



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA ve věci

žalobkyně: **Ing. P. G., MBA**
trvale bytem X
zastoupená advokátem Mgr. et Mgr. Jiřím Flamem, Ph.D.
sídlem Vodičkova 729/11, 110 00 Praha

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 4. 2020, č. j. MV-29880-15/OSK-2020,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobou doručenou Krajskému soudu v Brně dne 27. 6. 2020 se žalobkyně domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 4. 2020, č. j. MV-29880-15-OSK-2020 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu (dále jen „správní orgán prvního stupně“ či „Rada ERÚ“) ze dne 17. 12. 2019, č. j. 05790-24/2015-ERU (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím bylo rozhodnuto o odvolání žalobkyně ze služebního místa představeného – ředitelka sekce regulace v ČR – Energetickém regulačním úřadu.

II. Obsah žaloby

2. Na prvním místě žalobkyně uvádí vady schválené systemizace služebních míst, konkrétně její nezákonnost a účelovost. Návrh systemizace byl žalovanému zaslán ještě před projednáním s odborovou organizací, na kterém navíc odborový orgán nedostal žádný prostor ke komentování navržených změn. Z návrhu systemizace také není zřejmé, na základě jakých podkladů byl sestaven. Návrh systemizace tak nebyl služebním orgánem zpracován zákonem požadovaným způsobem a je proto nezákonný. V důsledku této skutečnosti je nezákonná i systemizace schválená vládou, pro kterou byl návrh systemizace podkladem, a i následně provedená změna organizační struktury ERÚ schválená na základě systemizace schválené vládou. Potřeba významných organizačních změn by přitom měla být založena na objektivních skutečnostech. K ničemu takovému však nedošlo. Změna systemizace měla podle předsedy Rady ERÚ Stanislava Trávníčka vycházet zejména z požadavku Ministerstva financí na snížení celkového počtu systemizovaných míst ERÚ z tehdejších 321 na 296, tj. redukce o 25 systemizovaných míst. Z tohoto celkového počtu redukovaných systemizovaných míst mělo být 17 služebních a 8 pracovních. Výsledkem nicméně byly navrhované systemizační úpravy, které v sobě zahrnovaly zrušení 65 systemizovaných míst a vytvoření nových 40 systemizovaných míst. O tom, že se u změny systemizace ERÚ pro rok 2020 jedná pouze o účelové odstranění nepohodlných zaměstnanců, svědčí mimo jiné i to, že i při odměňování mimořádnými odměnami za mimořádné úsilí v roce 2019 to byli právě zaměstnanci, kteří jsou od 1. 1. 2020 postaveni mimo službu, komu Rada ERÚ neschválila tyto odměny, přestože jim byly navrženy. Ve vztahu k žalobkyni pak o účelovosti systemizační změny vypovídá také nezákonné udělení výtky, která byla následně vyjmuta z osobního spisu žalobkyně. Navrhovaným změnám navíc předcházela personální audit provedený Oddělením interního auditu ERÚ, který došel k naprosto opačným závěrům, než jsou prezentovány Radou ERÚ. Neexistuje žádný racionální důvod pro to, aby došlo ke zrušení sekce regulace tak, jak to navrhl a na základě schváleného návrhu systemizace i realizoval schválením změny organizační struktury ERÚ služební orgán a následnému zřízení sekce regulatorních činností a mezinárodní spolupráce s téměř totožnou náplní zajišťovaných činností. Je zřejmé, že jedinou motivací k tomuto postupu služebního orgánu byla za těchto okolností snaha služebního orgánu zrušit služební místo státní zaměstnankyně, což je v rozporu se zásadou poctivosti právního jednání, jejíž uplatnění ve správním řízení vyloučeno není (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2015, č. j. 4 As 259/2014-38).
3. Na druhém místě žalobkyně brojí proti vadám prvostupňového rozhodnutí, které je dle jejího názoru nepřezkoumatelné a nezákonné. Nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí spatřuje v tom, že návrh systemizace předložený nadřízenému služebnímu orgánu, systemizace schválená vládou ani organizační struktura ERÚ nebyly součástí shromážděného spisového materiálu, na jehož základě bylo vydáno prvostupňové

rozhodnutí, přestože to vyžaduje metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 2/2019, který je pro správní orgány závazný. Pakliže se žalovaný nevypořádal s námitkou nepřezkoumatelnosti v odvolání, je i rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné a nezákonné. Nezákonnost prvostupňového rozhodnutí žalobkyně spatřuje v nemožnosti odborové organizace projednat a zaujmout stanovisko k návrhům rozhodnutí týkajících se změn a skončení služebního poměru, jak dovozuje § 132 odst. 2 písm. c) zákona o státní službě. Nepřezkoumatelnost a nezákonnost prvostupňového rozhodnutí žalobkyně dále spatřuje ve vedení řízení o odvolání žalobkyně ze služebního místa pod sp. zn. 05790/2015-ERU, pod kterou bylo vedeno několik dalších řízení s jiným předmětem. Dále spis sp. zn. 05790/2015-ERU je zároveň osobním spisem žalobkyně, jakožto státní zaměstnankyně, který vede služební orgán již od roku 2015. Z obsahu spisového materiálu shromážděného ve spise sp. zn. 05790/2015-ERU tak v rozporu s § 50 správního řádu nelze zjistit, které podklady ve spise obsažené, jsou podklady, na jejichž základě bylo vydáno rozhodnutí, č. j. 05790-24/2015-ERU, a které poklady s tímto řízením nesouvisí. V dotčeném správním spise přitom není založen žádný protokol o provádění dokazování, ze kterého by si žalobkyně mohla učinit závěr o tom, jakými podklady byly činěny důkazy v tomto řízení, což je v rozporu s 36 odst. 3 správního řádu. Nezákonné a nepřezkoumatelné je tedy i napadené rozhodnutí, v němž se žalovaný s uvedenými vadami prvostupňového rozhodnutí nijak nevypořádal a naopak rozhodnutím jej potvrdil.

4. Na třetím místě se žalobkyně zabývá vadami napadeného rozhodnutí. Žalovaný jednal v rozporu s § 3 správního řádu, neboť si nevyžádal stanovisko odborové organizace ERÚ, zda a jakým způsobem byly podklady potřebné k sestavení systemizace s odborovou organizací projednány, neprovedl dokazování výsledkem členů odborové organizace ERÚ ani členů služebního orgánu a nedoplnil podklady o výsledky jednání mezi ním a odborovou organizací ERÚ, které jsou mu známy z jeho vlastní činnosti a interní materiál oddělení interního auditu, na který žalobkyně žalovaného upozornila. Za podklady napadeného rozhodnutí nelze považovat samotný návrh systemizace obsahující komentáře předaný služebním orgánem žalovanému, neboť ty nemohou nahradit absenci podkladů, na jejichž základě byl sestaven návrh systemizace. Ostatně podklady (návrh systemizace ERÚ předložený nadřízenému služebnímu orgánu, systemizace schválená vládou a příslušná změna organizačního řádu ERÚ) byly do spisu doplněny až v rámci odvolacího řízení, což dokazuje neodstranitelnou vadu prvostupňového rozhodnutí, které je nadto podle § 168 odst. 2 zákona o státní službě předběžně vykonatelné. Tímto postupem žalovaného byla porušena zásada dvojinstančnosti správního řízení, neboť žalobkyně již nemá možnost proti tomuto postupu žalovaného uplatnit opravný prostředek v rámci správního řízení.

III. Vyjádření žalovaného

5. K podané žalobě se žalovaný vyjádřil v podání doručeném zdejšímu soudu dne 14. 9. 2020. Obecně uvedl, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy a plně odkázal na spisový materiál a na obsah samotného napadeného rozhodnutí. Následně se vyjádřil k jednotlivým žalobním námitkám žalobkyně.
6. K nezákonnosti procesu přijetí změny systemizace shrnul, že zákon o státní službě ani jiný právní předpis nekonkretizuje, jakým způsobem má být povinnost služebního orgánu podle § 132 odst. 3 písm. a) zákona o státní službě naplněna, stejně tak nestanoví povinnost služebního orgánu k vypořádání námitek odborové organizace k návrhu systemizace.

Postup služebního orgánu v rámci projednání s odborovou organizací tak žalovaný považuje za zákonný, neboť služební orgán své povinnosti projednat návrh systemizace a související změny v organizační struktuře, dostal. K tvrzené účelovosti předmětné systemizace žalovaný dodal, že z návrhu systemizace vyplývá, že došlo k rozsáhlejší změnám a redukci více útvarů, a je tedy zřejmé, že předmětná organizační změna byla komplexnější. Dle názoru žalovaného nebyla změna účelová a zaměřená vůči žalobkyni. Pokud jde o názor žalobkyně, že žalovaný pochybil, pokud předložil neodůvodněnou systemizaci vládě ke schválení, lze opětovně, stejně jako v napadeném rozhodnutí, uvést, že součástí návrhu systemizace, který služební orgán předložil Ministerstvu vnitra dopisem, č. j. 09547-2/2019-ERU ze dne 2. 10. 2019, je v souladu s čl. 3 odst. 6 písm. b) služebního předpisu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3 ze dne 17. 3. 2017 také komentář s odůvodněním návrhu a popis původního a navrhovaného stavu. Energetický regulační úřad v návrhu předloženém Ministerstvu vnitra uvedl i změny související s nově vytvořenou sekci regulatorních činností a mezinárodní spolupráce. Dále žalovaný doplnil, že při řízení služebního úřadu musí služební orgán činit i manažerská rozhodnutí vedoucí např. ke zrušení služebních míst, neboť je odpovědný za fungování úřadu. Ona manažerská rozhodnutí vedoucí ke zrušení služebních míst (pokud má k určitým organizačním opatřením dojít) nebývají jednoduchým úkolem, tj. není vždy snadné určit, na které státní zaměstnance takové opatření dopadne a jakou měrou. Není ale důvod se domnívat, že by zrovna redukce útvarů byla cílená přímo proti osobě žalobkyně, když takové opatření se dotklo nejen sekce regulace.

7. Žalovaný částečně souhlasil s tvrzením žalobkyně, že spis vedený pod sp. zn. 05790/2015-ERU od roku 2015 v sobě zahrnuje podklady týkající se několika dalších řízení s jiným předmětem a zároveň se jedná i o osobní spis účastnice řízení, přičemž takové vedení spisu není v souladu s § 17 správního řádu. To však v daném případě nepředstavovalo takové procesní pochybení, které by mělo vliv na zákonnost rozhodnutí. Služební orgán postupoval podle § 165 zákona o státní službě a rozhodnutí o odvolání žalobkyně ze služebního místa představeného vydal jako první úkon v řízení, a neměl tedy povinnost před vydáním rozhodnutí žalobkyni vyzvat podle § 36 odst. 3 správního řádu k seznámení s podklady a vyjádření k nim. V daném případě z odůvodnění rozhodnutí služebního orgánu lze zjistit, jaké písemnosti byly relevantní při rozhodování o odvolání žalobkyně ze služebního místa představeného, neboť je na ně v odůvodnění odkazováno. Další podklady, které žalovaný v rámci odvolacího řízení do spisu doplnil a ze kterých následně při rozhodování v odvolacím řízení vycházel, byly explicitně uvedeny v protokolu o seznámení účastníka řízení s podklady pro vydání rozhodnutí, č. j. MV-29880-13/OSK-2020 ze dne 20. 2. 2020. Žalobkyni tak byl k dispozici relevantní spisový materiál, se kterým se prokazatelně seznámila.
8. Žalovaný je dále toho názoru, že absence stanoviska odborové organizace ať už k návrhu systemizace či k samotnému rozhodnutí vyplývajícimu ze zrušení služebního místa, není vadou zakládající nezákonnost či nepřezkoumatelnost rozhodnutí, neboť zákon o státní službě nestanoví, že by projednání s odborovou organizací bylo podmínkou pro vydání rozhodnutí, pouze v ustanovení § 132 odst. 2 písm. c) zákona o státní službě stanoví oprávnění odborové organizace. Vzhledem k tomu odvolací orgán nepovažoval za potřebné doplňovat v daném směru podklady pro vydání rozhodnutí. Žalovaný má za to, že v odvolacím řízení již nebylo nutné provádět dokazování, neboť není povinností žalovaného posuzovat, zda je nová organizační struktura služebního úřadu vhodná a

efektivní, resp. zda nemohla být zvolena taková změna organizační struktury, která by se méně dotkla postavení účastnice řízení. Pokud je na základě vládou schválené systemizace zrušeno služební místo představeného a tato skutečnost je promítnuta i do organizační struktury služebního úřadu (nejčastěji formou služebního předpisu), je tato skutečnost jedinou, která je rozhodná pro závěr, zda jsou naplněny důvody pro odvolání státního zaměstnance ze služebního místa představeného.

