

USNESENÍ

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobce: J. Č.

proti

žalovanému: státní tajemník v Ministerstvu zahraničních věcí
sídlem Loretánské náměstí 101/5, 118 00 Praha 1

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v oznámení o skončení služebního poměru č. j. 445587/2023-MZV/OSPV z 19. 1. 2023

takto:

I. Žaloba se odmítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

- Jádrem sporu je otázka, zda žalovaný postupoval v souladu se zákonem, když žalobci oznámením o skončení služebního poměru z 19. 1. 2023 zrušil jeho služební poměr ve zkušební době k 20. 1. 2023 podle § 74 odst. 1 písm. f) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě. Ještě před jejím zodpovězením se však soud musí zabývat tím, zda se žalobce mohl bránit proti tomuto postupu žalovaného žalobou podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále „s. ř. s.“), nebo zda je tato žaloba nepřipustná z důvodu existence jiného prostředku ochrany.
- Žalobce podal 19. 3. 2023 žalobu podle § 82 a násl. s. ř. s., kterou se domáhal toho, aby soud 1) určil, že zásah žalovaného spočívající ve shora uvedeném oznámení o skončení pracovního poměru je nezákonný, 2) zakázal žalovanému pokračovat v nezákonném zásahu spočívajícím v neoprávněném bránění žalobci vykonávat jeho služební poměr, 3) přikázal žalovanému obnovit stav před zásahem ad 1).
- Soud usnesením z 13. 6. 2023 vyzval žalobce ke změně žalobního typu tak, aby žaloba splňovala znaky žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, neboť naznal, že zrušení služebního poměru ve zkušební době podle § 74 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Žalobce tak podáním z 20. 6. 2023 učinil.
- Rozsudkem č. j. 10 A 22/2023-67 z 13. 7. 2023 soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Zdůraznil, že služební poměr lze ve zkušební době skončit i bez udání důvodu. Soud připomněl, že nebylo sporné, že žalobci byl služební poměr skončen ve zkušební době, přičemž ani podávání vynikajících výsledků či příkladné plnění služebních úkolů nic nemění na možnosti propuštění ve zkušební době. Služební orgán nebyl povinen sdělit žalobci skutečný důvod, pro který jeho služební poměr zrušil, ani tento důvod evidovat. Jedinými

důvody pro možnou nezákonnost žalobcova propuštění by tak bylo porušení zásady rovnosti nebo zneužití práva žalovaným. Pro tyto tvrzené důvody však žalobce v soudním řízení nepřednesl dostatečně silné argumenty a důkazy.

5. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí kasační stížnost, které NSS rozsudkem č. j. 6 Ads 220/2023-55 z 18. 4. 2024 vyhověl, rozsudek městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. NSS poukázal na to, že již v rozsudku č. j. 6 Ads 81/2022-44 z 30. 5. 2023 jednoznačně konstatoval, že v případě důvodů podle § 74 odst. 1 písm. a) až h) zákona o státní službě služební poměr státního zaměstnance končí *ex lege* naplněním zákonem předpokládaného důvodu v okamžik stanovený zákonem, u důvodu dle písmene f) dnem doručení písemného oznámení o zrušení služebního poměru, není-li v něm uveden den pozdější. Vydání oznámení o skončení služebního poměru a následné jednání služebního funkcionáře v souladu s tímto oznámením představuje zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. a není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Postup městského soudu, jenž vyzval žalobce ke změně žalobního typu, tak byl nezákonný. NSS však zároveň městskému soudu uložil, aby se zabýval argumentací žalovaného stran nepřipustnosti zásahové žaloby s poukazem na subsidiaritu soudní ochrany (§ 85 s. ř. s.) a na možnost podat návrh na určení právního vztahu dle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, o němž se vydává soudně přezkoumatelné rozhodnutí.
6. Městský soud poté přípisem z 9. 5. 2024 vyrozuměl oba účastníky řízení, že s ohledem na závazný právní názor NSS bude v dalším řízení vycházet z původně podané žaloby, koncipované jako žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, se zohledněním všech pozdějších podání, a umožnil jim zaslat soudu své aktuální procesní stanovisko. Toho oba účastníci řízení využili, ale k otázce (ne)připustnosti žaloby nic nového neuvedli.
7. Podle § 85 s. ř. s. *zásahová žaloba je nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.*
8. Jediným „jiným právním prostředkem“, který v posuzované věci přichází v úvahu, je návrh podle § 142 správního řádu, jehož odstavec 1 stanoví, že *správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo.* Argumentoval jím žalovaný v původním řízení a přímo na něj poukázal také NSS ve zrušujícím rozsudku.
9. Pojetí tohoto řízení charakterizoval NSS v rozsudku č. j. 9 As 330/2016-192 ze 7. 2. 2018: *„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 odehrály 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.“*

10. Správní soudy v obecné rovině opakovaně naznaily, že žádost o zahájení řízení podle § 142 správního řádu může být prostředkem ochrany, který „*má přednost před podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu*“ (např. rozsudek NSS č. j. 7 As 100/2014-52 z 28. 8. 2014 nebo rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 54 A 91/2022-54 z 4. 1. 2023). V rozsudku č. j. 4 Ads 250/2022-23 z 19. 12. 2022 vztáhl NSS tyto závěry (s poukazem na shora citované) výslovně také na skončení služebního poměru podle § 74 odst. 1 zákona o státní službě, když shledal, že „*využití řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu může mít v souvislosti se skončením služebního poměru ze zákona své opodstatnění*“ (body 37 a 38).
11. V rozsudku č. j. 6 Ads 81/2022-44 posuzoval NSS právně shodnou situaci jako v nynější věci: zrušení služebního poměru ve zkušební době podle § 74 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě. Zamítl jím kasační stížnost proti zamítavému rozsudku o žalobě proti rozhodnutí o žádosti o určení existence služebního poměru skončeného ve zkušební době, podané dle § 142 správního řádu, a konstatoval, že „*se neztotožnil s argumentací stěžovatelky, že zrušení služebního poměru služebním orgánem ve zkušební době musí mít povahu správního rozhodnutí, aby státnímu zaměstnanci nebyla odňata možnost soudní ochrany. Je vhodné obecně podotknout, že ochrana veřejných subjektivních práv ve správním soudnictví není realizována výlučně jen prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, a tedy forma rozhodnutí není pro poskytnutí ochrany určující. V nyní projednávaném případě měla stěžovatelka zachovánu jak možnost ochrany práv ve správním řízení, tak možnost ochrany před správními soudy. Judikatura Nejvyššího správního soudu potvrzuje, že rozhodnutí o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu lze za účelem ochrany právní jistoty státního zaměstnance v případech dle § 74 odst. 1 zákona o státní službě využít k autoritativnímu potvrzení skončení služebního poměru [...]“ (podtrhl městský soud).*
12. Městský soud si umí představit pádné argumenty na podporu názoru, že v posuzované věci žádost podle § 142 správního řádu nepředstavuje účinný prostředek ochrany žalobcových práv, např. těžko představitelný předpoklad, že by žalovaný v takovém řízení rozhodl o existenci služebního poměru, když předtím za totožného skutkového stavu sám „rozhodl“ o jeho skončení. Nicméně nelze přehlédnout existenci naposled citovaného rozsudku NSS (vydaného mimochodem rovněž šestým senátem, jenž zrušil předchozí rozsudek městského soudu), podle nějž může státní zaměstnanec propuštěný ze služebního poměru ve zkušební době okamžitě podat žádost o určení existence tohoto služebního poměru a proti rozhodnutí o této žádosti se po vyčerpání řádných opravných prostředků bránit žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s.
13. Zároveň platí, že „*[p]odání žádosti o vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu totiž ve skutečnosti není podmínkou pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Fakt, že takovýto prostředek nápravy existuje, žalobu na nezákonný zásah zcela vylučuje, a to bez ohledu na to, zda jej stěžovatelka v konkrétním případě využila či nikoliv. Proti rozhodnutí [...] je totiž přípustné odvolání, a následně lze podat proti takovému rozhodnutí správní žalobu v režimu § 65 a násl. s. ř. s. Žaloba proti rozhodnutí má přitom přednost před žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu – ochranu před nezákonným zásahem poskytují soudy pouze tam, kde jiný prostředek nápravy právní řád nenabízí.*“ (rozsudek NSS č. j. 6 As 18/2016-46 z 9. 3. 2016, bod 27; podtrhl městský soud). Shodný názor vyslovil NSS již v rozsudku č. j. 2 Aps 3/2004-42, č. 720/2005 Sb. NSS z 4. 8. 2005 nebo Krajský soud v Praze v rozsudku č. j. 54 A 91/2022-54.

14. Ve shodě s tím je také pokyn NSS v rozsudku č. j. 6 Ads 220/2023-55, ať městský soud při posuzování přípustnosti žaloby vychází „především ze závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, ve věci ŽAVES, v němž se rozšířený senát zabýval mj. otázkou, zda řízení podle § 142 správního řádu představuje účinný prostředek obrany práv.“ Rozsudek ve věci Žaves se zabýval skutkově i právně podstatně odlišným případem, avšak k účinnosti řízení o určení existence právního vztahu coby prostředku obrany práv uvedl, že „stěžovatelce ani jiným osobám v obdobném postavení by rozhodnutí správního orgánu podle § 142 správního řádu nepomohlo. Stále by totiž chyběl prostředek jak se soudně domoci zahájení řízení z moci úřední v situaci, kdy by stavba (terénní úprava) byla nepovolená. K otázce, jak si ‚proti‘ stavebnímu úřadu vynutit zahájení řízení, § 142 správního řádu žádné řešení nenabízí.“ V kontextu subsidiarity zásahové žaloby rozšířený senát zdůraznil: „Nesmí totiž existovat žádné jiné správní řízení ani žádný jiný moment, kdy osoba v minulosti mohla nebo teprve v budoucnu bude moci chránit své subjektivní hmotné právo v rámci veřejné správy nebo žalobou před správním soudem (buď jako účastník správního řízení, nebo jako osoba, která sice dle zákona nebyla účastníkem řízení, ovšem proti rozhodnutí má právo podat žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s.). Je nerozhodné, zda takovou ochranu využila.“
15. Pro posouzení přípustnosti zásahové žaloby s ohledem na subsidiaritu tohoto žalobního typu tak je rozhodující, zda může řízení podle § 142 správního řádu vést k tomu, že sporná otázka bude v plném rozsahu posouzena soudem, tedy zda tato cesta povede k poskytnutí účinné soudní ochrany. A tak tomu v případě zrušení služebního poměru ve zkušební době je, jak jasně dokresluje rozsudek NSS č. j. 6 Ads 81/2022-44, jenž rozhodnutí o určení existence služebního poměru skončeného ve zkušební době meritorně přezkoumal, i další rozsudky NSS posuzující rozhodnutí o žádosti podle § 142 správního řádu ve vztahu ke služebním poměrům skončeným podle jiných písmen § 74 odst. 1 zákona o státní službě, citované NSS v rozsudku č. j. 6 Ads 220/2023-55. Jestliže specifická povaha důvodu pro zrušení služebního poměru aplikovaného v nynější věci neměla žádný význam pro určení povahy skončení služebního poměru (zda jde o zásah, nebo o rozhodnutí), pak podle názoru soudu nemůže mít vliv ani na posouzení toho, zda řízení podle § 142 správního řádu představuje jiný prostředek nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s. Opačný závěr by ostatně značně narušil právní jistotu a předvídatelnost posuzování podmínek pro přístup k soudu: to by se stalo ryze kazuistické a volba správné procesní obrany a následně žalobního typu by ve značné (a nežádoucí) míře závisela na drobných nuancích konkrétního případu.
16. Ze soudního spisu přitom vyplývá, že žalobce žádost podle § 142 správního řádu podal, žalovaný o ní 7. 3. 2023 rozhodl a žalobce se proti tomuto rozhodnutí odvolal k nejvyššímu státnímu tajemníkovi, jenž prvostupňové rozhodnutí 25. 7. 2023 potvrdil. Proti jeho rozhodnutí mohl žalobce podat správní žalobu.
17. V tomto ohledu je významná také existence řádného opravného prostředku proti rozhodnutí o žádosti podle § 142 správního řádu. V posuzované věci spatřoval žalobce nezákonnost zrušení svého služebního poměru ve zneužití práva a částečně v diskriminaci ze strany žalovaného. Právě institut odvolání přitom umožnil, aby se těmito otázkami zabýval v rámci státní správy jiný subjekt odlišný od žalovaného, jenž mohl v případě důvodnosti odvolání zjednat nápravu. Řízení o určení právního vztahu tak splnilo svůj cíl, tedy aby dané otázky hmotného práva byly ještě před tím, než budou předneseny soudu, autoritativně zodpovězeny orgány veřejné správy. To je v souladu se smyslem soudní ochrany poskytované, tedy aby soud neposuzoval rozhodné otázky jako první.

18. Žalobce se mohl proti skončení služebního poměru ve zkušební době bránit podáním žaloby proti zamítavému rozhodnutí nejvyššího státního tajemníka ohledně jeho žádosti podle § 142 správního řádu. Takovým postupem by nebyl nijak zkrácen na svých právech. Existence tohoto prostředku ochrany veřejných subjektivních práv přitom vylučuje podání zásahové žaloby. Nynější žaloba je nepřijatelná, a soud ji proto podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s. odmítl.
19. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 3 větu první s. ř. s., podle níž žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, jestliže žaloba byla odmítnuta. Pro úplnost soud podotýká, že nemohl vrátit žalobci zaplacený soudní poplatek, jelikož žaloba nebyla odmítnuta před prvním jednáním (§ 10 odst. 3 poslední věta zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz v rámečku Rychlé odkazy – Úhrada soudních poplatků.

Praha 8. července 2024

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu