



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **Mgr. Bc. R. Š.**, zast. JUDr. Ing. Lukášem Pletichou, advokátem, se sídlem Průmyslová 1631/4, Jablonec nad Nisou, proti žalovanému: **státní tajemník v Ministerstvu dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 7. 2020, č. j. 43/2020-010-PAM/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2021, č. j. 14 Ad 12/2020-31,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

### Odůvodnění:

#### I.

[1] Generální inspektor Drážní inspekce (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 19. 12. 2019, č. j. 1/2019/DI-16/43, podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „zákon o státní službě“), odvolal žalobce ke dni 1. 1. 2020 ze služebního místa představeného – ředitel Ústředního inspektorátu Drážní inspekce (výrok I.), podle § 62 odst. 1 téhož zákona žalobce ode dne 1. 1. 2020 zařadil mimo výkon služby z organizačních důvodů (výrok II.) a stanovil žalobcův plat ode dne 1. 1. 2020 podle § 62 odst. 2 citovaného zákona na 80 % měsíčního platu, tj. ve výši 48.623 Kč měsíčně (výrok III.).

[2] Žalovaný shora uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a zamítl žalobcovo odvolání.

#### II.

[3] Žalobce se bránil proti napadenému rozhodnutí žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji v záhlaví specifikovaným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zamítl.

[4] Městský soud nepřisvědčil žádné z uplatněných žalobních námitek. V nich žalobce namítal, že žalovaný ve správním řízení nepostupoval v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu; že správní orgán prvního stupně mu nedal možnost vyjádřit se k podkladům získaným v průběhu řízení ani navrhopvat důkazy nebo činit jiné návrhy; že prvostupňové rozhodnutí vydal věcně nepřislušný služební orgán a současný generální inspektor Drážní inspekce byl jmenován v rozporu se zákonem; že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné; že správní orgán prvního stupně a žalovaný nevycházeli ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu; že správní orgán prvního stupně pochybil, postupoval-li podle § 165 zákona o státní službě; a že žalovaný nepřesně aplikoval příslušná ustanovení právních předpisů rozhodných pro posouzení odvolání, zejména zákona o státní službě, zákona č. 266/1994 Sb., o drahách (dále jen „zákon o drahách“), a správního řádu. K žalobním námitkám týkajícím se porušení § 53a odst. 1 zákona o drahách a toho, že nejprve došlo ke zrušení žalobcova služebního místa a následně k jeho obnovení, které žalobce uplatnil při jednání soudu, městský soud vyslovil, že uvedená argumentace nerozvíjí námitky již uvedené v žalobě, ale představuje nové žalobní námitky, které jsou uplatněny opožděně, tedy po lhůtě stanovené v § 72 odst. 1 s. ř. s.

### III.

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) nyní brojí proti napadenému rozsudku kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatel především nesouhlasí se závěrem městského soudu, že správní spis byl po vydání rozhodnutí správním orgánem prvního stupně doplněn pouze o podklady, které se nikterak nedotkly právního posouzení věci. Podle stěžovatele je minimálně jeden z doplněných podkladů - přípis 1. náměstka Ministerstva dopravy ze dne 12. 7. 2019 směřovaný generálnímu inspektorovi Drážní inspekce, zásadní pro posouzení zákonnosti změny systemizace Drážní inspekce od 1. 1. 2020, na základě které byl stěžovatel odvolán z místa ředitele Ústředního inspektorátu Drážní inspekce. Stěžovatel s uvedeným dokumentem nebyl seznámen, ač o to stál. Žalovaný tedy nepostupoval v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu. Stěžovatel rovněž zdůrazňuje, že v žalobě mimo uvedený dokument označil ještě další související dokumenty, které měly založit nezákonnost změny systemizace Drážní inspekce od 1. 1. 2020. Je tedy na rozdíl od městského soudu přesvědčený o tom, že v žalobě označil podklady, které však sám neměl k dispozici, a také uvedl, jakým způsobem pochybení žalovaného ovlivnilo napadené rozhodnutí. Stěžovatel má dále za to, že pochybení žalovaného (umocněné navíc faktem, že ani správní orgán prvního stupně nedal stěžovateli možnost vyjádřit se k podkladům před vydáním rozhodnutí – rozhodnutí vydal jako první úkon v řízení) naplňuje podmínku podstatného porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Městský soud byl tedy v souladu s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. povinen zrušit napadené rozhodnutí z úřední povinnosti. Uvedl-li městský soud v napadeném rozsudku, že stěžovatel mohl v odvolacím řízení navrhopvat důkazy, což neučinil, stěžovatel zdůrazňuje, že navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy mohl po celou

pokračování

dobu řízení až do vydání rozhodnutí, přičemž o tom, že bude vydáno rozhodnutí nebo do kdy může navrhnout důkazy, by se mohl dozvědět dvěma způsoby – usnesením, kterým by mu žalovaný oznámil, do kdy tak může činit, nebo sdělením žalovaného, že se může seznámit s podklady pro vydání rozhodnutí. Ani jedno však žalovaný neučinil. Výklad podaný městským soudem k uvedené otázce proto považuje stěžovatel za rozporný se závěry obsaženými v nálezů Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. ÚS 542/09, a v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 3 As 179/2018-42.

[7] Stěžovatel se neztotožňuje ani se závěry městského soudu ohledně věcné nepřislušnosti správního orgánu prvního stupně a nedůvodnosti žalobní námitky zpochybňující výběrové řízení a jmenování generálního inspektora Drážní inspekce. Stěžovatel má za to, že nelze rezignovat na přezkum procesů, které posuzovaným správním rozhodnutím předcházely (vyhlášení a průběh výběrového řízení, přijetí usnesení vlády č. 533 ze dne 15. 6. 2016, kterým byl do funkce generálního inspektora Drážní inspekce jmenován s účinností ode dne 1. 7. 2016 Mgr. J. K.). Poukazuje na to, že výběrové řízení na pozici generálního inspektora Drážní inspekce a jmenování Mgr. J. K. do této funkce je zcela zásadní otázkou, neboť je-li nezákonné celé výběrové řízení a jmenování do funkce týkající se této osoby, pak nezákonná musí být všechna rozhodnutí, která uvedený generální inspektor Drážní inspekce následně učinil, tedy i rozhodnutí o odvolání stěžovatele ze služebního místa představeného a jeho zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů. Podle stěžovatele přitom není rozdíl v tom, zda příslušnost Mgr. J. K. k rozhodování z pozice generálního inspektora Drážní inspekce zpochybní on nebo tak učiní jiná fyzická nebo právnická osoba v jakémkoliv budoucím správním řízení.

[8] Stěžovatel rovněž nesouhlasí s tím, že k jeho odvolání došlo v souladu s § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě. Zdůrazňuje, že nebyl na místo ředitele Ústředního inspektorátu Drážní inspekce jmenován, ale převeden, a neučinil tak generální inspektor Drážní inspekce, ale státní tajemník Ministerstva dopravy. I pokud by tedy bylo jmenování Mgr. K. do funkce generálního inspektora Drážní inspekce v souladu se zákonem, příslušným k odvolání stěžovatele z funkce byl státní tajemník Ministerstva dopravy, a nikoliv generální inspektor Drážní inspekce.

[9] V další části kasační stížnosti stěžovatel odmítá závěr městského soudu, že žalovaný se námitkami týkajícími se účelovosti změn v systemizaci Drážní inspekce věnoval na stranách 6 až 7 napadeného rozhodnutí a ač žalovaný nereagoval konkrétně na každé jednotlivé tvrzení stěžovatele, v souhrnu námitku nezákonnosti provedené systemizace dostatečně vypořádal a předstřel důvody, pro které ji neshledal důvodnou. Stěžovatel má za to, že sice žalovaný obecně vyslovil, že nezjistil podezření, že organizační změny vůči stěžovateli byly činěny adresně a jejich cílem byla jeho šikana či diskriminace, avšak tento svůj závěr konkrétně neodůvodnil. Uvedený závěr představuje podle stěžovatele autoritativní konstatování, jeho zdůvodnění není v souladu se správním řádem, vykazuje znaky libovůle, a je tudíž nepřezkoumatelné. Městský soud pochybil, pokud tvrzenou nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí neshledal. Stěžovatel dále z obdobných důvodů nesouhlasí ani se závěry městského soudu, že napadené rozhodnutí netrpí vadou nepřezkoumatelnosti z důvodu, že v něm žalovaný nevypořádal 1) námitku, zda návrh na provedení změn v systemizaci podal zcela dobrovolně generální inspektor Drážní inspekce

nebo tak učinil pod jakýmkoliv vlivem či tlakem ze strany jiné osoby; 2) námitku, spočívající v poukazu stěžovatele na § 18 zákona o státní službě a zákonnost provedené systemizace; 3) námitku podjatosti úředních osob; 4) námitku ohledně projednání změny v systemizaci Drážní inspekce od 1. 1. 2020 a zrušení místa ředitele Ústředního inspektorátu Drážní inspekce mezi správním orgánem prvního stupně a Odborovým sdružením Drážní inspekce a 5) námitku, zda převedení zaměstnance na volné služební místo nemá přednost před vyhlášeným výběrovým řízením, respektive zda nebylo možné zrušit vyhlášené výběrové řízení.

[10] Stěžovatel následně v kasační stížnosti obsáhle vyjadřuje nesouhlas se závěrem městského soudu, podle nějž správní orgány řádně zjistily skutkový stav věci a správní rozhodnutí vydaly v souladu se zákonem. Stěžovatel má za to, že správní orgány rozhodovaly pouze na základě jednostranných podkladů, neboť ve správním řízení postupovaly v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu. Podle stěžovatele žalovaný i městský soud nesprávně dovozují, že pokud v organizačním řádu Drážní inspekce není stěžovatelovo služební místo uvedeno, tak bylo prokázáno, že změnou v systemizaci Drážní inspekce s účinností od 1. 1. 2020 bylo toto služební místo zrušeno. Stěžovatel je přesvědčen, že je rozhodující, zda místo ředitele Ústředního inspektorátu Drážní inspekce bylo možno zrušit podle platných předpisů, tedy zda změna systemizace Drážní inspekce byla v souladu správními předpisy a nejedná se o změnu umělou. Možnost zrušení místa ředitele Ústředního inspektorátu Drážní inspekce přitom podle stěžovatele není vázána jen na § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě, jak dovodil městský soud, ale i na § 17 a 18 zákona o státní službě a další předpisy, zejména na zákon o drahách a nařízení vlády č. 92/2015 Sb., o pravidlech pro organizaci služebního úřadu (dále jen „nařízení vlády č. 92/2015“). Městský soud tedy pochybil, posuzoval-li právní otázku zrušení služebního místa izolovaně, a nikoliv v širším kontextu. Uvádí-li městský soud, že listinné důkazy založené ve správním spisu jednoznačně prokazují naplnění podmínek pro odvolání stěžovatele ze služebního místa ředitele Ústředního inspektorátu Drážní inspekce, tak má stěžovatel naopak za to, že tytéž důkazy prokazují nenaplnění podmínek podle § 53a odst. 1 zákona o drahách a nařízení vlády č. 92/2015 pro odvolání stěžovatele ze služebního místa ředitele Ústředního inspektorátu Drážní inspekce. Stěžovatel rovněž městskému soudu vytýká, že chybně interpretoval jeho žalobní argumentaci, v níž namítal, že na základě shromážděných podkladů a platných právních předpisů měly být správní orgány schopny učinit závěr, že místo ředitele Ústředního inspektorátu Drážní inspekce nebylo možné zrušit, a nikoliv, že na základě shromážděných podkladů nebylo možné ověřit, zda bylo možné služební místo zrušit, nebo ne.

[11] Podle stěžovatele dospěl městský soud rovněž k chybnému závěru o tom, že správní orgány mohly na základě shromážděných listinných důkazů posoudit, zda změny v systemizaci byly svévolné či diskriminační. Městský soud také podle stěžovatele nesprávně posoudil otázku, zda správní orgány mohly na základě shromážděných listinných důkazů posoudit, zda zrušení služebního místa ředitele Ústředního inspektorátu Drážní inspekce splňuje zákonné požadavky, respektive zda změny v systemizaci proběhly v souladu se zákonem. Stěžovatel zdůrazňuje, že správní orgány tak sice mohly formálně učinit, ale materiálně tak neučinily. Stěžovatel je tedy na rozdíl od městského soudu přesvědčen o tom, že správní orgány nevycházely ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu a řádně neposoudily shromážděné listinné důkazy.

pokračování

[12] Stěžovatel dále městskému soudu vytýká, že k jeho námitce, že správní orgány nepřesně aplikovaly příslušná ustanovení právních předpisů, uvedl, že na obecné námitky nemůže konkrétně reagovat. Stěžovatel je však přesvědčen, že v žalobě namítal rozpor s právními předpisy zcela konkrétně. Nadto stěžovatel poukazuje na to, že nejprve městský soud uvádí, že nemůže reagovat na obecné námitky, a poté uzavírá, že neshledal, že by správní orgány rozhodly v rozporu s dotčenými právními předpisy, ustálenou judikaturou či že by překročily meze správního uvážení. Sám si tedy protiřečí.

[13] Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem městského soudu, podle nějž napadené rozhodnutí není v rozporu s čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), neboť Listina nezaručuje, že nebude zrušeno služební místo představeného z organizačních důvodů. Je přesvědčený o tom, že citovaným článkem Listiny je sledováno umožnit občanům správu veřejných záležitostí, a tudíž musí být subjekt vykonávající funkci nadán také ochranou před libovůlí státu, která by mu mohla ve výkonu veřejné funkce bránit; právo na přístup k veřejným funkcím by samo o sobě nemělo smysl, pokud by neobsahovalo i ochranu v průběhu výkonu funkce.

[14] Stěžovatel vyvrací rovněž závěr městského soudu o tom, že žalobní námitka týkající se porušení § 53a odst. 1 zákona o drahách představuje novou žalobní námitku, kterou však stěžovatel vznesl až po lhůtě stanovené v § 72 odst. 1 soudního řádu správního. Stěžovatel vysvětluje, že žalobu sepisoval sám (ač nemá právnické vzdělání), a tudíž na začátku jednání soudu jeho právní zástupce tuto žalobní argumentaci upřesňoval a podpořil důkazními materiály; ty přitom vyvstaly až po lhůtě pro podání žaloby. Podle stěžovatele tedy nebyly při uvedeném jednání vzneseny nové námitky, ale jednalo se o argumentaci rozvíjející námitky uvedené již v žalobě.

[15] Stěžovatel také má za to, že městský soud byl povinen v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumat zákonnost závazných podkladů, za které označuje usnesení vlády č. 811 ze dne 18. 11. 2019, jehož součástí je příloha III obsahující komentář ke změnám v systemizaci jednotlivých služebních úřadů, rozhodnutí generálního inspektora Drážní inspekce o organizačních změnách ze dne 29. 11. 2019, č. j. 533/2019/DI-1, a Organizační řád Drážní inspekce ze dne 29. 11. 2019. Zvláště za situace, kdy stěžovatel rozpor se zákonem o drahách i s nařízením vlády č. 92/2015 namítal v odvolání i v žalobě a stěžovatel nemohl tyto úkony napadnout samostatnou žalobou ve správním soudnictví.

[16] Nakonec stěžovatel namítá, že napadený rozsudek není spravedlivý. Městský soud opakovaně vytýká pochybení stěžovatele, avšak k pochybením žalovaného se staví shovívavě. Nadto je přesvědčený o tom, že i kdyby byl názor městského soudu, že námitky vznesené při soudním jednání byly opožděné, správný, přesto mu nic nebránilo v tom, aby je i tak v napadeném rozsudku zohlednil.

#### IV.

[17] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti ke stěžovatelem namítanému porušení § 36 odst. 3 správního řádu a Listiny uvádí, že spisová dokumentace mu poskytnutá správním orgánem prvního stupně obsahovala kompletní podklady pro vydání rozhodnutí

v odvolacím řízení, přičemž tyto podklady byly stěžovateli známé. Některé podklady byly žalovanému známy z úřední činnosti. Jelikož nebyla spisová dokumentace v odvolacím řízení nikterak doplňována ani žalovaný nepožadoval nové podklady, nebyl žalovaný povinen postupovat podle § 36 odst. 3 správního řádu a vyzvat stěžovatele k vyjádření se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Žalovaný nesouhlasí ani s tím, že by vůči stěžovateli pochybil při jeho nahlížení do spisové dokumentace.

[18] Ke kasační argumentaci, v níž stěžovatel zpochybňuje jmenování Mgr. J. K. do funkce generálního inspektora Drážní inspekce a tím i jeho příslušnost k vydání správního rozhodnutí, žalovaný zdůrazňuje, že stěžovatel poukazuje na výběrové řízení, které s nynějším správním řízením nesouvisí. I přes to, že se stěžovatel s výsledkem výběrového řízení neztotožňuje, byl Mgr. K. vzhledem k postavení Drážní inspekce jako správního úřadu s celostátní působností služebním orgánem ve vztahu ke stěžovateli a byl tudíž příslušný k vydání rozhodnutí týkajícímu se stěžovatelova služebního poměru. Poté žalovaný vysvětluje, že k převedení stěžovatele na služební místo představeného – ředitele Ústředního inspektorátu Drážní inspekce došlo podle § 61 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě, tedy z důvodu uplynutí doby, na kterou byl státní zaměstnanec jmenován na služební místo generálního inspektora Drážní inspekce po svém tzv. překlopení do služebního poměru. Následně byl v rámci výběrového řízení vyhlášeného podle § 186 odst. 4 zákona o státní službě na služební místo generálního inspektora Drážní inspekce jmenován jiný žadatel. Vzhledem k tomu, že služebním orgánem, do jehož působnosti v té době stěžovatel spadal, byl státní tajemník na Ministerstvu dopravy, a vzhledem k tomu, že služební poměr stěžovatele neskončil neúspěchem ve výběrovém řízení, došlo následně ke změně jeho služebního poměru, a to převedením na jiné služební místo podle § 61 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě. Tím se stěžovatel nově dostal do působnosti služebního orgánu – nového generálního inspektora Drážní inspekce podle § 10 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě, tedy Mgr. J. K. Z uvedeného důvodu žalovaný odmítá stěžovatelovo tvrzení, že nebyl na služební místo jmenován, a tudíž z něj nemůže být příslušným služebním orgánem ani odvolán.

[19] Ve vztahu k namítané účelovosti změn v systemizaci v Drážní inspekci žalovaný především odmítá, že by tyto změny byly provedeny adresně, uměle či pod nátlakem třetích osob. Generální inspektor Drážní inspekce vydal v návaznosti na usnesení vlády č. 811 ze dne 18. 11. 2019 rozhodnutí ze dne 29. 11. 2019, č. j. 533/2019/DI-1, a dále Organizační řád Drážní inspekce ze dne 29. 11. 2019, č. j. 533/2019/DI-2, kterými byly promítnuty změny systemizace schválené vládou do organizačních změn v Drážní inspekci. Z organizačního schématu, které je součástí Organizačního řádu Drážní inspekce, vyplývá, že služební místo stěžovatele není ve vnitřní systemizaci služebního úřadu uvedeno. Bylo tedy prokázáno, že na základě změny systemizace s účinností od 1. 1. 2020 bylo zrušeno služební místo, na které byl stěžovatel převeden. K námitce nedostatečného vypořádání se s námitkami stěžovatele v napadeném rozhodnutí žalovaný uvádí, že i přesto, že se nevyjádřil konkrétně ke každému tvrzení stěžovatele, otázkou změny systemizace v Drážní inspekci se podrobně zabýval. V napadeném rozhodnutí poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze, která se otázce systemizace věnuje, a rovněž přezkoumal i spisovou dokumentaci. Z podkladů však nevyplývá podezření, že by změny v organizační struktuře Drážní inspekce účinné od 1.

pokračování

1. 2020, jejichž důsledkem bylo zrušení stěžovatelova služebního místa, byly činěny adresně a že by jejich cílem byla stěžovatelova šikana či diskriminace.

[20] Žalovaný k námitce týkající se posuzování vhodných služebních míst pro stěžovatelovo převedení a jeho zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů uvádí, že v napadeném rozhodnutí byly postup pro převádění státních zaměstnanců na jiné služební místo a důvody pro zařazení stěžovatele mimo výkon služby z organizačních důvodů a postup podrobně popsány. Ohledně existence volného služebního místa, které mohlo být pro převedení stěžovatele vhodné, avšak na nějž bylo vypsáno výběrové řízení, které nebylo zrušeno, žalovaný vysvětluje, že podle Metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 1/2019, kterým se stanoví podrobnosti k provádění výběrových řízení, platí, že nastane-li po vyhlášení výběrového řízení důvod pro obsazení služebního místa bez výběrového řízení, nelze z tohoto důvodu výběrové řízení zrušit či zastavit, kromě výjimek uvedených v § 70 zákona o státní službě. Pod tyto výjimky však stěžovatelův případ nespadal, a tudíž nebylo možné výběrové řízení zrušit.

[21] Žalovaný se nakonec neztotožňuje ani se stěžovatelovým tvrzením, podle něž správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav věci. Spisová dokumentace podle něj obsahuje veškeré podklady potřebné pro vydání rozhodnutí, přičemž ustanovení zákona o státní službě i dalších právních předpisů správní orgány aplikovaly řádně.

## V.

[22] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[23] Kasační stížnost není důvodná.

[24] Nejvyšší správní soud předesílá, že veškerá stěžovatelova kasační argumentace v podstatě představuje stěžovatelův nesouhlas se závěry městského soudu uvedenými v napadeném rozsudku, a je tedy podřaditelná pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jakkoliv tedy stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje také kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s., konkrétní námitky podřaditelné pod tyto kasační důvody nenabízí. Jak ale vyplývá například z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003-50, nebo též z usnesení téhož soudu ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 As 7/2004-47, stěžovatel je povinen kromě označení kasačních důvodů též uvést konkrétní kasační námitky, v nichž spatřuje naplnění toho kterého kasačního důvodu. To stěžovatel v případě kasačních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. neučinil. Nejvyšší správní soud se tudíž naplněním uvedených kasačních důvodů pro absenci jakýchkoliv stížnostních námitek pod ně podřaditelných nezabýval. To však není stěžovateli nikterak na újmu, jelikož uplatněné stížnostní námitky jsou dále posouzeny jako námitky podřaditelné pod výše zmíněný kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[25] Stěžovatel především namítá porušení § 36 odst. 3 správního řádu žalovaným v odvolacím řízení a navazující nesprávný závěr městského soudu o tom, že k takovému porušení s vlivem na zákonnost napadeného rozhodnutí nedošlo.

[26] Nejvyšší správní soud ze správního spisu ověřil, že v době od vydání rozhodnutí správním orgánem prvního stupně do vydání napadeného rozhodnutí byly do správního spisu zařazeny úřední záznamy o volných služebních místech a s nimi související přípisy ohledně volných služebních míst, oznámení o zřízení přístupu do Informačního systému o státní službě ze dne 19. 12. 2019, žádost stěžovatele o zaslání kopie spisu Drážní inspekce sp. zn. 1/2019/DI-16 ze dne 31. 12. 2019, odpověď náměstka ministra vnitra pro státní službu na návrh na předběžné opatření ze dne 30. 12. 2019, e-mail generálního inspektora Drážní inspekce Mgr. J. K. stěžovateli ze dne 31. 12. 2019, přípis generálního inspektora Drážní inspekce Mgr. J. K. stěžovateli ze dne 31. 12. 2019, e-mailová konverzace mezi generálním inspektorem Drážní inspekce Mgr. J. K. a stěžovatelem, úřední záznam ze dne 31. 12. 2019, č. j. 1/2019/DI-16/65, sdělení stěžovatele ze dne 15. 1. 2020, úřední záznam ze dne 24. 1. 2020, úřední záznam ze dne 28. 1. 2020, statut Drážní inspekce, přípis 1. náměstka Ministerstva dopravy ze dne 12. 7. 2019 směřovaný generálnímu inspektorovi Drážní inspekce ve věci změn v platové a personální oblasti pro rok 2019 a 2020 a předkládací zpráva správního orgánu prvního stupně ze dne 3. 2. 2020. Nejvyšší správní soud přitom přisvědčuje městskému soudu, že žalovaný na tyto nově do správního spisu založené podklady v napadeném rozhodnutí výslovně nepoukázal, ani z nich při posuzování stěžovatelova odvolání v napadeném rozhodnutí nevycházel. To se týká rovněž stěžovatelem poukazovaného přípisu 1. náměstka Ministerstva dopravy ze dne 12. 7. 2019. Nově založené podklady se tedy skutečně nikterak nedotkly právního posouzení věci žalovaným, jak dovodil i městský soud.

[27] Městský soud v napadeném rozsudku dále správně s poukazem na přílehlavou judikaturu Nejvyššího správního soudu zdůraznil, že porušení § 36 odst. 3 správního řádu by bylo důvodem ke zrušení napadeného rozhodnutí pouze tehdy, pokud by tato procesní vada měla vliv na jeho zákonnost. Bylo přitom povinností stěžovatele tvrdit a dokládat, jakým způsobem se nerespektování citovaného ustanovení konkrétně dotklo jeho práv, tedy upřesnit ty podklady (z těch, které do správního spisu byly nově doloženy po vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a před vydáním napadeného rozhodnutí), které neměl k dispozici, a uvést, jakým způsobem nemožnost seznámení se s nimi mohla ovlivnit závěry obsažené v napadeném rozhodnutí. To vskutku, jak uzavřel městský soud, stěžovatel v žalobě neučinil. Pouze zde obecně namítal, že žalovaný porušil § 36 odst. 3 správního řádu, neboť mu znemožnil vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a navrhnout důkazy. Z tak obecné argumentace však nelze dovést, že by namítaná procesní vada měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

[28] Zcela správný je i závěr městského soudu, že z obsahu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně byly stěžovateli zřejmé důvody, pro které byl odvolán ze služebního místa a zařazen mimo výkon služby, přičemž tyto důvody i podklady, z nichž správní orgán prvního stupně při jejich formulaci vycházel, mohl stěžovatel relevantně zpochybnit v odvolání (což učinil) a za tímto účelem mohl také navrhnout důkazy (což naopak neučinil), byť je nutně nemusel mít ve své dispozici. Nejvyšší správní soud tedy přitakává městskému soudu i v tom, že důvod ke zrušení napadeného rozhodnutí s ohledem na

pokračování

namítané porušení § 36 odst. 3 žalovaným zde nebyl. Městský soud tedy nepochybil, nezrušil-li napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a jeho závěry nejsou ani v rozporu se závěry obsaženými v nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, a v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 3 As 179/2018-42, jak namítá stěžovatel.

[29] Stěžovatel dále v kasační stížnosti nesouhlasí se závěry městského soudu ohledně věcné (ne) příslušnosti správního orgánu prvního stupně a nedůvodnosti žalobní námitky zpochybňující výběrové řízení a jmenování generálního inspektora Drážní inspekce Mgr. J. K.; má za to, že nelze rezignovat na přezkum procesů, které posuzovaným správním rozhodnutím předcházely (vyhlášení a průběh výběrového řízení, přijetí usnesení vlády č. 533 ze dne 15. 6. 2016, kterým byl do funkce generálního inspektora Drážní inspekce jmenován s účinností ode dne 1. 7. 2016 Mgr. J. K.).

[30] Nejvyšší správní soud především zdůrazňuje to, co stěžovateli sdělil již žalovaný v napadeném rozhodnutí a městský soud v napadeném rozsudku. Předmětem nynějšího řízení jsou rozhodnutí správních orgánů o odvolání stěžovatele ze služebního místa představeného – ředitel Ústředního inspektorátu Drážní inspekce ke dni 1. 1. 2020, jeho zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů a stanovení žalobcova platu ode dne 1. 1. 2020. Argumentace stěžovatele zpochybňující jednak proces vyhlášení a průběh výběrového řízení a jednak jmenování Mgr. J. K. generálním inspektorem Drážní inspekce je tudíž v nyní posuzované věci mimoběžná. Jinými slovy, v nynějším řízení nebylo možno zabývat se zákonností výběrového řízení a jmenování generálního inspektora Drážní inspekce Mgr. J. K. Žalovaný i městský soud v tomto ohledu rovněž správně poukázali na zásadu presumpce správnosti veřejnoprávních aktů. Tou se obecně rozumí, že veřejnoprávní akt je od okamžiku, kdy je vydán, pokládán za formálně i obsahově správný, tedy bezvadný, a to až do okamžiku, než je zákonem stanoveným způsobem rozhodnuto, že tomu tak není (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2021, č. j. 7 As 420/2019-31). Ze spisového materiálu přitom nevyplývá, že by stěžovatelem poukazované veřejnoprávní akty vydané v průběhu vyhlášení výběrového řízení a jmenování Mgr. J. K. nebylo možné za formálně i obsahově správné považovat. To ostatně ani sám stěžovatel netvrdí. Je proto na ně nutné nahlížet jako na správné a platné. Totéž platí i o všech rozhodnutích, která Mgr. J. K. ve funkci generálního inspektora Drážní inspekce ode dne 1. 7. 2016 vydal, pokud o nich nebyl prokázán opak.

[31] Ohledně namítané věcné nepřislušnosti správního orgánu prvního stupně k vydání rozhodnutí Nejvyšší správní soud také přisvědčuje závěru žalovaného a městského soudu, že o odvolání stěžovatele ze služebního místa představeného a o jeho zařazení mimo výkon služby rozhodoval v prvním stupni věcně příslušný orgán, tedy generální inspektor Drážní inspekce. Podle § 10 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě je služebním orgánem vůči ostatním [uvedeným v písm. a) až e) odst. 1] státním zaměstnancům vedoucí služebního úřadu nebo státní tajemník. V čele Drážní inspekce stojí podle § 53a odst. 2 zákona o drahách generální inspektor. Služebním orgánem Drážní inspekce, který je v souladu s § 10 odst. 2 zákona o státní službě oprávněn rozhodovat ve věcech služebního poměru, je tedy generální inspektor, který také rozhodnutí vydal. Namítanou nicotností tohoto

rozhodnutí pro absolutní nedostatek věcné příslušnosti tudíž jím vydané rozhodnutí netrpí.

[32] V další části kasační stížnosti se stěžovatel obsáhle nesouhlasně vyjadřuje k závěrům městského soudu ohledně v žalobě namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Je nadále přesvědčen o tom, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a má za to, že městský soud tuto otázku posoudil nesprávně. Konkrétně stěžovatel namítá, že žalovaný řádně nevypořádal odvolací námitky, a to jmenovitě námitku o účelovosti změn v systemizaci Drážní inspekce vůči stěžovateli; námitku, zda návrh na provedení změn v systemizaci podal zcela dobrovolně generální inspektor Drážní inspekce nebo tak učinil pod vlivem či tlakem ze strany jiné osoby; námitku, spočívající v poukazu stěžovatele na § 18 zákona o státní službě a na zákonnost provedené systemizace; námitku podjatosti úředních osob; námitku ohledně projednání změny v systemizaci Drážní inspekce od 1. 1. 2020 a zrušení místa ředitele Ústředního inspektorátu Drážní inspekce mezi správním orgánem prvního stupně a Odborovým sdružením Drážní inspekce a námitku, zda převedení zaměstnance na volné služební místo nemá přednost před vyhlášeným výběrovým řízením, respektive zda nebylo možné zrušit vyhlášené výběrové řízení.

[33] Nejvyšší správní soud se problematice nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí ve své judikatuře již opakovaně věnoval [srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, a ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007-64; ty se sice zabývají především posuzováním (ne)přezkoumatelnosti rozsudku, lze z nich však vycházet i v případě (ne)přezkoumatelnosti správního rozhodnutí, neboť je ovládají stejné principy (srov. již citovaný rozsudek kasačního soudu č. j. 2 Afs 24/2005-44)]. Z vyslovených závěrů přitom vyplývá, že rozhodnutí správního orgánu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, pokud není zřejmé, jakými úvahami se správní orgán řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu správní orgán považoval námitky za liché či mylné, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci uvedenou v odvolání či proč podřadil daný skutkový stav pod určitou právní normu. O nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů se jedná rovněž i v případě, kdy správní orgán opomněl vypořádat některou z uplatněných námitek, nebo pokud odůvodnění napadeného rozhodnutí obsahuje pasáže citované z jiného rozhodnutí, které se však týkalo skutkově i právně odlišné věci, aniž by správní orgán rozvedl způsob aplikace závěrů vyslovených v takovém rozhodnutí na posuzovaný případ.

[34] Kasační soud také v rozsudku ze dne 29. 10. 2020, č. j. 1 Afs 68/2020-31, vyslovil, že „pokud se správní orgán podstatou námítky řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námítky, o nepřezkoumatelnost rozhodnutí se nejedná. Správní orgány [...] zároveň nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí; takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud (srov. náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43, nebo ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38). Z uvedeného vyplývá,

pokračování

*že rozhodnutí odvolacího správního orgánu není nepřezkoumatelné, pokud je odpověď na dílčí odvolací námitku alespoň implicitně obsažena ve vypořádání jiné námitky nebo pokud správní orgán postaví proti námitkám vlastní ucelenou argumentaci, vedle níž námitka neobstojí. Zbývá dodat, že o nepřezkoumatelnost nejde ani tehdy, pokud je námitka, kterou správní orgán pominul, pro posouzení věci zjevně irelevantní“*

[35] Nejvyšší správní soud má ve shodě s městským soudem za to, že žalovaný předestřeným povinnostem dostal, a napadené rozhodnutí tudíž netrpí namítanou nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. I přes dílčí pochybení při vypořádání stěžovatelovy odvolací argumentace, na něž případně poukázal již městský soud v napadeném rozsudku, jsou z napadeného rozhodnutí zřejmé důvody, na podkladě kterých žalovaný rozhodl o zákonnosti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Nejvyšší správní soud na tomto místě s ohledem na obsah uvedené stěžovatelovy argumentace rovněž zdůrazňuje, že nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozhodnutí nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost. Nepřezkoumatelnost není ani projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mu mělo být napadené rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou, která soudu znemožňuje napadené rozhodnutí přezkoumat [srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010-163, ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35; ty se sice zabývají posuzováním (ne)přezkoumatelnosti rozsudku, ale jak již výše uvedeno, lze z nich vycházet i v případě (ne)přezkoumatelnosti správního rozhodnutí. Takovou překážku bránící věcnému přezkumu napadeného rozhodnutí však kasační soud v posuzované věci neshledal.

[36] Co se týče odvolací námitky vytykající účelovost změn v systemizaci Drážní inspekce vůči stěžovateli, té se žalovaný věnoval na stranách 6 až 7 napadeného rozhodnutí skutečně, jak v napadeném rozsudku uvedl již městský soud. Ač přitom nereagoval na každé jednotlivé tvrzení ze stěžovatelova velmi argumentačně obsáhlého odvolání, vypořádal se se smyslem odvolací argumentace, což odpovídá výše uvedeným judikатурním požadavkům na přezkoumatelnost správního rozhodnutí. K námitce týkající se provedených změn v systemizaci Drážní inspekce dostatečně osvětlil, z jakého důvodu shledal, že v posuzované věci nebylo odvolání stěžovatele ze služebního místa představeného účelové, diskriminační, šikanózní či adresné. Městský soud proto správně uzavřel, že žalovaný námitku týkající se provedených změn v systemizaci dostatečně vypořádal a předestřel důvody, proč ji neshledal důvodnou.

[37] Odvolací námitku, proč vůbec došlo ke změně v systemizaci Drážní inspekce s účinností od 1. 1. 2020, respektive zda návrh na provedení změn v systemizaci podal zcela dobrovolně generální inspektor Drážní inspekce, nebo tak učinil pod nějakým vlivem či tlakem ze strany jiné osoby, námitku, spočívající v poukazu stěžovatele na § 18 zákona o státní službě a zákonnost provedené systemizace, a námitku podjatosti úředních osob, které vydaly rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, stěžovatel v odvolání uplatnil v rámci argumentace, kterou poukazoval na nezákonnost a účelovost změn v systemizaci Drážní inspekce a jeho odvolání ze služebního místa představeného. Se smyslem této odvolací argumentace se žalovaný v napadeném rozhodnutí vypořádal taktéž na stranách 6

až 7 a uzavřel, že změny v systemizaci Drážní inspekce nebyly provedeny v rozporu s právními předpisy upravujícími organizační strukturu služebních úřadů (nařízení vlády č. 92/2015), přičemž odpovědnost za výkon věcných agend svěřených právními předpisy Drážní inspekci svědčí právě jen jí, vhodnost zvoleného řešení organizačních změn bylo tudíž věcí manažerských rozhodnutí učiněných v rámci Drážní inspekce. Žalovaný rovněž, jak již výše uvedeno, na podkladě obsahu správního spisu nepojal podezření, že by změny v organizační struktuře Drážní inspekce účinné od 1. 1. 2020, jejichž důsledkem bylo zrušení služebního místa stěžovatele, byly učiněny adresně a že by jejich cílem byla jeho šikana či diskriminace. S ohledem na právě uvedené Nejvyšší správní soud přisvědčil městskému soudu, že ač se žalovaný podrobně nevyjádřil ke každému jednotlivému tvrzení obsaženému v odvolání, se smyslem stěžovatelovy odvolací argumentace se žalovaný dostatečně vypořádal a proti odvolacím námitkám postavil vlastní ucelenou argumentaci, vedle níž tyto neobstály. Přestože tedy odpověď na každé jednotlivé dílčí tvrzení stěžovatel v odvolání neposkytl, nejedná se o takový nedostatek v odůvodnění napadeného rozhodnutí, který by zakládal jeho nepřezkoumatelnost.

[38] Odvolací námitku ohledně nutnosti projednání změny v systemizaci Drážní inspekce od 1. 1. 2020 a zrušení místa ředitele Ústředního inspektorátu Drážní inspekce mezi správním orgánem prvního stupně a Odborovým sdružením Drážní inspekce žalovaný v napadeném rozhodnutí taktéž neopomněl a vypořádal se s ní na stranách 7 až 8 napadeného rozhodnutí. I na to správně poukázal již městský soud v napadeném rozsudku. Žalovaný zde uvedl, že ze spisového materiálu vyplývá projednání návrhu změn v systemizaci na rok 2020 služebním orgánem s odborovou organizací, jak požaduje zákon o státní službě (nebylo přitom nutno podle zákona o státní službě dosáhnout shody), přičemž z textu dokumentu nevyplývá výslovný nesouhlas odborové organizace s navrženými změnami (ani konkrétně se zrušením služebního místa stěžovatele).

[39] Žalovaný se nakonec podle stěžovatele v napadeném rozhodnutí nevyjádřil ani k námitce, týkající se toho, že převedení zaměstnance na volné služební místo nemá přednost před vyhlášeným výběrovým řízením, respektive že nebylo možné zrušit vyhlášené výběrové řízení. I v tomto případě však Nejvyšší správní soud přisvědčuje závěru městského soudu, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí sice konkrétně nevyjádřil k tomu, proč převedení zaměstnance na volné služební místo nemá přednost před vyhlášeným výběrovým řízením, ale vypořádal se se smyslem stěžovatelovy odvolací argumentace, v níž obecně nesouhlasil se svým zařazením mimo výkon služby. Žalovaný v napadeném rozhodnutí totiž shledal, že ve stěžovatelově případě nastaly důvody pro zařazení stěžovatele mimo výkon služby z organizačních důvodů, protože ač se správní orgán prvního stupně snažil nalézt vhodné volné služební místo, a to jak v Drážní inspekci, tak v jiném služebním úřadu, toto vhodné místo nenalezl. Žalovaný tedy vysvětlil, proč považoval za zákonné stěžovatelovo zařazení mimo výkon služby, přičemž v podrobnostech odkázal na rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (strany 3 až 11 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně), v němž tento správní orgán podrobně rozvedl důvody, pro které nebylo stěžovatele možné převést na jiné služební místo. Jelikož se správní orgán prvního stupně i žalovaný ve svých rozhodnutích zabývali tím, zda pro stěžovatele nelze nalézt jiné volné vhodné služební místo a jeho nenalezení podrobně odůvodnili, má Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem za to, že vytýkané pochybení žalovaného spočívající v tom, že se blíže nevyjádřil k návaznosti již

pokračování

vyhlášeného výběrového řízení na nalezení vhodného volného služebního místa pro stěžovatele, nemá na přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí vliv. I v tomto případě platí, že smysl odvolací argumentace žalovaný v napadeném rozhodnutí vypořádal, a tím se implicitně (nesouhlasně) vyjádřil i k uvedené odvolací námitce. Takový postup je tudíž souladný s požadavky, jež výše uvedená judikatura Nejvyššího správního soudu klade na odůvodnění správních rozhodnutí.

[40] Stěžovatel dále v kasační stížnosti nesouhlasí se závěrem městského soudu, že správní orgány řádně zjistily skutkový stav věci a že správní rozhodnutí, kterými jej odvolaly ze služebního místa představeného, vyдалy v souladu se zákonem.

[41] Podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě, ve znění účinném v době rozhodování žalovaného, *ten, kdo představeného na dané služební místo jmenoval, jej z tohoto služebního místa odvolá, jen pokud došlo ke zrušení služebního místa představeného.*

[42] Ze správního spisu se podává, že dne 1. 1. 2020 nabyla účinnosti systemizace služebních a pracovních míst na rok 2020 schválená usnesením vlády č. 811 ze dne 18. 11. 2019 (dále jen „usnesení vlády č. 811“). V komentáři k návrhu systemizace ze dne 9. 10. 2019, č. j. 453/2019/DI-2, bylo uvedeno, že cílem organizační změny v Drážní inspekci, spočívající rovněž ve zrušení služebního místa stěžovatele, byla mimo jiné racionalizace organizační struktury a zefektivnění řízení Drážní inspekce. V návaznosti na tuto systemizaci vydal správní orgán prvního stupně rozhodnutí ze dne 29. 11. 2019, č. j. 553/2019/DI-1, o organizačních změnách, a služební předpis Organizační řád Drážní inspekce ze dne 29. 11. 2019, č. j. 553/2019/DI-2 (dále jen „Organizační řád“). Těmito správní orgán prvního stupně promítl systemizaci schválenou vládou do organizační struktury Drážní inspekce. Z organizačního schématu, které je součástí Organizačního řádu s účinností od 1. 1. 2020, přitom vyplývá, že služební místo stěžovatele, představeného – ředitele Ústředního inspektorátu Drážní inspekce (na které byl převeden rozhodnutím ze dne 10. 8. 2018, č. j. 4/2017-600-TAJ/25), není ve vnitřní systemizaci Drážní inspekce uvedeno. Z výše uvedených dokumentů je tedy zřejmé, že stěžovatelovo služební místo představeného bylo změnami v systemizaci s účinností od 1. 1. 2020 zrušeno. Právě na tyto podklady také správní orgány ve svých rozhodnutích poukazovaly a odůvodňovaly jimi svůj závěr o odvolání stěžovatele ze služebního místa představeného – ředitele Ústředního inspektorátu Drážní inspekce s účinností od 1. 1. 2020.

[43] Nejvyšší správní soud má ve shodě s městským soudem za to, že v posuzovaném případě byly naplněny podmínky pro stěžovatelovo odvolání ze služebního místa představeného podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě. Úkolem správních orgánů bylo prokázat, zda došlo ke zrušení služebního místa představeného, což řádně opatřeními a ve správních rozhodnutích vyjmenovanými dokumenty učinily. Správní orgány proto na základě výše specifikovaných listinných podkladů mohly na základě toho také posoudit, zda lze stěžovatele odvolat ze služebního místa představeného – ředitele Ústředního inspektorátu Drážní inspekce s účinností od 1. 1. 2020 podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě. A rovněž mohly na podkladě těchto listinných podkladů kvalifikovaně uvážit, zda zrušení stěžovatelova místa splňuje zákonné požadavky, včetně toho, zda změny v systemizaci nebyly svévolné či diskriminační a adresné. Přitom dospěly k závěru,

že tomu tak nebylo. Nejvyšší správní soud se tudíž zcela ztotožňuje se závěrem městského soudu, že správní orgány shromáždily nezbytné listinné důkazy a tyto řádně posoudily, aniž by tyto hodnotily izolovaně a vytrženě z kontextu, a tudíž vycházely ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu.

[44] Nedůvodná je proto stěžovatelova kasační argumentace, že žalovaný i městský soud nesprávně dovozují, že pokud v organizačním řádu Drážní inspekce není stěžovatelovo služební místo uvedeno, tak bylo prokázáno, že změnou v systemizaci Drážní inspekce s účinností od 1. 1. 2020 bylo toto služební místo zrušeno.

[45] Stěžovatel v tomto ohledu naopak zdůrazňuje, že považuje za rozhodující, zda změna v systemizaci Drážní inspekce (a související zrušení jeho služebního místa představeného) byla v souladu s právními předpisy a nejedná se o změnu umělou, a městskému soudu vytýká, že posuzoval právní otázku zrušení služebního místa izolovaně a nikoliv v širším kontextu, tedy nepřihlédl k dalším ustanovením právních předpisů [kromě § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě, také k § 17 a 18 téhož zákona, k § 53a odst. 1 zákona o drahách a k ustanovením nařízení vlády č. 92/2015 Sb.]. K této kasační argumentaci Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že obsahově shodnou námitku stěžovatel neuplatnil již v žalobě, ač tak učinit mohl. Je proto logické, že městský soud se v napadeném rozsudku k výše citovaným ustanovením právních předpisů nad rámec nezbytného odůvodnění vztahujícího se k postupu správních orgánů v souladu s § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě nikterak nevyjadřoval. S ohledem na uvedené je proto předestřená kasační argumentace nepřijatelná podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[46] Zcela mimoběžná je podle Nejvyššího správního soudu také kasační námitka, že správní orgány rozhodovaly pouze na základě jednostranných podkladů, neboť ve správním řízení postupovaly v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu. V odstavci [24] tohoto rozsudku již totiž Nejvyšší správní soud vyslovil, že žalovaný v napadeném rozhodnutí na podklady, které byly do správního spisu založeny po vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, výslovně nepoukázal, ani z nich při posuzování stěžovatelova odvolání v napadeném rozhodnutí nevycházel. K ostatním podkladům (uvedeným v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně) se přitom stěžovatel mohl vyjádřit v podaném odvolání a rovněž mohl navrhnout důkazy, což však neučinil. Jak také upozornil již městský soud v napadeném rozsudku, správní orgán prvního stupně neporušil ani § 36 odst. 3 správního řádu, neboť posuzoval podle § 165 zákona o státní službě, podle nějž bylo jeho rozhodnutí ve stěžovatelově věci prvním úkonem v řízení. Správní orgán prvního stupně proto nebyl povinen před vydáním rozhodnutí dávat stěžovateli možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. K nim se tedy stěžovatel mohl vyjádřit právě v odvolání, jak již uvedeno.

[47] Nejvyšší správní soud neshledává důvodným ani stěžovatelův nesouhlas se závěrem městského soudu, podle nějž správní orgány mohly na základě shromážděných listinných podkladů posoudit, zda změny v systemizaci byly svévolné či diskriminační a zda byly učiněny v souladu se zákonem. Má naopak ve shodě s městským soudem za to, že z podkladů založených ve správním spise, zejména pak z usnesení vlády č. 811, rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o organizačních změnách a Organizačního řádu, takový závěr učinit lze. K právě uvedenému závěru přitom správní orgány ve svých rozhodnutích

pokračování

dospěly a řádně jej také odůvodnily. Těmto závěrům nemá Nejvyšší správní soud co vytknout.

[48] Vytýká-li rovněž stěžovatel městskému soudu, že chybně interpretoval jeho žalobní argumentaci, v níž namítal, že na základě shromážděných podkladů a platných právních předpisů měly být správní orgány schopny učinit závěr, že místo ředitele Ústředního inspektorátu Drážní inspekce nebylo možné zrušit, a nikoliv, že na základě shromážděných podkladů nebylo možné ověřit, zda bylo možné služební místo zrušit, nebo ne, nelze takové tvrzení z žaloby dovodit. V žalobní argumentaci stěžovatel obecně namítá neprovedení nezbytných důkazů a nezařazení podkladů nebo jejich přehlížení a poukazuje na povinnost správního orgánu vycházet při rozhodování ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu podle § 3 správního řádu. V závěru žaloby přitom stěžovatel vytýká žalovanému, že obsah řady listin obsažených ve správním spise posuzoval izolovaně od ostatních listin ze správního spisu a vytrženě z kontextu, některé skutečnosti uvedené v těchto listinách žalovaný interpretoval nepřesně, účelově a řadu listin do správního spisu nezaložil. Tímto způsobem pak podle stěžovatele dospěl žalovaný k nepřesným, zkresleným či nesprávným skutkovým zjištěním, jejichž důsledkem bylo neúplné zjištění skutkového stavu rozhodného pro právní posouzení věci. Pro uvedené stěžovatel dovozuje, že skutkový stav, který následně vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu v podkladech obsažených ve správním spisu. Podle Nejvyššího správního soudu tedy městský soud v napadeném rozsudku nikterak nepochybil při interpretaci a vypořádání předestřené žalobní argumentace. Zcela přílehavě a v souladu s jejím obsahem se k ní vyjádřil v odstavcích 62. až 66. napadeného rozsudku. S těmito závěry se nyní ztotožňuje i Nejvyšší správní soud.

[49] Stěžovatel dále v kasační stížnosti nesouhlasí s tím, jak městský soud vypořádal jeho námitku týkající se nepřesné aplikace právních předpisů žalovaným, zejména pak zákona o státní službě, zákona o drahách a správního řádu. Má rovněž za to, že městský soud nesprávně dovodil, že napadené rozhodnutí není v rozporu s čl. 21 odst. 4 Listiny.

[50] Městský soud vycházející z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu v napadeném rozsudku vyslovil, že na obecně formulovanou žalobní argumentaci nemůže konkrétně reagovat, a tudíž předeslal, že ji vypořádá v odpovídající míře obecnosti. Poté dospěl k závěru, že námitky týkající se nezákonnosti napadeného rozhodnutí nejsou důvodné. Neshledal totiž, že by správní orgány rozhodly v rozporu s relevantními právními předpisy, ustálenou judikaturou či že by překročily meze správního uvážení. Jediným důvodem pro stěžovatelovo odvolání ze služebního místa představeného bylo zrušení tohoto služebního místa z důvodu provedené systemizace k 1. 1. 2020. Stěžovatelovo odvolání proto naplňovalo podmínky podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě. Z komentáře k provedeným změnám v systemizaci jsou přitom zřejmé důvody k jejímu provedení, aniž lze z čehokoliv usoudit na to, že změny v systemizaci vykazovaly prvky diskriminace či účelového zaměření vůči stěžovateli. Provedená systemizace byla také projednána s odborovou organizací, jak vyžaduje § 132 odst. 2 písm. a) zákona o státní službě. Na odvolání stěžovatele z uvedeného služebního místa představeného přitom nemělo vliv, že na něj byl převeden. Zcela v souladu se zákonem shledal městský soud také rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o zařazení

stěžovatele mimo výkon služby podle § 62 odst. 1 zákona o státní službě. Napadené rozhodnutí není podle městského soudu ani v rozporu s čl. 21 odst. 4 Listiny, jelikož ten nezaručuje, že nebude zrušeno služební místo představeného z organizačních důvodů.

[51] Nejvyšší správní soud ze stěžovatelovy žaloby ověřil, že se jeho výše zmíněná argumentace ohledně „nepřesné“ aplikace právních předpisů žalovaným nese zcela v obecné rovině a stěžovatel nikterak nekonkretizuje, v čem tvrzené nepřesnosti shledává. Výše předestřenému posouzení stěžovatelovy žalobní námitky městským soudem tedy nemá kasační soud co vytknout a plně se s ním ztotožňuje. Nejvyšší správní soud současně nedovodil v napadeném rozsudku v souvislosti s vypořádáním uvedené námitky městským soudem stěžovatelem vytykány protimluv. Městský soud totiž nejprve předeslal, že s ohledem na obecnost žalobní argumentace tuto vypořádá v odpovídající, tedy obecné, míře. To následně také učinil.

[52] Za neopodstatněnou považuje Nejvyšší správní soud rovněž námitku, v níž stěžovatel tvrdí, že s ohledem na skutečnost, že čl. 21 odst. 4 Listiny má za cíl umožnit občanům správu věcí veřejných, musí být subjekty vykonávající tuto funkci chráněny před libovůlí státu, která by jim mohla ve výkonu veřejné funkce bránit. Citovaný článek přitom stanoví, že *[o]bčané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím*. Nikterak však nezaručuje, že nebude služební místo představeného zrušeno z organizačních důvodů, jak správně v napadeném rozsudku upozornil již městský soud. Takovou jistotu přitom neobsahuje ani zákon o státní službě. Nejvyšší správní soud ke shodné otázce již v rozsudku ze dne 15. 9. 2020, č. j. 4 Ads 423/2019-70, vyslovil, že *„[z]ákon o státní službě [...] představeným ani dalším státním zaměstnancům neposkytuje jistotu zachování stávajícího služebního místa. Naopak v případě schválení nové systemizace a organizační struktury služebního úřadu umožňuje služební zařazení státních zaměstnanců změnit a v krajních případech jejich služební poměr z organizačních důvodů ukončit.“* Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na právě uvedené neshledal stěžovatelův nesouhlas se závěry městského soudu ohledně nepřesné aplikace právních předpisů žalovaným důvodným.

[53] Stěžovatel v kasační stížnosti rozporuje i závěr městského soudu, podle něž žalobní námitka týkající se porušení § 53a odst. 1 zákona o drahách představuje novou žalobní námitku, kterou stěžovatel vznesl až po lhůtě vyplývající z § 72 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel má za to, že se jednalo o argumentaci rozvíjející námitky obsažené již v žalobě.

[54] Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podat do dvou měsíců poté, kdy bylo žalobci (stěžovateli) oznámeno rozhodnutí. Podle § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. může žalobce (stěžovatel) rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby. Krajský, resp. městský, soud je těmito žalobními body zásadně vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Soudní řád správní tedy neumožňuje, aby žalobce (zde stěžovatel) vznášel nové námitky po uplynutí lhůty pro podání žaloby (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č. j. 1 Afs 25/2004-69, nebo ze dne 17. 12. 2007, č. j. 2 Afs 57/2007-92). Pokud tedy žalobce doplní žalobu po uplynutí dvouměsíční lhůty pro podání žaloby o další argumenty, je třeba rozlišit, zda tyto argumenty pouze upřesňují či podrobněji rozvíjejí námitky včas uplatněné, nebo zda nepřípustně rozšiřují žalobu o další žalobní body (srov. rozsudek ze dne 28. 7. 2005, č. j. 2 Azs 134/2005-43).

pokračování

[55] Nejvyšší správní soud ze stěžovatelovy žaloby ověřil, že k § 53a odst. 1 zákona o drahách se vyjádřil pouze ve dvou případech, a to v rámci argumentace vytykající nedostatečné odůvodnění napadeného rozhodnutí (bod 13 žaloby) a dále v rámci námitek, jimiž poukazoval na nedostatečně zjištěný skutkový stav (bod 21 žaloby). Poukaz stěžovatele na nezákonnost napadeného rozhodnutí pro porušení § 53a odst. 1 zákona o drahách učiněný při jednání soudu proto ve světle uvedeného představuje zcela novou žalobní námitku (nerozvíjející argumentaci uvedenou již v žalobě), která ale byla vznesena až po lhůtě stanovené v § 72 odst. 1 soudního řádu správního, jak správně v napadeném rozsudku dovodil městský soud.

[56] Nejvyšší správní soud k právě uvedenému dodává, že žalobní body stanoví meze přezkumu napadeného správního rozhodnutí (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Městský soud proto nebyl povinen ani oprávněn za stěžovatele konkrétní důvody nezákonnosti správního rozhodnutí sám z vlastní iniciativy dovozovat, nahrazovat projev vůle stěžovatele vyjádřený v žalobě a sám vyhledávat vady napadeného správního aktu, jak stěžovatel navrhuje v kasační stížnosti. Pokud žalobce žalobní bod neformuloval vůbec nebo dostatečně konkrétně uvedením určitých skutečností, a s tím spojených právních důvodů, na nichž je tento žalobní bod založen, nelze nyní úspěšně městskému soudu vytykat, že se jím nezabýval. Je to totiž právě stěžovatel, který v souladu s dispoziční zásadou vymezuje předmět řízení i rozsah a obsah žalobních bodů (srovnej § 71 odst. 1 písm. d) a § 71 odst. 2 s. ř. s.). Stěžovatelova argumentace, že městský soud mohl i přes opožděnost žalobní námítky tuto v napadeném rozsudku zohlednit (neboť zohlednil některá pochybení žalovaného), je proto nedůvodná. Nejvyšší správní soud dodává, že již výše v tomto rozsudku vysvětlil, proč městský soud nepochybil, pokud dovodil, že i přes to, že se žalovaný dopustil některých dílčích pochybení, nejsou natolik závažná, aby měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí a vedla k jeho zrušení. Stěžovateli tak nelze přisvědčit ani v tom, že napadený rozsudek je z uvedeného důvodu nespravedlivý.

[57] Nakonec stěžovatel v kasační stížnosti namítá i to, že povinností městského soudu bylo přezkoumat rovněž zákonnost závazných podkladů napadeného rozhodnutí (usnesení vlády č. 811, rozhodnutí generálního inspektora Drážní inspekce o organizačních změnách ze dne 29. 11. 2019, č. j. 533/2019/DI-1, a Organizační řád) ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s.

[58] Podle § 75 odst. 2 s. ř. s., *soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví* (důraz přidán soudem). Z právě citovaného ustanovení především vyplývá, že městský soud by v nynějším případě byl povinen zvažovat postup podle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. za předpokladu, že by stěžovatel v žalobě vznesl odpovídající žalobní námitku. Jelikož tak stěžovatel neučinil, je zřejmé, že městský soud nepochybil, pokud podle citovaného ustanovení nepostupoval.

[59] Nejvyšší správní soud tudíž shrnuje, že městský soud se nedopustil pochybení v právním posouzení věci, s jeho právními závěry se kasační soud ztotožňuje, a kasační důvod vyplývající z § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tudíž není naplněn.

## VI.

[60] Nejvyšší správní soud pro vše výše uvedené neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[61] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel nebyl v tomto řízení úspěšný, a proto nemá právo na náhradu jeho nákladů. Žalovanému, který byl v řízení o kasační stížnosti účastníkem úspěšným, žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti právo.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. září 2023

Mgr. Petra Weissová  
předsedkyně senátu