



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **Ing. J. J.**, zast. Mgr. Markem Šimákem, advokátem, se sídlem Havlíčkova 15, Praha 1, proti žalovanému: **státní tajemník v Ministerstvu obrany**, se sídlem náměstí Svobody 471/4, Praha 6, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 8. 2022, č. j. 9 A 86/2021-42,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4.114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Marka Šimáka.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Shrnutí předcházejícího řízení**

[1] Žalobkyně jakožto státní zaměstnankyně Ministerstva obrany (dále jen „ministerstvo“) ve služebním poměru byla rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 6 ze dne 2. 6. 2020, sp. zn. 1 T 15/2019, ve spojení s rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 9. 9. 2020, sp. zn. 61 To 521/2020, uznána vinnou ze spáchání přečinu podvodu podle § 209 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“). Odsuzující rozsudek nabyl právní moci dne 9. 9. 2020, přičemž žalobkyně proti němu podala dovolání.

[2] Dne 8. 10. 2020 vyhotovil žalovaný záznam pod č. j. 2349299-2/2020-7542, kterým bylo žalobkyni oznámeno, že vzhledem k jejímu pravomocnému odsouzení došlo ke dni 9. 9. 2020 ke skončení jejího služebního poměru ze zákona podle § 74 odst. 1 písm. a)

zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní službě“).

[3] Dne 10. 2. 2021 vydal Nejvyšší soud usnesení pod sp. zn. 8 Tdo 75/2021, kterým zrušil uvedené rozsudky trestních soudů obou stupňů a přikázal Obvodnímu soudu pro Prahu 6, aby věc v potřebném rozsahu znovu projednal a rozhodl. Obvodní soud pro Prahu 6 následně rozsudkem ze dne 5. 5. 2021, sp. zn. 1 T15/2019, zprostil žalobkyni obžaloby v plném rozsahu. Uvedené zprošťující rozhodnutí nabylo právní moci dne 7. 6. 2021.

[4] Dne 30. 6. 2021 učinila žalobkyně u žalovaného podání, ve kterém žádala, aby řízení ve věci jejího služebního poměru bylo obnoveno. Žalobkyně se domnívala, že vzhledem k jejímu zproštění je zde dán důvod k obnově řízení podle § 100 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Žalovaný žádost žalobkyně rozhodnutím ze dne 12. 8. 2021, č. j. SpMO 33329-7/2021-7542, zamítl, jelikož dospěl k závěru, že zde není, resp. nebylo řízení, které by mohlo být obnoveno. Služební poměr žalobkyně u ministerstva totiž skončil na základě zákona pro naplnění důvodu podle § 74 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě, a nikoli na základě rozhodnutí, které by bylo výsledkem vedeného řízení ve věci. K tomu zároveň žalovaný dodal, že služební poměr žalobkyně skončil v souladu s právními předpisy, přičemž za současné právní úpravy na tomto stavu nemění nic ani skutečnost, že pravomocné odsuzující rozhodnutí bylo následně zrušeno a žalobkyně byla zproštěna obžaloby.

[5] Po obdržení výše uvedeného zamítavého rozhodnutí o žádosti o obnovu řízení podala žalobkyně k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu na ochranu před nezákonným zásahem ze strany žalovaného. Městský soud o podané žalobě rozhodl rozsudkem ze dne 17. 8. 2022, č. j. 9 A 86/2021-42, přičemž ji shledal důvodnou.

[6] Městský soud v první řadě dospěl k závěru, že podaná žaloba je přípustná. Dovodil totiž, že záznam ze dne 8. 10. 2020 ve spojení se skončením služebního poměru, resp. bráněním ve výkonu služby představuje trvajícím zásahem do práv žalobkyně, které v daném případě právní řád nenabízí žádný jiný právní prostředek ochrany ve smyslu § 85 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.). Obnova řízení podle § 100 správního řádu takovým právním prostředkem ochrany není a navíc v nastalé situaci tento institut ani nebylo možné aplikovat, a to z důvodu absence správního rozhodnutí ve věci a „obnovitelného“ správního řízení.

[7] Dále městský soud přisvědčil žalobkyni, že již neexistuje zákonný důvod pro skončení jejího služebního poměru podle § 74 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě. Vycházel přitom v souladu s § 87 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového stavu zjištěného ke dni jeho rozhodnutí, o němž nebylo mezi účastníky řízení sporu. Jelikož po odpadnutí zákonného důvodu nedošlo k obnově služebního poměru žalobkyně, dopustil se žalovaný nezákonného zásahu.

[8] Městský soud dal následně zapravdu žalovanému, že právní úprava zákona o státní službě ani jiného zákona neobsahuje žádnou nápravu stavu pro typ případu, který nyní u žalobkyně nastal. Shledal však, že zákon o státní službě obsahuje normu upravující

pokračování

nápravu stavu u podobného typu případu a pomocí analogie legis předmětnou mezeru v zákoně vyplnil. Konkrétně městský soud použil pravidlo stanovené v § 75 odst. 1 zákona o státní službě, které dopadá na případ, kdy služební poměr státního zaměstnance skončí na základě pravomocného rozhodnutí správního orgánu a následně je toto rozhodnutí o skončení služebního poměru zrušeno pro nezákonnost. V takovém případě služební poměr státnímu zaměstnanci neskončil a má nárok na plat ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o skončení služebního poměru, a to až do doby jeho zařazení zpět k výkonu služby. Není přitom podstatné, zda o skončení služebního poměru bylo vydáno rozhodnutí nebo jiný správní akt (záznam), nýbrž následně vyjevená shodná skutečnost, že služební poměr dotyčného skončit neměl. V případě žalobkyně by se tedy mělo postupovat obdobně.

[9] S ohledem na uvedené proto městský soud rozhodl o tom, že zásah žalovaného vůči žalobkyni provedený záznamem o skončení služebního poměru ze zákona ze dne 8. 10. 2020 je nezákonný, zakázal žalovanému pokračovat v bránění výkonu služby žalobkyni ve služebním poměru, přikázal mu obnovit stav před nezákonným zásahem a uložil mu povinnost uhradit žalobkyni náklady řízení.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[10] Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které namítl, že podaná žaloba na ochranu před nezákonným zásahem měla být městským soudem odmítnuta pro nepřipustnost. Žalobkyně se totiž před podáním žaloby mohla domáhat ochrany jiným právním prostředkem, a to žádostí o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu. O této žádosti by pak stěžovatel musel vydat správní rozhodnutí, přičemž by bylo rozhodnuto o tom, zda služební poměr žalobkyně u ministerstva trvá či skončil. Touto možností se však městský soud v napadeném rozsudku vůbec nezabýval.

[11] Stěžovatel brojil také proti závěru, že se svým jednáním dopustil zásahu do práv žalobkyně. Připomněl, že služební poměr žalobkyně skončil ze zákona, a následně jím vydaný záznam tudíž neměl na trvání jejího služebního poměru žádný vliv. Městský soud proto neměl pravomoc o podané žalobě vůbec rozhodnout.

[12] Dále stěžovatel rozporoval použití analogie městským soudem na případ žalobkyně. Podle jeho názoru není v daném případě možné analogii vůbec aplikovat. Ustanovení § 75 zákona o státní službě totiž upravuje situaci, kdy se pochybení při skončení služebního poměru dotyčné osoby dopustil správní orgán, který je proto odpovědný za nastalý stav, jenž je potřeba zhojit. V projednávaném případě se však do nastalé situace dostal stěžovatel jakožto správní orgán bez svého pochybení.

[13] Navíc právní úprava obsahující nápravu skončeného právního vztahu ze zákona chybí i na jiném místě právního řádu, a to v případě okamžitého zrušení pracovního poměru zaměstnavatelem podle § 55 odst. 1 písm. a) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), tj. z důvodu pravomocného odsouzení zaměstnance pro úmyslný trestný čin. Nejvyšší soud se vyjádřil k situaci, kdy po skončení pracovního poměru dojde ke zrušení předmětného odsuzujícího rozhodnutí,

příčemž uvedl, že k obnovení pracovního poměru nedojde. Služební poměr má s pracovním poměrem obdobné prvky, a proto by ani v případě žalobkyně nemělo dojít k jeho obnově.

[14] Podle stěžovatele se v daném případě ani nejedná o mezeru v zákoně, jež má být vyplněna, a žalobkyně se tak měla domáhat náhrady škody podle 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 jejich činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci“).

[15] Stěžovatel rovněž vytkl městskému soudu, že se nezabýval otázkou, kdo by měl žalobkyni doplatit plat, na který vzniká podle § 75 zákona o státní službě nárok. V souvislosti s využitím analogie se totiž u daného ustanovení zabýval pouze částí týkající se návratu do služby a nikoli částí týkající se doplacení platu, což měl také učinit. Není přitom žádoucí, aby stěžovatel nesl náklady spojené se zrušením odsuzujícího rozhodnutí, když situaci nemohl nijak ovlivnit. Z napadeného rozsudku pak ani nevyplývá, zda služební poměr žalobkyně trval po celou dobu či zda došlo k jeho skončení a následně obnovení k určitému datu.

[16] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil nadepsaný rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[17] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobkyně uvedla, že žádost o určení právního vztahu není jiným právním prostředkem ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s. Výsledkem následného řízení by totiž bylo správní rozhodnutí, přičemž důvodem nepřípustnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem podle § 85 s. ř. s. je pouze nevyužití jiného právního prostředku, jehož výsledkem není správní rozhodnutí. Je tomu tak proto, že v opačném případě by žalobkyně nemohla uplatnit žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, nýbrž by musela podat žalobu proti správnímu rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s.

[18] V otázce posouzení jednání stěžovatele jako nezákonného zásahu se žalobkyně zcela ztotožnila s názorem městského soudu a odkázala na příslušné pasáže jeho rozsudku.

[19] Dále žalobkyně uvedla, že chybějící právní úpravu ve věci nápravy nesprávně skončeného služebního poměru ze zákona považuje za tzv. otevřenou mezeru v právu, která má být vyplněna prostřednictvím analogie za pomoci skutkově nejbližšího ustanovení. Tím je předmětný § 75 zákona o státní službě, který městský soud správně použil.

[20] Žalobkyně také sdělila, že srovnání skončení služebního poměru s § 55 odst. 1 písm. a) zákoníku práce nepovažuje za přílehlavé. Jedná se totiž o zcela jinou právní normu, která není subsidiární k zákonu o státní službě, jelikož ten obsahuje komplexní úpravu služebního poměru.

[21] K otázce uhrazení chybějícího platu pak stěžovatelka uvedla, že z napadeného rozsudku je evidentní, že chybějící plat jí má uhradit správní orgán, u kterého je ve

pokračování

služebním poměru. Stejně tak je z něho zřejmé, že její služební poměr u příslušného správního orgánu (ministerstva) nikdy neskončil.

[22] S ohledem na uvedené navrhla žalobkyně zamítnutí kasační stížnosti pro její nedůvodnost.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že ji podává z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[24] Podle písm. a) zmíněného ustanovení *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*. Podle písm. d) téhož ustanovení *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*.

[25] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu. Za nepřezkoumatelná jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. července 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Tato kritéria rozsudek městského soudu splňuje. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí opřené o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výrocích jeho rozhodnutí. Stěžovatel navíc ani nesdělil, z jakého konkrétního důvodu považuje rozsudek městského soudu za nepřezkoumatelný a jen v závěru kasační stížnosti obecně uvedl, že uvedených důvodů považuje napadený rozsudek rovněž za nepřezkoumatelný, aniž by tyto důvody jakkoli odlišil od důvodů tvrzené nezákonnosti rozsudku. Je přitom zřejmé, že pro totožné důvody nemůže Nejvyšší správní soud shledat napadený rozsudek nepřezkoumatelným a zároveň nezákonným.

[26] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. není dán. Jelikož rozsudek městského soudu není nepřezkoumatelný, zabýval se Nejvyšší správní soud dále námitkami stěžovatele, které obsahově brojí proti nezákonnosti napadeného rozsudku pro nesprávné právní posouzení věci.

[27] V řešeném případě není mezi účastníky sporný skutkový stav, nýbrž jen to, zda se stěžovatel svým jednáním dopustil zásahu, případně zda se mohla žalobkyně proti tomuto zásahu bránit prostřednictvím jiných právních prostředků, a zda je tento zásah nezákonný. Posledním, avšak neméně zásadním sporným bodem mezi účastníky je pak způsob řešení nastalé situace.

[28] Podle § 74 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě, *služební poměr skončí v případě, kdy byl státní zaměstnanec pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin nebo byl pravomocně odsouzen pro trestný čin proti pořádku ve věcech veřejných z nedbalosti anebo byl pravomocně odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, dnem nabytí právní moci rozsudku.*

[29] Podle § 82 s. ř. s., *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[30] Podle § 85 s. ř. s., *je žaloba nepřijatelná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.*

[31] Předně Nejvyšší správní soud musí zodpovědět otázku, zda lze v nyní řešeném případě jednání stěžovatele kvalifikovat jako zásah do práv žalobkyně ve smyslu § 82 s. ř. s. Stěžovatel se domnívá, že jeho jednání (vydání záznamu o skončení služebního poměru) nebylo zásahem, jelikož služební poměr žalobkyně skončil ze zákona, a nelze tak proti němu brojit před správním soudem. Naproti tomu žalobkyně souhlasí s městským soudem, že předmětný záznam ve spojení s vyvolaným faktickým stavem (skončením služebního poměru a následným neobnovením služebního poměru po odpadnutí zákonného důvodu) zásahem je.

[32] Odpověď na položenou otázku lze vyčíst z judikatury Nejvyššího správního soudu, který zákonnost podání správní žaloby na ochranu před nezákonným zásahem v podobných případech aproboval (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2020, č. j. 8 Ads 222/2020-46, či ze dne 4. 2. 2021, č. j. 1 Ads 477/2020-36). Nejvyšší správní soud sice ve zmíněných rozsudcích výslovně nepotvrdil, že vydání záznamu (oznámení či vyrozumění) o skončení služebního poměru ze zákona a následné bránění dotyčnému ve výkonu služby představuje zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., avšak implicitně je to z nich zcela zřejmé. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře mnohokrát konstatoval, že zásah ze strany správního orgánu *může mít různou formu, např. omezení osobní svobody, útok proti tělesné integritě, donucení k opuštění určitého místa, donucení něčeho se zdržet, apod.*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2005, č. j. 7 Afs 84/2004-84). Předmětný zásah tedy může mít různou formu a různý dopad do sféry práv zasažené osoby, přičemž posouzení jednání stěžovatele jako zásahu do současné koncepce tohoto termínu zapadá. Tento závěr je i v souladu s podstatou správního soudnictví, které proto, aby bylo skutečně účinné, nesmí ponechat zcela bez soudní ochrany žádnou z forem činností správních orgánů. Posuzované jednání stěžovatele spočívajícího ve vydání záznamu o skončení služebního poměru žalobkyně a následné jeho jednání v souladu s tímto záznamem tedy představuje zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

[33] Stěžovatel dále namítl, že se žalobkyně měla bránit proti jeho zásahu prostřednictvím jiného právního prostředku ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s., a to konkrétně žádostí o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu. Využitím tohoto přednostního právního prostředku se městský soud nezabýval, a proto shledal žalobu nesprávně přípustnou.

pokračování

Žalobkyně řízení o určení právního vztahu nepovažuje za jiný právní prostředek ochrany, jelikož jeho výsledkem by bylo správní rozhodnutí.

[34] Městský soud se ve svém rozsudku přípustností podané žaloby v souvislosti s využitím řízení o určení právního vztahu samostatně výslovně nezabýval. Učinil tak nepochybně s ohledem na to, že stěžovatel nepřípustnost žaloby z daného důvodu v řízení před městským soudem nenamítal, nýbrž tak učinil až v kasační stížnosti. Městský soud řešil v této souvislosti samostatně pouze povahu namítané obnovy řízení a souhrnně konstatoval, že právní řád žalobkyni nenabízí jiný právní prostředek ochrany, jež byla povinna před podáním žaloby využít.

[35] Nejvyšší správní soud připomíná, že podle § 85 s. ř. s. má žaloba na ochranu před nezákonným zásahem povahu subsidiární, přičemž tato subsidiarita má dvojí charakter. Za prvé se žalobce může domáhat ochrany u soudu teprve poté, co před správními orgány marně vyčerpá jemu dostupné prostředky nápravy situace, pro niž žádá poskytnout soudní ochranu, a za druhé mají před zásahovou žalobou přednost ostatní žalobní typy. Nutnost vyčerpat dostupné prostředky nápravy před správními orgány je však dána pouze za předpokladu, že se jedná o prostředky efektivní. *„Soudní ochrana nastupuje tehdy a tam, kde ochranné prostředky ve veřejné správě k dispozici nejsou, nebo sice jsou, ale nedošlo jejich použitím ke zjednání nápravy, případně i tam, kde takové prostředky nejsou dostatečně efektivní a soudní ochranu odsouvají v čase tak, že ji vlastně činí toliko formální“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42).

[36] Žalobkyně se domnívá, že nebylo její povinností využít obrany prostřednictvím řízení o určení právního vztahu, jelikož by výsledkem tohoto řízení bylo správní rozhodnutí. Tento názor je mylný. Forma výsledku vzešlá z právního prostředku ochrany není rozhodná pro to, zda se v tom konkrétním případě jedná o jiný právní prostředek ve smyslu § 85 s. ř. s., jenž je potřeba primárně využít, nýbrž pouze pro určení žalobního typu, prostřednictvím kterého se může dotčená osoba následně domáhat ochrany ve správním soudnictví. Jinak řečeno, v souladu s § 85 s. ř. s. je nutné využít i ty jiné právní prostředky ochrany, jejichž výsledkem je samostatně projednatelné rozhodnutí.

[37] Dále musí Nejvyšší správní soud uznat, že argumentace stěžovatele v daném bodě není zcela irelevantní. Odborná literatura k § 74 odst. 1 zákona o státní službě uvádí, že *„komentovaný paragraf neřeší procesní či administrativní stránku skončení služebního poměru ze zákona (ex lege). V zájmu právní jistoty osoby, které skončil - či dle služebního orgánu měl skončit - ze zákona služební poměr je, aby byla taková skutečnost autorizována. S ohledem na veřejnoprávní charakter služebního poměru je možné z tohoto důvodu vyjít ze správního řádu a v případě potřeby vydat osvědčení či jinak označený úkon podle části čtvrté správního řádu o tom, že služební poměr ze zákona skončil, případně vydat rozhodnutí podle § 142 správního řádu v řízení o určení právního vztahu (viz Pichrt, J. a kol. Zákon o státní službě. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015, komentář k § 74, dostupný z právního informačního systému ASPI). Nejvyšší správní soud pak pojetí řízení o určení právního vztahu charakterizoval v rozsudku ze dne 7. 2. 2018, č. j. 9 As 330/2016-192, následovně: „Řízení o určení právního vztahu je typicky určeno k vyřešení otázek hmotného práva, které dosud nebyly předmětem autoritativního vyřešení ze strany veřejné správy (v řízení o určení právního vztahu je např. možno posuzovat existenci veřejně přístupné účelové komunikace, která se odvíjí*

*od naplnění faktických znaků). V řízení o určení právního vztahu je obecně možno podrobovat dokazování skutečnosti, které se odebraly před značnou dobou, půjde-li o skutečnosti, které měly vliv na vznik, změnu či zánik právních vztahů, jež jsou předmětem řízení o určení právního vztahu. Absence lhůty pro možnost zahájit řízení o určení právního vztahu má hluboký význam tam, kde předmětem tohoto řízení jsou otázky dosud autoritativně nevyřešené ze strany veřejné správy, ale jejichž vyřešení je nezbytné k uplatnění práv dotčených osob. Řízení o určení právního vztahu však nemůže sloužit k přezkumu výsledku činnosti správních orgánů, se kterým zákon spojuje další účinky.“ Z obojího lze dovodit, že využití řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu může mít v souvislosti se skončením služebního poměru ze zákona své opodstatnění.*

[38] Podle Nejvyššího správního soudu vztah mezi danými instituty nepochybně je, přičemž judikatura nevyklučuje, že za určitých okolností může být žádost podle § 142 odst. 1 správního řádu považována za vhodný prostředek ochrany práv osoby, jehož využití má přednost před podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014-52).

[39] I v případech podobných nyní řešenému si lze představit, že samotné určení právního vztahu v důsledku podané žádosti podle § 142 odst. 1 správního řádu může vést k poskytnutí potřebné ochrany dotčené osobě. Nicméně Nejvyšší správní soud nepovažuje v případě stěžovatelky nevyčerpání tohoto právního prostředku před podáním žaloby za vadu, která by způsobovala nepřipustnost podané žaloby, a to z důvodu zřejmé neefektivity tohoto prostředku v nastalé situaci.

[40] Nejvyšší správní soud nepochybuje o tom, že stěžovatel měl ještě před podáním žádosti o obnovu řízení ze strany žalobkyně povědomí o tom, že pravomocné rozhodnutí o odsouzení žalobkyně za úmyslný trestný čin bylo zrušeno a že následně byla žalobkyně zproštěna obžaloby. Přesto však stěžovatel neprojevil vůli k zařazení žalobkyně zpět do služby. Již z tohoto je patrný názor stěžovatele na existenci, resp. trvání předmětného právního vztahu (služebního poměru žalobkyně). Navíc, i kdyby žalobkyně podala formalizovanou žádost o určení právního vztahu před podáním žaloby k městskému soudu, lze podle názoru Nejvyššího správního soudu předvídat, že by tato žádost nebyla obsahově příliš odlišná od jí podané žádosti o obnovu řízení. Stejně tak lze již z obsahu rozhodnutí o žádosti o obnovu řízení předvídat, jakou podobu by mělo případné rozhodnutí o určení právního vztahu. Ačkoliv tedy žalobkyně příslušnou žádost formálně nepodala, lze hodnocení stavu stěžovatelem uvedené v rozhodnutí ve věci obnovy řízení materiálně považovat za akt, kterým ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu určil, že služební poměr žalobkyně netrvá. Požadovat proto po žalobkyni v situaci před podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem ještě podání žádosti o určení právního vztahu by bylo z hlediska ochrany jejích práv neefektivní, přičemž nastalé správní řízení by bylo pouze formální záležitostí, která odsouvá poskytnutí soudní ochrany v čase.

[41] V otázce nezákonnosti zásahu ze strany stěžovatele se pak Nejvyšší správní soud shoduje s názorem městského soudu, avšak nesouhlasí s řešením nastalého stavu. Nejvyšší správní soud souhlasí, že stěžovatel nejprve správně s ohledem na nabytí právní moci odsuzujícího rozsudku vydal záznam o skončení služebního poměru žalobkyně a jednal

pokračování

podle nastalého stavu. Následně však došlo ke zrušení odsuzujícího rozsudku a poté ke zproštění žalobkyně obžaloby, což měl vzít stěžovatel pro své další jednání vůči žalobkyni také v potaz, ale nesprávně tak neučinil. Stěžovatel vůbec nerefletoval, že zrušovací rozhodnutí dovolacího soudu mělo účinky *ex tunc*, kdy pravomocné rozhodnutí soudu bylo zrušeno a ve věci nastal procesní stav (fikce), že se na zrušené rozhodnutí hledí, jako by nikdy nebylo vydáno (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 1. 6. 2015, č. j. 25 Cdo 896/2015). Jelikož se na odsuzující rozhodnutí hledí, jako by nikdy nebylo vydáno, a nemělo tudíž žádné účinky, hledí se na služební poměr žalobkyně, jako by nikdy neskončil. Nastalá situace, kdy pro skončení služebního poměru žalobkyně není zákonný důvod a stěžovatel i přesto nedůvodně brání žalobkyni ve výkonu služby, je nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s.

[42] K analogii použité městským soudem za účelem vyplnění mezery v zákoně o státní službě a napravení nezákonného stavu Nejvyšší správní soud uvádí, že takový postup nebyl na místě. Zákon o státní službě totiž obsahuje pravidlo, které je na nastalý skutkový stav přímo aplikovatelné, a to v § 70 odst. 1 zákona o státní službě.

[43] Podle § 48 odst. 1 zákona o státní službě, *státní zaměstnanec se na základě usnesení o zahájení trestního stíhání pro úmyslný trestný čin nebo trestný čin proti pořádku ve věcech veřejných z nedbalosti zproští výkonu služby až do skončení trestního stíhání. Státní zaměstnanec se dále zproští výkonu služby, byl-li vzat do vazby, a to po dobu jejího trvání. Na návrh kárné komise může být státní zaměstnanec dále zproštěn výkonu služby, bylo-li proti němu zahájeno kárné řízení pro důvodné podezření ze spáchání zvlášť závažného kárného provinění, pokud by jeho ponechání ve výkonu služby ohrožovalo řádný výkon služby nebo opatřování podkladů pro rozhodnutí v kárném řízení, a to až do skončení kárného řízení, nepomine-li důvod, pro který byl státní zaměstnanec výkonu služby zproštěn, dříve.*

[44] Podle § 70 odst. 1 zákona o státní službě, *se státní zaměstnanec po odpadnutí důvodu změny služebního poměru podle § 47, 48, 63, 64, 67a nebo 69 zařadí k výkonu služby na jeho původní služební místo; obdobně to platí po skončení zařazení mimo výkon služby pro pozastavení služby z důvodu výkonu vojenského cvičení nebo mimořádné služby nebo výkonu funkce poslance, senátora, poslance Evropského parlamentu, člena vlády, náměstka člena vlády nebo uvolněného člena zastupitelstva.*

[45] Nejvyšší správní soud uvádí, že žalobkyně byla na základě usnesení policejního orgánu o zahájení trestního stíhání č. j. VP-238-43/TČ-2018-820122 ze dne 20. 9. 2018 rozhodnutím stěžovatele č. j. 2348804-2/2018-7542 ze dne 26. 9. 2018 zproštěna výkonu služby v souladu s § 48 odst. 1 zákona o státní službě. V režimu zproštění výkonu služby pak žalobkyně původně byla až do dne 9. 9. 2020, kdy nabyl právní moci odsuzující rozsudek, na základě něhož došlo k naplnění důvodu pro skončení služebního poměru žalobkyně ze zákona podle § 74 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě. Vzhledem k tomu, že se na předmětný odsuzující rozsudek vlivem jeho zrušení dovolacím soudem hledí, jako by nikdy nebyl vydán, se však i na služební poměr žalobkyně pohlíží tak, jako by ze zákona nikdy neskončil. Proto byla žalobkyně až do nabytí právní moci zprošťujícího rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 6 v režimu zproštění výkonu služby a následně měla být v souladu s § 70 odst. 1 zákona o státní službě zařazena zpět k výkonu služby, k čemuž nedošlo (Nejvyšší správní soud ponechává stranou fakt, že žalobkyně byla

v mezidobí zařazena mimo výkon služby z důvodu čerpání mateřské a rodičovské dovolené, jelikož tato skutečnost neměla na trvání jejího služebního poměru vliv). Právě zmíněné nezařazení žalobkyně zpět k výkonu služby, resp. bránění jí ve výkonu služby i po nabytí právní moci zprošťujícího rozsudku je přitom stěžejním projevem nezákonnosti zásahu stěžovatele a tento stav musí být napraven.

[46] Vzhledem k uvedenému tedy městský soud neměl za účelem nápravy nastalého stavu použít analogii s § 75 odst. 1 zákona o státní službě, nýbrž měl vycházet z právní úpravy zakotvené v § 70 odst. 1 zákona o státní službě.

[47] Jelikož Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že použití analogie městským soudem nebylo na místě a stěžovatel má napravit nastalý stav podle § 70 odst. 1 zákona o státní službě, je nadále bezpředmětné zabývat se kasačními námitkami, které se týkají srovnání pracovního poměru se služebním poměrem a použití zákona o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci. Zároveň je z výše uvedeného zřejmé, že posuzovaný služební poměr žalobkyně u ministerstva nikdy neskončil, a tedy nadále trvá.

[48] Co se týká úhrady chybějícího platu žalobkyni, tak k tomu Nejvyšší správní soud odkazuje na § 48 odst. 4 zákona o státní službě, podle kterého *„pokud státní zaměstnanec nebyl pro trestný čin uvedený v odstavci 1 pravomocně odsouzen, jeho trestní stíhání nebylo podmíněně zastaveno ani nebylo rozhodnuto o schválení narovnání a zastavení trestního stíhání, popřípadě nebylo-li státnímu zaměstnanci v kárném řízení uděleno kárné opatření podle § 89 odst. 2 písm. c) nebo d), zkrácení jeho platu se mu po skončení trestního stíhání nebo po skončení kárného řízení doplatí.“* Pokud tedy žalobkyni nebyl doplacen zkrácený plat ani jí nebyl vyplacen žádný plat po 9. 9. 2020, musí jej stěžovatel ve smyslu citovaného ustanovení žalobkyni doplatit, a to od počátku zproštění žalobkyně výkonu služby, resp. od počátku zkrácení jejího platu do doby zařazení žalobkyně zpět k výkonu služby.

[49] Lze tedy shrnout, že městský soud posoudil právní otázku týkající se kvalifikace jednání stěžovatele jako zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. správně. Stejně tak posoudil správně právní otázky týkající přípustnosti podané zásahové žaloby a nezákonnosti předmětného zásahu ze strany stěžovatele. Městský soud sice zvolil nesprávný právní způsob nápravy daného stavu, avšak tato skutečnost není důvodem pro zrušení jeho rozsudku. Důvody vyhovění podané žalobě totiž v podstatné míře obstály a zároveň jsou uplatněné kasační námitky nedůvodné. Navíc, pokud by již městský soud dospěl k závěru, že se má postupovat podle § 70 odst. 1 zákona o státní službě, nemělo by to vliv na podobu výroků jeho rozhodnutí, jelikož způsob nápravy stavu uvedený v tomto rozhodnutí kasačního soudu vede v důsledku ke stejným závěrům jako ten zvolený městským soudem. Postačí tedy odůvodnění napadeného rozsudku korigovat tímto rozhodnutím Nejvyššího správního soudu. Z uvedených důvodů je rozsudek městského soudu zákonný a důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebyl naplněn.

#### IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[50] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

pokračování

[51] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že žalobkyně má vůči stěžovateli právo na náhradu nákladů řízení, jež důvodně vynaložila, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch (§ 60 odst. 1 věta první za použití § 120 s. ř. s.).

[52] Důvodně vynaložené náklady řízení o kasační stížnosti tvoří odměna za zastupování advokátem, která byla určena podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), a to za jeden úkon právní služby ve výši 3.100 Kč (vyjádření ke kasační stížnosti). Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu 300 Kč za tento jeden úkon právní služby. Jelikož je zástupce žalobkyně plátcem daně z přidané hodnoty, musí být odměna a náhrada hotových výdajů za zmíněný jeden úkon právní služby podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvýšena o částku 714 Kč odpovídající této dani v sazbě 21 %. Celkové důvodně vynaložené náklady žalobkyně v řízení o kasační stížnosti tak činí 4.114 Kč. Proto Nejvyšší správní soud uložil procesně neúspěšnému stěžovateli povinnost zaplatit tuto částku úspěšné žalobkyni na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, a to k rukám jejího zástupce. Ke splnění této povinnosti stanovil Nejvyšší správní soud přiměřenou lhůtu třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. prosince 2022

JUDr. Jiří Palla  
předseda senátu