnutí žádosti. Touto argumentací se však nezabýval a nezohlednil ani dřívější vlastní rozsudek ze dne 12. 4. 2023, č. j. 10 A 9/2023-96, na který stěžovatelka

pokračování

odkázala. Rozsudek městského soudu je proto nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Nepřezkoumatelnost stěžovatelka spatřuje také v tom, že se městský soud nezabýval vnitřním rozporem v postupu Ministerstva financí. Ministr financí nejprve v usnesení ze dne 23. 5. 2024 uznal, že řízení bylo zahájeno, a teprve později v přípisu ze dne 20. 11. 2024 tvrdil, že žádné řízení neprobíhá. Městský soud se nezabýval ani otázkou, jakým způsobem se příslušník může domáhat práva na ochrannou pomůcku.

IV. Vyjádření žalovaného a replika stěžovatelky

[14] Žalovaný se ztotožnil s právním posouzením městského soudu a kasační stížnost navrhl zamítnout. Stěžejní rozhodovací důvod městského soudu, kterým je chybějící pravomoc služebního funkcionáře rozhodnout o její žádosti podle zákona o služebním poměru, stěžovatelka opomíjí. Pouze namítá, že při rozhodování měl služební funkcionář povinnost implementovat směrnici 90/270/EHS. Pro posouzení povahy sdělení služebního funkcionáře je stěžejní materiálně-formální pojetí správního rozhodnutí, a nikoli pouze materiální pojetí. Pokud by sdělením hypoteticky bylo zasaženo do subjektivních práv stěžovatelky, byla by naplněna pouze sekundární materiální podmínka, pro kterou by bylo možné považovat sdělení za rozhodnutí. Kompetence služebního funkcionáře vydat rozhodnutí o žádosti stěžovatelky o úhradu dioptrických brýlí v zákoně o služebním poměru nicméně zakotvena není. Právě pro nesplnění této primární formální podmínky nelze sdělení považovat za rozhodnutí, a tudíž proti němu nelze podat odvolání.

[15] Jde-li o námitku neprovedení eurokonformního výkladu, žalovaný uvádí, že tento výklad přichází v úvahu pouze tehdy, existuje-li v zákoně o služebním poměru právní norma transponující příslušnou směrnici. To se v případě směrnice 90/270/EHS nestalo. Nedostatek právní úpravy nelze nahrazovat přímým použitím unijního práva, judikatury ani analogií. Služební funkcionář je vázán zásadou legality a může postupovat pouze v mezích zákona. Vedení správního řízení o poskytování ochranných prostředků brání i praktické, resp. ekonomické a personální důvody. Bylo by neúnosné vést správní řízení opakovaně ohledně jednorázových či spotřebních pomůcek zanedbatelné hodnoty. Řízení ve věcech služebního poměru se nevztahuje na obligatorní poskytnutí služební výstroje jako imanentní součásti služebního poměru příslušníka. Z tohoto důvodu se nemůže vztahovat ani na fakultativní poskytování osobních ochranných prostředků, jejichž poskytnutí je podmíněno existencí neodstranitelného rizika (mezi které osobní dioptrické brýle navíc vůbec nepatří).

[16] Městský soud podle žalovaného nepřehlédl námitku týkající se rozporného tvrzení ministra financí. Pokud se k ní podrobněji nevyjádřil, nejde o vadu napadeného rozsudku. Obecné soudy totiž nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře jednotlivě vznesených námitek, pokud proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.

[17] Stěžovatelka na vyjádření žalovaného reagovala podáním, v němž zdůraznila, že odmítnutí její žádosti bylo materiálně rozhodnutím. Bylo jí adresováno a autoritativně se jím stanovilo, že „na úhradu nemá nárok“. Tímto sdělením bylo ukončeno řízení o žádosti a zasaženo do právní sféry stěžovatelky. Žalovaný si nemůže libovolně určit,

kteřé akty podléhají soudnímu přezkumu a ktere nikoli. V posuzované věci akcentoval pouze formální znaky rozhodnutí, avšak pomíjí, že „formálně-materiální test“ není redukován na pouhou existenci výslovné pravomoci. Samotná absence výslovné procedury ještě neznamena, že správní orgán nerozhodl. Pro účely soudního přezkumu je rozhodné, zda úkon žalovaného fakticky zasáhl do práv stěžovatelky. I nevyhovění žádosti je rozhodnutí. Dále stěžovatelka zopakovala požadavek výkladu v souladu s právem Evropské unie, na jehož základě měl žalovaný její žádosti vyhovět. Osobní ochrannou pomůckou jsou i dioptrické brýle. Pokud podle žalovaného neexistuje pravomoc o věci rozhodnout, pak to musí být právě Nejvyšší správní soud, kdo zajistí ochranu práv stěžovatelky. Přijetí opačného názoru by znamenalo neústavní stav, kdy správní orgán může znemožnit soudní přezkum tím, že nepotvrdí existenci vlastní pravomoci a odepře vydání rozhodnutí. Stěžovatelka se domáhá úhrady ochranného prostředku, což je v pracovním právu zcela běžný institut. Takovýto nárok podléhá soudnímu přezkumu.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas a z důvodů, které zákon připouští. Stěžovatelka je zastoupena advokátem. Bylo tak možné přezkoumat rozsudek městského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i z hlediska možných vad, k nimž je třeba přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost je důvodná.

[20] Napadeným rozsudkem rozhodl městský soud o žalobě stěžovatelky proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 odst. 1 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení „[t]en, 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“. Uvedenou žalobou se lze domáhat toho, aby správní orgán splnil povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, jestliže tak neučinil ve lhůtě k tomu stanovené. Týká-li se žaloba vydání rozhodnutí v řízení, jehož předmětem jsou veřejná subjektivní práva nebo povinnosti, musí jít o rozhodnutí, které lze principiálně přezkoumat ve správním soudnictví, a tudíž je definováno alespoň znaky uvedenými v § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. např. rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2014, č. j. 4 Aps 7/2013-25, č. 3046/2014 Sb. NSS, bod 17). Posouzení, zda žaloba vůbec směřuje k vydání takového rozhodnutí, je otázkou její důvodnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS).

[21] Podle § 170 zákona o služebním poměru „[v] řízení ve věcech služebního poměru se rozhoduje o právech nebo povinnostech účastníků“. Účastníkem je příslušník, bývalý příslušník nebo pozůstalý po příslušníkovi, a v řízení o jednání, které má znaky přestupku, též navrhovatel (§ 169 zákona o služebním poměru). Je-li v řízení ve věcech služebního poměru vydáno rozhodnutí, tedy úkon 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), účastník je proti němu oprávněn podat odvolání. Povinnost

pokračování

odvolacího orgánu rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí ve věcech služebního poměru obecně vyplývá z § 190 odst. 1 zákona o služebním poměru. Tuto povinnost má odvolací orgán jen v případě, že správní orgán prvního stupně takové rozhodnutí vůbec vydal (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2025, č. j. 3 As 11/2025-46, bod 12).

[22] Rozhodnutí ve věci se tak odvíjí od řešení právní otázky, zda je sdělení služebního funkcionáře rozhodnutím ve smyslu § 181 odst. 1 zákona o služebním poměru. V takovém případě by měl žalovaný povinnost vydat rozhodnutí o odvolání proti němu (k procesnímu právu na projednání odvolání a rozhodnutí o něm srov. např. rozsudek NSS ze dne 13. 3. 2024, č. j. 2 As 388/2023-28).

[23] Samotné označení určitého úkonu není pro posouzení jeho právní povahy významné. Stěžovatelce je třeba přisvědčit potud, že rozhodnutí musí vykazovat materiální znaky. Tak tomu bude v případě, budou-li jím dotčena práva jeho adresáta. Současně ale musí jít o výsledek určité procedury, která vydání tohoto aktu předchází a právní předpisy ji předpokládají (k materiálně-formálnímu pojetí rozhodnutí srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, body 17 a 23, a ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, č. 2725/2013 Sb. NSS, body 30 až 33, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. I. ÚS 740/15, bod 21; neobstojí naopak dřívější „pouhé“ materiální pojetí, které zmiňuje stěžovatelkou odkazovaný rozsudek městského soudu č. j. 10 A 9/2023-96, vycházející z rozsudku NSS ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005-107, č. 923/2006 Sb. NSS).

[24] Příslušník bezpečnostního sboru má podle § 92 odst. 1 zákona o služebním poměru *„právo na zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při výkonu služby, na informace o rizicích výkonu služby a o ochraně před jejich působením“*. Tomuto právu odpovídá také povinnost bezpečnostního sboru *„poskytovat příslušníkům osobní ochranné prostředky podle zvláštního právního předpisu, jestliže nemůže odstranit rizika, a udržovat je v použitelném stavu, jakož i provádět kontrolu jejich používání“*, kterou stanoví § 89 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru. Podle odstavce 2 *„[p]oskytování osobních ochranných prostředků nelze nahrazovat peněžním plněním“*. Zvláštním právním předpisem ve smyslu citovaného ustanovení je nejen zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, který v § 104 obsahuje úpravu osobních ochranných pracovních prostředků, nýbrž také nařízení vlády č. 390/2021 Sb., o bližších podmínkách poskytování osobních ochranných pracovních prostředků, mycích, čisticích a dezinfekčních prostředků.

[25] Bezpečnostní sbor tak má přímo na základě zákona povinnost poskytovat příslušníkům osobní ochranné prostředky, čímž jim zajišťuje podmínky pro řádný výkon činnosti. Zákon předpokládá faktické splnění této povinnosti, které není podmíněno žádným úkonem příslušníka, ani se o něm nerozhoduje ve správním řízení. To nevylučuje, aby se příslušník obrátil na služebního funkcionáře s podnětem, domnívá-li se, že bezpečnostní sbor svou povinnost neplní. Takovýmto podnětem se však nezahajuje řízení ve věcech služebního poměru podle § 178 odst. 1 zákona o služebním poměru. Porušení uvedené povinnosti bezpečnostního sboru se může promítnout teprve do případných práv a povinností v rámci odpovědnostních vztahů mezi příslušníkem a bezpečnostním sborem, a právě v této souvislosti může být předmětem posouzení v řízení ve věcech služebního poměru, v němž se rozhoduje o právech a povinnostech účastníků. Především může být

takovéto porušení v závislosti na konkrétních okolnostech důvodem vzniku odpovědnosti bezpečnostního sboru za škodu vzniklou příslušníkovi podle § 98 a násl. zákona o služebním poměru.

[26] Tato východiska mají význam i pro posouzení, zda sdělení služebního funkcionáře ze dne 7. 6. 2024 bylo rozhodnutím. V souladu s výše uvedeným materiálně-formálním pojetím by byl takovýto závěr možný jen za předpokladu, že zákon řízení o žádosti stěžovatelky umožňoval. Je tak nezbytné především identifikovat, co bylo předmětem této žádosti. V tomto ohledu je třeba vyjít z jejího obsahu. V žádosti je uvedeno, že jde o „*žádost o úhradu nákladů na dioptrické brýle v souladu s rozhodnutím Soudního dvora Evropské unie*“. Stěžovatelka výslovně požádala o úhradu nezbytných nákladů vynaložených na dioptrické brýle, které nosí při práci. Tento nárok odůvodnila tím, že podle rozsudku Soudního dvora C-392/21, *Inspectoratul General pentru Imigrări*, jí náklady na dioptrické brýle „*zaměstnavatel musí zaplatit*“, aniž by muselo jít o brýle, které používá pouze v práci. Může jít i o brýle, které nosí běžně a současně je využívá při práci.

[27] Přestože v žádosti stěžovatelky nebylo specifikováno, o jaké konkrétní dioptrické brýle má jít a jaká částka za ně má být uhrazena a komu, vyplývá z ní, že jejím předmětem byla náhrada nákladů, které stěžovatelce vznikly v souvislosti se zajištěním těchto brýlí z vlastních prostředků. Stěžovatelka spojuje tyto náklady se služebním poměrem, neboť – jak vyplývá z jejích tvrzení – je měla vynaložit jako příslušnice bezpečnostního sboru za osobní ochrannou pomůcku pro účely výkonu své služby. Svůj nárok konkretizovala prostřednictvím faktury společnosti DOKTOR KLAIN za dioptrické ochranné brýle. K tomu je třeba zdůraznit, že předmětem žádosti nebylo poskytnutí osobní ochranné pomůcky přímo bezpečnostním sborem, které by odpovídalo povinnosti podle § 89 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru.

[28] Právě vymezení uplatněného nároku, jak vyplývá z uvedených tvrzení stěžovatelky, je důvodem, pro který má její žádost povahu žádosti ve smyslu § 178 odst. 1 zákona o služebním poměru, kterou se zahajuje řízení ve věcech služebního poměru. Pro posouzení povahy žádosti bylo naopak bez významu, zda stěžovatelka tvrzený nárok vůči bezpečnostnímu sboru skutečně má, ať už na základě zákona o služebním poměru nebo přímo na základě práva Evropské unie. To už je otázka věcného posouzení žádosti, které nebylo předmětem řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu.

[29] Neobstojí proto úvaha městského soudu, že žádostí stěžovatelky nebylo zahájeno řízení ve věcech služebního poměru a že vzhledem k nezahájení řízení nemohlo být ve věci ani vydáno rozhodnutí. Nejvyšší správní soud zastává názor, že sdělení služebního funkcionáře bylo vydáno v řízení ve věcech služebního poměru. Rovněž z něj vyplývá věcné vypořádání žádosti stěžovatelky v tom smyslu, že nemá právo na uplatněnou náhradu za dioptrické brýle. Tímto sdělením, byť nebylo označeno jako rozhodnutí, tak bylo rozhodnuto o žádosti stěžovatelky ve smyslu § 181 odst. 1 zákona o služebním poměru. Bylo-li proti němu podáno odvolání podle § 190 odst. 1 zákona o služebním poměru, pak bylo povinností žalovaného o odvolání rozhodnout. Z těchto důvodů je napadený rozsudek založen na nesprávném právním posouzení věci.

pokračování

[30] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že se nijak nevyjadřuje k otázce důvodnosti žádosti, a tudíž se nezabýval ani argumentací o základu nároku stěžovatelky v právu Evropské unie, který měl podle jejího názoru vyplynout z rozsudku Soudního dvora C-392/21, *Inspectoratul General pentru Imigrări*. Stěžovatelce je třeba přisvědčit v tom, že městský soud se k její argumentaci poukazující na právní základ jejího nároku v čl. 9 směrnice 90/270/EHS nijak nevyjádřil. Z výše uvedeného posouzení nicméně vyplývá, že tato úvaha by nebyla pro posouzení její žaloby proti nečinnosti žalovaného rozhodná. Námitkou vnitřního rozporu v postupu Ministerstva financí se již nebylo třeba zabývat, neboť by to bylo pro posouzení kasační stížnosti nadbytečné.

[31] Závěrem posouzení Nejvyšší správní soud upozorňuje na nesprávné označení žalovaného v záhlaví rozsudku městského soudu. Žaloba proti nečinnosti správního orgánu nesměřovala proti nečinnosti Generálního ředitelství cel, nýbrž proti nečinnosti generálního ředitele Generálního ředitelství cel jako nadřízeného služebního funkcionáře. Tato skutečnost je patrná již z označení žalovaného stěžovatelkou v žalobě.

VI. Závěr a náklady řízení

[32] Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil napadený rozsudek a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. května 2026

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu