



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudců JUDr. Marcely Rouskové a JUDr. Hany Pipkové v právní věci žalobce: **plk. Ing. M. P.**, zast. JUDr. Romanem Lamkou Ph.D., advokátem, se sídlem Praha 9, Kovářská 488/16, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Praha 2, Vyšehradská 16, o žalobě proti rozhodnutí ministryně spravedlnosti ze dne 15.8.2014, č.j. MSP-366/2014-OJ-SO/5

t a k t o :

- I. Rozhodnutí ministryně spravedlnosti ze dne 15.8.2014, č.j. MSP-366/2014-OJ-SO/5 a rozhodnutí generálního ředitele Vězeňské služby České republiky ze dne 5.5.2014, č.j. VS 12/058/2014-50/Pers/207 s e z r u š u j í a věc se žalovanému vrací k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15.342,- Kč a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Romana Lamky, Ph.D., advokáta.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení jak v záhlaví uvedeného rozhodnutí ministryně spravedlnosti, tak rozhodnutí generálního ředitele Vězeňské služby České republiky ze dne 5.5.2014, č.j. VS 12/058/2014-50/Pers/207. Rozhodnutím ministryně spravedlnosti ze dne 15.8.2014, č.j. MSP-366/2014-OJ-SO/5 byl výrok rozhodnutí generálního ředitele Vězeňské služby České republiky ve věcech služebního poměru ze dne 5.5.2014, č.j. VS 12/058/2014-50/Pers/207 podle § 190 odst. 8 zákona č. 361/2003 Sb. změněn takto:

„Podle ustanovení § 25 odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon“) dnem 15. května 2014 odvolávám ze služebního místa 1. náměstka generálního ředitele Vězeňské služby České republiky vrchního státního radu plk. Ing. M. P. a podle ustanovení § 32 odst. 1 písm. a) zákona dnem 15. května 2014 zařazuji do zálohy pro přechodně nezařazené vrchního státního radu plk. Ing. M. P. Podle § 124 odst. 3 má jmenovaný nárok na služební příjem ve výši odpovídající 80 % průměrného služebního příjmu.“

Ve druhém výroku nebyla odvolateli (žalobci) přiznána náhrada nákladů řízení.

V odůvodnění ministryně zrekapitulovala dosavadní průběh událostí včetně uvedení námitek, které obsahovalo žalobcovo odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí, a ztotožnila se se závěry napadeného rozhodnutí generálního ředitele Vězeňské služby České republiky, nicméně usoudila, že ve výroku napadeného rozhodnutí vypadla část týkající se odvolání ze služebního místa 1. náměstka generálního ředitele Vězeňské služby České republiky. Tato zřejmá nesprávnost však není podle ministryně spravedlnosti způsobilá atakovat zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť je jednoznačné, že k této chybě ve výroku písemného vyhotovení napadeného rozhodnutí došlo omylem při jeho vyhotovení. Dále pak podle ministryně spravedlnosti ze všech podání žalobce plyne, že si je vědom toho, že došlo k jeho odvolání ze služebního místa 1. náměstka generálního ředitele Vězeňské služby České republiky, neboť byl zařazen do zálohy pro přechodně nezařazené. V daném případě tedy nejen že povaha věci připouští změnu výroku napadeného rozhodnutí v rámci rozhodnutí o odvolání, aniž by věc musela být vrácena k opravě prvostupňovému orgánu, ale zároveň odvolací orgán ani jinak postupovat nemůže. Zákon o služebním poměru v ustanovení § 190 odst. 8 totiž odvolacímu orgánu ani jiný postup než změnu napadeného rozhodnutí neumožňuje, neboť zákon o služebním poměru nezná možnost zrušení rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení. Odvolací orgán sice může rozhodnutí zrušit a zároveň řízení zastavit, avšak to pouze za situace, že nemělo být vůbec žádné řízení zahájeno (je totiž zřejmé, že řízení tímto zrušením a zastavením končí a je vyloučeno, aby po zrušení rozhodnutí správní orgán prvního stupně pokračoval v řízení a znovu rozhodl). Pokud tak odvolací orgán dospěje k závěru, že řízení mělo být zahájeno, neboť k tomu byly zákonné důvody a zároveň zjistí jakékoliv písařské chyby či vady řízení, je povinen tyto chyby či vady v odvolacím řízení odstranit a rozhodnutí orgánu prvního stupně změnit. Zákon o služebním poměru tak jednoznačně podle ministryně preferuje změnu napadeného rozhodnutí, což nejen plně koresponduje se zásadou procesní ekonomie, ale také vyplývá ze skutečnosti, že v řízení podle zákona o služebním poměru je třeba respektovat zásadní odlišnost od obecného správního řízení, kterou je skutečnost, že zákon o služebním poměru obecně vylučuje suspenzivní (odkladný) účinek a v podstatě tím zajišťuje vykonatelnost napadeného rozhodnutí bez ohledu na odvolací řízení (s výjimkou odvolání proti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu, o náhradě škody nebo o povinnosti vrátit bezdůvodné obohacení, srov. znění ustanovení § 190 odst. 4 zákona o služebním poměru).

Byť je tedy ve věcech služebního poměru rozhodnuto až právní mocí odvolacího rozhodnutí (bylo-li odvolání podáno), vykonatelné je obecně rozhodnutí ve věcech služebního poměru již poté, kdy bylo příslušníkovi řádně sděleno. Právě tato vlastnost rozhodnutí ve věcech služebního poměru je důvodem zčásti odlišných účinků odvolání. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) v ustanovení § 90 totiž kromě zamítnutí odvolání a změny rozhodnutí upravuje i možnost zrušení rozhodnutí nejen ve spojení se zastavením řízení, ale i možnost zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání správnímu orgánu I. stupně společně se závazným právním názorem pro jeho další postup. Pokud je tedy v odvolacím správním řízení třeba doplnit řízení či odstranit jeho vady, správní řád dává odvolacímu orgánu právo volby, zda doplnění dokazování či odstranění vad řízení provede sám, nebo zda rozhodnutí zruší a věc vrátí se závazným právním názorem.

Takový postup však není možný podle zákona o služebním poměru, neboť tento zákon nezná možnost odvolacího orgánu po zrušení rozhodnutí věc vrátit správnímu orgánu prvního stupně k dalšímu řízení. V zákoně o služebním poměru je úprava odlišná od obecného správního řízení zřejmě právě proto, že je zde vykonatelné rozhodnutí, jehož zrušení by mělo za následek například vrácení určité platby či změnu v osobě příslušníka vykonávající určité služební místo, přičemž by se dále vedlo řízení, jehož výsledkem by mohlo být opakované vymáhání určité platby či opakovaná změna v osobě příslušníka vykonávajícího určité služební místo.

Vzhledem k výše uvedenému a vzhledem k tomu, že podle § 25 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru je příslušník odvolán z dosavadního služebního místa, jestliže jeho dosavadní služební místo bylo v důsledku organizačních změn zrušeno, odvolací orgán změnil výrok napadeného rozhodnutí tak, jak je uvedeno ve výroku I. tohoto rozhodnutí o odvolání.

