



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Štěpána Výborného a soudců Karly Cháberové a Jana Kratochvíla ve věci

žalobkyně: **Ing. J. Ch. Ph.D.**
bytem X
zastoupena Odborovým svazem státních orgánů a organizací
Senovážné náměstí 978/23, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **náměstek ministra vnitra pro státní službu**
sídlem Jindřišská 967/34, 110 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 3. 2021, č. j. MV-144338-6/SR-2020,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

státního tajemníka v Ministerstvu zahraničních věcí (dále jen „služební orgán“) ze dne 16. 12. 2020 č. j. 453497/2020-OSPV (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyně jako státní zaměstnankyně zařazena mimo výkon služby podle § 62 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „služební zákon“), současně jí byl snížen plat na 80 % původního platu.

2. Žalobkyně byla přijata do pracovního poměru na dobu neurčitou v Ministerstvu zahraničních věcí dne 15. 10. 1993. Slib státního zaměstnance podle služebního zákona složila dne 16. 7. 2015, tehdy jako nově ustanovená zástupkyně velvyslance v jihokorejském Soulu. Dohodou o době vyslání ze dne 8. 10. 2018 byla vyslána k dlouhodobému výkonu služby v zahraničí na 4 roky na Velvyslanectví České republiky v marockém Rabatu, a to ode dne 11. 10. 2018, nejdéle do 31. 12. 2022.
3. Ke dni 15. 12. 2019 byla žalobkyně ze služebního místa v Maroku převedena zpět do České republiky. I přes své opakované žádosti v Maroku i po návratu do ČR zprvu neobdržela rozhodnutí služebního orgánu o převedení, ani jí nebyl sdělen důvod převedení. Až po řadě urgencí obdržela dne 9. 1. 2020 rozhodnutí č. j. 453605/2019-OSPV ze dne 9. 12. 2019 o zařazení na překlenovací služební místo DZ.7018. Maximální jednoletá lhůta pro zařazení na překlenovací služební místo ve smyslu § 36 odst. 4 zákona č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zahraniční službě“) měla uplynout dne 15. 12. 2020.
4. O zařazení žalobkyně mimo výkon služby z organizačních důvodů rozhodl služební orgán prvně rozhodnutím ze dne 20. 7. 2020, č. j. 449253/2020-OSPV, a to s odůvodněním, že žalobkyně přestala splňovat požadavek podle § 25 odst. 5 písm. b) zákona o státní službě. Tedy proto, že pozbyla způsobilost mít přístup k utajovaným informacím a současně nebylo možné ji převést na jiné služební místo. Proti tomuto rozhodnutí žalobkyně podala dne 4. 8. 2020 odvolání. Odvolací orgán toto rozhodnutí zrušil dne 25. 9. 2020, neboť činnost na překlenovacím služebním místě mohla žalobkyně vykonávat i bez požadované způsobilosti mít přístup k utajovaným informacím. Služební orgán následně dne 8. 12. 2020 řízení o zařazení žalobkyně mimo výkon služby zastavil dle § 66 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).
5. Dne 16. 12. 2020 byla žalobkyně prvostupňovým rozhodnutím (opět) zařazena mimo výkon služby z organizačních důvodů s odůvodněním, že dne 15. 12. 2020 uplynula maximální doba, po kterou mohla být žalobkyně zařazena na překlenovacím služebním místě. Nastal tedy důvod k jejímu převedení na jiné služební místo podle § 61 odst. 1 písm. d) služebního zákona. Zároveň pro ni nebylo nalezeno žádné jiné vhodné služební místo, na které by ji bylo možné převést. Ze systematiky uvedené v příloze č. 1 předpisu služebního orgánu č. 3/2019, ve znění pozdějších změn, vyplynulo, že pro všechna služební místa na Ministerstvu zahraničních věcí bylo požadováno osvědčení fyzické osoby k seznamování se s utajovanými informacemi minimálně pro stupeň Důvěrné. Žalobkyně však tuto podmínku nesplňovala. Ani v rámci jiného služebního úřadu nebylo podle státního tajemníka pro žalobkyni nalezeno vhodné místo (státní tajemník oslovil státní tajemníky jiných ministerstev a Úřadu vlády dopisem ze dne 10. 12. 2020, ke dni vydání rozhodnutí obdržel pouze negativní odpovědi ze dvou ministerstev), s výjimkou jedné pozice v rámci Úřadu vlády. Úřad vlády však s převedením žalobkyně na danou pozici nesouhlasil, neboť podle něj neodpovídalo kvalifikaci žalobkyně jakožto kariérní diplomatky. Přesto byla žalobkyně informována o možnosti přihlásit se do příslušného výběrového řízení správou ze dne 11. 12. 2020.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

6. Žalobkyně se proti prvostupňovému rozhodnutí odvolala, neboť podle ní bylo vydáno na podkladě nedostatečně zjištěného skutkového stavu a je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Služební orgán podle ní dostatečně a včas nevyhodnotil existenci nebo neexistenci služebního místa vhodného pro převedení žalobkyně. Rozhodnutí je navíc odůvodněno mylnými informacemi. Podle žalobkyně jejím převedením došlo k významnému oslabení zastupitelského úřadu v Rabatu. Dále rozhodnutí uvádí, že žalobkyně byla zařazena na překlenovací služební místo „*se svým souhlasem*“, ačkoliv žalobkyně k převedení svůj souhlas nedala, služební orgán ji za tímto účelem neoslovil, o zařazení byla po svém návratu do České republiky pouze informována. Nikdo z vedoucích pracovníků žalobkyni nepřijal, neměla ani možnost hovořit o dění na velvyslanectví v Rabatu. Dále žalobkyně připomněla předchozí zrušovací rozhodnutí žalovaného, ve kterém stálo uvedeno, že „*musí být účastníkem před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí*“, avšak služební orgán žalobkyni nikdy neumožnil se k podkladům vyjádřit. Žalobkyně také připomněla, že s ní služební orgán nejednal profesionálně ohledně jejího služebního hodnocení z ledna 2020. Žalobkyně se domnívá, že prvostupňové rozhodnutí je dalším krokem ve snaze ukončit její služební poměr. V odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí žalobkyně dále uvedla, že služební orgán měl zohlednit, že o vydání nového osvědčení způsobilosti seznamovat se s utajovanými informacemi požádala již dne 16. 12. 2019, tedy v dostatečném časovém předstihu před uplynutím platnosti dosavadního osvědčení. Žalobkyně v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí dále podrobně popsala okolnosti, které provázely řízení o prověrce před Národním bezpečnostním úřadem (dále jen „NBÚ“).
7. Žalovaný odvolání žalobkyně napadeným rozhodnutím zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
8. Žalovaný zdůraznil, že žalobkyně byla prvostupňovým rozhodnutím zařazena mimo výkon služby proto, že uplynula maximální přípustná doba, po kterou mohla setrvat na překlenovacím služebním místě. Nikoliv pro ztrátu způsobilosti seznamovat se s utajovanými skutečnostmi. Tvrzeními žalobkyně vztahujícími se k průběhu řízení před NBÚ se žalovaný nezabýval, neboť je nepovažoval za relevantní pro projednávanou věc; nadto žalovaný není povolán přezkoumávat řízení před NBÚ. Co se týče připomínek odborového svazu, ty podle žalovaného služební orgán nemusel vypořádávat, zákon předepisuje toliko povinné *projednání* rozhodnutí s odbory, což služební orgán splnil. Tvrzení žalobkyně o cílené snaze služebního orgánu dosáhnout skončení jejího služebního poměru označil za spekulativní a blíže se jimi nezabýval. K námitce, že žalobkyně nedostala prostor k vyjádření se k podkladům rozhodnutí, uvedl, že rozhodnutí bylo vydáno jako první úkon v řízení, kdy seznámení se s podklady rozhodnutí není před jeho vydáním vyžadováno.
9. K námitce nedostatečné důraznosti při vyhledávání nového vhodného služebního místa pro žalobkyni žalovaný připustil dílčí pochybení služebního orgánu. Ten totiž vyhledával pouze takové pozice u jiných státních úřadů (mimo Ministerstvo zahraničních věcí), na které již bylo vypsáno výběrové řízení. Toto pochybení však služební orgán zhojil tím, že se před vydáním prvostupňového rozhodnutí na volné vhodné pozice pro žalobkyni písemně dotázal ostatních státních tajemníků.

II. Obsah žaloby

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

10. Žalobkyně v žalobě především rekapituluje události předcházející jejímu převedení do České republiky a proces vedoucí k získání nového osvědčení o způsobilosti seznamovat se s utajovanými skutečnostmi před NBÚ. Zejména poukazuje na průtahy, které v řízení před NBÚ nastaly. Žalobkyně je přesvědčena, že žalovaný (potažmo služební orgán) měli nestandardní průběh řízení před NBÚ v napadeném i prvostupňovém rozhodnutí náležitě zohlednit. Pokud tak neučinili, nerozhodli na základě řádně zjištěného skutkového stavu.
11. Podle žalobkyně měli služební orgán i žalovaný zohlednit, že řízení o vydání osvědčení před NBÚ v době jejich rozhodování dosud nebylo skončeno, žalobkyně o prověrku požádala s dostatečným časovým předstihem, žádost nebyla zamítnuta. Žalobkyně se domnívá, že jí služební orgán neposkytl stejné možnosti, jaké by měly jiné osoby, pokud by vypršela platnost jejich osvědčení o bezpečnostní způsobilosti a řízení o jejich nové žádosti nebylo skončeno, ačkoli by jejich situaci bylo možné považovat za srovnatelnou se situací žalobkyně. Příčinou tohoto rozdílného zacházení jsou přitom podle žalobkyně spory ohledně víz pro marocké žadatele stehdejší velvyslancem Lorencem, které v žalobě podrobně popisuje. Velvyslanec po ní, jakožto po konzulce, měl požadovat vydávání víz neproověřeným osobám, které nesplňovaly náležitosti Vízového kodexu a které byly migračním rizikem z hlediska ekonomické migrace i bezpečnostní hrozbou. Nestandardní požadavek velvyslance řešila žalobkyně postupně s cizineckou policií, Ministerstvem zahraničních věcí, státním zastupitelstvím i Národní centrálou proti organizovanému zločinu. Domnívá se, že spory ohledně víz pro marocké žadatele vedly k tomu, že služební orgán neposkytl žalobkyni stejné možnosti, jaké by měly jiné osoby, pokud by vypršela platnost jejich osvědčení o bezpečnostní způsobilosti a řízení o jejich žádosti o prověrku zatím nebylo skončeno.
12. Služební orgán i žalovaný vyšli ve svých rozhodnutích z právního názoru, dle kterého nelze na služební místo, na kterém je vyžadováno platné osvědčení, převést státního zaměstnance, jehož osvědčení pozbylo platnosti, protože služba na takovém místě pro něj není vhodná. Žalobkyně s takovým výkladem nesouhlasí. Zákon kritéria vhodnosti neupravuje, je tedy nutno vycházet z Metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 2/2019, kterým se stanoví podrobnosti ke změnám služebního poměru (dále jen „Metodický pokyn č. 2/2019“). Ten ve svém čl. 63 uvádí kritéria vhodnosti jen příkladmo. Dále z čl. 56 odst. 4 tohoto pokynu (pro obdobné situace) vyplývá, že *„Pokud to zajištění řádného výkonu služby umožňuje a státní zaměstnanec doloží, že podal žádost o vydání nového osvědčení, lze akceptovat postup, kdy státní zaměstnanec setrvá na svém dosavadním služebním místě a převeden bude až tehdy, pokud žádost jím podaná bude následně Národním bezpečnostním úřadem zamítnuta.“*
13. Podobně také u osob nově přijímaných do služebního poměru není bezpodmínečně trváno na tom, aby při práci na služebním místě vyžadujícím patřičné osvědčení od NBÚ již byli držiteli tohoto osvědčení. Taková osoba může být na služební místo zařazena i tehdy, pokud pouze požádala o vydání osvědčení příslušného stupně utajení, a to do doby vyřízení její žádosti. Tato skutečnost rovněž nevyplývá přímo ze zákona, nýbrž až z aplikační praxe potvrzené Metodickým pokynem náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 1/2019, kterým se stanoví podrobnosti k provádění výběrových řízení (dále jen Metodický pokyn č. 1/2019“), viz jeho čl. 16 odst. 4. Pokud tedy služební orgán ani žalovaný nezacházeli s žalobkyní stejně jako s jinými zaměstnanci v obdobných případech, došlo tím k porušení zákazu diskriminace (viz § 98 zákona o státní službě, respektive § 16 a 17 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

práce“). Žalobkyně v této souvislosti namítá porušení základních zásad činnosti správních orgánů stanovených v § 2 odst. 3 a odst. 4 správního řádu.

14. Žalobkyně navrhuje zrušení jak napadeného, tak i prvostupňového rozhodnutí.

III. Vyjádření žalovaného

15. Žalovaný zdůraznil, že důvodem rozhodnutí o zařazení žalobkyně mimo výkon služby z organizačních důvodů bylo uplynutí maximální možné doby, na kterou mohla být žalobkyně zařazena na překlenovacím služebním místě DZ.7018 podle zákona o zahraniční službě. Tedy nikoliv nedostatek způsobilosti seznamovat se s utajovanými informacemi, ačkoliv většinu textu žaloby věnovala žalobkyně právě popisu procesu získání příslušné prověrky u NBÚ. Okolnosti týkající se předmětného bezpečnostního řízení ve věci žádosti žalobkyně proto nemohou být důvodem pro zrušení prvostupňového rozhodnutí.
16. Pro přezkum prvostupňového i napadeného rozhodnutí nejsou určující ani okolnosti, které dle žalobkyně vedly k ukončení jejího vyslání k výkonu služby v zahraničí na Velvyslanectví České republiky v Rabatu. Tyto skutečnosti nesouvisí se skutečností, že uplynula maximální doba, po kterou mohla být žalobkyně dle zákona o zahraniční službě zařazena na překlenovacím služebním místě. Relevantními by mohly být pouze v případě přezkumu rozhodnutí o zařazení žalobkyně na překlenovací služební místo DZ.7018.
17. Dle názoru žalovaného nemohl služební orgán žalobkyni převést na služební místo se stanoveným požadavkem způsobilosti mít přístup k utajovaným informacím dle § 25 odst. 5 písm. b) zákona o státní službě. Žalobkyní odkazovaná výjimka pro žadatele ve výběrových řízeních vyplývá přímo z § 27 odst. 1 zákona o státní službě, pro převody státních zaměstnanců však zákon podobnou výjimku nestanoví.
18. Na výše uvedeném nic nemění ani to, že se v některých případech umožňuje zaměstnancům setrvat na jejich služebních místech po vypršení platnosti jejich osvědčení pro příslušný stupeň utajení. Jedná se pouze o možnost služebního orgánu, který musí rozhodnout na základě vlastní úvahy, zda dočasná absence osvědčení nemůže ohrozit řádný výkon služby. Nelze však dovodit povinnost služebního orgánu zaměstnance na takovém místě ponechat, případně povinnost služebního orgánu zaměstnance na takové místo převést. Předně se však taková úvaha týká situace, kdy služební orgán rozhoduje o možném setrvání zaměstnance na dosavadním místě po vypršení platnosti osvědčení [tj. § 61 odst. 1 písm. e) služebního zákona]. V případě žalobkyně však nastal jiný důvod pro převedení, a sice uplynutí doby, po kterou mohla být ponechána na překlenovacím místě [tj. § 61 odst. 1 písm. d) služebního zákona] – služební orgán měl povinnost rozhodnout o jejím převedení na jiné vhodné služební místo, pro které žalobkyně splňovala všechny zákonné požadavky, a pokud takové vhodné místo nenašel, musel rozhodnout o zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů, což učinil.
19. Žalovaný vylučuje, že by s žalobkyní bylo zacházeno diskriminačním způsobem. Žalovanému není známo, že by s jiným státním zaměstnancem v obdobné situaci, v jaké se nacházela žalobkyně, bylo zacházeno rozdílně. Příklad žalobkyně ani není obdobný k situacím, o kterých to dovozuje v žalobě s odkazem na metodické pokyny žalovaného.
20. Žalovaný dále doplnil, že je mu z úřední činnosti známo, že žalobkyni nakonec bylo dne 10. 6. 2021 vydáno osvědčení fyzické osoby o způsobilosti mít přístup k utajovaným informacím. Tato skutečnost však není relevantní ve vztahu k přezkumu napadeného rozhodnutí, ani přezkumu prvostupňového rozhodnutí. Relevantní může být ve vztahu

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

k přezkumu rozhodnutí služebního orgánu o skončení služebního poměru žalobkyně, respektive ve vztahu k úvaze, zda byly naplněny podmínky pro vydání rozhodnutí o skončení služebního poměru pro marné uplynutí doby 6 měsíců zařazení žalobkyně mimo výkon služby z organizačních důvodů podle § 72 odst. 1 písm. d) služebního zákona. Takové rozhodnutí vydal služební orgán dne 11. 6. 2021 (č. j. 448292-2/2021-OSPV), žalobkyně jej napadla odvoláním.

IV. Replika žalobkyně

21. Žalobkyně nesouhlasí s tvrzením, že by okolnosti předcházející celé situaci a vedoucí k převedení žalobkyně z Rabatu na překlenovací místo do České republiky měly být irelevantní pro přezkum prvostupňového orgánu. Z žalobkyní předložených dokumentů vyplývá, že služební orgán postupoval po celou dobu (tedy včetně vydání prvostupňového rozhodnutí) s cílem ukončit služební poměr žalobkyně. A to zejména tím, že činil takové kroky, aby co nejvíce zdržel řízení o žádosti žalobkyně u NBÚ, a tím eliminoval možnost, že pro ni bude nalezeno vhodné služební místo, na které by mohla být zařazena.
22. K tvrzení žalovaného, že žalobkyně mohla výše uvedené okolnosti předcházející vydání napadeného rozhodnutí namítat v rámci přezkumu rozhodnutí o zařazení na překlenovací služební místo, žalobkyně uvedla, že proti danému rozhodnutí neměla faktickou možnost se odvolat. Rozhodnutí obdržela se zpožděním až 9. 1. 2020 a neměla k dispozici relevantní informace a písemnosti, přestože o ně žádala. V té době jí ještě nebyl patrný záměr Ministerstva zahraničních věcí dospět k ukončení jejího služebního poměru (nejprve izolací žalobkyně záměrným nepřidělováním práce a kanceláře na překlenovacím služební místě, ovlivňování délky a výsledku řízení o udělení bezpečnostní prověrky), relevantní informace získala až 7. a 19. 5. 2021 na NBÚ. Nadto byla žalobkyně pracovníci personálního odboru při převzetí rozhodnutí o zařazení na překlenovací místo informována, že jde o běžné „dočasné zařazení“ a po absolvování výběrových řízení bude řádně zařazena jako ostatní diplomaté, kteří se právě vracejí ze zahraniční služby.
23. Žalobkyně rozporuje výklad § 61 odst. 1 písm. d) služebního zákona, jak jej predestřel žalovaný. Ani v tomto ustanovení nestojí psáno, že *vhodným služebním místem* je výhradně takové, na které jsou v okamžiku zařazení splněny veškeré zákonné podmínky. Kritéria vhodnosti posuzuje služební orgán dle své úvahy, měl tedy prostor k použití analogie, načež mohl dospět k závěru, že podmínku bezpečnostní způsobilosti může mít u žalobkyně za splněnou do doby případného zamítavého rozhodnutí NBÚ. Pokud služební orgán měl možnost postupovat k žalobkyni vstřícně a neučinil tak, rozhodl v rozporu s ustanoveními služebního zákona i správního řádu.

V. Duplika žalovaného a triplika žalobkyně

24. Žalovaný zopakoval, že okolnosti, které vedly k pozdějšímu vydání rozhodnutí NBÚ a k ukončení jejího vyslání k výkonu služby v Maroku nemohou mít vliv na zákonnost rozhodnutí služebního orgánu o zařazení žalobkyně mimo výkon služby z organizačních důvodů. Služební orgán o něm musel rozhodnout, neboť doba možného setrvání na překlenovacím místě uplynula, aniž by došlo k nalezení vhodného služebního místa pro žalobkyni.
25. Žalovaný dále zdůraznil, že skončení služebního poměru žalobkyně není předmětem tohoto soudního řízení, neboť o něm rozhodl služební orgán dne 11. 6. 2021. Žalovaný však rozhodnutí služebního orgánu zrušil a řízení zastavil rozhodnutím ze dne 21. 9. 2021, č. j.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

MV-122442-4/SSR-2021. Řízení bylo podle žalovaného zatíženo podstatnými vadami. Kromě formálních vad rozhodnutí služebního orgánu ze dne 11. 6. 2021 vyčetl žalovaný služebnímu orgánu, že nevyhledával vhodná volná služební místa pro převedení žalobkyně po celou zákonem stanovenou dobu zařazení mimo výkon služby a zároveň vyhledával vhodná volná služební místa pouze ze služebních míst, na která již bylo vyhlášeno výběrové řízení. Služební orgán tak nezjistil skutkový stav v náležitém rozsahu.

26. Žalobkyně ve vyjádření k duplice žalovaného připustila, že služební orgán musel rozhodnout o zařazení žalobkyně mimo výkon služby vzhledem k uplynutí lhůty pro zařazení na překlenovací místo. Zdůraznila však, že k uplynutí lhůty vedla záměrná činnost služebního úřadu poškozující žalobkyni zejména v řízení před NBÚ. O tom například svědčí skutečnost, že v květnu roku 2021 NBÚ umožnil žalobkyni nahlédnutí do spisu, který obsahoval řadu dokumentů, které žalobkyni opakovaně odmítal poskytnout služební orgán. Poté, co žalobkyně zaslala ke všem dokumentům své vyjádření, byla jí prověrka na stupeň Tajné udělena.
27. Žalobkyně dále zdůraznila, že k ní služební orgán přistupoval diskriminačně. Odmítal s ní komunikovat po celou dobu od návratu z Maroka (od 15. 12. 2019) a neumožňoval jí přístup k informacím o vnitřních výběrových řízeních, a to i v době, kdy ještě měla platné osvědčení o způsobilosti seznamovat se s utajenými skutečnostmi na stupeň Tajné (do 2. 7. 2000).
28. Pokud jde o názor žalovaného, že žalobkyně mohla podat blanketní odvolání a doplnit ho po nahlédnutí do spisu, žalobkyně uvedla, že to nebylo možné. V jejím osobním spisu žádné informace o jejím odvolání z Rabatu nebyly. Všechny materiály byly a jsou uloženy na různých odborech služebního orgánu a pod různým stupněm utajení, žalobkyně k nim neměla a nemá přístup. O seznámení s materiály a možnost vyjádření žalobkyně žádala opakovaně, nebylo jí to umožněno. K materiálům se dostala až v květnu 2021 na NBÚ, přičemž je považuje za manipulativně zpracované, což podrobněji popsala ve svých předchozích podáních.

VI. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

29. Soud o věci rozhodl bez nařízení ústního jednání postupem podle § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“), neboť účastníci s takovým postupem soudu souhlasili.
30. Podle § 61 odst. 1 písm. d) služebního zákona se státní zaměstnanec převede na jiné služební místo, nemůže-li vykonávat službu na dosavadním služebním místě *„v důsledku uplynutí doby, na kterou byl státní zaměstnanec zařazen na služební místo nebo jmenován na služební místo představeného na dobu určitou, aniž by současně skončil jeho služební poměr.“*
31. Podle § 61 odst. 1 písm. e) služebního zákona se státní zaměstnanec převede na jiné služební místo také tehdy, nemůže-li vykonávat službu na dosavadním služebním místě z důvodu, že přestal splňovat požadavek podle § 25 odst. 5 písm. b) téhož zákona, tedy *„požadavek způsobilosti mít přístup k utajovaným informacím podle právního předpisu upravujícího ochranu utajovaných informací.“*
32. Podle § 36 odst. 1 zákona o zahraniční službě *„Před vysláním nebo po ukončení vyslání k výkonu služby nebo práce v zahraničí se státní zaměstnanec nebo zaměstnanec v ministerstvu zařadí na překlenovací služební nebo pracovní místo, je-li to nezbytné k zajištění plynulého střídání výkonu služby nebo práce v ústředí a v zahraničí.“*

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

33. Podle § 36 odst. 4 zákona o zahraniční službě lze státního zaměstnance „zařadit na překlenovací služební místo nejdéle na dobu 1 roku; po uplynutí této doby se státní zaměstnanec zařadí mimo výkon služby z organizačních důvodů.“
34. Podle § 62 odst. 1 služebního zákona: „Nemůže-li být státní zaměstnanec v případech uvedených v § 61 odst. 1 písm. b) až h) nebo § 61 odst. 2 písm. b) převeden na jiné služební místo, protože žádné vhodné není volné, (...) zařadí se mimo výkon služby, nejdéle však na 6 měsíců.“ Podle odst. 2 téhož ustanovení činí plat státního zaměstnance ode dne zařazení mimo výkon služby 80 % měsíčního platu.
35. Podle § 3 správního řádu „Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.“
36. Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního vychází soud při přezkoumávání rozhodnutí „ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.“ Podle odst. 2 téhož ustanovení „Soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá 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.“
37. Podle § 23 odst. 2 služebního zákona „Na přijetí do služebního poměru, zařazení na služební místo a na jmenování na služební místo představeného není nárok.“
38. Soud na úvod zdůrazňuje, že žalobkyně byla vydáním prvostupňového rozhodnutí převedena mimo výkon služby z důvodu podle § 61 odst. 1 písm. d) služebního zákona, tedy z důvodu uplynutí maximální možné doby, na kterou mohla být zařazena na překlenovacím služebním místě, kterou je podle § 36 odst. 4 zákona o zahraniční službě jeden rok, přičemž žalobkyni nebylo možné převést na jiné služební místo (§ 62 odst. 1 služebního zákona). Právním důvodem převedení žalobkyně mimo výkon služby tedy nebyla ztráta způsobilosti seznamovat se s utajovanými skutečnostmi ve smyslu § 61 odst. 1 písm. e) služebního zákona. Na tu lze nahlížet toliko jako na faktický důvod, pro který služební orgán pro žalobkyni nenalezl jiné vhodné služební místo, na které by ji mohl převést z překlenovacího místa.
39. Soud dále konstatuje mezi účastníky nespornou skutečnost, že maximální doba pro možné setrvání žalobkyně na překlenovacím místě dle § 36 odst. 4 zákona o zahraniční službě ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí již uplynula. Z žalobních tvrzení ani ze správního spisu nevyplývá, že by nastala skutečnost, pro kterou by došlo k přerušení, respektive ke stavení doby podle § 36 odst. 4 zákona o zahraniční službě (možné důvody jsou vyjmenovány taxativně v § 36 odst. 6 téhož zákona). Z toho soud odvozuje, že první podmínka pro převedení žalobkyně mimo výkon služby (uplynutí času) byla splněna. Dále tedy soudu zbývá určit, zda byla splněna i druhá podmínka pro převedení mimo výkon služby, a sice že žalobkyni nebylo možno převést na jiné služební místo.
40. Žalovaný i služební orgán vyšli z předpokladu, že žalobkyni nebylo možné převést na jinou pozici v rámci Ministerstva zahraničních věcí, neboť na všech volných místech u tohoto ministerstva bylo vyžadováno osvědčení o způsobilosti seznamovat se s utajovanými skutečnostmi ve stupni Důvěrné. Práci v rámci daného ministerstva žalobkyně jednoznačně preferovala, jak uvedla například v odvolání proti prvostupňovému

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

rozhodnutí. Žalobkyně nerozporuje ani skutečnost, že Ministerstvo zahraničních věcí pro všechna služební místa, která se v rozhodné době uvolnila, předepisovalo požadavek osvědčení způsobilosti seznamovat se s utajenými skutečnostmi ve stupni Důvěrné, o které žalobkyně sice zažádala, ale získala jej až po vydání napadeného rozhodnutí (přesněji pro stupeň Tajné). Trvá však na tom, že podmínka disponovat osvědčením od NBÚ není obecně nepřekročitelná a že ji měl služební orgán žalobkyni prominout, analogicky k obdobným situacím, kdy se státním zaměstnancům taková podmínka dočasně odpouští.

41. Žalobkyně se předně dovolává čl. 56 odst. 4 Metodického pokynu č. 2/2019, podle kterého *„Pokud to zajištění řádného výkonu služby umožňuje a státní zaměstnanec doloží, že podal žádost o vydání nového osvědčení, lze akceptovat postup, kdy státní zaměstnanec setrvává na svém dosavadním služebním místě a převeden bude až tehdy, pokud žádost jím podaná bude následně Národním bezpečnostním úřadem zamítnuta“* (pozn.: zvýrazněno soudem). Argumentaci tímto článkem metodického pokynu však soud nepovažuje za přílehlavou. Článek 56 je nadepsán *„převedení z důvodu neplnění požadavku způsobilosti mít přístup k utajovaným informacím“*. Jak ale soud uvedl již výše, žalobkyně v nyní posuzované věci nebyla převedena mimo výkon služby *„z důvodu neplnění požadavku způsobilosti mít přístup k utajovaným informacím“*. Prvostupňové a napadené rozhodnutí nadto řeší (ne)možnost setrvání žalobkyně na překlenovacím služebním místě, na kterém způsobilost seznamovat se s utajovanými informacemi vůbec není vyžadována. Analogická aplikace citovaného článku 56 Metodického pokynu č. 2/2019 by tak pro žalobkyni byla bezpředmětná. Žalobkyni by nezaručila další možnost setrvání na překlenovacím místě, tedy neodůvodňovala by změnu výroku napadeného rozhodnutí. Soud proto souhlasí se žalovaným, že citovaný článek Metodického pokynu 2/2019 upravuje natolik rozdílnou situaci, že jej na případ žalobkyně není možno použít.
42. Dále soud posoudil, zda mohl služební orgán umístit žalobkyni na služební místo bez požadovaného osvědčení za použití analogie s případy uchazečů o přijetí do služebního poměru, jak je popisuje Metodický pokyn 1/2019 v článku 16 odst. 4, dle kterého: *„Jedná-li se o služební místo s požadavkem způsobilosti mít přístup k utajovaným informacím stupně utajení **Důvěrné, Tajné nebo Přísně tajné**, lze s ohledem na lhůty uvedené v § 117 zákona o ochraně utajovaných informací akceptovat přijetí žadatele do služebního poměru a zařazení na služební místo nebo jmenování na služební místo představeného, **pokud žadatel doloží, že před vydáním rozhodnutí o přijetí do služebního poměru a zařazení na služební místo nebo jmenování na služební místo představeného podal žádost o vydání osvědčení** fyzické osoby příslušného stupně utajení. K tomu, aby konkrétní žadatel **v přiměřené lhůtě, kterou mu služební orgán poskytne**, podal žádost o vydání osvědčení, bude **služebním orgánem žadatel vyzván až poté, co o něm bude jako o nejvhodnějším žadateli uzavřena dohoda mezi bezprostředně nadřízeným představeným a služebním orgánem, ale ještě předtím, než bude vydáno rozhodnutí o přijetí do služebního poměru a zařazení nebo jmenování na služební místo. Dohoda mezi bezprostředně nadřízeným představeným a služebním orgánem bude v tomto případě obsahovat podmínku, že dohoda vstoupí v účinnost za předpokladu, že žadatel v poskytnuté lhůtě podá žádost o vydání osvědčení. Pokud žadatel ve lhůtě poskytnuté služebním orgánem žádost o vydání osvědčení nepodá, služební orgán rozhodnutí o zařazení nebo jmenování na služební místo nevydá a žadatele o tom vyrozumí. V takovém případě je možno uzavřít dohodu o dalším z úspěšných žadatelů. Pokud bude žádost o vydání osvědčení následně Národním bezpečnostním úřadem zamítnuta, nastal by důvod pro převedení státního zaměstnance podle § 61 odst. 1 písm. e) ZSS, popř. pokud by došlo k zamítnutí žádosti před***

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

uplynutím zkušební doby (byla-li tato podle § 29 odst. 2 ZSS stanovena), bylo by možné zrušit státnímu zaměstnanci služební poměr ve zkušební době [§ 74 odst. 1 písm. f) ZSS].“

43. Soud souhlasí se žalovaným, že ani situace popsaná v článku 16 odst. 4 Metodického pokynu 1/2019 není obdobná k situaci žalobkyně, a tudíž ani v tomto případě není použití analogie namístě. Jednak jde o výjimku, která nevychází pouze ze samotného metodického pokynu či pouze z praxe služebního orgánu, jak tvrdí žalobkyně, nýbrž je zakotvena přímo v zákoně (srov. § 27 odst. 1 služebního zákona). Účelem postupu popsaného v citovaném článku je vyrovnaní podmínek pro uchazeče ve výběrových řízeních, aby oproti stávajícím státním zaměstnancům, již přijatým do služebního poměru, či jiným uchazečům, kteří již z minulosti disponují příslušným osvědčením, nebyli znevýhodněni takoví uchazeči, kteří osvědčení dosud nezískali. Tedy aby se rozšířil potenciální okruh uchazečů o danou pozici, čímž se zvyšuje šance na nalezení nejvhodnějšího uchazeče. Žalobkyně ovšem argumentuje v tom smyslu, že jí analogicky měla být prominuta podmínka disponovat osvědčením pro účely převedení na danou pozici mimo výběrové řízení. Z pohledu soudu se tak žalobkyně domáhá nikoliv rovného zacházení, jak uvádí v žalobě, nýbrž naopak zvýhodněného přístupu k novým pozicím, který by jí umožnil obejít nejen podmínku osvědčení bezpečnostní způsobilosti, ale také samotné výběrové řízení. Soud k tomu podotýká, že právě možnost převést státního zaměstnance na jiné služební místo bez konání výběrového řízení již sama o sobě představuje podstatné zvýhodnění státního zaměstnance před dalšími potenciálními uchazeči. Soud se proto domnívá, že nelze připustit ještě další zvýhodnění žalobkyně nad rámec zákona za použití analogie s ustanovením, které sleduje zcela opačný účel.
44. Žalovaný tedy z pohledu soudu správně dovodil, že žalobkyni nebylo možné převést na jiné služební místo v rámci Ministerstva zahraničních věcí. Neprominutí podmínky způsobilosti seznamovat se s utajovanými skutečnostmi soud nepovažuje, vzhledem k výše popsané specifičnosti případu žalované, za projev diskriminačního přístupu k žalobkyni.
45. Dále soud zkoumal oprávněnost závěru, že žalobkyni nebylo možno převést ani na místo v rámci jiného úřadu. Také v tomto ohledu se soud přiklání k výkladu žalovaného. Služební orgán neobdržel žádnou kladnou odpověď na dopis adresovaný ostatním státním tajemníkům ze dne 10. 12. 2020 č. j. 453425-1/2020-OSPV, čímž si služební orgán ověřil, že žádného vhodného volného místa pro žalobkyni v rámci jiných služebních úřadů není. V tomto ohledu je třeba mít na zřeteli, jak uvedl pátý senát zdejšího soudu v rozsudku č. j. 5 Ad 2/2018 – 93, že: „převést státního zaměstnaného na služební místo v jiném služebním úřadě je možné pouze se souhlasem tohoto jiného služebního úřadu, který nelze nijak vynucovat (viz § 162 odst. 3 služebního zákona – „Pokud se rozhodnutí služebního orgánu má týkat působnosti jiného služebního orgánu, lze ho vydat jen s jeho souhlasem.“). Pokud tedy žalobkyně argumentuje tím, že služební orgán nebyl ve vyhledávání vhodného volného místa v ostatních služebních úřadech dostatečně aktivní a důrazný, soud připomíná, že nelze jiný služební úřad nutit, aby převedl žalobkyni na volné služební místo ve své působnosti.“
46. Nad rámec výše uvedeného soud zdůrazňuje, že ze služebního zákona ani ze zákona o zahraniční službě přímo nevyplývá povinnost služebního orgánu vyvíjet po dobu, kdy se státní zaměstnanec nachází na překlenovacím služebním místě v souladu s § 36 odst. 1 zákona o zahraniční službě, konzistentní snahu o jeho umístění na jakékoliv služební místo. Lze souhlasit se žalovaným, že v tom se liší institut převedení na překlenovací místo podle § 36 zákona o zahraniční službě od institutu zařazení mimo výkon služby podle § 62 služebního zákona. Nutnost převést zaměstnance na jiné služební místo podle § 61 odst. 1 Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

písm. d) služebního zákona nastává až uplynutím doby dle § 36 odst. 4 zákona o zahraniční službě. Není-li takového místa, nastává důvod k vydání rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby. S ohledem na zásadu, že správní orgán rozhoduje dle skutkového stavu existujícího v době vydání rozhodnutí, bylo povinností služebního orgánu zjistit především to, zda existují volná vhodná služební místa pro převedení žalobkyně právě v době vydání prvostupňového rozhodnutí. Navíc bylo prvostupňové rozhodnutí vydáno jako první úkon v řízení, což služební zákon připouští jako možné (§ 165 služebního zákona). Žalovaný tak dle názoru soudu správně vyhodnotil, že pokud ve správním spise chybí podklady prokazující snahu služebního orgánu nalézt pro žalobkyni vhodné služební místo v průběhu jejího setrvávání na překlenovacím místě, nejde o porušení zásady náležitě zjistit skutkový stav ani jinou formu nezákonnosti prvostupňového rozhodnutí. V daném případě postačí, pokud ze spisu vyplývá skutečná snaha služebního orgánu najít nové vhodné místo v závěru překlenovací doby. Tu dokládá, jak bylo uvedeno výše, dopis služebního orgánu č. j. 45345-1/2020-OSPV ze dne 10. 12. 2020, adresovaný ostatním státním tajemníkům.

47. Vzhledem k výše uvedenému má soud za to, že obě zákonné podmínky pro vydání prvostupňového rozhodnutí (uplynutí času a neexistence vhodného volného místa pro převedení žalobkyně) byly v době rozhodování služebního orgánu splněny.
48. Dále soud posoudil námitku, že řízení před NBÚ trvalo nestandardně dlouho, k čemuž mohla přispět i aktivita služebního orgánu, potažmo Ministerstva zahraničních věcí, za účelem ukončení služebního poměru žalobkyně. Zde považuje soud za důležité podotknout, že řízení o vydání osvědčení o způsobilosti seznamovat se s utajovanými informacemi je správním řízením, které končí vydáním individuálního správního aktu (osvědčení), tedy aktu samostatně přezkoumatelného cestou standardních opravných prostředků, včetně správní žaloby. Právní předpisy umožňují účastníkům domáhat se také opatření proti nečinnosti, případně hájit svá práva i dalšími standardizovanými postupy. Je to tedy právě NBÚ, ke komu měla žalobkyně směřovat své úsilí a námitky stran bezpečnostního řízení. Z podání žalobkyně ostatně vyplývá, že se na NBÚ obrátila, a to úspěšně, požadované osvědčení nakonec získala.
49. Žalovaný tedy nepochybil, pokud námitky možného zneužití pravomoci služebním orgánem a s tím související tvrzení vyhodnotil jako pro dané řízení irelevantní a podrobněji je nepřezkoumával. Zákonné podmínky pro převedení žalobkyně mimo výkon služby totiž byly, jak soud vysvětlil výše, splněny. Delší setrvání žalobkyně na překlenovacím místě by bylo v rozporu se zákonem, tedy prostor pro jiné řešení dané situace, než rozhodnutím o převedení mimo výkon služby, takřka nebyl dán. Za takových podmínek lze o zneužití institutu, jehož služební orgán musel použít z úřední povinnosti, hovořit jen stěží. Námitky žalobkyně by bylo namíste uplatnit leda v řízení před NBÚ či v rámci přezkumu rozhodnutí č. j. 453605/2019-OSPV ze dne 9. 12. 2019 o zařazení na překlenovací služební místo DZ.7018, od jehož vykonatelnosti počala běžet doba podle § 36 odst. 1 zákona o zahraniční službě. Právě ke zpochybnění důvodů odvolání z velvyslanectví v Rabatu ostatně směřuje podstatná část žalobních tvrzení.
50. K tomu soud doplňuje, že nepřehlédl, že žalobkyně argumentuje faktickými důvody, pro které se proti rozhodnutí o zařazení na překlenovací místo nemohla včas bránit podáním odvolání (rozhodnutí jí nebylo doručeno, informace o možné nezákonnosti se dozvěděla až později). Dle přesvědčení soudu to však neznamená, že jí byla znemožněna jakákoliv obrana proti tomuto rozhodnutí. V úvahu připadalo podání blanketního Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

odvolání s možností pozdějšího odůvodnění, jak uvedl žalovaný. Navíc pokud žalobkyně tvrdí, že se o důvodech nezákonnosti rozhodnutí dozvěděla až s časovým odstupem či že jí bylo bráněno v přístupu k relevantním dokumentům, pak soud dodává, že žalobkyně v řízení vystupovala jako účastník řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, neboť přímo o jejích právech a povinnostech bylo rozhodováno, takže než jí bylo oznámeno rozhodnutí, nemohlo toto rozhodnutí nabýt právní moci. V případě, že by byla na rozhodnutí vyznačena doložka právní moci, bylo by toto vyznačení v rozporu se zákonem. Krom již uvedeného soud také podotýká, že v případě, kdy by vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti, přicházela by v úvahu obnova správního řízení (§ 100 a násl. správního řádu), jež může být zahájeno též z podnětu účastníka správního řízení. Žádný z těchto postupů však žalobkyně nevyužila.

51. Soud se tedy nemohl zabývat námitkami žalobkyně, které fakticky směřují proti jejímu převedení ze služebního místa v Maroku zpět do České republiky, neboť tato otázka nebyla předmětem nyní přezkoumávaného rozhodnutí. Správnímu soudu je zapovězeno přezkoumávat rozhodnutí, které bylo možné napadnout odvoláním a posléze samostatnou správní žalobou (srov. § 75 odst. 2 soudního řádu správního). Proto také zdejší soud nepovažoval za účelné provádět k příslušným žalobním tvrzením důkazy, které žalobkyně navrhovala. A pro úplnost soud doplňuje, že ze stejného důvodu žalovaný neporušil povinnost zjistit skutkový stav, o kterém nejsou důvodné pochybnosti, pokud se podrobněji nezabýval všemi tvrzeními žalobkyně. Předmětné odvolací námitky nebyly způsobilé zpochybnit zákonnost výroku prvostupňového rozhodnutí a obsahově zpochybňovaly toliko zákonnost jiných úkonů a postupů služebního orgánu.

V. Závěr

52. Žalobkyně se svými námitkami neuspěla. Jelikož v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, městský soud zamítl žalobu jako nedůvodnou.
53. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 soudního řádu správního. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému pak v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti, náhradu nákladů ani nežádal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 soudního řádu správního a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha, 15. prosince 2021

JUDr. PhDr. Štěpán Výborný, Ph.D. v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.