



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: **Mgr. L. H., Ph.D.**, zast. JUDr. Janem Tryznou, Ph.D., advokátem, se sídlem Botičská 1936/4, Praha 2, proti žalovanému: **ministr vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ve věcech služebního poměru ze dne 20. 10. 2016, č. j. MV-81255-40/KM-2016, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2020, č. j. 9 A 225/2016 - 149,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2020, č. j. 9 A 225/2016 - 149, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Rozhodnutím ředitelky Vyšší policejní školy a Střední policejní školy Ministerstva vnitra v Praze (dále jen „škola“) ve věcech služebního poměru ze dne 16. 5. 2016, č. j. 98/2016, byl žalobce podle § 28 odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“), odvolán ze služebního místa vrchní rada, zástupce ředitele školy. Současně byl dnem 17. 5. 2016 podle § 32 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru zařazen do zálohy pro přechodně nezařazené s tím, že podle § 124 odst. 3 téhož zákona má nárok na služební příjem odpovídající 80 % průměrného služebního příjmu. Důvodem odvolání žalobce z tohoto služebního místa bylo jeho zrušení v důsledku změny systemizace přijaté dne 12. 5. 2016 s účinností ke dni 17. 5. 2016.

[2] Ministr vnitra rozhodnutím ve věcech služebního poměru ze dne 20. 10. 2016, č. j. MV-81255-40/KM-2016, podle § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru odvolání žalobce zamítl a uvedené prvoinstanční rozhodnutí potvrdil.

[3] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 30. 9. 2020, č. j. 9 A 225/2016 - 149, zamítl žalobu proti tomuto rozhodnutí ministra vnitra. V odůvodnění rozsudku městský soud mimo jiné uvedl, že k podáním žalobce ze dne 10. 4. 2017, 25. 10. 2017, 23. 7. 2018 a 24. 11. 2018 nemohl přihlídnout, neboť jimi žalobce nepřipustně rozšiřuje žalobní tvrzení po uplynutí lhůty k podání žaloby. Tvrzení žalobce obsažené v podání ze dne 10. 4. 2017, že v době jeho odvolání z funkce existovala v bezpečnostních sborech volná služební místa, na něž mohl být ustanoven, navíc městský soud označil za nepřipustné novoty.

[4] V tomto rozsudku se městský soud vyjádřil i k mnoha dalším otázkám a obsáhle vypořádal rozsáhlé žalobní námitky. Tyto skutečnosti však nejsou předmětem řízení o kasační stížnosti, a proto není zapotřebí se prozatím jimi zabývat.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Ve včas podané kasační stížnosti totiž žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojí jen proti způsobu, jakým se městský soud vypořádal s námitkou, že pro jeho zařazení do zálohy nebyly splněny hmotněprávní podmínky. V řízení před městským soudem totiž poukazoval na skutečnost, že v době jeho odvolávání z dosavadní funkce existovala v bezpečnostních sborech služební místa ve stejné hodnosti, na něž mohl být zařazen. Městský soud se však touto námitkou v podstatě nezabýval, neboť dospěl k závěru, že byla uplatněna pozdě. Stěžovatel však poukazuje na to, že uvedenou námitku vznesl již v žalobě a v následných podáních ji pouze upřesňoval, doplňoval a navrhoval k ní důkazy, které v době zahájení žalobního řízení neměl k dispozici.

[6] Stěžovatel rovněž namítl, že rozhodnutí o jeho odvolání ze služebního místa je nezákonné rovněž proto, že vůbec nemělo být vydáno. K odvolání by totiž podle zákona mělo dojít *ex lege* ke dni zrušení příslušného služebního místa, tedy k 17. 5. 2016. Tím, že jej služební funkcionářka prvního stupně odvolala dne 16. 5. 2016 pouze z důvodu zrušení služebního místa, tedy rovněž porušila zákon.

[7] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom shledal vadu uvedenou v § 109 odst. 4 s. ř. s., k níž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, i kdyby nebyla v kasační stížnosti výslovně namítnuta. V ní stěžovatel označil

pokračování

důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., byť je zřejmé, že byla ve skutečnosti podána z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[10]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.*

[11]Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené 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.*

[12]Z obsahu spisu městského soudu vyplývá, že žaloba obsahovala ve svém důvodu č. 6 námitku, podle níž se ve správním spise nenachází žádný podklad, z něhož by bylo možné zjistit, zda služební funkcionářka prvního stupně prověřovala existenci nějakého volného služebního místa, na něhož by bylo možné žalobce ustanovit. Ministr vnitra se pak podle žalobce vůbec nezabýval zákonností jeho zařazení do zálohy, přestože k tomuto opatření je možné přistoupit pouze v případě neexistence jiného služebního místa.

[13]Následně žalobce v podání ze dne 10. 4. 2017 uvedl seznam jiných služebních míst, která byla v době jeho odvolání z funkce volná, a proto do některé z nich měl být ustanoven. Tento seznam žalobce získal na základě žádosti podané podle zákona o svobodném přístupu k informacím. V podání ze dne 16. 10. 2017 žalobce upozornil na skutečnost, že ze zprávy odboru vnitřní kontroly Policejního prezidia ze dne 15. 8. 2017 rovněž vyplývá existence služebních míst, na něž mohl být jmenován.

[14]Ze správního spisu vyplývá, že dne 12. 5. 2016 byla přijata změna systemizace školy, která mimo jiné zrušila dvě dosavadní služební místa zástupců ředitele, konkrétně zástupce ředitele pro výuku, na němž působil stěžovatel, a zástupce ředitele pro další profesní vzdělávání, přičemž bylo vytvořeno nové místo zástupce ředitele pro výchovu, vzdělávání a vnější vztahy. U nově zřízeného služebního místa zástupce ředitele byl stanoven obor vzdělávání pedagogika, sociální péče nebo učitelství pro střední školy. Tomuto požadavku však stěžovatel nevyhovoval, neboť příslušný studijní obor neabsolvoval. Změna systemizace vstoupila v účinnost dne 17. 5. 2016.

[15]Podle § 25 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru *příslušník je odvolán z dosavadního služebního místa, jestliže jeho dosavadní služební místo bylo v důsledku organizačních změn zrušeno.* Podle § 32 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru *do zálohy pro přechodně nezařazené se zařadí příslušník ve služebním poměru na dobu neurčitou, jehož dosavadní služební místo je v důsledku organizačních změn zrušeno, a nelze jej ustanovit na jiné služební místo.*

[16]Z výše uvedených ustanovení zákona o služebním poměru je zřejmé, že stěžovatele bylo možné zařadit do zálohy pouze v případě, že neexistovalo jiné služební místo, na něž

by mohl být ustanoven. Pokud by tedy stěžovatel řádně vznesl žalobní námitku o existenci jiných služebních míst, byl by městský soud povinen se jí zabývat, neboť byla klíčová přinejmenším pro posouzení té části žalobou napadeného rozhodnutí, jíž bylo potvrzeno zařazení stěžovatele do zálohy.

[17]Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. *žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.* Podle § 71 odst. 2 s. ř. s. *rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může [žalobce] jen ve lhůtě pro podání žaloby.* Jak přitom správně uvedl městský soud, ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu připouští možnost upřesňování žalobní argumentace i po zákonné lhůtě, vyžaduje však, aby již původní žalobní tvrzení byla dostatečně určitá.

[18]V rozsudku ze dne 14. 3. 2018, č. j. 1 As 106/2017 - 34, Nejvyšší správní soud uvedl, že *„žalobní bod je vždy spojením skutkových a právních důvodů, které mohou navzájem vytvářet různé kombinace. V řízení před správním soudem nelze postupovat tak, že žalobce v žalobě vznese pár obecných právních námitek (rozhodnutí je nesprávné - nezákonné, nebylo prokázáno deliktní jednání) - a teprve v dalších podáních formuluje konkrétní skutkové a právní argumenty. ... Vysoká míra obecnosti a univerzálnosti tvrzení o „neprovedení důkazů a jejich nesprávného vyhodnocení“ brání tomu, aby soud obecné tvrzení žaloby považoval za tzv. zárodek žalobního bodu, který lze rozvinout i po lhůtě k podání žaloby.“* V rozsudku ze dne 27. 4. 2007, č. j. 4 Azs 176/2006 - 84, pak Nejvyšší správní soud uvedl, že *„navrhování důkazů, které mají podpořit tvrzení uvedená v žalobě, popřípadě v jejím včasném rozšíření, jistě nelze považovat za rozšíření žaloby, a není proto omezeno lhůtou stanovenou v § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.“*

[19]Po posouzení rozsahu žalobních tvrzení a obsahu pozdějších podání dospěl Nejvyšší správní soud v posuzované věci k závěru, že úsudek městského soudu o nepřijatelném rozšíření žaloby po uplynutí zákonných lhůt je nesprávný. Stěžovatel totiž již v samotné žalobě tvrdil, že ve správním spise chybí podklady, z nichž by vyplývalo, že služební funkcionářka zjišťovala, zda existují jiná volná služební místa, na něž by mohl být ustanoven. Odvolací orgán se pak podle něj touto otázkou nezabýval vůbec. Z této námitky je přitom zcela zřejmé, proti čemu stěžovatel brojí, a proto ji nelze považovat za nedostatečně určitou či obecně formulovanou.

[20]Smyslem nemožnosti rozšiřovat žalobní důvody po uplynutí zákonné lhůty pro podání žaloby není zcela znemožnit žalobci efektivně doplňovat svoji argumentaci. Uvedené ustanovení má pouze zajistit, aby nejpozději po uplynutí lhůty pro podání žaloby byl jednoznačně vymezen rozsah přezkumu, který bude správní soud povinen provést. Stěžovatelem vznesené námitky přitom jednoznačně svědčily o tom, že nesouhlasí se svým zařazením do zálohy namísto ustanovení na jiné služební místo a že na základě dostupných podkladů nelze ověřit, zda služební funkcionáři řádně zjišťovali, zda nějaká taková volná místa existovala. Rozsah přezkumu byl tedy tímto vymezením dán zcela jednoznačně.

[21]Z následných podání přitom nevyplývá, že by se jimi stěžovatel snažil takto vymezený rozsah přezkumu rozšířit. V nich jen s odkazem na nové důkazy vyjadřoval stále silnější přesvědčení o tom, že služební funkcionáři řádně nezkoumali existenci jiných služebních

pokračování

míst. S městským soudem tak nelze souhlasit, že v pozdějších podáních uvedená stěžovatelova tvrzení představují nepřípustné novoty. Stěžovatel sice některé z nich neuvedl již v žalobě (např. seznam existujících volných služebních míst či informaci o existenci dostupných míst vyplývající ze závěrů odboru vnitřní kontroly Policejního prezidia), nicméně tuto skutečnost nelze klást k jeho tíži, neboť zmíněnou argumentaci uplatnil v relativně krátkém čase od doby, kdy měl poprvé možnost se s příslušnými dokumenty seznámit.

[22]Stěžovatelova nová tvrzení a důkazní návrhy přitom nelze chápat tak, že se jimi snažil prokázat existenci jiných volných služebních míst. Jimi totiž zamýšlel podpořit svůj již v žalobě vyslovený názor, že služební funkcionáři se touto otázkou nedostatečně zabývali. Jak vyplývá z výše citované judikatury, důkazní návrhy nejsou omezeny zákonnou lhůtou k podání žaloby. Právě stěžovatelem navrhované důkazy, z nichž podle něho vyplývá, že v době jeho zařazení do zálohy existovala jiná volná služební místa, na něž mohl být ustanoven, byla přitom relevantní z hlediska jeho tvrzení o tom, že služební funkcionáři se touto otázkou zabývali nedostatečně. Nejvyšší správní soud přitom považuje za zcela logické a akceptovatelné, že žalobce mírně upravoval sílu svých tvrzení na základě důkazů, které získal teprve v průběhu soudního řízení. Zatímco zpočátku namítal jen to, že ze spisu nelze zjistit, zda proběhlo řádné posouzení existence jiných služebních míst, na základě obstaraných důkazů v průběhu žalobního řízení posunul svá tvrzení až k závěru, že toto posouzení řádně neproběhlo. To však nic nemění na tom, že jeho tvrzení a důkazní návrhy jsou pouze upřesněním původního žalobního tvrzení o nedostatečně zjištěných skutečnostech ve vztahu k existenci jiných služebních míst, a nikoliv tvrzením novým, které by nepřípustným způsobem rozšiřovalo v žalobě vytyčený rozsah soudního přezkumu.

[23]S městským soudem nelze souhlasit ani v tom, že tvrzení obsažená v doplněních žaloby „se vztahují nikoli ke stavu, který zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí a ze kterého je soud při přezkumu napadeného rozhodnutí povinen vycházet, ale ke stavu pozdějšímu. Z hlediska posouzení věci jsou tedy irelevantní.“ Skutečnost, že dokumenty, na něž stěžovatel v doplněních žaloby poukazoval, vznikly až po vydání rozhodnutí ministra vnitra, totiž neznamená, že nepojednávají o skutkovém stavu, který mu předcházel, či že nejsou způsobilé ani přispět k jeho objasnění. I stěžovatel přitom tato svá tvrzení a důkazní návrhy odůvodnil tím, že prokazují existenci jiných volných služebních míst v době rozhodování služební funkcionářky prvního stupně i v době rozhodování ministra vnitra.

[24]Městský soud se zabýval předmětnou žalobní námitkou jen velmi povrchně, když pouze odkázal na stranu 13 odůvodnění rozhodnutí o odvolání. Tam je však uvedeno pouze to, že odvolací orgán doplnil spis o podklady související s nahlížením do OSM, což je systém sloužící k evidenci služebních míst. Tato argumentace je z hlediska vypořádání žalobní námitky zjevně nedostatečná, neboť odvolací orgán ani městský soud vůbec neuvádějí, co tímto nahlédnutím bylo zjištěno a proč jej lze považovat za dostatečné. Tvrdí-li navíc stěžovatel, že jiná volná místa skutečně existovala, což dokládá i svými důkazními návrhy, nebylo možné se spokojit s konstatováním, že v průběhu řízení ve věci služebního poměru bylo nahlíženo do systému OSM. Řádné vypořádání předmětné žalobní námitky by vzhledem k rozsahu a přesvědčivosti žalobních tvrzení vyžadovalo

přesvědčivě odůvodněný závěr, že na žádné ze služebních míst zmiňovaných stěžovatelem nemohl být tento ustanoven.

[25] Lze tedy konstatovat, že napadený rozsudek neobsahuje rozhodné důvody pro v něm učiněný závěr o dostatečně zjištěném skutkovém stavu v řízení ve věci služebního poměru ohledně nemožnosti ustanovení stěžovatele na jiné služební místo a z ní vyplývající nutnosti jeho zařazení do zálohy pro přechodně nezařazené. V tomto směru je rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, v důsledku čehož je naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., k čemuž musel Nejvyšší správní soud přihlídnout, i kdyby tato vada nebyla výslovně namítnuta, jak vyplývá z § 109 odst. 4 téhož zákona.

[26] Nejvyšší správní soud se naopak nemohl zabývat druhou kasační námitkou, podle níž mělo k odvolání stěžovatele z dosavadního služebního místa dojít *ex lege* ke dni jeho zrušení, tedy k 17. 5. 2016, a proto tím, že jej služební funkcionářka odvolala dne 16. 5. 2016, rovněž porušila zákon. Tuto námitku, jež odpovídá důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., totiž stěžovatel poprvé uplatnil až v kasační stížnosti, ačkoliv tak mohl učinit již v řízení před městským soudem, a proto je nutné ji podle § 104 odst. 4 s. ř. s. považovat za nepřipustnou.

IV. Závěr

[27] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž podle odstavce čtvrtého téhož ustanovení bude vázán právním názorem vysloveným v tomto zrušovacím rozhodnutí. V dalším řízení se tedy městský soud bude řádně zabývat i žalobní námitkou, že služební funkcionáři v dostatečném rozsahu nezjišťovali existenci jiných služebních míst, na které by mohl být stěžovatel nově ustanoven namísto jeho zařazení do zálohy, a to včetně její precizace v dalších podáních učiněných po uplynutí lhůty pro podání žaloby.

[28] Městský soud přitom bude jako s žalovaným jednat s ministrem vnitra, neboť v řízení o žalobě proti rozhodnutí služebního funkcionáře ve věcech služebního poměru je podle § 69 s. ř. s. žalovaným správním orgánem služební funkcionář, který ve věci rozhodl v posledním stupni (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2018, č. j. 1 As 110/2019 - 37).

[29] Městský soud v dalším řízení rozhodne podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti.

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

V Brně dne 29. června 2021

pokračování

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu