



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha a soudkyň JUDr. Hany Veberové a JUDr. Jitky Hroudové v právní věci

žalobce

P. J., DiS.

bytem v Ch., N. R. 812

zastoupeného Odborovým svazem státních orgánů a organizací
se sídlem v Praze 1, Senovážné náměstí 978/23

proti

žalovanému

Státnímu tajemníkovi v Ministerstvu životního prostředí České republiky

se sídlem v Praze 10, Vršovická 1422/65

o žalobě proti rozhodnutí státního tajemníka v Ministerstvu životního prostředí České republiky ze dne 11. 5. 2018, č. j. ENV/2018/5623,

t a k t o:

I. Žaloba se z a m í t á .

II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí státního tajemníka v Ministerstvu životního prostředí České republiky (dále jen „žalovaný“) ze dne 11. 5. 2018, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí ředitele České inspekce životního prostředí (dále též „ČIŽP“) ze dne 28. 12. 2017, a rovněž tohoto rozhodnutí, jímž byl žalobce zařazen mimo výkon služby z důvodu zrušení

služebního místa, na které byl žalobce zařazen. Jako podkladového úkonu správního orgánu se žalobce domáhal zrušení části usnesení vlády České republiky ze dne 23. 10. 2017, č. 737, k návrhu systemizace služebních a pracovních míst podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, s účinností od 1. 1. 2018, a to v části týkající se České inspekce životního prostředí.

2. Žalobce v podané žalobě popsal dosavadní průběh svého služebního poměru, k němuž byl přijat dne 11. 11. 2015 na dobu neurčitou a byl zařazen na služební místo odborný rada – inspektor Oblastního inspektorátu v Hradci Králové. Žalobce byl od roku 2013 členem základní organizace Odborového svazu státních orgánů a organizací, od září 2015 byl členem výboru této základní organizace a od 1. 4. 2017 je členem nové odborové organizace Odborového svazu státních orgánů a organizací působící u služebního úřadu, a byl zvolen předsedou jejího výboru.

Žalobní body

3. Žalobce v podané žalobě namítl, že dne 28. 12. 2017 mu bylo doručeno rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů podle § 62 odst. 1 zákona o státní službě. Podle odůvodnění tohoto rozhodnutí ke dni 31. 12. 2017 bude s odkazem na změnu systemizace schválené usnesením vlády č. 737/2017 zrušeno služební místo, na které byl státní zaměstnanec zařazen, a jelikož není volné žádné jiné vhodné služební místo, je nezbytné zařadit ho mimo výkon služby. Žalobce namítl, že příprava systemizace, v jejímž rámci bylo zrušeno služební místo žalobce, proběhla bez jeho vědomí. V rozporu s ustanovením § 132 odst. 2 písm. a/ zákona o státní službě nebyl návrh systemizace s odborovou organizací projednán, a tak se ani jejím prostřednictvím žalobce nemohl dozvědět o chystaném zrušení jeho služebního místa a uplatnit případné výhrady a připomínky k tomuto úkonu. S odborovou organizací nebyl projednán ani návrh rozhodnutí o zařazení žalobce mimo výkon služby. Žalobou napadené rozhodnutí, respektive rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby, bylo vydáno jako první úkon v řízení. V jeho odůvodnění se nic neuvádí o důvodech, pro které bylo služební místo žalovaného zrušeno, ani jakým způsobem služební orgán splnil své povinnosti ve vztahu k odborové organizaci. Žalobce v odvolání proti rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby namítal porušení procesních práv účastníka řízení, nevypořádání se s povinnostmi služebního úřadu, nepřezkoumatelnost rozhodnutí z důvodu nedosažitelnosti schválené systemizace jako podkladu pro rozhodnutí, nesprávné doručování a zejména diskriminaci odborového funkcionáře a jeho nezákonný postih za výkon práv státního zaměstnance.
4. Skutečným důvodem pro zrušení jeho služebního místa podle názoru žalobce byla právě jeho činnost ve funkci předsedy výboru základní organizace a také skutečnost, že se v letech 2016 a 2017 domáhal zákonem svých práv ze služebního poměru, zejména řádně provedeného služebního hodnocení za rok 2016 a obrany proti přeložení bez zákonných důvodů. Rovněž zrušení služebního místa, na kterém byl až dosud zařazen, není logické z pohledu na celkovou organizační strukturu služebního úřadu a jednotlivých inspektorátů. Oblastní inspektorát Hradec Králové patří co do ukazatele srovnání počtu a skladby služebních míst spíše k větším inspektorátům, není proto zřejmé, z jakého důvodu se služební úřad rozhodl zrušit místo inspektora právě v tomto inspektorátu, když v období před schválením systemizace nedošlo ke změně legislativy ani jiných okolností, které by měly za následek snížení potřeby činnosti na úseku ochrany lesa v území inspektorátu Hradce Králové.

5. Žalobce má za to, že schválením systemizace, zrušením služebního místa a rozhodnutím o zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů byl zkrácen na svých právech. Je zřejmé, že žádný státní zaměstnanec nepochybně nemá právo na to, aby služební místo, na které byl zařazen, nebylo nikdy změněno ani zrušeno. Má ovšem právo na to, aby tato změna či zrušení služebního místa neproběhly z nezákonných důvodů, aby byly dodrženy základní zásady činnosti správních orgánů a nedošlo k porušení povinnosti rovného zacházení, porušení zákazu diskriminace a postihu za využití práv státního zaměstnance ve smyslu zákona o státní službě.
6. Ačkoli při schvalování systemizace nerozhoduje vláda bezprostředně o právech a povinnostech jednotlivých osob, má podle žalobce usnesení vlády, kterým je schválena systemizace nebo její změna, bezprostřední dopady na fyzické osoby zařazené k výkonu služby na systemizaci dotčená služební místa. Je zřejmé, že státní zaměstnanec se může bránit proti konkrétním rozhodnutím služebního orgánu v řízeních ve věcech služby, problémem však je, že pokud by taková řízení vycházela ze změny systemizace provedené nezákonným způsobem, jako je tomu v daném případě, nemá již státní zaměstnanec procesní možnost, jak se v těchto řízeních domoci svých práv, neboť v takovýchto navazujících řízeních by již schválená změna systemizace nemohla být jakkoli přezkoumávána a musela by být považována za objektivní skutečnost, z níž služební orgán musí při svém rozhodování o právech státního zaměstnance v rámci služebního poměru vycházet. Z tohoto důvodu žalobce napadl již samotné usnesení vlády o systemizaci, které však bylo Městským soudem v Praze na základě usnesení č. j. 10A 46/2018 - 23 odmítnuto s odůvodněním, že ke změně služebního poměru může dojít pouze rozhodnutím a v rámci řízení o takovéto žalobě je možné přezkoumat i systemizaci vydanou vládou jako jeden z podkladových úkonů správního orgánu.
7. Na základě uvedeného má žalobce za to, že usnesení vlády je závazné pro služební úřad při jakémkoli dalším postupu a nezákonnost tohoto usnesení není odstranitelná ani v následujícím správním řízení, ani jakýmkoli jiným způsobem, ať už z podnětu žalobce nebo v rámci pravomocí služebního úřadu. V dané věci nemohly služební úřady postupovat jinak, než vydat napadená rozhodnutí, v rámci přezkumu je tak co do zákonnosti nezbytné přezkoumat i všechny podklady vedoucí k jejich vydání, zejména systemizaci a podklady pro její přípravu a schválení.
8. Žalobce tvrdí, že usnesení vlády o systemizaci, byť bylo schválenou vládou, bylo v části týkající se České inspekce životního prostředí připraveno vedením služebního úřadu tak, aby se služební úřad zbavil právě osoby žalobce jako předsedy odborové organizace, když ke zrušení jeho pozice nebyl žádný racionální důvod. Systemizace, na jejímž základě jsou některá z těchto rozhodnutí přijímána, musí soudnímu přezkumu rovněž podléhat. Jiný náhled by vedl k absurdnímu závěru, že prostřednictvím změn v systemizaci lze odůvodnit zrušení jakékoli pozice zastávané členem orgánu odborové organizace a tím se jich zbavit, neboť následná rozhodnutí již budou z této systemizace vycházet jako z objektivní skutečnosti a služebním úřadům vlastně nezbude nic jiného, než rozhodnout nejprve o zařazení mimo výkon služby a následně o skončení služebního poměru. Takový závěr by však představoval porušení mezinárodních závazků České republiky, například Úmluvy č. 135 Mezinárodní organizace práce o ochraně zástupců pracovníků v podniku a úlevách, které jim mají být poskytnuty. Žalobce proto apeluje na to, aby byla systemizace přezkoumána meritorně, čímž myslí přezkum toho, jaké důvody vedly ke zrušení právě jeho služebního místa, když na něm byl plně vytížen, nelze uvažovat o jeho nadbytečnosti

a když nedošlo k žádné změně právní úpravy ani jiných podmínek, ze kterých by bylo možné usuzovat na změnu v potřebě výkonu jeho agendy. Dále nechť je soudem přezkoumáno, jakou roli při výběru služebního místa ke zrušení hrál dosavadní průběh jeho služebního poměru a výkon funkce předsedy odborové organizace.

9. Ze všech uvedených důvodů se žalobce domnívá, že rozhodnutí státního tajemníka v Ministerstvu životního prostředí je nezákonné a mělo by být soudem zrušeno. Vzhledem k tomu, že vady, které nezákonnost rozhodnutí způsobují, obsahuje i rozhodnutí ředitele České inspekce životního prostředí jako orgánu prvního stupně, navrhl žalobce, aby soud zrušil i toto rozhodnutí.

Vyjádření žalovaného k žalobě

10. Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že proces schválení systemizace služebních a pracovních míst v České inspekci životního prostředí usnesením vlády České republiky ze dne 23. 10. 2017, č. 737, nebyl předmětem žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného, jak se žalobce v podané žalobě snaží dovodit. Podanou žalobou žalobce, napadající nezákonnost schválené systemizace služebních a pracovních míst Inspekcí, se již Městský soud v Praze zabýval, proto žalovaný odkazuje na usnesení Městského soudu v Praze ve věci č. j. 10A 46/2018 - 23. Stejně tak ani proces vydání vnitřní systemizace ČIŽP nebyl předmětem žalobou napadeného rozhodnutí. Ve věci zrušení služebního místa obsazeného žalobcem žalovaný v odůvodnění rozhodnutí zaujal jasné stanovisko, že schválená vnitřní systemizace ČIŽP odráží vládou schválenou systemizaci pro rok 2018, v jejímž rámci došlo ke zrušení služebního místa, na němž byl žalobce zařazen. To je odpovídajícím důvodem pro zrušení uvedeného služebního místa prostřednictvím služebního předpisu ČIŽP.
11. Žalovaný dále uvedl, že důvodem pro zařazení žalobce mimo výkon služby je skutečnost, že usnesením vlády České republiky ze dne 23. 10. 2017 bylo zrušeno služební místo, na kterém byl žalobce zařazen, a jelikož žádné vhodné systemizované služební místo nebylo volné, byl žalobce zařazen mimo výkon služby; ČIŽP tak postupovala zcela v souladu s ustanovením § 62 odst. 1 zákona o státní službě a jinak ani postupovat nemohla.
12. Pokud žalobce napadá přípravu systemizace pro rok 2018 a namítá, že proběhla bez jeho vědomí, tedy v rozporu s ustanovením § 132 odst. 3 písm. a/ zákona o státní službě, když nebyl návrh systemizace projednán s odborovou organizací ani se žalobcem, pak žalovaný na několika místech odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že pokud se mohl žalobce s některými skutečnostmi seznámit z titulu předsedy odborové organizace, lze na základě logické argumentace dospět k závěru, že je-li předseda odborové organizace stejnou osobou jako státní zaměstnanec, kterého se uvedené skutečnosti týkají, není třeba jej s nimi seznamovat podruhé jen z toho důvodu, že působí ve dvojím právním postavení. Žalobce se snaží navodit dojem zmatečnosti prvoinstančního řízení a nijak nezohledňuje, že žalovaný ve svém rozhodnutí vycházel ze skutečnosti, že žalobce je jednak v postavení předsedy odborové organizace, současně v postavení účastníka řízení ukončeného napadeným rozhodnutím v jedné osobě. Služební orgán nemá vůči účastníkovi řízení v rámci řízení o zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů povinnost seznamovat jej s podklady před vydáním rozhodnutí.
13. Účelem ustanovení § 165 zákona o státní službě je částečné vyvážení administrativní náročnosti při vedení řízení v ostatních věcech týkajících se státní služby s výjimkou těch, které mají trvalé následky pro existenci služebního poměru státního zaměstnance. Zrušením služebního místa obsazeného žalobcem tak nastal právní důvod pro jeho

převedení na jiné vhodné služební místo nebo pro jeho zařazení mimo výkon služby. S tímto rozhodnutím se žalobce mohl seznámit, jelikož mu bylo jako předsedovi jedné ze dvou odborových organizací působících ve služebním úřadu zasláno k připomínkám obvyklým způsobem již dne 20. 12. 2017. Žalovaný tento postup považuje za souladný se zákonem, k projednání prokazatelně došlo a bylo vedeno s cílem dosáhnout shody. Pokud shody dosaženo nebylo, není to v řešené věci významné, protože zákon o státní službě takový požadavek nestanoví.

14. K námitce, že v prvostupňovém rozhodnutí chybí odůvodnění zrušení služebního místa, čímž je rozhodnutí nepřezkoumatelné, žalovaný uvedl, že ke zrušení služebního místa došlo na základě změny systemizace schválené usnesením vlády. Žalobce mohl být s ohledem na své dosažené vzdělání převeden pouze na služební místo v 9. nebo 10. platové třídě, neboť byl na základě výjimky z předpokladu vzdělání uvedené v § 201 zákona o státní službě ke dni vydání rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby zařazen na služební místě ve 12. platové třídě. Žalobce nezískal výjimku z předpokladu vzdělání pro jakékoli jiné služební místo. Služební orgán se zabýval i porovnáním činností, které žalobce vykonával na zrušeném služebním místě, přičemž při posouzení volných služebních míst v jiných organizačních složkách státu došel k jednoznačnému závěru, že ani jedno z volných služebních míst kumulativně splňující obě kritéria stanovená zákonem o státní službě jako kritérium vhodnosti není pro žalobce vhodné. Proto nezbylo, než zařadit žalobce mimo výkon služby nejdéle na dobu šesti měsíců.
15. K namítané diskriminaci žalobce jako předsedy jedné ze dvou odborových organizací působících na České inspekci životního prostředí žalovaný uvedl, že k opakované námitce žalobce tuto nijak relevantně nepodložil, žádné argumenty k tvrzené diskriminaci nepředložil a žalovaný vycházel v předmětném rozhodnutí výlučně z podkladů prvostupňového orgánu. Argumentu žalobce nepřikládal žádnou váhu i proto, že nemá žádný vliv na zákonnost a věcnou správnost rozhodnutí.
16. Závěrem vyjádření poukázal žalovaný na to, že sám žalobce uznává zákonnost postupu prvoinstančního i odvolacího orgánu, proto k jeho opakujícím se námitkám žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a na obsah spisové dokumentace. Pokud žalobce podal podnět k zahájení přezkumného řízení, v němž uplatnil obdobně formulované nebo zcela totožné námitky, pak žalovaný zdůraznil, že podaný podnět byl náměstkem ministra vnitra pro státní služby vyhodnocen jako bezdůvodný a nezákonnost postupu žalovaného nadřízeným správním orgánem konstatována nebyla.

Průběh řízení před správními orgány

17. Ze spisového materiálu, který byl soudu předložen žalovaným správním orgánem, byly zjištěny následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:
18. Žalobce byl na základě rozhodnutí ředitele České inspekce životního prostředí ze dne 11. 11. 2015 ve služebním poměru na dobu neurčitou a byl zařazen na služební místo odborný rada – inspektor oddělení ochrany lesa u Oblastního inspektorátu v Hradci Králové.
19. Usnesením vlády České republiky č. 737 ze dne 23. 10. 2017 byla schválena změna systemizace služebních a pracovních míst pro rok 2018. Služební místo žalobce bylo zrušeno.
20. Na základě uvedeného rozhodl ředitel České inspekce životního prostředí jako příslušný služební orgán podle § 162 odst. 2 zákona o státní službě, že se žalobce od 1. 1. 2018

zařazuje podle § 62 odst. 1 zákona o státní službě mimo výkon služby z organizačních důvodů a jeho plat podle odst. 2 téhož ustanovení činí 80 % měsíčního platu. Z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že v daném případě byly splněny předpoklady § 62 odst. 1 zákon o státní službě, podle něhož nemůže-li být státní zaměstnanec převeden na jiné služební místo, protože žádné vhodné není volné, nebo nemůže-li být v případech uvedených v zákoně zařazen na volné služební místo, zařadí se nejdéle na šest měsíců mimo výkon služby. Služební orgán posoudil, zda lze žalobce převést na jiné služební místo, nicméně na základě evidence obsazovaných služebních míst informačního systému o státní službě ke dni vydání rozhodnutí nebylo žádné vhodné služební místo, na které by žalobce mohl být převeden. Z tohoto důvodu bylo rozhodnuto, jak ve výroku rozhodnutí ze dne 28. 12. 2017 uvedeno.

21. Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce včasné odvolání, v němž namítal, že návrh systemizace nebyl projednán s odborovou organizací, žalobce se jejím prostřednictvím nemohl dozvědět o chystaném zrušení jeho služebního místa a uplatnit případné výhrady či připomínky, v čemž spatřuje porušení svých procesních práv. Rozhodnutí bylo vydáno jako první úkon v řízení, aniž by byl tento postup dostatečně odůvodněn, žalobce neměl možnost vyjádřit se k podkladům pro jeho vydání, rozhodnutí je nepřezkoumatelné z důvodu nedosažitelnosti schválené systemizace jako podkladu pro rozhodnutí a jde o diskriminaci odborového funkcionáře a nezákonný postih za výkon práv státního zaměstnance.
22. O podaném odvolání rozhodl státní tajemník v Ministerstvu životního prostředí žalobou napadeným rozhodnutím, jímž odvolání žalobce pro nedůvodnost zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Jednotlivé námitky žalobce neshledal žalovaný důvodnými a konstatoval, že služební orgán vydal rozhodnutí v souladu s právními předpisy a plně v rozsahu, který odvolací orgán neměl potřebu ani měnit, ani doplňovat, a jeho odůvodnění je přiléhavé a přesné.

Řízení před soudem

23. Při ústním jednání u Městského soudu v Praze dne 18. 4. 2019 zástupkyně žalobce odkázala v plné míře na podanou žalobu. Zdůraznila, že žalobce si je vědom toho, že podanou žalobou brojí fakticky proti obsahu a procesu přijetí systemizace, když je mu zřejmé, že žalovaný byl předmětnou systemizací v její schválené podobě vázán. Žalobce ostatně napadl systemizaci samostatnou žalobou, která však byla usnesením Městského soudu v Praze č. j. 10A 46/2018 – 23, odmítnuta se závěrem, že systemizaci lze přezkoumat jako podkladový úkon správního orgánu až v rámci žaloby proti rozhodnutí, kterým bude bezprostředně zasaženo do práv žalobce. Žalobce má za to, že systemizace jako úkon vlády splňuje náležitosti podkladového úkonu, který by měl být meritorně přezkoumán soudem, když v jeho důsledku fakticky došlo k porušení práv žalobce podle zákona o státní službě.
24. Zástupce žalovaného správního orgánu u jednání soudu setrval na svém požadavku, aby soud žalobu zamítl. Odkázal na obsah písemného vyjádření k žalobě a na odůvodnění obou vydaných rozhodnutí. Žalobce se účelově snaží navodit stav, aby předmětem soudního přezkumu bylo rozhodnutí vlády o schválení systemizace, ale podstatou věci je rozhodnutí o zařazení žalobce mimo výkon služby. Není pochyb o tom, že jde o věc závažnou, nicméně zákon o státní službě jasně formuluje postup správního orgánu, který může státního zaměstnance buď převést na jiné vhodné služební místo, a není-li to možné, rozhodnout o jeho zařazení mimo výkon služby nejdéle na šest měsíců. Pouze otázka

správnosti postupu žalovaného tak může být předmětem přezkumné činnosti soudu, zrušení služebního místa již nemohlo být přezkoumáváno ani posuzováno. Soudu v řízení ve věcech správního soudnictví podle názoru žalovaného nepřísluší rozhodovat o zákonnosti postupu vlády při schválení systemizace. Žalovaný nezákonnost procesu v případě žalobce neshledal, nezjistil ani porušení práv žalobce, žalovanému zákon ostatně ani neumožňuje postupovat jinak.

25. Soud při jednání provedl dokazování listinami, které předložil žalobce nad rámec obsahu spisového materiálu správního orgánu. K důkazu tak bylo čteno usnesení vlády České republiky ze dne 23. 10. 2017, č. 737, včetně přílohy „*Systemizace služebních a pracovních míst podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, s účinností od 1. ledna 2018*“, dále soud provedl důkazy čtením rozhodnutí o přijetí žalobce do služebního poměru a zařazení na služební místo ze dne 11. 11. 2015, oznámení o zahájení správního řízení o přeložení ze dne 16. 5. 2017, služební hodnocení žalobce za období od 1. 12. 2015 do 31. 12. 2016, rozhodnutí o přeložení ze dne 4. 8. 2017, podněty žalobce k provedení přezkumného řízení včetně návrhu na pozastavení vykonatelnosti rozhodnutí o přeložení, tabulky *Vyhodnocení činnosti OI HK za rok 2016, Přehled činnosti oblastních inspektorátů OOL za pololetí 2016*, e-mailovou korespondenci žalobce se Základní odborovou organizací a konečně oznámení o zahájení správního řízení se žalobcem o skončení služebního poměru a přiznání odbytného ze dne 2. 7. 2018.

Posouzení důvodnosti uplatněných žalobních bodů

26. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadená rozhodnutí a jim předcházející řízení před správními orgány obou stupňů z hlediska žalobních námitek uplatněných v podané žalobě a při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (ust. § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s. ř. s.“). Věc soud posoudil takto:
27. Podle § 62 zákona o státní službě se pojmem „*zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů*“ rozumí přerušení výkonu služby pro důvody uvedené v odst. 1. Služební poměr však tímto zařazením státního zaměstnance mimo výkon služby nekončí, pouze dochází k jeho změně formou přerušení výkonu služby. Organizačními důvody, pro které dochází k zařazení státního zaměstnance mimo výkon služby, se rozumí případy, kdy státní zaměstnanec nemůže být převeden na jiné služební místo dle § 61 odst. 1 písm. b) až g) a § 61 odst. 2 písm. a), neboť pro něj není žádné vhodné služební místo volné. Na jiné než zde uvedené případy převedení státního zaměstnance, kdy ho není možné převést na jiné vhodné služební místo, se odst. 1 nevztahuje a nedochází tak k zařazení státního zaměstnance mimo výkon služby.
28. V případě žalobce došlo k jeho zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů podle § 61 odstavec 1 písm. c/ zákona o státní službě, tedy v důsledku zrušení jeho služebního místa z důvodu změny systemizace České inspekce životního prostředí (§ 17 zákona o státní službě).
29. O organizační důvody, pro které dochází k zařazení státního zaměstnance mimo výkon služby, se jedná i v případech, kdy státní zaměstnanec nemůže být zařazen na volné služební místo z důvodů uvedených v § 70 odst. 3. Jedná se o případy, kdy státní zaměstnanec nemůže být ve stanovených případech dle § 70 odst. 1 zařazen na své původní služební místo v důsledku zrušení služebního místa po odpadnutí důvodu změny

služebního poměru z důvodu změny systemizace nebo odpadne-li jiný důvod změny služebního poměru, pro který státní zaměstnanec nemohl vykonávat službu.

30. Z obsahu podané žaloby je zřejmé, že podstata žalobní argumentace není namířena proti žalobou napadenému rozhodnutí jako takovému, ale žalobní body cílí na proces přijetí a na vlastní zákonnost usnesení vlády České republiky č. 737 ze dne 23. 10. 2017, kterým byla schválena „*Systemizace služebních a pracovních míst podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, s účinností od 1. ledna 2018*“, když žalobce svůj postup odůvodňuje ustanovením § 75 odstavec 2 s. ř. s., podle něhož soud v mezích žalobních bodů přezkoumá i zákonnost jiného úkonu správního orgánu, byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí, není-li jím soud sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.
31. Soud se tedy v první řadě musel zabývat otázkou, zda usnesení vlády lze považovat za úkon, který je podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí ve smyslu § 75 odstavec 2 s. ř. s., když je zřejmé, že žalobce byl postaven mimo výkon služby s ohledem na usnesení vlády o schválení systemizace (usnesení č. 737 ze dne 23. 10. 2017).
32. Je nutno předeslat, že postup soudu při přezkoumání rozhodnutí správních orgánů upravuje soudní řád správní. Tímto zákonem jsou upraveny podmínky, ale i meze přezkumu rozhodnutí soudem, neboť ne všechna rozhodnutí soudnímu přezkumu podléhají. Podle § 2 s. ř. s. ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že soudy poskytují ochranu před takovými úkony, které se dotýkají veřejných subjektivních práv fyzických nebo právnických osob. Tato základní podmínka platí pro všechny typy žalob (§ 4 s. ř. s.), platí i ve vztahu k úkonům, které je soud oprávněn posuzovat jako podkladové. Vždy je základní podmínkou to, že určitý orgán státu vykonává zákonem stanovenou pravomoc a při výkonu takové pravomoci rozhoduje o veřejných subjektivních právech a povinnostech určitých fyzických nebo právnických osob. Ingerence soudní moci do moci výkonné je na subjektivní (veřejná) práva konkrétních osob vázána.
33. Při posuzování výše uvedené otázky charakteru usnesení vlády z pohledu možného posouzení jako podkladového úkonu ve vztahu k napadenému rozhodnutí žalovaného vycházel soud z následujících úvah:
34. Vláda je podle článku 67 Ústavy vrcholným orgánem výkonné moci. Z článku 76 Ústavy vyplývá oprávnění vlády jako kolektivního orgánu přijímat usnesení.
35. Kompetenci vlády zmiňuje i zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o státní službě“).
36. Podle ustanovení § 17 odstavec 3 vláda schvaluje systemizaci za následující kalendářní rok, v souvislosti se schvalováním systemizace je vláda oprávněna upravit organizační strukturu služebního úřadu. Ustanovení § 18 zákona o státní službě upravuje oprávnění změnit systemizaci. Systemizací se podle § 17 odstavec 1 zákona o státní službě rozumí stanovení počtu služebních míst státních zaměstnanců, kteří nejsou představenými, klasifikovaných platovými třídami, počet služebních míst představených klasifikovaných platovými třídami, objem prostředků na platy státních zaměstnanců, počet služebních míst, u kterých je s ohledem na ochranu veřejného zájmu nezbytným požadavkem státní občanství České

republiky, počet služebních míst, u kterých se stanoví zákaz se po skončení služebního poměru přímo nebo nepřímo podílet na podnikání nebo jiné činnosti podnikatelů nebo být jejich společníkem nebo členem v oboru, který je shodný s příslušným oborem služby, nebo být v pracovním nebo obdobném poměru k podnikateli v takovém oboru (zákaz konkurence).

37. Z výše uvedeného vyplývá, že vláda je podle zákona o státní službě oprávněna schvalovat systemizaci, tedy schvalovat počet vyjmenovaných služebních míst a schvalovat objem prostředků na platy zaměstnanců. Nic jiného není v rámci schvalování systemizace – vyjma výslovně uvedené organizační struktury – vláda oprávněna schvalovat. Je zřejmé, že při schvalování systemizace a organizační struktury vláda nerozhoduje o právech ani povinnostech konkrétních subjektů.
38. Pokud jde o otázku, zda usnesení vlády o schválení systemizace může být úkonem, který je podkladem rozhodnutí, které by byl soud oprávněn posoudit při přezkouvání napadeného rozhodnutí žalovaného správního orgánu, je nutno, kromě výše uvedené právní úpravy, vycházet z ustanovení § 75 odstavec 2 s. ř. s., které posouzení úkonu, který je podkladem rozhodnutí, jež je soudem přezkouváno, umožňuje.
39. Podle § 75 odstavec 2 s. ř. s. soud přezkouvá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkouvávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkouvá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.
40. Z tohoto ustanovení vyplývá, že za závazný podklad napadeného rozhodnutí je nutno považovat (při splnění dalších zákonných podmínek) „jiný úkon správního orgánu“. I kdyby soud akceptoval, že usnesení vlády je závazným „jiným úkonem“ pro napadené rozhodnutí, nelze učinit závěr o tom, že jde o jiný úkon „správního orgánu“. Co se rozumí „správním orgánem“ vyplývá z ustanovení § 4 odst. 1 písm. a/ s. ř. s., ze kterého vyplývá, že za správní orgán je třeba považovat zde vyjmenované orgány veřejné správy, tedy orgány moci výkonné, kterým však *„bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.“* Právě uvedená podstatná podmínka není v případě usnesení vlády splněna, neboť vládě při schvalování systemizace není svěřena pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech fyzických či právnických osob. To znamená, že při vydávání usnesení, kterým schvaluje systemizaci, popřípadě organizační strukturu, vláda nemá postavení správního orgánu. Ustanovení § 75 odstavec 2 s. ř. s. však výslovně uvádí, že posuzovat zákonnost jiného úkonu, než je napadené rozhodnutí, je soud oprávněn jen tehdy, jde-li o úkon správního orgánu. Vláda nemá při vydávání usnesení o schválení systemizace postavení správního orgánu, jak je definován v ustanovení § 4 odstavec 1 písm. a/ s. ř. s., protože vydáním takového usnesení nerozhoduje o právech a povinnostech fyzických či právnických osob v oblasti veřejné správy.
41. Proto soud učinil závěr, že usnesení vlády nelze považovat za úkon, který by jako podkladový úkon podle § 75 odstavec 2 s. ř. s. byl soud ve správním soudnictví oprávněn posuzovat, a to právě proto, že vláda při schvalování systemizace nevystupuje jako správní orgán, tedy nerozhoduje o právech a povinnostech fyzických či právnických osob. Ze samotného výčtu oblastí, které jsou podle § 17 odst. 1 zákona o státní službě předmětem schvalování u systemizace, je zřejmé, že nejde o rozhodování o právech či povinnostech

konkrétních subjektů, nýbrž jde o personální a finanční zabezpečení činnosti státního úřadu.

42. Pro úplnost soud uvádí, že nelze vyloučit, aby vláda byla v postavení správního orgánu. Pak by takové úkony (rozhodnutí) soudu příslušelo přezkoumávat nebo posuzovat. Zmínit lze ustanovení § 10 odstavec 1 písm. a/ a písm. b/ zákona o státní službě, podle něhož je vláda služebním orgánem vůči náměstkovi ministra vnitra pro státní službu a vůči vedoucímu služebního úřadu, který je ústředním správním úřadem. Podle § 10 odstavec 2 tohoto zákona služební orgán jedná a rozhoduje ve věcech služebního poměru. Z uvedeného vyplývá, že vláda je jako služební orgán oprávněna rozhodnout ve věcech služebního poměru, ale jen ve vztahu k osobám, které jsou uvedeny v § 10 odst. 1 písm. a/ a písm. b/ zákona o státní službě. Jen v těchto případech jedná a rozhoduje jako správní orgán ve věcech služebního poměru těch zaměstnanců, ve vztahu k nimž má postavení služebního orgánu. O takové rozhodování vlády v této věci nejde (k obdobnému závěru ostatně dospěl Městský soud v Praze již v rozsudcích ze dne 22. 5. 2018, č. j. 11Ad 17/2017 – 68, a ze dne 18. 7. 2018, č. j. 3A 64/2018 – 86, dostupných i na www.nssoud.cz).
43. Jestliže není soud oprávněn přezkoumávat usnesení vlády a ani posuzovat jeho zákonnost jako podkladového úkonu, pak ho musel respektovat a z jeho obsahu vycházet při posuzování důvodnosti podané žaloby, neboť jde o platný a účinný dokument, který nebyl změněn či zrušen. V daném případě je tak zřejmé, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno jako důsledek provedené systemizace, která byla vládou schválena a Ministerstvem zdravotnictví promítnuta do vnitřních organizačních předpisů. Bylo-li tedy postupováno podle takto schválené systemizace, mělo odvolání žalobkyně z funkce v této systemizaci oporu.
44. Je nutno zdůraznit, že soud si je vědom toho, že je determinován důvody, které vedly k postavení žalobce mimo službu. Odlišná je situace v případě, kdy došlo k postavení mimo službu v důsledku změny systemizace, schválené vládou, a jiná je situace, kdy k postavení mimo službu dojde například z důvodů porušení povinnosti zaměstnancem. Zatímco v prvním případě musí soud posoudit, zda postavení mimo službu má ve schválené systemizaci oporu, ve druhém případě musí soud posoudit, zda k porušení služebních povinností došlo. Jak bylo výše zmíněno, žalobce byl postaven mimo službu s odkazem na usnesení vlády, kterým byla schválena systemizace ministerstva a jeho pracovní pozice byla zrušena. Za této situace nelze učinit jiný závěr než ten, že postavení žalobce mimo službu bylo opodstatněné.
45. Jak již bylo výše uvedeno, žalovaný odvolací správní orgán se v bodě III na stranách 3 a 4 odůvodnění napadeného rozhodnutí podrobně zabýval posouzením, zda jsou správné závěry prvostupňového orgánu o tom, že zde nebyla možnost zařadit státního zaměstnance na jiné vhodné služební místo, zároveň se zabýval podrobně námitkou žalobce, směřující k porušení povinnosti seznámit žalobce s podklady rozhodnutí před jeho vydáním. Soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že v nyní posuzované věci nebyla procesní práva žalobce jako účastníka řízení zkrácena postupem správních orgánů do takové míry, aby to odůvodňovalo závěr o nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Žalobce byl s organizačními důvody, které vedly k vydání rozhodnutí o jeho zařazení mimo výkon služby, prokazatelně seznámen dne 20. 12. 2017, do dne 27. 12. 2017 mu plynula lhůta k podání případného vyjádření, na závěru o možnosti žalobce seznámit se s podklady rozhodnutí podle názoru soudu nemění ničeho ani skutečnost, že žalobce nebyl k vyjádření vyzván jako účastník řízení, ale jako předseda odborové organizace. Nechtěl-li se soud dopustit

nepřípustného přepjatého formalismu, musel vycházet ze stavu faktického, tj. z toho, že žalobce byl s organizačními důvody změn na konkrétním pracovišti správního orgánu vyplývajících ze schválené systemizace před vydáním rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby seznámen.

46. Správní uvážení, tj. hodnocení rozhodných skutečností rozhodujícím správním orgánem, nebylo v daném případě soudem shledáno v rozporu s obsahem spisového materiálu a odlišný náhled účastníka řízení na způsob hodnocení rozhodujících skutečností správním orgánem není sám o sobě důvodem pro zrušení rozhodnutí. V dané věci nebylo zjištěno, že by závěry správního orgánu nebyly podloženy dostatečně skutkovými zjištěními nebo s nimi byly v rozporu či že by se správní orgán nevypořádal se všemi odvolacími námitkami žalobce. Závěry, k nimž správní orgán dospěl při hodnocení rozhodujících skutečností, nejsou v rozporu se zásadami logického myšlení a uvažování. Tím jsou zároveň i vymezeny meze přezkumné činnosti soudu ve správním soudnictví, pokud jde o správní uvážení. Úkolem soudu tak není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav řádným procesním postupem, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. Pokud jsou tyto předpoklady splněny, nemůže soud z týchž skutečností vyvozovat jiné nebo přímo opačné závěry.
47. V dané věci nebylo zjištěno, že by závěry správního orgánu nebyly podloženy dostatečně skutkovými zjištěními nebo s nimi byly v rozporu či že by se správní orgán nevypořádal se všemi odvolacími námitkami žalobce. Závěry, k nimž správní orgán dospěl při hodnocení rozhodujících skutečností, nejsou v rozporu se zásadami logického myšlení a uvažování. Tím jsou zároveň i vymezeny meze přezkumné činnosti soudu ve správním soudnictví, pokud jde o správní uvážení.
48. Zároveň není úkolem soudu rozhodujícího ve správním soudnictví v odůvodnění rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí správního úřadu podrobně znovu převzít obsah odůvodnění žalovaného rozhodnutí. V nyní posuzované věci je soud přesvědčen o tom, že žalovaný odvolací správní orgán se podrobně vypořádal zejména s právními námitkami žalobkyně, když vyjádřil, v jakých konkrétních skutkových a právních okolnostech spatřuje splnění podmínek pro odepření poskytnutí požadované informace. Soud k uvedené argumentaci neshledává důvod cokoli dodávat.
49. Smyslem soudního přezkumu pravomocného rozhodnutí správního orgánu není polemika o souladnosti jednotlivých obecně závazných právních předpisů, ale především posouzení zákonnosti a věcné správnosti žalobou napadeného rozhodnutí z hlediska uplatněných žalobních bodů. Na základě tohoto vymezení konstatuje městský soud, že se žalovaný správní úřad v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí zcela podrobně a vyčerpávajícím způsobem vyjádřil k rozhodujícím namítaným skutečnostem a soud jeho úvahy neshledal v rozporu se zásadami správního uvážení. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí o odvolání je patrné, že se správní orgány obou stupňů konkrétními důvody, které je vedly k závěru o tom, že v nyní posuzované věci žalobc jiné vhodné služební místo v organizační struktuře Státního pozemkového úřadu poskytnout nelze. Žalovaný se všemi zákonem stanovenými podmínkami, za nichž lze státního zaměstnance zařadit mimo výkon služby, podrobně zabýval a vyhodnotil je z pohledu zákonem stanovených a formulovaných závěrů. Žalovaný se ve správním řízení zabýval

všemi shromážděnými listinnými důkazy a v odůvodnění svých rozhodnutí v obou stupních se náležitě vypořádal se zjištěnými skutečnostmi. Žalobce byl v řízení zcela pasivní, žádné důkazy k vlastním tvrzením neoznačil a nepředložil, pouze vyjadřoval své nesouhlasné stanovisko. Městský soud v Praze neshledal žádné vady řízení, které by měly za následek nezákonnost či věcnou nesprávnost napadeného rozhodnutí.

50. Jak již bylo výše uvedeno, převážná část žalobní argumentace směřovala proti systemizaci samotné a proti procesu jejího schválení vládou, což jsou úkony, které soud ve správním soudnictví oprávněn přezkoumávat není. Námitky žalobce, které směřovaly bezprostředně proti žalobou napadenému rozhodnutí, soud neshledal důvodnými. Skutkový stav věci posoudil soud jako řádně a úplně zjištěný, neměl žádné pochybnosti o rozhodných skutkových a právních okolnostech, proto neshledal důvod pro doplnění dokazování žalobcem navržených svědků ohledně služebního hodnocení žalobce a ohledně polemiky žalobce se závěry schválené systemizace o dopadech na organizační strukturu služebního úřadu a jeho jednotlivých inspektorátů. Jedná se o svědecké výpovědi Ing. L. T., Mgr. M. K., Ing. M. B., Mgr. L. P., Ing. T. L., R. K., Mgr. T. V., Ing. J. Š. a Mgr. L. D., které soud podle ustanovení § 52 odstavec 1 s. ř. s. neshledal významnými pro posouzení důvodnosti žalobních bodů a proto rozhodl o tom, že jejich výslech provádět nebude.

Závěr a náklady řízení

51. Na základě všech výše uvedených skutečností Městský soud v Praze po posouzení žaloby a podrobení přezkumu žalobních bodů tak, jak je žalobce v podané žalobě vymezil, neshledal žádné důvody pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí a nezjistil, že by žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zákonem. Žaloba nebyla podána důvodně, proto ji soud podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
52. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jako úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

P o u č e n í

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. 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 jej 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 Praze dne 18. dubna 2019
h ,

Mgr. Marek B e d ř i c
předseda senátu