

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **JUDr. J. J., M., Ph.D.**, zast. Mgr. Janou Tempírovou, advokátkou, se sídlem Václavské náměstí 777/12, Praha 1, proti žalovanému: **náměstek ministra vnitra pro státní službu**, se sídlem Jindřišská 34, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 7. 2018, č. j. MV-48713-3/OSK-2018, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 10. 2019, č. j. 11 Ad 17/2018 - 66,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Rozhodnutím státního tajemníka v Ministerstvu zemědělství (dále jen „služební orgán prvního stupně“) ze dne 28. 2. 2018, č. j. 90/2018-MZE-11001-4, byl žalobce podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní službě“), s účinností ke dni 19. 3. 2018 odvolán ze služebního místa představeného - náměstka pro řízení sekce 1. náměstka ministra - správní sekce v Ministerstvu zemědělství (výrok I.). Podle § 61 odst. 1 písm. b) zákona o státní službě byl žalobce s účinností ode dne 19. 3. 2018 převeden na služební místo vedoucího oddělení správy budov v Ministerstvu zemědělství, v oboru služby 4. Hospodaření s majetkem státu a jeho privatizace, se službou na služebním místě na dobu neurčitou, se služebním

označením vrchní ministerský rada - vedoucí oddělení, se služebním působištěm v Praze a nástupem do služby na služebním místě dne 19. 3. 2018 (výrok II.). Žalobce byl s účinností ode dne 19. 3. 2018 zařazen do 14. platové třídy, 7. platového stupně a byl mu určen měsíční plat v celkové výši 76.100 Kč, který tvoří platový tarif ve výši 35.900 Kč, osobní příplatek ve výši 30.200 Kč a příplatek za vedení ve výši 10.000 Kč (výrok III.).

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 7. 2018, č. j. MV-48713-3/OSK-2018, podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí služebního orgánu prvního stupně potvrdil.

[3] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 10. 10. 2019, č. j. 11 Ad 17/2018 - 66, žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl.

[4] V odůvodnění tohoto rozsudku městský soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, č. j. 8 Ads 301/2018 - 45, na jehož základě přezkoumal příslušné rozhodnutí vlády České republiky o systemizaci i na něho navazující služební předpis. Uvedl, že v rámci tohoto přezkumu byl oprávněn jen posoudit, zda k systemizaci a souvisejícím změnám došlo zákonným způsobem, zda změny sledovaly legitimní cíl a zda nejsou dány konkrétní okolnosti svědčící o účelovosti zvoleného postupu či o šikanózním nebo diskriminačním jednání ze strany služebních orgánů. Není však úlohou správního soudu přezkoumávat, zda zvolená organizační struktura byla efektivní či dokonce zda neexistovala vhodnější varianta.

[5] Na základě takto vymezeného rozsahu přezkumu dospěl městský soud k závěru, že příslušné akty nejsou nezákonné. Legitimní cíl systemizace městský soud dovodil zejména z e-mailu, který ministr zemědělství zaslal zaměstnancům ministerstva. V něm uvedl, že personální změny jsou činěny na základě přání předsedy vlády, který si přeje úspory a zeštíhlující organizační změny. K otázce účelovosti a diskriminační povahy organizačního opatření městský soud uvedl, že na jeho údajný záměr spočívající v odchodu žalobce z ministerstva nelze usuzovat jen kvůli členství tohoto představeného v politické straně KDU-ČSL. Žalobce přitom ničím nedoložil, že právě to byl hlavní důvod systemizace. Městskému soudu pak nepřísluší doplňovat argumentaci žalobce či složitě zjišťovat, kdo byl v rámci organizačních opatření odvolán a jaká byla politická příslušnost dotčených úředníků.

[6] Tvrzení žalobce o tom, že mu není zřejmé, kdy a jakým úkonem bylo jeho služební místo zrušeno, považoval městský soud za účelové. Uvedl přitom, že služební místo, které žalobce zastával, bylo zrušeno v důsledku systemizace ke dni 1. 1. 2018. Vycházel přitom z přílohy vládního usnesení, jímž byla schválena předmětná systemizace. V ní se výslovně uvádí, že v jejím rámci má být zrušena žalobcem vedená sekce i místo náměstka pro řízení této sekce. Městský soud sice přisvědčil žalobci v tom, že následně přijatý služební předpis výslovně neuvádí, která služební místa se ruší. Považoval však za nepochybné, že spolu se zánikem sekce zaniká i místo jejího představeného. Městský soud rovněž uvedl, že systemizace i následná organizační struktura služebních úřadů jsou zpravidla připravovány současně, přičemž po schválení systemizace již služební orgány

nemají možnost se od ní v podstatných aspektech odchýlit. Proto není možné z absence zmínky o služebním místě žalobce v příslušném služebním předpise dovodit, že nebylo zrušeno, neboť jeho zánik jednoznačně předvídala již samotná systemizace.

[7] K otázce zákonnosti úpravy dříve přijaté systemizace městský soud uvedl, že takový postup není v rozporu se zákonem. Požadavek vyjádřený v § 17 odst. 3 zákona o státní službě slovy „*systemizaci schvaluje vláda na následující kalendářní rok*“ podle městského soudu neznamená, že jednou schválenou systemizaci již není možné měnit. Zaručuje jen to, že postupem podle § 17 zákona o státní službě je možné schvalovat, případně upravit systemizaci na další kalendářní rok. Cílem tohoto ustanovení je zajištění stability státní správy tím, že omezuje možnosti vlády České republiky měnit již účinnou systemizaci na aktuální kalendářní rok. Nebrání však tomu, aby se systemizace na další kalendářní rok postupem podle § 17 zákona o státní službě schvalovala či upravovala.

[8] Ohledně převedení žalobce na jiné služební místo městský soud dospěl k závěru, že zákon o státní službě k převedení nevyžaduje souhlas úředníka, ani nezakazuje jeho převedení o dvě platové třídy níže. Pozici vedoucího oddělení správy budov pak městský soud považoval pro žalobce za vhodnou zejména proto, že v rámci své předchozí funkce řídil i odbory, které se touto činností zabývaly, a jedná se tak o obdobnou pracovní náplň. Ani ve snížení osobního příplatku z důvodu menší náročnosti nové správní činnosti městský soud neshledal argument svědčící o nevhodnosti služebního místa, na něhož byl žalobce převeden.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[9] Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou blanketní kasační stížnost, kterou ve stanovené lhůtě doplnil. Touto kasační stížností napadá rozsudek městského soudu z důvodů uvedených v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[10]Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že městský soud nepodrobil dostatečnému přezkumu usnesení vlády České republiky, jímž byla schválena předmětná systemizace. Tvrdil, že městský soud v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, č. j. 8 Ads 301/2018 - 45, odmítl řádně přezkoumat toto usnesení jako podkladové rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s., takže posouzení uvedené otázky bylo nedostatečné. Městský soud zejména vůbec neuvedl, jaké okolnosti bral v úvahu z hlediska zákonnosti systemizace.

[11]Dále stěžovatel namítl, že neexistuje žádné rozhodnutí či vnitřní předpis, který by výslovně rušil jím vedenou sekci či jeho služební místo. Tvrdí, že jejich zrušení nevyplývá ze samotné systemizace, neboť ta danou otázku ze zákona řeší na méně podrobné úrovni. Ani skutečnost, že v systemizaci je předpokládán zánik dvou sekcí a zřízení jedné nové tak ještě neznamená, že služební místo stěžovatele musí být zrušeno, jelikož tento účel lze

naplnit i jinak. Ke zrušení stěžovatelova služebního místa nedošlo ani navazujícím služebním předpisem, neboť tuto skutečnost nelze dovodit jen z toho, že příslušná sekce není uvedena v jeho příloze upravující organizační strukturu resortu. Tento předpis byl navíc přijat ještě před vstupem systemizace v účinnost, a nemohl tedy představovat řádný podklad pro zánik stěžovatelem řízené sekce. Stěžovatel navíc odmítá závěr městského soudu, že spolu se zrušením sekce automaticky zaniká i místo jejího představeného. Z těchto důvodů dospívá stěžovatel k závěru, že jeho služební místo nebylo řádně zrušeno, z čehož vyplývá, že se nemohlo jednat o důvod pro jeho odvolání z této pozice. Stěžovatel tak odmítá názor městského soudu, podle něhož je tato linie argumentace ryze účelová, neboť mu muselo být zřejmé, co je přijímanými opatřeními sledováno, a že jím řízená sekce byla ke dni 1. 1. 2018 zrušena.

[12]Stěžovatel dále namítá, že přijatá systemizace je nezákonná, a to jak z formálních důvodů, tak z důvodů materiálních. Z formálního hlediska stěžovatel vládě České republiky vytýká, že systemizaci přijímala v situaci, kdy jí dosud nebyla vyslovena důvěra Poslaneckou sněmovnou, kterou nakonec vůbec nezískala, a neměla tak vůbec právo přijímat takto zásadní organizační změny. Navíc na rok 2018 již byla systemizace řádně schválena předchozí vládou. Nově nastoupivší vláda tak nemohla opětovně přijímat systemizaci podle § 17 zákona o státní službě. Jedinou zákonnou možností byl postup podle § 18 zákona o státní službě, který je však možné uplatnit až po vstupu systemizace v účinnost. Postup vlády České republiky při změně systemizace tak nemá žádný zákonný podklad, a je proto v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky. Stěžovatel rovněž namítá, že nebyl dodržen postup podle § 19 zákona o státní službě, neboť návrh organizační struktury služebního úřadu nebyl řádně projednán s Ministerstvem vnitra. Přitom za řádně projednané nelze považovat organizační opatření, které bylo Ministerstvu vnitra předloženo ještě před schválením systemizace.

