



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Vadima Hlavatého a Mgr. et Mgr. Pavly Klusáčkové a ve věci

žalobkyně

Ing. J. K., narozena X
bytem X

proti
žalovanému

Ministerstvo vnitra – náměstek ministra vnitra pro státní službu
se sídlem Jindřišská 34, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 29. 10. 2019,
č. j. MV-143723-9/OSK-2018,

takto:

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

Odůvodnění:

I.
Základ sporu

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala přezkoumání a zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl její odvolání a potvrdil rozhodnutí tajemníka v

Ministerstvu kultury (dále jen „prvostupňový správní orgán“) ze dne 26. 8. 2019, č. j. MK 58796/2019 KST (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), jímž bylo výrokem (I) rozhodnuto o skončení služebního poměru žalobkyně (státní zaměstnankyně) dle § 72 odst. 1 písm. d) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění rozhodném (dále jen „zákon o státní službě“), s tím, že služební poměr žalobkyni podle § 72 odst. 4 zákona o státní službě skončí uplynutím 10 dnů následujících po dni doručení rozhodnutí; a výrokem (II.) bylo žalobkyni přiznáno odbytné ve výši 289 332 Kč.

2. Prvostupňový správní orgán shora uvedené rozhodnutí odůvodnil odkazem na lékařský posudek o zdravotní způsobilosti žalobkyně ze dne 9. 5. 2018, vydaný společností MEDIKAAL-TT, s. r. o., ze kterého vyplynulo, že žalobkyně dlouhodobě pozbyla zdravotní způsobilost k výkonu služby na služebním místě č. 190, tj. ministerský rada v kanceláři ekonomických analýz a koncepcí s výkonem služby v oboru služby 1. Finance, 2. Daně, poplatky a jiná obdobná peněžitá plnění, 4. Hospodaření s majetkem státu a jeho privatizace. Prvostupňový správní orgán rovněž vycházel z posudku Pražské správy sociálního zabezpečení o invaliditě ze dne 11. 4. 2018, jímž bylo zjištěno, že žalobkyně je schopna vykonávat služební činnosti jen s podstatně menšími nároky na tělesné, smyslové či duševní schopnosti. Služební orgán proto následně posuzoval, zda lze žalobkyni v souladu s § 61 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě převést na jiné vhodné služební místo. Vzhledem k tomu, že žalobkyně dlouhodobě pozbyla zdravotní způsobilost k výkonu služby na služebním místě v kategorii práce 1 a byla schopna vykonávat služební činnost jen s podstatně menšími nároky na tělesné, smyslové nebo duševní schopnosti, služební orgán shledal, že z hlediska zdravotní způsobilosti žalobkyně nedisponuje žádným pro ni vhodným služebním místem. Z uvedených důvodů prvostupňový správní orgán rozhodnutím ze dne 15. 5. 2018, č. j. MK 33327/2018 OLZ, žalobkyni zařadil mimo výkon služby z organizačních důvodů. Dané rozhodnutí žalobkyně převzala dne 17. 5. 2018, mimo výkon služby byla tedy dle žalobce zařazena ode dne 17. 5. 2018 do dne 16. 11. 2018, tj. po uplynutí doby 6 měsíců.
3. Prvostupňový správní orgán ve svém rozhodnutí dále uvedl, že vedoucí oddělení personálního a mzdového odboru lidských zdrojů rozhodnutím ze dne 18. 6. 2018, č. j. MK 43020/2018, vyzvala žalobkyni k předložení dokumentů týkajících se změny jejího zdravotního stavu, načež žalobkyně doložila mimo jiné rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 4. 5. 2018, č. j. R-13.6.2018-423/556. Následně byla žalobkyně znovu vyzvána k předložení dokumentů týkajících se jejího zdravotního stavu dne 4. 9. 2018, načež doložila další rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 1. 10. 2018, č. j. X, kterým bylo původní rozhodnutí změněno a bylo rozhodnuto o přiznání invalidního důchodu žalobkyně již ode dne 1. 3. 2018. Vedoucí oddělení personálního a mzdového odboru lidských zdrojů dopisem ze dne 10. 10. 2018 vyzvala žalobkyni k účasti na mimořádné lékařské prohlídce, čímž bylo zahájeno posuzování zdravotní způsobilosti žalobkyně před uplynutím konce doby, po kterou byla zařazena mimo výkon služby z organizačních důvodů.
4. Vzhledem k tomu, že prvostupňový správní orgán ve věci již jednou rozhodoval a jeho předchozí rozhodnutí bylo žalovaným zrušeno, zabýval se v rámci odůvodnění rozhodnutí taktéž námitkami uplatněnými žalobkyní v odvolání proti tomuto předchozímu rozhodnutí. K námitce žalobkyně, že její služební poměr měl být ukončen na základě § 115 zákona o státní správě, prvostupňový správní orgán konstatoval, že žalobkyni byl služební poměr ukončen dle § 72 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě, jelikož pozbyla

dlouhodobě zdravotní způsobilost, přičemž tento závěr byl učiněn na základě lékařského posudku o zdravotní způsobilosti k práci ze dne 23. 10. 2018 vystaveného společností MEDIKAAL-TT, s. r. o. Prvostupňový správní orgán s odkazem na ustanovení § 43 odst. 4 zákona o specifických zdravotních službách konstatoval, že v případě ukončení služebního poměru je třeba rozlišovat příčinu toho, proč státní zaměstnanec nemůže vykonávat službu na dosavadním místě, přičemž to, zda jde o nemoc z povolání nebo nemoc způsobenou služebním úrazem, může hodnotit poskytovatel pracovně lékařské péče v lékařském posudku. Prvostupňový správní orgán konstatoval, že ani z jednoho z lékařských posudků poskytovatele pracovně lékařské péče nevyplývá závěr, že by žalobkyně dlouhodobě pozbyla zdravotní způsobilosti z důvodu nemoci z povolání. Zdůraznil, že žalobkyni opakovaně poučil, jak má postupovat, aby mohlo být vydáno rozhodnutí o skončení služebního poměru z důvodu dlouhodobého pozbytí zdravotní způsobilosti k práci včetně uplatnění jí tvrzené nemoci z povolání. Nicméně důkazy, jež za tímto účelem předložila žalobkyně, neshledal dostatečnými.

5. K další odvolací námitce žalobkyně ohledně stanovené výše odbytného prvostupňový správní orgán konstatoval, že odbytné bylo vypočteno správně ve výši šestiměsíčního platu, dle § 200 odst. 1 zákona o státní službě a v souladu s konkrétními dokumenty z osobního spisu žalobkyně, např. z rozhodnutí o stanovení platu představeného ze dne 1. 7. 2015, č. j. MK 37690/2015 OLZ. Poukázal na to, že žalobkyně byla u prvostupňového správního orgánu zaměstnána od 1. 6. 2015, kdy byla jmenována do funkce ředitelky odboru ekonomického, poté jí od 1. 7. 2015 vznikl služební poměr, tudíž doba pracovního poměru celkově sice přesáhla dobu 3 let, ale nedosáhla doby 6 let. Dovedl proto, že žalobkyni náleží odbytné ve výši 6 násobku měsíčního platu. Přičemž jeho výše byla vypočtena z výše platu žalobkyně, která jí byla stanovena posledním rozhodnutím o platu vydaným před skončením služebního poměru.
6. Prvostupňový správní orgán se ve svém rozhodnutí vyjádřil i k odvolací námitce žalobkyně, že „zákon o státní službě neupravuje vztah odchodného a odbytného, zda se navzájem vylučují anebo vyskytují vedle sebe, pokud jsou obě znění splněny zákonem stanovené podmínky“. Prvostupňový správní orgán s odkazem na rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 1. 2019, č. j. MV-143723-4/OSK-2018, a na závěr č. 6 ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě ze dne 3. 6. 2016, taktéž na závěr č. 16 ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě ze dne 8. 9. 2017, uvedl, že souběh odbytného a odchodného je vyloučen, a že po marném uplynutí doby, po kterou byl zaměstnanec zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů, již nebude moci vykonávat službu v rámci stávajícího služebního poměru.
7. Prvostupňový správní orgán upozornil, že žalobkyni v oznámení o zahájení řízení ze dne 10. 4. 2019, č. j. MK 30840/2019 KST, vyzval jak k vyjádření k podkladům správního řízení, tak k doložení podkladů pro případné tvrzení či námitky. Na to žalobkyně reagovala podáním nazvaným „vyjádření státní zaměstnankyně proti předmětu řízení a námitky k tvrzení Ministerstva kultury“. Prvostupňový správní orgán žalobkyni sdělil, že pro další postup v řízení je nutný posudkový závěr, zda žalobkyně pozbyla zdravotní způsobilosti z důvodu nemoci z povolání, a že vyžádal si od poskytovatele pracovnělékařské péče MEDIKAAL-TT, s. r. o. zpracování posudku dle § 43 odst. 5 zákona č. 373/2011 Sb. Poskytovatel pracovnělékařské péče vystavil dne 22. 5. 2019 lékařský posudek o zdravotní způsobilosti k práci se závěrem, že žalobkyně dlouhodobě

pozbyla zdravotní způsobilosti z důvodu obecného onemocnění. Následně tento posudek doplnil dalším závěrem, že dlouhodobá ztráta pracovní způsobilosti nebyla způsobena pracovním úrazem ani nemocí z povolání, nýbrž obecným onemocněním. Lékařský posudek byl na základě odvolání žalobkyně přezkoumán Magistrátem hl. m. Prahy, který rozhodnutím pod č. j. MHMP 1496724/2019 návrh žalobkyně na přezkum zamítl. Prvostupňový správní orgán vyrozuměl žalobkyni rozhodnutím, č. j. MK 30840/2019 KST, o ukončení shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí a vyzval ji k uplatnění práva dle § 36 odst. 3 správního řádu, tj. aby se vyjádřila k podkladům pro vydání rozhodnutí. Žalobkyně tohoto práva využila a dne 21. 8. 2019 se seznámila s podklady, poté se k nim písemně vyjádřila, když uvedla, že nesouhlasí s rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy č. j. MHMP 1496724/2019. Prvostupňový správní orgán k tomu sdělil, že není oprávněn činit žádné kroky v řízení ve věci lékařského posudku dle zákona č. 373/2011 Sb. o specifických zdravotních službách.

8. Prvostupňový správní orgán vysvětlil, že ve věci odbytného rozhodl na základě skutečnosti, že doba trvání služebního poměru žalobkyně přesahovala 3 roky, nepřesahovala však dobu 6 let. S odkazem na ustanovení § 200 odst. 1 zákona o státní službě konstatoval, že do doby trvání služebního poměru státních zaměstnanců podle § 185 až 188 a § 190 až 192 zákona o státní službě se započítává doba trvání pracovních poměrů ve správních úřadech, které vzniku služebního poměru bezprostředně předcházely; přičemž vzniku služebního poměru žalobkyně na Ministerstvu kultury bezprostředně předcházelo její jmenování do funkce ředitelky odboru ekonomického od 1. 6. 2015. Prvostupňový správní orgán proto aplikoval § 72 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě, neboť došlo k marnému uplynutí zákonem stanovené doby 6 měsíců, po kterou byla žalobkyně zařazena mimo výkon služby.
9. Žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí podala odvolání, které bylo jako nedůvodné žalovaným zamítnuto. Žalovaný v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí uvedl, že žalobkyně napadla prvostupňové rozhodnutí v celém rozsahu, přestože své odvolací námítky směřovala v zásadě jen do výroku o odbytném, jelikož namísto odbytného podle § 72 odst. 2 písm. b) zákona o státní službě požadovala odchodné podle § 115 zákona o státní službě, případně odbytné a odchodné zároveň. Žalovaný nesouhlasil s odvolací námítkou žalobkyně, že jí mělo být přiznáno odbytné dle § 115 zákona o státní službě, jelikož dle uvedeného zákonného ustanovení lze stanovit odbytné toliko v případě, kdy zaměstnanci skončil služební poměr z důvodu dlouhodobého neplnění předpokladu zdravotní způsobilosti, k němuž došlo v souvislosti s výkonem služby, je-li ovšem příčinou dlouhodobého neplnění předpokladu zdravotní způsobilosti služební úraz, nemoc z povolání či ohrožení touto nemocí. Závěr o tom, zda příčinou ztráty zdravotní způsobilosti zaměstnance v souvislosti s výkonem služby je služební úraz, nemoc z povolání či ohrožení touto nemocí, je součástí posudkového závěru poskytovatele pracovně lékařských služeb. Žalovaný konstatoval, že uznání žalobkyně invalidní pro invaliditu prvního stupně samo o sobě neznamena, že by žalobkyně pozbyla dlouhodobě zdravotní způsobilost k výkonu služby, proto byl postup prvostupňového správního orgánu, který žalobkyni vyslal na mimořádnou lékařskou prohlídku, správný. Výsledkem této prohlídky byl lékařský posudek ze dne 9. 5. 2018, jímž nebyla žalobkyně shledána dlouhodobě zdravotně způsobilá k výkonu služby na služebním místě č. 190. Lékařský posudek byl doplněn dne 22. 5. 2019 sdělením, že dlouhodobá ztráta pracovní způsobilosti žalobkyně nebyla způsobena pracovním úrazem, nemocí z povolání, nýbrž obecným onemocněním. Žalovaný připomněl, že shora uvedený lékařský posudek včetně

doplnění byl přezkoumán Magistrátem hl. m. Prahy, a byl jakožto správný potvrzen. Žalovaný podrobně citoval obsah posudku o invaliditě žalobkyně ze dne 4. 11. 2018, a konstatoval, že spolu s ostatními listinami ve správním spise je zřejmé, že příčinou dlouhodobého neplnění předpokladů zdravotní způsobilosti žalobkyně bylo její duševní onemocnění. Současně zdůraznil, že v řízení nebylo prokázáno, že by duševní onemocnění žalobkyně mělo jakoukoliv souvislost s výkonem služby.

10. Žalovaný shrnul, že řízení o skončení služebního poměru bylo zahájeno podle § 72 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě, čímž došlo k vymezení předmětu vedeného řízení, v rámci něhož měla žalobkyně jakožto účastník řízení povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení v souladu s § 52 věty první správního řádu. Žalobkyně podle žalovaného neunesla důkazní břemeno, když ničím nepodložila své tvrzení o tom, že její onemocnění je nemocí z povolání. Součástí spisu je pouze lékařský posudek, jenž toto tvrzení vyvrací a naopak prokazuje dlouhodobou ztrátu pracovní způsobilosti žalobkyně z důvodu obecného onemocnění. Žalovaný konstatoval, že hodnocení příčiny pozbytí zdravotní způsobilosti v práci přísluší podle § 43 odst. 5 zákona o specifických zdravotních službách pouze poskytovateli pracovnělékařských služeb a svůj názor podepřel analogickými východisky rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2013, sp. zn. 21 Cdo 224/2013. Ve světle uvedeného pak podle žalovaného nemají dokumenty doložené žalobkyní, tj. harmonogram působení žalobkyně na Ministerstvu kultury a „Šikana stát. správy“, žádnou vypovídající hodnotu. Žalovaný dodal, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2016, sp. zn. 8 As 151/2015, na nějž se odvolávala žalobkyně, obsahuje závěr, že lékařské posudky nepodléhají soudnímu přezkumu, nicméně není zpochybněn význam lékařských posudků pro rozhodování o služebněprávních vztazích.
11. Žalovaný s poukazem na závěr č. 16 ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu uvedl, že námitku žalobkyně ohledně souběhu odbytného ve smyslu § 72 odst. 2 zákona o státní službě a odchodného ve smyslu § 115 zákona o státní službě považuje za bezpředmětnou, jelikož je jejich souběh vyloučen. Žalovaný vyložil posuzování doby trvání služebního poměru státního zaměstnance pro účely výpočtu odbytného v návaznosti na přechodné ustanovení zákona o státní službě dle ustanovení § 200 odst. 1 zákona o státní službě a vyhodnotil, že při posuzování doby trvání služebního poměru státního zaměstnance pro účely výpočtu odbytného se v návaznosti na přechodné ustanovení § 200 zákona o státní službě započítává pouze ten pracovní poměr, který bezprostředně předcházel vzniku služebního poměru na základě přechodných stanovení zákona o státní službě; přičemž platí, že pokud služební poměr plynule navazoval na předchozí pracovní poměr ve správním úřadu, do doby nepřetržitého trvání služebního poměru se započte i doba tohoto předchozího pracovního poměru, vykonával-li státní zaměstnanec činnosti dle § 5 zákona o státní službě. Podle žalovaného se u státních zaměstnanců započítává pracovní poměr vázaný pouze k jednomu úřadu. Žalovaný shrnul, že služební poměr žalobkyně vznikl ze zákona dnem 1. 7. 2015, neboť žalobkyně byla v pracovním poměru k Ministerstvu kultury na základě pracovní smlouvy ode dne 1. 7. 2015. Prvostupňový správní orgán tak dle žalovaného správně určil, že služební poměr žalobkyně odpovídá době přesahující 3 roky a zároveň nepřesahující dobu 6 let, odbytné tak podle něj prvostupňový správní orgán stanovil v souladu se zákonem, když žalobkyni určil nárok na odbytné ve výši šestinásobku jejího platu.
12. K námitce žalobkyně ohledně nesplnění podmínek při nástupu do funkce ředitelky ekonomického odboru na Ministerstvu kultury k 1. 6. 2015 žalovaný uvedl, že není

povolán k přezkoumávání stanovení platu před účinností zákona o státní službě, resp. před vznikem služebního poměru. Za bezpředmětné označil také námitky žalobkyně ohledně jejího převedení na služební místo ministerský rada v kanceláři ekonomických analýz a koncepcí, neboť dané rozhodnutí nabylo právní moci dne 1. 7. 2016 a lhůta pro přezkum tohoto rozhodnutí ve smyslu § 96 odst. 1 správního řádu již uplynula.

13. Ve správním spise postoupeném žalovaným byl založen mimo jiné i lékařský posudek o zdravotní způsobilosti žalobkyně k práci ze dne 22. 5. 2019 vypracovaný poskytovatelem pracovněprávních služeb MEDOKAAL-TT, s. r. o., ze kterého vyplývá, že žalobkyně dlouhodobě pozbyla zdravotní způsobilosti z důvodů obecného onemocnění.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

14. Žalobkyně v žalobě popsala harmonogram svého pracovního působení na Ministerstvu kultury, shrnula předcházející skutkový stav věci (shrnutí, resp. jednotlivé pasáže líčení skutkového stavu věci, je následně prokládáno celým textem žaloby).
15. Namítala zmatečnost prvostupňového správního rozhodnutí, neboť jsou v něm uvedeny jen dvě skutečnosti; konstatovala, že v odůvodnění je pojednáno o jejím onemocnění, přičemž ona jej považuje za pracovní úraz způsobený šikanou ze strany nadřízených na Ministerstvu kultury, a popsala odbornou lékařskou prohlídku posuzující její pracovní způsobilost. Žalobkyně několikrát v žalobě odkázala na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2016, sp. zn. 8 As 151/2015 a na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 1804/2015. Obsáhle se zabývala tím, zdali je pro zaměstnavatele lékařský posudek závazný. Citovala zde ustanovení § 72 odst. 1 písm. c) a d), vložila text „*odůvodnění námitky*“, uvedla, že neměla žádné zdravotní problémy v zaměstnání a opět citovala ustanovení § 115 zákona o státní službě, pasáže z posudku o invaliditě ze dne 4. 11. 2018, č. j. LPS/2018/475-JZM-CSSZ, a úryvky rozhodnutí Ministerstva kultury ze dne 15. 5. 2018, č. j. MK 33327/2018 OLZ.
16. Žalobkyně prvostupňovému správnímu orgánu i žalovanému vytkla, že se vůbec nezabývali tvrzením „*zaměstnankyně K.*“ o šikaně a diskriminaci. Následoval nadpis „Rovné zacházení a zákaz diskriminace“ a poté žalobkyně bez dalšího ocitovala ustanovení § 98 zákona o státní službě, § 16 zákoníku práce, § 3 antidiskriminačního zákona, odkázala na § 4 antidiskriminačního zákona, vypsala definici bossingu a odkázala na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 1804/2015. Taktéž citovala názory náměstka ministra vnitra pro státní službu na šikanu na pracovištích, což proložila úryvky z žalobou napadeného rozhodnutí.
17. Žalobkyně nesouhlasila s výpočtem odbytného v žalobou napadeném rozhodnutí a se stanoviskem žalovaného k odbytnému, odkázala na zákon č. 218/2002 Sb. o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech. Výpočet odbytného označila za absurdní, když odchodné ve výši 12 platů by do konce roku mohl zaměstnanec dostat až 2. 1. 2024. Prvostupňovému správnímu orgánu vytkla, že zřejmě opomněl, že zákon č. 218/2014 Sb., nahradil zákon č. 218/2002 Sb. Byla přesvědčena, že zákon o státní službě neupravuje vzájemný vztah odchodného podle § 115 a odbytného podle § 72 odst. 2 zákona o státní službě, proto - avšak bez bližšího vysvětlení - odkázala na závěr č. 16 ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu. Uvedla, že žalovaný nevzal v potaz, že jí

byl úmyslně dvakrát snížen plat; že ve správě pracovala 37 let, z toho 21 let na ministerstvu financí ve vedoucích funkcích a na ministerstvu kultury také působila ve vedoucí funkci; že před nástupem na nemocenskou byla ředitelkou ekonomického oboru a nerozuměla tomu, jak mohla být převedena na jiné vhodné místo, když byla v neschopnosti a jak mohl zaměstnavatel vědět, zda jí nemoc umožňuje vykonávat nové zařazení. Na podporu svého tvrzení o nesprávném převedení na jiné pracovní místo citovala ustanovení § 61 a § 70 zákona o státní službě, která porovnávala s úryvky z žalobou napadeného rozhodnutí a uzavřela, že služební orgán správně určil, že jí vznikl nárok na odbytné ve výši 6 násobku měsíčního platu, tj. částka 289 332 Kč.

18. Poté byl uveden nadpis „O řešení otázek započítávání předchozí praxe se státní správa potýká již od vzniku Československé republiky viz interpelace poslanců 1863/XIV. vládě o nesrovnalosti při započítání vojenské služby, vzniklých u státních zaměstnanců.“ A následovaly odkazy na ustanovení nařízení vlády o platu zaměstnanců ve veřejných službách a správě a na soudní judikaturu. Žalobkyně měla za to, že žalovaný zákony vykládá nesprávně, když do doby výpočtu odbytného nezapočítal dobu 31 let jejího působení ve státní správě.
19. Žalobkyně navrhla soudu, aby zrušil žalobou napadené rozhodnutí.
20. Žalovaný ve vyjádření ze dne 12. 6. 2020 nejprve shrnul skutkový stav věci a konstatoval, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy, žalobní námitky odmítl jako nedůvodné a neprokazující nezákonnost či nesprávnost napadeného rozhodnutí. Žalovaný měl za to, že žalobkyně veškeré své námitky směřuje pouze do výroku o odbytném, když namísto odbytného požaduje přiznání odchodného ve výši dvanáctinásobku měsíčního platu podle § 115 zákona o státní službě, neboť je toho názoru, že její onemocnění je nutné považovat za pracovní úraz, který byl způsoben šikanou na pracovišti ze strany nadřízených na Ministerstvu kultury.
21. Žalovaný byl přesvědčen, že se v napadeném rozhodnutí podrobně zabýval nárokem na výplatu odchodného podle § 115 zákona o státní službě s tím, že jej není možné aplikovat na případ žalobkyně, neboť tento nárok je aplikovatelný jen na zaměstnance, který nemůže dlouhodobě vykonávat službu z důvodu pracovního úrazu nebo nemoci z povolání nebo je ohrožen nemocí z povolání v souvislosti s výkonem služby. Zdůraznil, že žalobkyně byla podrobena mimořádné pracovnělékařské prohlídce se závěrem, že ztráta pracovní způsobilosti nebyla způsobena pracovním úrazem ani nemocí z povolání, nýbrž obecným onemocněním. Žalobkyně však nepředložila žádný důkaz prokazující ztrátu její zdravotní způsobilosti v souvislosti s výkonem služby a žádné nové skutečnosti nepředestřela ani v žalobě, přitom je dle § 52 věty první správního řádu povinna jakožto účastník řízení označovat důkazy na podporu svých tvrzení. Žalobkyně doložila pouze dokument s harmonogramem jejího působení na Ministerstvu kultury a dokument nazvaný „šikana stát. správy“, nicméně hodnocení příčiny pozbytí zdravotní způsobilosti v práci může podle § 43 odst. 5 zákona o specifických zdravotních službách provádět pouze poskytovatel pracovnělékařských služeb, nikoliv sama žalobkyně.
22. Žalovaný konstatoval, že není předmětem tohoto řízení otázka žalobkyní tvrzené šikany či diskriminace, jelikož nebylo prokázáno, že by tyto okolnosti souvisely se zjištěným zdravotním stavem žalobkyně dle příslušného posudku. Rozsah vedeného řízení o skončení služebního poměru žalobkyně byl omezen pouze na posouzení skutečnosti, zda existuje důvod pro skončení služebního poměru ve smyslu § 72 odst. 1 písm. d) zákona

o státní službě, a jaká bude stanovena výše odbytného ve smyslu § 72 odst. 2 zákona o státní službě.

23. Žalovaný uvedl, že žalobkyně trvá na započítání doby jejího působení na Ministerstvu financí, kde byla ve vedoucích funkcích 21 let, do délky trvání služebního poměru. Žalovaný stejně jako v napadeném rozhodnutí vyložil posuzování doby trvání služebního poměru státního zaměstnance pro účely výpočtu odbytného v návaznosti na přechodné ustanovení zákona o státní službě dle ustanovení § 200 odst. 1 zákona o státní službě a vyhodnotil, že pro účely stanovení výše odbytného nemá délka započitatelné praxe státního zaměstnance žádný význam, neboť § 72 odst. 2 ve spojení s § 200 odst. 1 zákona o státní službě přesně stanoví, že je nutné vycházet z doby trvání služebního poměru, nikoli započitatelné praxe, která je rozhodná pro stanovení platu státních zaměstnanců. Služební poměr žalobkyně dle tohoto výkladu odpovídá době přesahující 3 roky a zároveň nepřesahující dobu 6 let, výše odbytného tak byla žalobkyni stanovena v souladu se zákonem. Podle žalovaného není možné tento výklad považovat za nesprávný pouze proto, že je v neprospěch žalobkyně. Pokud žalobkyně odkazovala na § 3 nařízení vlády č. 304/2014 Sb. o platových poměrech státních zaměstnanců, pak tuto námitku nepovažoval žalovaný za relevantní, neboť výše odbytného se vypočítává podle doby trvání služebního poměru bezprostředně předcházejícího pracovního poměru a ve správních úřadech dle § 4 odst. 1 zákona o státní službě a ve státních orgánech nebo právnických osobách dle § 4 odst. 2 zákona o státní službě.
24. Žalovaný navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

III.

Posouzení žaloby

25. Na základě podané žaloby přezkoumal Městský soud v Praze napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobkyní uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)].
26. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně i žalovaný s tímto postupem souhlasili.
27. Žaloba není důvodná.
28. Soud předně zdůrazňuje, že převážná část žalobního textu je tvořena přepisem odvolání žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí, dále se skládá z citací jednotlivých ustanovení zákona o státní službě, antidiskriminačního zákona atp., z odkazů na související judikaturu, obsahuje velmi strohé úvahy žalobkyně a parafrázování závěrů správních orgánů, to vše bez jakékoliv konkrétní argumentační vazby na skutkové okolnosti projednávané věci či na opsané texty předpisů a judikatury. Žaloba tak v převážné části neobsahuje žádné právní argumenty, které by vysvětlovaly, proč žalobkyně považuje dalekosáhle výslovně vypisované závěry žalovaného za nezákonné. Soud zdůrazňuje, že není povinen, ale ani oprávněn domýšlet si právní či skutkové argumenty vznesené žalobkyní a spekulovat, co měla žalobkyně zřejmě v úmyslu správním orgánům vytknout.
29. Soud proto pokládá za potřebné v dané věci odkázat na ustanovení § 75 odst. 2 věty první s. ř. s., podle něhož soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Citované ustanovení s. ř. s. vyjadřuje jednu ze základních zásad správního

soudnictví, tj. dispoziční zásadu. Rozsah přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí je ve správním soudnictví vymezen žalobními body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona. Z tohoto důvodu obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů nepředstavuje nástroj ke všeobecné kontrole zákonnosti postupu a rozhodování správních orgánů. Pokud tedy žalobkyně nevymezí srozumitelně a jednoznačně konkrétní skutkové či právní důvody tvrzené nezákonnosti nebo procesní vady správního aktu, ale toliko obecně poukazuje na „nesprávný“ postup správních orgánů, není povinností soudu za žalobkyni spekulativně domýšlet další argumenty či vybírat z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být soud nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta (srovnej s rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, č. 2162/2011 Sb. NSS).

30. Žalobkyně v žalobě namítala zmatečnost prvostupňového správního rozhodnutí, neboť v něm byly obsaženy jen dvě skutečnosti; přičemž následovala pasáž uvozena slovním spojením „moje onemocnění“, v níž konstatovala, že své onemocnění pokládá za pracovní úraz způsobený šikanou. Soud považuje tuto námitku za natolik obecně formulovanou, že z ní nelze dovodit, v čem konkrétně žalobkyně namítanou zmatečnost prvostupňového rozhodnutí spatřuje. Soud se proto s touto námitkou rovněž toliko v obecné rovině vypořádá.
31. Soud připouští, že je obsah prvostupňového rozhodnutí koncipován do jisté míry nepřehledně, zejména jednotlivé opakující se pasáže jsou poměrně zavádějící a obsahově činí rozhodnutí nekonzistentním; nicméně i z prvostupňového správního rozhodnutí je zřejmé, na základě jakých důvodů prvostupňový správní orgán rozhodl. V této souvislosti soud považuje za nutné zdůraznit, že správní řízení tvoří dohromady jeden funkční celek, což znamená, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tvoří spolu s rozhodnutím odvolacího správního orgánu jeden celek. Jak vyplývá z ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, je úkolem odvolacího správního orgánu napravit drobné vady řízení před prvostupňovým správním orgánem, stejně jako drobné vady rozhodnutí v něm vydaného, pokud dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné. Ostatně také z konstantní judikatury správních soudů vyplývá, že správní řízení tvoří v zásadě jeden celek od zahájení až do právní moci konečného rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2009, č. j. 1 Afs 88/2009 - 48, publ. pod č. 2646/2012 Sb. NSS, a ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013 - 25, nebo rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 17. 6. 2010, č. j. 29 Ca 221/2008 - 48, a Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 10. 2010, č. j. 51 Ca 14/2009 - 30).
32. Pokud tedy žalobkyně shledala odůvodnění prvostupňového rozhodnutí zmatečným, pak k tomu soud nad rámec uvedeného uvádí, že případný nedostatek prvostupňového rozhodnutí by byl zhojen žalobou napadeným rozhodnutím. Otázku zmatečnosti je totiž třeba hodnotit v závislosti na vzájemné provázanosti prvostupňového a žalobou napadeného rozhodnutí. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 165/2018-40 *„Správní řád samozřejmě nevylučuje, aby správní orgán v řízení o řádném oprávněm prostředku doplňoval prvostupňové rozhodnutí o další úvahy, či vyjasňoval již zjištěný skutkový stav obstaráním dalších důkazů. Jak plyne z § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, odvolací orgán je oprávněn prvostupňové rozhodnutí doplňovat o další důvody, či je*

změnit, a to jak co do odůvodnění, tak do výroku. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů totiž tvoří jeden celek; proto může odvolací či rozkladový orgán nahradit část odůvodnění orgánu prvního stupně vlastní úvahou a korigovat tak určitá dílčí „argumentační zaškolbrtnutí“ podřízeného správního orgánu v případě, kdy prvostupňové rozhodnutí potvrzuje (srov. např. rozsudek ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012 - 47).“

33. Soud pro úplnost dodává, že shledal žalobou napadené rozhodnutí za srozumitelné, výrok rozhodnutí odpovídá jeho odůvodnění, není vnitřně rozporné a je z něj patrné, jakým způsobem bylo o odvolání žalobkyně rozhodnuto. Žalovaný v napadeném rozhodnutí rovněž vypořádal všechny námitky žalobkyně uplatněné v odvolacím řízení; ostatně žalobkyně zmatečnost žalobou napadeného rozhodnutí ani sama nenamítala. Soud uzavírá, že námitku zmatečnosti rozhodnutí neshledal důvodnou.
34. Soud se dále zabýval výtkou žalobkyně, že se prvostupňový správní orgán ani žalobce nezabývali jejím tvrzením o šikaně a diskriminaci. Soud zdůrazňuje, že uvedené žalobní tvrzení považuje opět za natolik obecné, že z něj není možno dovodit nezákonnost napadeného rozhodnutí, žalobkyně totiž nikterak nekonkretizuje, jakým způsobem mohlo nevyřízení výtky ohledně šikany a diskriminace na pracovišti ovlivnit žalobou napadené rozhodnutí. Z obsahu žalobou napadeného rozhodnutí je navíc zřejmé, že se žalovaný i prvostupňový správní orgán zabývali tvrzením žalobkyně ohledně šikany a diskriminace na pracovišti. Žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí neopomněl uvést odvolací argumentaci žalobkyně, že její nemoc je pracovním úrazem, neboť byly její zdravotní problémy způsobeny šikanou, nerovným zacházením a diskriminací její osoby ze strany některých přímých nadřízených v Ministerstvu kultury (viz str. 2 odst. 3 žalobou napadeného rozhodnutí). Prvostupňový správní orgán i žalovaný ve svých rozhodnutích rozebírali ztrátu zdravotní způsobilosti žalobkyně během výkonu státní služby, přičemž její příčinu oba shledali v obecném onemocnění žalobkyně (viz str. 7, str. 8 a na str. 9 žalobou napadeného rozhodnutí). Žalovaný navíc dospěl k jasnému závěru, že žalobkyně neunesla v odvolacím řízení důkazní břemeno, jelikož nepředložila žádný důkaz na podporu tvrzení, že by její onemocnění jakkoliv souviselo s výkonem služby. Tedy správní orgány se zcela dostatečným a srozumitelným způsobem zabývaly námitkou žalobkyně týkající se zhoršení jejího zdravotního stavu vlivem šikany a diskriminace na pracovišti. Z odůvodnění prvostupňového i žalobou napadeného rozhodnutí totiž vyplývá, že správní orgány považovaly uvedené tvrzení žalobkyně za zcela irelevantní, neboť pro rozhodnutí ve věci byl podstatný odborný závěr lékařského posudku ze dne 22. 5. 2019 o zdravotní způsobilosti žalobkyně k práci a jeho doplnění, z nichž jednoznačně vyplynulo, že žalobkyně dlouhodobě pozbyla zdravotní způsobilosti nikoli v důsledku pracovního úrazu či nemoci z povolání, nýbrž z důvodu obecného onemocnění. Soud proto ani tuto námitku neshledal důvodnou.
35. Žalobkyně v žalobě nesouhlasila s výpočtem odbytného a se stanoviskem žalovaného k odbytnému v žalobou napadeném rozhodnutí. Žalobkyně na podporu svého názoru o nesprávném výpočtu odbytného správními orgány porovnávala ustanovení § 115 a § 72 zákona o státní službě a citovala závěry ze zasedání poradního sboru náměstka vnitra pro státní službu, když zároveň upozorňovala na její nesprávné přerazení na jiné pracovní místo, na nezákonné snížení jejího platu, na dobu jejího působení ve vedoucích funkcích atp. Přičemž současně v žalobě potvrdila, že považuje za správné, že správní orgány uznaly její nárok na odbytné ve výši 6 násobku jejího platu, tj. částku ve výši 289 332 Kč. Jelikož jí byla právě výrokem pod bodem II. prvostupňového správního rozhodnutí tato částka

odbytného přiznána, soud konstatuje, že ve světle žalobkyní předestřené argumentace tato námitka postrádá logiku. Soud tedy jen připomíná, správní orgány a soudy jsou podle ustálené judikatury povinny vypořádat se s konkrétními námitkami, tj. s námitkami konkrétního porušení právních předpisů či konkrétních důvodů nesprávného zjištění skutkového stavu, s nímž žalobkyně nesouhlasí, pokud ovšem sama žalobkyně současně svou námitku popře tím, že pokládá posouzení správních orgánů obsažené v žalobou napadeném rozhodnutí za správné, pak soud z logiky věci nemá, co by vypořádával. Soud proto pouze uvádí, že obecné námitky žalobkyně ohledně výpočtu odbytného a stanoviska žalovaného k odbytnému neshledal jako opodstatněné. Soud se plně ztotožňuje s argumentací žalovaného vyjádřenou na str. 10 až 11 žalobou napadeného rozhodnutí, na které pro stručnost odkazuje, a kde žalovaný správně vycházel z toho, že žalobkyni náleží odbytné podle § 72 odst. 2 písm. b) zákona o státní službě, tj. ve výši šestinásobku jejího měsíčního platu, neboť služební poměr žalobkyně přesáhl dobu 3 let, nicméně nepřesáhl dobu 6 let. Soud uzavírá, že námitku žalobkyně sporující výpočet odbytného, neshledal důvodnou.

36. Soud závěrem dodává, že veškerá další žalobní tvrzení, strohé odkazy, citace judikatury a zákonných ustanovení již neposoudil jako žalobní námitky, neboť jimi nebylo nic konkrétního správním orgánům vytýkáno; jsou tedy soudem nepřezkoumatelné, a proto soud k jejich vypořádání ani nepřistoupil. V této souvislosti soud opět odkazuje na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS: *„[č]ím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.“* Soud jen znovu opakuje, že není oprávněn si za žalobkyni domýšlet, co pravděpodobně měla v úmyslu namítat, když v žalobě uplatnila jen ryze obecné tvrzení bez vypovídací hodnoty.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

37. Lze tak uzavřít, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem a judikaturou soudů, soud ve správních řízeních neshledal ani procesní pochybení, která by měla za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, proto soud nedůvodnou žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
38. Výrok o nákladech řízení pod bodem II. rozhodnutí je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně nebyla ve věci samé úspěšná a úspěšnému žalovanému však prokazatelné náklady řízení nad rámec běžných činností správního úřadu nevznikly.

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 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.

Praha 23. listopadu 2022

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu