

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci žalobce: **JUDr. L. S.**, zastoupeného JUDr. Františkem Severinem, advokátem, se sídlem Elišky Machové 41, Brno, proti žalovanému: **Policejní prezident Policie České republiky**, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, o žalobě proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 7. 2009, č. j. 11 Ca 120/2007 - 39,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného, jelikož žalovaný dosud nerozhodl o ustanovení žalobce na služební místo, pro které splňuje stanovený stupeň vzdělání, a o jeho jmenování do služební hodnosti, která je stanovena pro toto služební místo, jak předpokládá ustanovení § 215 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, (dále jen „zákon o služebním poměru“).

Žalobce v podané žalobě tvrdil, že od září 1990 trvá jeho služební poměr k Policii ČR. Dne 11. 8. 1999 podal formou faxové zprávy k rukám ředitele Policie ČR, Úřadu vyšetřování pro ČR, žádost o uvolnění ze služebního poměru ke dni 20. 9. 1999. Dne 27. 9. 1999 žalobce obdržel oznámení ředitele Policie ČR, Úřadu pro vyšetřování pro ČR, se sdělením, že jeho služební poměr končí uvolněním ke dni 20. 9. 1999. Proti tomuto

skončení pracovního poměru se žalobce ohradil dopisem ze dne 21. 9. 1999. V dopise žalobce tvrdil, že nežádal o uvolnění prosté, jehož právní účinky nastávají ze zákona doručením žádosti, ale o uvolnění k určitému datu, k němuž je potřeba vzájemné dohody subjektů, tedy dvoustranného právního úkonu. Z těchto důvodů žalobce považuje své uvolnění ze služebního poměru za neúčinné.

Žalobce dne 19. 9. 2002 podal u Městského soudu v Brně žalobu o splnění povinností dle § 29 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky. Městský soud v Brně jako věcně nepříslušný k projednání žaloby vydal usnesení, kterým řízení zastavil a poučil žalobce o možnosti podat žalobu u správního soudu do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí o zastavení řízení. Žalobce podal dne 21. 5. 2007 u Městského soudu v Praze žalobu proti nečinnosti žalovaného, jejíž žalobní petit v bodě I. zněl: *„Žalovaný je povinen do pěti (5) dnů od právní moci tohoto rozsudku vydat a žalovanému doručit rozhodnutí, kterým bude žalobce v souladu s ust. § 215 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. ustanoven na služební místo, pro které splňuje stanovený stupeň vzdělání, a jmenován do služební hodnosti, která je stanovena pro toto služební místo.“*

Městský soud v Praze dle § 37 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“), vyzval dne 18. 6. 2007 žalobce, aby ve lhůtě 14 dnů ode dne doručení usnesení odstranil vady podané žaloby, a poučil ho, že pokud vady ve stanovené lhůtě neodstraní a v řízení nebude možno pro tyto vady pokračovat, žalobu odmítne. Konkrétně měl žalobce odstranit tyto vady: 1) přesně označit žalovaného, 2) uvést, v čem spatřuje nečinnost žalovaného, 3) doložit, že žaloba byla podána v zákonné lhůtě, a 4) upravit petit žaloby tak, aby odpovídal oprávnění soudu.

Žalobce na výzvu soudu odpověděl podáním ze dne 12. 7. 2007 doručeným Městskému soudu v Praze dne 16. 7. 2007. Žalobce první tři vytýkané vady podání odstranil. Poslední vadu, a to nesprávně formulovaný petit, žalobce odmítl odstranit s odůvodněním, že petit dostatečně koresponduje s oprávněním soudu o této věci jednat. Žalobce uvedl, že vědomě formuloval petit tak, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí s obsahem, který je stanoven v § 215 zákona o služebním poměru zákonem o služebním poměru. Žalobce má dále za to, že potenciální vydané rozhodnutí nebude nahrazovat činnost správního orgánu, protože nevymezuje konkrétní služební místo ani služební hodnost, o kterém má žalovaný rozhodnout.

Městský soud v Praze následně usnesením ze dne 22. 7. 2009, č. j. 11 Ca 120/2007 - 39, které bylo žalobci doručeno dne 28. 7. 2009, žalobu dle § 37 odst. 5 s. ř. s. odmítl, neboť žalobce i přes výzvu soudu neodstranil vady podané žaloby. Neodstraněná vada přitom založila takový nedostatek, pro který soud nebyl s to v řízení pokračovat a zabývat se žalobou ve věci samé. Městský soud vyslovil, že není pravomocný žalobu s takto formulovaným petitem projednat. Je nepřípustné, aby žalobce v žalobě proti nečinnosti žádal, aby soud uložil žalovanému vydat rozhodnutí s konkrétním obsahem a navíc ve prospěch žalobce. Soud by tak zasahoval do činnosti žalovaného, neboť by mu neponechal žádný prostor pro posouzení věci a případné rozhodnutí v neprospěch žalobce.

Proti usnesení Městského soudu v Praze o odmítnutí žaloby podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, v níž uplatňuje kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s. V této kasační stížnosti žalobce tvrdí,

že na straně Městského soudu v Praze nebyl důvod pro odmítnutí žaloby, neboť byla žaloba projednatelná. Žalobce má za to, že formuloval petit správně, neboť ustanovení § 215 odst. 1 zákona o služebním poměru nezakládá alternativu, aby žalovaný rozhodl v neprospěch žalobce. Dle stěžovatele tedy měl Městský soud v Praze žalobu projednat a meritorně rozhodnout, tj. jí vyhovět nebo ji zamítnout.

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil dopisem ze dne 22. 9. 2009, který byl doručen Nejvyššímu správnímu soudu dne 29. 9. 2009. Ve svém vyjádření žalovaný sděluje, že se plně ztotožňuje s výrokem i odůvodněním usnesení Městského soudu v Praze o odmítnutí žaloby. Dle žalovaného je nepochybné, že podle současné právní úpravy není v pravomoci soudu ve správním soudnictví, aby namísto správního orgánu vydal rozhodnutí, kterým by ustanovil policistu na služební místo. Žalovaný dodává k obsahu kasační stížnosti, že žalobce svá tvrzení neopírá o žádnou právní argumentaci. Dále žalovaný uvádí, že žalobce podává kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b), a d) s. ř. s. pouze formálně, když z povahy věci přichází v úvahu pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

Dříve než Nejvyšší správní soud přistoupil k věcnému posouzení kasační stížnosti, zabýval se nejprve, zda kasační stížnost splňuje veškeré formální náležitosti. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustný důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Podmínka povinného zastoupení právním zástupcem ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. je také splněna. Kasační stížnost je tedy přípustná. Stěžovatel sice v kasační stížnosti tvrdí, že uplatňuje i kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d), k tomu však Nejvyšší správní soud uvádí, že v případě, kdy je kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele z povahy věci v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaný pod č. 625/2005 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud dále přezkoumal kasační stížnost v rozsahu stěžovatelem uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud uvádí, že účelem žaloby proti nečinnosti správního orgánu je ochrana práv a oprávněných zájmů účastníka správního řízení v situaci, kdy je toto řízení stiženo průtahy způsobenými nečinností správního orgánu. Účastník se (za splnění dalších podmínek, které mu ukládají ustanovení §§ 79 až 81 s. ř. s.) může domáhat, aby soud ve správním soudnictví uložil správnímu orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, a to ve lhůtě, kterou mu k tomu soud stanoví. Shodně vymezuje účel institutu žaloby proti nečinnosti správního orgánu i zákonodárce v Důvodové zprávě k vládnímu návrhu zákona soudního řádu správního ze dne 15. 4. 2002, sněmovní tisk č. 1080/0, III. volební období, dostupné na www.psp.cz.

Z takto vymezeného účelu žaloby proti nečinnosti správního orgánu vyplývají pro posuzovaný případ dvě klíčové otázky: 1) zda se účastník může domáhat, aby soud

ve správním soudnictví uložil správnímu orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé a 2) zda musí probíhat správní řízení, které je stiženo nečinností správního orgánu.

K prvnímu bodu Nejvyšší správní soud podotýká, že v této věci je soud oprávněn uložit správnímu orgánu, aby ve věci rozhodl, avšak není oprávněn mu uložit, jak konkrétně má rozhodnout. Tento právní názor byl vyjádřen již v právní větě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, č. j. 7 Afs 33/2003 - 80, č. 456/2005 Sb. NSS: *„V řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu není soud oprávněn zavázat správní orgán k vydání rozhodnutí o určitém obsahu, tj. určit, jak konkrétně má být správní orgán činný.“*

Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu slouží pouze k odstranění procesní nečinnosti správního orgánu, aby ten následně rozhodl o konkrétních právech a povinnostech stěžovatele. Prostřednictvím žaloby proti nečinnosti se stěžovatel nemůže u soudu domáhat svých subjektivních práv, která mu zakládají předpisy hmotného práva. K tomuto účelu slouží aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. Toto právní pojetí institutu žaloby proti nečinnosti správního orgánu se zároveň shoduje s principy dělby moci v demokratickém právní státě.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud souhlasí s postupem Městského soudu v Praze. Ten, poté, co zjistil vady stěžovatelem podané žaloby, vyzval stěžovatele k jejich odstranění. Zcela správně městský soud označil stěžovatelem formulovaný petit za vadu podání, neboť tento petit nezakládal oprávnění městského soudu se žalobou proti nečinnosti zabývat.

Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit argumentům stěžovatele, že jím formulovaný petit je obecný, protože ustanovení § 215 odst. 1 zákona o služebním poměru neumožňuje správnímu orgánu rozhodnout negativně. Dále Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s argumentem stěžovatele, že jím formulovaný petit není příliš konkrétní, neboť dává správnímu orgánu možnost volby služebního místa, na které má být stěžovatel ustanoven, a služební hodnosti, do které má být jmenován. Dle Nejvyššího správního soudu z petitu žaloby vyplývá, že žalobce usiloval o vydání rozhodnutí s konkrétním obsahem v jeho prospěch, což je v řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu nepřípustné.

Řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu je zároveň ovládáno zásadou dispozitivnosti. Žalobce má za povinnost určit v žalobě, čeho se u soudu domáhá. Nejvyšší správní soud podotýká, že Městský soud v Praze nemohl takto konkrétně formulovaný petit zobecnit a žalobu projednat s tím, že by ve výroku uložil žalovanému povinnost ve věci vydat rozhodnutí, přičemž by nespecifikoval jeho obsah. Ostatně sám stěžovatel zdůraznil Městskému soudu v Praze v odpovědi na výzvu k odstranění vad podání ze dne 12. 7. 2007, že vědomě formuloval petit tak, že má být správním orgánem ustanoven na služební místo a služební hodnost.

Stěžovatel ve lhůtě neodstranil vady podání - neformuloval petit, který koresponduje s pravomocí soudu o věci jednat. Nesprávně formulovaný petit poté založil takový nedostatek, který neumožňoval soudu v řízení dále pokračovat. Nejvyšší správní

soud proto souhlasí s postupem Městského soudu v Praze, který podle § 37 odst. 5 s. ř. s. usnesením žalobu odmítl.

Na okraj považuje Nejvyšší správní soud za důležité alespoň zmínit podmínku aktivní legitimace pro podání žaloby proti nečinnosti, která vyplývá z vymezení institutu proti nečinnosti. Aktivně legitimován je totiž účastník správního řízení, které v době, kdy byla žaloba proti nečinnosti správního orgánu podána, probíhá a které je stiženo průtahy. Tato podmínka však v posuzovaném případě splněna není.

Zároveň Nejvyšší správní soud již dříve konstatoval, že nelze s úspěchem podat žalobu proti nečinnosti v případech, kdy právní předpisy nezakládají povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006 - 59, dostupný z www.nssoud.cz).

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud dále rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. o nákladech řízení o kasační stížnosti. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. V případě žalovaného, který byl procesně úspěšným účastníkem, nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly, a Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. dubna 2010

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda
senátu