



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **R. B.**, zast. Mgr. Daniele Marouškem, advokátem se sídlem Dvořákův okruh 2147/11, Krnov, proti žalovanému: **státní tajemník Ministerstva zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 9. 2017, č. j. 32071/2017-MZE-11001, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2018, č. j. 11 Ad 27/2017 - 35,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce byl ve služebním poměru na dobu neurčitou jako vrchní referent Státního pozemkového úřadu na pobočce Opava. Ústřední ředitelka Státního pozemkového úřadu (dále jen „ústřední ředitelka“) rozhodnutím ze dne 16. 12. 2016, č. j. SPU 645736/2016, rozhodla s účinností od 1. 1. 2017 o zařazení žalobce mimo výkon služby podle § 62 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „zákon o státní službě“), neboť na základě systemizace stanovené usnesením vlády č. 829 ze dne 21. 9. 2016 došlo ke zrušení žalobcova služebního místa a zároveň nebylo nalezeno vhodné služební místo, na něž by mohl být převeden. Zároveň rozhodla, že jeho plat činí od 1. 1. 2017 80 % jeho měsíčního platu, tedy 21 024 Kč měsíčně. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 7. 9. 2017, č. j. 32071/2017-MZE-11001, v němž doplnil odůvodnění prvostupňového rozhodnutí o závěr, že ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí nebylo volné žádné vhodné místo, na které by mohl být žalobce zařazen.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zamítl výše označeným rozsudkem ze dne 16. 11. 2018. Městský soud

ze spisového materiálu zjistil, že žalobce byl zařazen na služební místo vrchní referent – pobočka Opava v oboru služby Pozemková správa a krajinotvorba se zařazením v desáté platové třídě, desátém platovém stupni. Z *Komentáře k systemizaci s účinností od 1. 1. 2017 Státního pozemkového úřadu* zjistil, že mezi rušenými pozicemi se nachází pozice odborný rada, obor služby 61-Pozemková správa a krajinotvorba, a to vzhledem k ukončování restitučního procesu podle zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů. Za nedůvodnou označil městský soud námitku, že nebyly zjišťovány všechny rozhodné okolnosti týkající se údajného zrušení služebního místa žalobce z důvodu změny systemizace podle § 61 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě. Služební orgány nepřekročily ani meze správního uvážení. Žalovaný se zabýval všemi shromážděnými listinnými důkazy a v odůvodnění svého rozhodnutí se náležitě vypořádal se zjištěnými skutečnostmi. Žalobce byl v řízení zcela pasivní, žádné důkazy k vlastním tvrzením neoznačil a nepředložil, pouze vyjadřoval svůj nesouhlas. Žalovaný se dostatečně vypořádal i s námitkou, že v době vydání jeho rozhodnutí dne 7. 9. 2017 byl žalobce zařazen mimo výkon služby již více než osm měsíců, přestože podle § 62 odst. 1 zákona o státní službě může toto zařazení trvat nejdéle šest měsíců. Městský soud připomněl, že služební orgány obou stupňů se důsledně snažily chránit procesní práva žalobce tím, že opakovaně stanovovaly a prodlužovaly lhůty k vyjádření ke shromážděným podkladům, neboť vzaly v úvahu dlouhodobou zdravotní indispozici žalobce, jenž byl od 11. 12. 2016 v nepřetržité pracovní neschopnosti. Žalobce navíc nemohl být překročením šestiměsíční lhůty zkrácen na svých právech, když po celou dobu trvání služebního poměru, tedy i po uplynutí šesti měsíců zařazení mimo výkon služby, pobíral přiznaný plat.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Vytkl městskému soudu, že se spolehl na tvrzení služebních orgánů, že bylo zrušeno jeho služební místo ve smyslu § 61 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě, přestože ze samotné systemizace schválené usnesením vlády č. 829 z roku 2016 neplyne, že bylo zrušeno výlučně jeho služební místo. Systemizace se totiž dotkla čtyř totožných služebních míst, z nichž dvě byla zrušena, což vyplývá z přílohy č. 1 služebního předpisu, kterým ústřední ředitelka stanovila systemizaci služebních míst Státního pozemkového úřadu. Ústřední ředitelka tudíž měla vysvětlit, proč bylo rušeno právě jeho služební místo. Tím, že se tak nestalo, došlo k porušení § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a některých základních zásad podle jeho § 2 a násl.

[5] Služební orgán musí navíc vždy zajistit, aby záležitost dotčené osoby byla posouzena v souladu s pravidly zakotvenými v zákoně č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „antidiskriminační zákon“), což se zde nestalo. Takové netransparentní rozhodnutí, jež se zároveň dotýká práva získávat

pokračování

prostředky pro životní potřeby prací ve smyslu čl. 26 Listiny základních práv a svobod, nemůže obstát při soudním přezkumu, neboť služební orgány nezjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Městský soud se navíc zcela spolehl na vysvětlení žalovaného, aniž by provedl celkový přezkum jeho rozhodnutí z hlediska základních zásad veřejné správy. Žádný ze služebních orgánů totiž neprojednával přímo se žalobcem otázku vhodnosti jiného služebního místa, nezjišťoval jeho postoje, preference či přání, nebyla vůbec brána v potaz jeho aktuální životní situace, ani nebyl nijak zohledněn dopad postavení žalobce mimo službu na jeho život a majetkové a rodinné poměry. Tím byly porušeny zásady vstřícnosti, přiměřeného poučení o právech a povinnostech dotčené osoby a zásada transparentnosti. Navíc i Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 1/2016 ze dne 7. 3. 2016, č. j. MV-36310-1/OSK/2016, kterým se stanoví podrobnosti ke změnám služebního poměru (dále jen „metodický pokyn“), obsahuje v čl. 39 odst. 2 důrazné doporučení, aby byla využita možnost předchozího projednání převedení na jiné služební místo s konkrétním státním zaměstnancem. Žádné takové projednání ohledně nalezení vhodného služebního místa však neproběhlo. Městský soud tedy nesprávně posoudil právní otázku vhodnosti služebního místa, neboť se zcela spolehl na kritéria, jichž se dovolával žalovaný, ačkoli mezi ně patří i zjištění stanoviska státního zaměstnance, tedy projednání záležitosti s dotčenou osobou.

[6] Konečně stěžovatel upozornil na to, že bod 37. napadeného rozsudku je zjevně slovo od slova převzat z jiného rozhodnutí týkajícího se skutkově naprosto odlišné věci. Doslovné kopírování pasáží z rozhodnutí zcela nesouvisejících s projednávanou věcí nelze považovat za řádné odůvodnění soudního rozhodnutí a zakládá podezření, že celé odůvodnění rozsudku bylo převzato z jiného rozhodnutí. Takový postoj městského soudu k odůvodňování rozhodnutí je v rozporu se základními zásadami spravedlivého procesu, konkrétně s principy transparentního a přesvědčivého soudního rozhodování. Odůvodnění napadeného rozsudku je zároveň v rozporu s požadavky kladenými na soudní rozhodnutí v § 157 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, takže je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.

[7] S ohledem na uvedené navrhl napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti připomněl, že vládou schválená systemizace z roku 2016 byla pro daný služební úřad závazným podkladem, přičemž změny účinné od 1. 1. 2017 se týkaly i dalších státních zaměstnanců. O zrušení konkrétních služebních míst státních zaměstnanců je však rozhodováno již v rámci samotné změny systemizace služebního úřadu, nikoli až následně po jejím schválení. Podkladem pro uvedené rozhodnutí je právě skutečnost, že v důsledku změny systemizace služebního úřadu bylo zrušeno služební místo daného státního zaměstnance. Služební orgán je v případě zrušení služebního místa státního zaměstnance v důsledku změny systemizace povinen rozhodnout o jeho převedení na jiné vhodné služební místo, případně rozhodnout o jeho převedení na jiné služební místo či o jeho zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů. Při tomto rozhodování již nezkoumá, ani není oprávněn zkoumat, z jakého důvodu bylo v rámci systemizace zrušeno služební místo státního zaměstnance, nýbrž zkoumá, zda nastala skutečnost, na jejímž základě je oprávněn

rozhodnout o změně služebního poměru státního zaměstnance, tj. zda bylo jeho služební místo v rámci změny systemizace zrušeno. V opačném případě by služební orgán jednal nad rámec svých pravomocí, jelikož by vlastně přezkoumával usnesení vlády.

[9] K druhé stěžovatelově námitce žalovaný ocitoval bod 39 odst. 2 metodického pokynu, podle něhož není souhlas státního zaměstnance s převedením na jiné služební místo nutný. Přesto se s ohledem na zásadu vstřícnosti a na intenzitu zásahu do služebního poměru, kterým převedení je, doporučuje využít možnosti předchozího projednání tohoto opatření s konkrétním státním zaměstnancem, a to i s ohledem na nutnost řádného posouzení vhodnosti služebního místa, na které má být státní zaměstnanec převeden. Služební orgán tedy podle žalovaného není přímo povinen projednávat se státním zaměstnancem předem možnost jeho převedení na jiné služební místo. V tomto případě, kdy služební orgán ani žalovaný nenašli pro stěžovatele žádné vhodné volné služební místo, jelikož stěžovatel nesplňoval zákonné požadavky na volná služební místa, nebyl důvod zkoumat jeho postoj k převedení na jiné služební místo, jelikož vhodné místo v době vydání rozhodnutí o jeho zařazení mimo výkon služby neexistovalo. Stěžovatel dosáhl nejvyššího dosaženého vzdělání středoškolského s maturitou, přičemž do 31. 12. 2016 byl zařazen na služebním místě, kde službu vykonával v 10. platové třídě. Dle přílohy č. 2 zákona o státní službě je pro 10. platovou třídu stanoveno jako nejnižší požadované vzdělání vyšší odborné vzdělání či vzdělání v bakalářském studijním programu. U stěžovatele však byla pro dané konkrétní místo uplatněna tzv. výjimka z předpokladu vzdělání dle § 201 zákona o státní službě. Tato výjimka se nicméně váže k danému konkrétnímu služebnímu místu, na kterém státní zaměstnanec vykonával službu při přijetí do služebního poměru. V případě převádění stěžovatele na jiné služební místo se na něj tato výjimka z předpokladu vzdělání nevztahuje. Stěžovatele tudíž již nebylo možno převést na volná služební místa v 10. platové třídě, ale bylo nutno v závislosti na jeho nejvyšším dosaženém vzdělání zvažovat pouze služební místa zařazená v platové třídě adekvátní jeho dosaženému vzdělání, tedy v 6. až 9. platové třídě. V seznamu volných služebních míst služebního úřadu k 31. 12. 2016 byla v těchto platových třídách nalezena pouze dvě volná služební místa, ta však nesplňovala kritérium vhodného služebního působiště, jelikož žalobce byl zařazen na služebním místě v Opavě a volná služební místa se nacházela v Praze a v Karlových Varech. Vzhledem k osobnímu a rodinnému životu žalobce jej tedy nebylo možno převést na jiné vhodné místo.

[10] K údajné nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu žalovaný uvedl, že napadené rozhodnutí je řádně odůvodněno, přičemž text samotného odůvodnění je mimo uvedené chyby v psaní logicky uspořádan a jednotlivé pasáže na sebe navazují. Z těchto důvodů navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

[11] Žalobce zareagoval na vyjádření replikou, v níž žalovanému vytkl, že se jeho vyjádření v převážné části míjí s argumentací obsaženou v kasační stížnosti. Trvá na tom, že ústřední ředitelka selhala ve způsobu, jakým určila, který konkrétní státní zaměstnanec má být systemizací poškozen. Za alarmující stěžovatel označil, že žalovaný připouští, že vůbec neměl povinnost zjišťovat stěžovatelovy preference a přání, přestože šlo o okolnosti důležité pro rozhodování. Odmítá pak, že by nesrozumitelnost bodu 37. napadeného

pokračování

rozsudku krajského soudu bylo možno akceptovat jen s poukazem na údajnou chybu lidského faktoru, jak navrhuje žalovaný.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů a ověřil, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Soud úvodem podotýká, že předmětem soudního přezkumu bylo pouze rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o zařazení stěžovatele mimo výkon služby a o stanovení platu na dobu zařazení mimo výkon služby. Naopak samotné rozhodnutí o skončení služebního poměru stěžovatele je nyní předmětem samostatného soudního přezkumu ze strany městského soudu a NSS se k němu nebude v tomto rozsudku nijak vyjadřovat.

[14] K zařazení stěžovatele mimo výkon služby došlo podle § 62 zákona o státní službě: „(1) Nemůže-li být státní zaměstnanec v případech uvedených v § 61 odst. 1 písm. b) až g) nebo § 61 odst. 2 písm. a) převeden na jiné služební místo, protože žádné vhodné není volné, nebo nemůže-li být v případech uvedených v § 70 odst. 3 zařazen na volné služební místo, zařadí se mimo výkon služby, nejdéle však na 6 měsíců.
(2) Ode dne zařazení mimo výkon služby podle odstavce 1 činí plat státního zaměstnance 80 % měsíčního platu.“

[15] Ve stěžovatelově případě bylo převedení důsledkem systemizace na základě usnesení vlády č. 829 ze dne 21. 9. 2016. Došlo tedy k situaci, že nemohl vykonávat službu na dosavadním služebním místě v důsledku zrušení jeho služebního místa z důvodu změny systemizace, jak předpokládá § 61 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě. Zároveň se pro něj však nepodařilo najít jiné vhodné služební místo.

[16] Stěžovatel v kasační stížnosti nejprve vytýká ústřední ředitelce, že měla vysvětlit, proč bylo zrušeno právě jeho služební místo. Řízení v jeho případě však bylo vedeno na dvou stupních, přičemž rozhodnutí správních orgánů prvního a druhého stupně tvoří podle setrvalé judikatury jeden celek, který správní soudy posuzují společně (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2017, č. j. 7 Azs 86/2017 - 33, bod [21]). Je pravdou, že sama ústřední ředitelka se touto otázkou ve svém stručném rozhodnutí výslovně nezabývala, ovšem pro zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí žalovaného je podstatné, že se odůvodněním zrušení konkrétního stěžovatelova služebního místa zabýval žalovaný v rozhodnutí o odvolání. V něm na straně 13 vysvětlil, že v návaznosti na výše uvedené usnesení vlády vydal služební orgán služební předpis, kterým ústřední ředitelka Státního pozemkového úřadu stanoví systemizaci pracovních a služebních míst s účinností k 1. 1. 2017. V něm bylo konkrétně vymezeno, že v důsledku uvedené změny systemizace se ke dni 1. 1. 2017 ruší stěžovatelovo služební místo, respektive že v nové systematizaci služebního úřadu již nebylo stěžovatelovo služební místo zařazeno.

[17] Co se týče údajné netransparentnosti rozhodnutí ústřední ředitelky a žalovaného a posouzení jejich souladnosti s pravidly antidiskriminačního zákona, musí soud připomenout, že žádnou takovou námitku stěžovatel neuplatnil v řízení před městským soudem, takže jde o námitku nepřipustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. Nadto nelze přehlédnout, že stěžovatel ani v kasační stížnosti neuvedl, že by v jeho případě byl dán některý ze zakázaných důvodů diskriminace ve smyslu antidiskriminačního zákona, takže jeho námitka je nejen nepřipustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., ale nadto i zcela obecná, respektive hypotetická.

[18] Ze stejného důvodu je nepřipustná námitka, že s ním nebylo projednáno převedení na jiné služební místo. Tato námitka je založena na pouhém doporučení čl. 39 odst. 2 metodického pokynu (k jeho povaze a závaznosti viz rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 2. 2017, č. j. 15 Ad 4/2016 - 65), který byl citován výše ve vyjádření žalovaného. Ani tuto námitku stěžovatel neuplatnil v řízení před městským soudem, neboť ve své velmi stručné žalobě se zaměřil pouze na otázku překročení maximální délky zařazení mimo výkon služby (kterou naopak již nevznáší v kasační stížnosti), dále na nesprávné vyhodnocení provedených důkazů, na to, že nebyly zjištěny všechny okolnosti týkající se zrušení jeho služebního místa, a na existenci jiných vhodných služebních míst. Tyto otázky městský soud posoudil dostatečně, tedy nikoli nepřezkoumatelným způsobem, a pokud mu nyní stěžovatel vytýká, že měl žalovanému vytknout, že v řízení o zařazení stěžovatele mimo službu nebylo zjišťováno jeho stanovisko, je nutno uzavřít, že takovou námitku v řízení před městským soudem nevzněsl.

[19] Tvrzené nepřezkoumatelnosti se týká i poslední stěžovatelova námitka, jíž kritizuje nesrozumitelnost bodu 37. rozsudku městského soudu. Tento bod zní: *„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.“* (zvýraznil Nejvyšší správní soud).

[20] Stěžovateli je třeba přitakat, že citovaný bod rozsudku vyvolává dojem, že část jeho textu byla převzata z jiného soudního rozhodnutí, které se zjevně týkalo žalobkyně ženského rodu a odepření přístupu k informacím. Takové převzetí části rozhodnutí je pochybením ze strany městského soudu, k němuž dochází typicky tehdy, když soud chce vyjádřit nějakou obecnou myšlenku (zde přebírání obsahu rozhodnutí napadeného žalobou do textu rozsudku) a využije její vyjádření v nějakém dřívějším rozhodnutí. Pokud takový text převezme a neupraví jej na konkrétní okolnosti nyní posuzovaného případu, je to chyba, jež může vyvolávat určitou nesrozumitelnost dané části rozsudku. V nyní posuzovaném případě je však z kontextu celého devítistránkového rozsudku zjevné, že městský soud se zabýval individuálním případem stěžovatele, všechny ostatní body rozsudku dopadají právě na jeho konkrétní případ a pouze na dvou výše zvýrazněných

pokračování

místech bodu 37. se dopustil tohoto drobného pochybení, které při svém velmi omezeném rozsahu nemůže samo o sobě způsobit nepřezkoumatelnost celého rozsudku.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[22] Stěžovatel, který neměl v řízení úspěch, nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný měl ve věci plný úspěch, proto by mu soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., přiznal náhradu nákladů řízení, avšak žádné náklady řízení o kasační stížnosti mu nad rámec úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 6. února 2019

JUDr. Radan Malík
předseda senátu