V další části odůvodnění se pak ministryně zabývala jednotlivými námitkami žalobce. Předně nesouhlasila s námitkou, že napadené rozhodnutí bylo vydáno bez jakéhokoliv podkladu, za neexistence správního spisu a že žalobce nebyl seznámen s žádným dokumentem, na základě kterého bylo řízení zahájeno, vedeno a ukončeno. Konstatovala, že v dané věci bylo řízení zahájeno v souladu s § 178 odst. 2 písm. b) zákona o služebním poměru doručením oznámení o zahájení řízení, které žalobce převzal. Správní spis byl veden a obsahuje kromě oznámení o zahájení řízení i záznam o podání do protokolu, žádost o založení služebního záznamu, protokol o jednání, plnou moc, napadené rozhodnutí a dále další dokumenty týkající se dalšího řízení po rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Podle ministryně měl žalobce ke všem těmto podkladům přístup, neboť oznámení o zahájení řízení převzal a protokol o ústním jednání, záznam o podání do protokolu a žádost o založení služebního záznamu podepsal. Žalobce pak byl již při zahájení řízení dne 29.4.2014 poučen o svých právech ve smyslu § 174 zákona o služebním poměru, přičemž mu byla dána před vydáním rozhodnutí i možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, a to v okamžiku, kdy již bylo ukončeno obstarávání podkladů rozhodnutí, a to dne 5.5.2014, kdy byl žalobce opětovně poučen podle § 174 zákona o služebním poměru a byl výslovně vyzván k vyjádření, zda má další důkazní či jiné návrhy nebo zda se chce k věci jinak vyjádřit. Žalobci podle ministryně nic nebránilo vznášet námitky, navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění. Ministryně spravedlnosti měla tedy za to, že není pravdivé tvrzení žalobce, že na jednání dne 5.5.2014 mu byla opět pouze doručena listina, a to napadené rozhodnutí, neboť z protokolu o ústním jednání plyne, že mu bylo sděleno, že v současnosti není k dispozici žádné volné služební místo v 11. tarifní třídě a byl dotázán, zda chce podat žádost o přearažení do nižší tarifní třídy. Dále je pak z tohoto protokolu zřejmé, že byl žalobce výslovně vyzván k vyjádření, zda má další důkazní či jiné návrhy nebo zda se chce k věci jinak vyjádřit, přičemž žalobce svých procesních práv nevyužil a pouze uvedl, že se momentálně k věci vyjádřit nechce a učiní tak následně v rámci opravného prostředku.

Ministryně spravedlnosti nepovažovala za důvodnou ani námitku, že žalobci nebylo umožněno během řízení uplatnit svá procesní práva uvedená v § 174 zákona o služebním poměru, z toho důvodu, že na jednání dne 29.4.2014 nepřipustil služební funkcionář jakoukoliv procesní aktivitu účastníka řízení. Odvolací orgán neprováděl důkaz audio nahrávkou jednání ze dne 29.4.2014, neboť považoval za nesporné, že při jednání dne 29.4.2014 došlo pouze k předání oznámení o zahájení řízení, nicméně měl za to, že žalobce mohl práva popsána v ustanovení § 174 zákona o služebním poměru uplatnit dále během řízení (například při jednání dne 5.5.2014), avšak této možnosti nevyužil. Ministryně sice připustila, že při jednání dne 29.4.2014 bylo pouze předáno oznámení o zahájení řízení, přičemž k dalším procesním aktivitám nedošlo z důvodu časové tísně, a pokud by se tato

skutečnost dala považovat za vadu řízení, poukázala na to, že tato vada nemohla mít vliv na zákonnost nebo správnost napadeného rozhodnutí, neboť žalobce nebyl v průběhu řízení nijak krácen na právech uvedených v § 174 zákona o služebním poměru.

Ministryně spravedlnosti také nepovažovala za důvodnou námitku žalobce, že prvoinstanční rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť se z něj nedozvěděl, o jaké organizační změny se jedná a proč bylo zrušeno právě služební místo žalobce, což je podstatné pro posouzení, zda zrušení služebního místa nebylo provedeno pouze fiktivně. Ministryně odkázala na § 25 odst. 1 a) zákona o služebním poměru a konstatovala, že z tohoto ustanovení vyplývá, že podle zákona je dostatečným důvodem pro odvolání zrušení služebního místa v důsledku organizačních změn. Podle odvolacího orgánu tak postačí skutkové zjištění o zrušení služebního místa v důsledku organizačních změn a není již podstatné, z jakých důvodů, tedy konkrétně kvůli jakým organizačním změnám ke zrušení služebního místa došlo. Je proto podle ministryně logické, že správní orgán prvního stupně nepovažoval za potřebné tyto důvody, proč bylo zrušeno právě toto služební místo, žalobci sdělovat. Podle ministryně pak žalobce v průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně nevyjádřil svůj názor, že uvedení těchto skutkových důvodů je podstatné pro posouzení, zda zrušení služebního místa nebylo provedeno pouze formálně či fiktivně. Správní orgán prvního stupně proto nemohl na tento právní názor reagovat, neboť nemohl předvídat, že žalobce považuje zrušení jeho služebního místa za fiktivní rozhodnutí, které má za účel obcházení zákona. Rozhodnutí ve věci proto není podle odvolacího orgánu nepřezkoumatelné, neboť v odůvodnění tohoto rozhodnutí je uveden podstatný důvod pro výrok napadeného rozhodnutí, kterým je skutečnost, že služební místo 1. náměstka generálního ředitele bylo v důsledku organizačních změn zrušeno. K námitce, že zrušení služebního místa bylo provedeno pouze formálně či fiktivně se správní orgán prvního stupně nemohl nijak vyjádřit, neboť tato námitka nebyla žalobcem během řízení uvedena, proto nevypořádání se s touto námitkou nemůže způsobit nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

Ministryně spravedlnosti se neztotožnila ani s námitkou, že v době zahájení řízení, neexistoval důvod pro zahájení řízení o převedení na jiné služební místo. Uvedla, že v době zahájení řízení byl naplněn důvod pro odvolání ze služebního místa podle § 25 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru, a to zrušení dosavadního služebního místa v důsledku organizačních změn i důvod podle § 32 odst. 1 písm. a) stejného zákona a to rovněž zrušení dosavadního služebního místa v důsledku organizačních změn. Tento důvod je přitom výslovně uveden i v oznámení o zahájení řízení, a to tak, že *„dosavadní služební místo prvního náměstka generálního ředitele Vězeňské služby ČR bude v důsledku organizačních změn k 15.5.2014 zrušeno“*. Podle ministryně pokud se žalobce domnívá, že nejprve musí být služební místo v důsledku organizačních změn zrušeno a až poté může být zahájeno řízení o převedení na jiné služební místo, je tento výklad absurdní, neboť v takovém případě by příslušník v době od zahájení řízení do skončení tohoto řízení byl ustanoven na neexistujícím služebním místě. Je proto logické, že v případě, že je zřejmé, že určité služební místo bude k určitému dni v důsledku organizačních změn zrušeno, je zároveň vedeno řízení o převedení na jiné služební místo s účinností ke stejnému dni. Odvolací orgán proto považoval za nedůvodnou námitku žalobce, že služební funkcionář postupoval nezákonně, když zahájil řízení bez zákonného důvodu a až dodatečně vytvořil zákonný předpoklad.

Ministryně spravedlnosti dále uvedla, že byl proveden žalobcem navrhovaný důkaz zápisem ze všech jednání systemizační komise. Ze „Závěrů z jednání systemizační komise ze dne 29.4.2014“ plyne, že vzhledem k úkolům stanoveným Ministerstvem spravedlnosti ČR k restrukturalizaci organizační struktury Generálního ředitelství Vězeňské služby České republiky mělo k datu 15.5.2014 dojít ke zřízení dvou systemizovaných služebních míst, a to náměstka generálního ředitele pro bezpečnost a kontrolu a náměstka generálního ředitele pro vzdělávání a odborné zacházení, a současně ke zrušení systemizovaného místa 1. náměstek

generálního ředitele. Dále z těchto „Závěrů z jednání systemizační komise ze dne 29.4.2014“ plyne, že touto změnou mělo dojít k vytvoření podmínek pro systémové řízení jednotlivých odborů generálního ředitelství, věznice a vazebních věznic včetně metodického usměrňování plnění stanovených úkolů. Odvolací orgán proto nesouhlasil s námitkou žalobce, že pokud v okamžiku zrušení místa 1. náměstka generálního ředitele se současně zřizuje nové místo pro dva náměstky, tak tento postup vypovídá o tom, že organizační změna byla pouze zástěrkou pro odvolání žalobce. Podle ministryně k této organizační změně existují věcné důvody, neboť v gesci 1. náměstka generálního ředitele byl odbor vězeňské a justiční stráže a zároveň odbor výkonu vazby a trestu. To znamená problematika bezpečnosti (ostraha, eskorty) a zároveň problematika zacházení s vězněnými osobami (programy zacházení, reintegrace atd.). Vzhledem k tomu, že jde o naprosto odlišné činnosti, bylo rozhodnuto o zrušení služebního místa 1. náměstka generálního ředitele a bylo zřízeno služební místo náměstka pro bezpečnost a kontrolu, do jehož gesce patří odbor vězeňské a justiční stráže a odbor kontroly (kontrola byla dříve přímo pod generálním ředitelem), a místo náměstka pro vzdělávání a odborné zacházení, do jehož gesce patří odbor výkonu vazby a trestu a nově odbor správní (odbor správní byl dříve pod civilním náměstkem; jde o evidence vězněných osob, vnitřní předpisy apod.). Odvolací orgán tak zdůrazňuje, že nelze souhlasit s námitkou žalobce, že zrušení služebního místa bylo provedeno pouze fiktivně či formálně, a to z toho důvodu, že k předmětné organizační změně existují racionální věcné důvody.

Pokud žalobce namítal, že v napadeném rozhodnutí nebylo uvedeno, kdy, kým a jakým rozhodnutím bylo zrušeno služební místo žalobce a zřízena dvě nová služební místa, nelze než podle ministryně odkázat na nařízení generálního ředitele Vězeňské služby České republiky č. 10/2014, kterým se mění nařízení generálního ředitele Vězeňské služby České republiky č. 50/2012, kterým se vydává organizační řád Vězeňské služby České republiky. Ministryně poukázala na to, že tímto nařízením byl změněn organizační řád Vězeňské služby České republiky včetně organizačních změn, v důsledku kterých došlo k odvolání žalobce ze služebního místa 1. náměstka generálního ředitele. Toto nařízení přitom nabylo účinnosti dnem 15.5.2014. Ministryně současně připomněla, že mezi základními povinnostmi příslušníků ve smyslu § 45 zákona o služebním poměru patří povinnost dodržovat služební kázeň, která spočívá v nestranném, řádném a svědomitém plnění služebních povinností příslušníka, které pro něj vyplývají z právních předpisů, služebních předpisů a rozkazů. Měla za to, že pro žalobce je proto předmětné nařízení generálního ředitele Vězeňské služby České republiky č. 10/2014 závazné a také uvedla, že z tohoto důvodu nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí skutečnost, že v tomto rozhodnutí nebylo uvedeno, kdy, kým a jakým rozhodnutím bylo zrušeno služební místo žalobce a zřízena dvě nová služební místa, neboť tato skutečnost plyne přímo z nařízení generálního ředitele Vězeňské služby České republiky č. 10/2014. Proto tedy ani neprováděla žalobcem navrhovaný důkaz výpisem z Web Portal VSČR ze dne 5.5.2014, neboť v tomto řízení dle jejího názoru nebylo třeba prokazovat skutečnost, že byla vytvořena dvě nová služební místa, a to náměstka generálního ředitele pro bezpečnost a kontrolu a náměstka generálního ředitele pro vzdělávání a odborné zacházení.

K další žalobcově námitce ohledně toho, že existují pochybnosti o podjatosti plk. PhDr. P. O., a to z důvodu, že poté, co se žalobce veřejně vyjadřoval ve věci odvolání brig. gen. Mgr. P. D., bylo žalobci odepráno právo se ucházet o služební místo generálního ředitele Vězeňské služby České republiky, ministryně citovala ust. § 14 zákona č. 500/2004 Sb. a zdůraznila, že žalobce o důvodu vyloučení, který uvedl, věděl již v řízení před správním orgánem prvního stupně, avšak námitku podjatosti neuplatnil. Odvolací orgán proto o této námitce podjatosti nevydával samostatné usnesení. Ministryně k věci také uvedla, že nelze přijmout ani argumentaci žalobce o podjatosti plk. PhDr. P. O.

Dále ministryně souhlasila s právním názorem žalobce, že příslušníka lze zařadit do zálohy, jen pokud byl příslušník odvolán ze služebního místa, protože z důvodu organizační změny a zrušení služebního místa nemůže vykonávat službu na služebním místě, do kterého byl ustanoven. Přistoupila ke změně výroku napadeného rozhodnutí, neboť odvolání žalobce ze služebního místa 1. náměstka generálního ředitele omylem v tomto výroku chybí. Tato vada však neměla dle jejího názoru vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť se jednalo o zřejmý omyl a ani žalobce tak nemohl mít pochybnost o tom, že byl z dosavadního služebního místa odvolán (mimo jiné vzhledem k tomu, že byl zařazen do zálohy).

Další žalobcova námitka se týkala toho, že měl být převeden na nově zřízené služební místo náměstka generálního ředitele pro bezpečnost a kontrolu, přičemž konstatoval, že vyhlášení výběrového řízení bylo nezákonné, protože výběrové řízení lze vyhlásit jen tehdy, není-li služební místo obsazeno způsobem uvedeným v § 20 zákona o služebním poměru. K tomu ministryně uvedla, že v dané věci nebylo možné převést žalobce na nově zřízené služební místo, neboť nesplňuje požadavek zaměření vzdělání, bez jehož splnění ho nelze na služební místo ustanovit ve smyslu § 19 odst. 2 zákona o služebním poměru, a to pro místo náměstka pro bezpečnost a kontrolu požadavek vysokoškolského vzdělání bezpečnostně-právního směru a pro místo náměstka pro odborné zacházení a vzdělávání požadavek vysokoškolského vzdělání pedagogického směru. Není proto podle ministryně správné tvrzení žalobce, že splňuje všechny zákonem požadované předpoklady, neboť žalobce má vysokoškolské vzdělání technického směru na vojenské vysoké škole, tedy nikoliv vysokoškolské vzdělání bezpečnostně-právního směru či vysokoškolské vzdělání pedagogického směru. Vzhledem k tomu, že služební místo nemohlo být obsazeno způsobem uvedeným v § 20 zákona o služebním poměru, bylo vyhlášeno výběrové řízení v souladu se zněním § 22 zákona o služebním poměru.

K námitce žalobce, že napadené rozhodnutí (prvoinstanční) nesplňuje náležitosti stanovené v § 181 odst. 5 zákona o služebním poměru, neboť neobsahuje odůvodnění, proč žalobce nelze ustanovit na jiné služební místo, ministryně uvedla, že žalobce byl při jednání dne 5.5.2014 seznámen se skutečností, že v současnosti není k dispozici žádné volné místo v 11. tarifní třídě a byl dotázán, zda chce podat žádost o přeražení do nižší tarifní třídy. Žalobce na to reagoval, že o převedení do nižší tarifní třídy žádat nechce. V dané věci je proto podle ministryně zřejmé, že žalobce nelze ustanovit na jiné služební místo z toho důvodu, že v současnosti není k dispozici žádné volné místo v 11. tarifní třídě, přičemž žalobce nepodal žádost o přeražení do nižší tarifní třídy. Ministryně konstatovala, že pro zařazení do zálohy tak v dané věci byla splněna podmínka podle § 32 odst. 1 zákona o služebním poměru a že tato skutečnost měla být v odůvodnění napadeného rozhodnutí (prvoinstančního) uvedena, avšak domnívala se, že tato vada nemohla mít vliv na zákonnost napadeného prvoinstančního rozhodnutí, neboť žalobce o této skutečnosti věděl, mohl proti ní namítat jakékoliv námitky již v průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně (při jednání dne 5.5.2014) i nyní v rámci odvolacího řízení. Žalobce však žádné námitky vůči této skutečnosti nevznesl. Podle ministryně tak v dané věci postačuje, pokud byly rozhodné skutečnosti seznatelné ze správního spisu a žalobce s nimi byl seznámen, což se v dané věci stalo. Nelze tedy v daném případě napadené rozhodnutí zrušit a řízení zastavit pouze z toho důvodu, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí nebyla uvedena skutečnost, o které žalobce bez pochyb věděl a nic proti této skutečnosti nenamítal.

K námitce nesrozumitelného poučení ministryně uvedla, že vzhledem k tomu, že žalobce podal své odvolání prostřednictvím příslušného orgánu, je zřejmé, že i pokud by byla jeho námitka důvodná a bylo by poučení nesrozumitelné, neměla by tato skutečnost vliv na zákonnost rozhodnutí či průběh předmětného řízení. Podle § 190 odst. 7 zákona o služebním poměru totiž platí, že odvolací orgán přihlíží k vadám řízení jen tehdy, pokud mohly mít vliv na zákonnost nebo správnost napadeného rozhodnutí.

Žalobce v žalobě namítal nesprávný postup správního orgánu II. stupně při „doplnění“ zcela nového výroku o odvolání žalobce ze služebního místa, který v rozhodnutí správního orgánu I. stupně vůbec nebyl obsažen. Žalobce měl tento postup správního orgánu II. stupně za zcela nesprávný. Poukazoval na to, že se jedná o zcela zásadní nedostatek rozhodnutí správního orgánu I. stupně, který nelze napravit změnou výroku v důsledku měnícího rozhodnutí odvolacího orgánu. Úvahy správního orgánu II. stupně o tom, že příslušník je „odvolán z dosavadního služebního místa již tím, že jeho služební místo bylo v důsledku organizačních změn zrušeno“, jsou nesprávné, neboť příslušníka lze právě v takových případech odvolat pouze v řízení dle části dvanácté zákona o služebním poměru, kdy k odvolání dochází nikoli v důsledku zrušení služebního místa (to je pouze možným důvodem pro odvolání), ale v důsledku vykonatelného rozhodnutí o odvolání, k čemuž v případě chybějícího výroku o odvolání ze služebního místa evidentně nedošlo a dojít nemohlo. Pokud by podle žalobce měl být akceptován názor správního orgánu II. stupně (myšleno ve věci změny napadeného rozhodnutí namísto jeho zrušení a zastavení řízení), nastala by situace, že by žalobce byl odvolán ze služebního místa teprve druhoinstančním rozhodnutím, avšak k přearazení na jiné místo již předtím došlo v té době již vykonatelným rozhodnutím správního orgánu I. stupně, ačkoli takový sled událostí je logicky nemožný. Žalobce měl za to, že bylo jednoznačně povinností žalovaného v odvolacím řízení rozhodnutí správního orgánu I. stupně z důvodu nesprávnosti a zásadních vad zrušit a řízení zastavit. Následně pak pokud skutečně důvody pro odvolání žalobce a pro jeho přearazení trvaly, mělo proběhnout řádné řízení dle zákona o služebním poměru správního řádu, jehož výsledkem by teprve mohlo být řádné a přezkoumatelné rozhodnutí vydané v řízení respektujícím procesní práva žalobce dle hlavy dvanácté zákona o služebním poměru. Žalobce současně poukazoval i na skutečnost, že tím, že výrok o jeho odvolání z funkce byl učiněn teprve v rozhodnutí správního orgánu II. stupně, nemohl se proti tomuto výroku ve správním řízení nijak bránit, neboť výrok i důvody výroku jsou obsahem již konečného rozhodnutí ve věci.

Žalobce namítal neexistenci podkladů rozhodnutí a jejich nezpřístupnění žalobci. Uvedl, že v řízení neměl možnost vyjádřit se k podkladům obou rozhodnutí, neboť ve věci vůbec nebyl veden správní spis a ani mu nebyly zpřístupněny dokumenty, které měly být podkladem těchto rozhodnutí. Správní orgán I. stupně žalobci ani na jednání dne 29.4.2014 ani na jednání dne 5.5.2014 neumožnil realizovat jeho procesní práva dle § 174 služebního zákona, zejména mu neumožnil nahlížet do spisu a pořizovat si z něj výpisy. Žalobce se tak nemohl seznámit s podklady, které vedly k zahájení řízení, zejména s podklady svědčícími o existenci organizačních změn (a to jak ve vztahu k rušenému místu žalobce, tak ve vztahu k nově vytvářeným služebním místům), tedy s podklady, které vedly k zahájení řízení, a které následně vedly k vydání obou rozhodnutí. Žalobce tvrdil, že nebyl nijak informován o organizačních změnách, o jejich důvodech, zejména pak o tom, proč bylo (resp. mělo být) zrušeno jeho služební místo, když následně došlo k vytvoření téměř totožného nového služebního místa „Náměstka pro bezpečnost a kontrolu“ a proč žalobce případně nebyl převeden na nově zřízené služební místo. Žalobce byl sice formálně poučen o svých procesních právech dle § 174 služebního zákona, jejich realizace mu však nebyla umožněna. V této souvislosti poukázal např. na rozhodnutí Městského soudu v Praze sp. zn. 7Ad 13/2010 ze dne 10.7.2012. Žalobce měl za to, že obě rozhodnutí jsou stížena vadou nepřezkoumatelnosti správního uvažování, a to jak ohledně odvolání ze služebního místa, tak ohledně nepřevezení na jiné vhodné místo (a převedení do zálohy pro přechodně nezařazené).

Žalobce rovněž namítal neexistenci důvodů pro rozhodnutí o přearazení účastníka do zálohy v době zahájení řízení i v době vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně, účelovost zrušení služebního místa žalobce a vytvoření nových služebních míst. Podle

žalobce se v řízení prokázalo, a to mimo jiné i v důsledku provedení důkazu zápisem z jednání systemizační komise, že v době zahájení řízení ani v době rozhodnutí správního orgánu I. stupně služební místo žalobce zrušeno nebylo, a důvod pro jeho odvolání ze služebního místa dle § 25 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru tak nebyl naplněn. To podle žalobce ostatně potvrzují i správním orgánem II. stupně zmiňovaná rozhodnutí o zřízení nových služebních míst, která nabyla účinnosti až po zahájení řízení i po vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Předmětná služební místa byla zřízena až vnitřním předpisem, nařízením generálního ředitele Vězeňské služby České republiky č. 18/2014, vyhlášeným dne 23.6.2014, s účinností ke dni 24.6.2014. Stejně tak služební místo 1. náměstka generálního ředitele bylo oficiálně zrušeno až uvedeným nařízením č. 18/2014 s účinností od 24. 6.2014. Do té doby bylo podle žalobce v souladu s nařízením generálního ředitele Vězeňské služby České republiky č. 50/2012 v platném znění služební místo 1. náměstka generálního ředitele stále zřízeno. Žalobce upozornil na to, že organizační řád byl změněn až dne 30. 4.2014 s účinností od 15. 5. 2014, tudíž až po vyhlášení výběrových řízení, která byla vyhlášena na v té době neexistující služební místa. Služební místo náměstka generálního ředitele pro bezpečnost a kontrolu bylo podle žalobce obsazeno dokonce již dne 1.6.2014, a to ustanovením plk. Mgr. Bc. M. B. v rámci výběrového řízení zahájeného dne 29.4.2014, tedy před oficiálním zřízením služebního místa nařízením generálního ředitele Vězeňské služby České republiky č. 18/2014, s účinností ode dne 24.6.2014. Žalobce měl za to, že popsany postup správního orgánu I. i II. stupně a časová souslednost změn evidentně dokládá účelovost organizačních změn tak, aby se nové vedení zbavilo žalobce jako příslušníka ve vysoké řídicí funkci (1. náměstek generálního ředitele) po odvolání tehdejšího ředitele Vězeňské služby České republiky gen. D.

Žalobce také namítal, že organizační změna byla zjevně změnou účelovou a fiktivní, když k okamžiku zrušení místa 1. náměstka generálního ředitele se současně zřizuje nové místo náměstka pro bezpečnost a kontrolu. Podle žalobce toto nově zřízené služební místo se z hlediska k němu náležejících činností může lišit od rušeného místa pouze nevýznamně a nebyl proto důvod služební místo žalobce rušit a vytvářet namísto něho nové služební místo „náměstka pro bezpečnost a kontrolu“ a tímto způsobem obcházet omezení dána zákonem o služebním poměru. Upozornil na skutečnost, že nově stanovená náplň činnosti náměstka generálního ředitele pro bezpečnost a kontrolu se pak téměř zcela překrývá s obsahovou náplní činnosti zrušeného služebního místa 1. náměstka generálního ředitele (viz porovnání ustanovení §§ 13 nařízení generálního ředitele Vězeňské služby České republiky č. 50/2012 Organizační řád Vězeňské služby České republiky a nařízení generálního ředitele Vězeňské služby České republiky č. 10/2014, kterým se mění nařízení generálního ředitele Vězeňské služby České republiky č. 50/2012 - Organizační řád Vězeňské služby České republiky, ze kterého je zřetelné, že provedené změny náplně činností těchto náměstků jsou pouze nepatrné, když žalobcovo služební místo 1. náměstka generálního ředitele dle organizačního řádu nezahrnovalo činnost „řízení ředitele odboru kontroly“. Všechny ostatní činnosti původní služební místo žalobce *zahrnovalo*, tedy i „řízení ředitele odboru vězeňské a justiční stráže“, i „řešení koncepčních, strategických a bezpečnostních otázek činnosti Vězeňské služby“, i „odpovědnost za agendu přezkoumávání rozhodnutí ve věcech služebního poměru“, i „odborné a metodické usměrňování činnosti prvních zástupců a služebních zástupců ředitelů vazebních věznic, věznic a ústavu pro výkon zabezpečovací detence na úseku, který řídí“.

Další žalobní námitkou bylo žalobcovo nepřevedení na nově zřízené místo náměstka pro bezpečnost a kontrolu nebo na jiné vhodné místo. Podle žalobce obě rozhodnutí jsou vadná i z toho důvodu, že služební funkcionář nerozhodl o přeražení žalobce na nově zřízené místo náměstka pro bezpečnost a kontrolu, když rozhodnutí správního orgánu I. stupně vůbec neuvádí, jakými úvahami se správní orgán I. stupně v tomto řídil (vzhledem k absenci jakéhokoli odůvodnění v tomto směru) a odvolací orgán pouze zmiňuje nedůvodný a účelový

požadavek na vysokoškolské vzdělání bezpečnostně-právního směru s tím, že žalobce má mít vzdělání „na vojenské vysoké škole“. Žalobce měl za to, že na nové služební místo měl být ustaven. Argumentace správního orgánu II. stupně o „nedostatku kvalifikace“ se mu jevila absurdní, když tímto způsobem se dle jeho názoru snaží odvolací orgán konstatovat, že přestože byl dříve řádně ustanoven na služební místo 1. náměstka a zastával toto služební místo 1. náměstka až do jeho účelového zrušení, neměl by údajně mít dostatečnou kvalifikaci pro výkon téměř shodné pozice. Žalobci nebylo ani jasné, z čeho správní orgány učinily závěr o tom, že nesplňuje „požadavek vzdělání, bez jehož splnění nelze na služební místo ustanovit“. Pokud tomu mělo být z důvodu doplněné činnosti „řízení ředitele odboru kontroly“, je třeba podle žalobce zmínit, že dle bodu V. odst. 4. přílohy k nařízení generálního ředitele Vězeňské služby České republiky č. 18/2014, ani sám ředitel odboru kontroly nemusí splňovat požadavek na dosažení magisterského vzdělání s konkrétním zaměřením, natož zaměřením bezpečnostně právním. Žalobce v této souvislosti poukázal i na to, že ze spisu se ani nepodává, zda správní orgány obou stupňů vůbec učinily příslušná zjištění ohledně vzdělání žalobce, když v rámci řízení o přeřazení žalobce do zálohy pro přechodně nezařazené žalobce nebyl o nově vytvářených služebních místech ani informován, ani nebyl vyzván k doložení dokladu o vzdělání a o jeho zaměření. Žalobce dále uvedl, že na nově navržená (dosud nezřízená) služební místa náměstka generálního ředitele pro bezpečnost a kontrolu a náměstka generálního ředitele pro vzdělávání a odborné zacházení byla již dne 29.4.2014 vyhlášena výběrová řízení tedy ještě předtím, než bylo vůbec ve věci vydáno rozhodnutí o přeřazení žalobce do zálohy pro přechodně nezařazené. Následně bylo nové (volné) služební místo náměstka generálního ředitele pro bezpečnost a kontrolu obsazeno dne 1.6.2014 ustanovením plk. Mgr. Bc. M. B., a to přesto, že plk. Mgr. Bc. M. B. dokonce ani nesplňoval a dále nesplňuje kritéria stanovená ve výběrovém řízení na jím obsazenou pozici, neboť nedosáhl požadované úrovně a zaměření vzdělání, tedy *magisterského* vzdělání se „zaměřením bezpečnostně právní“. Žalobce měl rovněž za to, že ze správního spisu skutečnosti týkající se volných služebních míst nejsou nijak seznatelné.

Žalobce konečně namítal i to, že řízení předcházející vydání žalobou napadeného rozhodnutí je stíženo i dalšími vadami, které mohly mít vliv na správnost předmětného rozhodnutí.

Poukázal na skutečnost, že rozhodnutí o odvolání žalobce ze služebního místa (které bylo uskutečněno teprve měnícím rozhodnutím správního orgánu II. stupně), a rovněž rozhodnutí o převedení žalobce, postrádá srozumitelné vyložení důvodů, proč je rušeno právě místo žalobce, jakými úvahami byl správní orgán při tomto rozhodnutí veden, jak se vypořádával s námitkami žalobce apod. tak, aby byl splněn požadavek přezkoumatelnosti rozhodnutí. Žalobce měl za to, že správní orgán II. stupně pochybil, pokud se tyto důvody pokouší „hledat“ dodatečně. Přestože jsou podle žalobce ve věci objektivně dány pochybnosti o nepodjatosti plk. O., správní orgán II. stupně rozhodnutí I. stupně nezrušil z důvodu této vady řízení, která mohla mít vliv na správnost napadeného rozhodnutí. Žalobce připomněl, že není rozhodné, zda se příslušný služební funkcionář cítí či necítí ve věci podjatý, ale o objektivní úvahu o tom, zda lze o jeho podjatosti důvodně pochybovat. Zde evidentně lze podle žalobce takové pochyby důvodně mít, když služební funkcionář plk. O. byl dočasně pověřeným generálním ředitelem Vězeňské služby České republiky a přímým konkurentem žalobce o služební místo generálního ředitele a současně osobou, která měla evidentní zájem na „zbavení“ se žalobce jako „nepohodlného“ 1. náměstka a na dosazení jím vybraných nových osob na pozice nových náměstků, a to v rozporu se zákonem o služebním poměru. Podle žalobce je přitom nerozhodné, zda a kdy podjatost byla ze strany žalobce v řízení namítána, neboť sám plk. O. byl povinen ve smyslu § 14 odst. 3 správního řádu o okolnostech nasvědčujících svému vyloučení informovat svého nadřízeného

a ten měl rozhodnout o jeho vyloučení z řízení. Nadto, žalobce podjatost plk. O. v řízení namítl, a to v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Ve vyjádření k žalobě se žalovaný nejprve věnoval nesprávnému označení žalovaného, kdy měl za to, že ministr spravedlnosti nemůže být žalovaným správním orgánem. V souvislosti s tím odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20.11.2013, sp.zn. 4 Ads 126/2012 a ze dne 13.3.2014, sp.zn. 4 As 14/2014.

Dále pak se věnoval jednotlivým žalobním námitkám.

K údajnému porušování procesních práv žalobce se žalovaný vyjádřil pod body 11 – 27, kde mimo jiné uvedl, že musí jednoznačně odmítnout jako zcela nepravdivá tvrzení žalobce, podle kterých mu nebylo umožněno v řízení před služebním funkcionářem uplatnit svá procesní práva uvedená v § 174 zákona č. 361/2003 Sb. Současně pak upozornil na skutečnost, že pokud byla procesní práva žalobce nějakým způsobem porušena v řízení před služebním funkcionářem, nelze z tohoto důvodu shledat nezákonným rozhodnutí odvolacího orgánu, neboť odvolací orgán žalobci umožnil uplatnění jeho procesních práv v plném rozsahu, čímž podle žalovaného zhojil i všechna hypotetická porušení procesních práv žalobce v řízení před služebním funkcionářem.

Ke srozumitelnosti výroku rozhodnutí služebního funkcionáře žalovaný pod body 28 – 32 mimo jiné uvedl, že ze znění rozhodnutí ve spojení s jeho grafickou formou nemůže být nejmenších pochyb o tom, kdo je jeho adresátem a co je obsahem výroku. Podle žalovaného o srozumitelnosti rozhodnutí služebního funkcionáře nemůže být pochyb, nicméně sám žalobce ani tuto nesrozumitelnost v odvolání nenamítal.

K namítané opravě ustanovení výroku rozhodnutí služebního funkcionáře se žalovaný věnoval pod body 33 – 42, kde upozornil na to, že z protokolu z ústního jednání ze dne 5.5.2014 je zřejmé, že jednání probíhalo ve věci odvolání a převedení na jiné služební místo. Odkázal na závěry právní teorie, podle kterých v úvahu přichází zrušení odvoláním napadeného rozhodnutí tehdy, pokud napadené rozhodnutí nemělo být vůbec vydáno. O takový případ se však podle žalovaného nejedná, neboť vydání rozhodnutí o odvolání bylo nutným následkem organizačních změn provedených nařízením generálního ředitele Vězeňské služby České republiky č. 10/2014. Podle názoru žalovaného pokud by odvolací orgán rozhodl tak, jak uvádí žalobce, tedy že by rozhodnutí služebního funkcionáře zrušil a řízení zastavil, pak by dnem 15.8.2014 došlo k tomu, že by se žalobce ocitl v postavení, kdy by nebyl zařazen na žádné služební místo, popř. ani do zálohy, tj. ocitl by se v pozici, kterou zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů nepředpokládá.

Ohledně námitky žalobce, že v řízení před služebním funkcionářem nebyl vůbec veden správní spis, žalovaný pojednal pod body 43 – 48, kde měl tvrzení žalobce za nepravdivé. Měl za to, že i kdyby bylo toto tvrzení pravdivé, bylo by nutné znovu upozornit na skutečnost, že dle žalobce mělo dojít k porušení jeho procesních práv během řízení před služebním funkcionářem. Zdůraznil, že v řízení před odvolacím orgánem byl spis řádně veden a žalobce do něj mohl nahlížet, čímž by došlo ke zhojení žalobcem namítaných procesních vad.

K vytvoření nových služebních míst žalovaný mimo jiné uvedl, že v případě rozhodnutí o odvolání ze služebního místa, zde není na místě mluvit o správním uvážení. Ustanovení § 25 odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2003 Sb. žádný prostor podle žalovaného pro diskreci správnímu orgánu nedává. Pokud dojde ke zrušení služebního místa v důsledku organizační změny, je povinen příslušný služební funkcionář daného příslušníka ze služebního místa odvolat. V této souvislosti žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.1.2014, sp.zn. 57 A 50/2013.

K namítanému přeražení žalobce do zálohy se žalobce vyjádřil pod body 59 – 66. Zde žalovaný souhlasil se žalobcem v tom, že odůvodnění rozhodnutí služebního funkcionáře

nebylo úplné a zcela přesvědčující ohledně toho, jakým způsobem služební funkcionář dospěl k závěru o zařazení žalobce do zálohy pro přechodně nezařazené. Měl za to, že tyto vady byly zcela zhojeny rozhodnutím odvolacího orgánu, ve kterém bylo řádně rozvedeno a doplněno odůvodnění výroku o odvolání ze služebního místa a převedení na jiné služební místo, resp. převedení do zálohy.

Žalovaný rovněž pod body 67 – 71 se vyjádřil k námitce podjatosti služebního funkcionáře, kde upozornil na skutečnost, že žalobce tuto námitku uplatnil až v rámci odvolání a odvolací orgán zcela správně vyhodnotil, že tato námitka není podepřena žádnými objektivními důvody.

Navrhl žalobu zamítnout, neboť rozhodnutí odvolacího orgánu je v souladu s právními předpisy i služebními předpisy, v řízení před odvolacím orgánem bylo žalobci umožněno řádně uplatnit všechna procesní práva, tím došlo i ke zhojení hypotetických procesních vad řízení před služebním funkcionářem, které měly plynout z údajných porušení žalobcových procesních práv, rozhodnutím odvolacího orgánu byly zhojeny všechny vady rozhodnutí služebního funkcionáře tím, že bylo doplněno opomenuté ustanovení výroku o odvolání ze služebního místa a odůvodnění pro zařazení žalobce do zálohy bylo řádně rozvinuto a prohloubeno a nařízení vydaná generálním ředitelem Vězeňské služby České republiky nejsou správními rozhodnutími a tedy není přípustné se domáhat jejich zrušení prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.

V replice žalobce setrval na svých žalobních tvrzeních.

V rámci ústního jednání konaného dne 28.6.2016 účastníci setrvali na svých právních názorech a procesních stanoviscích.

V předloženém správním spise se nachází pro danou věc tyto podstatné dokumenty a rozhodnutí:

Oznámení o zahájení řízení a předvolání ze dne 29.4.2014, protokol o ústním jednání ze dne 5.5.2014 o odvolání a převedení na jiné služební místo plk. Ing. M.P., rozhodnutí generálního ředitele Vězeňské služby České republiky ve věcech služebního poměru ze dne 5.5.2014, č.j.: VS 12/058/2014-50/Pers/207 (rozhodnutí správního orgánu I. stupně), odvolání žalobce ze dne 19.5.2014 proti rozhodnutí generálního ředitele Vězeňské služby České republiky ve věcech služebního poměru ze dne 5.5.2014, č.j.: VS 12/058/2014-50/Pers/207, včetně přípisu k odvolání ze dne 19.5.2014 – doplnění příloh, rozhodnutí ministryně spravedlnosti ze dne 15.8.2014, č.j. MSP-366/2014-OJ-SO/5 (žalobou napadené rozhodnutí)

Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s.ř.s.“), při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.) a po provedeném řízení dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Městský soud posoudil předmětnou věc takto:

Předně se soud zabýval námitkou žalovaného ohledně nesprávného označení žalovaného v žalobě.

Podle ustanovení § 69 s.ř.s. žalovaným je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla. Podle judikatury správních soudů není osoba žalovaného určena tvrzením žalobce, ale kogentně ji určuje zákon. Je tedy věcí soudu, aby v řízení jako s žalovaným jednal s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, koho chybně označil v žalobě žalobce.

V usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12.10.2004 č.j. 5 Afs 16/2003-56 (dostupný na www.nssoud.cz) je uvedeno: „Věcná legitimace je potom stavem plynoucím z hmotného práva, majícím ovšem význam pouze v rámci procesu. Věcná legitimace je předpokladem úspěšnosti žaloby, a nikoliv předpokladem meritorního projednání a rozhodnutí věci, jako je tomu u procesní podmínky. Aby byl žalobce úspěšný, musí být aktivně věcně legitimován, tj. musí být nositelem subjektivního práva, jehož ochrany se domáhá, a žalovaný musí být legitimován pasivně, tj. musí být nositelem tomu odpovídající subjektivní povinnosti; z tohoto pravidla platí jako výjimky případy, v nichž je věcná legitimace založena procesně: u aktivní věcné legitimace je to např. § 65 odst. 2 s. ř. s., u pasivní je to případ, kdy po vydání napadeného rozhodnutí dojde k přechodu působnosti na jiný správní orgán. Věcná legitimace má význam především v těch žalobních řízeních podle soudního řádu správního, v nichž osobu žalovaného neurčuje zákon, ale žalobce sám svým tvrzením. Tak je tomu v rámci řízení o žalobě proti nečinnosti (§ 79 odst. 2 s. ř. s.) nebo o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem či donucením (§ 83 s. ř. s.); není-li žalovaný povinen vydat rozhodnutí nebo osvědčení, jehož vydání se žalobce domáhá, příp. neprovedl-li nezákonný zásah, pokyn nebo donucení, proti němuž žalobce brojí, soud žalobu zamítne z důvodu nedostatku věcné legitimace.

V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. však osoba žalovaného není určena tvrzením žalobce, ale kogentně ji určuje zákon. Sám soudní řád správní v obecném ustanovení § 33 odst. 1 praví, že odpůrcem (žalovaným) je ten, o němž to stanoví zákon. Na toto ustanovení potom navazuje § 69 s. ř. s., podle něhož je žalovaným v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle dílu prvního hlavy druhé části třetí správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla. Je tedy věcí soudu, aby v řízení jako s žalovaným jednal s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, koho chybně označil v žalobě žalobce.“

Otázkou označení žalovaného správního orgánu se zabýval Nejvyšší správní soud také v rozsudku ze dne 23.10.2008, č.j. 1 As 45/2008-56 (dostupný na www.nssoud.cz), kde konstatoval, že „...o námitkách proti uloženým opatřením sice rozhoduje dle § 7 odst. 4 zákona o ČOI ředitel krajského inspektorátu, avšak podle § 69 s. ř. s. je účastníkem řízení správní orgán, který rozhodl v posledním stupni. Klíčovou otázkou tak je, zda lze považovat ředitele krajského inspektorátu ČOI za správní orgán. Podobnou otázkou se již Nejvyšší správní soud zabýval ve vztahu k předsedovi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“), který rozhoduje o rozkladu proti prvostupňovým rozhodnutím ÚOHS. Ve svém rozsudku zde dne 25. 8. 2006, č. j. 4 As 57/2005 – 64 (viz www.nssoud.cz) pak zdejší soud učinil závěr, že je třeba rozlišovat dvě skutečnosti: 1. proti jakému úkonu je žaloba podávána a 2. kdo je účastníkem řízení. To, že rozhodnutí, které je žalobou napadeno, je rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ještě nezakládá jeho procesní subjektivitu. Předseda ÚOHS totiž není samostatným orgánem, nýbrž pouze funkční složkou ÚOHS. Žalovaným tak i v případě druhostupňového rozhodnutí zůstává orgán, který o věci rozhodoval již ve stupni

prvním, tj. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Uvedenou úvahu lze přitom analogicky aplikovat i na rozhodnutí ředitele krajského inspektorátu ČOI, který nepředstavuje samostatný správní orgán, ale pouze funkční složku orgánu, kterým je krajský inspektorát ČOI jako takový. Stěžovateli je tedy třeba dát za pravdu v tom, že v rozsudku krajského soudu měl být označen jako žalovaný „Česká obchodní inspekce, inspektorát Brno“, a nikoli „ředitel inspektorátu České obchodní inspekce v Brně“.

V rozsudku ze dne 20.11.2013, č. j. 4 Ads 126/2012 – 47 (dostupný na www.nssoud.cz) Nejvyšší správní soud uvedl: „Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že napadené rozhodnutí vydal ministr obrany, a to v souladu s ustanovením § 2 odst. 2 zákona o vojácích z povolání. Tato skutečnost však v souladu s výše citovanou judikaturou nedokládá, že by správním orgánem a tudíž žalovaným měl být ministr obrany. Ministr obrany není podle relevantních předpisů v pozici správního orgánu, neboť žádný předpis toto nestanoví, ale je pouze tzv. služebním orgánem. Správním orgánem (a to dokonce ústředním orgánem státní správy) je ministerstvo obrany (srov. bod 12 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů), v jehož čele stojí ministr obrany.“

Vzhledem k uvedenému souhlasí soud se žalovaným, že v daném případě je ministryně spravedlnosti pouze tzv. služebním orgánem, když zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky v § 1 (bod 7.) stanoví, že správním orgánem (ústředním orgánem státní správy) je ministerstvo spravedlnosti. Podle § 11 odst. 3 první věty cit. zákona je Ministerstvo spravedlnosti ústředním orgánem státní správy pro vězeňství; je mu podřízena Vězeňská služba České republiky.

V předmětném případě bylo se žalobcem dne 29.4.2014 zahájeno řízení ve věcech služebního poměru o převedení na jiné služební místo, neboť dosavadní služební místo prvního náměstka generálního ředitele Vězeňské služby České republiky bude v důsledku organizačních změn k 15.5.2014 zrušeno. V oznámení o zahájení řízení a předvolání ze dne 29.4.2014 č.j.: VS 90/010/001/2014-50/KGR/000 byl současně žalobce poučen ve smyslu ustanovení § 172 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. a ustanovení § 174 odst. 1 písm. a), b) a odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb. Rozhodnutím generálního ředitele Vězeňské služby České republiky ve věcech služebního poměru ze dne 5.5.2014 č.j.: VS 12/058/2014-50/Pers/207 byl žalobce podle ustanovení § 32 odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů dnem 15. května 2014 zařazen do zálohy pro přechodně nezařazené. Současně služební funkcionář uvedl, že podle § 124 odst. 3 zákona č. 361/2003 Sb. má žalobce nárok na služební příjem ve výši odpovídající 80% průměrného služebního příjmu. Odůvodnění pak obsahuje jednu větu a to, že služební místo 1. náměstka generálního ředitele bylo v důsledku organizačních změn zrušeno. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání ze dne 19.5.2014 a ministryně spravedlnosti žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 15.8.2014, č.j. MSP-366/2014-OJ-SO/5 změnila výrok rozhodnutí generálního ředitele Vězeňské služby České republiky ve věcech služebního poměru ze dne 5.5.2014, č.j.: VS 12/058/2014-50/Pers/207 tak, jak výše uvedeno.

Žalobce ve své první žalobní námitce měl za zcela nesprávný postup správního orgánu II. stupně, který změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně s odůvodněním, že zcela chybějící výrok o „odvolání žalobce ze služebního místa 1. náměstka ředitele Vězeňské služby České republiky“, tedy základ předmětného rozhodnutí, představuje údajně „zřejmou nesprávnost“, která není „způsobitou atakovat zákonnost napadeného rozhodnutí“, když prý je

jednoznačné, že k chybě došlo „omylem při jeho vyhotovení“. Městský soud v Praze žalobci v jeho námitce přisvědčil.

V dané věci základním důvodem pro zrušení druhostupňového rozhodnutí je skutečnost, že podle názoru soudu tímto rozhodnutím byla provedena změna rozhodnutí vydaného v I. stupni, tedy změna, která však provedena v podstatě být nemohla. Soud rozhodně nezastává názor, že by touto změnou byla odstraněna jakási pouhá formální vada předmětného prvostupňového rozhodnutí. Toto hodnocení by zcela nepostihovalo podstatu věci.

Podle ustanovení § 181 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. rozhodnutím je úkon služebního funkcionáře v určité věci, jímž se zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určeného účastníka nebo jímž se prohlašuje, že tento účastník má určitá práva a povinnost

Podle ustanovení § 181 odst. 3 věty první zákona č. 361/2003 Sb. rozhodnutí obsahuje výrok, odůvodnění a poučení o odvolání (rozkladu).

Podle ustanovení § 181 odst. 5 zákona č. 361/2003 Sb. v odůvodnění služební funkcionář uvede důvody vydání rozhodnutí, z jakých podkladů vycházel při rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při jejich hodnocení a při výkladu právních a služebních předpisů, jakož i způsob, jakým se vypořádal s návrhy a námitkami účastníka a s jeho vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Odůvodnění rozhodnutí není třeba, jestliže služební funkcionář vyhověl žádosti účastníka v plném rozsahu.

Podle ustanovení § 190 odst. 8 zákona č. 361/2003 Sb. odvolací orgán je povinen rozhodnout o odvolání bez zbytečného odkladu, nejpozději do 90 dnů ode dne jeho podání. Jsou-li pro to důvody, odvolací orgán rozhodnutí změni nebo zruší a řízení zastaví; jinak odvolání zamítne a rozhodnutí potvrdí.

I v případě, kde je rozhodnutí založeno na správním uvážení (jako je tomu v daném případě), musí být z odůvodnění rozhodnutí zřejmé, jakými úvahami se správní orgán (služební funkcionář) řídil.

Městskému soudu v Praze je známá judikatura Nejvyššího správního soudu, dle které tvoří správní řízení v zásadě jeden celek od jeho zahájení až do právní moci konečného rozhodnutí. I tedy řízení ve věcech služebního poměru je ovládáno zásadou jednotnosti řízení.

V daném případě postup, který zvolila ministryně spravedlnosti, nebyl možný vzhledem k tomu, jaké rozhodnutí bylo v prvním stupni vydáno. Městský soud v Praze nesdílí názor, že vady rozhodnutí služebního funkcionáře, tedy vady prvostupňového rozhodnutí mohly být zhojeny rozhodnutím odvolacího orgánu.

V projednávané věci v rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 5.5.2014 č.j.: VS 12/058/2014-50/Pers/207 zcela absentuje jakýkoliv výrok o tom, že by žalobce byl odvolán ze svého dosavadního služebního místa. Není v tomto rozhodnutí ani náznak toho, že by takový výrok byl učiněn. Jestliže v rozhodnutí, kde je pouze konstatováno, že žalobce je dnem 15. května 2014 zařazen do zálohy pro přechodně nezařazené podle ustanovení § 32 odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2003 Sb. a podle § 124 odst. 3 zákona č. 361/2003 Sb. má nárok na služební příjem ve výši odpovídající 80% průměrného služebního příjmu, tedy chybí výrok o odvolání

žalobce ze služebního místa 1. náměstka generálního ředitele Vězeňské služby České republiky, v podstatě to, co mělo být i podle rozhodnutí ministryně podstatou prvostupňového rozhodnutí, pak takovou absenci nelze považovat za formální vadu (písařskou chybu) a v žádném případě ji nelze odstranit nebo napravit tím, že orgán rozhodující ve druhé instanci provede změnu. Zde se nejedná o vadu formální, ale o podstatnou vadu materiální, a skutečnost, že se ministryně spravedlnosti pokusila tuto podstatnou materiální vadu opravit změnou prvostupňového rozhodnutí, vydávajíc ji za pouhou vadu formální, soud považuje za těžkou vadu řízení, která způsobuje naprostou nezákonnost tohoto druhostupňového rozhodnutí. Soudu nezbylo nic jiného, než předmětné rozhodnutí ministryně zrušit, protože je velmi podstatně vadné.

Současně tento postup zvolený ministryní spravedlnosti, znamenal, že v podstatě se žalobce až z druhostupňového rozhodnutí dozvěděl, co že se s jeho služebním poměrem a jeho služebním zařazením vlastně stalo, tedy že byl odvolán z místa prvního náměstka. To je dle názoru soudu další těžká procesní vada.

Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 23.7.2009 č.j. 9 As 71/2008-109 (dostupný na www.nssoud.cz) „Funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Náležité odůvodnění správního rozhodnutí má však vedle výše označené funkce i další rozměr, neboť podporuje smysluplný výkon práva na podání opravného prostředku; při neznalosti důvodů či úvah, jimiž se správní orgán při posuzování dané věci řídil, lze totiž právo na podání odvolání, příp. rozkladu-ač není právně popřeno-reálně uplatnit jen stěží.“

O tom, o čem je rozhodováno, se tedy musí každý účastník každého správního řízení nebo jakéhokoliv řízení, které je vedeno ve sféře správního práva, dozvědět už z prvostupňového rozhodnutí, minimálně z toho důvodu, aby mohl realizovat své základní procesní oprávnění účinně uplatnit opravný prostředek. Jestliže by se totiž až z druhostupňového rozhodnutí dozvěděl o tom, o čem vlastně bylo ve věci rozhodováno, tak by mohl uplatnit svoje námitky a výhrady teprve až v nějakém opravném prostředku proti druhostupňovému rozhodnutí. Avšak vzhledem k tomu, že proti druhostupňovému rozhodnutí už ve správních řízeních není řádný opravný prostředek přípustný, tak tímto postupem ministryně spravedlnosti byl žalobce zcela zbaven možnosti jakkoliv racionálně a efektivně na prvostupňové rozhodnutí reagovat. Tímto postupem, jak žalobce sám v žalobě namítá, mu byla tzv. „odňata instance“, kdy z dvoinstančního řízení se stalo řízení jednoinstanční, jelikož teprve z rozhodnutí odvolacího orgánu se žalobce dozvěděl meritum věci. Už tedy tyto skutečnosti byly dostatečným důvodem pro to, aby soud napadené rozhodnutí ministryně spravedlnosti zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Soud současně zrušil a k dalšímu řízení vrátil i rozhodnutí vydané v I. stupni, neboť i to vykazuje podstatné vady, pro které nemůže při přezkumu obstát. Tou podstatnou jeho vadou je především skutečnost, že v podstatě není jakkoliv přezkoumatelně odůvodněno. V této souvislosti je nutno připomenout i rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26.2.1993, č.j. 6 A 48/92-23, publikovaný pod č. 27/1994 SJS, ve kterém se jmenovaný soud vyjádřil k otázce přezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu. Podle citovaného rozhodnutí musí být z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu seznatelné „proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné

nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů ...“ Dle ustálené judikatury Ústavního soudu (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94) jedním z principů představující součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), a vylučujícím libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky odůvodnit. Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces. Zásadně stejné principy platí i ve vztahu k odůvodnění rozhodnutí správních orgánů. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu lze dovodit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu může být dána hrubými vadami rozhodnutí, ať již se jedná o nedostatky týkající se odůvodnění rozhodnutí (nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů) nebo o vnitřní rozpor mezi výrokem a odůvodněním rozhodnutí či rozpornost samotného textu. Jestliže v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je tedy uvedeno, že služební místo prvního náměstka generálního ředitele bylo v důsledku organizačních změn zrušeno, tak za prvé není jasné, jak toto odůvodnění se vztahuje k výroku, který je obsažen v rozhodnutí, tedy že se žalobce zařazuje do zálohy pro přechodně nezařazené, protože ve výroku není o místě prvního náměstka žádná zmínka, a navíc v odůvodnění ani není organizační změna jakkoliv konkretizována, jakkoliv specifikována, jakkoliv označena, není o ní uvedeno vůbec nic. Lze se jen dohadovat, zda-li nějaká organizační změna vůbec existovala, čeho se týkala, co bylo jejím obsahem a podstatou, to je všechno je nejasné a předmětné odůvodnění je takříkajíc „k ničemu“. Soudu pak není srozumitelné ani vyjádření žalovaného o tom, že má za to, *„že se jedná o naprosto standardní dokument, který odpovídá svou strukturou rozhodnutím, jež jsou v obdobných případech vydávána.“*

V této souvislosti tedy soud musí též poukázat na skutečnost, že je sporné, zda organizační změna byla k dispozici v okamžiku zahájení správního řízení, neboť oznámení o zahájení správního řízení bylo žalobci intimováno 29.4.2014, ale předmětná organizační změna, tak jak s ní byl soud seznámen, tedy ono nařízení generálního ředitele Vězeňské služby České republiky č. 10 je datováno až dnem 30.4.2014, tedy o den později, než bylo řízení zahájeno. I to tedy vyvolává pochybnosti o tom, zda nejenom předmětná rozhodnutí, ale zda i samo řízení bylo vůbec vedeno v souladu se zákonem.

Ze všech shora uvedených důvodů se soud již dalšími námitkami žalobce nezabýval a dospěl k závěru, že žaloba byla podána důvodně, a proto jí vyhověl a zrušil jak žalobou napadené rozhodnutí ministryně spravedlnosti /§ 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s./, tak jemu předcházející rozhodnutí generálního ředitele Vězeňské služby České republiky / § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s./ a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.). V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s.ř.s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto mu přísluší právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení. Náklady řízení představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000,- Kč a náklady zastoupení žalobce advokátem ve výši 12.342,- Kč, což tvoří 3 úkony právní služby po 3.100,- dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), g) vyhlášky č. 177/1996 Sb. a 3 režijní paušály po 300,- Kč dle § 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb. a částka 2.142,- Kč

odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s.ř.s.). Náklady řízení tedy činí celkem 15.342,- Kč, jak je ve výroku rozsudku uvedeno.

P o u ě 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 nejblíže 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 28. června 2016

JUDr. Slavomír Novák, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Jana Válková