[13]Z materiálního hlediska stěžovatel namítá, že systemizace nevycházela ze závazných pravidel pro organizaci služebních úřadů tak, aby byl zajištěn řádný výkon působnosti služebního úřadu, jak vyžaduje § 17 zákona o státní službě. Vládou České republiky udávaný důvod, tedy úspory a zeštíhlující opatření, je z hlediska zákonného požadavku nedostatečný. V této souvislosti stěžovatel vytýká městskému soudu, že při zkoumání zákonnosti důvodů systemizace se nekriticky spokojil s odkazem na e-mail ministra zemědělství rozeslaný zaměstnancům služebního úřadu. Vláda České republiky dále systemizaci nepodpořila analýzou současného stavu či rozborem případných nedostatků a nijak se nezabývala tím, jak by příslušná organizační opatření mohla přispět k řádnému výkonu působnosti služebního úřadu. Z materiálu, jenž je přílohou vládního usnesení, přitom vyplývá, že na Ministerstvu zemědělství v důsledku systemizace k žádným úsporám dojít nemělo. Členové vlády následně činili kroky, které byly s proklamovaným záměrem ve zřejmém rozporu. Například ministr zemědělství zrušené místo tiskové mluvčí nahradil externí poradkyní s několikanásobným honorářem. Rovněž stěžovatel poukazuje na skutečnost, že přijatá systemizace nabyla nijak navázána na státní rozpočet.

[14]Výše uvedené je podle stěžovatele důsledkem toho, že systemizace byla ze strany vlády České republiky účelová a sledovala nezákonný cíl zbavit se politicky nespolehlivých osob

na vedoucích místech ve státní službě. Stěžovatel přitom nesouhlasí se závěrem městského soudu, že v projednávané věci nejsou dány konkrétní okolnosti, které by vyvolávaly reálné podezření z účelovosti systemizace. Kromě výše uvedeného poukazuje stěžovatel i na to, že předmětným organizačním opatřením byli postiženi převážně lidé spojení s politickými stranami odlišnými od politického hnutí ANO 2011, které novou vládu sestavovalo. Dále poukazuje na překotnost přijímaných úprav systemizace (v rámci dnů od jmenování vlády České republiky), ignorování služebních předpisů upravujících projednání systemizace, značný rozsah zásahů do dřívější systemizace, nekoncepčnost a neodůvodněnost nové podoby systemizace ve světle předchozích auditů, vágní zdůvodnění úprav systemizace a odstranění stěžovatele z jeho stávajícího služebního místa navzdory tomu, že on i jeho sekce byli hodnoceni velmi pozitivně. Organizační opatření rovněž nevedla ke změně náplně činnosti žádného z řadových státních zaměstnanců ani objemu platových prostředků, přičemž již k 1. 4. 2018 byla organizační struktura navrácena do původního stavu.

[15]K údajné účelovosti systemizace stěžovatel dále uvedl, že vládou České republiky uvedené zdůvodnění je v rozporu s principy moderního řízení. Pouhým snížením počtu sekcí totiž nelze dosáhnout zefektivnění řízení. Právě naopak, tím, že stejný počet zaměstnanců bude řídit menší počet manažerů, dojde bez dalších organizačních opatření (jež však přijata nebyla) k zahlcení manažerů. Takto došlo ke sloučení dvou největších sekcí na ministerstvu, přestože žádný z auditů prováděných v období let 2014 až 2017 takovou potřebu neshledal. Všechny činnosti, agendy i dosavadní podřízení obou odvolaných náměstků pokračují ve své činnosti bez jakékoliv změny a jen jsou formálně začleněni do jiné sekce. Systemizace byla již dne 1. 4. 2018 navrácena do původní podoby, avšak stěžovatel byl v této době dva týdny převeden na nižší pozici, z níž se nemůže účastnit výběrového řízení na místo vedoucího sekce.

[16]Ohledně převedení na jiné služební místo vznáší stěžovatel další námitky. Městskému soudu vytýká, že bez jakéhokoliv zdůvodnění přijal tvrzení žalovaného, že místo vedoucího oddělení správy budov bylo jediné volné místo, které bylo pro něho vhodné. Poukazuje přitom zejména na vytvořené služební místo náměstka nově vzniklé sekce, k čemuž došlo formou faktického spojení dvou zrušených sekcí, místo ředitele odboru kanceláře ministra, místo vedoucího oddělení resortních organizací či místo ředitele odboru zahraničně obchodní spolupráce. Při hodnocení vhodnosti služebního místa vedoucího oddělení správy budov si městský soud vystačil s nepřijatelnou úvahou, že je pro stěžovatele vhodné, neboť spadá do sekce, kterou řídil, aniž by se zabýval konkrétní pracovní náplní nové pozice. Upřednostnil tak hodnocení vhodnosti z pohledu služebního úřadu, aniž by se však zabýval hodnocením vhodnosti z pohledu stěžovatele. Městský soud se rovněž nijak nevypořádal s tím, že služební orgán považoval toto služební místo za nevhodné pro druhého z odvolávaných náměstků, přestože jde o osobu srovnatelného věku, služebního hodnocení i služebního zařazení, která má navíc technické vzdělání. To je vzhledem k náplni správních činností pro danou pozici vhodnější, než vzdělání právnické, jímž disponuje stěžovatel.

[17]Městskému soudu stěžovatel vytkl rovněž způsob, jakým se vypořádal s jeho námitkou nerespektování systematiky platových tříd při jeho přeřazení na jinou pozici. Jediná nižší platová třída vhodná pro odvolávaného náměstka je podle stěžovatele 15. třída, protože v jejím rámci dochází rovněž ke komplexní koordinaci koncepcí na celostátní úrovni. Přeložení náměstka ministra v důsledku změny organizační struktury do nižší než 15. platové třídy je tak v rozporu s dlouhodobým výkladem služebních orgánů opírajícím se i o přílohu k zákonu o státní službě. Takový postup by rovněž byl nepřijatelný v rámci změny účinné systemizace podle § 18 zákona o státní službě, což je podle stěžovatele také jeden z důvodů, proč vláda České republiky s přijímáním systemizace tak spěchala. Stěžovatel také zpochybňuje přiznaný osobní příplatek ve výši 40 % jeho nového platu, tedy ve stejné procentuální výměře, jakou pobíral. Tvrdí, že vzhledem k jeho přeřazení o dvě platové třídy níže a nadstandardní kvalifikaci pro výkon nové funkce by měla být procentuální výměra osobního příplatku vyšší. Městský soud se však s touto jeho argumentací nevypořádal.

[18]Stěžovatel rovněž odmítá způsob, jakým se městský soud vypořádal s jeho námitkou diskriminace z důvodu politického přesvědčení. Domnívá se, že tuto námitku vnesl dostatečně určitě. Vzhledem k tomu, že se jedná o námitku diskriminace, má stěžovatel za to, že důkazní břemeno leželo na žalovaném. Za této situace proto není přijatelné, aby městský soud k této námitce konstatoval, že stěžovatel neunesl své důkazní břemeno. A to tím spíše, pokud jej městský soud ani nevyzval k doplnění jeho tvrzení či důkazních návrhů. V této souvislosti stěžovatel tvrdí, že ze čtrnácti náměstků spojených s politickou stranou
KDU-ČSL jich brzy po nástupu vlády politického hnutí ANO 2011 bylo v důsledku organizačních změn odvoláno jedenáct. Ostatní odvolávaní náměstci pak byli spojeni především s politickou stranou ČSSD.

[19]Nad rámec výše uvedeného stěžovatel v kasační stížnosti shrnuje své zkušenosti a zjištění z jeho působení ve státní správě a jeho názory na platnou právní úpravu. Vyjadřuje domněnku, že k více než 99 % odvolání vedoucích představitelů státní služby dochází v důsledku skutečných či fiktivních organizačních změn, protože je to pro vládu České republiky nejjednodušší postup. V této souvislosti vyzývá správní soudy, aby v této otázce zaujaly striktnější přístup než v pracovněprávní oblasti, a to i s odkazem na účel zákona o státní službě. Připomíná, že tento zákon měl zajistit větší nezávislost státní správy na politické moci, což významným způsobem přispívá k řádnému fungování demokratického právního státu. Tento cíl však zůstane pouhou prázdnou proklamací, bude-li mít vláda České republiky pravomoc nadále libovolně odvolávat úředníky pod rouškou organizačních změn. Správní soudy by proto měly důsledně zkoumat, zda organizační změny nejsou jen účelovým zneužitím zákona ve snaze zbavit se nepohodlných úředníků.

[20]S ohledem na uvedené skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[21]Žalovaný se ve vyjádření zcela ztotožnil s rozsudkem městského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Městský soud podle jeho názoru dostál svým povinnostem z

hlediska rozsahu přezkumu systemizace i podrobnosti a přesvědčivosti odůvodnění rozsudku.

[22]Ke stěžovatelovým námitkám žalovaný uvedl, že jeho služební místo bylo zrušeno v důsledku přijaté systemizace, jejíž součástí byl i návrh nové organizační struktury služebního úřadu. Námitky stěžovatele v této oblasti žalovaný považuje za účelové hraní se slovy. Stěžovateli muselo být nejpozději od 4. 1. 2018 jasné, že jeho služební místo je zrušeno z důvodu systemizace, neboť toho dne s ním bylo zahájeno řízení o odvolání ze služebního místa představeného. Stejně tak žalovaný odmítá i námitku účelovosti systemizace, označuje ji za spekulativní i nedostatečně odůvodněnou a má za to, že městský soud se s ní řádně vypořádal.

[23]K námitce stěžovatele o přijetí systemizace vládou České republiky bez důvěry Poslanecké sněmovny žalovaný uvedl, že neexistuje žádné přesné vymezení pravomocí takovéto prozatímní vlády. Obecně však podle žalovaného panuje shoda na tom, že vláda České republiky by se v této situaci měla vyvarovat zásadních a nevratných kroků. Schválení systemizace však za takové opatření žalovaný nepovažuje, neboť se jedná o standardní vládní rozhodnutí, jehož důsledky je navíc možné zákonným postupem následně opět případně navrátit do původního stavu.

[24]Ohledně převedení stěžovatele na jiné služební místo žalovaný odmítl, že převedení z 16. do 14. platové třídy není možné. Rovněž stěžovatel nemá nárok na převedení na konkrétní služební místo. Žalovaný přitom odmítá argumentaci § 18 zákona o státní službě, neboť ten se na danou situaci za žádných okolností vztahovat nemůže. V ní totiž došlo k odvolání ze služebního místa představeného v důsledku organizačního opatření schváleného před účinností systemizace na následující kalendářní rok. Ke snížení osobního příplatku žalovaný uvedl, že musel postupovat v souladu se zásadou rovnosti v odměňování a zajistit, aby stěžovatel neměl na své nové pozici výrazně vyšší plat než ostatní úředníci na obdobných pozicích.

III. Posouzení kasační stížnosti

[25] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatel v kasační stížnosti označil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[26] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*.

[27] Podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel,*

nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

[28] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*.

III./1. Přezkoumatelnost napadeného rozsudku

[29] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval kasační námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Její důvodnost by totiž sama o sobě postačovala k zrušení rozsudku městského soudu bez nutnosti posouzení jeho zákonnosti. Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74).

[30] V posuzované věci napadený rozsudek všechny tyto požadavky splňuje. Městský soud se totiž v jeho odůvodnění na základě žalobních námitek řádně a srozumitelně vypořádal se všemi aspekty rozhodnutí služebního orgánu prvního stupně i rozhodnutí žalovaného o odvolání. Řádně ve smyslu § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. přezkoumal i závazné podklady žalobou napadeného rozhodnutí, jímž byly příslušné usnesení vlády České republiky o systemizaci a navazující služební předpis o organizaci služebního úřadu. Vysvětlil, že je oprávněn posoudit systemizaci jen z hlediska způsobu jejího přijetí, legitimity a okolností, které by mohly svědčit o účelovém, šikanózním nebo diskriminačním jednání ze strany služebního orgánu. V rámci takto vymezeného rozsahu soudního přezkumu dovodil soulad podkladových úkonů s ustanovením § 17 odst. 3 zákona o státní službě, které podle jeho názoru umožňuje upravit již schválenou systemizaci na další kalendářní rok. Legitimní cíl systemizace spatřoval v úsporách na platech úředníků a zeštíhlení organizační struktury služebních úřadů. Námitce o účelovosti a diskriminační povaze organizačních změn nepřisvědčil, neboť politická příslušnost stěžovatele sama o sobě nesvědčí o záměru dosáhnout jeho odchodu z ministerstva a navíc takovou motivaci schválení systemizace ani účinně netvrdil.

[31] Městský soud v dostatečné míře posoudil také zákonnost výroků služebního orgánu prvního stupně o převedení stěžovatele na jiné služební místo a o jeho nových platových náležitostech. Pominutí dílčích tvrzení, že služební místo vedoucího oddělení správy budov v Ministerstvu zemědělství by bylo vhodnější obsadit druhým z odvolaných

náměstků a že vzhledem k nadstandardní kvalifikaci pro tuto pozici měla být stěžovateli přiznána vyšší procentuální výměra osobního příplatku, neznamená zásadní pochybení. Správní soudy totiž nemají povinnost reagovat na každé tvrzení žalobce a obsáhle je vyvracet, neboť jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace, jak se uvádí například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19. Podstatné je, aby se soud v rozhodnutí zabýval všemi stěžejními námitkami žalobce, což může v některých případech konzumovat i vypořádání dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33. V daném směru tak postačilo, když městský soud objasnil, proč považuje nové služební místo pro stěžovatele za vhodné a výši jeho osobního příplatku za dostatečnou. Dále vysvětlil, že zákon o státní službě nezakazuje převedení státního zaměstnance odvolaného z dosavadního služebního místa představeného na jiné služební místo s nižší platovou třídou, čímž se v kombinaci s úvahou o vhodnosti nové pozice s náplní odpovídající 14. platové třídě vypořádal i s tvrzením stěžovatele, podle něhož měl být zařazen do 15. platové třídy.

[32] Lze tedy shrnout, že rozsudek městského soudu i přes jeho určité dílčí nedostatky obsahuje rozhodné důvody pro v něm učiněné závěry. S těmito důvody ostatně stěžovatel polemizuje, což by v případě jejich absence nebylo možné. Napadený rozsudek je tedy přezkoumatelný.

[33] Proto se Nejvyšší správní soud mohl zabývat zákonností rozsudku městského soudu i řízením, které předcházelo rozhodnutí žalovaného.

III./2. Rozsah soudního přezkumu systemizace a organizační struktury služebního úřadu

[34] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil relevantní skutečnosti vztahující se k výroku I. rozhodnutí služebního orgánu prvního stupně, kterým byl stěžovatel s účinností od 19. 3. 2018 odvolán ze služebního místa představeného - náměstka pro řízení sekce 1. náměstka ministra - správní sekce v Ministerstvu zemědělství za použití § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě.

[35] Podle tohoto ustanovení *ten, kdo představeného na dané služební místo jmenoval, jej z tohoto služebního místa odvolá, jen pokud došlo ke zrušení služebního místa představeného*. Ke zrušení služebního místa představeného může dojít v důsledku změny organizační struktury služebního úřadu v návaznosti na systemizaci schválenou vládou České republiky, jak vyplývá z § 17 až 19 zákona o státní službě.

[36] Podle § 17 odst. 1 zákona o státní službě *systemizace vychází ze závazných pravidel pro organizaci služebních úřadů tak, aby byl zajištěn řádný výkon působnosti služebního úřadu, a stanoví pro každý služební úřad*
a) počet služebních míst státních zaměstnanců, kteří nejsou představenými, klasifikovaných platovými třídami,
b) počet služebních míst představených klasifikovaných platovými třídami,

c) objem prostředků na platy státních zaměstnanců,
d) počet služebních míst, u kterých je s ohledem na ochranu veřejného zájmu nezbytným požadavkem státní občanství České republiky,
e) 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.

[37] Podle § 17 odst. 2 zákona o státní službě *návrh systemizace vypracuje Ministerstvo vnitra v dohodě s Ministerstvem financí na základě návrhů služebních orgánů, které mu je v termínu stanoveném Ministerstvem vnitra předkládají prostřednictvím příslušných ústředních správních úřadů. Při vypracování návrhu systemizace ministerstva nebo jemu podřízeného služebního úřadu se postupuje v součinnosti s příslušným členem vlády, v případě systemizace Úřadu vlády v součinnosti s vedoucím Úřadu vlády, a pokud jde o část systemizace týkající se státních zaměstnanců zařazených v útvaru podřízeném členovi vlády, s tímto členem vlády. V případě Ministerstva vnitra návrh systemizace vypracovává státní tajemník v součinnosti s ministrem vnitra, a pokud jde o část systemizace týkající se sekce pro státní službu, též v součinnosti s náměstkem pro státní službu; návrh systemizace předkládá státní tajemník*.

[38] Podle § 17 odst. 3 zákona o státní službě *systemizaci schvaluje vláda na následující kalendářní rok. Návrh systemizace předkládá vládě ministr vnitra. Vláda je oprávněna upravit v souvislosti se schvalováním systemizace organizační strukturu služebního úřadu*.

[39] Podle § 18 zákona o státní službě *změna systemizace poté, co nabyla účinnosti, je-li jejím důsledkem změna počtu služebních míst, objemu prostředků na platy státních zaměstnanců nebo změna platové třídy státního zaměstnance o více než jednu třídu dolů nebo o dvě třídy nahoru, je přípustná, jen dojde-li ke změně působnosti správního úřadu nebo k podstatné změně podmínek, za kterých byla systemizace schválena; ustanovení § 17 odst. 2 a 3 se použije obdobně*.

[40] Podle § 19 odst. 1 zákona o státní službě *služební orgán zpracuje podle systemizace návrh organizační struktury služebního úřadu nebo její změny a prostřednictvím příslušného ústředního správního úřadu jej předloží Ministerstvu vnitra k vyjádření. Nevyjádří-li se Ministerstvo vnitra k návrhu do 30 dnů od jeho předložení, považuje se návrh za schválený. Pokud služební orgán nezohlední vyjádření Ministerstva vnitra, může Ministerstvo vnitra návrh předložit k rozhodnutí vládě, jinak se po uplynutí 15 dnů od vyjádření považuje návrh za schválený*.

[41] Podle § 19 odst. 2 zákona o státní službě *nedojde-li v důsledku schválení organizační struktury nebo její změny ke skončení služebního poměru nebo odvolání ze služebního místa představeného, schvaluje organizační strukturu nebo její změnu státní tajemník nebo služební orgán v nadřízeném služebním úřadu, a není-li nadřízený služební úřad, vedoucí služebního úřadu*.

[42] Povahou systemizace a organizační struktury služebního úřadu se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 10. 2019, č. j. 8 Ads 301/2018 - 45, v řízení o žalobě na

ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, který stejný stěžovatel spatřoval ve vládním usnesení o úpravě systemizace. Na jejím základě bylo zrušeno jeho služební místo představeného, z něhož byl následně odvolán nyní přezkoumávaným rozhodnutím služebního orgánu.

[43] Podle tohoto judikátu zákon o státní službě nestanoví, že by schválení systemizace nebo organizační struktury služebního úřadu vedlo k zásahu do práv a povinností konkrétního státního zaměstnance, například tak, že by již těmito úkony docházelo ke změně jeho služebního zařazení. Ostatně se jedná pouze o obecné interní organizační akty dopadající na předem neurčitý okruh adresátů, na čemž nemůže nic změnit ani to, že v některých případech lze již z těchto aktů zjistit, kterých konkrétních osob se budou týkat. K zásahu do práv a povinností státního zaměstnance může schválení systemizace i organizační struktury vést, což je ostatně i jejich cílem, nicméně se jedná o dotčení nepřímé, neboť k přímému dotčení dochází až vydáním rozhodnutí ve věcech státní služby, jakým je také odvolání ze služebního místa přestaveného. Jelikož tedy systemizace ani její případné úpravy nemohou zasahovat do práv a povinností státního zaměstnance přímo, nejedná se o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. ani o rozhodnutí podle § 65 s. ř. s.

[44] Podle uvedeného rozhodnutí by však bylo v rozporu s garancemi vyplývajícími pro státní zaměstnance z čl. 79 odst. 2 Ústavy České republiky a čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, pokud by nebylo možné přezkoumat nejen zákonnost samotného rozhodnutí ve věcech služby zasahujících do práva veřejnou funkci vykonávat, ale také zákonnost postupů, které jeho vydání předcházely. Opačný přístup by totiž vedl k možnosti použití schválení systemizace a organizační struktury služebního úřadu k odvolání státního zaměstnance či k jeho přeložení ze zastávané funkce bez splnění striktních zákonných podmínek nebo se záměrem ho diskriminovat. Není možné připustit, aby prostřednictvím systemizace nebo organizační struktury služebního úřadu bylo možné dosahovat protiprávních cílů, byť k zásahu do práv a povinností státních zaměstnanců dojde až pozdějším rozhodnutím, jehož obsah však bude předurčen příslušným organizačním dokumentem. Jako vhodný pro účely přezkoumání systemizace či změny organizační struktury služebního úřadu se jeví institut zakotvený v § 75 odst. 2 větě druhé s. ř. s., podle něhož *byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumává 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*. Systemizace totiž ve spojení s organizační strukturou služebního úřadu představují podklady pro další rozhodování služebních orgánů, které jsou jimi vázány při rozhodování o odvolání ze služebního místa představeného podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě nebo o převedení státního zaměstnance na jiné služební místo podle § 61 odst. 1 písm. c) téhož zákona. Organizační dokumenty, jimiž dochází k zániku služebních míst představených a dalších státních zaměstnanců, jsou tedy závaznými podklady pro služební orgány rozhodující ve věcech státní služby.

[45] S ohledem na tyto úvahy dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 10. 2019, č. j. 8 Ads 301/2018 - 45, k závěru, že systemizace a organizační struktura služebního úřadu schválené podle § 17 a § 19 zákona o státní službě jsou závaznými podklady pro rozhodnutí ve věcech státní služby, které soud přezkoumává v souladu s § 75 odst. 2 větou druhou s. ř. s. v řízení o žalobě proti takovému rozhodnutí.

[46] Nejvyšší správní soud se dosud nezabýval rozsahem přezkumu těchto podkladových úkonů. V rozsudku ze dne 29. 8. 2018, č. j. 2 As 68/2017 - 42, však ve vztahu k přezkumu organizační změny vedoucí k rozhodnutí o propuštění vojáka ze služebního poměru podle § 19 odst. 1 písm. e) zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání (dále jen „zákon o vojácích z povolání"), uvedl, že veřejná správa, a tedy i ozbrojený sbor jako její specifická součást, má v zákonných mezích široký prostor pro uspořádání své organizační struktury podle aktuálních potřeb, přičemž její konkrétní podoba je věcí manažerského a velitelského rozhodnutí příslušných funkcionářů. Správní soudy mohou zkoumat důvody, účelnost, vhodnost a další věcné parametry zvolené organizační struktury jen ve výjimečných případech, například v souvislosti s konkrétními a vážnými pochybnostmi vyvolávajícími podezření, že zvolená organizační struktura či její změna má v rozporu se zněním § 2 odst. 3 zákona o vojácích z povolání sloužit k šikaně či diskriminaci a ve skutečnosti nemá žádný rozumný důvod. Rovněž tak v rozsudku ze dne 2. 7. 2014, č. j. 3 Ads 107/2013 - 36, Nejvyšší správní soud dovodil, že rozhodnutí o organizační změně, které je důvodem pro propuštění vojáka ze služebního poměru, musí sledovat zákonem předvídané cíle a nesmí být v rozporu se zákazem diskriminace a zákazem zneužití práv a povinností.

[47] V takovém případě je podle naposledy uvedeného judikátu nutné vycházet obdobně ze závěrů vyplývajících z pracovněprávní judikatury, podle níž je možné se zabývat okolnostmi organizačního opatření přijatého zaměstnavatelem až v rámci řízení o neplatnosti výpovědi zaměstnanci z pracovního poměru. V něm je přitom možné přezkoumávat například to, jestli rozhodnutí o organizační struktuře bylo přijato příslušným orgánem (srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 11. 4. 2002, sp. zn. 21 Cdo 1105/2001, a ze dne 20. 11. 2012, sp. zn. 21 Cdo 4521/2011, č. 23/2013 Sb. NS). Dále lze posuzovat, zda organizační opatření sledovalo změnu úkolů zaměstnavatele, technického vybavení, snížení stavu zaměstnanců za účelem zvýšení efektivnosti práce nebo jinou organizační změnu, pomocí níž měl být regulován počet zaměstnanců a jejich kvalifikační složení tak, aby zaměstnavatel nadále zaměstnával jen takový počet zaměstnanců a v takovém kvalifikačním složení, jaké odpovídá jeho potřebám, nebo zda podle svého obsahu nebo účelu ve skutečnosti od počátku sledovalo jiné než deklarované cíle (srov. např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 27. 4. 2004, sp. zn. 21 Cdo 2204/2003, č. 54/2005 Sb. NS, ze dne 8. 12. 2009, sp. zn. 21 Cdo 4999/2008, ze dne 24. 1. 2013, sp. zn. 21 Cdo 444/2012, či ze dne 24. 9. 2014, sp. zn. 21 Cdo 3195/2013).

[48] Není přitom žádný důvod k širšímu rozsahu přezkumu systemizace a organizační struktury služebního úřadu jako závazných podkladů pro rozhodnutí ve věcech státní služby, než jak jej vymezila shora citovaná judikatura ve vztahu k organizačním změnám vedoucím k příslušným personálním opatřením podle zákona o vojácích z povolání a

v pracovněprávních vztazích. Pokud totiž § 17 odst. 1 písm. a), b) a c) zákona o státní službě svěřuje vládě České republiky pravomoc stanovit počet služebních míst státních zaměstnanců i představených klasifikovaných platovými třídami a objem prostředků na jejich platy a na tuto systemizaci navazuje podle § 19 odst. 1 téhož zákona organizační struktura služebních úřadů, je zřejmé, že vrcholný orgán výkonné moci má pro uplatnění vlastní představy o podobě, efektivitě a nákladnosti organizace státní služby vytvořen široký prostor, v rámci něhož může rozhodovat také o snížení celkového počtu státních zaměstnanců a jejich představených. Takovému postupu odpovídá i ustanovení § 60 odst. 1 písm. a) a § 61 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě, která umožňují odvolání ze služebního místa představeného a převedení státního zaměstnance na jiné služební místo v návaznosti na provedení nové systemizace a organizační struktury služebního úřadu bez splnění dalších podmínek. Navíc zrušení služebního místa státního zaměstnance z důvodu nové systemizace může mít za následek i jeho zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů na dobu nejdéle šesti měsíců, pokud nemůže být převeden na jiné služební místo, protože žádné vhodné není volné, jak vyplývá z § 62 zákona o státní službě. V případě marného uplynutí šestiměsíční lhůty, po kterou byl státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů, pak dokonce služební orgán podle § 72 odst. 1 písm. d) téhož zákona rozhodne o skončení jeho služebního poměru.

[49] Zákon o státní službě tedy představeným ani dalším státním zaměstnancům neposkytuje jistotu zachování stávajícího služebního místa. Naopak v případě schválení nové systemizace a organizační struktury služebního úřadu umožňuje služební zařazení státních zaměstnanců změnit a v krajních případech jejich služební poměr z organizačních důvodů ukončit. V tom se zákon o státní službě neodlišuje od znění § 19 odst. 1 písm. e) zákona o vojácích z povolání, podle něhož musí být voják propuštěn ze služebního poměru, pokud pro něho není v důsledku organizačních změn jiné služební zařazení. Také podle § 52 písm. c) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), může být dána výpověď zaměstnanci, stane-li se nadbytečným vzhledem k rozhodnutí zaměstnavatele nebo příslušného orgánu o změně jeho úkolů, technického vybavení, o snížení stavu zaměstnanců za účelem zvýšení efektivnosti práce nebo o jiných organizačních změnách. Rozdílná je pouze výše odstupného při skončení služebního poměru státního zaměstnance z organizačních důvodů při nemožnosti nalézt pro něho jiné vhodné služební místo, která je několikanásobně vyšší než při rozvázání pracovního poměru výpovědí danou zaměstnanci taktéž kvůli organizačním změnám, jak vyplývá z ustanovení § 72 odst. 2 zákona o státní službě a § 67 odst. 1 zákoníku práce. Ustanovení § 73 zákoníku práce neobsahuje institut odvolání vedoucího zaměstnance z organizačních důvodů, nicméně i na jejich základě může zaměstnavatel takové personální opatření učinit, pokud jsou splněny další zákonné podmínky.

[50] I přes tyto drobné odlišnosti je nicméně zřejmé, že k zániku dosavadních služebních míst představených a dalších státních zaměstnanců a v určitých případech také jejich samotného služebního poměru dochází v důsledku organizačních opatření za obdobných podmínek jako u vojáků z povolání nebo zaměstnanců v pracovním poměru. Není proto žádný důvod, aby správní soudy přezkoumávaly systemizaci a organizační strukturu

služebního orgánu jako závazné podklady pro rozhodnutí o odvolání ze služebního místa představeného podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě a rozhodnutí o převedení státního zaměstnance na jiné služební místo podle § 61 odst. 1 písm. c) téhož zákona v širším rozsahu, než jak jej vymezila citovaná judikatura správních a civilních soudů ve vztahu k obdobným institutům podle zákona o vojácích z povolání a zákoníku práce. Nejvyšší správní soud přitom nepovažuje za potřebné zaujímat v tomto směru striktnější přístup oproti pracovněprávní oblasti ani s ohledem na jeden z účelů zákona o státní službě, jenž spočívá v zajištění vyšší nezávislosti státní služby na politické moci, čehož se domáhá stěžovatel v příslušné kasační námitce. Jestliže totiž zákonodárce i při vědomí uvedeného cíle zákona o státní službě umožnil schvalovat novou organizaci služebních úřadů a v návaznosti na ni snižovat počet služebních míst představených a dalších státních zaměstnanců obdobným způsobem jako v pracovněprávních vztazích, pak i správní soudy musejí platnou právní úpravu respektovat a nemohou poskytovat širší ochranu těmto osobám před ztrátou jejich dosavadního postavení v hierarchii státní služby.

[51] Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěrem městského soudu, podle něhož v rámci přezkumu příslušného rozhodnutí vlády České republiky o systemizaci a navazujícího služebního předpisu byl v dané věci oprávněn toliko posoudit, zda byly schváleny zákonným způsobem, zda sledovaly legitimní cíl a zda existovaly konkrétní okolnosti svědčící o účelovosti zvoleného postupu či o šikanózním nebo diskriminačním jednání ze strany služebního orgánu. Takto vymezený rozsah přezkoumání závazných podkladů pro vydání rozhodnutí o odvolání stěžovatele ze služebního místa představeného podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě odpovídá roli vymezené správním soudům. Jejich úkolem totiž není hodnotit vhodnost a efektivitu organizační struktury státní služby, neboť tím by nepřípustně zasahoval do prostoru vymezeného výkonné moci. Povinností správních soudů jako ochránců veřejných subjektivních práv je náležitě posoudit, zda příslušná systemizace a organizační struktura služebního úřadu nejsou ve vztahu k následnému rozhodnutí ve věcech státní služby výrazem libovůle služebních orgánů. Posouzení této eventuality ze strany soudní moci zároveň poskytuje určitou ochranu před nežádoucími zásahy do apolitického fungování státní služby, kterého se stěžovatel dovolává.

[52] Proto Nejvyšší správní soud k jednotlivým kasačním námitkám zkoumal, zda městský soud správně posoudil všechny uvedené aspekty závazných podkladů pro vydání žalobou napadeného rozhodnutí.

III./3. Zákonnost způsobu schválení příslušné úpravy systemizace a služebního předpisu

[53] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval způsobem schválení úpravy systemizace a služebního předpisu, na jejichž základě byl stěžovatel podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě odvolán ze služebního místa představeného.

[54] Z obsahu správního spisu vyplývá, že usnesením vlády České republiky č. 737 ze dne 23. 10. 2017 byla podle § 17 zákona o státní službě schválena s účinností od 1. 1. 2018 systemizace služebních a pracovních míst na rok 2018. Ještě před účinností této

systemizace došlo k jejím třem úpravám, a to vládními usneseními č. 821 ze dne 29. 11. 2017, č. 874 ze dne 6. 12. 2017 a č. 895 ze dne 22. 12. 2017. Naposledy uvedené usnesení vlády České republiky (dále též „úprava systemizace ze dne 22. 12. 2017“) odkazuje na část III materiálu č. 1316/17. V něm se uvádí, že návrhem na úpravu systemizace služebních a pracovních míst s účinností od 1. 1. 2018 se mění dosud neúčinná systemizace schválená předchozími třemi vládními usneseními. Systemizace služebních a pracovních míst dotčených služebních úřadů se předkládá ke schválení v přílohách č. 1 a č. 2 části III materiálu č. 1316/17, přičemž z důvodu ucelenosti údajů o ní je v přílohách uvedena systemizace i ostatních služebních úřadů, u nichž ke změnám nedochází. V následujícím textu materiálu č. 1316/17 byly popsány změny v jednotlivých služebních úřadech, které ve svých důsledcích ovlivnily systemizaci služebních a pracovních míst. Tabulky umístěné v textu pak dokumentovaly rozdíl mezi platnou systemizací s účinností od 1. 1. 2018 a předkládanými návrhy na její úpravu.

[55] Ve vztahu ke služebnímu úřadu Ministerstva zemědělství se v části III materiálu č. 1316/17, který je součástí úpravy systemizace ze dne 22. 12. 2017, uvádí, že *„je navrhována redukce počtu sekcí úřadu ze současných 8 sekcí na 7. V souladu s moderními trendy řízení a znalostí specifického prostředí ministerstva bylo rozhodnuto, aby se řízení vedení ministerstva více koncentrovalo do menšího počtu odborných sekcí a bylo tak možné pružněji reagovat na změny. Navrhovaná optimalizace bude spočívat ve zrušení dvou současných odborných sekcí, vytvoření jedné nové sekce a přesunutí některých vybraných útvarů do sekce státního tajemníka. V rámci návrhu systemizace je navrhováno zrušení sekce 1. náměstka ministra - správní sekce a sekce ekonomiky a informačních technologií. V souvislosti se zrušením těchto dvou sekcí je navrhováno zrušení systemizovaných míst náměstka při řízení sekce 1. náměstka ministra - správní sekce a náměstka pro řízení sekce ekonomiky a informačních technologií. Nově bude zřízena sekce právní a informačních technologií, kde bude nově vytvořeno služební systemizované místo náměstka pro řízení sekce. Tato nová sekce bude tvořit se sekcí státního tajemníka základní oporu vedení celého služebního úřadu. Jednotlivé odbory v rámci výše uvedené reorganizace budou účelně přerozděleny mezi tyto dvě sekce*“. Podle tabulky došlo ke snížení služebních míst představených na Ministerstvu zemědělství o čtyři, z nichž jedno bylo v šestnácté platové třídě. V příloze č. 1 části III materiálu č. 1316/17 jsou pak uvedeny celkové počty služebních míst představených a dalších státních zaměstnanců podle platových tříd po úpravě systemizace.

[56] V návaznosti na úpravu systemizace ze dne 22. 12. 2017 státní tajemník v Ministerstvu zemědělství služebním předpisem č. 10 ze dne 27. 12. 2017 (dále jen „služební předpis č. 10“) upravil předchozí služební předpisy a stanovil s účinností k 1. 1. 2018 systemizaci tohoto služebního úřadu, včetně služebních míst představených a dalších státních zaměstnanců, jakož i organizační schéma Ministerstva zemědělství, které obsahovalo sedm sekcí zahrnující i nově vytvořenou sekci právní a informačních technologií. Služební předpis č. 10 již tedy do organizační struktury služebního úřadu Ministerstva zemědělství nezahrnul předchozí sekci 1. náměstka ministra - správní sekce ani sekci ekonomiky a informačních technologií.

[57] Stěžovatel byl tak odvolán ze služebního místa představeného na základě úprav již schválené systemizace. Takový postup sice ustanovení § 17 odst. 3 zákona o státní službě výslovně nezmiňuje, nicméně podle jeho věty první schvaluje vláda České republiky systemizaci na následující kalendářní rok. Po nabytí účinnosti systemizace, k níž dochází na počátku roku, pro nějž byla schválena, pak znění § 18 téhož zákona zakotvuje zásadu nepřípustnosti její změny, která může být prolomena v určitých případech. Z těchto ustanovení zákona o státní službě vyplývá, že se systemizace schvaluje s účinností až pro nadcházející kalendářní rok. Proto i když tak vláda České republiky učiní formou několika usnesení, z nichž v pořadí první stanoví podobu systemizace a následná ji upraví, jedná se stále o stejné organizační opatření na příští roční období. Ustanovení § 17 odst. 3 zákona o státní službě tak nevylučuje pozdější úpravy již schválené systemizace, pokud k nim dojde do konce kalendářní roku, v němž byla schválena struktura služebních úřadů na následující roční období.

[58] Lze tedy konstatovat, že úprava systemizace ze dne 22. 12. 2017, která zčásti pozměnila původní vládní usnesení č. 821 ze dne 29. 11. 2017, nebyla schválena v rozporu se zákonem. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani nevhodnost přijetí úpravy systemizace na kalendářní rok 2018 až v závěru prosince předcházejícího roku. Znění § 17 zákona o státní službě totiž nestanoví žádnou lhůtu, do které by měla být systemizace na následující kalendářní rok schválena. Navíc v posuzované věci byl stěžovatel odvolán ze služebního místa představeného až s účinností ke dni 19. 3. 2018, a nikoliv bezprostředně po nabytí účinnosti systemizace na rok 2018, takže mu byl dán dostatečný časový prostor pro reakci na zrušení jeho dosavadního služebního místa představeného a přizpůsobení se této organizační změně.

[59] Úpravu systemizace ze dne 22. 12. 2017 nelze považovat za nezákonnou ani kvůli tomu, že byla schválena vládou České republiky bez důvěry, kterou později v Poslanecké sněmovně ani nezískala. Příslušná ustanovení čl. 62 písm. d), čl. 68 a čl. 73 Ústavy České republiky nikterak neomezují vládu po přijetí její demise prezidentem republiky nebo před získáním důvěry v Poslanecké sněmovně ve vykonávání jejích pravomocí. Ústavní soud sice v nálezu ze dne 9. 2. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 6/07, uvedl, že postavení prozatímní vlády je nutně ústavně omezujícím faktorem, který se musí projevit restriktivním přístupem ve vztahu ke všem aktům jejího vládnutí. Nicméně konkrétní a všeobecně aplikovatelné omezení exekutivních pravomocí takové vlády nebyla stanovena s tím, že budou vždy záležet na aktuálních okolnostech případu a konkrétnímu vztahu mezi mocí zákonodárnou a výkonnou. Ústavní soud v uvedeném judikátu naznačil nepřípustnost rozhodnutí přechodné vlády, které by mělo zásadní a nevratné důsledky. Takovou povahu ani přesah do zákonodárné moci však proces schvalování systemizace služebních a pracovních míst nemá, neboť se jedná o standardní a výlučnou pravomoc vrcholného orgánu moci výkonné, která je odpovědná za řádný výkon působnosti všech služebních úřadů z hlediska jejich personálního a finančního zajištění. Navíc systemizace se schvaluje jen na roční období a i po nabytí účinnosti ji lze změnit, byť jen v zákonem stanovených případech. Nejedná se tedy o exekutivní akt značného významu bez možnosti jeho nápravy. Při schvalování úpravy systemizace ze dne 22. 12. 2017 tedy nebyla prozatímní vláda ústavně omezena. To samé se týká i předchozí vlády České republiky,

která schválila úpravu systemizace na rok 2018 usnesením č. 874 ze dne 6. 12. 2017 poté, co prezident republiky přijal o den dříve její demisi, kterou podala po skončení ustavující schůze nově zvolené Poslanecké sněmovny.

[60] Z výše uvedené citace úpravy systemizace ze dne 22. 12. 2017 je zřejmé, že na jejím základě došlo na Ministerstvu zemědělství k výslovnému zrušení sekce 1. náměstka ministra - správní sekce a sekce ekonomiky a informačních technologií. V souvislosti se zrušením těchto dvou odborných sekcí byla explicitně zrušena služební místa náměstka pro řízení sekce 1. náměstka ministra - správní sekce a náměstka pro řízení sekce ekonomiky a informačních technologií. Stěžovatelovo služební místo představeného tak výslovně zaniklo spolu se zánikem celé sekce, kterou podle předchozí systemizace řídil. V navazujícím služebním předpise č. 10, kterým byla upravena organizační struktura příslušného služebního úřadu, není uveden výčet zrušených služebních míst. Nicméně v jeho příloze je nové organizační schéma, které stěžovatelem dosud řízenou sekci neobsahovalo, jak již bylo zmíněno. Za této situace stěžovatel nemohl řídit již neexistující organizační jednotku. Proto se nelze ztotožnit s jeho tvrzeními, že zrušení jím vedené sekce a jeho dosavadního služebního místa nevyplývá z žádného organizačního opatření a že ani při případné další neexistenci sekce by nezaniklo jeho služební místo představeného. Naopak předmětná organizační jednotka Ministerstva zemědělství a služební místo jejího náměstka byly výslovně zrušeny již v úpravě systemizace ze dne 22. 12. 2017, na níž navázala nová organizace služebního úřadu, která již tyto položky neobsahovala.

[61] Služební předpis č. 10 vycházel z organizační struktury, která byla dne 20. 12. 2017 zaslána náměstkovi ministra vnitra pro státní službu s odůvodněným návrhem na úpravu systemizace v Ministerstvu zemědělství, včetně zrušení služebního místa náměstka pro řízení sekce 1. náměstka ministra - správní sekce. Tu pak schválila vláda České republiky v rámci stanovení pozměněné systemizace všech služebních úřadů dne 22. 12. 2017. Minimálně ohledně stěžovatelova služebního místa představeného tak byla organizační struktura příslušného služebního úřadu s Ministerstvem vnitra, byť dopředu, projednána, a pokud se tak postupem podle § 19 odst. 1 zákona o státní službě nestalo i po schválení úpravy systemizace vládním usnesením, nemá tento formální nedostatek vůbec žádný vliv na zákonnost služebního předpisu č. 10.

[62] Způsob schválení příslušné úpravy systemizace a organizační struktury služebního úřadu jako podkladů pro vydání rozhodnutí o odvolání stěžovatele ze služebního místa představeného tak odpovídá požadavkům stanoveným v zákoně o státní službě.

III./4. Legitimita cílů příslušné úpravy systemizace

[63] Dále Nejvyšší správní soud zkoumal úpravou systemizace ze dne 22. 12. 2017 z hlediska legitimity cílů, které v ní byly vyjádřeny. V předkládací zprávě k návrhu úpravy systemizace se zdůrazňuje jeho souvislost s reorganizací práce ministerstev a naplněním programových priorit vlády. Dále se v předkládací zprávě uvádí, že *„celkový počet sekcí v Ministerstvech a v Úřadu vlády se navrhovanou úpravou sníží o 14 sekcí. Návrh obsahuje*

změny, v jejichž důsledku dochází ke snížení počtu systemizovaných míst o 23 míst služebních a 50 míst pracovních. Schválením předloženého návrhu dojde ke snížení celkového objemu prostředků na platy o 18 058 567 Kč.". Redukce počtu sekcí v Ministerstvu zemědělství z 8 na 7, zrušení sekce 1. náměstka ministra - správní sekce a sekce ekonomiky i informačních technologií a náměstků pro jejich řízení a současné zřízení sekce právní a informačních technologií s vytvořením služebního místa náměstka pro řízení této sekce, která měla být se sekcí státního tajemníka oporou služebního úřadu, přitom v již zmíněné části III materiálu č. 1316/17, jenž je součástí úpravy systemizace ze dne 22. 12. 2017, bylo s poukazem na moderní trendy řízení a specifický charakter daného služebního úřadu odůvodněno snahou o koncentraci řízení vedení ministerstva do menšího počtu organizačních jednotek, aby bylo možné pružněji reagovat na změny.

[64] Cílem deklarovaným v úpravách systemizace ze dne 22. 12. 2017 tak bylo dosažení úspory finančních prostředků na platech státních zaměstnanců a zeštíhlení organizační struktury služebních úřadů za účelem vyšší efektivity jejich činnosti, což se týkalo i zrušeného služebního místa náměstka pro řízení sekce 1. náměstka ministra - správní sekce v Ministerstvu zemědělství. Jedná se přitom o záměr, který je plně v souladu se zákonem o státní službě, jehož znění § 17 umožňuje vládě České republiky rozhodnout též o snížení počtu služebních míst představených, dalších státních zaměstnanců i o celkovém objemu peněžních prostředků na jejich platy. K redukci organizační struktury služebních úřadů i financí na fungování státní služby přitom uvedené ustanovení zákona o státní službě nepožaduje provedení podrobné analýzy stávajícího stavu, rozbor nedostatků dosavadní organizační struktury státní služby, zevrubné odůvodnění provedených změn z hlediska řádného výkonu působnosti služebních úřadů či navázání nové systemizace na státní rozpočet, čehož se stěžovatel domáhal v kasační stížnosti. Rovněž bylo možné provést snížení počtu sekcí v Ministerstvu zemědělství, i kdyby z personálních auditů vypracovaných v předchozích letech a hodnocení práce zrušených organizačních jednotek taková potřeba nevyplývala, neboť těmito případnými dokumenty nebyly příslušné služební orgány vázány. Pokud tedy z ničeho nevyplývala obava, že by upravená systemizace mohla ohrozit řádné fungování služebních úřadů, postačilo vymezení jejích cílů i odůvodnění jednotlivých organizačních opatření v rozsahu učiněném v příloze vládního usnesení ze dne 22. 12. 2017. Podle údajů v něm uvedených došlo v Ministerstvu zemědělství kromě snížení počtu sekcí i k poklesu služebních míst představených o čtyři, dalších státních zaměstnanců o jedno a k úbytku pracovních míst o čtyři. Nelze proto souhlasit s tvrzením stěžovatele, že úprava systemizace nevedla ke změně objemu platových prostředků a k žádným úsporám v uvedeném služebním úřadu.

[65] V řízení ve věcech státní služby ani před městským soudem pak nebyla zjištěna žádná skutečnost, která by zpochybnila soulad záměrů vedoucích ke schválení uvedených organizačních opatření s právním řádem a jeho principy. Za této situace je možné konstatovat, že úprava systemizace ze dne 22. 12. 2017 sledovala legitimní cíl obecně ve vztahu k redukci organizační struktury služebních úřadů i konkrétně ohledně zrušení služebního místa představeného, které zastával stěžovatel. Nezbytnost, vhodnost a efektivita tohoto záměru je záležitostí subjektivního názoru, který se může s výslednou podobou systemizace diametrálně rozcházet. Proto zůstává věcí přesvědčení i to, zda je

z hlediska efektivity řízení lepší, když v důsledku snížení počtu odborných sekcí řídí menší počet představených více podřízených, s čímž stěžovatel nesouhlasí. Nicméně nastavení jednotlivých aspektů organizační struktury státní služby představuje jeden ze způsobů vládnutí, při němž vrcholný orgán výkonné moci může realizovat svou vlastní představu o optimálním a hospodárném výkonu působnosti služebních úřadů a případně pružně reagovat na změny, které nastaly po schválení předchozí systemizace. Do této úvahy nepřísluší správní justici s výjimkou excesů zasahovat, neboť v opačném případě by si přisvojila roli rozhodovat s konečnou platností o způsobu organizace státní služby, což je výsostná pravomoc exekutivy.

III./5. Neúčelovost příslušné úpravy systemizace

[66] Nejvyšší správní soud musel dále posoudit, zda úprava systemizace ze dne 22. 12. 2017 nebyla schválena účelově a ve skutečnosti tak nesledovala jiný, než deklarovaný cíl spočívající v úsporách a redukci organizační struktury jednotlivých služebních úřadů. V takovém případě by se totiž jednalo o akt libovůle, pro který by musely správní soudy z uvedených důvodů považovat závazný podklad pro vydání žalobou napadeného rozhodnutí za nezákonný.

[67] Stěžovatel spatřoval účelovost úpravy systemizace v údajném navrácení organizační struktury Ministerstva zemědělství do původního stavu ke dni 1. 4. 2018. Z obsahu správního spisu vyplývá, že k tomuto dni nabyla účinnosti změna systemizace služebních a pracovních míst, která byla podle § 18 zákona o státní službě schválena usnesením vlády České republiky ze dne 14. 3. 2018 č. 169 (dále jen „změna systemizace ze dne 14. 3. 2018“). V předkládací zprávě k tomuto vládnímu usnesení se uvádí, že navrhovány jsou především drobné změny, týkající se například určení platových tříd. Mezi významnější změny byla vyjmenována organizační opatření, jež se nevztahovala k Ministerstvu zemědělství. V části III materiálu č. j. 197/18, který byl přílohou změny systemizace ze dne 14. 3. 2018, se toliko uvádí, že v tomto služebním orgánu *„navrhuje se zrušení neobsazeného pracovního místa v 10. platové třídě v sekretariátu sekce potravinových výrob - Úřad pro potraviny a neobsazeného místa v 11. platové třídě v sekretariátu sekce státního tajemníka. Dále se navrhuje zřízení služebního místa ve 13. platové třídě v sekretariátu sekce státního tajemníka a služebního místa ve 12. platové třídě v oddělení státní služby. Předkládá se návrh na navýšení platové třídy u jednoho služebního místa z 11. na 13. platovou třídu z důvodu nárůstu přidělené agendy a činnosti, které dle katalogu správních činností odpovídá zařazení do 13. platové třídy. Navrhuje se změna objemu prostředků na platy spočívající ve snížení rozpočtové položky 5011 (platy na pracovních místech) o částku 4 338 468 Kč. K tomuto snížení bylo přistoupeno v souvislosti se změnou systemizace Ministerstva zemědělství k 1. 1. 2018, kdy došlo ke zrušení 9 systemizovaných míst, která byla následně využita v Ústavu zemědělské ekonomiky a informací a v Národním zemědělském muzeu.“*

[68] V navazujícím služebním předpise ev. č. 4 ze dne 22. 3. 2018, č. j. 16806/2018-MZE-11130 (dále jen „služební předpis č. 4“), státní tajemník v Ministerstvu zemědělství stanovil systemizaci tohoto služebního úřadu ke dni 1. 4. 2018. Jeho součástí je i organizační

schéma Ministerstva zemědělství, z něhož vyplývá, že v něm zůstalo zachováno sedm sekcí, přičemž sekci právní a informačních technologií nahradila sekce ekonomická a právní a agenda informačních a komunikačních technologií byla převedena pod sekci státního tajemníka.

[69] Ze znění změny systemizace ze dne 14. 3. 2018 a služebního předpisu č. 4 tak vyplývá, že v jejich důsledku došlo jen k dílčím změnám organizační struktury služebního úřadu Ministerstva zemědělství, které neměly význam pro posouzení dané věci. Jimi totiž nedošlo k obnovení sekce 1. náměstka ministra - správní sekce a služebního místa náměstka pro její řízení, které bylo zrušeno v úpravě systemizace ze dne 22. 12. 2017. Rovněž nebyla znovu zřízena ani sekce ekonomiky a informačních technologií. Ke dni 1. 4. 2018 tak zůstalo v Ministerstvu zemědělství zachováno sedm odborných sekcí s tím, že jejich těžiště tvořila sekce státního tajemníka a sekce ekonomická a právní při určitém přeskupení agend mezi nimi, což však odpovídalo záměru vyjádřenému v úpravě systemizace ze dne 22. 12. 2017.

[70] Je tedy zřejmé, že změna systemizace ze dne 14. 3. 2018 a služební předpis č. 4 nenavrátily organizační strukturu Ministerstva zemědělství do stavu před účinností úpravy systemizace ze dne 22. 12. 2017. Nic tedy nenasvědčuje tomu, že by služební orgány zamýšlely od počátku roku 2018 upravit organizaci tohoto služebního úřadu pouze zdánlivě, aby si vytvořily prostor pro odvolání stěžovatele či dalších státních zaměstnanců z vysoce postavených služebních míst představených a zanedlouho obnovily předchozí systemizaci.

[71] O účelovosti úpravy systemizace ze dne 22. 12. 2017 nemůže svědčit ani stěžovatelem tvrzené nahrazení zrušeného pracovního místa tiskového mluvčího externí poradkyní s několikanásobným honorářem, neboť by se jednalo jen o dílčí, byť jistě nežádoucí opatření, které by samo o sobě nebylo způsobilé zpochybnit deklarovaný cíl úpravy organizační struktury Ministerstva zemědělství s účinností od počátku roku 2018. To samé lze konstatovat i ve vztahu k stěžovatelovu tvrzení, že úprava systemizace ze dne 22. 12. 2017 nevedla ke změně náplně činnosti podřízených státních zaměstnanců a jen je formálně začlenila do jiné sekce. Při snižování počtu služebních míst představených a dalších státních zaměstnanců totiž nutně nemusí docházet ke změně úkolů úředníků, jejichž služební místa zůstala zachována, neboť ke zvýšení efektivity a dosažení úspor může přispět i jejich jiné zařazení v rámci nové organizační struktury služebního úřadu. Ani žádné další skutečnosti zjištěné v řízení ve věcech státní služby a v žalobním řízení nenasvědčí tomu, že by úprava systemizace ze dne 22. 12. 2017 byla schválena z účelových důvodů.

III./6. Nediskriminační povaha příslušné úpravy systemizace vůči stěžovateli

[72] Nejvyšší správní soud se zabýval i tím, zda úprava systemizace ze dne 22. 12. 2012 neměla vůči stěžovateli diskriminační povahu. Tuto eventualitu musel prověřit zejména s ohledem na tvrzení stěžovatele, že touto systemizací mělo být dosaženo odchodu politicky nespolehlivých osob z vedoucích míst ve státní službě, mezi něž náležel jako člen KDU-ČSL.

[73] Podle § 98 zákona o státní službě ve spojení s § 16 odst. 2 zákoníku práce je ve služebních vztazích zakázána jakákoliv diskriminace, za níž se považuje i diskriminace z důvodu politického či jiného smýšlení a členství i činnosti v politických stranách nebo politických hnutích.

[74] Z obsahu správního spisu však nevyplývá žádná skutečnost, z níž bylo možné dovodit, že úprava systemizace ze dne 22. 12. 2012 byla ovlivněna politickým smýšlením státních zaměstnanců, kteří byli dotčeni v ní učiněnými organizačními opatřeními. Samotné členství stěžovatele v KDU-ČSL při absenci dalších indicií přitom nemůže svědčit o tom, že k zrušení jeho služebního místa představeného došlo kvůli jeho příslušnosti k opoziční politické straně. Stěžovatel se v řízení před městským soudem jen zmínil o tom, že novou organizací služebních úřadů byli převážně dotčeni členové či sympatizanti KDU-ČSL, případně ČSSD, aniž však toto své obecné tvrzení jakkoli blíže konkretizoval. Není tedy zřejmé, jací další náměstci s členstvím v těchto dvou politických stranách měli být v rozhodné době odvoláni ze služebních míst představených. Proto lze souhlasit se závěrem napadeného rozsudku, že pokud stěžovatel v tomto směru nepředložil ani neoznačil žádný podklad, nebylo možné s ohledem na zásadu rovnosti účastníků řízení nahrazovat jeho procesní aktivitu a komplikovaně zjišťovat poznatky týkající politické příslušnosti jiných náměstků ministerstev, jejichž dosavadní služební místa byla zrušena v návaznosti na systemizaci služebních a pracovních míst s účinností od 1. 1. 2018.

[75] Stěžovatelem tvrzený důvod diskriminace spočívající v členství v politické straně přitom není skutečností uvedenou v § 133a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), kvůli níž by docházelo k obrácení důkazního břemena v neprospěch žalovaného, jenž by musel prokázat neexistenci diskriminace. Přestože je tedy uvedená forma diskriminace zakázána v zákoně o státní službě, nic to nemění na neaplikovatelnosti § 133a o. s. ř. v nyní posuzované věci. Toto ustanovení je navíc transpozicí směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání. Ta přitom rovněž nedopadá na diskriminaci z důvodů členství v politické straně či politického přesvědčení, nýbrž pouze z důvodů náboženství či světonázoru (např. ateismus), čemuž odpovídají jazykové verze směrnice (např. *religion or belief*).

[76] Ostatně, i kdyby se ustanovení § 133a o. s. ř. za přiměřeného použití § 64 s. ř. s. vztahovalo i na případy přímé či nepřímé diskriminace na základě členství v politické straně, nemohlo v dané věci dojít k přesunu důkazního břemena, neboť stěžovatel v řízení před městským soudem neuvedl skutečnosti, z nichž bylo možné dovodit, že ze strany žalovaného k takové diskriminaci došlo. S ohledem na naprostou obecnost a strohost stěžovatelových tvrzení uvedených v žalobním řízení, jakož i absenci indicií v předloženém spisovém materiálu, totiž neexistovaly žádné konkrétní skutečnosti, které by v dané věci svědčily o možnosti diskriminace stěžovatele z důvodu jeho členství v politické straně a které by mohl žalovaný účinně vyvracet. Za této situace zůstala stěžovatelova zmínka o jeho údajné diskriminaci jen v rovině spekulací a nevedla by ani

v případě možnosti aplikace § 133a o. s. ř. k přechodu důkazního břemena na žalovaného, neboť jeho protistrana neunesla ani své břemeno tvrzení. Odlišná právní úprava důkazního břemene obsažená v tomto ustanovení totiž neznamená, že by žalobce mohl zůstat v řízení nečinný a jen tvrdit, že došlo k diskriminačnímu jednání. Tato osoba musí v soudním řízení nejen tvrdit, ale i prokázat, že s ní nebylo zacházeno obvyklým, tedy neznevýhodňujícím způsobem, přičemž neprokáže-li toto tvrzení, nemůže v řízení uspět. Ve skutečnosti totiž důkazní břemeno ani v tomto případě neleží výlučně na žalovaném a i žalobce nese své břemeno tvrzení i břemeno důkazní. Teprve pokud tato břemena strana žalující unese, je následně věcí strany žalované prokázat svá tvrzení, že k diskriminaci nedošlo (srov. nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 37/04).

[77] Nejvyšší správní soud z těchto důvodů nepovažuje úpravu systemizace ze dne 22. 12. 2017 za diskriminační vůči stěžovateli. Poznatky učiněné v řízení ve věcech státní služby a v žalobním řízení pak nesvědčí ani o jiné formě diskriminace nebo o šikanozním jednání služebních orgánů v posuzované věci.

III./7. Zákonnost rozhodnutí o převedení stěžovatele na jiné služební místo

[78] Jelikož Nejvyšší správní soud po posouzení všech aspektů závazných podkladů pro vydání rozhodnutí o odvolání stěžovatele ze služebního místa představeného neshledal, že by příslušná úprava systemizace a organizační struktura služebního úřadu byly výrazem libovůle orgánů veřejné moci, mohl se k dalším kasačním námitkám zabývat zákonností rozhodnutí o převedení stěžovatele na jiné služební místo.

[79] Podle § 61 odst. 1 písm. b) zákona o státní službě *státní zaměstnanec se převede na jiné služební místo, nemůže-li vykonávat službu na dosavadním služebním místě v důsledku odvolání ze služebního místa představeného*. Podle § 62 odst. 1 zákona o státní službě *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*. Z těchto ustanovení zákona o státní službě vyplývá, že státní zaměstnanec, který byl odvolán ze služebního místa představeného, může být převeden pouze na jiné služební místo, které vyhovuje kritériu vhodnosti, jak správně uvedl městský soud. Jedná se přitom o neurčitý právní pojem zahrnující jevy nebo skutečnosti, které nelze zcela přesně právně definovat a jejichž obsah a rozsah se může měnit v závislosti na čase a místě aplikace právní normy. V rámci interpretace neurčitého právního pojmu přitom správní orgán musí aspoň rámcově objasnit jeho obsah a význam z hlediska toho, zda lze do něho zařadit i posuzovanou věc. Při výkladu neurčitého právního pojmu je správní orgán rovněž povinen se zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, aby mohl následně posoudit, zda patří do rozsahu neurčitého právního pojmu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004 - 73, publikovaný pod č. 701/2005 Sb. NSS).

[80] Služební orgán prvního stupně se těmito hledisky při výkladu pojmu vhodnosti při převedení stěžovatele na jiné služební místo vedoucího oddělení správy budov

v Ministerstvu zemědělství řídil. Ve svém rozhodnutí totiž uvedl, že porovnal dosavadní praxi stěžovatele s náplní správních činností na nové pozici a dospěl k závěru, že bude i nadále zejména řídit zadávání veřejných zakázek a plnit organizační úkoly z toho vyplývající, připravovat a odborně posuzovat smlouvy o dílo na opravy, servis a smlouvy o nájmu a pronájmu prostor ministerstva a dohlížet na evidenci smluv, zpracovávat návrhy dislokací v objektech Ministerstva zemědělství, vypracovávat stanoviska k návrhům právních předpisů, předkládat je k vyjádření odboru vnitřní správy a posuzovat další materiály pro ministra, zpracovávat plán běžných výdajů a investic a posuzovat konkrétní investice Ministerstva zemědělství, zodpovídat za plnění plánu běžných a kapitálových výdajů, řídit systém přípravných projektových činností v rámci správy nemovitého majetku, řídit vypracování analýz a stanovisek k záměrům Ministerstva zemědělství v investiční výstavbě, předkládat návrhy na opravy a údržbu budov, řídit provoz údržby, řídit realizaci oprav prováděných v budovách a spolupracovat s oddělením regionální správy budov při výkonu správy nemovitého majetku. V tomto směru bylo v prvoinstančním rozhodnutí zdůrazněno, že služební místo vedoucího oddělení správy budov je pro stěžovatele vhodné z hlediska jeho právnického vzdělání, zkušeností a schopností, neboť kromě řídících funkcí bude vykonávat komplexní právní činnosti a správu movitých a nemovitých věcí, obslužnou činnost s tím spojenou a koordinaci investic do tohoto majetku jako na dosavadním služebním místě. Dále služební orgán připustil, že se pro stěžovatele jeví jako vhodné služební místo náměstka pro řízení nově vytvořené sekce právní a informačních technologií, nicméně s ohledem na možnost jeho obsazení dvěma náměstky zrušených sekcí bylo z důvodu zachování nediskriminace a transparentnosti na něho vyhlášeno výběrové řízení. Proto byl stěžovatel převeden alespoň na služební místo vedoucího oddělení, neboť se na Ministerstvu zemědělství nenacházelo žádné neobsazené místo řadového státního zaměstnance, na němž by mohl uplatnit své rozsáhlé právní zkušenosti a schopnosti.

[81] Služební orgán prvního stupně tak náležitě objasnil, proč považuje služební místo vedoucího oddělení správy budov za vhodné pro stěžovatele. Nejvyšší správní soud přitom neshledává žádnou skutečnost, jež by tyto úvahy zpochybnila a vedla k závěru, že nové zařazení stěžovatele do organizační struktury Ministerstva zemědělství vybočilo z rozsahu neurčitého právního pojmu vhodnosti při převedení státního zaměstnance na jiné služební místo v důsledku jeho odvolání z dosavadního služebního místa představeného. Za této situace již není rozhodné, zda by pro stěžovatele bylo vhodné i nějaké jiné volné služební místo, neboť na obsazení konkrétní pozice ve státní službě neměl právní nárok. Bylo proto na úvaze služebního orgánu prvního stupně, na které z potencionálně vhodných služebních míst stěžovatele převede, přičemž mohl přihlédnout i k potřebám státní služby. Navíc v prvoinstančním rozhodnutí bylo vysvětleno, proč stěžovatel nemohl být převeden na služební místo náměstka nově vytvořené odborné sekce. Nebylo přitom povinností služebního orgánu brát v úvahu, zda nové služební zařazení umožní stěžovateli účastnit se výběrového řízení na náměstka této či jiné odborné sekce Ministerstva zemědělství. V rozhodnutí o odvolání pak žalovaný objasnil, že služební místo vedoucího oddělení správy budov nebylo vhodné pro souběžně odvolaného náměstka pro řízení zrušené sekce ekonomiky a informačních technologií z důvodu absence právnického vzdělání, neboť

právní a administrativní činnost představuje hlavní náplň uvedené pozice, která není především technického charakteru, jak tvrdí stěžovatel. Správnost této úvahy žalovaného přitom vyplývá i ze shora uvedené náplně nového služebního místa a její částečné shody s dosavadní praxí stěžovatele ve státní službě.

[82] Nejvyšší správní soud tak neshledal nezákonným ani výrok II. rozhodnutí služebního orgánu prvního stupně o převedení stěžovatele na jiné služební místo.

III./8. Zákonnost rozhodnutí o odměňování stěžovatele na novém služebním místě

[83] Konečně Nejvyšší správní soud ke zbývajícím kasačním námitkám posoudil zákonnost rozhodnutí o odměňování stěžovatele na novém služebním místě.

[84] Při převedení státního zaměstnance na jiné služební místo, k němuž dochází v důsledku jeho odvolání ze služebního místa představeného, nestanoví znění § 61 ani jiného ustanovení zákona o státní službě povinnost jej zařadit do stejné platové třídy nebo jen o jednu třídu níže ani přihlížet k jeho dosavadnímu služebnímu zařazení na nejvyšších stupních hierarchie služebního úřadu. Služební orgán tak může při převedení takového státního zaměstnance na méně kvalifikované služební místo tohoto zařadit do takové nižší platové třídy, která odpovídá jeho dosaženému vzdělání podle přílohy č. 1 k zákonu o státní službě. Ostatně pokud podle § 18 zákona o státní službě lze po nabytí účinnosti systemizace snížit platové třídy státních zaměstnanců o více než jednu pouze při změně působnosti správního úřadu nebo podstatné změně podmínek, za kterých byla systemizace schválena, pak nemůže být žádných pochybností, že takto lze postupovat i v důsledku úpravy ještě neúčinné systemizace na další kalendářní rok schválené podle § 17 téhož zákona. U stěžovatele se vzděláním v magisterském studijním programu tak přicházela v úvahu 12. až 16. platová třída. Jeho konkrétní zařazení do 14. platové třídy odpovídalo náplni činnosti nového služebního místa vedoucího oddělení správy budov a skutečnosti, že se jednalo jen o nejnižší stupeň řízení v organizační struktuře příslušného služebního úřadu s nejnáročnější činností spočívající v tvorbě koncepce finanční politiky státu v oblasti hospodaření s majetkem státu. Tuto pracovní náplň však nelze podřadit pod charakteristiku 15. platové třídy, která se podle přílohy č. 1 k zákonu o státní službě vyznačuje stanovováním *koncepce dlouhodobého vývoje oborů služby ministerstev a dalších ústředních správních úřadů s rozsáhlým vnitřním členěním na obory služby a s širokými vazbami na jiné obory služby s celostátní působností a jiné celospolečenské systémy předurčující konání nejširších skupin dalších osob v zásadních oblastech včetně systémové koordinace s mezinárodními a nadnárodními systémy*. Takovou správní činnost může evidentně vykonávat jen vedoucí na vyšším stupni řízení. Nelze tedy souhlasit s tvrzením stěžovatele, že na novém služebním místě měl být zařazen do 15. platové třídy.

[85] Podle § 149 odst. 3 zákona o státní službě *státnímu zaměstnanci lze osobní příplatek přiznat, zvýšit nebo snížit též v souvislosti s jeho zařazením, převedením nebo jmenováním na jiné služební místo*. Toto ustanovení tak umožňuje snížení osobního příplatku státnímu zaměstnanci při jeho převedení na nižší služební místo v hierarchii služebního úřadu. S ohledem na snížení rozsahu vykonávaných správních činností pak může služební orgán

státnímu zaměstnanci určit nižší osobní příplatek, než pobíral na dosavadním služebním místě. Nelze proto souhlasit s tvrzením stěžovatele, že s ohledem na jeho zařazení o dvě platové třídy níže a nadstandardní kvalifikaci pro výkon nové vedoucí funkce mu měla být přiznána vyšší procentuální výměra osobního příplatku. Ten činil 30.200 Kč, byl mu přiznán v mnohem vyšší částce oproti dalším vedoucím oddělení příslušného odboru služebního úřadu a zůstala mu zachována jeho procentuální výše ve vztahu k platovému tarifu.

[86] Nejvyšší správní soud proto považuje za zákonný také výrok III. rozhodnutí služebního orgánu prvního stupně o odměňování stěžovatele na novém služebním místě.

IV. Závěr a náklady řízení

[87] V nyní posuzované věci tedy služební orgány vycházely z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci a relevantní právní otázky posoudily stejně jako městský soud přezkoumatelným způsobem a správně. Důvody kasační stížnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b), a d) s. ř. s. tedy nebyly naplněny.

[88] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a žalovanému v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. září 2020

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu