

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobkyně: **M. M.**, zast. JUDr. Emilem Jančou, advokátem se sídlem Praha 6, Sartoriova 60/12, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2011, č. j. 9 Ca 234/2008 - 67,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobou podanou k Městskému soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 7. 2002, č. j. OSZ 48154-19/VB-Je-2002, a vydání rozhodnutí o jejích žádostech ze dne 16. 3. 2005, 18. 4. 2005 a 26. 5. 2005. Usnesením ze dne 17. 4. 2008, č. j. 9 Ca 347/2007 - 49, vyloučil soud návrh žalobkyně na ochranu proti nečinnosti k samostatnému projednání pod sp. zn. 9 Ca 234/2008.

Žádostí ze dne 16. 3. 2005 požadovala žalobkyně přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 7. 2002, č. j. OSZ-48154-19/VB-Je-2002, kterým bylo rozhodnuto o zániku příspěvku za službu dle § 116 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky (dále jen „služební zákon“). Důvodem žádosti byla skutečnost, že se žalobkyně dozvěděla o jiné rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu v náhledu na aplikaci § 116 odst. 4 služebního zákona. Na tuto žádost žalovaný

odpověděl sdělením ze dne 13. 4. 2005, že očekává rozhodnutí Nejvyššího správního soudu s výkladem zákona a že jakékoliv vyjádření žalovaného k žádosti by bylo zatím předčasné.

Žádostí ze dne 18. 4. 2005 žalobkyně požadovala pozastavení běhu tříleté lhůty k přezkoumání výše uvedeného rozhodnutí poté, kdy žalovaný obdrží rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Na tuto žádost odpověděl žalovaný přípisem ze dne 27. 4. 2005, že zákonná lhůta nemůže být pozastavena a že žalovaný dosud ke sporné otázce neobdržel rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Konečně žádostí ze dne 26. 5. 2005 k ministru vnitra žalobkyně požadovala zrušení rozhodnutí o zániku nároku na příspěvek za službu s odkazem na právní názor Nejvyššího správního soudu ohledně rozporu mezi § 116 odst. 4 a § 118 odst. 2 služebního zákona. V odpovědi na tuto žádost ministr vnitra sdělil svůj náhled na trvání nároku na příspěvek za službu v souvislosti s nárokem na starobní důchod. Dále uvedl, že po vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu bude ve věcné otázce nároku postupovat podle právního názoru soudu.

Další podání žalobkyně ze dne 18. 10. 2006, ze dne 6. 12. 2006 a ze dne 25. 1. 2007 jsou svým obsahem trvajícím požadavkem a urgencí jejích žádostí na přezkoumání a zrušení rozhodnutí z roku 2002. Sama žalobkyně je v doplnění žaloby označila jako prostředky ochrany před nečinností odkazující na předchozí žádosti.

Městský soud v Praze žalobu zamítl jako nedůvodnou. Žalobkyně se může s úspěchem domáhat ochrany před nečinností za splnění podmínek § 79 a násl. s. ř. s. Soudní ochrana proti nečinnosti spočívá v tom, že soud uloží správnímu orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Rozhodnutím, které má správní orgán vydat, se rozumí úkon správního orgánu, kterým se zakládají, mění, ruší, nebo závazně určují práva osoby v konkrétním případě. Ochrana proti nečinnosti tedy musí směřovat k vydání individuálního správního aktu. Správní orgán je nečinný, pokud nekoná, přestože mu to zákon ukládá, tj. pokud zákon stanoví jeho pravomoc a působnost vydat určité rozhodnutí v konkrétní věci a správní orgán toto nečiní.

Z § 135 a § 136 služebního zákona ovšem vyplývá, že rozhodnutí, které je v právní moci, *může* z vlastního podnětu nebo na návrh účastníka řízení přezkoumat služební funkcionář nebo ministr. Na přezkoumání pravomocného rozhodnutí tedy není právní nárok. Shledá-li proto správní orgán po prošetření podnětu, že zde nejsou důvody pro zrušení či změnu rozhodnutí, nevydává rozhodnutí, nýbrž pouze vyrozumí toho, kdo podnět podal, neformálním sdělením.

To v daném případě žalovaný opakovaně učinil. Skutečnost, že žalovaný nevydal rozhodnutí, je výsledkem jeho úvah obsažených ve sděleních zaslaných žalobkyni. V projednávané věci tak podle soudu nelze dovozovat povinnost žalovaného vydat na základě podaných žádostí rozhodnutí podle § 135 nebo § 136 služebního zákona. Žalovaný se žádostmi žalobkyně zabýval, v řízení postupoval podle zákona a žádosti vyřídil neformálním sdělením, v nichž žalobkyni dostatečně a srozumitelně zdůvodnil, proč nejsou dány zákonné důvody pro vydání rozhodnutí o zrušení rozhodnutí z roku 2002.

Správnost postupu žalovaného potvrzuje i judikatura Nejvyššího správního soudu v obdobné věci jiné žalobkyně (rozsudek ze dne 30. 6. 2009, č. j. 4 Ans 3/2009 - 76), podle které služební zákon upravoval – ve vztahu k přezkumu pravomocných rozhodnutí v přezkumném řízení podle správního řádu – konkurující mimořádný opravný prostředek „přezkoumávání pravomocných rozhodnutí“. Z dikce relevantních ustanovení obou zákonů vyplývá, že shodně jako v případě přezkumného (mimoodvolacího) řízení podle § 65 až 68 správního řádu z roku 1967 se jedná o řízení konstruované jako řízení zahajované z moci úřední, nikoli zahajované podáním žádosti či podnětu. Z toho plyne, že na použití takového mimořádného opravného prostředku není právní nárok. Shledá-li proto správní orgán po prošetření podnětu, že zde nejsou důvody pro zrušení či změnu přezkoumávaného rozhodnutí, nevydává rozhodnutí, nýbrž jen o tom vyrozumí toho, kdo podnět podal.

Dále dospěl Nejvyšší správní soud k závěru o temporálních účincích změn v judikatuře, a to tak, že změna či zpřesnění judikatury není dostatečným důvodem pro využití mimořádných opravných prostředků ve věcech týkajících se stejného problému, které však byly před vydáním usnesení rozšířeného senátu pravomocně skončeny ve správním řízení a proti kterým nebyla v odpovídající lhůtě podána správní žaloba.

Rozsudek Městského soudu v Praze napadla žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností z důvodu vymezeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), tj. pro nezákonnost spočívající v nesprávném právním posouzení věci. Ze strany Městského soudu v Praze došlo dle jejího názoru zejména k ústavně nekonformnímu výkladu právní normy.

Stěžovatelka předně zrekapitulovala průběh své věci od vydání rozhodnutí, podle kterého jí zanikl nárok na příspěvek za službu dnem 14. 8. 2002, tj. dnem, kterým splnila podmínky pro podání žádosti o starobní důchod (rozhodnutí ze dne 2. 7. 2002), proti kterému se v dobré víře neodvolala, až po podání žaloby, v průběhu kteréžto doby jí v důsledku uvedeného rozhodnutí vznikla škoda ve výši 415 191 Kč.

Změna pravomocného rozhodnutí služebním funkcionářem či ministrem je sice v zákoně formulována jako fakultativní, jednání služebních funkcionářů však podle stěžovatelky nemůže projít testem ústavnosti, neboť orgán státní správy neučinil žádná opatření k tomu, aby odvrátil důsledky svého protiprávního postupu vůči dlouholeté zaměstnankyni, a to navíc zcela vědomě. Libovůli služebních funkcionářů tak lze charakterizovat jako nekompetentní slibování a odkládání věci až do doby, kdy již nelze z formálně právního hlediska ničeho činit.

Stěžovatelka odkázala na nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2010 sp. zn. I. ÚS 2736/07, ze dne 4. 10. 1995, sp. zn. II. ÚS 22/94, a ze dne 2. 3. 2000, sp. zn. III. ÚS 269/99, na jejichž podkladu dovozuje porušení svých základních práv nesprávnou aplikací jednoduchého práva Městským soudem v Praze. V důsledku jeho přepjatého formalismu totiž bylo podle stěžovatelčina názoru rozhodnuto v extrémním rozporu s principy spravedlnosti.

Neadekvátní je podle stěžovatelky rovněž odkaz Městského soudu v Praze na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2009, č. j. 4 Ans 3/2009 - 76. Na rozdíl od projednávaného případu nebylo v této věci rozhodnuto o žádosti žalobkyně o příspěvek za službu (nikoli nevydání rozhodnutí podle § 135 a 136 služebního zákona). Ve věci pod sp. zn. 4 Ans 3/2009 pak byla žaloba odmítnuta, naproti tomu ve věci stěžovatelky byla žaloba zamítnuta. Opírá-li se rozsudek Městského soudu o názor, podle kterého novou soudní judikaturu nelze použít retrospektivně, pak je tato argumentace chybná. V případě stěžovatelky se totiž nejedná o novou judikaturu, která by nahrazovala jakoukoli judikaturu dřívější, nýbrž jedná se o zcela nové rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které posoudilo rozhodování žalovaného a shledalo jej protiprávním.

Stěžovatelka rovněž nesouhlasí s tím, že by o jejích podnětech dle § 135 a 136 služebního zákona bylo vlastně rozhodnuto jakýmisi neformálními přípisy služebních funkcionářů. Dopisy, které stěžovatelka obdržela, pouze potvrzovaly příjem žádostí, ovšem bez jakéhokoliv věcného vyřízení, vždy pouze se sdělením, že se čeká na judikaturu, aby se následně dostalo stěžovatelce sdělení, že je již pozdě a protizákonný stav není možno odčinit.

Postupem orgánů veřejné správy, jakož i soudu prvního stupně, tak byla porušena stěžovatelčina ústavně zaručená práva, zejména její legitimní očekávání, že správní orgán bude postupovat podle zákonů a napraví škody, které jí sám způsobil. S uvedeným souvisí i porušení jejího práva vlastnit a nabývat majetek. V takové situaci je pak podle stěžovatelky dána nejen možnost, ale i povinnost služebních funkcionářů rozhodnutí z roku 2002 zrušit. Jak mnohokráte uvedl ve svých nálezech Ústavní soud, normami jednoduchého práva prostupují normy práva ústavního a prvně jmenované nelze aplikovat v rozporu s posléze uvedenými.

Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu uplatněných stížních bodů, avšak po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Za klíčové pro posouzení věci považuje Nejvyšší správní soud tu skutečnost, že stěžovatelka nevyužila svého práva napadnout původní rozhodnutí služebního funkcionáře z roku 2002 odvoláním, čímž se zbavila možnosti účinně brojit proti rozhodnutí o odvolání u soudu žalobou podle 65 a násl. s. ř. s. (viz rozsudek zdejšího soudu sp. zn. 3 Ads 26/2009, www.nssoud.cz). Projednávaná věc je pak v podstatě pouze snahou stěžovatelky zvrátit nepříznivý procesní vývoj – zapříčiněný jejím prvotním váhavým postojem – obcházením zákona, ovšem cestou, která z povahy věci nemůže vést ke kýženému cíli.

Principielně nahlíženo: na zahájení přezkumného řízení podle § 135 či § 136 služebního zákona není právní nárok, neexistuje zde povinnost správního orgánu takové řízení zahájit, a tedy ani vydat rozhodnutí, jímž by bylo původní rozhodnutí zrušeno nebo změněno. Z toho pak vyplývá rovněž nemožnost domáhat se ochrany proti

nečinnosti správního orgánu, neboť správní orgán zákonem uloženou povinnost „být činný“ (tj. zahájit řízení a vydat rozhodnutí) nemá.

Pokud jde o otázku vlivu judikatury na správní praxi, resp. změny či přijetí nové judikatury jako důvodu pro zahájení přezkumného řízení, tuto otázku již Nejvyšší správní soud řešil mimo jiné v Městském soudem v Praze citovaném rozsudku 4 Ans 3/2009 - 76. Nejvyšší správní soud zde odkázal na stanovisko právní doktríny, podle které „[j]*e nepochybné, že v českém systému existuje v zásadě pouze incidentní retrospektiva, tedy aplikace nové soudem utvořené (dotvořené) normy na všechny kauzy aktuálně před soudy probíhající, stejně jako na všechny žaloby podané po dni vynesení nového právního názoru. Incidentní retrospektiva současně vylučuje mimořádné opravné prostředky typu obnovy řízení proti pravomocným rozhodnutím jen z důvodu změny judikatury, a to jak v řízení před obecnými soudy, tak v řízení správním.*“ [Bobek, M., Kühn, Z., Polčák, R. (eds.), *Judikatura a právní argumentace. Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*, Praha 2006, s. 48]. Dále zdejší soud připomenul rozhodnutí bývalého Nejvyššího soudu sp. zn. 15043/37, publ. jako Boh. F 8766/37 (na které poukazují i autoři citované publikace), podle něhož důvodem obnovy řízení není ani změna judikatury správního soudu.

K týmž závěrům o temporálních účincích změn v judikatuře – což je situace srovnatelná se vznikem (vytvořením) judikatury, tj. zaujetí právního názoru k otázce dosud soudně neřešené – dospěl opakovaně i současný Nejvyšší správní soud: „*Změna či zpřesnění judikatury není dostatečným důvodem pro využití mimořádných opravných prostředků ve věcech týkajících se stejného právního problému, které však byly před vydáním usnesení rozšířeného senátu pravomocně skončeny ve správním řízení a proti kterým nebyla v odpovídající lhůtě podána správní žaloba - obdobně viz např. nález ÚS ze dne 1. 3. 2004, sp. zn. IV. ÚS 792/02, Sb. n. u. ÚS, sv. 32, č. 31, s. 281 či nález ÚS ze dne 15. 4. 2004, sp. zn. IV. ÚS 178/03, Sb. n. u. ÚS, sv. 33, č. 20, s. 417 … Soudy rozhodující ve správním soudnictví však mají povinnost od okamžiku vyhlášení rozhodnutí rozšířeného senátu podle tam zaujatého právního názoru postupovat ve všech probíhajících a v budoucnu zahájených řízeních.*“ (viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86, publ. pod č. 1764/2009 Sb. NSS).

Stěžovatelka se nakonec mýlí, pokud tvrdí, že citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu na její věc nedopadá. Shodně jako v projednávané věci byl také stěžovatelce ve věci sp. zn. 4 Ans 3/2009 odňat příspěvek za službu rozhodnutím z prosince roku 2002, kteréžto rozhodnutí stěžovatelka nenapadla odvoláním, aby následně dovozovala povinnost žalovaného zahájit přezkumné řízení s odkazem na novou judikaturu Nejvyššího správního soudu. Jedná se tedy o věci skutkově i právně obdobné a odlišnosti v procesních vyústěních nic nemění na aplikovatelnosti právních závěrů učiněných v citovaném rozsudku na projednávanou věc.

Městský soud v Praze tedy posoudil stěžovatelčinu věc zcela správně, aplikoval správná ustanovení zákona, tyto správně vyložil a na podporu své argumentace použil odpovídající judikaturu Nejvyššího správního soudu.

Věc tudíž nestojí tak, že by správní orgány a soudy postupovaly v daném případě v rozporu s ústavními principy, nýbrž tak, že stěžovatelka nedostála zásadě, podle níž má

každý náležitě pečovat o svá práva *(vigilantibus iura)*. Žaloba na ochranu proti nečinnosti však není prostředkem, který by mohl stěžovatelčino původní procesní „zaváhání“ zhojit či odstranit.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozsudek Městského soudu v Praze netrpí vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, správní orgán měl ve věci úspěch, žádné náklady mu však v souvislosti s řízením o kasační stížnosti prokazatelně nevznikly. Soud proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal žádnému z účastníků (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 21. července 2011

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu