

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Tomáše Herce v právní věci žalobkyně: **Ing. Jana Chaloupková, Ph.D.**, zast. JUDr. Martinem Macháčem, advokátem se sídlem náměstí Svobody 702/9, Brno, proti žalovanému: **nejvyšší státní tajemník**, se sídlem Jindřišská 967/34, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 6. 2023, č. j. MV-66552-11/SR-2023, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 6. 2025, č. j. 18 Ad 10/2023-195,

t a k t o :

Věc se postupuje rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně vstoupila do pracovního poměru na dobu neurčitou na Ministerstvu zahraničních věcí (dále „MZV“) v roce 1993. Slib státního zaměstnance složila v červenci 2015. V roce 2018 byla vyslána k výkonu služby v zahraničí jako zástupkyně velvyslance v marockém Rabatu. V době působení na velvyslanectví poukázala na nesrovnalosti při udělování víz.

[2] K 15. 12. 2019 byla ze služebního místa v Maroku převedena zpět do tuzemska a rozhodnutím státního tajemníka v MZV byla zařazena na překlenovací služební místo. Následně byla žalobkyně zařazena mimo výkon služby z organizačních důvodů. V návaznosti na zařazení mimo výkon služby rozhodl služební orgán o skončení jejího služebního poměru. K odvolání žalobkyně žalovaný rozhodnutí služebního orgánu zrušil, mj. proto, že ještě neuplynula doba šesti měsíců od jejího zařazení mimo výkon služby. Následně služební orgán žalobkyni opět zařadil mimo výkon služby, nicméně i toto rozhodnutí žalovaný zrušil. Služební orgán opět zařadil žalobkyni mimo výkon služby rozhodnutím z 27. 4. 2022. Odvolání žalobkyně žalovaný zamítl, toto rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze z 14. 2. 2024. Poté rozhodl správní orgán rozhodnutím z 7. 6. 2024 a odvolání opět zamítl. I toto rozhodnutí městský soud zrušil, a to rozsudkem z 26. 2. 2025, č. j. 17 Ad 14/2024-152. Následně žalovaný řízení o zařazení žalobkyně mimo výkon služby přerušil.

[3] V projednávané věci služební orgán rozhodl v prvním stupni 24. 1. 2023 o skončení služebního poměru žalobkyně. Vyšel z toho, že žalobkyně byla (pravomocně) zařazena

mimo výkon služby a že marně uplynula doba, po kterou byla zařazena mimo výkon služby. V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Proti němu se žalobkyně bránila správní žalobou.

[4] Městský soud v Praze řízení o žalobě ve věci skončení služebního poměru nejprve přerušil a vyčkával, jak dopadne řízení o žalobě proti rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby. Dle jeho názoru se jedná o rozhodnutí podmiňující skončení služebního poměru. Po rozsudku městského soudu o zařazení mimo výkon služby (z 26. 2. 2025) se městský soud projednávající podmíněné rozhodnutí ve věci skončení služebního poměru dotázal správního orgánu na stav řízení o zařazení mimo výkon služby. Žalovaný odpověděl, že řízení přerušil do rozhodnutí o žalobě ve věci skončení služebního poměru. Městský soud v řízení pokračoval, ve věci bez nařízení jednání rozhodl a napadené rozhodnutí i rozhodnutí služebního orgánu zrušil. Uvedl, že rozhodnutí o skončení služebního poměru je úzce závislé na předchozím rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby. Jedná se o podmíněné a podmiňující rozhodnutí. Pokud je rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby následně zrušeno, musí to být zohledněno při přezkumu skončení služebního poměru. V dané věci byla rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby opakovaně soudem rušena. Názor soudu nezměnila ani argumentace žalovaného předběžnou vykonatelností zařazení mimo výkon služby. Soud rovněž dodal, že jej k okamžitému rozhodnutí věci nakonec dovedl i další postup žalovaného, který odvolací řízení ve věci zařazení mimo výkon služby přerušil do skončení probíhajícího soudního řízení ve věci skončení služebního poměru. Z pohledu efektivní ochrany práv žalobkyně bylo neudržitelné nadále čekat. Přinejmenším po určitou dobu by to vedlo k absurdní situaci až „kafkovských“ rozměrů, kdy by městský soud vyčkával na postup žalovaného a žalovaný naopak vyčkával na postup městského soudu.

[5] Městský soud o žalobě rozhodl dle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. bez jednání. Krom rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby se zabýval i další podmínkou pro skončení služebního poměru – marným uplynutím šestiměsíční lhůty. Samotné uplynutí času nebylo sporné, ale služební orgán měl zároveň povinnost během této doby vyhledávat vhodná volná služební místa, své kroky dokládat ve spise a předestřít je v odůvodnění rozhodnutí. V projednávané věci městský soud ohledně míst OK-7604 a OK-205 pochybení správních orgánů neshledal. Tato místa, byť volná, totiž nevyhodnotily pro žalobkyni jako vhodná z důvodu odlišné náplně činnosti. Pokud jde o další vhodná služební místa služební orgán sice formálně vyvíjel aktivitu při jejich vyhledávání a tuto činnost doložil ve spise, nicméně jeho postup nebyl dostatečně odůvodněn. U konkrétních pozic neprokázal, proč žalobkyni nepřivedl, ačkoliv splňovala požadavky a měla relevantní zkušenosti. Argumentace výběrovým řízením či existencí jiných zaměstnanců ve srovnatelném postavení nebyla dostatečně konkrétní. Soud zdůraznil, že pokud existuje vhodné volné místo, má být státní zaměstnanec převeden bez výběrového řízení, a pokud k převedení nedojde, musí být rozhodnutí řádně a individuálně odůvodněno. Zde tomu tak nebylo, a proto je správní rozhodnutí nepřezkoumatelné.

[6] Městský soud se v napadeném rozsudku nezabýval výlučně otázkami nepřezkoumatelnosti a tím, že skutkový stav, ze kterého správní orgán vyšel, nemá oporu ve správním spise. Některými žalobními námitkami se zabýval věcně.

pokračování

II. Důvody pro postoupení věci RS

[7] Devátý senát Nejvyššího správního soudu při předběžném projednání věci dospěl k závěru, že je naplněn důvod k postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s., neboť existuje rozporná judikatura jednotlivých senátů tohoto soudu ohledně otázky, zda může krajský soud rozhodovat bez jednání v případě, že nemá souhlas účastníků řízení, ruší rozhodnutí správního orgánu pro nepřezkoumatelnost a zároveň věcně posuzuje některé žalobní námitky.

[8] Městský soud se v bodě 58 svého rozsudku implicitně přihlásil k judikатурní linii reprezentované rozsudky NSS z 12. 2. 2015, č. j. 9 As 152/2014-43, body 26–30, z 8. 11. 2022, č. j. 7 As 300/2020-26, body 11–14, a z 16. 9. 2024, č. j. 1 As 210/2023-57, body 26–29. Tuto linii rovněž popisuje osmý senát v rozsudku z 12. 11. 2024, č. j. 8 As 27/2024-95, bod 20.

[9] Z rozsudků první judikaturní linie plyne, že pokud soud ruší rozhodnutí správního orgánu z některého z důvodů dle § 76 s. ř. s. a současně věcně přezkoumá jinou žalobní námitku, je z hlediska povinnosti ústního projednání věci povinen zvážit konkrétní okolnosti. Z pohledu této linie by bylo přejatým formalismem přistoupit ke zrušení rozhodnutí krajského soudu pouze z důvodu ústního neprojednání dílčí otázky, jestliže 1) neprojednání této otázky nemůže mít vliv na výrok rozsudku krajského soudu a současně by 2) projednání věci nemohlo přinést novou argumentaci, ani žádná nová zjištění.

[10] Proti první judikaturní linii stojí druhá přísnější judikaturní linie reprezentovaná zejména rozsudkem NSS z 13. 11. 2023, č. j. 9 As 149/2023-139, body 15–24, a dále rozsudkem z 7. 9. 2023, 9 Afs 10/2023-89, body 32–33. Dle této linie krajský soud nemůže zrušit rozhodnutí správního orgánu bez jednání dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost a současně posoudit některé žalobní námitky věcně. Věcné projednání námitek se má provádět při jednání, nejsou-li splněny podmínky § 51 odst. 1 s. ř. s. Žádné další okolnosti věci se neposuzují. Již odnětí možnosti jednat před soudem představuje vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí (rozsudek NSS z 11. 11. 2004, č. j. 6 Asz 28/2003-59, č. 482/2005 Sb. NSS).

[11] Rozřešení rozporu mezi uvedenými judikaturními liniemi je pro devátý senát rozhodující pro posouzení projednávané věci (tím se věc liší od rozsudku č. j. 8 As 27/2024-95, kde nebyly splněny ani podmínky měkčí linie judikatury).

[12] Devátý senát ověřil, že žalobkyně v projednávané věci na jednání výslovně trvala (viz bod VII. žaloby na č. l. 17 spisu městského soudu). Městský soud návrh neodmítl, ani řízení nezastavil. V projednávané věci tedy přichází v úvahu možnost rozhodnout bez jednání pouze dle § 76 odst. 1 a 2 s. ř. s.

[13] Městský soud rozhodoval ve věci bez jednání vědomě, k čemuž v bodě 58 svého rozsudku výslovně uvedl: „S ohledem na vše shora uvedené soud o žalobě rozhodl dle § 76 odst. 1 písm. a) a b) bez jednání; nařízení jednání se ostatně domáhala toliko žalobkyně, na výroku rozsudku, ale ani klíčových závěrech soudu nemohlo jednání ničeho změnit. Napadené rozhodnutí soud dle cit. ustanovení ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil dílem proto, že skutkový stav, ze kterého žalovaný vycházel, již nemá oporu ve správním spise, dílem pro jeho nezákonnost, resp. dílčí nepřezkoumatelnost (podtržení NSS).“

[14] Městský soud se nicméně v napadeném rozsudku nezabýval výlučně otázkami nepřezkoumatelnosti a tím, že skutkový stav, ze kterého správní orgán vyšel, nemá oporu ve správním spise. Některými žalobními námitkami se zabýval věcně. Konkrétně označil některé námitky za přesahující předmět řízení (body 29–32), jiné za nedůvodné (bod 54) a některým vyhověl (body 36–43).

[15] Dle devátého senátu nelze žádný z těchto tří okruhů podřadit pod § 76 odst. 1, případně odstavec 2 s. ř. s.

[16] Námitky týkající se služebních míst OK-7604 a OK-205 (bod 54) nepovažoval městský soud za důvodné, a v tomto rozsahu tedy prakticky vzato žalobu zamítl. I přes to, že argumentace městského soudu je uvedena slovy „toliko pro pořádek“, nejedná se o *obiter dictum*, protože městský soud přímo reagoval na žalobní námitky (viz žalobní bod č. 4. 3. na č. l. 15 spisu městského soudu).

[17] Námitky týkající se chování služebních orgánů vůči žalobkyni od roku 2019 (body 29–32) považoval městský soud za částečně přesahující předmět řízení, a tím pádem nerelevantní. Uplatní-li žalobce v žalobě proti správnímu rozhodnutí pouze takovou námitku, která se míjí s důvody, o něž správní orgán rozhodnutí opřel, a která nemůže mít vliv na výsledek řízení, soud žalobu zamítne (rozsudek NSS z 25. 7. 2018, č. j. 8 Azs 59/2018-59, č. 3776/2018 Sb. NSS). I zde tedy městský soud žalobu ve skutečnosti věcně zamítl.

[18] Námitkám týkajícím se podmiňujícího rozhodnutí (rozhodnutí ve věci o zařazení mimo výkon služby), které bylo zrušeno soudem v jiném řízení (body 36–43), městský soud vyhověl. Jednalo se o jeden z důvodů pro zrušení správního rozhodnutí. Nicméně ani zde se nejedná o některou ze čtyř situací dle § 76 s. ř. s., ve kterých je možné rozhodnout bez jednání. Městský soud věc meritorně posoudil a žalobkyni vyhověl.

[19] Uvedené námitky tedy krajský soud věcně přezkoumal.

[20] Pokud platí přísnější druhá linie judikatury, tak řízení před městským soudem bylo zatíženo vadou dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ke které NSS musí přihlídnout z úřední povinnosti ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s. (rozsudek NSS č. j. 1 As 210/2023-57, bod 26). Městský soud rozhodl bez jednání s odkazem na § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. ačkoliv pro takový postup nebyly splněny podmínky. Devátý senát by musel rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[21] Pokud platí měkčí první linie judikatury, tak by NSS napadený rozsudek rušit nemusel, protože jsou splněny její podmínky pro to, aby vada rozhodování bez jednání neměla vliv na zákonnost. Ústní projednání dílčích otázek, o kterých bylo rozhodováno věcně, včetně námitky týkající se zrušení podmiňujícího rozhodnutí, nemohlo mít vliv na výrok rozsudku městského soudu, protože by správní rozhodnutí stejně zrušil. Současně by projednání věci nemohlo přinést ani novou argumentaci, ani žádná nová zjištění, protože všechny podstatné okolnosti a argumenty jsou již soudu známy, zejména ze správního spisu a z obsáhlých podání účastníků.

III. Právní názor devátého senátu

pokračování

[22] Devátý senát se přiklání k přísnější judikатурní linii, avšak připouští její dílčí modifikaci.

[23] Právo na projednání věci v přítomnosti účastníka považuje za zásadní složku práva na spravedlivý proces, a to zejména v případě (jako v projednávané věci), kdy na něm účastník (žalobkyně) trval. Veškerá omezení tohoto práva by měla být vykládána restriktivně. Pokud městský soud rozhodoval alespoň k jedné námitce v meritu věci, musí být pro rozhodování bez jednání splněny podmínky § 51 odst. 1 s. ř. s. (jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí).

[24] Právo účastníka řízení na veřejné projednání věci v jeho přítomnosti, včetně možnosti vyjádřit se, je v ústavněprávní rovině garantováno čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Jeho porušení je důvodem ke zrušení rozhodnutí, jež je výsledkem řízení, v němž k vadě došlo, a k vrácení věci soudu k dalšímu řízení (rozsudek NSS z 22. 8. 2017, č. j. 8 As 245/2016-112, bod 23).

[25] Čl. 38 odst. 2 Listiny přikazuje, aby každý účastník soudního řízení dostal příležitost být přítomen projednání své věci. Listina negarantuje jen možnost představení svého stanoviska k provedeným důkazům, ale obecně ke všem skutečnostem, tvrzením a úvahám, které jsou předneseny soudu. Jde o esenciální právo na slyšení argumentů každé strany soudního řízení, tedy o zajištění příležitosti ovlivnit svými argumenty úvahu soudu jak o celém předmětu řízení, tak ohledně hodnocení veškerých dílčích částí takového řízení (Baňouch, H. Čl. 38 [Veřejné, průtahů prosté jednání před zákonným soudcem a soudem s možností vyjádření]. In: Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Wolters Kluwer [cit. 2025-9-22], k čl. 38 odst. 2). Právo být přítomen projednání své věci je jedním z projevů zásady přímosti a bezprostřednosti, úzce provázané jak s principem ústnosti a veřejnosti, tak i s garancí možnosti vyjádřit se k věci a být slyšen (Pekařová, L. Čl. 38 [Právo na zákonného soudce; veřejné projednání věci bez zbytečných průtahů; právo být osobně přítomen a vyjádřit se k věci]. In: Husseini, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M. a kol. *Listina základních práv a svobod*. 1. vydání (1. aktualizace). C. H. Beck, 2021, marg. č. 53).

[26] Na úrovni podústavního práva platí, že rozhodne-li soud ve věci samé bez jednání, aniž jsou pro takový postup splněny podmínky, jedná se o jinou vadu řízení před krajským soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (např. rozsudky NSS z 11. 11. 2004, č. j. 6 Azs 28/2003-59, č. 482/2005 Sb. NSS, z 29. 11. 2005, č. j. 4 As 46/2004-58, nebo z 28. 4. 2016, č. j. 7 As 27/2016-31).

[27] Pokud soud nerozhoduje ve věci samé, ale návrh odmítá či řízení zastavuje, nemusí jednání nařizovat (§ 51 odst. 1 s. ř. s.), což ale neplatí, je-li třeba dokazovat, pak nařídít jednání musí. Zákonná možnost rozhodovat bez jednání představuje výjimku z obecného pravidla (rozsudek NSS z 2. 5. 2007, č. j. 5 As 3/2007-68). Ta by měla být v souladu se svým smyslem vykládána a aplikována restriktivně.

[28] Ve věci samé může soud rozhodnout bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Dle § 51 odst. 2 s. ř. s. rozhoduje soud bez jednání o věci samé i v dalších případech, stanoví-li tak s. ř. s. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se jedná o případy, které jsou upraveny v § 76 odst. 1 a 2 s. ř. s. Ty upravují možnost bez jednání 1)

zrušit rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost, 2) zrušit rozhodnutí proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění, 3) zrušit rozhodnutí pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a 4) vyslovit nicotnost rozhodnutí. Uvedený výčet se týká situací, v nichž nejsou posuzovány věcné námitky k meritu věci. Zároveň jde o situace, kdy je úspěšný žalobce. Z toho dle devátého senátu mimo jiné plyne, že věcné projednání námitek, bez ohledu na jejich důvodnost (ale zejména není-li jim vyhověno), se má provádět při jednání, nejsou-li splněny podmínky § 51 odst. 1 s. ř. s.

[29] Naopak není přípustné, aby soud i přes nesouhlas účastníka řízení posoudil některé žalobní námitky věcně a zároveň zrušil rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost bez jednání s odkazem na § 76 s. ř. s. Jednalo by se o extenzivní výklad výjimky. Uvedené by mohlo vést i k situacím, v nichž by krajský soud věcně zamítl drtivou většinu žalobní argumentace a přes výslovné přání žalobce či žalovaného nenařídil jednání, protože v jedné dílčí otázce shledal rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné. I takový postup by byl obhajitelný za užití první měkčí linie judikatury.

[30] Měkčí linie judikatury v podstatě stojí na tom, že pokud bylo krajským soudem rozhodnuto věcně správně, tak rozhodnutí bez jednání není vadou, která má vliv na zákonnost, bez ohledu na postoj účastníků řízení. Tímto úhlem pohledu je ale možné označit každou procesní vadu za nevýznamnou, pokud bylo věcně rozhodnuto správně. Problém je v tom, že právě řádný proces má zaručit správný a zákonný výsledek. Měkčí linie tak zapřáhá vůz před koně a zcela vyprazdňuje právo na veřejné projednání věci účastníka, včetně možnosti vyjádřit se. Řádný proces není samoučelný, ale nelze jej hodnotit jen zpětným pohledem od správného výsledku.

[31] Rčení, že k soudu se nechodí pro spravedlnost, ale pro rozsudek, by se z důvodů stojících za první měkčí linií judikatury mohlo zkrátit jen na: k soudu se nechodí. Na druhou stranu je ale třeba vzít v úvahu i to, jak takové pochybení vnímá samotný účastník řízení, který jednání požadoval. Jinými slovy, nenamítne-li tuto vadu samotný účastník, jehož právo mohlo být nezákonným postupem soudu porušeno, jde skutečně o takovou vadu řízení, ke které má NSS přihlížet z úřední povinnosti? Může-li účastník podle § 51 odst. 1 s. ř. s. předem navrhnout nebo souhlasit s rozhodnutím o věci samé bez jednání, je třeba jej i bez návrhu chránit před tím, že následně se znalostí výsledku řízení před krajským soudem již na jednání nebude trvat?

[32] Jedná se o právo, nikoliv povinnost účastníka být přítomen projednání své věci. Je to tedy účastník, kdo je nezákonným jednáním soudu poškozen. Pokud však v řízení před NSS tuto vadu nenamítá a proti rozhodnutí brojí pouze věcně (případně nebrojí vůbec, protože byl v řízení před krajským soudem úspěšný, jako tomu ostatně je v projednávané věci), není tu žádný silný důvod, aby NSS i proti jeho vůli toto právo chránil a rozhodnutí krajského soudu pouze z tohoto důvodu z úřední povinnosti rušil a věc vracel k dalšímu řízení. Mají-li i přes uvedené pochybení krajského soudu účastníci zájem na efektivním a rychlém věcném vyřízení věci, není namístě řízení z úřední povinnosti prodlužovat a rozhodnutí krajského soudu rušit a věc mu vracet k dalšímu řízení.

IV. Závěr

pokračování

[33] Devátý senát má tedy za to, že rozhodne-li krajský soud ve věci samé bez jednání, aniž by s tím účastníci souhlasili, jedná se o vadu řízení, pro kterou je třeba rozhodnutí krajského soudu zrušit, avšak pouze k námitce účastníka. To platí i při rozhodování bez jednání v případě, že krajský soud nemá souhlas účastníků a ruší rozhodnutí správního orgánu pro nepřezkoumatelnost a zároveň věcně posuzuje některé žalobní námitky.

[34] Takovému názoru brání jak první měkčí, tak druhá přísnější judikaturní linie.

[35] Závěrem si devátý senát dovoluje požádat rozšířený senát o přednostní projednání věci. Jde o otázku procesního práva, která má potenciální dopad do všech řízení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu. Týká se všech krajských soudů, i všech senátů NSS. Pokud by platila přísnější judikaturní linie, musel by NSS (i bez námítky) zrušit všechny rozsudky krajských soudů, které vycházejí z měkčí linie judikatury. Je tak nanejvýše vhodné postavit věc najisto co nejdříve.

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: Filip Dienstbier, Karel Šimka, Petr Mikeš, Barbara Pořízková, Ivo Pospíšil, Aleš Roztočil, Lenka Krupičková. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě mohou účastníci rovněž podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 23. října 2025

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu