



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Petra Pospíšila v právní věci žalobkyně: **Mgr. Kateřina Podrazilová, Ph.D.**, zastoupena JUDr. Viktorem Rossmannem, advokátem se sídlem Senovážné náměstí 1464/6, Praha 1, proti žalovanému: **státní tajemník v Ministerstvu zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2024, č. j. 15 A 85/2024 - 23,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně vykonávala funkci ředitelky Státního ústavu pro kontrolu léčiv. Žalovaný jí podle § 74 odst. 1 písm. f) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, oznámením ze dne 18. 12. 2023 zrušil služební poměr ve zkušební době. Žalobou podanou u městského soudu se žalobkyně domáhala určení, že zásah žalovaného spočívající v oznámení o zrušení služební poměru ve zkušební době byl nezákonný.

[2] Městský soud žalobu odmítl, neboť shledal, že na řízení vážne překážka věci rozhodnuté. Tentýž soud totiž již dříve pravomocně odmítl jako nepřipustnou zápůřčí zásahovou žalobu, jíž se žalobkyně domáhala, aby soud zakázal žalovanému pokračovat

v bránění výkonu její služby, jelikož žalobkyně nevyčerpala jiné prostředky ochrany ve smyslu § 85 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Tímto prostředkem je podle něj žádost o určení právního vztahu podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (tento závěr vyplývá také z rozsudku NSS ze dne 31. 1. 2025, č. j. 5 Ads 220/2024 - 44). Městský soud v nynější věci uvedl, že žalobkyně podáním pouze „úspornější“ deklaratorní zásahové žaloby obchází povinnost vyčerpat prostředky ochrany, neboť § 85 s. ř. s. tuto podmínku stanovuje pouze pro zápůřčí zásahové žaloby. Skončení služebního poměru žalobkyně je zásahem trvajícím a žalobkyně nemá možnost si vybírat mezi žalobními typy.

II. Kasační stížnost a další vyjádření účastníků

II.a Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla usnesení městského soudu kasační stížností. V ní navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení.

[4] Usnesení o odmítnutí zápůřčí zásahové žaloby podle ní nezaložilo překážku věci rozhodnuté, pokud jde o řízení předcházející nynější kasační stížnosti. Městský soud vycházel ze závěru rozsudku NSS ze dne 17. 10. 2013, č. j. 6 As 83/2012 - 34, podle něhož mohou tuto překážku založit v určitých případech také procesní usnesení. Podle stěžovatelky jej ovšem na její věc nelze aplikovat, jelikož v citované věci byla žaloba odmítnuta z jiných důvodů.

[5] Ke dni podání žaloby také již netrval nezákonný zásah, neboť již uběhla doba určitá, na kterou byla stěžovatelka původně do služebního poměru přijata. Od okamžiku uplynutí této doby se tedy podle ní nelze účinně domáhat nápravy jinými právními prostředky a rozdílný skutkový stav rovněž vylučuje totožnost věci s věcí předešlou.

[6] Stěžovatelka v kasační stížnosti také zopakovala své žalobní námitky.

[7] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelka nevyčerpala ve vztahu k napadenému usnesení jiné prostředky ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s., a proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

II.b Vyjádření účastníků k nálezů Ústavního soudu

[8] Dne 9. 7. 2025 vydal Ústavní soud nález sp. zn. IV. ÚS 1038/25. V něm uvedl, že zrušení služebního poměru ve zkušební době není trvajícím zásahem. Nejvyšší správní soud proto vyzval účastníky, aby se k těmto závěrům vyjádřili vzhledem k otázce včasnosti žaloby.

[9] Stěžovatelka uvedla, že Nejvyšší správní soud se v rozsudku č. j. 5 Ads 220/2024 - 44 (v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí městského soudu, jež mělo nynějšímu řízení založit překážku věci rozhodnuté), dopustil stejné nezákonnosti, jakou Ústavní soud vyčetl správním soudům ve věci citovaného nálezu. Uzavřel totiž, že stěžovatelka nevyčerpala prostředek nápravy v řízení před správními orgány, a proto bylo namístě žalobu odmítnout

pokračování

(§ 85 s. ř. s.). Stěžovatelka proti rozsudku Nejvyššího správního soudu nepodala ústavní stížnost, neboť se cítila vázána tímto názorem a zároveň proto, že v mezidobí podle něj již postupovala a ochrany se domáhala v řízení podle § 142 správního řádu, a následně žalobou proti rozhodnutí.

[10] Řízení o této žalobě je nyní ve stádiu řízení o kasační stížnosti, a to pod sp. zn. 8 Ads 100/2025. Pokud by se Nejvyšší správní soud v odkazovaném řízení přiklonil k názoru Ústavního soudu, mohlo by dojít k formálnímu zamítnutí žaloby a *de facto* k odepření práva na meritorní přezkum věci, a to pouze proto, že se stěžovatelka řídila závazným právním názorem městského soudu a Nejvyššího správního soudu. To by bylo taktéž v rozporu s citovaným nálezem, který uzavřel, že správní soudy nesmí vytvářet nepředvídatelné a nepřehledné procesní slepé uličky. Povinnost soudu poučit žalobce o žalobním typu nesmí ve výsledku žalobce poškodit a přístup k soudu mu znemožnit.

[11] Stěžovatelka má za to, že její vědomí o nezákonném zásahu musí zahrnovat i vědomí o tom, zda jde o zásah jednorázový či trvalý, neboť s tímto posouzením souvisí, zda před podáním zásahové žaloby musí vyčerpat jiné prostředky nápravy (a pokud tyto prostředky naplňují definici § 85 s. ř. s., počíná lhůta pro podání žaloby běžet až po jejich vyčerpání). Toto vědomí nabyla až dne 27. 5. 2025, když od Nejvyššího správního soudu obdržela spolu s výzvou vyjádření také text citovaného nálezu. Opačný závěr by ji způsobil odepření práva na soudní ochranu.

[12] Žalovaný k výzvě uvedl, že kasační stížnost by měla být zamítnuta, neboť stěžovatelka v době podání žaloby nevyčerpala ve vztahu k napadenému usnesení jiné prostředky ochrany podle § 85 s. ř. s. Ve svém dalším vyjádření následně doplnil svou argumentaci, v níž věcně reagoval na žalobní námitky a uzavřel, že postup služebního orgánu byl podle něj zákonný.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[13] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal usnesení městského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Kasační stížnost **není důvodná**.

[14] Úvodem Nejvyšší správní soud připomíná, že stěžovatelka napadá nezákonnost usnesení, kterým městský soud její žalobu odmítl. Nezákonnost usnesení o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. může obecně spočívat v nesprávném posouzení procesní právní otázky soudem, nebo také v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 - 128, bod 39). Kasační stížnost nesměřuje proti meritornímu rozhodnutí městského soudu, proto ani Nejvyšší správní soud nemůže přezkoumávat zákonnost toho, co podání žaloby předcházelo. Předmětem přezkumu může být pouze otázka, zda městský soud postupoval správně, jestliže žalobu stěžovatelky odmítl (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS). Z judikatury Nejvyššího správního soudu současně vyplývá, že odmítne-li krajský, resp. městský soud, žalobu podle nesprávného ustanovení, jedná se sice o vadu, tato vada však není důvodem pro zrušení usnesení o odmítnutí žaloby, byl-li dán jiný důvod odmítnutí. Zrušení

napadeného usnesení a vrácení věci k novému odmítnutí ze správného důvodu by totiž bylo v rozporu se zásadou procesní ekonomie, která nedovoluje řešit v soudním řízení jen teoretické otázky bez praktického významu pro účastníky řízení (viz rozsudek NSS ze dne 3. 2. 2006, č. j. 1 Afs 129/2004 - 76, č. 1476/2008 Sb. NSS).

[15] Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je subsidiárním prostředkem ochrany, a to buď vůči právním prostředkům dostupným u správních orgánů (subsidiarita soudní ochrany) nebo vůči jiným druhům žalob dostupným ve správním soudnictví, tedy i vůči žalobě proti rozhodnutí. Jak již Nejvyšší správní soud dříve uvedl, „[p]římou žalovat nezákonný zásah je proto možno jen tehdy, pakliže ochrana jinými právními prostředky není možná. Vztah obou zmíněných žalobních typů tak lze označit za primát žaloby proti rozhodnutí, kdy sekundární možnost podání úspěšné žaloby proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu, a to ani po „zprocesnění“ zásahu jinými právními prostředky ve smyslu ustanovení § 85 s. ř. s.“ (rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 - 42, č. 720/2005 Sb. NSS).

[16] Stěžovatelka na základě rozsudku NSS č. j. 5 Ads 220/2024 - 44 (ve své věci) podala žádost o určení právního vztahu, čímž zásah „zprocesnila“. Ačkoli následně Ústavní soud zaujal ve věci jiného stěžovatele opačný postoj a uzavřel, že řízení o určení právního vztahu není *jiným právním prostředkem* podle § 85 s. ř. s. (nález ÚS sp. zn. IV. ÚS 1038/25), osmý senát NSS rozhodl, že ve věci stěžovatelky je nutno „*vycházet z toho, že žalobkyně měla právo podat ke státnímu tajemníkovi v Ministerstvu zdravotnictví žádost podle § 142 správního řádu, proti jeho rozhodnutí měla právo podat odvolání k žalovanému a proti jeho rozhodnutí měla právo podat žalobu, která měla být meritorně posouzena, protože nebyl žádný důvod označit ji za nepřípustnou*“. Úvahy Ústavního soudu o vhodnosti využití řízení podle § 142 správního řádu na věc stěžovatelky „*již nedopadnou, neboť by vedly k odepření spravedlnosti*“, ačkoli jsou obecně správné (rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2025, č. j. 8 Ads 100/2025-81, bod 35).

[17] Na rozdíl od stěžovatele ve věci rozhodnuté Ústavním soudem v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1038/25 stěžovatelka v nynější věci nepodala proti předchozímu rozsudku NSS č. j. 5 Ads 220/2024 - 44 ústavní stížnost. S ohledem na tuto skutečnost a na to, že předchozí judikatura kasačního soudu stěžovatelku odkázala na řízení o určení právního vztahu, bylo nezbytné, aby se jí mimořádně dostalo meritorní ochrany v řízení o žalobě proti rozhodnutí (o určení vztahu podle § 142 správního řádu). Tak se ostatně také stalo rozsudkem č. j. 8 Ads 100/2025-81.

[18] S ohledem na subsidiaritu řízení o ochraně proti nezákonnému zásahu bylo proto nutné rovněž další stěžovatelčinu zásahovou žalobu odmítnout. Stěžovatelka se řídila předchozím závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, uplatnila návrh na určení právního vztahu a proti rozhodnutí, které z tohoto řízení vzešlo, podala žalobu. Ta byla shledána jako přípustná a v řízení o ní se musí stěžovatelce dostat soudní ochrany v plném rozsahu, což již potvrdil Nejvyšší správní soud ve shora uvedeném rozsudku. V tomto specifickém případě je tedy dán důvod k odmítnutí zásahové žaloby z důvodu její subsidiarity a bylo by nadbytečné zabývat se dalšími kasačními (i žalobními) námitkami.

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[19] Nejvyšší správní soud shledal, že žaloba tak jako tak měla být odmítnuta, neboť v případě stěžovatelky nebyla namístež žaloba proti nezákonnému zásahu [podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 82 s. ř. s.]; ochrany práv se jí dostane v řízení o žalobě proti rozhodnutí. Nejvyšší správní soud proto z výše uvedených důvodů kasační stížnost v souladu s § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[20] O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 23. října 2025

Ivo Pospíšil
předseda senátu