9. K ostatním námitkám žalovaný odkázal na napadené rozhodnutí.

IV. Replika žalobkyně

10. Na vyjádření žalovaného k podané žalobě reagovala žalobkyně replikou doručenou zdejšímu soudu dne 1. 10. 2020. Je přesvědčena, že v podané žalobě detailně popsala diskriminační jednání služebního orgánu a označila důkazy na podporu svých tvrzení. Dále k vedení spisu zdůraznila, že na způsobu vedení spisu správním orgánem prvního stupně, který je rozporný s právními předpisy, nic nemění ani skutečnost, že žalobkyně měla možnost seznámit se s podklady doplněnými v odvolacím řízení. Žalobkyně jako účastník řízení má jasně dané právo vyplývající z § 36 odst. 3 správního řádu seznámit se poklady, které správní orgán shromáždil pro vydání rozhodnutí, které nelze nahrazovat tím, že si z obsahu prvostupňového rozhodnutí nebo z obsahu rozhodnutí odvolacího orgánu může domýšlet, které podklady sloužily pro vydání rozhodnutí.

V. Posouzení věci krajským soudem

11. Krajský soud na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl po ústním jednání, na kterém účastníci setrvali na svých návrzích.
12. Krajský soud úvodem podotýká, že předmětem nyní projednávané věci je napadené rozhodnutí, kterým žalovaný rozhodl o odvolání žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí o jejím odvolání ze služebního místa představeného. Převedení žalobkyně na služební místo odborný rada v oddělení OZE je předmětem samostatného řízení vedeného u zdejšího soudu pod sp. zn. 31 Ad 15/2020.

I. Přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí

13. Nejdříve se krajský soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí, neboť se jedná o takovou vadu, která by, jak vyplývá ze samotného názvu, bránila věcnému přezkumu napadeného rozhodnutí, a pro kterou by bylo nutné toto rozhodnutí zrušit.
14. Žalobkyně spatřuje nepřezkoumatelnost v nevypořádání se s vadami prvostupňového rozhodnutí, které namítala ve svém odvolání, a to konkrétně absencí podkladů pro rozhodnutí ve správním spise a vedení několika správních řízení pod stejnou spisovou značkou.
15. Také v odvolání žalobkyně namítala mimo jiné nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí spočívající v absenci návrhu systemizace předloženému nadřízenému služebnímu orgánu, systemizace schválené vládou a organizační struktury jakožto

podkladů pro prvostupňové rozhodnutí ve správním spise, což je v rozporu s čl. 36 metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 2/2019, kterým se stanoví podrobnosti ke změnám služebního poměru.

16. Žalovaný se k této odvolací námitce vyjádřil na s. 15 – 16 napadeného rozhodnutí, kde mimo jiné uvedl, že „ze spisového materiálu vyplývá, že rozhodnutí o odvolání účastnice řízení ze služebního místa představeného bylo na základě § 165 zákona o státní službě vydáno jako první úkon v řízení. Skutečnost, že rozhodnutí bylo vydáno jako první úkon v řízení, pochopitelně neosvobozuje služební orgán od povinnosti mít své rozhodnutí založeno na relevantních podkladech. Současně však dle názoru odvolacího orgánu nelze doporučené postupy uvedené v Metodickém pokynu č. 2/2019 paušalizovat a chápat je jako automatickou povinnost služebního orgánu (srovnej výraz „měl by“ v čl. 36 Metodického pokynu č. 2/2019), neboť vždy je třeba vycházet z okolností konkrétního případu. V daném případě dle názoru odvolacího orgánu ze spisového materiálu vyplývá, že jeho součástí byly v době vydání napadeného rozhodnutí relevantní podklady, na základě kterých bylo možné napadené rozhodnutí vydat, zejména pak usnesení vlády č. 811 ze dne 18.11.2019, a dále usnesení č. 185/2019, na jejichž základě bylo služební místo účastnice řízení zrušeno a kterými byl služební orgán ve vztahu k rozhodování o změně služebního poměru účastnice řízení ve světle výše zmíněné judikatury Nejvyššího správního soudu vázán.“ Doplnění podkladů v odvolacím řízení žalovaný odůvodnil potřebou vzniklou až v návaznosti na námitky žalobkyně. Na závěr vypořádání odvolací námítky dodal, že jestliže prvostupňový orgán v odůvodnění „neuvedl konkrétní důvody zrušení předmětného služebního místa, nemá tato skutečnost bez dalšího vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť odůvodnění těchto změn je otázkou procesu schvalování systemizace“.
17. Z citovaného textu je zřejmé, že žalovaný se odvolací námitkou žalobkyně zabýval a napadené rozhodnutí v tomto rozsahu není nepřezkoumatelné. Ke správnosti závěrů žalovaného se soud vyjadřuje níže společně s námitkou žalobkyně týkající se absence podkladů pro vydání rozhodnutí.
18. Krajský soud taktéž ověřil přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí v obecné rovině mimo námitky žalobkyně tak, jak je povinen z úřední povinnosti, a došel k závěru, že napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné. Přistoupil proto k jeho přezkumu v rámci dalších žalobních námitek žalobkyně.

II. Soudní přezkum systemizace

19. V první části žaloby žalobkyně namítá, že schválená systemizace byla nezákonná pro vady jejího projednání s odborovou organizací a absenci uvedení podkladů, ze kterých vycházel návrh systemizace předložený vládě. Podle žalobkyně je schválená systemizace navíc účelová, neboť jejím jediným cílem bylo zrušení služebního místa žalobkyně.
20. Možností soudního přezkumu systemizace se správní soudy již zabývaly. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 10. 2019, č. j. 8 Ads 301/2018 – 45, došel k závěru, že systemizace nemůže přímo zasáhnout do práv a povinností stěžovatele. Sama o sobě tak nepředstavuje nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. ani rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. Současně však Nejvyšší správní soud uvedl, že by bylo „v rozporu s garancemi vyplývajících pro státní zaměstnance z čl. 79 odst. 2 Ústavy a z čl. 21 odst. 4 Listiny, pokud by nebylo možné přezkoumat nejen zákonnost samotného rozhodnutí ve věcech služby zasahujících do práva funkci vykonávat, ale také zákonnost kroků, které rozhodnutí ve věci služby předcházely.“

Opačný přístup by vedl k tomu, že by schválení systemizace či organizační struktury mohlo být použito pouze k tomu, aby byl státní zaměstnanec odvolán či přeložen ze zastávané funkce, aniž by pro to byly splněny jinak striktní zákonné podmínky. Například by došlo pouze ke zrušení zastávaného služebního místa, nicméně by zároveň vzniklo formálně jiné, se stejnou obsahovou náplní. Důvody vedoucí k těmto krokům by mohly být zcela zjevně protiprávní (například diskriminační). Není možné připustit, aby prostřednictvím systemizace či organizační struktury bylo možné dosahovat protiprávních cílů, byť k zásahu do práv a povinností státních zaměstnanců dojde až pozdějším úkonem, jehož obsah však bude předurčen příslušným organizačním dokumentem. Institut, který se jeví jako vhodný pro účely přezkumu systemizace či změny organizační struktury, je zakotven v § 75 odst. 2 věť druhé s. ř. s. (...) Systemizace ve spojení s organizační změnou představují závazný podklad pro další rozhodování služebních orgánů. Jak totiž vyplývá z § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě ten, kdo představeného na služební místo jmenoval, jej z tohoto služebního místa odvolá, pokud došlo ke zrušení služebního místa představeného.“ Na závěr Nejvyšší správní soud shrnul, že „systemizaci či změny organizační struktury lze považovat za závazný podklad ve smyslu § 75 odst. 2 věť druhé s. ř. s. pro rozhodování ve věcech služby. Je totiž vydáván vládou jako orgánem moci výkonné, v oblasti veřejné správy (otázka organizace státní služby), přičemž je pro orgány rozhodující ve věcech služby závazný. Z ničeho nevyplývá, že by těmito organizačními dokumenty byl vázán i soud. S ohledem na to je soud oprávněn v rámci žaloby proti rozhodnutí ve věci služby přezkoumat zákonnost těchto organizačních dokumentů.“

21. V rámci přezkumu rozhodnutí vydaného na základě systemizace služebních a pracovních míst vydávané usnesením vlády je tak možné přezkoumat také systemizaci či změnu organizační struktury, přestože se jinak nejedná o samostatně přezkoumatelné akty (srov. dále také např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2019, č. j. 2 Ads 261/2018 – 56, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2021, č. j. 3 Ads 190/2019 – 52).
22. Při přezkumu systemizace a změny organizační struktury, jako podkladových úkonů pro rozhodnutí o odvolání ze služebního místa představeného, je soud přitom oprávněn zkoumat důvody, účelnost, vhodnost a další věcné parametry zvolené organizační struktury jen ve výjimečných případech, například v souvislosti s konkrétními vážnými pochybnostmi vyvolávajícími podezření, že zvolená organizační struktura či její změna nemá sledovat legitimní zájmy (slouží k šikaně či diskriminaci) a nemá žádný rozumný důvod. Služební úřady a vláda jakožto vrcholný orgán výkonné moci mají pro uplatnění vlastní představy o podobě, efektivitě a nákladnosti organizace státní služby vytvořen široký prostor (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2021, č. j. 9 Ads 113/2020 – 55).
23. Systemizace se řídí pravidly zakotvenými v zákoně č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění účinném do 30. 4. 2020 (dále jen „zákon o státní službě“).
24. 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 konkurence (viz § 17 odst. 1 zákona o státní službě).

25. 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 (viz § 17 odst. 2 zákona o státní službě).
26. 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 (§ 17 odst. 3 zákona o státní službě).
27. Ze znění § 17 odst. 1 zákona o státní službě by se mohlo zdát, že systemizace schvalovaná vládou řeší pouze souhrnné počty služebních míst s určitými specifiky a objem prostředků na platy státních zaměstnanců pro jednotlivé služební úřady. Její dosah je však výraznější. Jak vyplývá z § 17 odst. 2 zákona o státní službě, systemizace je vypracovaná na základě návrhů služebních orgánů. Ty musí logicky vycházet již ze svých konkrétních potřeb a tudíž předběžně plánované organizační struktury, kterou musí v souladu s § 19 zpracovávat podle schválené systemizace. Jak také vyplývá z § 17 odst. 3 zákona o státní službě, vláda je oprávněna upravit v souvislosti se schvalováním systemizace organizační strukturu služebního úřadu. Svým usnesením tedy může buď podle tohoto ustanovení měnit organizační strukturu služebního úřadu, nebo nepřímo souhlasit s návrhem organizační struktury tak, jak byl předložen v rámci přípravy systemizace služebním orgánem. Jen při tomto výkladu dává smysl schválení celkových počtů služebních míst a objemu finančních prostředků v návaznosti na návrhy služebních orgánů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, č. j. 8 Ads 301/2018-60).

II. A. Zákonost procesu přijetí systemizace

28. Nejdříve se krajský soud zabýval námitkami žalobkyně mířící na nezákonnost procesu přijetí systemizace a organizační struktury, na základě které byla odvolána ze služebního místa.
29. Žalobkyně namítá, že návrh systemizace byl žalovanému zaslán ještě před projednáním s odborovou organizací, na kterém navíc odborový orgán nedostal žádný prostor ke komentování navržených změn. Z návrhu systemizace také není zřejmé, na základě jakých podkladů byl sestaven. Návrh systemizace tak nebyl služebním orgánem zpracován zákonem požadovaným způsobem a je proto nezákonný. V důsledku této skutečnosti je nezákonná i systemizace schválená vládou, pro kterou byl návrh systemizace podkladem, a i následně provedená změna organizační struktury ERÚ schválená na základě systemizace schválené vládou.
30. Z dokumentů založených do správního spisu vyplynulo, že dne 2. 10. 2019 Rada ERÚ zaslala náměstkovi ministra vnitra pro státní službu návrh roční systemizace kapitoly 349 –

Energetický regulační úřad. Přílohou tohoto dopisu, č. j. MV-29880-9/OSK-2020, byl komentář k návrhu roční systemizace ERÚ platné od 1. 1. 2020 obsahující popis rušených a nově zřizovaných míst. Celkový počet systemizovaných míst se měl snížit z 321 na 296, z toho počet míst představených snížit z 63 na 45 a ostatních služebních míst zvýšit ze 197 na 198 a počet míst vedoucích snížit z 8 na 6 a ostatních pracovních míst z 53 na 47. Návrh systemizace odpovídá vzoru ze služebního předpisu náměstka ministra vnitra pro státní službu, kterým se stanoví pravidla předkládání systemizace služebních a pracovních míst, jejích změn, úprav a aktualizací, a návrhů organizační struktury a jejích změn ve služebním úřadu č. 3/2017, ve znění služebního předpisu náměstka ministra vnitra pro státní službu, kterým se mění služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 2/2018.

31. Dne 15. 10. 2019 se konalo jednání Rady ERÚ s Odborovou organizací Energetického regulačního úřadu (dále jen „OO ERÚ“). Dle zápisu z tohoto jednání, č. j. MV-29880-10/OSK-2020, na něm předseda Rady představil návrh systemizace. Zásadní změnou podle něj mělo být podstatné zeštíhlení organizační struktury úřadu a snížení počtu představených a vedoucích zaměstnanců. Základní změnou snížení počtu sekcí z 6 na 3. Nově měly vzniknout pouze 3 klíčové sekce vykonávající kompetence úřadu a odbor správy úřady zajišťující administrativní podporu. Zápis z jednání za OO ERÚ podepsaly Ing. M. Č. a Ing. A. V. s tím, že k návrhu bude dodatečně podáno stanovisko.
32. Následovala výměna dopisů mezi Radou ERÚ a OO ERÚ.
33. Vláda České republiky vydala dne 18. 11. 2019 usnesení č. 811 k návrhu systemizace služebních a pracovních míst s účinností od 1. 1. 2020, kterým ve výroku I schválila systemizaci obsaženou v části III materiálu č. j. 1014/19 a v jejích přílohách č. 1 až 3. Celkový počet systemizovaných míst se měl snížit z 321 na 296, z toho počet míst představených snížit z 63 na 45 a ostatních služebních míst zvýšit ze 197 na 198 a počet míst vedoucích snížit z 8 na 6 a ostatních pracovních míst z 53 na 47. Celkový počet organizovaných útvarů se měl snížit z 66 na 46, z toho počet sekcí z 6 na 3, počet odborů z 18 na 10 a počet oddělení ze 42 na 33.
34. Součinnost služebního orgánu s odborovou organizací upravuje část osmá zákona o státní službě. Služební úřad je povinen informovat příslušnou odborovou organizaci o záležitostech uvedených v § 130 zákona o státní službě a projednat s ní záležitosti uvedené v § 131 zákona o státní službě. Vedle toho je podle § 132 odst. 2 zákona o státní službě odborová organizace oprávněna mimo jiné projednat a zaujmout stanovisko k podkladům potřebným k sestavení organizační struktury služebního úřadu (písm. a) citovaného ustanovení) a projednat a zaujmout stanovisko k návrhům rozhodnutí týkajících se změn a skončení služebního poměru (písm. c) citovaného ustanovení). Podle § 132 odst. 3 písm. a) zákona o státní službě je služební orgán povinen s odborovou organizací projednat návrhy ve věcech systemizace služebních úřadů, přičemž jsou služební orgány podle § 132 odst. 5 zákona o státní službě povinny zajistit, aby odborové organizace mohly vykonávat oprávnění podle tohoto zákona.
35. Projednáním se rozumí jednání mezi služebním úřadem a státními zaměstnanci, v němž mají možnost zaujmout své stanovisko k projednávané věci za účelem dosažení shody (§ 129 odst. 2 zákona o státní službě).
36. Projednání návrhů ve věcech systemizace služebních úřadů by sice mělo dílčí smysl i v případě, pokud by se jednalo pouze o projednání agregovaných počtů. Bez znalosti záměru

organizační struktury služebních úřadů by však samotná celková čísla nedávala odborové organizaci příliš prostoru pro jakoukoliv smysluplnou diskusi nad návrhem (viz již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, č. j. 8 Ads 301/2018-60). Také z toho vyplývá, že služební orgán je povinen projednat s odborovou organizací také návrh systemizace vypracovaný služebním orgánem, neboť dané organizační dokumenty se v podstatě navzájem podmiňují.

37. Ačkoli § 17 odst. 3 zákona o státní službě výslovně nezmiňuje postup spočívající v úpravě schválené systemizace, podle jeho první věty schvaluje vláda systemizaci na následující kalendářní rok. Teprve jakmile systemizace nabude účinnosti, k čemuž ovšem dochází až na počátku roku, na nějž je systemizace schvalována, uplatní se ve vztahu k ní § 18 zákona o státní službě, jenž v zásadě vylučuje provést její změny (výjimky z tohoto pravidla jsou vymezeny velmi restriktivně). Ze vztahu těchto dvou ustanovení tedy vyplývá, že se systemizace schvaluje s účinností až pro následující kalendářní rok. Pokud vláda schválí systemizaci formou několika usnesení, z nichž v pořadí první stanoví podobu systemizace a následná ji upraví, jedná se stále o stejné organizační opatření na období příštího kalendářního roku. Ustanovení § 17 odst. 3 zákona o státní službě tak nevylučuje pozdější úpravy již schválené systemizace, pokud k nim dojde do konce kalendářního roku (viz shodně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2021, č. j. 9 Ads 113/2020-55). Nejzazším časovým okamžikem, kdy lze schválit systemizaci na příští kalendářní rok, je tak 31. 12. předchozího roku.
38. Z uvedeného dle krajského soudu vyplývá nejen možnost upravit schválenou systemizaci do doby její účinnosti, ale také možnost služebních úřadů zaslat nadřízenému služebnímu úřadu nový návrh roční systemizace. V případě, že by Rada ERÚ po projednání návrhu systemizace s OO ERÚ došla k závěru, že je třeba jej upravit, mohla pozměněný návrh zaslat znovu. V projednávaném případě však nic nenásvědčuje tomu, že by měla v úmyslu tak učinit. Zásadní přitom je, že návrh systemizace byl s OO ERÚ projednán, jak vyžaduje § 132 odst. 3 písm. a) zákona o státní službě, byť se tak stalo až poté, co byl zaslán žalovanému. Dne 15. 10. 2019 proběhlo jednání, na kterém rada ERÚ představila návrh systemizace OO ERÚ. Ta měla možnost se k návrhu systemizace vyjádřit nejen na tomto jednání, ale také posléze, což ostatně učinila v rámci dopisů, které žalobkyně předložila již ke svému odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí a jsou součástí spisu.
39. Pouhá skutečnost, že Rada ERÚ zaslala návrh systemizace žalovanému dříve, než jej projednala s OO ERÚ tak nemůže založit nezákonnost procesu přijetí systemizace. Zdejší soud proto uzavírá, že způsob schválení systemizace, na kterou navazovala změna organizační struktury, odpovídá požadavkům stanoveným v zákoně o státní službě.

II. B. Legitimita cílů systemizace, její (ne)účelovost a (ne)diskriminační povaha

40. Dále se krajský soud zabýval tím, zda přijatá systemizace sledovala legitimní cíl, zda nebyla účelová a zda vůči žalobkyni nepůsobila diskriminačně. Pokud by schválená systemizace byla účelová, tedy sledovala jiný než deklarovaný cíl, jednalo by se o akt libovůle, pro který by bylo nutno považovat závazný podklad pro vydání žalobou napadeného rozhodnutí za nezákonný. Obdobně je nutno prověřit, zda přijatá systemizace vůči žalobkyni nepůsobí diskriminačně, neboť podle § 98 zákona o státní službě ve spojení s § 16 odst. 2 zákoníku práce je ve služebních vztazích zakázána jakákoliv diskriminace.

Žalobkyně totiž mimo jiné namítá, že přijatá systemizace měla za cíl odstranit „nepohodlné“ zaměstnance.

41. Z dopisu, kterým Rada ERÚ předkládala návrh systemizace žalovanému, vyplývá, že jsou jím dodrženy vládou schválené počty systemizovaných míst na rok 2020 ve výši celkem 296 míst, přičemž proti roku 2019 tak dochází ke snížení o 25 systemizovaných míst. Zároveň je dodržen vládou schválený objem prostředků, a to i za situace, kdy došlo ke zmírnění snížení počtu systemizovaných míst (z původně plánovaných 40 na 25) s podmínkou, že ERÚ nedostane žádné další finanční prostředky. Cílem systemizace tedy bylo snížení počtu systemizovaných míst. 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 personálního auditu, na který upozorňuje žalobkyně. I kdyby z personálního auditu nevyplývala potřeba snížení počtu sekcí či obecně systemizovaných míst, nebránilo by to přijetí takové systemizace, neboť případným personálním auditem a obdobnými dokumenty nebyly příslušné služební orgány vázány. Krajský soud nespatřuje žádnou 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 přijatá systemizace sledovala legitimní cíl obecně ve vztahu k redukci počtu systemizovaných míst včetně zrušení služebního místa, které zastávala žalobkyně. Nezbytnost, vhodnost a efektivita tohoto záměru je záležitostí spíše subjektivního názoru. 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.
42. Dále z navazující změny organizační struktury Energetického regulačního úřadu se mimo jiné podává, že se ruší sekce regulace včetně jednoho neobsazeného systemizovaného služebního místa ředitele sekce (ID 30037946), třída 15, obor služby 29, AJ/1, služební působiště Praha. Dále se ruší sekce analytická a mezinárodní spolupráce včetně jednoho systemizovaného služebního místa ředitele sekce (ID 30087309), třída 15, obor služby 29, AJ/1, služební působiště Praha. Naopak nově se zřizuje sekce regulačních činností a mezinárodní spolupráce, včetně jednoho systemizovaného služebního místa ředitele sekce, třída 15, obor služby 29, 33, AJ/1, služební působiště Praha, přičemž do sekce regulačních činností a mezinárodní spolupráce se zařazuje odbor regulace elektroenergetiky, odbor regulace plynárenství a odbor POZE.
43. V návrhu roční systemizace ERÚ platné od 1. 1. 2020 je jako důvod zrušení sekce regulace uvedeno, že *„změna systemizace vychází zejména z požadavku MF na snížení celkového počtu systemizovaných míst. Zároveň bylo nutné zohlednit vysoký podíl vedoucích zaměstnanců v rámci struktury ERÚ. Snahou nové systemizace bylo zároveň minimalizovat počet útvarů přímo podřízených Radě ERÚ, což přispěje k zefektivnění jednotlivých činností a zároveň umožní členům rady zabývat se nezbytnými záležitostmi odpovídající jejich funkci. Z tohoto důvodu bylo přistoupeno k systematickým změnám a redukci útvarů tam, kde to bylo vhodné*

(vzhledem k náplni práce, počtu zaměstnanců, atd.). Proto dochází vzhledem k provázanosti činností s jinou sekci ke zrušení 2 sekcí a vzniku 1 nové zahrnující společné činnosti“ (s. 24 návrhu roční systemizace ERÚ platné od 1. 1. 2020). Totéž zdůvodnění je uvedeno u zrušení sekce analytické a mezinárodní spolupráce (s. 25 návrhu roční systemizace ERÚ platné od 1. 1. 2020). Ke vzniku nové sekce regulačních činností a mezinárodní spolupráce pak má dojít spojením „dřívějších sekcí regulace a analytické a mezinárodní spolupráce s cílem snížit počty představených a propojit úzce související agendy a činnosti, nová sekce je jedním ze 3 pilířů funkce úřadu v jednotlivých odvětvích, včetně podpůrných útvarů statistických a monitorovacích, včetně mezinárodní spolupráce, která s těmito činnostmi úzce souvisí, vzhledem k rozšíření náplni práce, zejména s rostoucími povinnostmi na tuzemské i evropské úrovni – např. dopady tzv. zimního energetického balíčku, proto jsou vybrané útvary sekce posilovány o další systemizovaná místa s cílem zajistit základní úlohu úřadu“ (s. 30 návrhu roční systemizace ERÚ platné od 1. 1. 2020).

44. Důvody, pro které se správní orgán prvního stupně rozhodl organizačně zrušit dvě dosavadní sekce a nahradit je novou sekcí, se zdají být racionální. Dle žalobkyně měl postupovat tak, aby dosavadní sekci regulace se služebním místem představeného – ředitele sekce zůstala zachována a byla do ní včleněna agenda sekce analytické a mezinárodní spolupráce, za současné odpovídající úpravy názvu sekce. Krajský soud nijak nerozporuje, že také tento postup by se jevil jako racionální, stejně jako postup, který zvolil správní orgán prvního stupně.
45. Ze skutečnosti, že úkoly plněné organizačními útvary zrušení sekce jsou nadále plněny novou sekcí, nelze dovodit, že by nedošlo k zániku služebního místa představeného – ředitele sekce regulace. Před předmětnou systemizací existovala dvě služební místa představeného – ředitele sekce (jedno služební místo v sekci regulace, jedno služební místo v sekci analytické a mezinárodní spolupráce). Po předmětné systemizaci vzniklo jedno služební místo představeného – ředitele sekce regulačních činností a mezinárodní spolupráce. Zrušení místa představeného, na němž vykonávala službu žalobkyně, a zároveň místa představeného druhé rušené sekce, a jejich nahrazení jedním místem představeného nově vzniklé sekce, se zdejšímu soudu nejeví jako svévolné. Rušená služební místa jsou charakterizována shodně (třída 15, obor služby 29, AJ/1, služební působíště Praha), nově vzniklé služební místo pak zahrnuje navíc obor služby 33.
46. Ze správního spisu ani tvrzení žalobkyně podle názoru zdejšího soudu nevyplývá, že by změna struktury schválené prvostupňovým orgánem byla účelová, neboť by jejím hlavním cílem bylo dosáhnout odvolání žalobkyně ze služebního místa, či že by byla porušena zásada poctivosti.
47. Jak vyplývá z výše uvedeného, předmětnou systemizací a na ní navazující organizační změnou došlo ke zrušení 25 míst, z toho 17 služebních míst a 8 pracovních míst, se souběžnou změnou počtů jednotlivých sekcí, odborů a oddělení Energetického regulačního úřadu.
48. Žalobkyně svou argumentaci podpořila odkazem na neudělené odměny a naopak udělenou výtku, která však byla následně vyňata z jejího osobního spisu. Účelovost systemizace dále žalobkyně spatřuje ve skutečnosti, že nebyla následně převedena na nově zřízené místo představeného - ředitele sekce regulačních činností a mezinárodní spolupráce.

49. Z předloženého spisu, stejně jako žalobkyní doložených dokumentů, vyplývá, že prvostupňový orgán na nově zřízené služební místo představeného - ředitele sekce regulatorních činností a mezinárodní spolupráce vyhlásil výběrové řízení, přičemž žalobkyni nic nebránilo, aby se do výběrového řízení přihlásila. Předmětem řízení v nyní projednávané věci však není rozhodnutí o převedení žalobkyně na jiné služební místo, nýbrž rozhodnutí o odvolání žalobkyně ze služebního místa představeného. Úkony, které prvostupňový orgán činil vůči žalobkyni v návaznosti na její odvolání ze služebního místa představeného nelze považovat za důkazy, které by svědčily o účelovém postupu vůči žalobkyni v případě přijetí systemizace a organizační změny.
50. Krajský soud tak na tomto místě uzavírá, že vzhledem k absenci jakýchkoli indicií, které by svědčily o tom, že cílem systemizace a na ni navazující změny organizační struktury bylo dosáhnout odvolání žalobkyně ze služebního místa představeného, nelze považovat systemizaci a na ni navazující změnu organizační struktury za účelovou ani diskriminující.
51. V souladu s výše citovanou judikaturou (především rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2021, č. j. 9 Ads 113/2020 – 55) tak soud není oprávněn zkoumat konkrétní věcné parametry zvolené organizační struktury, neboť nemá vážné pochybnosti o legitimních zájmech přijaté organizační struktury a musí brát v úvahu skutečnost, že služební úřad a vláda jako vrcholný orgán výkonné moci mají pro uplatnění vlastní představy o podobě, efektivitě a nákladnosti organizace státní služby vytvořen široký prostor (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2020, č. j. 4 Ads 423/2019-88).

III. Zákonnost rozhodnutí o převedení žalobkyně na nové služební místo

52. Nakonec se krajský soud zabýval také zbývajícimi žalobními námitkami žalobkyně mírícími na nezákonnost rozhodnutí o jejím převedení na nové služební místo.
53. Žalobkyně přitom argumentuje vadami prvostupňového i napadeného rozhodnutí. Na tomto místě proto považuje krajský soud za vhodné připomenout, že na rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je v rámci soudního přezkumu pohlíženo jako na jeden celek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 5 As 63/2011-92). To mimo jiné znamená, že správní orgán druhého stupně může v odvolacím řízení odstranit některé nedostatky rozhodnutí prvního stupně.
54. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyně odvolána ze služebního místa představeného, neboť dne 1. 1. 2020 měla nabýt účinnosti systemizace služebních a pracovních míst pro rok 2020 schválená usnesením vlády č. 811 ze dne 18. listopadu 2019. V návaznosti na tuto systemizaci vydal správní orgán prvního stupně usnesení č. 185/2019 o schválení změny organizační struktury ERÚ, ze dne 28. listopadu 2019, č. j. 11870-1/2019-ERU, na základě něhož se ke dni 31. 12. 2019 zrušilo služební místo představeného, na které byla žalobkyně jmenována. Vzhledem k tomu, že došlo ke zrušení služebního místa představeného, na kterém je státní zaměstnankyně jmenována, rozhodl správní orgán prvního stupně podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě o odvolání státní zaměstnankyně z tohoto služebního místa představeného.
55. Součástí správního spisu je již výše odkazované usnesení Rady ERÚ č. 185/2019 o schválení změny organizační struktury Energetického regulačního úřadu ze dne 28. listopadu 2019, č. j. 11870-1/2019-ERU, kterým byla mimo jiné zrušena sekce regulace včetně obsazeného systemizovaného služebního místa ředitele sekce (ID 30037946). Jak

vyplývá z citovaného usnesení ve spojení s rozhodnutím Rady ERÚ o jmenování na služební místo představeného ze dne 29. 1. 2019, č. j. 05790-21/2015-ERU, na toto místo byla zařazena právě žalobkyně.

56. Podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě ten, kdo představeného na dané služební místo jmenoval, jej z tohoto služebního místa odvolá, pokud došlo ke zrušení služebního místa představeného.
57. V předchozí části tohoto rozsudku se zdejší soud zabýval tím, zda byla přijatá systemizace a na ni navazující organizační struktura přijaty v souladu s právními předpisy, přičemž došel k závěru, že se tak stalo. Dále se proto soud zabýval tím, zda přijetím nové systemizace skutečně došlo ke zrušení služebního místa, na kterém byla žalobkyně zařazena, a došel k závěru, že změnou organizační struktury došlo v projednávaném případě ke zrušení služebního místa žalobkyně, a to nejen formálně, ale také materiálně (po změně organizační struktury se v Energetickém regulačním úřadu nenachází totožné služební místo), a byla tak splněna podmínka pro odvolání žalobkyně ze služebního místa podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě.
58. Krajský soud souhlasí se žalobkyní, že se správní orgán prvního stupně při vedení spisu dopustil dílčích pochybení, když nedostatečně rozlišoval osobní spis žalobkyně od vedených správních řízení. Žalobkyně namítá, že tak v rozporu s § 50 správního řádu nelze zjistit, které podklady ve spise obsažené, jsou právě těmi podklady, na jejichž základě bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí.
59. Z prvostupňového rozhodnutí vyplývá, že žalobkyně byla ze služebního místa odvolána v důsledku přijetí nové systemizace služebních a pracovních míst pro rok 2020 a na něj navazující organizační struktury ERÚ, na základě kterých se ke dni 31. 12. 2019 zrušilo služební místo představeného, na které byla žalobkyně jmenována. Nutným podkladem pro vydání tohoto rozhodnutí jsou tedy především usnesení vlády č. 811 ze dne 18. listopadu 2019 a usnesení č. 185/2019 o schválení změny organizační struktury ERÚ, ze dne 28. listopadu 2019, č. j. 11870-1/2019-ERU, jak ostatně vyplývá z odkazů, které jsou v prvostupňovém rozhodnutí uvedeny. To je v souladu také s čl. 36 metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 2/2019, kterým se stanoví podrobnosti ke změnám služebního poměru (dále jen „metodický pokyn“), dle kterého je v případě zrušení služebního místa představeného důsledkem systemizace součástí spisu také relevantní část příslušného materiálu a dále „[s] ohledem na skutečnost, že vláda v rámci schvalování systemizace nebo její změny schvaluje pouze počet služebních míst představených klasifikovaných platovými třídami [viz § 17 odst. 1 písm. b) ZSS], v obou případech se zrušení služebního místa představeného projeví v rámci změny organizační struktury služebního úřadu, tj. zrušení služebního místa představeného je třeba promítnout ve „vnitřní systemizaci“, resp. ve služebním předpisu, kterým se upravuje organizační struktura služebního úřadu. Na tento služební předpis, na základě kterého je služební místo zrušeno, je pak třeba v rozhodnutí o odvolání ze služebního místa představeného odkázat, neboť je podkladem pro vydání rozhodnutí, a měl by být součástí správního spisu.“ Metodický pokyn je přitom pro příslušné správní orgány závazný, a pokud by se od něj v jednotlivých případech odchýlily, bylo by to v rozporu se zásadou zákazu libovůle a rovného zacházení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-194).
60. Zda byly tyto dokumenty součástí spisu v době rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, není vzhledem k jeho vedení možné zjistit. Nelze tedy jinak, než přisvědčit

žalobkyni, že správní orgán při vedení spisové dokumentace pochybil. Z odkazů uvedených v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí žalobkyně však mohla seznat, z jakých podkladů správní orgán prvního stupně vycházel. Ani v případě, že by tyto nebyly součástí spisu v sobě vydání prvostupňového rozhodnutí, by to nezpůsobilo jeho nezákonnost, neboť žalovaný v rámci odvolacího řízení do spisu doplnil potřebné podklady a pochybení správního orgánu prvního stupně tak napravil. Podklady pro napadené rozhodnutí jsou uvedeny v protokolu o seznámení účastníka řízení s podklady pro vydání rozhodnutí ze dne 20. 2. 2020, č. j. MV-29880-13/OSK-2020, se kterými se žalobkyně téhož dne seznámila a následně se k nim v podání doručeném žalovanému dne 3. 3. 2020 vyjádřila. Nebylo tak zasaženo do jejího práva dle § 36 odst. 3 správního řádu ani porušena zásada dvojinstančnosti správního řízení.

61. Dále žalobkyně odvozuje nezákonnost prvostupňového rozhodnutí z nemožnosti odborové organizace projednat a zaujmout stanovisko k návrhům rozhodnutí týkajících se změn a skončení služebního poměru, jak dovozuje § 132 odst. 2 písm. c) zákona o státní službě. Na tuto námitku navazuje také dále a vytýká žalovanému, že si nevyžádal stanovisko odborové organizace ERÚ, zda a jakým způsobem byly podklady potřebné k sestavení systemizace s odborovou organizací projednány, neprovedl dokazování výsledkem členů odborové organizace ERÚ ani členů služebního orgánu a nedoplnil podklady o výsledky jednání mezi ním a odborovou organizací ERÚ, které jsou mu známy z jeho vlastní činnosti a interní materiál oddělení interního auditu, na který žalobkyně žalovaného upozornila.
62. Podle § 132 odst. 2 písm. c) zákona o státní službě je odborová organizace oprávněna projednat a zaujmout stanovisko k návrhům rozhodnutí týkajících se změn a skončení služebního poměru. Jak bylo uvedeno výše, projednáním se rozumí jednání mezi služebním úřadem a státními zaměstnanci, v němž mají možnost zaujmout své stanovisko k projednávané věci za účelem dosažení shody (§ 129 odst. 2 zákona o státní službě).
63. Zákon o státní službě upravuje právo odborové organizace projednat a zaujmout stanovisko k rozhodnutí týkajícímu se změn služebního poměru. Projednání změny služebního poměru odborovou organizací je třeba chápat tak, že odborová organizace je o plánované změně vyrozuměna a může prezentovat své stanovisko. V nynějším případě byla OO ERÚ o zrušení služebního místa, na kterém byla jmenována žalobkyně, nepochybně informována současně s přijetím nové systemizace služebních míst, neboť součástí návrhu systemizace, který byl OO ERÚ zaslán, byla také informace o zrušení sekce regulace včetně systemizovaného místa ředitelky této sekce. Své stanovisko k systemizaci OO ERÚ prezentovala ve svých dopisech směřovaných Radě ERÚ. Obsahem dopisu ze dne 16. 12. 2019 je přehled nesouhlasů s odvoláním státních zaměstnanců, včetně nesouhlasu žalobkyně. Je tedy zřejmé, že OO ERÚ byla o odvolání žalobkyně informována a předložila k němu stanovisko.
64. Ani neprojednání odvolání žalobkyně s OO ERÚ by však nemělo vliv na zákonnost rozhodnutí o jejím odvolání ze služebního místa, neboť jak bylo rozebráno výše, byla pro něj splněna zákonná podmínka předpokládaná § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě, a sice zrušení služebního místa, na kterém byla žalobkyně dosud jmenována. Zákon o státní službě přitom nepředpokládá, že jedním z podkladů rozhodnutí o odvolání státního zaměstnance by mělo být také stanovisko odborové organizace. Dle zdejšího soudu tak nebylo povinností žalovaného vyžádat si stanovisko odborové organizace či provádět

důkaz výsledkem jejích členů. Ze stejného důvodu ani zdejší soud nepovažoval za potřebné provádět navrženými výsledky dokazování, neboť ty by s ohledem na výše uvedené na jeho závěru nemohly nic změnit.

65. Dále k internímu materiálu oddělení interního auditu se soud vyjádřil již výše v rámci posouzení zákonnosti přijaté systemizace. Personální audit nepovažuje za nutný podklad systemizace, neboť jeho výsledky nejsou pro služební orgány závazné. Nadto je nyní předmětem přezkumu rozhodnutí o odvolání žalobkyně ze služebního místa, jehož podkladem není výsledek interního auditu (viz výše).

VI. Shrnutí a náklady řízení

66. S ohledem na vše shora uvedené dospěl krajský soud k závěru, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem a shora uvedené žalobní námitky uplatněné žalobkyní nejsou důvodné. Soudu tedy nezbylo, než žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout.
67. Výroky o nákladech řízení mají oporu v § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně v řízení úspěšná nebyla, a proto jí právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Žalovaný měl v řízení plný úspěch, ale v souvislosti s tímto řízením mu žádné náklady nad rámec jeho administrativní činnosti nevznikly, a proto krajský soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 30. srpna 2022

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu