



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyň JUDr. Ivony Šubrtové a JUDr. Martiny Kůchlerové, Ph.D., v právní věci

žalobce: **plk. Mgr. J. P.**
zastoupen JUDr. Ondřejem Vodákem, advokátem
se sídlem Washingtonova 1567/25, 110 00 Praha

proti
žalovanému: **Generální ředitel Vězeňské služby České republiky,**
sídlem Soudní 1672/1a, 140 00 Praha

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. srpna 2021, č. j. VS-228121-15/ČJ-2020-80000L-51ODV

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

- 1. Žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí ředitele Věznice Valdice (dále též „*správní orgán prvního stupně*“) ve věcech služebního poměru ze dne 2. 11. 2020, č. j. VS-50352-35/ČJ-2016-802220-SP, kterým byl žalobce

podle § 20 odst. 1 písm. b) bod 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o služebním poměru*“), ve výroku I. s účinností od 3. 11. 2020 ustanoven na služební místo 1. zástupce ředitele Věznice Valdice, ve výroku II. byl žalobce jmenován do služební hodnosti rada, výrokem III. mu byly stanoveny složky služebního příjmu a výrokem IV. mu byla započítána doba praxe.

II. Žalobní argumentace

2. Žalobce úvodem žaloby poukázal na skutečnost, že správní orgány ve věci rozhodly poté, co byl rozhodnutím žalovaného ze dne 27. 10. 2020, č. j. VS-178541-15/ČJ-2020-800020, převeden do personální pravomoci ředitele Věznice Valdice.
3. V odvolacím řízení namítal, že poté, co byl převeden do pravomoci ředitele Věznice Valdice, mu nebyla dána možnost, aby se vyjádřil a uplatnil svá procesní práva v řízení. Nebylo mu ani umožněno, aby se vyjádřil k nabídce volného pracovního místa. Odkázal přitom na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 1. 2018, č. j. 9 Ad 22/2014-52, ze kterého vyplývá, že příslušníkovi má být umožněno vykonat procesní práva a má mu být učiněna nabídka volného pracovního místa, ke kterému má právo se vyjádřit.
4. Podotkl, že podle § 170 zákona o služebním poměru ve spojení s § 171 téhož zákona o ustanovení na služební místo probíhá řízení ve věcech služebního poměru. Dle § 174 zákona o služebním poměru přitom má účastník právo: a) nahlížet do spisu a pořizovat si z něj výpisy, navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, na poskytnutí informací o řízení potřebných k hájení svých práv a oprávněných zájmů, vyjádřit v řízení své stanovisko, klást otázky svědkům a znalcům; a b) vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění.
5. Žádné z těchto práv však nemohl žalobce vykonat a ve věci mu bylo pouze doručeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které tak bylo prvním úkonem v řízení, o němž se žalobce dozvěděl. Takový postup považuje za nezákonný.
6. Je přesvědčen o tom, že řízení, v němž bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, bylo samostatným řízením, které mělo být řádně zahájeno. Žalobci tedy mělo být umožněno, aby řádně uplatnil svá procesní práva. Odmítl argumentaci žalovaného, že v případě převedení na jiné služební místo lze celý proces chápat jako jedno řízení ve věcech služebního poměru, přestože jsou vydávána dvě rozhodnutí. V této souvislosti poukázal na definici správního řízení v § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“), pod kterou nespadá situace, kdy se v průběhu jednoho správního řízení změní rozhodovací pravomoc správního orgánu a po vydání jednoho rozhodnutí prvním správním orgánem řízení dokončí totéž řízení druhý správní orgán, který rovněž vydá „své“ rozhodnutí. Žalobce tedy trvá na tom, že první řízení bylo ukončeno rozhodnutím žalovaného ze dne 27. 10. 2020, č. j. VS-178541-15/ČJ-2020-800020, kterým bylo rozhodnuto o tom, že žalobce je odvolán ze služebního místa ředitele Věznice Pardubice a je převeden do personální pravomoci ředitele Věznice Valdice. Následně mělo být řádně zahájeno další řízení ve věcech služebního poměru, v němž mělo být vydáno rozhodnutí ředitele Věznice Valdice o umístění žalobce v rámci pravomoci ředitele Věznice Valdice.

7. Tento závěr dle žalobce vyplývá i z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2007, č. j. 4 As 73/2006-102, a ze dne 24. 7. 2015, č. j. 8 As 83/2014-43, podle kterých „zahájení správního řízení zakládá řadu oprávnění i povinností jak pro správní orgán, tak i pro účastníka řízení, jež zákon s takovou skutečností spojuje. Mezi jinými se jedná o povinnost správního orgánu dát účastníku řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohl vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění a na podporu svých tvrzení navrhnout důkazy (...). Právě nutnost zachování procesních práv účastníka řízení ve fázi před vydáním rozhodnutí zcela jednoznačně brání tomu, aby prvním úkonem v řízení, jímž se tedy řízení vedené z podnětu služebního funkcionáře zahajuje, bylo teprve doručení prvostupňového rozhodnutí. Takový postup znamená flagrantní a zásadní porušení práva účastníka řízení na spravedlivý proces, jež se mimo jiné zrcadlí právě v povinnosti správního orgánu umožnit žalobci tvrdit z jeho pohledu pro řízení podstatné skutečnosti a na podporu svých tvrzení navrhnout důkazy.“
8. Vzhledem k tomu, že daný postup nebyl v řízení vedeném před správním orgánem prvního stupně zachován, je dle žalobce prvostupňové rozhodnutí nezákonné stejně jako potvrzující napadené rozhodnutí.
9. Dále žalobce namítl, že prvostupňové rozhodnutí nebylo dostatečně odůvodněno. Čtyři výše uvedené výroky měly být odůvodněny řádně, nikoliv pouhým konstatováním, že žalobce byl odvolán ze služebního místa ředitele Věznice Pardubice a dnem 3. 11. 2020 byl převeden do personální pravomoci ředitele Věznice Valdice k ustanovení na jiné služební místo. Takovéto odůvodnění dle žalobce rozhodně neodpovídá požadavkům na odůvodnění rozhodnutí kladeným správním řádem a judikaturou Nejvyššího správního soudu. V této souvislosti uvedl, že dle komentářové literatury (TOMEK, P., FIALA, Z: Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem, poznámkami a judikaturou, ANAG, Olomouc 2019) „odůvodnění rozhodnutí shrnuje výsledky správního řízení. Obsahuje důvody učiněného výroku (výroků), podklady, na jejichž základě bylo rozhodnuto, úvahy a myšlenkové pochody správního orgánu, jimiž se správní orgán při hodnocení podkladů a výkladu právních předpisů ubíral a podle nichž rozhodl. Nezbytnou součástí odůvodnění je vypořádání se s návrhy a námitkami účastníků a vyjádřeními účastníků.“ Z „odůvodnění“ napadeného rozhodnutí však žádné úvahy a myšlenkové pochody správního orgánu prvního stupně vyzorovat nelze. Žalobce v odvolacím řízení trval na tom, že prvostupňové rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť není zřejmé, jakými úvahami se správní orgán řídil. Žalovaný však tuto námitku odmítl s tím, že „rozhodnutí o ustanovení na služební místo je odůvodněno zcela dostatečně, zejména vzhledem k tomu, že se jedná pouze o rozhodnutí, jímž se dokončuje převedení na jiné služební místo. Z odůvodnění je jednoznačně zřejmé, jaký byl důvod vydání rozhodnutí i podklady, z nichž rozhodnutí vycházelo. Veškeré námitky k převedení a jejich důvodům byly vypořádány v části řízení o odvolání ze služebního místa ředitele věznice“.
10. Uvedl, že ačkoli zákon o služebním poměru výslovně nestanoví povinnost služebního orgánu s dotčeným příslušníkem dopředu projednat jeho převedení na jinou pozici, je třeba tuto povinnost dovodit ze základních principů pracovního práva. Pokud by tato povinnost dovozena nebyla, vedla by k naprosté libovůli při rozhodování služebních funkcionářů o ustanovení na služební místo. Dle žalobce není důvod, aby nebyla aplikována tato základní zásada pracovního práva, která dává zaměstnanci možnost vyjádřit se k otázce, na jaké místo bude převeden, resp. na jaké místo ve služební

hierarchii bude příslušník ustanoven. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 1. 2018, č. j. 9 Ad 22/2014-52, dle žalobce potvrzuje, že v praxi je tak standardně postupováno.

11. Závěrem žaloby navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a aby žalovanému uložil povinnost uhradit mu náklady řízení.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

12. Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že řízení o převedení na jiné služební místo podle 26 odst. 4 zákona o služebním poměru bylo zahájeno dne 2. 10. 2020 úkonem nazvaným „*Zahájení řízení ve věcech služebního poměru, č. j. VS-178541/ČJ-2020-800020*“, který byl žalobci doručen téhož dne do vlastních rukou a který současně obsahoval poučení účastníka o procesních právech podle § 172 a § 174 zákona o služebním poměru. Následně bylo žalobci umožněno seznámit se s podklady rozhodnutí, což také učinil prostřednictvím svého zmocněnce dne 9. 10. 2020. Připomněl, že řízení o převedení na jiné služební místo podle výše uvedeného ustanovení zákona o služebním poměru je řízením o dvou relativně samostatných, avšak navazujících úkonech. Prvním úkonem je rozhodnutí o tom, že příslušník je odvolán ze svého dosavadního služebního místa a případně převeden do pravomoci jiného služebního funkcionáře; druhým, navazujícím úkonem je poté rozhodnutí o ustanovení na konkrétní služební místo. Rozhodnutí o odvolání ze služebního místa je tedy dle žalovaného částečným rozhodnutím ve smyslu § 148 odst. 1 písm. b) správního řádu, na které v rámci téhož řízení navazuje konečné rozhodnutí o ustanovení na konkrétní služební místo. Částečné rozhodnutí a tzv. rozhodnutí konečné se přitom skutečně stávají pravomocnými v rozdílný čas a případné opravné prostředky se podávají proti jednotlivým rozhodnutím samostatně. Výše uvedené potvrzuje také komentářová literatura (TOMEK, P., FIALA, Z: Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem, poznámkami a judikaturou, ANAG, Olomouc 2019), která uvádí: „*Převedení na jiné služební místo je změna služebního poměru, jejímž obsahem je změna služebního místa. Převedení na jiné služební místo sestává ze dvou úkonů, a to z odvolání ze služebního místa upraveného v § 25 až 27, a následného ustanovení na jiné služební místo podle § 20 zákona o služebním poměru (...). Rozhodnutí o odvolání ze služebního místa vydává služební funkcionář, v jehož personální pravomoci příslušník je. Následné rozhodnutí o ustanovení na služební místo může vydat tentýž služební funkcionář, jde-li o převedení na služební místo, na něž je oprávněn příslušníky ustanovovat, anebo jiný služební funkcionář, jde-li o převedení na služební místo, na něž není dosavadní služební funkcionář oprávněn příslušníka ustanovit.*“ Žalobce byl přitom poučen o svých právech a povinnostech již při zahájení řízení a před vydáním prvního (částečného) rozhodnutí byl také seznámen s jeho podklady. Podkladem pro rozhodnutí ředitele Věznice Valdice přitom nemohlo být nic jiného než dřívější částečné rozhodnutí generálního ředitele Vězeňské služby ČR v prvním stupni (o odvolání ze služebního místa), s nímž však byl žalobce prokazatelně seznámen.
13. Upozornil na to, že v rozhodnutí o ustanovení na jiné služební místo podle § 26 odst. 4 zákona o služebním poměru neuplatňuje služební funkcionář žádnou formu správního uvážení. Dle tohoto ustanovení totiž může být příslušník pro dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby ustanoven pouze na místo, pro které je stanovena o jeden stupeň nižší služební hodnost. V situaci, kdy byl žalobce rozhodnutím generálního ředitele odvolán z místa ředitele Věznice Pardubice a převeden do personální

pravomoci ředitele Věznice Valdice, tak již při seznámení s podklady rozhodnutí dne 9. 10. 2020 muselo být žalobci zřejmé, že bude následně samostatným úkonem téhož řízení ustanoven jako první zástupce ředitele Věznice Valdice, neboť jiné služební místo ani nepřipadalo v úvahu. Napadené rozhodnutí ředitele Věznice Valdice tak bylo pouze konstitutivním projevem zákonných požadavků. Neztotožnil se tedy s argumentem žalobce, že by nebyl seznámen s podklady rozhodnutí a že se k nim nemohl vyjádřit.

14. K tvrzení žalobce, že prvostupňové rozhodnutí nebylo dostatečně odůvodněno, žalovaný zdůraznil, že šlo o navazující úkon v rámci řízení o převedení na jiné služební místo v jiné služební hodnosti, jehož jediným podkladem bylo předcházející rozhodnutí generálního ředitele o odvolání ze služebního místa a převedení do pravomoci jiného služebního funkcionáře. Vzhledem k tomu, že nebylo možné příslušníka převést na jiné služební místo, než na místo se služební hodností o jeden stupeň nižší, mohl být žalobce ustanoven pouze na místo prvního zástupce ředitele Věznice Valdice. Za takové situace lze přitom odůvodnění, v němž služební funkcionář shrnuje důvody rozhodnutí, považovat za zcela dostačující.
15. Podotkl, že žalobce není u Vězeňské služby ČR zaměstnán podle zákoníku práce, nýbrž slouží ve služebním poměru podle zákona o služebním poměru. Ten je přitom charakteristický svým veřejnoprávním charakterem, kde služební funkcionáři vystupují vůči jednotlivým příslušníkům jako správní orgány s pravomocí autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech. Nelze tak na služební poměr aplikovat zásady pracovního práva, kde zaměstnavatel i zaměstnanec oplývají v pracovněprávním vztahu smluvní volností.
16. Poukázal na skutečnost, že žalobce byl převeden na jiné služební místo v důsledku nevyhovujícího služebního hodnocení. Důvodem takového převedení je skutečnost, že příslušník v rozhodném období vykazuje nižší schopnost zastávat svěřené úkoly a služební funkcionář má za to, že tyto úkoly již nemůže nadále odpovědně plnit, avšak současně není vyloučeno, že bude schopen adekvátním způsobem plnit úkoly odpovídající služební hodnosti o stupeň nižší. Pokud služební funkcionář v rámci služebního hodnocení dojde k závěru, že příslušník dosahuje neuspokojivých výsledků ve výkonu služby, může se proti těmto služebním hodnocením příslušník bránit námitkami, to však nic nemění na skutečnosti, že převedení na jiné služební místo v jiné služební hodnosti podle § 26 odst. 4 zákona o služebním poměru se stává obligatorním. Postup služebního funkcionáře je pevně dán zákonem. V případě žalobce tak bylo dopředu zřejmé, že bude ustanoven právě na místo zástupce ředitele Věznice Valdice, do jehož pravomoci byl převeden, a otázka „na jaké místo ve služební hierarchii bude ustanoven“, byla již dopředu zodpovězena. Služebnímu funkcionáři tedy zásadně nelze uložit, aby převedení na jiné služební místo předjednal s dotčeným příslušníkem, neboť jde o obligatorní autoritativní rozhodnutí správního orgánu.
17. Žalovaný proto navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Vyjádření žalobce ze dne 25. 10. 2022

18. Na vyjádření žalovaného reagoval žalobce. Zopakoval, že dne 2. 10. 2020 bylo zahájeno řízení o převedení na jiné služební místo v jiné služební hodnosti vedené generálním ředitelem Vězeňské služby ČR. V tomto řízení žalobce vykonával procesní práva. Toto řízení pak bylo ukončeno vydáním rozhodnutí generálního ředitele Vězeňské služby ČR

ze dne 27. 10. 2020, doručeného žalobci dne 29. 10. 2020. Až následně bylo zahájeno nové řízení ve věcech služebního poměru ředitelem Věznice Valdice o ustanovení na služební místo. V tomto řízení bylo prvním úkonem doručení rozhodnutí ředitele Věznice Valdice a právě v tomto řízení neměl žalobce možnost vykonat svá procesní práva. Nelze dle něj účelově směřovat dvě naprosto samostatná řízení ve věcech služebního poměru, vedená před různými služebními funkcionáři.

19. Odmítl proto argumenty žalovaného v tom směru, že „*materiálně nešlo o rozhodnutí v samostatném řízení*“. Dle žalobce je nepochybné, že se jednalo o řízení ve věcech služebního poměru, tudíž měl být dodržen zákonný postup.
20. Opětovně odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu ze které plyne, že správní orgán má povinnost správní řízení řádně zahájit a dát účastníku řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohl vyjádřit k podkladům rozhodnutí a navrhopvat důkazy (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2007, č. j. 4 As 73/2006-102, ze dne 24. 7. 2015, č. j. 8 As 83/2014-43, a ze dne 24. 3. 2016, č. j. 9 As 249/2015-42).
21. Žalobce má za to, že v jeho případě se jednalo o flagrantní a zásadní porušení práva účastníka řízení na spravedlivý proces, které má za následek nezákonnost rozhodnutí služebního funkcionáře v prvním stupni a z tohoto důvodu i nezákonnost napadeného rozhodnutí.
22. Za absurdní považuje tvrzení žalovaného, že již dne 9. 10. 2020 mu muselo být zřejmé, že bude ustanoven jako první zástupce ředitele Věznice Valdice. V tu dobu probíhalo předchozí řízení ve věcech služebního poměru, v němž se žalobce vyjadřoval, a až následně dne 27. 10. 2020 bylo vydáno rozhodnutí o jeho odvolání ze služebního místa ředitele Věznice Pardubice. Totéž platí i pro argument žalovaného v tom směru, že byl žalobce seznámen s podklady pro rozhodnutí v odvolacím řízení.
23. Poukázal na komentářovou literaturu ke správnímu řádu, dle které „*odůvodnění rozhodnutí shrnuje výsledky správního řízení. Obsahuje důvody učiněného výroku (výroků), podklady, na jejichž základě bylo rozhodnuto, úvahy a myšlenkové pochody správního orgánu, jimiž se správní orgán při hodnocení podkladů a výkladu právních předpisů ubíral a podle nichž rozhodl. Nezbytnou součástí odůvodnění je vypořádání se s návrhy a námitkami účastníků a vyjádřeními účastníků.*“ K tomu dodal, že dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, je funkcí odůvodnění správního rozhodnutí „*zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Je proto nutné, aby se správní orgán v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu vypořádal s námitkami účastníků řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené.*“
24. Odůvodnění prvostupňového rozhodnutí přitom ani neodůvodňuje jeho jednotlivé výroky, nýbrž konstatuje podmínky pro jeho vydání. Bylo by tedy vhodným odůvodněním pro zahájení řízení, nikoli však pro přijetí rozhodnutí. Žalobce trvá na tom, že prvostupňové rozhodnutí je s ohledem na nedostatek důvodů nepřezkoumatelné, mělo tedy být napadeným rozhodnutím zrušeno.
25. Žalobce nadále setrval na své argumentaci i co do povinnosti služebního funkcionáře projednat s ním ustanovení na jiné služební místo, a to přesto, že zákon o služebním poměru tuto povinnost výslovně nestanoví. Postup ustanovení na služební místo je pevně

dán zákonem a jeho pravidly pro řízení ve věcech služebního poměru. Právě tento pevně daný postup nebyl v jeho případě dodržen, o svém ustanovení na služební místo se dozvěděl až z prvostupňového rozhodnutí.

V. Ústní jednání

26. Při jednání soudu konaném dne 8. 11. 2022 účastníci řízení odkázali na svá písemná podání. Žalobce zdůraznil, že ve správním řízení před služebním funkcionářem v prvním stupni došlo k zásadním pochybením, neboť řádně nezahájil správní řízení. Pouze vydal rozhodnutí, které dle něj navíc nebylo ani řádně odůvodněno. Další pochybení spatřuje ve skutečnosti, že zařazení na nové služební místo s ním nebylo nijak projednáno.

VI. Skutkové a právní závěry krajského soudu

27. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního s. ř. s., v mezích žalobních bodů, kterými je vázán, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.). Soud dospěl k následujícím skutkovým a právním závěrům.

A. Skutkový stav věci

28. Ze správního spisu vyplynulo, že žalobce před odvoláním ze služebního místa a před převedením na jiné služební místo vykonával funkci ředitele Věznice Pardubice. Dle závěrů služebního hodnocení ze dne 4. 9. 2020 žalobce dosahoval neuspokojivých výsledků ve výkonu služby. Na základě této skutečnosti zahájil služební funkcionář dne 2. 10. 2020 řízení ve věcech služebního poměru o převedení na jiné služební místo v jiné služební hodnosti ve smyslu § 26 odst. 4 zákona o služebním poměru. Žalobci byl tento úkon doručen do vlastních rukou tentýž den. Tímto úkonem byl žalobce informován, že důvodem pro zahájení řízení jsou jeho neuspokojivé výsledky ve výkonu služby a že v takovém případě podle § 26 odst. 4 zákona o služebním poměru služební funkcionář „*odvolá příslušníka z dosavadního služebního místa a následně zajistí jeho ustanovení na jiné služební místo, pro které je stanovena o jeden stupeň nižší služební hodnost, a to i v jiném místě služebního působení, jestliže podle závěru služebního hodnocení dosahuje neuspokojivých výsledků ve výkonu služby.*“ Dále byl žalobce informován, že „*bude vydáno rozhodnutí, kterým bude příslušník odvolán ze služebního místa „ředitel Věznice Pardubice“ a převeden do personální pravomoci ředitele příslušné organizační jednotky, který jej ustanoví na služební místo v 9. tarifní třídě ve služební hodnosti „rada, a to v souladu s personální strategií v oblasti obsazování volných služebních míst ve Vězeňské službě ČR*“ Byl poučen o svých procesních právech ve smyslu § 172 a § 174 zákona o služebním poměru.
29. V návaznosti na to byl žalobce rozhodnutím generálního ředitele Vězeňské služby České republiky ze dne 27. 10. 2020, č. j. VS-178541-15/ČJ-2020-800020, odvolán ke dni 2. 11. 2020 z dosavadního služebního místa ředitele Věznice Pardubice a převeden ke dni 3. 11. 2020 do personální pravomoci ředitele Věznice Valdice k ustanovení na jiné služební místo ve smyslu § 20 odst. 1 písm. b) bod 1 zákona o služebním poměru (proti tomuto rozhodnutí žalobce brojil odvoláním, které ministryně spravedlnosti rozhodnutím ze dne 27. 4. 2021, č. j. MSP-111/2020-ODKA-ROZ/9, zamítla; uvedené rozhodnutí přezkoumal Městský soud v Praze, který rozsudkem ze dne 21. 6. 2022, č. j. 10 Ad 6/2021-97, žalobu zamítl).

30. Ředitel Věznice Valdice následně rozhodnutím ze dne 2. 11. 2020, č. j. VS-50352-35/ČJ-2016-802220-SP, ustanovil žalobce ke dni 3. 11. 2020 na služební místo 1. zástupce ředitele Věznice Valdice. Proti tomuto rozhodnutí žalobce podal odvolání, které žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl. V napadeném rozhodnutí žalovaný s odkazem na komentářovou literaturu uvedl, že ve věci bylo dne 2. 10. 2020 zahájeno správní řízení, které sestává ze dvou úkonů – odvolání a ustanovení. Přestože jsou tedy ve věci vydávána dvě rozhodnutí, jde dle žalovaného o jedno řízení, jehož předmětem je rozhodování o převedení účastníka řízení na jiné služební místo. Ačkoliv ve věci rozhodovali dva služební funkcionáři, předmět řízení zůstává stejný.

B. Právní závěry

31. Po provedeném přezkumném řízení soud dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.
32. Podle § 20 odst. 1 písm. b) bod 1 zákona o služebním poměru platí, že služební funkcionář ustanoví na volné služební místo v bezpečnostním sboru příslušníka téhož bezpečnostního sboru, který dosáhl vyšší než požadovanou služební hodnost, a byl odvolán z dosavadního služebního místa z důvodu uvedeného v § 26 odst. 4 téhož zákona.
33. Podle § 26 odst. 4 zákona o služebním poměru lze příslušníka odvolat z dosavadního služebního místa a ustanovit na jiné služební místo, pro které je stanovena o jeden stupeň nižší služební hodnost, jestliže podle závěru služebního hodnocení dosahuje neuspokojivých výsledků ve výkonu služby.
34. Podle § 174 odst. 1 zákona o služebním poměru má účastník řízení právo: a) nahlížet do spisu a pořizovat si z něj výpisy, navrhovat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, na poskytnutí informací o řízení potřebných k hájení svých práv a oprávněných zájmů, vyjádřit v řízení své stanovisko, klást otázky svědkům a znalcům, a b) vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění.
35. Jádrem argumentace žalobce se týkalo procesního pochybení správního orgánu prvního stupně ohledně vyrozumění žalobce o zahájení řízení o ustanovení na nové služební místo. Žalobce namítl, že se skutečnost, že došlo k zahájení řízení, dozvěděl až ze samotného rozhodnutí o ustanovení na nové služební místo. Uvedený postup žalobce pokládal za protiprávní, neboť tím měla být popřena jeho procesní práva, která mu přiznávají ustanovení zákona o služebním poměru. Proto posouzení důvodnosti žaloby závisí na otázce, zda v řízení, jehož výsledkem bylo vydání rozhodnutí ředitele Věznice Valdice o ustanovení žalobce na služební místo 1. zástupce ředitele Věznice Valdice, bylo žalobci umožněno uplatňovat jeho procesní práva.
36. Vzhledem k tomu, že vydání rozhodnutí ředitele Věznice Valdice předcházelo nejprve vydání rozhodnutí generálního ředitele Vězeňské služby ČR o odvolání žalobce z místa ředitele Věznice Pardubice a jeho převedení do personální pravomoci ředitele Věznice Valdice (rozhodnutí ze dne 27. 10. 2020), je nejprve třeba zodpovědět otázku, zda řízení o ustanovení žalobce na místo 1. zástupce ředitele Věznice Valdice bylo samostatným řízením, které mělo být řádně zahájeno a ve kterém žalobci mělo být umožněno řádně vykonat procesní práva.

37. Na uvedený skutkový případ dopadá právní úprava podle § 20 odst. 1 písm. b) bod 1 zákona o služebním poměru ve spojení s § 26 odst. 4 téhož zákona. Podle této úpravy může být příslušník, který dosahuje neuspokojivých výsledků ve výkonu služby, odvolán z dosavadního služebního místa a zároveň ustanoven na jiné služební místo. Tak je tomu v případech, kdy o odvolání i o ustanovení na jiné služební místo rozhoduje jeden a ten samý služební funkcionář. V situaci, kdy o ustanovení na jiné služební místo z důvodu absence personální pravomoci tento funkcionář rozhodnout nemůže, tak příslušníka z dosavadního služebního místa pouze odvolá a zároveň ho převede do personální pravomoci jiného služebního funkcionáře, který celý proces převedení na jiné služební místo dokončí tak, že jej na něj sám ustanoví. Jde tedy o postup *sui generis*, který se skládá ze dvou správních řízení, přičemž řízení o ustanovení na jiné služební místo navazuje na řízení o odvolání z dosavadního služebního místa (a převedení do personální pravomoci jiného služebního orgánu).
38. V řešeném případě je tedy nutné chápat řízení o ustanovení žalobce na místo 1. zástupce ředitele Věznice Valdice jako samostatné řízení, přestože bezprostředně navazovalo na řízení a rozhodnutí o jeho odvolání z původního místa a převedení do personální pravomoci jiného služebního funkcionáře.
39. Z tohoto důvodu se soud následně zabýval otázkou, zda řízení ve věci ustanovení žalobce na jiné služební místo bylo řádně zahájeno. Nelze přehlédnout ustanovení § 178 odst. 2 písm. b) zákona o služebním poměru, dle kterého platí, že jestliže se zahajuje řízení z podnětu bezpečnostního sboru, je řízení zahájeno dnem, kdy služební funkcionář učiní první úkon vůči účastníku. Zákon přitom nepřipouští, aby prvním úkonem ve věci bylo až vydání samotného rozhodnutí. Jedinou výjimkou je řízení upravené v § 183 až 185 zákona o služebním poměru (rozhodnutí o propuštění, což není případ žalobce), proto lze argumentem *a contrario* dovodit, že v ostatních případech, kdy zákonodárce tuto možnost výslovně v zákoně neupravil, předpokládal řádné zahájení a vedení řízení dle obecných ustanovení § 169 a násl. zákona o služebním poměru. V daném případě tedy nebylo možné celé řízení zkoncentrovat natolik, že by prvním úkonem ve věci bylo až vydání samotného rozhodnutí. Pokud by zákonodárce takový postup předpokládal, upravil by tuto možnost výslovně stejně jako v případě zvláštního řízení vedeného dle § 183 až § 185 zákona o služebním poměru (srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 2. 2013, č.j. 57 A 53/2011-67).
40. Jak vyplývá z obsahu správního spisu, úkonem správního orgánu prvního stupně ze dne 2. 10. 2020 byl žalobce informován, že bylo zahájeno řízení ve věcech služebního poměru o převedení na jiné služební místo v jiné služební hodnosti ve smyslu § 26 odst. 4 zákona o služebním poměru z důvodu neuspokojivých výsledků žalobce ve výkonu služby. Dále byl žalobce informován, že *„bude vydáno rozhodnutí, kterým bude příslušník odvolán ze služebního místa „ředitel Věznice Pardubice“ a převeden do personální pravomoci ředitele příslušné organizační jednotky, který jej ustanoví na služební místo v 9. tarifní třídě ve služební hodnosti „rada“, a to v souladu s personální strategií v oblasti obsazování volných služebních míst ve Vězeňské službě ČR.“* Byl poučen o svých procesních právech ve smyslu § 172 a § 174 zákona o služebním poměru. Z obsahu tohoto úkonu bylo možno dovodit, že poučení o výkonu procesních práv se vztahuje i k řízení o převedení žalobce na jiné služební místo ve služební hodnosti o stupeň nižší dle § 26 odst. 4 zákon o služebním poměru ve spojení s § 20 odst. 1 písm. b) bodem 1. téhož zákona. Dle krajského soudu tak uvedené podání naplnilo podmínku dle ustanovení § 178 odst. 2 písm. b) služebního

zákonu. Proto krajský soud nemohl přisvědčit námitce žalobce, že správní řízení o ustanovení na nové služební místo nebylo řádně zahájeno.

41. Soud nevyhověl ani námitce žalobce, že během řízení o ustanovení na nové služební místo nemohl uplatnit svá procesní práva. Jak vyplývá z rozhodnutí ministryně spravedlnosti o odvolání žalobce proti rozhodnutí, kterým byl odvolán ze služebního místa ředitele Věznice Pardubice, a z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 6. 2022, č. j. 10 Ad 6/2021-97, zejména z jeho bodů 120-124, tak žalobce svá procesní práva ve smyslu § 174 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru bohatě realizoval již před vydáním rozhodnutí o odvolání z původního služebního místa.
42. Pokud jde o procesní právo žalobce, které mu dává § 174 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru, dle kterého má účastník řízení právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění, tak tomuto právu odpovídá povinnost služebního orgánu tuto možnost účastníku řízení před vydáním rozhodnutí poskytnout, což se v řešené věci nestalo. Soud je proto povinen zkoumat, zda zjištěná procesní vada byla tak podstatným porušením ustanovení o řízení, že mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.
43. Takový následek by mohlo mít nerespektování ustanovení § 174 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru za stavu, kdy správní orgán rozhodne ve věci na podkladě zjištění, která učinil mimo spolupráci s účastníkem řízení, jemuž proto nejsou takové podklady pro rozhodnutí vůbec známy. Má-li totiž účastník řízení podle zákona o služebním poměru právo vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí, nesporně to znamená, že má především právo být s nimi seznámen.
44. Vzhledem k tomu, že řízení o ustanovení žalobce na jiné služební místo bezprostředně navazovalo na předcházející řízení a rozhodnutí generálního ředitele Vězeňské služby ČR o odvolání žalobce z dosavadního služebního místa ředitele Věznice Pardubice (rozhodnutí ze dne 27. 10. 2020), bylo v projednávaném případě jediným podkladem pro vydání rozhodnutí o ustanovení žalobce na služební místo 1. zástupce ředitele Věznice Valdice právě uvedené rozhodnutí. Skutečnost, že se žalobce před vydáním rozhodnutí nemohl vyjádřit k tomu, že bude ustanoven na služební místo 1. zástupce ředitele Věznice Valdice, nemohla způsobit zkrácení jeho práv, protože ředitel Věznice Valdice podle § 26 odst. 4 zákona o služebním poměru měl možnost ustanovit žalobce pouze na služební místo, pro které je stanovena o jeden stupeň nižší služební hodnost. Prakticky tedy služební funkcionář neměl žádný prostor pro vlastní uvážení o novém zařazení žalobce.
45. Rovněž nelze přehlédnout, že žalobce ani nenaznačil, jakým způsobem by se ke služebnímu místu, na které byl ustanoven, chtěl vyjádřit, případně zda měl zájem o jiné služební místo na jiném pracovišti. V této souvislosti soud podotýká, že nemůže přebírat úlohu žalobcova advokáta a sám dotvářet za něj argumenty. Pokud však žalobce nesouhlasil s převedením do personální pravomoci ředitele Věznice Valdice, zcela jistě mohl a tedy měl takovou námitku či obranu uplatnit již v předcházejícím řízení, ve kterém se rozhodovalo o jeho odvolání ze služebního místa ředitele Věznice Pardubice a převedení do personální pravomoci ředitele Věznice Valdice. Následně tak mohl učinit v odvolacím řízení proti rozhodnutí generálního ředitele Vězeňské služby ČR, respektive v soudním řízení proti rozhodnutí ministryně spravedlnosti. V tomto ohledu ale, jak

plyne z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 6. 2022, čj. 10 Ad 6/2021-97, žalobce ničeho nenamítal. Je totiž třeba zohlednit skutečnost, že manažerské rozhodování a správní uvážení o tom, na jaké služební místo bude příslušník převeden, resp. ustanoven, v daném případě náleželo generálnímu řediteli Vězeňské služby ČR, nikoliv řediteli Věznice Valdice.

46. Lze tedy uzavřít, že ačkoliv správní orgán prvního stupně v řešené věci zcela nedodržel procesní postup dle § 174 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru, neměla tato vada za následek nezákonné rozhodnutí ve věci, neboť ani při případném uplatnění tohoto práva nebylo v moci žalobce, aby správní orgán prvního stupně ve věci rozhodl jinak.
47. Žalobcův argument rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 17. 1. 2018, č. j. 9 Ad 22/2014-52, je nepřipadný. V tomto případě byla příslušníkovi v řízení o odvolání z jeho dosavadního služebního místa dána možnost vyjádřit se k nabídce jiného služebního místa, nelze z něj však dovodit žádné takové obecné pravidlo.
48. Co se týká odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, tak dostatečnost či nedostatečnost odůvodnění rozsudků v řízení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu je nutno vždy posuzovat ve vztahu k jádru přezkoumávané věci a uplatněným žalobním námitkám (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2014, č. j. 3 As 87/2013-31). Prvostupňové rozhodnutí v posuzované věci je dle soudu odůvodněno sice stručně, ale s ohledem na předmět řízení zcela dostatečně k tomu, aby bylo zřejmé, že bylo rozhodováno dle ustanovení § 26 odst. 4 zákona ve spojení s § 20 odst. 1 písm. b) bod 1 zákona o služebním poměru a že uvedené rozhodnutí navazuje na přechodí rozhodnutí generálního ředitele Vězeňské služby ČR ze dne 27. 10. 2020, o odvolání žalobce ze služebního místa ředitele Věznice Pardubice a převedení do personální pravomoci ředitele Věznice Valdice. Z prvostupňového rozhodnutí je tedy zřejmé, v jaké věci, na základě jakých skutečností a důvodů a podle jakého zákonného ustanovení služební funkcionář rozhodl. Samotný rozsah rozhodnutí nemůže způsobit nepřezkoumatelnost takového rozhodnutí. Jak totiž uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění krajského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé. Uvedené závěry lze vztáhnout i na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu. Za tohoto stavu věci krajský soud neakceptoval jako důvodnou ani tuto námitku žalobce.

VII. Závěr a náklady řízení

49. Ze všech shora uvedených důvodů soud neshledal žalobu důvodnou, proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
50. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., dle kterého má na náhradu nákladů řízení nárok ten účastník, který měl ve věci plný úspěch, proti účastníkovi, který úspěch neměl. V dané věci byl úspěšný žalovaný, kterému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a ani jejich náhradu nepožadoval.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

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 nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. 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.

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.

Hradec Králové 15. listopadu 2022

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu