

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Jana Rutsche v právní věci žalobkyně: **J. S.,** zastoupené JUDr. Janem Vydrou, advokátem se sídlem Hošťálkova 1b, Praha 6, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel,** se sídlem Budějovická 1387/7, Praha 4, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 11. června 2009, č.j. 6015-5/2009-900000-30, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. prosince 2010, č. j. 9 Ca 234/2009-39,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností napadla žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta její žaloba proti shora označenému rozhodnutí žalovaného.

V dané věci ředitelka Celního ředitelství Plzeň jako správní orgán prvního stupně rozhodnutím ze dne 22. 1. 2009, č.j. 707/09-PP, zamítla žádost žalobkyně ze dne 13. 3. 2006 o ustanovení do funkce ve služebním poměru dle zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný změnil toto rozhodnutí tak, že se před slovo „zamítá“

doplňují slova „doplněné dne 5. 12. 2008 o požadavek vydání rozhodnutí ve věci služebního poměru žadatelky od 1. 7. 1997 až do současné doby“.

Městský soud se v odůvodnění svého zamítavého rozhodnutí zabýval jednotlivými žalobními body, kterými žalobkyně napadala rozhodnutí žalované. První z nich byla námitka, že ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebyla v rozporu s § 181 odst. 4 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, uvedena hmotněprávní ustanovení předpisů, podle kterých bylo rozhodnutí vydáno, což žalobkyně označila za projev svévole služebního funkcionáře. Podle městského soudu citovaný zákon neobsahuje žádné konkrétní hmotněprávní ustanovení, které by bylo možné vztáhnout na rozhodování služebního funkcionáře o žádosti žalobkyně. Spor mezi žalobkyní a správním orgánem o existenci služebního poměru žalobkyně a o nároky z něj plynoucí označil za zcela výjimečný a ojedinělý, na který normy upravující služební poměr příslušníků celní právy výslovně nepamatují. Dle soudu lze tento spor vyřešit jen výkladem právních norem za současného použití obecně uznávaných právních zásad, jež jsou nedílnou součástí právního řádu. Zákon o služebním poměru nepamatuje totiž na případ, kdy se ustanovení do funkce a vydání dalších rozhodnutí ve věci služebního poměru domáhá bývalý příslušník, jehož služební poměr měl dle služebního funkcionáře zaniknout dávno před nabytím účinnosti tohoto zákona. Neobsahuje tak ani žádné hmotněprávní ustanovení, které by bylo možné na rozhodování o takové žádosti vztáhnout. Prvoinstanční správní orgán tak dle městského soudu nemohl z toho důvodu na žádné takové ustanovení v záhlaví svého rozhodnutí odkázat. Odkaz na § 181 zákona č. 361/2003 Sb. tak shledal dostačujícím a současně uvedl, že sama žalobkyně v žalobě neuvedla jediné konkrétní hmotněprávní ustanovení, podle kterého by dle jejího názoru mělo být o její žádosti rozhodnuto. Výrok správního orgánu prvého stupně ve spojení s rozhodnutím žalovaného řeší dle soudu předmět řízení v plném rozsahu vymezeném žádostí žalobkyně ze dne 13. 3. 2006 a doplněné podáním ze dne 5. 12. 2008. Nelze tak dle jeho názoru mluvit o svévoli služebního funkcionáře nebo o tom, že ze strany správních orgánů došlo k nesprávnému vymezení předmětu řízení, který nebyl napadeným rozhodnutím vyčerpán, jak rovněž v žalobě žalobkyně namítala.

Podle mínění městského soudu není napadené rozhodnutí s hmotným právem v rozporu. Poukázal na skutečnost, že zákon o služebním poměru ani jemu předcházející zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, neznají institut „celníka v pracovním poměru“. Pracovní poměr celníka existoval podle § 12 odst. 1 zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona, pouze do 30. 6. 1997. Od 1. 7. 1997 byly pracovní poměry celníků zákonem č. 113/1997 Sb. změněny na služební poměry. Z toho dovodil, že pracovní a následný služební poměr žalobkyně je nutno posuzovat retrospektivou právních předpisů účinných v době, kdy nastaly skutečnosti rozhodné pro vznik a trvání tohoto poměru.

Městský soud dále zdůraznil z jeho pohledu rozhodující momenty skutkového stavu věci. Žalobkyni byla dne 24. 10. 1996 dána Ministerstvem financí, Generálním ředitelstvím cel výpověď z pracovního poměru, který tak měl skončit k 31. 12. 1996. Rozsudkem Okresního soudu v Chebu ze dne 25. 7. 2005, č. j. 9 C 132/2003 - 216, který nabyl právní moci 18. 1. 2006, byla tato výpověď označena za neplatnou. V mezidobí žalobkyně dopisem ze dne 13. 1. 2004 sdělila Celnímu úřadu Cheb, že trvá na tom, aby

byla nadále u celního úřadu zaměstnána. Z toho městský soud dovodil, že pracovní poměr žalobkyně u celní správy v důsledku neplatné výpovědi neskončil, ale trval nadále, a to až ke dni 1. 7. 1997, kdy se podle článku VI. bodu 1 věty prvé zákona č. 113/1997 Sb. změnil na poměr služební.

Podle názoru městského soudu se však na žalobkyni nevtahovala pouze první věta článku VI. bodu 1 citovaného zákona, ale toto zákonné ustanovení jako celek. Tedy i věta druhá, podle níž služební poměr celníka zaniká, jestliže celník do dvou měsíců po nabytí účinnosti tohoto zákona nesloží služební přísahu. Tato povinnost tak měla tížit i žalobkyni. Ta však v zákonem stanovené lhůtě služební přísahu nesložila, ačkoliv jí v tom nikdo a nic nebránilo. Záleželo pouze na jejím svobodném rozhodnutí, zda tento úkon učiní či nikoliv. Nemůže se tak dle soudu s úspěchem dovolávat toho, že v té době nebyla příslušníkem celní správy a neměla tak žádná práva, kterých by mohla využít, a povinnosti, které by měla splnit. Její služební poměr tak zanikl ze zákona marným uplynutím zmíněné lhůty, tedy ke dni 31. 8. 1997.

Městský soud ještě dodal, že pokud od počátku namítala neplatnost výpovědi a trvala na dalším pokračování pracovního poměru, měla zaznamenat zásadní změnu právní úpravy provedenou zákonem č. 113/1997 Sb., a bez ohledu na probíhající soudní spor o určení neplatnosti výpovědi měla neprodleně přikročit ke složení služební přísahy, aby se do budoucna vyhnula následku, který zákon s nesložením služební přísahy ve stanovené lhůtě spojil. To, že žalobkyni ve složení přísahy nic nebránilo, lze dle jeho názoru dovodit i z existence jejích písemných podání ze dne 1. 3. 2006 a 7. 3. 2006, kterými tento úkon učinila. Došlo k tomu ale už po uplynutí zákonné lhůty, proto k těmto úkonům nemohly správní orgány přihlížet. Zmeškání této lhůty pak nelze prominout. Na tom nemohl nic změnit ani výsledek soudního sporu o neplatnost výpovědi. Rozhodnutí soudu v této věci totiž nezakládá jiný počátek běhu této lhůty, jenž by platil výhradně pro žalobkyni, ani tuto lhůtu neprodlužuje.

Nedůvodnou shledal městský soud také námitku žalobkyně, že je nemožné, aby celníci k 1. 7. 1997 neobdrželi rozhodnutí týkající se jejich služebních poměrů. Zákon č. 113/1997 Sb. sice s účinností k tomuto datu změnil pracovní poměr celníků na poměr služební, ale obsahové náležitosti dosavadního pracovního poměru se v důsledku toho nijak nezměnily. Služební funkcionáři tedy neměli povinnost vydat v souvislosti s touto změnou nějaké rozhodnutí, ke změně došlo ex lege. Služební funkcionářka tak dle soudu po právu zamítla žádost žalobkyně ze dne 13. 3. 2006 ve znění jejího doplnění ze dne 5. 12. 2008 jako celek, tedy včetně požadavku žalobkyně na vydání rozhodnutí ve věci jejího služebního poměru za dobu od 1. 7. 1997 do 31. 8. 1997, neboť podle zákona nebyla oprávněna ani povinna vydávat ve věci služebního poměru žalobkyně jakékoliv rozhodnutí. Svých platových nároků ze služebního poměru se žalobkyně mohla domáhat s poukazem na příslušná ustanovení platového řádu, aniž by k tomu bylo zapotřebí rozhodnutí služebního funkcionáře.

V úvodu kasační stížnosti žalobkyně předeslala, že po určení neplatnosti výpovědi pracovního poměru soudem platí, že ke dni 31. 12. 1996 nezanikl její pracovní poměr u celní správy. Ten tak trval i ke dni 1. 7. 1997 a změnil se na poměr služební. Svědčí jí tak všechna hmotná práva vyplývající ze služebního poměru k celní správě a to od 1. 7. 1997 do současnosti. Předpokladem pro realizaci těchto práv je pak vydání příslušných

rozhodnutí služebního funkcionáře, která podle služebních předpisů za dobu od 1. 7. 1997 do současnosti vydána být měla, ale nebyla. Vlastní stížní námitky vymezila následovně.

Napadeným rozsudkem bylo dle jejího názoru porušeno právo na spravedlivý proces, a to z toho důvodu, že jako součást podkladů pro rozhodnutí správního orgánu prvního stupně byla vzata závěrečná zpráva veřejného ochránce práv, která pro ni byla nepříznivá. Tato zpráva šla proti jejím zájmům, nedotýkala se obsahu podnětu, se kterým se na něho obrátila, a nebyla výsledkem žádného spravedlivého procesu. Bylo proto nepřípustné použít tuto zprávu k její tíži jako podklad pro rozhodnutí v daném řízení. Žalovaný se sice na uvedenou zprávu neodvolal, ale své rozhodnutí opřel o argumenty obsahově podobné. Městský soud však v napadeném rozsudku z uvedené zprávy veřejného ochránce práv obšírně citoval a pokud jde o soudem formulované odsudky, podle kterých prý byla liknavá a nedostatečně pečovala o svá práva, výslovně se o závěry obsažené v této zprávě opřel. V tom žalobkyně spatřovala hrubé porušení zásad spravedlivého procesu.

Dále namítala, že rozhodnutí žalovaného i napadený rozsudek městského soudu jsou projevem svévole. Podle § 181 odst. 4 zákona o služebním poměru je totiž povinnou součástí výroku rozhodnutí uvedení obecně závazných nebo interních služebních předpisů, na základě kterých bylo rozhodnuto. Ani v jednom ze správních rozhodnutí tomu tak není. Městský soud pak měl dle stěžovatelky zajít ještě dál, pokud uvedl, že žádné takové předpisy neexistují a ještě jí vytkl, že ani ona sama na žádná taková ustanovení konkrétně neodkázala. Argumentaci soudu považovala navíc za rozpornou. Pokud uvedl, že je zřejmé, podle jakých předpisů správní orgány dospěly k závěru o nedůvodnosti její žádosti, pak nemělo činit problém tyto předpisy ve výroku rozhodnutí uvést. Přitom ani soud žádné takové předpisy neuvedl, jenom opakoval, že žádné neexistují. Výtku o nekonkrétnosti její žádosti pak shledala nezákonnou hned ve dvojím smyslu. Dle jejího názoru z této části rozsudku je patrný nesouhlas soudu s předchozími rozsudky Krajského soudu v Plzni a Nejvyššího správního soudu ve věci její žaloby na ochranu před nečinností správního orgánu, kterými bylo určeno, že služební funkcionáři jsou povinni o její žádosti rozhodnout. Viděla v tom snahu o revizi těchto rozhodnutí. Navíc žádný právní předpis podle ní nestanoví, aby účastník řízení, který podává žádost, byl povinen v ní uvést konkrétní právní normy, jichž se dovolává. Jejich nalezení a aplikace je povinností rozhodujícího orgánu.

V další námitce vyjádřila stěžovatelka pocit persekuce a diskriminace, který z rozhodnutí žalovaného i městského soudu má. Poukázala na chování orgánů celní správy od roku 1996, kdy jí byla dána protiprávně výpověď z pracovního poměru. Ačkoliv po dlouhé době dosáhla její neplatnosti, zůstává fakticky ve stejném postavení, jakoby jí výpověď byla dána právem. V důsledku výpovědi s ní pochopitelně bylo od roku 1996 zacházeno jinak, než s ostatními celníky. Nemohla si vydělávat na živobytí, nemohl vykonávat svobodně zvolené povolání, byl jí odepřen služební postup a náležitosti spojené se služebním poměrem. To vše s tíživými důsledky do osobního a sociálního postavení. V souvislosti s námitkou diskriminace pak poukázala zejména na znění čl. 1 odst. 1 bod b) a čl. 3 písm. c) Úmluvy č. 111 o diskriminaci z roku 1958, na čl. 6 odst. 1 a čl. 7 písm. c) Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, na čl. 1 odst. 2 Evropské sociální charty a na čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Městský soud se

však touto argumentací nijak nezabýval, pouze věc odbyl konstatováním, že žalobkyně v tomto směru nic konkrétního netvrdila. Přitom odůvodnila rovněž, v čem spatřuje diskriminační a persekuční povahu výkladu bodu 1 a 2 čl. VI zákona č. 113/1997 Sb., který používají služební funkcionáři a soud. Tvrzení soudu, že pokud by jí bylo umožněno složit služební přísahu v jiném, než v zákonem stanoveném termínu, znamenalo by to její neodůvodněné zvýhodnění, považovala stěžovatelka za projev cynismu a argument tohoto typu za nesprávný, nezákonný a hrubě dolózní.

Dále vyjádřila názor, že rozhodnutí žalovaného i napadený rozsudek jsou v rozporu s hmotným právem. Jestliže platí, že jí do právní moci rozsudku, kterým bylo rozhodnuto o neplatnosti výpovědi z pracovního poměru, pracovní ani služební poměr nevznikl, nemůže to znamenat nic jiného, než že jí nevznikla žádná jednotlivá práva a povinnosti tento pracovní a služební poměr tvořící, včetně práva a povinnosti složit služební přísahu. Za této situace pochopitelně služební funkcionáři celní správy nebyli povinni stěžovatelku v době od 1. 7. 1997 do 31. 8. 1997 ke složení služební přísahy vyzývat. Žádný služební funkcionář nebyl ani oprávněn od stěžovatelky složení služební přísahy přijmout. Teprve v důsledku citovaného pracovněprávního rozsudku došlo k tomu, že se dnem jeho právní moci (18. 1. 2006) zpětně obnovil pracovní poměr stěžovatelky. Tím se obnovila zpětně i její práva a povinnosti jako zaměstnance, včetně pozdějšího vzniku služebního poměru, jakož i práva a povinnosti zaměstnavatele, tedy práva a povinnosti služebních funkcionářů. To však neznamená, že by mohlo dojít k obnovení všech vzájemných práv a povinností. Nemohlo zejména „oživnout“ právo a povinnost stěžovatelky složit služební přísahu v době od 1. 7. 1997 do 31. 8. 1997. Bylo však dle stěžovatelky možné postupovat tak, že poté, co jí se zpětnou platností dne 18. 1. 2006 vznikl služební poměr, vznikla jí analogicky k povinnostem ostatních celníků povinnost složit ve lhůtě dvou měsíců od tohoto data služební přísahu, což učinila. Dne 1. 7. 1997 tak vznikl její služební poměr a ten trvá dodnes. Má tedy právní nárok na to, aby služební funkcionář vydal za dobu od 1. 7. 1997 veškerá rozhodnutí ve věci jejího služebního poměru, která by učinil, kdyby služební poměr probíhal standartně.

Výtky soudu ohledně své liknavosti a nedostatečného střežení vlastních práv vnímala stěžovatelka jako nehorázná obvinění a důrazně je odmítla. Pokud se v souvislosti s tím dovolával „obecně uznávaných právních zásad“, pak měl zejména odůvodnit, jak je možné, že v inkriminované době roku 1997 práva a povinnosti příslušníka celní správy, která dle zdůraznění soudu stíhala všechny celníky, svědčila také jí, respektive proč jí naopak žádná z těchto práv a povinností svědčící všem ostatním celníkům nesvědčila. Ovšem s výjimkou jediného – povinnosti složit služební přísahu. Připomněla, že v této době neměla žádné pracoviště, neměla nadřízené, neměla přístup na pracoviště celní správy. Žádný služební funkcionář nebyl ochoten s ní jednat. Tehdy všichni vycházeli ze skutečnosti, že její pracovní poměr skončil ke dni 31. 12. 1996. To byla realita, ve které se nacházela. Popsala rovněž, jak se v průběhu let měnil právní názor orgánů celní správy na otázku, kdy a jakým způsobem pracovní či služební poměr stěžovatelky vlastně skončil.

Pokud se městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku dovolává použití obecně uznávaných právních zásad, pak by dle stěžovatelky mělo být takovými zásadami rozuměno zejména uplatnění principů elementární spravedlnosti a proporcionality a respektování ústavních principů. Tímto postulátem se však městský soud neřídil.

Podstatou věci je totiž dle jejího názoru skutečnost, že s ní zaměstnavatel rozvázal pracovní poměr protiprávně. S ohledem na odůvodnění pracovněprávních rozhodnutí Okresního soudu v Chebu a Krajského soudu v Plzni zdůraznila, že důvodem neplatnosti výpovědi z pracovního poměru nebyly nějaké formální závady, ale výpověď byla shledána neplatnou z důvodů věcných. V takovém případě má každý zaměstnanec právo, aby mu újma způsobená protiprávním postupem zaměstnavatele byla nahrazena. Dle jejího mínění tedy má právo na to, aby s ní bylo zacházeno stejně jako s ostatními celníky a aby jí byla přiznána stejná práva, která požívali od 1. 7. 1997 do dnešní doby.

Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížností napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný podal ke kasační stížnosti již pouze stručné vyjádření, v němž především odkázal na svoji předchozí argumentaci ve věci. Výslovně se pak zmínil pouze o námitce týkající se zprávy veřejného ochránce práv. Podotkl, že tato zpráva a okolnosti jejího vzniku nejsou předmětem soudního řízení, pročež námitky zpochybňující její obsah označil za bezpředmětné. Tato zpráva není v žalovaném rozhodnutí vůbec citována, tvořila pouze jeden z podkladových materiálů pro rozhodnutí. V ostatním se ztotožnil se závěry městského soudu, a proto kasační stížnost považoval za nedůvodnou.

V podání ze dne 22. 8. 2011 žalobkyně vyjádřila přesvědčení, že správní spis předložený žalovaným Nejvyššímu správnímu soudu není úplný. Žalobkyně proto předložila soudu kopie dokladů, které ve správním spise mají být obsaženy, ale nejsou. Označila také podklady, které předložený správní spis neobsahuje a které ona k dispozici nemá. Takový postup žalovaného označila za nepřípustný a účelový. Podání obsahovalo rovněž stručnou repliku k vyjádření žalovaného. Uvedla, že podkladový materiál pro závěrečnou zprávu veřejného ochránce práv obsahoval řadu nepravdivých informací a dokladů, k nimž neměla možnost se nijak vyjádřit a polemizovat s nimi. Trvala na tom, že uvedená zpráva nebyla výsledkem férového řízení, a nemohla být proto použita jako podklad pro rozhodnutí ve věci. Žádala Nejvyšší správní soud, aby k této argumentaci nepřihlížel.

K dotazu Nejvyššího správního soudu ohledně úplnosti předloženého správního spisu žalovaný sdělil, že soudu nepředkládal celý osobní spis stěžovatelky. Předložený správní spis neobsahuje písemnosti, které se k projednávané věci nevztahují a které nemohly nijak přispět ke zjištění skutkového stavu věci a ovlivnit rozhodování o předmětu žaloby. K takovým podkladům patří dle jeho názoru i ty, které předložila jako přílohu svého podání stěžovatelka. Její tvrzení, že správní spis není úplný, považoval za novum ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., a z toho důvodu je považoval za nepřípustné.

K tomuto sdělení se žalobkyně vyjádřila ještě v podání ze dne 14. 2. 2012. Ze sdělení žalovaného podle ní plyne, že skutečně prováděl výběr podkladů, které předložil jako správní spis. K takovému postupu však při předkládání spisů soudu nebyl oprávněn. Posouzení relevance jí předložených podkladů pro rozhodnutí ve věci ponechala na Nejvyšším správním soudu. Uvedla, že před vydáním prvoinstančního rozhodnutí ve věci byl spis tvořen jejím osobním spisem, který byl postupně doplňován, jak probíhala její jednání se služebními funkcionáři. Veškeré jí předložené doklady byly v té době ve spise

obsaženy (kromě potvrzení o délce zaměstnání z 2. 5. 2011 a s výjimkou podkladů datovaných po 8. 1. 2009). Nemůže tedy jít o žádné nové skutečnosti. Naopak předložený správní spis obsahuje doklad, který by jeho součástí být neměl. Jedná se o doporučení tehdejšího generálního ředitele žalovaného ze dne 17. 4. 2000 o taktickém postupu v předcházejícím soudním řízení, který byl založen zřejmě omylem. Stěžovatelka ještě dodala, že jí není znám obsah správního spisu, na jehož základě rozhodoval městský soud, tedy zda byl tento správní spis totožný s tím, který žalovaný předložil Nejvyššímu správnímu soudu. Připustila, že městský soud ve svém rozhodnutí vycházel z podstaty věci a že by zřejmě i při úplnosti správního spisu rozhodl stejně. Přestože je tedy tento rozsudek založen na argumentaci právní, neměla by tato být apriorní a neměla by se opírat o eklektický základ. V ostatním trvala na podané kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti z hlediska uplatněných stížních bodů, jakož i ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s. O věci usoudil následovně.

S ohledem na charakter jednotlivých stížních námitek považoval za vhodné zabývat se nejprve tou, kterou žalobkyně uplatnila jako poslední, tedy námitkou rozporu žalovaného rozhodnutí a kasační stížností napadeného rozsudku městského soudu s hmotným právem. Tato námitka totiž směřuje k podstatě věci, kterou je posouzení právní otázky, zda s ohledem na skutkový stav věci zanikl žalobkyni služební poměr k 31. 8. 1997 z důvodu uváděného žalovaným i krajským soudem, nebo zda služební poměr žalobkyně stále trvá z důvodů žalobkyní shora uvedených.

V souvislosti s tím Nejvyšší správní soud již pouze stručně opakuje z jeho pohledu rozhodující skutkové okolnosti věci. Žalobkyni byla dne 24. 10. 1996 dána Ministerstvem financí, Generálním ředitelstvím cel výpověď z pracovního poměru, který tak měl skončit k 31. 12. 1996. Dopisem ze dne 13. 1. 2004 žalobkyně sdělila Celnímu úřadu Cheb, že trvá na tom, aby byla nadále u celního úřadu zaměstnána. Rozsudkem Okresního soudu v Chebu ze dne 25. 7. 2005, č. j. 9 C 132/2003 - 216, který nabyl právní moci 18. 1. 2006, byla uvedená výpověď z pracovního poměru označena za neplatnou. V podáních ze dne 1. 3. 2006 a 7. 3. 2006 zaslala žalobkyně Celnímu ředitelství Plzeň vlastnoručně podepsaný text služební přísahy. Podáním ze dne 13. 3. 2006 požádala ředitele Celního ředitelství Plzeň, aby podle příslušných ustanovení zákona č. 186/1992 Sb. rozhodl o jejím ustanovení do funkce ke dni 1. 7. 1997 a o určení dalších náležitostí jejího služebního poměru k tomuto dni (hodnost, služební příjem, ostatní náležitosti) a následně aby rozhodl o jejím hodnostním a funkčním postupu, služebním příjmu a dalších náležitostech tak, jak o nich mělo být rozhodnuto podle platných předpisů až do dnešní doby. V podání ze dne 5. 12. 2008 adresovaném témuž služebnímu funkcionáři pak žalobkyně uvedla, že na shora podané žádosti trvá a dále žádá, aby služební funkcionář vydal podle příslušných právních předpisů veškerá rozhodnutí ve věci jejího služebního poměru, jak povinnost k jejich vydání a jejich obsah plynou z příslušných právních předpisů a věcně předcházejících rozhodnutí, a to od 1. 7. 1997 do současné doby. Současně požádala, aby jí bylo umožněno složit služební přísahu do rukou služebního funkcionáře.

Za rozhodující pro právní posouzení věci považuje Nejvyšší správní soud ustanovení čl. VI. bodu 1. a bodu 2 zákona č. 113/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., zákon č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 32/1957 Sb., o nemocenské péči v ozbrojených silách, ve zní pozdějších předpisů, zákon č. 88/1968 Sb., o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přídavcích na děti z nemocenského pojištění, ve zní pozdějších předpisů, a zákon České národní rady č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a to ve znění účinném od 1. 7. 1997 do 31. 12. 2006 (dále jen „zákon č. 113/1997 Sb.“). Podle bodu 1. se celníci, kteří jsou ke dni účinnosti tohoto zákona v pracovním poměru podle dosavadních předpisů, považují za celníky ve služebním poměru. Jestliže celník do dvou měsíců po nabytí účinnosti tohoto zákona nesloží služební přísahu, služební poměr zaniká. Dle bodu 2. se za složení služební přísahy podle odstavce 1 považuje složení přísahy podle dosavadních předpisů, jestliže do dvou měsíců po nabytí účinnosti tohoto zákona celník svým podpisem potvrdí text přísahy podle tohoto zákona.

Dle citovaného přechodného ustanovení tedy od 1. 7. 1997 došlo u dosavadních zaměstnanců celní správy ze zákona k transformaci jejich pracovních poměrů na poměry služební. Pokud však celník ve lhůtě dvou měsíců po nabytí účinnosti zákona č. 113/1997 Sb. (tedy od 1. 7. 1997), nesložil služební přísahu shora uvedeným způsobem, jeho služební poměr uplynutím uvedené lhůty, tedy k 31. 8. 1997, zanikl.

Uvedené ustanovení dopadalo na všechny celníky, kterým od 1. 7. 1997 vznikl služební poměr. Zákon č. 113/1997 Sb. nestanovil v tomto směru možnost jakýchkoliv výjimek. Každému celníkovi, který v uvedené lhůtě předepsaným způsobem služební přísahu nesložil, služební poměr skončil. Právě proto, že zákon č. 113/1997 Sb. nepřipustil výjimku, musí být jeho znění aplikováno i na skutkový stav případu žalobkyně. Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s právním závěrem městského soudu, že pokud žalobkyně v uvedené lhůtě služební přísahu nesložila (což je nesporný fakt, který nezpochybňuje ani sama žalobkyně), její služební poměr skončil dnem 31. 8. 1997. Na tomto závěru nemůže nic změnit skutečnost, že v tu dobu vedla žalobkyně u civilních soudů spor o neplatnost výpovědi z pracovního poměru.

Pokud rozsudek Okresního soudu v Chebu ze dne 25. 7. 2005, č. j. 9 C 132/2003 - 216, který označil uvedenou výpověď z pracovního poměru za neplatnou, nabyl právní moci 18. 1. 2006, působí sice jeho účinky ex tunc (tedy pracovní poměr žalobkyně ke dni 31. 12. 2006 nezanikl a ke dni 1. 7. 2007 se transformoval v poměr služební), ale právo žalobkyně složit služební přísahu se právní mocí uvedeného rozsudku s ohledem na citovaná zákonná ustanovení neobnovilo. Lhůta, v níž měla žalobkyně možnost složit služební přísahu, nenávratně uběhla. Pokud se žalobkyně snažila složit služební přísahu zasláním jejího vlastnoručně podepsaného znění služebnímu funkcionáři ve lhůtě dvou měsíců po nabytí právní moci shora citovaného rozsudku, nemohl takový úkon zánik služebního poměru žalobkyně k orgánům celní správy zhojit.

Jestliže tedy celní orgány s odkazem na uvedený právní závěr a tedy i na skutečnost, že služební poměr žalobkyně skončil dnem 31. 8. 1997, zamítly její shora uvedené žádosti,

nepostupovaly nezákonným způsobem. Stejně tak není nezákonným pro rozpor s hmotným právem napadený rozsudek městského soudu, který při posouzení otázky zda, případně kdy a z jakého důvodu skončil služební poměr žalobkyně, vycházel z téhož právního názoru.

Přisvědčit však Nejvyšší správní soud nemohl některým dalším názorům městského soudu, které v souvislosti s posouzením této právní otázky vyslovil. Nesouhlasí zejména s jeho tvrzením, že žalobkyně se ocitla v situaci, ve které se nachází, vlastním zaviněním, v důsledku své liknavosti, a že si dostatečným způsobem nestřežila svá práva. Dle Nejvyššího správního soudu naopak nebylo možno po žalobkyni spravedlivě požadovat, aby ve lhůtě od 1. 7. 1997 do 31. 8. 1997, zákonem předvídaným způsobem služební přísahu složila, jak jí městský soud vytkl. V té době platila výpověď ze služebního poměru, který skončil ke dni 31. 12. 1996, a soudní spor o neplatnost výpovědi byl teprve v počátku. Za této situace dle Nejvyššího správního soudu nelze dnes s odstupem času a při znalosti výsledku soudního sporu o neplatnost výpovědi po žalobkyni žádat, aby se v uvedené lhůtě o složení přísahy pokoušela, stejně jako si lze stěží představit, že by jí v té době příslušní služební funkcionáři složení služební přísahy umožnili a akceptovali je. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že současný skutkový a právní stav věci je výsledkem nezákonného postupu služebních funkcionářů proti žalobkyni v roce 1996, kdy dostala výpověď z pracovního poměru, která se ukázala neplatnou, byť až po mnoha letech. Jenom v důsledku toho bylo žalobkyni znemožněno složit v zákonem stanovené lhůtě řádným způsobem služební přísahu a v důsledku toho také její služební poměr ze zákona dnem 31. 8. 1997 zanikl.

S ohledem na shora uvedené ale dle Nejvyššího správního soudu nemohla žalobkyně s úspěchem měnit nápravu tohoto stavu způsobem, který je předmětem daného správního a soudního řízení, tedy tím, že by se domáhala po služebních funkcionářích vydání shora popsaných rozhodnutí, když by přitom vycházela z právního názoru, že její služební poměr u orgánů celní správy neskončil. Dle mínění Nejvyššího správního soudu však přichází v úvahu využití postupu dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejích činnosti (notářský řad), ve znění pozdějších předpisů. Tuto domněnku však činí Nejvyšší správní soud pouze obiter dictum, protože k jakýmkoliv podrobnějším úvahám, natož závěrům, nemá v tomto směru jako soud ve správním soudnictví pravomoc.

Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit ani zbývajícím stížním námitkám. Skutečnost, že správní spis obsahuje předmětnou zprávu veřejného ochránce práv, který se případem žalobkyně zabýval, rozhodně nemůže v důsledku znamenat porušení práva na spravedlivý proces. Je logické, pokud veřejný ochránce práv dotčeným celním orgánům svoji zprávu doručil, že byla založena do správního spisu týkajícího se věci jako jeden z podkladových materiálů. Tato skutečnost samozřejmě nezbavovala správní orgány a následně také krajský soud povinnosti formulovat své závěry ve věci a důvody, které je k nim vedly. Této povinnosti jak správní orgány, tak krajský soud dostály. Žádný z nich neodůvodnil své rozhodnutí tím způsobem, že by pouze odkázal na závěry veřejného ochránce práv, aniž by připojil své vlastní úvahy k dané problematice; ani odůvodnění přezkoumávaných rozhodnutí a kasační stížností napadeného rozsudku městského soudu

nespočívalo toliko v citaci závěrů závěrečné zprávy. Že správní orgány i krajský soud dospěly v podstatě ke stejným právním závěrům při hodnocení věci, je již věc jiná. Navíc se tyto závěry ukázaly správnými a v souladu se zákonem.

Žalobkyni dále vadilo, že výroky rozhodnutí správních orgánů neobsahují v rozporu s § 181 odst. 4 zákona o služebním poměru odkaz na obecně závazná rozhodnutí nebo interní služební předpisy, podle kterých bylo rozhodováno. Podle citovaného ustanovení obsahuje výrok rozhodnutí řešení otázky, která je předmětem rozhodování, ustanovení právního nebo služebního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto, popřípadě též rozhodnutí o povinnosti nahradit náklady řízení. V případě, že je účastníku ukládána povinnost k plnění, obsahuje rovněž lhůtu pro plnění.

Nejvyšší správní soud považuje za přínosné, věnovat se problematice náležitostí výroku správního rozhodnutí nejprve v obecnější rovině. Předně upozorňuje, že přestože zákon o služebním poměru hovoří ve shora citovaném ustanovení toliko o výroku, nelze dle právní teorie výrok správního rozhodnutí ztotožňovat s jeho výrokovou částí (srovnej také ustanovení § 68 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů). Odkazy na příslušná ustanovení právních předpisů, na jejichž základě bylo vydáno rozhodnutí, jsou tak typicky součástí právě výrokové části správního rozhodnutí (obecně nazývané také záhlaví či návětí rozhodnutí), nikoliv přímo součástí výroku coby nejdůležitější součásti správního aktu. K uvedené problematice se již Nejvyšší správní soud vyjadřoval například ve svém rozsudku ze dne 11. 1. 2012, č. j. 3 Ads 92/2011 - 118; dostupný na www.nssoud.cz; v němž mimo jiné uvedl: „*Zatímco na samotný výrok či na označení účastníků jsou kladena velmi přísná měřítka, u jiných údajů obsažených ve výrokové části rozhodnutí (resp. v jeho záhlaví či návětí) tomu tak není. Určitá nepřesnost či opomenutí některých údajů ve výrokové části (např. opomenutí nebo vada v odkazu na příslušné ustanovení právního předpisu) nemá sama o sobě vliv na zákonnost rozhodnutí, pokud jinak bylo vydáno v mezích zákonem stanovené kompetence a zákonem stanoveným způsobem a obsahovalo by ostatní podstatné náležitosti rozhodnutí. Zrušení rozhodnutí jen z tohoto důvodu by bylo přepjatým formalismem (srov. VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006. s. 401-405).*“ I kdyby tedy byla přezkoumávaná rozhodnutí správních orgánů postižena žalobkyní tvrzenou vadou, nezpůsobovala by sama o sobě nezákonnost těchto rozhodnutí, neboť žádnou jinou ze shora uvedených vad rozhodnutí netrpí.

V přezkoumávané věci bylo však na vydaná správní rozhodnutí nutno pohlížet ještě jinou optikou. Správní orgán prvního stupně totiž odkázal v záhlaví svého rozhodnutí na § 181 zákona o služebním poměru, žalovaný pak na § 190 odst. 8 téhož zákona. Vlastní výroky rozhodnutí pak žádné další odkazy na právní nebo služební předpis neobsahovaly. Při posouzení důvodnosti předmětné námitky se Nejvyšší správní soud musel v zásadě přiklonit k názoru městského soudu vyjádřenému v odůvodnění napadeného rozsudku. Skutečně nelze přehlédnout, že případ žalobkyně je jak po skutkové, tak po právní, stránce ojedinělý a výjimečný. Není proto divu, že ani zákon o služebním poměru, ani jemu předcházející zákon č. 186/1992 Sb., neobsahují hmotněprávní ustanovení, která by bylo možno přiléhavě vztáhnout na řešení daného případu. Pravdu má žalobkyně v tom, že není její povinností na taková ustanovení správní orgán nebo soud upozorňovat; jakékoliv výtky v tomto směru vůči její osobě nejsou na místě. Pokud však zákon, na základě něhož správní orgán rozhoduje, hmotněprávní ustanovení pamatující výslovně na projednávaný

skutkový a právní stav věci neobsahuje, nelze samozřejmě trvat na tom, aby výrok správního rozhodnutí zákonem předvídaný odkaz obsahoval. Ve shodě s názorem městského soudu Nejvyšší správní soud uzavírá, že pokud za této situace správní orgány obou stupňů odkázaly v záhlaví svých rozhodnutí alespoň na ta ustanovení zákona o služebním poměru, která v obecné rovině upravují rozhodovací činnost služebních funkcionářů, svým povinnostem vyplývajícím z ustanovení § 181 odst. 4 tohoto zákona dostály. Obsah výrokových částí správních rozhodnutí obou stupňů tedy v rozporu s požadavky vymezenými v citovaném ustanovení není. Takový postup správních orgánů, kterým navíc nedošlo ani k porušení žádného z procesních práv žalobkyně, tedy nelze považovat za projev jejich svévole.

Nejvyšší správní soud rozumí pocitům žalobkyně, která se cítí ukřivděna a má pocit persekuce a diskriminace, jak vyjádřila v poslední dosud neposouzené stížní námitce. S ohledem na shora uvedené však Nejvyšší správní soud konstatuje, že takový dojem objektivně nemohla způsobit přezkoumávaná rozhodnutí správních orgánů ani rozsudek městského soudu. Rozhodnutí správních orgánů ve věci neshledal Nejvyšší správní soud nezákonnými, ani řízení jejich vydání předcházející nebyla postižena vadami takové intenzity, jež by byly způsobilé mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé. Celní orgány v předmětném správním řízení, tedy v řízení, jímž se žalobkyně domáhala vydání shora uvedených rozhodnutí, vůči žalobkyni diskriminačně nepostupovaly, byť požadovaná rozhodnutí vydaly až po té, co žalobkyně musela požádat správní soudy o ochranu před nečinností správních orgánů dle § 79 a násl. s. ř. s. Jak už ale Nejvyšší správní soud uvedl shora, žalobkyně se ocitla v současně situaci především v důsledku nezákonného postupu služebních funkcionářů v době, kdy jí byla dána neplatná výpověď z pracovního poměru. V tomto momentu je nutno spatřovat příčinu současného stavu, který žalobkyně vnímá zcela pochopitelně jako nesprávný a nespravedlivý.

Pro úplnost považuje Nejvyšší správní soud za vhodné ještě zareagovat na polemiku žalobkyně a žalovaného ohledně úplnosti předloženého správního spisu. Předložený správní spis obsahoval všechny pro posouzení věci relevantní podklady a Nejvyšší správní soud tak mohl rozhodovat na základě dostatečně a nesporně zjištěného skutkového stavu věci. Samozřejmě pečlivě přihlédl i k obsahu příloh, které mu v řízení předložila žalobkyně. Ty však sloužily víceméně k dokreslení vztahů mezi oběma stranami, jak se v průběhu let vyvíjely, zásadní význam pro posouzení dané věci však neměly.

Protože kasační stížnost neshledal důvodnou, Nejvyšší správní soud ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Žalobkyně coby stěžovatelka nedosáhla v řízení procesního úspěchu, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 120, § 60 odst. 1 s. ř. s.). Pokud jde o žalovaného, pak ten úspěch ve věci měl, ale ze soudního spisu nevyplývá, že by mu nějaké náklady v souvislosti s řízením o kasační stížnosti vznikly.

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

V Brně 4. dubna 2012

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu

3 Ads 72/2011- 102

O P R A V N É U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl předsedou senátu JUDr. Jaroslavem Vlašínem v právní věci žalobkyně: **J. S.,** zast. JUDr. Janem Vydrou, advokátem se sídlem Hošťálkova 1b, Praha 6, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel,** se sídlem Praha 4, Budějovická 1387/7, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 12. 2010, č. j. 9 Ca 234/2009 - 39,

takto:

Záhlaví rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. dubna 2012, č. j. 3 Ads 72/2011 - 88, se opravuje takto: slova „o přezkoumání rozhodnutí žalovaného“ se nahrazují slovy „o přezkoumání rozhodnutí generálního ředitele Generálního ředitelství cel“.

O d ů v o d n ě n í :

Nejvyšší správní soud vydal ve shora označené věci dne 4. dubna 2012 rozsudek pod č. j. 3 Ads 72/2011 - 88. Žalobkyně podáním ze dne 5. 5. 2012 upozornila Nejvyšší správní soud, že v rubrice tohoto rozsudku je uvedeno nesprávné označení žalovaného. Tím dle jejího názoru není Generální ředitelství cel, jak je uvedeno v záhlaví rozsudku, ale generální ředitel Generálního ředitelství cel, protože ten vydal rozhodnutí, které je předmětem přezkumu (ze dne 11. 6. 2009, č.j. 6015-5/2009-900000-30). Dle žalobkyně je

tak v rubrice rozsudku nesprávně uveden jak žalovaný, tak rozhodnutí, které bylo předmětem přezkumu. Vyjádřila názor, že k uvedenému pochybení došlo zřejmě v důsledku omylu při vyhotovování rozsudku, v čemž s ohledem na obsah rozsudku spatřovala chybu v psaní ve smyslu § 54 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Žádala proto, aby předseda senátu tuto zjevnou nesprávnost v rozsudku opravil.

Dle § 54 odst. 4 s. ř. s. předseda senátu opraví v rozsudku i bez návrhu chyby v psaní a počtech, jakož i jiné zjevné nesprávnosti. Týká-li se oprava výroku, vydá o tom opravné usnesení a může odložit vykonatelnost rozsudku do doby, dokud opravné usnesení nenabude právní moci.

Předseda senátu musel dát návrhu žalobkyně za pravdu, i když pouze částečně. S ohledem na obsah žaloby, obsah přezkoumávaného rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 12. 2010, č. j. 9 Ca 234/2009 - 39, obsah kasační stížnosti i obsah odůvodnění předmětného rozsudku Nejvyššího správního soudu, je nesporné, že předmětem soudního přezkumu v dané věci bylo rozhodnutí generálního ředitele Generálního ředitelství cel ze dne 11. 6. 2009, č.j. 6015-5/2009-900000-30. Pokud je ale v záhlaví rozsudku Nejvyššího správního soudu jako žalovaný označeno Generální ředitelství cel, nejedná se o chybu v psaní ani o zjevnou nesprávnost. Komu v takových případech přísluší postavení žalovaného je totiž teoreticko-právní otázkou, která doposud nebyla v úplnosti zodpovězena ani soudní judikaturou (srovnej ustanovení § 1 odst. 3 a ustanovení § 2 odst. 6 zákona o služebním poměru). Nejvyšší správní soud tak (ve shodě s Městským soudem v Praze) považoval za žalovaného Generální ředitelství cel. Označení žalovaného v záhlaví dotčeného rozsudku Nejvyššího správního soudu tak z toho důvodu nespadá do kategorie zjevné nesprávnosti ve smyslu § 54 odst. 4 s. ř. s., a proto nebylo možno v tomto bodu žádosti o opravu rozsudku vyhovět.

Záhlaví rozsudku tak obsahuje zjevnou nesprávnost pouze ohledně přesného označení rozhodnutí, které bylo předmětem soudního přezkumu. Nejednalo se totiž, jak už je uvedeno shora, o přezkoumání rozhodnutí „žalovaného", ale o přezkoumání rozhodnutí „generálního ředitele Generálního ředitelství cel". Uvedené skutečnosti odpovídá i formulace záhlaví rozsudku Městského soudu v Praze.

Tuto zjevnou nesprávnost proto předseda senátu ve smyslu ustanovení § 54 odst. 4 s. ř. s. opravným usnesením opravil.

Pro úplnost nutno dodat, že pokud se v odůvodnění rozsudku hovoří o rozhodnutí žalovaného, je i po provedené opravě z kontextu celého rozsudku nepochybně zřejmé, že se jedná o rozhodnutí, které bylo předmětem přezkumu, tedy o rozhodnutí generálního ředitele Generálního ředitelství cel ze dne 11. 6. 2009, č.j. 6015-5/2009-900000-30.

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

V Brně 17. května 2012

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu