



ČESKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavního soudu

J m é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna (soudce zpravodaje), soudkyně Lucie Dolanské Bányaiové a soudce Josefa Fialy o ústavní stížnosti stěžovatele **J. Č.**, zastoupeného Mgr. Bc. Klárou Luhanovou, advokátkou, sídlem Šafaříkovy sady 2455/5, Plzeň, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. února 2025 č. j. 6 Ads 203/2024-38 a usnesení Městského soudu v Praze ze dne 8. července 2024 č. j. 10 A 22/2023-124, za účasti **Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze**, jako účastníků řízení, a **státního tajemníka v Ministerstvu zahraničních věcí**, sídlem Loretánské náměstí 101/5, Praha 1 – Hradčany, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 6. února 2025 č. j. 6 Ads 203/2024-38 a usnesením Městského soudu v Praze ze dne 8. července 2024 č. j. 10 A 22/2023-124 bylo porušeno základní právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. února 2025 č. j. 6 Ads 203/2024-38 a usnesení Městského soudu v Praze ze dne 8. července 2024 č. j. 10 A 22/2023-124 se ruší.

Odůvodnění:

I. Podstata věci

1. V nynější věci Ústavní soud zdůrazňuje požadavek předvídatelnosti postupů správních soudů. Procesní pravidla řízení před správními soudy nemají být labyrintem plným nejasných odboček do slepých uliček, v němž se vlastní smysl soudní ochrany ztratí, nýbrž cestou, která jasně a zřetelně směřuje k cíli – k posouzení, zda hmotná subjektivní práva žalobce byla dotčena v rozporu se zákonem. Pokud správní soud v souladu se svou ústavní povinností poučí žalobce o podaném nesprávném žalobním typu, nemůže toto poučení jít ve výsledku k tíži žalobce, který postupoval s důvěrou v jeho obsah. Ústavní soud taktéž upřesňuje svou judikaturu k tzv. trvajícím zásahům v soudním řízení správním a s ohledem na ústavní požadavky právní jistoty zdůrazňuje, že trvalí zásahy, u kterých nezačne běžet lhůta k podání zásahové žaloby, jsou z povahy věci výjimečné.

II. Popis věci a její procesní vývoj

2. Stěžovatel byl zaměstnán ve služebním poměru na Ministerstvu zahraničních věcí jako auditor. Oznámením ze dne 19. 1. 2023 mu státní tajemník v Ministerstvu zahraničních věcí (vedlejší účastník) sdělil, že služební poměr se ruší ve zkušební době bez uvedení důvodu ke dni 20. 1. 2023 [§ 74 odst. 1 písm. f) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění do 31. 12. 2024; dnes písm. d)]. Oznámení bylo stěžovateli předáno 20. 1. 2023.

3. Proti zrušení služebního poměru se stěžovatel bránil dvěma způsoby. Nejprve zaslal vedlejšímu účastníkovi přípis, kterým namítl nicotnost oznámení (26. 1. 2023). Vedlejší účastník vyhodnotil toto podání jako žádost o určení právního vztahu (§ 142 správního řádu) a rozhodnutím ze dne 7. 3. 2023 určil zánik služebního poměru k 20. 1. 2023. Dne 24. 3. 2023 se proti tomuto rozhodnutí stěžovatel odvolal.

4. Ovšem již 19. 3. 2023 podal stěžovatel k Městskému soudu v Praze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. V žalobě namítal, že se vedlejší účastník dopouští nezákonného zásahu, neboť brání stěžovateli ve výkonu služebního poměru a tento zásah stále trvá. Vedlejší účastník ukončil služební poměr z odvetných důvodů, v reakci na interní audit, kterým stěžovatel zjistil v činnosti ministerstva řadu pochybení, jejichž medializace se ministerstvo obávalo.

5. Městský soud dospěl k závěru, že oznámení o zrušení služebního poměru je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Usnesením ze dne 13. 6. 2023 proto vyzval stěžovatele k úpravě žaloby tak, aby odpovídala správnému žalobnímu typu, a sice žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Stěžovatel žalobu požadovaným způsobem upravil, městský soud ji věcně projednal a rozsudkem ze dne 13. 7. 2023 č. j. 10 A 22/2023-67 jako nedůvodnou zamítl. Stěžovatelem tvrzené skutečnosti se totiž neprokázaly.

6. O dvanáct dní později (25. 7. 2023) vydal nejvyšší státní tajemník rozhodnutí, kterým odvolání stěžovatele proti rozhodnutí vedlejšího účastníka v řízení podle § 142 správního řádu zamítl. Proti rozhodnutí nejvyššího státního tajemníka stěžovatel žalobu nepodal.

7. Stěžovatel však podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Nejvyšší správní soud jí vyhověl a rozsudkem ze dne 18. 4. 2024 č. j. 6 Ads 220/2023-55 rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud se neztotožnil se závěrem městského soudu, že oznámení o zrušení služebního poměru ve zkušební době podle zákona o státní službě je rozhodnutím. Městský soud nesprávně přiměl stěžovatele k úpravě žalobního typu, věcně pak žalobu v nesprávném žalobním typu přezkoumal. Nejvyšší správní soud zároveň zavázal městský soud, aby se v dalším řízení vypořádal s přípustností zásahové žaloby. Městský soud se měl při posuzování této otázky vypořádat se závěry rozsudku rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021 č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, *ŽAVES*, konkrétně s tím, zda řízení podle § 142 správního řádu je účinným prostředkem ochrany práv.

8. Městský soud poté napadeným usnesením žalobu odmítl. Vycházel přitom z původního znění žaloby koncipované jako ochrana před nezákonným zásahem. Tato žaloba je však u trvajících zásahů přípustná pouze tehdy, nelze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky. Nyní jde o zásah komisivní, nikoli omisivní jako ve věci *ŽAVES*, služební orgán nebyl nečinný, ale aktivně jednal vůči žalobci jako státnímu zaměstnanci. Namísto okamžitého podání zásahové žaloby proto měl stěžovatel nejprve vyčerpat prostředky ochrany existující uvnitř veřejné správy, tj. podat žádost o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu a vyčkat konečného rozhodnutí, které může důsledky předchozího jednání služebního orgánu zvrátit tím, že určí, že služební poměr trvá. Výsledkem vyčerpání tohoto prostředku ochrany je pak správní rozhodnutí, proti němuž má žaloba proti rozhodnutí přednost před žalobou zásahovou. Rozhodnutí vydané v řízení podle § 142 správního řádu však stěžovatel žalobou nenapadl.

9. Stěžovatel podal opět kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud v pořadí druhém, nyní napadeným rozsudkem zamítl. Soud zopakoval, že „*ke skončení služebního poměru v případě dle § 74 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě nedochází rozhodnutím*“. K tomu, proč je řízení podle § 142 správního řádu účinným prostředkem obrany stěžovatelových práv, citoval rozsudek ze dne 10. 1. 2025 č. j. 5 Ads 231/2024-50, z jehož závěrů vyšel i ve věci nynější. Zásahová žaloba má subsidiární povahu. Vydáním konečného rozhodnutí v řízení podle § 142 správního řádu dojde k tzv. „zprocesnění“ zásahu ve smyslu § 85 soudního řádu správního, což podmiňuje i volbu žalobního typu, jímž se lze v dané situaci bránit v soudním řízení. Touto žalobou je nikoli žaloba zásahová, ale žaloba proti rozhodnutí, která má před zásahovou žalobou přednost.

10. Nejvyšší správní soud odmítl i argumentaci, proč se stěžovatel proti zamítavému rozhodnutí vydanému v řízení o určení právního vztahu (resp. proti rozhodnutí o odvolání) nebránil správní žalobou. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že se stěžovateli dostalo věcného posouzení jeho případu ve správním řízení vedeném podle § 142 správního řádu. Proti správnímu rozhodnutí, které vzešlo z tohoto řízení, se stěžovatel nepochybně mohl bránit správní žalobou, žalobu však nepodal. Sám stěžovatel se tedy o možnost soudního přezkumu připravil. Zamítavým rozsudkem nemohl být uspokojen a už vůbec s ním nemohl spojovat žádné procesní důsledky ohledně možnosti podat správní žalobu proti rozhodnutí vydanému v souběžně vedeném řízení o určení právního vztahu.

III. Argumentace stěžovatele

11. Stěžovatel v ústavní stížnosti nejprve popisuje průběh řízení před správními soudy. Ústavní stížnost zakládá na tom, že v řízení před správními soudy došlo k vadám ústavního významu a správní soudy jej odkázaly na řízení podle § 142 správního řádu, které ale nemohlo být efektivní cestou ochrany jeho práv. Nadto Nejvyšší správní soud vytvořil rozpor ve vlastní judikatuře. Tím správní soudy porušily jeho ústavně zaručená práva podle čl. 36 odst. 1 a čl. 38 Listiny.

12. Stěžovatel zdůrazňuje, že jednal s důvěrou v rozsudek ze dne 19.12.2022 č. j. 4 Ads 250/2022-23, kde Nejvyšší správní soud také nepovažoval nevyčerpání prostředku podle § 142 správního řádu za vadu, která by způsobila nepřípustnost podané žaloby. Stěžovatel svůj případ nezanedbal. Naopak, za stavu nejasné judikatury včas zahájil všechna možná řízení. Podal zásahovou žalobu, kterou poté na výzvu soudu přepracoval na žalobu proti správnímu rozhodnutí. Souběžně podal (pro jistotu) také návrh, který však vyústil v řízení o určení právního vztahu (§ 142 správního řádu), kterým se (v rozporu s vlastním názorem) „*obrátil na služební orgán, který jeho poměr ukončil, aby určil, zda jej opravdu ukončil.*“ V mezidobí městský soud o jeho žalobě rozhodl. Stěžovatel postup soudu respektoval a další žalobu proti návazně vydanému správnímu rozhodnutí v řízení podle § 142 správního řádu již nepodal. Další žalobu totiž vnímal jako duplicitní a frivolní, neboť ve věci nezákonného zrušení jeho služebního poměru již existovalo pravomocné soudní rozhodnutí. Další žaloba by byla obsahově prakticky totožná s původní žalobou a byla by adresovaná témuž soudu. Stěžovatel se namísto toho zaměřil na obranu proti zamítavému rozsudku městského soudu.

13. Pokud se stěžovatel dopustil procesní chyby, pak tomu bylo až v důsledku procesního pochybení městského soudu. Pokud by městský soud hned vydal (podle Nejvyššího správního soudu správně) usnesení o odmítnutí žaloby, stěžovatel by se proti finálnímu správnímu rozhodnutí bránil. Stejně tak by stěžovatel postupoval v případě, kdyby městský soud do té doby nerozhodl. Městský soud však nejprve vyzval stěžovatele k opravě žaloby na jiný žalobní typ a poté žalobu zamítl. Na výzvu městského soudu je třeba nahlížet jako na poučení, na jehož podkladě stěžovatel jednal. Důvěra v nesprávný akt orgánů veřejné moci mu nemůže jít k tíži.

14. V druhém argumentačním okruhu stěžovatel upozorňuje, že řízení podle § 142 správního řádu není podmíněno žádnou lhůtou. Použití tohoto řízení na nynější věc (pokud by mělo být prostředkem ochrany proti zrušení služebního poměru) vytváří zásadní právní nejistotu. Bylo by v rozporu s principem právní jistoty, aby tímto řízením bylo možno zpětně zpochybnit zákonnost určitého postupu či rozhodnutí. Ústavní soud nikdy nevnímal postup podle § 142 správního řádu jako prostředek nápravy či obrany (stěžovatel zde odkazuje na bod 12 „*nálezu*“ sp. zn. II. 1301/20 – *správně jde o usnesení ze dne 15. 3. 2021 sp. zn. II. ÚS 1301/20, pozn. Ústavního soudu*).

15. Stěžovatel argumentuje, že ochrana v řízení podle § 142 správního řádu není efektivní, a to ze dvou důvodů. *Zprv*, předmět řízení o určení právního vztahu je oproti zásahové žalobě užší a případ stěžovatele nepokrývá. Pokud již Ústavní soud v rozhodnutí II. ÚS 1301/20 dovedl, že „*v rámci řízení o určení, zda se jedná o kulturní památku, jsou správní orgány oprávněny pouze ověřit, zda nemovitost splňuje podmínky § 42 odst. 1 zákona o státní památkové péči*“ (a nikoli zpochybňovat zákonnost

předchozích postupů a napravovat je), pak lze analogicky dovodit, že „v rámci určení, zda služební poměr stěžovatele trvá, jsou správní orgány oprávněny pouze ověřit, zda byly splněny podmínky § 74 odst. 1 písm. f) zákona o službě“ (a nikoli zpochybňovat zákonnost předchozích postupů a napravovat je). Stěžovatel uvádí, že pokud lze v řízení o určení právního vztahu zkoumat toliko pozitivně vymezené (formální) podmínky ukončení poměru zaměstnance ve zkušební době (jako např. status státního zaměstnance, obsah a aspekty doručení oznámení atp.) a nikoli skutečné důvody ukončení služebního poměru, pak stěžovateli nemohlo být toto řízení účinnou ochranou. O formálních aspektech ukončení služebního poměru stěžovatele nebylo mezi stranami sporu. Ochrana práv stěžovatele předpokládala vyřešení otázky, zda se služební orgán dopustil zneužití práva, spočívajícího v odvetném a nepřipustném postihu.

16. *Zadruhé*, v procesním modelu „vyčerpání řízení dle § 142 správního řádu s návaznou žalobou proti finálnímu správnímu rozhodnutí“ nelze prolomit konstitutivní účinky skončení služebního poměru *ex lege*, jež byly v konkrétním případě založeny doručením formálně bezvadného oznámení o skončení služebního poměru. V řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí by soud mohl deklaratorní rozhodnutí o určení právního vztahu zrušit, toto rozhodnutí však ukončení služebního poměru nezaložilo. Soud nemůže zrušit samotný oznamovací úkon, nemůže ani správnímu orgánu zakázat, aby v nezákonném zásahu pokračoval a přikázat mu, aby obnovil stav, který tu byl před zásahem. Není bez zajímavosti, že praxe nezná jediný případ, kdy by v obdobných situacích tento procesní model sehrál roli úspěšného prostředku zaměstnancovy ochrany.

17. Stěžovatel konečně tvrdí, že Nejvyšší správní soud porušil právo na zákonného soudce dle čl. 38 odst. 1 Listiny. K nutnosti podat žádost dle § 142 správního řádu ve věci služebního poměru před podáním správní žaloby existují rozdílné právní závěry Nejvyššího správního soudu. Nelze odhlédnout, že zásadní judikatura, na kterou v napadeném rozsudku Nejvyšší správní soud odkazuje, je z nedávné doby, koncipovaná pátým senátem, naproti tomu stojí rozsudek čtvrtého senátu téhož soudu (ve věci 4 Ads 250/2022), který naopak řízení dle § 142 správního řádu jako efektivní prostředek obrany ve věci služebního poměru neshledal.

18. Správní soudy po stěžovateli požadují, aby uměle vytvořil rozhodnutí ve specifickém typu řízení. To však rozhodně není smyslem účinné soudní ochrany. Řízení o žádosti podle § 142 správního řádu je specifickým typem řízení, výsledné určovací rozhodnutí vydávané v tomto typu řízení je rozhodnutím deklaratorním. Nejde o opravný prostředek. Právní názor správních soudů jen prodlužuje lhůtu, po kterou se stěžovateli nedostane ochrany u soudu. Zákoník práce má přesně daný způsob obrany před nezákonným skončením pracovního poměru, u služebního poměru je tato ochrana roztržštěná (jiná u různých způsobů skončení služebního poměru) i nejasně definovaná (jakým způsobem se lze dostat ke správnímu soudu za účelem ochrany).

19. Stěžovatel uzavírá, že doplatil na nesprávnost soudního rozhodnutí (úvodního poučení městského soudu), což je v právním státě nepřijatelné.

IV.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

20. Ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je řádně zastoupen (§ 29 až § 31 zákona č. 182/1993 Sb.,

o Ústavním soudu), vyčerpal též všechny prostředky ochrany základních práv (§ 75 odst. 1 téhož zákona). Ústavní stížnost je přípustná.

V.

Shrnutí řízení před Ústavním soudem

21. Ústavní soud si vyžádal oba soudní spisy správních soudů a podklady ze správního řízení. Dále si vyžádal vyjádření k ústavní stížnosti.

22. Ústavní soud nenařídil ústní jednání, neboť od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 věty první zákona o Ústavním soudu).

V. A. Vyjádření Nejvyššího správního soudu

23. Nejvyšší správní soud podal k ústavní stížnosti podrobné vyjádření. Odmítá, že by porušil stěžovatelova práva na přístup k soudu, odkazuje na napadená rozhodnutí a na vlastní judikaturu. Řízení podle § 142 správního řádu je účinným prostředkem ochrany práv státních zaměstnanců, kterým byl služební poměr zrušen ve zkušební době. Rozhodnutí vydané v tomto typu řízení (právě s ohledem na povahu služebního poměru, kterou je možno připodobnit ke skončení pracovního poměru ve zkušební době) může zvrátit negativní důsledky předchozího jednání služebního orgánu tím, že určí, že služební poměr nadále trvá. V případě potvrzení trvání služebního poměru tak služebnímu orgánu i státnímu zaměstnanci vyplývají práva a povinnosti přímo z existence (trvání) služebního poměru a další řízení by bylo zapotřebí zahajovat a vést teprve v situaci, pokud by např. některá ze stran své povinnosti neplnila.

24. K odkazu stěžovatele na rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 1301/20 Nejvyšší správní soud uvádí, že napadený rozsudek je se závěry Ústavního soudu v souladu. Dojde-li ke zrušení služebního poměru ve zkušební době, je ve sporu stěžejní zhodnotit, zda služební poměr trvá, anebo platně zanikl. Již z tohoto důvodu řízení o určení právního vztahu plně odpovídá povaze tohoto typu sporu. Zároveň není dalším prostředkem nápravy či obrany proti jinému řízení či rozhodnutí. Jak Nejvyšší správní soud upozornil již v rozsudku 5 Ads 231/2024, řízení o určení právního vztahu je právě tím (jediným) řízením, které v případě zrušení služebního poměru ve zkušební době poskytne zaměstnanci efektivní ochranu, neboť se v něm nezkoumají jen formální podmínky zrušení (existence zkušební doby a doručení oznámení o zrušení služebního poměru), nýbrž například i diskriminační důvody. Nejde tedy o formální řízení, jak mylně dovozuje stěžovatel.

25. K očekáváním stěžovatele vyvolaným rozsudkem městského soudu, posléze zrušeným Nejvyšším správním soudem, je třeba zdůraznit, že stěžovatel si byl od počátku vědom obou cest – nejprve podal zásahovou žalobu, současně ale inicioval řízení podle § 142 správního řádu. Proti konečnému rozhodnutí, které vzešlo z řízení podle § 142 správního řádu, se stěžovatel měl a mohl bránit žalobou proti rozhodnutí. Stěžovatel neuplatňoval svá práva nesprávným žalobním typem, nýbrž se bránil v nesprávném řízení. Změna žalobního typu by neměla vliv na to, že se stěžovatel „nacházel“

v nesprávném řízení a nezvolil správnou cestu, která by jej dovedla k věcnému přezkumu (neboť nepodal žalobu proti rozhodnutí nadřízeného služebního funkcionáře o odvolání).

26. Konečně Nejvyšší správní soud odmítá, že by existoval rozpor v jeho judikatuře. Ve věci 4 Ads 250/2022 se Nejvyšší správní soud zabýval obnovou řízení ve věci služebního poměru, který skončil v důsledku pravomocného odsouzení za spáchání trestného činu, avšak trestní odsouzení bylo později zrušeno. Pouze s ohledem na specifické okolnosti případu řešeného ve věci 4 Ads 250/2022 Nejvyšší správní soud výjimečně dovodil, že ačkoli žalobkyně v oné věci žádost formálně nepodala, k určení toho, že služební poměr žalobkyně netrvá, došlo materiálně.

V. B. Vyjádření městského soudu

27. Městský soud předně trvá na tom, že jeho původní posouzení žalobního typu jako žaloby proti rozhodnutí bylo správné. Zrušení služebního poměru ve zkušební době podle § 74 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Tento závěr odůvodnil městský soud podrobně v bodech 20 až 31 rozsudku ze dne 13. 7. 2023 a pro stručnost na tuto pasáž odkazuje. Nejvyšší správní soud v prvním rozsudku tuto argumentaci nijak věcně nevyvrátil, pouze odkázal na svou dřívější judikaturu, v níž však odpovědi na argumenty městského soudu (pochopitelně) chybí. Správní soudy projednaly žalobu, aniž by umožnily změnit ji na správný žalobní typ, což představuje vadu řízení, k níž se přihlíží z úřední povinnosti. Městský soud se však necítí povolán, aby hodnotil, zda má k této vadě řízení před správními soudy přihlédnout z úřední povinnosti Ústavní soud.

28. Městský soud připouští, že před podáním žaloby neposkytovala judikatura správních soudů jasnou odpověď na otázku, zda je podání návrhu podle § 142 správního řádu jiným právním prostředkem nápravy podle § 85 soudního řádu správního. To samo o sobě však nemůže být důvodem protiústavnosti rozhodnutí správních soudů. Ty se takřka dennodenně setkávají i při posuzování podmínek řízení s dosud neprojudikovanými případy, včetně toho, zda žalobci vyčerpali všechny subsidiární prostředky ochrany, a není jejich úkolem poskytovat žalobcům návod k tomu, jak v takových případech postupovat, aby neutrpěli žádnou újmu.

29. K podstatě věci samé městský soud poukazuje na specifickou povahu řízení dle § 142 správního řádu, jež není dalším prostředkem nápravy a obrany, ale slouží k odstranění sporu o existenci či neexistenci práv a povinností. Nelze jej proto uplatnit pro konstatování (ne)zákonnosti určitého postupu, potažmo jeho zpětný přezkum (rozsudek NSS ze dne 7. 2. 2018 č. j. 9 As 330/2016-192, č. 3712/2018 Sb. NSS). Dle naposled citovaného rozsudku „*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).*“

30. V nynější věci podle názoru městského soudu nebylo třeba před podáním žaloby žádat o určení právního vztahu. Za prvé (ne)existence stěžovatelova služebního poměru nebyla otázkou, která by do té doby nebyla předmětem autoritativního posouzení orgánem veřejné moci; vedlejší účastník si z podstaty důvodu zrušení služebního poměru musel nejprve učinit úsudek o tom, zda stěžovatele ponechá ve službě, nebo mu služební poměr

zruší. Za druhé se dalo sotva očekávat, že by vedlejší účastník konstatoval existenci služebního poměru, neboť právě on předchozím rozhodnutím tento služební poměr zrušil. Zahájení řízení o určení právního vztahu ještě před podáním žaloby má význam v případě objektivních pochybností o tom, zda služební poměr trvá, jimiž se žádný orgán veřejné moci dosud autoritativně nezabýval, nikoli v případě, kdy za totožné skutkové situace rozhodl o jeho zániku tentýž služební orgán.

31. Městský soud rozhodl tak, jak rozhodl, jen proto, že byl vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v prvním (rušícím) rozsudku. Městský soud nicméně s ohledem na shora popsané okolnosti nepředjímá, zda toto nesprávné právní posouzení představovalo zásah do stěžovatelova ústavního práva na přístup k soudu.

V. C. Vyjádření vedlejšího účastníka

32. Vedlejší účastník odmítá, že by judikatura Nejvyššího správního soudu byla v otázce využití § 142 správního řádu jakkoli nejednotná. Stěžovatel navozuje dojem, že soudní přezkum správního řízení byl zbytečný, protože městský soud již o věci fakticky rozhodl. Realita je zcela odlišná. Zmiňovaným rozsudkem městského soudu ze dne 13. 7. 2023 byla žaloba stěžovatele zamítnuta. Tento pravomocný rozsudek nepochybně pro stěžovatele „nepředstavoval etalon důvěryhodného řešení věci, jak v textu ústavní stížnosti naznačuje“, neboť jej sám napadl kasační stížností (a v důsledku toho byl rozsudek zrušen). Vedlejší účastník trvá na tom, že stěžovatel měl podat žalobu až proti rozhodnutí, které vzešlo z řízení podle § 142 správního řádu.

V. D. Replika stěžovatele

33. Stěžovatel v replice opakovaně vysvětluje, proč nepodal žalobu proti rozhodnutí vzešlému z řízení podle § 142 správního řádu. Pokud hovořil o tom, že vyšel z důvěry v rozsudek městského soudu ze dne 13. 7. 2023, který přitom sám napadl kasační stížností, jeho důvěra nesměřovala k obsahu rozsudku (který byl zamítavý), ale k procesním následkům tohoto rozsudku, které vylučují možnost podat opětovnou žalobu ve stejné věci (překážka *rei iudicatae*).

VI.

Posouzení ústavní stížnosti

34. Stěžovatel byl neústavně postihnut za to, že se řídil poučením městského soudu, které posléze Nejvyšší správní soud označil za nesprávné (část VI. A.). Současně správní soudy podmínily přístup k soudní ochraně využitím řízení, které nemohlo stěžovateli poskytnout efektivní ochranu a jehož použití obecně zakládá v rozporu s ústavními požadavky nejistotu pro právní vztahy vznikající ze služebních poměrů (část VI. B.).

VI. A. Výkon ústavní povinnosti poučit žalobce o správném žalobním typu nesmí žalobce ve výsledku poškodit

35. Listina chrání přístup ke správním soudům všem, kteří tvrdí, že byli na svých právech zkráceni rozhodnutím orgánu veřejné moci (čl. 36 odst. 2 Listiny). Činnost orgánů

veřejné moci a jejich „zásahy“ (v širokém slova smyslu) do práv a svobod mohou nabývat různých podob. V ústavní rovině je zpravidla nerozhodné, zda správní soud označí určitý akt orgánu veřejné moci jako „rozhodnutí“ (ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního), nečinnost, nezákonný zásah, opatření obecné povahy apod. To ale neznamená, že použití těchto zákonných kategorií může být libovolné a je zcela mimo rozlišovací úroveň Ústavního soudu. Ostatně v řadě případů se k těmto problémům v minulosti již Ústavní soud autoritativně vyslovil. Klíčové je, aby ochrana základních práv poskytovaná správními soudy byla efektivní a výklad soudního řádu správního předvídatelný, v souladu s pravidly, které v obecné rovině stanoví zákon a konkretizuje ustálená judikatura. Soudní přezkum správních aktů musí být dostatečně účinný, bez ohledu na jejich pojmenování v podústavním právu [srov. k tomu obecně náleze ze dne 7. 11. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 12/17 (N 202/87 SbNU 311), *Rozhodnutí prezidenta republiky o nejmenování profesorem*, body 18 násl. ve spojení s navazujícím rozsudkem NSS ze dne 15. 2. 2018 č. j. 1 As 311/2017-37, body 47 násl.; k povinnosti vykládat pojem „rozhodnutí“ v čl. 36 odst. 2 Listiny autonomně a bez ohledu na pojmenování toho kterého aktu v rovině podústavního práva náleze ze dne 17. 3. 2009 sp. zn. IV. ÚS 2239/07 (N 57/52 SbNU 267), *Společnost pro ochranu a rozvoj obcí Ptice a Úhonice*, bod 19].

36. Určení správného návrhového či žalobního typu ve správním soudnictví, zejména v situacích dosud nejjudikovaných, nemusí být jednoduché. Není však přijatelné, aby tíha nepřehlednosti návrhových či žalobních typů ležela na bedrech jednotlivců. Je proto ústavní povinností správního soudu poučit navrhovatele (žalobce) o správném návrhovém (žalobním) typu, zvolil-li navrhovatel typ nesprávný [náleze ze dne 14. 8. 2019 sp. zn. II. ÚS 2398/18 (N 147/95 SbNU 272), *Právo na přístup k soudu*, body 45 násl.].

37. Ústavní soud schvaluje základní východiska rozhodovací činnosti správních soudů, jak je pregnantně v minulosti formuloval rozšířený senát: „*Pravidla pro řízení před správními soudy nejsou samoučelná. Právě naopak, jsou „toliko“ nástrojem k dosažení vlastního účelu správního soudnictví, a sice nalezení práva a poskytnutí účinné ochrany subjektivním právům jednotlivce, do nichž veřejná správa zasáhne svým jednáním v rozporu se zákonem. Procesní pravidla tak nemají být labyrintem plným nejasných odboček do slepých uliček, v němž se vlastní smysl soudní ochrany ztratí, nýbrž cestou, která jasně a zřetelně směřuje k cíli – k posouzení, zda hmotná subjektivní práva žalobce byla dotčena v rozporu se zákonem, anebo nikoli.*“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 9. 12. 2014 č. j. Nad 224/2014-53, č. 3196/2015 Sb. NSS, bod 26).

38. Stěžovatel v nyní posuzované věci se v průběhu soudních řízení vskutku dostal do právě zmíněné „slepé uličky“. Je proto třeba nejprve posoudit, zda lze vinu přičíst stěžovateli, jak tvrdí Nejvyšší správní soud a vedlejší účastník, anebo správním soudům, jak tvrdí stěžovatel.

39. Lze přisvědčit městskému soudu, že případy, kdy v dané věci neexistuje jasná judikatura, a tedy žalobce musí „prošlapávat“ nové cesty k ochraně svých práv, nejsou nijak výjimečné. Zásadně je proto třeba nevyužití všech dostupných prostředků ochrany, třebas i proti vícero aktům správního orgánu či rozhodnutím krajských soudů, klást k tíži žalobce (srov. náleze ze dne 14. 5. 2025 sp. zn. I. ÚS 2033/23, *Brychta*, body 40 až 51).

40. V nynější věci je však situace jiná.

41. Stěžovatel nejprve podal tzv. zásahovou žalobu, ovšem na základě poučení městského soudu žalobu upravil na žalobu proti rozhodnutí (neboť napadený akt vyhodnotil městský soud s odkazem na judikaturu rozšířeného senátu jako rozhodnutí v materiálním slova smyslu). Městský soud zde postupoval v souladu s judikaturou Ústavního soudu (citovanou v bodě 36 shora). Následně žalobu městský soud rozsudkem ze dne 13. 7. 2023 zamítl. V rozsudku mj. detailně vysvětlil, proč je v této věci třeba použít žalobu proti rozhodnutí, a to s použitím kritérií vytvořených aktuální judikaturou rozšířeného senátu. Nejvyšší správní soud dne 18. 4. 2024 (bod 7 shora) tento rozsudek svým prvním rozsudkem v této věci zrušil, a to pro volbu nesprávného žalobního typu.

42. Ústavní soud zaznamenal poznámku městského soudu v jeho vyjádření, že Nejvyšší správní soud ve svém prvním rozsudku vůbec nereagoval na podrobnou analýzu žalobního typu provedenou městským soudem (a v podstatě vůbec nepoužil judikaturu rozšířeného senátu). První rozsudek Nejvyššího správního soudu ale stěžovatel ústavní stížností nenapadl. Proto se tímto rozsudkem Ústavní soud zabývat nemohl.

43. V každém případě to byl první rozsudek Nejvyššího správního soudu, který nejenomže uzavřel cestu žaloby proti aktuálně napadenému aktu vedlejšího účastníka (zrušení služebního poměru ve zkušební době bez uvedení důvodu) jako žaloby proti rozhodnutí, ale do věci vnesl § 142 správního řádu (řízení o určení právního vztahu), který ve výsledku uzavřel cestu žalobě zásahové a z celého započatého soudního řízení učinil onu již zmíněnou „slepu uličku“. Třeba dodat, že řízení podle § 142 správního řádu na přípustnost žaloby proti rozhodnutí nemohlo mít žádný dopad (žaloba proti rozhodnutí není podmíněna způsobem, jakým je podmíněna v § 85 soudního řádu správního žaloba zásahová).

44. Je pravda, že zásahová žaloba byla po celou dobu řízení před správními soudy „ve hře“. Stěžovatel svou žalobu původně koncipoval jako žalobu zásahovou a dokonce i v kasační stížnosti proti rozsudku městského soudu taktéž argumentoval, že městský soud vyhodnotil žalobní typ nesprávně.

45. Žalobce však nemůže být v horším postavení jen proto, že jej soud poučil a navedl k použití určitého žalobního typu (Ústavní soud opakuje, že v nynější věci nijak nehodnotí správnost žalobního typu a vychází jen z toho, že Nejvyšší správní soud dospěl v prvním rozsudku k opačnému závěru než městský soud). Pokud by městský soud bez dalšího použil žalobní typ, k němuž jej posléze navedl až Nejvyšší správní soud, vedlo by to (v logice dalšího postupu obou správních soudů) k tomu, že by zásahová žaloba byla odmítnuta, ale stěžovatel by měl dost času napadat výsledné rozhodnutí v řízení podle § 142 správního řádu žalobou (rozhodnutí nejvyššího státního tajemníka, tj. finální rozhodnutí v řízení podle § 142 správního řádu, bylo vydáno dvanáct dní poté, co městský soud vydal zamítavý rozsudek). Vysvětlení stěžovatele, proč nepodal žalobu proti rozhodnutí nejvyššího státního tajemníka, je přitom rozumné: musel by podat v podstatě stejnou žalobu, jakou již u stejného soudu podal (byť proti jinému žalovanému), nadto již získal rozsudek ve věci samé, byť zamítavý, s jehož obsahem následně polemizoval v kasační stížnosti. V dané situaci to byla jediná racionální cesta, kterou stěžovatel měl.

46. Nejvyšší správní soud i vedlejší účastník tvrdí, že stěžovateli rozsudek městského soudu nemohl založit žádné legitimní očekávání, neboť žalobu zamítl. Nejde však o výsledek řízení. Jde o to, že na základě poučení městského soudu a na základě rozsudku téhož soudu byl stěžovatel utvrzen v tom, že je „na správné cestě“, která může

ve výsledku vést k odstranění napadeného aktu vedlejšího účastníka. Po Nejvyšším správním soudě chtěl přezkum tohoto rozsudku, neboť v kasační stížnosti zpochybňoval správnost skutkových zjištění městského soudu. „Slepou uličku“ z této cesty udělal teprve Nejvyšší správní soud ve svém prvním (rušícím) rozsudku.

47. Stěžovatel tak byl připraven o přístup ke správnímu soudu v důsledku poučení městského soudu, který jej navedl na cestu žaloby proti rozhodnutí, v kombinaci s právním názorem Nejvyššího správního soudu, který naopak celou věc vrátil na cestu žaloby zásahové – a současně tuto cestu znemožnil. Správní soudy se tak vůči stěžovateli dopustily nepřípustného odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*).

48. Již to by postačilo ke zrušení obou napadených rozhodnutí. Stěžovatel však též argumentuje, že použití § 142 správního řádu způsobem, jakým to činí oba správní soudy, je v každém případě neústavní. Touto argumentací se Ústavní soud zabývá v další části.

VI. B. Požadavek Nejvyššího správního soudu využít řízení podle § 142 správního řádu byl v této věci neústavní, neboť založil stav totální právní nejistoty

49. S ohledem na stěžovatelovu argumentaci je další otázkou, zda Nejvyšší správní soud mohl požadovat po stěžovateli, aby podal žalobu proti rozhodnutí vzešlému z řízení podle § 142 správního řádu. Ústavní soud níže dovozuje, že tento požadavek je neústavní, neboť je nejen v rozporu s částí judikatury, ale především zakládá časově neomezenou (a proto neústavní, neboť narušující právní jistotu) možnost zpochybnit skončení služebního poměru ve zkušební době.

50. Byť možnost použití § 142 správního řádu ve věcech obdobných věci nynější zmínil Nejvyšší správní soud v prosinci 2022, učinil tak velmi neurčitě a sám v daném případě toto řízení za efektivní prostředek ochrany ve smyslu § 85 soudního řádu správního nepovažoval (rozsudek ze dne 19. 12. 2022 č. j. 4 Ads 250/2022-23, bod 40). Byl to proto teprve rozsudek z ledna 2025, který jednoznačně dospěl k závěru, že státní zaměstnanec „*má možnost využít jako prostředek ochrany svých práv žádost o určení právního vztahu (§ 142 správního řádu); proti rozhodnutí o této žádosti se státní zaměstnanec může bránit odvoláním u nadřízeného služebního orgánu, případně poté žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s.*“ (rozsudek ze dne 10. 1. 2025 č. j. 5 Ads 231/2024-50, právní věta publ. pod č. 4663/2025 Sb. NSS).

51. Stěžovateli není možné dát za pravdu, že tento právní závěr, který převzal Nejvyšší správní soud i v nyní napadeném rozsudku, je v rozporu s rozsudkem 4 Ads 250/2022. Věc řešená posléze uvedeným rozsudkem byla totiž skutkově velmi specifická [služební poměr tehdejší žalobkyně u ministerstva skončil na základě zákona pro naplnění důvodu podle § 74 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě, tj. pro její pravomocné odsouzení za trestný čin, ovšem odsuzující rozhodnutí bylo následně zrušeno a žalobkyně byla zproštěna obžaloby; Nejvyšší správní soud v onom rozsudku zjevně neměl ambici vyslovit širší právní závěr nad rámec přezkoumávané věci].

52. Stěžovateli je však třeba dát za pravdu, že použití řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního soudu na nynější věc způsobem, jakým to činí Nejvyšší správní soud, je neústavní.

53. Řízení o určení právního vztahu (§ 142 správního řádu) není opravným prostředkem. Je zvláštním řízením, které umožňuje správnímu orgánu v prvním stupni vydat v pochybnostech deklaratorní rozhodnutí, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Správní orgán v tomto řízení nemůže konstituovat žádná práva ani povinnosti a nemůže jakkoli napravovat vady či nezákonnosti v předcházejících řízeních. Smyslem řízení podle § 142 správního řádu je odstranit spor, nejasnost či pochybnosti, které brání jednotlivci ve výkonu jeho veřejných subjektivních práv a *k nimž se veřejná správa ještě autoritativně nevyjádřila*. Řízení o určení právního vztahu nemůže sloužit k přezkumu výsledku činnosti správních orgánů, se kterým zákon spojuje další účinky. Řízení podle § 142 správního řádu tedy není superrevizním prostředkem ve vztahu k řízením či postupům jiným (rozsudky NSS ze dne 7. 2. 2018 č. j. 9 As 330/2016-192, č. 3712/2018 Sb. NSS, body 64 a 70 a ze dne 30. 7. 2021 č. j. 9 As 2/2021-40, bod 19, podobně již rozsudky NSS ze dne 24. 8. 2011 č. j. 1 As 92/2011-182, *SWISSHOUSE*, bod 38 a ze dne 7. 7. 2016 č. j. 10 As 117/2016-64, bod 13, dále již několikrát zmíněné usnesení II. ÚS 1301/20, bod 12, či usnesení ze dne 26. 10. 2021 sp. zn. II. ÚS 2708/21, bod 11).

54. Co je pak ústavně významné, podání návrhu na zahájení řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu *není omezeno žádnou lhůtou*. O existenci právních vztahů je možné rozhodovat bez ohledu na nabytí účinnosti správního řádu, tedy rovněž o vztazích vzniklých podle předchozí právní úpravy. Může se týkat skutečností, 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 (rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2018 č. j. 2 As 137/2018-43, *PRECO GROUP*, bod 29, s početnými odkazy na judikaturu a odbornou literaturu, resp. rozsudek 9 As 330/2016, bod 70).

55. Právě časová neohraničenost práva zahájit řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu vylučuje ústavnost výkladu, k němuž se uchýlil Nejvyšší správní soud. Dle jeho logiky je zrušení služebního poměru ve zkušební době trvajícím zásahem, jehož zákonnost lze v libovolně dlouhé lhůtě „přezkoumat“ v řízení podle § 142 správního řádu. Tím ale Nejvyšší správní soud vložil do celé problematiky faktor naprosté právní nejistoty. Zpochybňování zákonnosti ukončení služebního poměru pomocí § 142 správního řádu, který není vázán na žádnou lhůtu, je v rozporu s esenciálními principy právního státu (právní jistotou). K podobnému závěru ostatně dospěl Ústavní soud již v minulosti (protože „*řízení podle § 142 odst. 1 správního řádu lze využít kdykoli od vzniku sporného právního vztahu (řízení není omezené lhůtou), bylo by v rozporu s principem právní jistoty jakožto jedním ze základních pilířů demokratického právního státu, aby prostřednictvím tohoto řízení bylo možné zpětně zpochybnit zákonnost určitého postupu či rozhodnutí*“, viz několikrát zmíněné usnesení II. ÚS 1301/20, bod 12).

56. Ústavní soud již dovodil, že soudní řád správní rozlišuje zásahy jednorázové, zásahy jednorázové s trvajícími účinky a zásahy trvalé. Zatímco u jednorázových zásahů je nutno počítat lhůtu k podání žaloby striktně od okamžiku, kdy k zásahu došlo, třebaže snad účinky trvají, u zásahů trvajících nemůže lhůta začít plynout, dokud zásah trvá [nález ze dne 15. 5. 2018 sp. zn. II. ÚS 635/18 (N 94/89 SbNU 387), *EUROVIA*, bod 36].

57. U trvajících zásahů (na rozdíl od zásahu jednorázového s trvajícími účinky) platí, že čím delší zásah je, tím se zvyšuje i jeho intenzita (nález II. ÚS 635/18, *EUROVIA*, body 38 a 39). Ve správní judikatuře je důležitým příkladem trvajících zásahů nezahájení řízení z moci úřední v rozporu se zákonem – takový zásah trvá, dokud trvá kompetence

správního orgánu zahájit řízení z moci úřední (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021 č. j. 6 As 108/2019-39, *ŽAVES*, bod 102).

58. Stále platné závěry nálezu *EUROVIA* je však třeba posuzovat s ohledem na pozdější plenární judikaturu Ústavního soudu. Ta zdůraznila právní jistotu, spjatou se zákonnými lhůtami, jako je možnost napadat určité konání či nekonání veřejné správy žalobou před správními soudy. Smyslem lhůt „je omezení entropie v uplatňování práv, a to obecně, nikoli pouze ve vztahu k soukromým osobám. ... [Lhůta] slouží právní jistotě jako takové, která je hodnotou sama o sobě.“ Typickým příkladem, kdy lhůta nemůže začít běžet, je situace, kdy jednotlivec je „obětí pokračujících aktivit státu“ [nález ze dne 14. 7. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 25/19 (N 147/101 SbNU 28; 347/2020 Sb.), *Lhůta pro podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu*, bod 36 a bod 46].

59. Z uvedeného plyne, že pojem trvajících zásahu je třeba vykládat restriktivně. Zrušení služebního poměru ve zkušební době rozhodně trvajícím zásahem v právě popsaném pojetí není a být nemůže. Příliš široký výklad trvajících zásahu by totiž vyprázdnil smysl lhůty k podání zásahové žaloby ve smyslu § 84 soudního řádu správního.

60. Nejvyšší správní soud však nejenomže potvrdil závěr městského soudu, že v nynější věci o trvajícím zásahu jde (srov. bod 6 věta třetí napadeného rozsudku), ale do celé věci vnesl časově nijak neohrazenou možnost zpochybnit oznámení o skončení služebního poměru ve zkušební době cestou řízení podle § 142 správního řádu.

61. Tímto právním názorem Nejvyšší správní soud nutí stěžovatele, aby se (jak trefně uvádí sám stěžovatel) „*obrátil na služební orgán, který jeho poměr ukončil, aby určil, zda jej opravdu ukončil*“. To je v rozporu s funkcí řízení podle § 142 správního řádu, které tu není proto, aby se jím napravovaly vady či nezákonnosti v jiných řízeních či postupech, či aby sloužilo jako prostředek přezkumu zákonnosti těchto postupů. Tím se také Nejvyšší správní soud dostal do rozporu s judikaturou uvedenou v bodě 53 shora.

62. Tento rozpor nelze ani odůvodnit tím, že se Nejvyšší správní soud přidržel novějšího rozhodnutí rozšířeného senátu. Je totiž metodologicky neudržitelný přístup, kterým Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku dovodil cestu řízení podle § 142 správního řádu z rozsudku rozšířeného senátu 6 As 108/2019, *ŽAVES*. Rozšířený senát se v bodě 68 rozsudku *ŽAVES* o § 142 správního řádu zmínil, ale negativně. Uvedl, že ve (velmi specifickém) žalobním typu, který rozšířený senát řešil, nemůže řízení podle § 142 správního řádu poskytnout potřebnou ochranu ve smyslu § 85 soudního řádu správního. Bod 68 nelze vyložit tak, jak to nyní činí Nejvyšší správní soud, tedy argumentem *a contrario* dovodit, že v jiných věcech (než věcech, na které dopadají závěry rozsudku *ŽAVES*) se má řízení podle § 142 správního řádu použít jako prostředek ochrany. Judikatura není právní předpis a nelze ji vykládat stejnými metodami, jak se vykládají právní předpisy. Jednoduše řečeno, o použití § 142 správního řádu v jiných věcech než té, kterou rozšířený senát řešil (nezahájení řízení z moci úřední v rozporu se zákonem), neříká judikát *ŽAVES* zhola nic.

63. Nejvyšší správní soud otevřel časově neomezený prostor pro zpochybnění aktů či postupů služebního orgánu. Propuštění státní zaměstnanci by mohli v logice Nejvyššího správního soudu „zprocesnit“ trvajícím zásah a napadat skončení služebního poměru v libovolně dlouhé době. Takovýto právní názor je s to podminovat samotné

základy právní jistoty ve vztazích služebního poměru. Nejde jen o ochranu právní jistoty služebních funkcionářů, ale též ochranu těch, kteří budou přijati na uvolněné služební místo. Právní názor Nejvyššího správního soudu vytváří diametrálně odlišnou ochranu státních zaměstnanců ve státní službě oproti ochraně zaměstnanců v pracovněprávních vztazích – kde ve srovnatelných případech rozvázání pracovního poměru zrušením ve zkušební době platí přísná lhůta pro podání žaloby (srov. § 72 zákoníku práce). Správní soudy zvolily výklad, který svévolně rozlišuje zaměstnance ve služebním poměru oproti zaměstnancům v pracovním poměru. Tím ve srovnatelné situaci narušily princip rovnosti v právech (čl. 1 Listiny). Byť služební poměr má řadu specifíků oproti poměru pracovnímu, lhůta k podání žaloby je technicistní a neexistuje důvod, proč by měl existovat tak dramatický rozdíl, jako přísná lhůta ve vztazích pracovněprávních a chybějící lhůta ve vztazích služebních [k tomu např. náleze ze dne 26. 2. 2009 sp. zn. I. ÚS 1169/07 (N 38/52 SbNU 387), *Povinnost přihlídnout k prekluzi práva na vyměření daně*, body 14 a 15].

64. Nejvyšší správní soud tedy tím, že státní zaměstnance v těchto typových věcech nutí použít řízení podle § 142 správního řádu, respektive že tento „zásah“ považuje za trvalý, zásadním způsobem narušil esenciální požadavky právní jistoty. Tento zvolený výklad vede k absurdním následkům, které jsou v demokratickém právním státě nepřijatelné.

65. Ústavní soud závěrem zdůrazňuje, že v posuzovaném případě nebylo třeba zrušit napadený rozsudek pouze z procesních důvodů s poukazem na chybné nepostoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 soudního řádu správního. Takový postup by byl namístě jen tehdy, pokud by se sporné právní otázky, v jejichž posouzení se soud odchýlil od předchozí rozhodovací praxe, týkaly výlučně podústavního práva, respektive pokud by výklad práva nebyl sám neústavní. Tak tomu ovšem v posuzované věci není, rozsudek Nejvyššího správního soudu založil sám o sobě neústavní důsledky. Jiný postup by byl v rozporu s požadavkem efektivity ústavního přezkumu [shodně např. náleze ze dne 23. 1. 2018 sp. zn. I. ÚS 2637/17 (N 10/88 SbNU 133), *K povinnosti kraje zajistit osobě se zdravotním postižením dostupnost vhodné služby sociální péče*, bod 73 a judikatura tam uváděná].

VII. Závěr

66. Ústavní soud shrnuje, 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. Právě to se stalo v nynější věci. Nejvyšší správní soud nadto zavázal stěžovatele využít před podáním žaloby řízení podle § 142 správního řádu, a teprve rozhodnutí z tohoto řízení vzešlé napadat žalobou. Řízení podle § 142 správního řádu však stěžovateli účinnou ochranu poskytnout nemohlo, nadto takovýmto výkladem vytvořil Nejvyšší správní soud stav totální právní nejistoty a neústavně umožnil státním zaměstnancům napadat ukončení služebního poměru v libovolné lhůtě.

67. Správní soudy tedy porušily právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 2 Listiny. Ústavní soud proto ústavní stížnosti vyhověl a obě napadená rozhodnutí zrušil [§ 82 odst. 1, odst. 2 písm. a), odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 9. července 2025

Zdeněk Kühn
předseda senátu