



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Michala Bobka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **Ing. P. G., MBA**, zast. Mgr. et. Mgr. Jiřím Flamem, Ph.D., advokátem se sídlem Rohanské nábřeží 671/15, Praha 8, proti žalovanému: **náměstek ministra vnitra pro státní službu**, se sídlem Jindřišská 967/34, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 4. 2020, č. j. MV-29880-15/OSK-2020, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 8. 2022, č. j. 31 Ad 12/2020-112,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 8. 2022, č. j. 31 Ad 12/2020-112, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a předcházející řízení

[1] Rozhodnutím Rady ERÚ ze dne ze dne 17. 12. 2019, č. j. 05790-24/2015-ERU (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) byla žalobkyně odvolána ze služebního místa představeného – ředitel sekce regulace v ČR – Energetického regulačního úřadu (dále jen „ERÚ“). Důvodem k odvolání žalobkyně byl zánik jejího služebního místa, k čemuž došlo v důsledku nabytí účinnosti systemizace služebních a pracovních míst pro rok 2020, schválené usnesením vlády č. 811 ze dne 18. listopadu 2019, dne 1. 1. 2020 (dále jen „Systemizace“). K podanému odvolání žalobkyně následně prvostupňové rozhodnutí potvrdil žalovaný rozhodnutím ze 14. 4. 2020, č. j. MV-29880-15-OSK-2020 (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[2] Žalobkyně napadala rozhodnutí žalovaného žalobou ke krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“). V ní namítla nezákonnost Systemizace z důvodu, že nebyla řádně

projednána s odborovou organizací. Rovněž namítla účelovost Systemizace, neboť její snahou mělo být účelové odstranění zaměstnanců, včetně žalobkyně. To žalobkyně vůči vlastní osobě dovozuje zejména z nezákonného udělení výtky, nepřiznání odměn za kalendářní rok 2019, rozpornosti systemizace s vypracovaným personálním auditem, způsobu provedení organizačních změn a souvisejícího jednání služebního orgánu, jež mělo vytvářet podmínky k tomu, aby žalobkyně sama služební poměr ukončila (dlouhodobá dehonestace, veřejné napadání před podřízenými a třetími stranami, odvolávání, resp. stahování z jednání). Kromě toho žalobkyně namítla i nepřezkoumatelnost a další vady obou správních rozhodnutí, zejména pokud jde o nesprávné vedení správního spisu v řízení před správním orgánem prvního stupně. Za účelem prokázání svých tvrzení žalobkyně navrhla provést důkazy, včetně svědeckých výpovědí několika členů výboru Odborové organizace, členů Rady ERÚ či vedoucí oddělení interního auditu.

[3] Krajský soud žalobu rozsudkem ze dne 30. 8. 2022, č. j. 31 Ad 12/2020 112, zamítl. Napadené rozhodnutí předně neshledal nepřezkoumatelným. Jako východisko svého věcného posouzení poté připomněl, že lze v rámci přezkumu rozhodnutí vydaného na základě systemizace služebních a pracovních míst přezkoumávat také samotnou systemizaci či změnu organizační struktury. Soud je však oprávněn zkoumat důvody, účelnost, vhodnost a další věcné parametry zvolené organizační struktury jen ve výjimečných případech, například v souvislosti s konkrétními vážnými pochybnostmi vyvolávajícími podezření, že zvolená organizační struktura či její změna nemá sledovat legitimní zájmy a nemá žádný rozumný důvod, a slouží k šikaně či diskriminaci.

[4] Při aplikaci těchto východisek dospěl krajský soud nejprve k závěru, že samotný proces přijetí Systemizace a změna organizační struktury, na základě které byla žalobkyně odvolána ze svého služebního místa, byl zákonný. Návrh Systemizace byl s odborovou organizací ERÚ projednán, jak vyžaduje § 132 odst. 3 písm. a) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „zákon o státní službě“). Dne 15. 10. 2019 proběhlo jednání, na kterém rada ERÚ představila návrh Systemizace odborové organizaci, která měla možnost se k němu vyjádřit. Tak i učinila. Pouhá skutečnost, že Rada ERÚ zaslala návrh Systemizace žalovanému dříve, než jej projednala s odborovou organizací, nemůže založit nezákonnost procesu jejího přijetí.

[5] Krajský soud se následně zabýval legitimitou cílů Systemizace a námitkami vztahujícími se k její účelovosti a diskriminační povaze. Nejprve uvedl, že zákon o státní službě nepožaduje provedení personálního auditu. Ten proto nebrání přijetí Systemizace, neboť jím ani obdobnými dokumenty nejsou příslušné služební orgány vázány. Přijatá systemizace přitom sledovala legitimní cíl obecně ve vztahu k redukci počtu systemizovaných míst, včetně zrušení služebního místa žalobkyně. Důvody, pro které se Rada ERÚ rozhodla organizačně zrušit dvě dosavadní sekce (sekce regulace a sekce analytické a mezinárodní spolupráce) a nahradit je sekcí novou, se navíc zdají být racionální. Zrušení služebního místa žalobkyně se krajskému soudu nejevilo jako svévolné, neboť každá ze sekcí měla svoje služební místo představeného (ředitele sekce). Ze správního spisu ani tvrzení žalobkyně navíc nevyplývá, že by změna struktury byla účelová, resp. jejím hlavním cílem bylo dosáhnout odvolání žalobkyně ze služebního místa. Došlo ke zrušení celkem 25 míst (17 služebních a 8 pracovních), se souběžnou změnou počtů jednotlivých sekcí, odborů a oddělení ERÚ. Na nově zřízené místo ředitele sekce regulatorních činností přitom bylo

pokračování

vyhlášeno výběrové řízení, na které se žalobkyně mohla přihlásit. Úkony, které Rada ERÚ činila vůči žalobkyni v návaznosti na její odvolání ze služebního místa představeného poté nelze podle krajského soudu považovat za důkazy, které by svědčily o účelovosti postupu vůči žalobkyni v případě přijetí systemizace a organizační změny. Vzhledem k absenci jakýchkoli indicií, které by svědčily o tom, že cílem systemizace a na ni navazující změny organizační struktury bylo dosáhnout odvolání žalobkyně ze služebního místa představeného, tudíž nelze podle krajského soudu považovat Systemizaci a na ni navazující změnu organizační struktury za účelovou ani diskriminující. Krajský soud proto uzavřel, že není oprávněn zkoumat konkrétní věcné parametry zvolené organizační struktury, neboť nemá vážné pochybnosti o sledování legitimních zájmů.

[6] Důvodnými krajský soud neshledal ani námitky nezákonnosti napadaných správních rozhodnutí. Krajský soud předně zjistil, že přijetím Systemizace skutečně došlo ke zrušení služebního místa, na kterém byla žalobkyně zařazena. V souladu s § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě tak byla splněna podmínka pro odvolání žalobkyně ze služebního místa. Za druhé, krajský soud připustil, že Rada ERÚ jako správní orgán prvního stupně se při vedení spisu dopustila dílčích pochybení, když nedostatečně rozlišovala spis vedený ve věci žalobkyně od jiných vedených správních řízení. Tuto vada však podle krajského soudu napravil žalovaný, který doplnil do správního spisu nezbytné dokumenty, které tvořily podklady pro vydání rozhodnutí, a dal žalobkyni možnost se s nimi seznámit a vyjádřit se k nim. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí navíc bylo zřejmé, na základě jakých podkladů Rada ERÚ ve věci rozhodla. Nedošlo tak k zásahu do dvojinstančnosti správního řízení či práva žalobkyně seznámit se a mít možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Za třetí, krajský soud odmítl námitku, že má být napadené rozhodnutí nezákonné z důvodu, že nebylo projednáno s odborovou organizací ERÚ, či proti změnám hovoří interní personální audit. Krajský soud připomněl, že pro odvolání žalobkyně byla splněna zákonná podmínka podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě. Odborová organizace ERÚ přitom byla současně s návrhem Systemizace informována i o zrušení sekce regulace včetně systemizovaného místa ředitelky, k čemuž se vyjádřila. Personální audit poté není předpokladem přijetí Systemizace, ani podkladem rozhodnutí o odvolání žalobkyně ze služebního místa.

[7] Takto krajský soud rozhodl na základě obsahu soudního a správního spisu. Návrhy žalobkyně na provedení dokazování, včetně výslechu jí navržených svědků, krajský soud zamítl pro nadbytečnost. Uvedl, že pokud zákon o státní službě nepředpokládá jako jeden z podkladů k vydání rozhodnutí o odvolání ze služebního místa vyjádření odborové organizace, nebylo potřeba provádět výslech jejích členů. Takový výslech by nemohl na dosaženém závěru ničeho změnit.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

[8] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) napadá rozsudek krajského soudu v celém rozsahu kasační stížností. Její důvody spatřuje v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud (dále také „NSS“) napadený rozsudek společně s oběma správními rozhodnutími zrušil a přiznal jí náhradu nákladů řízení.

[9] Stěžovatelka předně namítá, že krajský soud nesprávně *opomněl jí navržené důkazy* k prokázání nezákonnosti procesu přijetí Systemizace, její účelovosti a nezákonnosti správních rozhodnutí. V první řadě se jedná o *svědecké výpovědi* členů výboru Odborové organizace, členů Rady ERÚ a vedoucí oddělení interního auditu. Krajský soud se vyjádřil pouze k navrženému výsledku členů odborové organizace pro účely prokázání neprojednání návrhu rozhodnutí s odborovou organizací, přičemž provedení těchto svědeckých výsledků považoval za nadbytečné. K důkazním návrhům učiněným k prokázání dalších stěžovatelčiných tvrzení se však krajský soud nijak nevyjádřil. Tím současně zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti, neboť není zřejmé, na základě jakých důkazů dospěl k závěru, že neexistují žádné indicie, které by svědčily o účelovosti Systemizace. Podle stěžovatelky právě uvedené výsledky osob zevnitř organizace měly prokázat účelovost změn navržených Systemizací. Skutečnosti svědčící o účelovosti totiž nelze z obsahu spisu zjistit, přičemž nelze očekávat, že by správní orgán shromažďoval podklady, které by mohly poukazovat na jeho účelovou snahu zbavit se stěžovatelky. Právě proto stěžovatelka navrhla výslech osob, které se aktivně účastnily řady jednání s Radou ERÚ, jež se týkaly připravovaných organizačních změn. Krajský soud měl tyto důkazy provést a posoudit, zda je provedená systemizační změna excesem. Tyto důkazy však krajský soud opomněl.

[10] Odůvodnění krajského soudu se navíc má míjet s podstatou argumentace stěžovatelky ohledně provedeního *personálního auditu*. Stěžovatelka v žalobě netvrdila, že by jí poukazovaný personální audit měl být podmínkou pro úspěšnou změnu systemizace, jak jí přisoudil krajský soud v napadeném rozsudku. Personální audit, který systemizační změny nedoporučil, má rovněž poukazovat na to, že přijatá Systemizace nesledovala legitimní cíle, nýbrž cíl zbavit se pracovníků přijatých za předchozího vedení. Krajský soud navíc podle stěžovatelky zcela opomněl, že je nutné posuzovat účelovost Systemizace celkově, tedy nejen ke zrušení služebního místa stěžovatelky, ale i dalším „nepohodlným pracovníkům“, na což stěžovatelka poukazovala.

[11] Stěžovatelka dále namítla vadu správních rozhodnutí z důvodu *nesprávného vedení správního spisu* orgánem prvního stupně. Poukázala na to, že součástí spisu nebyl návrh Systemizace, Systemizace schválená vládou ani příslušná změna organizačního řádu ERÚ; tyto dokumenty doplnil až žalovaný v odvolacím řízení. Tím však porušil § 50 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). Současně stěžovatelce fakticky zabránil, aby se ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu seznámila s podklady pro rozhodnutí. Ta tak mohla učinit jen s nově doplněnými podklady, nikoli podklady prvostupňového rozhodnutí, které jsou smíseny s listinami obsaženými ve spisu s řízením nesouvisejícím. Tím bylo porušeno i její právo na spravedlivý proces. Prvostupňové rozhodnutí je současně nepřezkoumatelné, neboť nejde zpětně rozlišit, z jakých podkladů správní orgán prvního stupně vycházel. Stěžovatelka přitom nesouhlasí s krajským soudem, že žalovaný tuto vadu napravil. Uvedenou vadu podle ní nelze napravit v odvolacím řízení, neboť prvostupňové rozhodnutí bylo podle § 168 odst. 2 zákona o státní službě předběžně vykonatelné.

[12] Napadený rozsudek je navíc nepřezkoumatelný z důvodu, že se fakticky vůbec nezabývá stěžovatelkou namítaným *porušením zásady dvojinstančnosti*. K takovému porušení v projednávané věci přitom došlo, neboť v důsledku výše uvedeného pochybení při vedení spisu stěžovatelka neměla možnost uplatnit proti postupu žalovaného, který podklady

pokračování

doplnil v rámci odvolacího řízení, opravný prostředek ve správním řízení. Podle stěžovatelky může odvolací orgán doplnit a zpřesnit úvahy prvostupňového správního orgánu pouze za situace, kdy jejich základ již byl v prvostupňovém rozhodnutí obsažen, a nikoli za situace, kdy odůvodnění prvostupňového rozhodnutí nemělo oporu ve skutkových zjištěných obsažených ve správním spise. V projednávané věci se z důvodu rozsáhlého doplňování správního spisu jednalo právě o druhý případ, a tudíž měl žalovaný prvostupňové rozhodnutí zrušit. V tomto směru stěžovatelka odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012 - 47.

[13] Stěžovatelka krajskému soudu rovněž vytýká, že se nezabýval tím, jaké *činnosti stěžovatelka na místě sekční ředitelky sekce regulace vykonávala*. Namítla, že krajskému soudu nejsou známy poměry v rámci ERÚ. Jako nesprávný považuje jeho závěr, že rozlišovacím znamením mezi původním místem stěžovatelky a nově vzniklým služebním místem je to, že nově vzniklé místo zahrnuje navíc i odbor služby a že se stěžovatelka mohla do výběrového řízení přihlásit. Předně uvedla, že do výběrového řízení se přihlásila, neuspěla však z důvodu dehonestujícího účelového procesu, jehož cílem bylo zbavit se stěžovatelky, a o kterém by se krajský soud dozvěděl, pokud by provedl jí navržené důkazy. Tento proces stěžovatelka dále popisuje, včetně jí vnímaných příkoří, která jí měla být způsobena (podjatí členové komise, absence podkladů k závěru komise, že stěžovatelka nezodpověděla otázky a neuspěla, aj.). Dovojuje z toho opět zájem prvostupňového správního orgánu, aby již nezastávala žádnou řídicí pozici v ERÚ. Zahrnutí sekce služby do nově zřízeného služebního místa poté není dostatečný rozlišovací prvek, neboť jak stěžovatelka již krajskému soudu předestřela, dané činnosti byly vykonávány sekci regulace před tím, než byla založena sekce analytická a mezinárodní spolupráce. Došlo tedy k tomu, že nejprve byla ze sekce regulace vyčleněna sekce analytická a mezinárodní spolupráce, aby následně opět došlo k sloučení obou sekcí, avšak s tím rozdílem, že budou odstraněni dva sekční ředitelé.

[14] Závěrem stěžovatelka vyjádřila nesouhlas se závěrem krajského soudu, podle kterého neexistují žádné *indicie o nelegitimnosti systemizační změny*. Uvedla, že těchto indicií je mnoho. Na ty současně obecně poukázala (zrušení obsazených míst namísto míst dlouhodobě neobsazených, čímž nebyl naplněn sledovaný cíl organizačních změn v podobě úspor, účelové zrušení více služebních míst, včetně míst ředitelů sekcí, nedoporučení systemizačních změn úvarem interního auditu, negativní stanovisko odborové organizace, podjatost komise ve výběrovém řízení).

[15] Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout. Podle jeho názoru je napadený rozsudek krajského soudu přezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je navíc dostatečně zřejmé, proč soud nepovažoval za nutné navržené důkazy provádět (neboť by to na posouzení nemohlo nic změnit). Stejně souhlasí se závěrem, že personální audit není relevantní, neboť jím nejsou příslušné služební orgány při přijímání organizačních změn vázány. V souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2020, č. j. 4 Ads 423/2019 - 70, není nutné, aby byla provedena podrobná analýza momentálního stavu a rozbor nedostatků organizační struktury. Pokud jde poté o namítanou účelovost Systemizace, žalovaný považuje námitky stěžovatelky za spekulativní. Krajský soud se jimi dostatečně zabýval. Žalovaný souhlasí s krajským soudem, že v případě stěžovatelky k excesu nedošlo. Rovněž má za to, že prokázání cílů Systemizace výslechy navržených státních zaměstnanců by bylo

nadbytečné, neboť postačí pouhé odůvodnění záměru redukcí počtu útvarů a zefektivněním jednotlivých činností (§ 17 zákona o státní službě).

[16] Ve vztahu k namítané vadě spočívající v nesprávném vedení správního spisu považuje žalovaný za důležité, že prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno jako první úkon v řízení dle § 165 zákona o státní službě. V takovém případě se neuplatní § 36 odst. 3 správní řádu. Služební orgán tak nemá povinnost projednávat či seznamovat stěžovatelku s podklady pro vydání rozhodnutí. V odůvodnění rozhodnutí navíc byly podklady, z nichž služební orgán vycházel, přímo uvedeny. Stěžovatelka tak měla možnost se k nim vyjádřit, což také učinila. V odvolacím řízení byla stěžovatelka s podklady pro rozhodnutí seznámena a vyjádřila se k nim. Žalovaný proto setrval na svém stanovisku, že nedošlo k porušení zásady dvojinstančnosti.

[17] K námitkám stěžovatelky ohledně procesu vedení výběrového řízení konečně žalovaný uvedl, že tyto okolnosti nastaly až po vydání rozhodnutí o odvolání stěžovatelky ze služebního místa představeného, a tudíž nemohou mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí, ani zákonnost rozsudku krajského soudu. Jelikož nebylo prokázáno, že by služební orgán do průběhu výběrového řízení zasahoval, navíc nelze dávat rozhodnutí výběrové komise k jeho tíži.

III. Právní posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) se nejprve zabýval splněním formálních podmínek kasační stížnosti. Konstatoval, že kasační stížnost je přípustná. Napadený rozsudek proto NSS přezkoumal v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů. Přihlížel při tom k případným vadám, které je povinen zkoumat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost je **důvodná**.

[20] Nejvyšší správní soud předně přisvědčil kasační námitce, podle níž krajský soud *opomněl odůvodnit*, proč některé stěžovatelkou navržené *důkazy* v řízení *neprovedl*. Opomenutí těchto důkazů, především pokud jde o svědecké výpovědi navržené k prokázání stěžovatelčiných tvrzení ohledně účelovosti a diskriminační povahy Systemizace a organizačních změn ERÚ, přitom mohlo mít vliv na správnost jeho věcného posouzení.

[21] Problematikou důkazů, o nichž nebylo v řízení rozhodnuto, se NSS opakovaně zabýval ve své judikatuře (např. v rozsudku ze dne 1. 4. 2008, č. j. 9 Azs 15/2008 - 108, ze dne 28. 5. 2009, č. j. 6 Azs 26/2009 - 100, ze dne 2. 9. 2009, č. j. 2 Azs 26/2009 - 123, či v rozsudku ze dne 15. 12. 2011, č. j. 1 As 84/2010 - 72). Jak shrnul NSS v rozsudku ze dne 28. 4. 2020, č. j. 4 As 372/2019 - 42: „Z citované judikatury [...] vyplývá, že soud není povinen provést všechny důkazy navrhované účastníkem řízení, avšak je vždy povinen náležitě odůvodnit, z jakých důvodů navrhovaný důkaz neprovedl. Na splnění výše uvedených podmínek je nutné trvat, neboť jsou zárukou práva na spravedlivý proces (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2011, č. j. 1 As 84/2010 - 72). V opačném případě jde o tzv. opomenutý důkaz, jenž zakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007 - 80). Neakceptování návrhu na provedení důkazů lze současně založit pouze argumentem, podle něhož tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je

pokračování

důkaz navrhován, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení. Dále je myslitelný argument, podle kterého důkaz není způsobilý vyvrátit nebo potvrdit tvrzenou skutečnost, tzn. nedisponuje vypovídací potencií. Odmítnutí provedení důkazu může být konečně zdůvodněno jeho nadbytečností, a to tehdy, byla-li již skutečnost, která má být dokazována v dosavadním řízení, bez důvodných pochybností postavena najisto (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89). Absence věcné úvahy soudu, proč považuje navrhované důkazy za nadbytečné, pak může být překlenuta pouze v případě zjevně irelevantních důkazních návrhů“.

[22] Nejvyšší správní soud z obsahu soudního spisu zjistil, že stěžovatelka v žalobě navrhla provedení celé řady důkazů. Jednotlivé důkazní návrhy uvedla sice společně pro více skutkových tvrzení, avšak vždy zvlášť pro každý okruh jí namítaných vad Systemizace nebo prvostupňového či napadeného rozhodnutí. Součástí těchto důkazních návrhů byly i svědecké výpovědi konkrétně označených osob, jež měly prokázat žalobní tvrzení vztahující se k:

- *nezákonnosti přijetí Systemizace* (bod V.I.A žaloby): stěžovatelka navrhla výslech Ing. M. Č., Mgr. L. K., Ing. A. V., členů výboru Odborové organizace ERÚ;
- *účelovosti přijetí Systemizace* (bod V.I.B žaloby): stěžovatelka navrhla výslech všech výše uvedených členů výboru Odborové organizace ERÚ, a dále případně i výslech zaměstnanců interního auditu (vedoucí Ing. I. K.);
- *nezákonnosti prvostupňového rozhodnutí* (bod V.II.B žaloby): stěžovatelka navrhla výslech všech výše uvedených členů výboru Odborové organizace ERÚ, a dále výslech Ing. S. T., Ph.D., Ing. L. H., Ing. M. K., MBA, Ing. R. K., Ph.D. a Ing. P. K., členů služebního orgánu;
- *vadám napadeného rozhodnutí* (bod V.III. žaloby): stěžovatelka navrhla výslech všech výše uvedených členů výboru Odborové organizace ERÚ a členů služebního orgánu, a dále výslech Ing. I. K., vedoucí Personálního a mzdového oddělení ERÚ v době přípravy změny Systemizace, a výslech Ing. V. K., MBA, ředitele ekonomické sekce v době přípravy změny Systemizace.

[23] Krajský soud v odst. 64. napadeného rozsudku uvedl, že nepovažuje za potřebné provádět navržené výslechy svědků, neboť by nemohly na jím dosaženém závěru ničeho změnit. Jako důvod uvedl, že žalovaný neměl povinnost vyžádat si před přijetím svého rozhodnutí o odvolání stěžovatelky ze služebního místa stanovisko odborové organizace. Ze záznamu z ústního jednání současně NSS zjistil, že krajský soud na ústním jednání usnesením zamítl návrh na provedení svědeckých výslechů pro nadbytečnost. V rámci ústního odůvodnění obecně uvedl, že pokud by byly stěžovatelčiny námítky důvodné, jednalo by se o vady týkající se procesu přijímání Systemizace, ke kterým je možné přihlédnout již podle § 76 s. ř. s. na základě obsahu spisu.

[24] Krajský soud se tudíž výslovně vypořádal pouze s částí důkazních návrhů, které se týkají výslechu výhradně členů odborové organizace, a to pokud jde o *projednání* Systemizace či rozhodnutí o odvolání stěžovatelky ze služebního místa představeného s odborovou organizací. Nevypořádal však nijak návrh na výslech těch samých osob pro účely prokázání dalších stěžovatelčiných tvrzení, týkajících se především *účelovosti a diskriminační povahy* Systemizace a organizačních změn ERÚ. Rovněž k prokázání těchto dalších tvrzení přitom stěžovatelka výslech uvedených osob výslovně a samostatně navrhla v bodě V.I.B žaloby. Odvolání se na nepotřebnost projednání Systemizace, resp. rozhodnutí

o odvolání žalobkyně ze služebního místa s odborovou organizací, nicméně na tyto důkazní návrhy nijak nereaguje. Stejně tak v odůvodnění napadeného rozsudku absentuje odůvodnění, z jakých důvodů krajský soud nepovažuje za nutné provádět navržené svědecké výpovědi dalších osob, jak bylo popsáno výše v bodě [22] tohoto rozsudku. Rovněž tyto svědecké výpovědi stěžovatelka zvláště navrhla k prokázání odpovídajících žalobních tvrzení u jednotlivých namítaných vad.

[25] Podle názoru NSS nelze považovat za dostatečné ani odůvodnění zamítnutí návrhu na výslech svědků vyhlášené krajským soudem na ústním jednání, podle něhož se navržené výslechy vztahují pouze k vadám řízení, a tudíž jsou nadbytečné, neboť tyto vady lze posoudit již s ohledem na obsah správního spisu (§ 76 s. ř. s.). Z žaloby jednoznačně plyne, že stěžovatelka nenamítá pouze procesní vady, nýbrž výslovně i vadu spočívající v *účelovosti* a *diskriminační* povaze přijatých organizačních změn. Existence vážných pochybností vyvolávajících podezření, že zvolená organizační struktura či její změna nemá sledovat legitimní cíl, nýbrž slouží například právě k šikaně či diskriminaci, je přitom jednou z okolností, kterou mohou při přezkumu systemizace a změny organizační struktury jako podkladových úkonů pro rozhodnutí o odvolání osoby ze služebního místa správní soudy přezkoumávat (srov. rozsudky NSS ze dne 15. 7. 2021, č. j. 9 Ads 113/2020 - 55, či ze dne 15. 9. 2020, č. j. 4 Ads 423/2019 - 70).

[26] Existence okolností, jež by mohly nasvědčovat účelové či diskriminační povaze systemizace nebo přijaté organizační změny, přitom nemusí plynout z obsahu správního spisu. Stěžovatelce lze přisvědčit, že pokud by správní orgán jednal skutečně účelově ve snaze „*zbavit se nepohodlných zaměstnanců*“, pak pochopitelně nelze očekávat, že bude shromažďovat rovněž ty podklady pro své rozhodnutí, které by na jeho účelovou snahu mohly poukazovat. Lze naopak očekávat, že příslušný orgán bude chtít svoji skutečnou (nezákonnou) motivaci skrývat. Námitka účelové, resp. diskriminující povahy organizačních změn je natolik specifickou situací, v níž se přesouvá možnost obrany dotčené osoby právě až v řízení před krajským soudem. Žaloba proti rozhodnutí o odvolání ze služebního místa může pro dotčenou osobu představovat první (a jedinou) příležitost svá tvrzení o účelovém, resp. diskriminačním postupu ze strany služebního orgánu prokázat před nezávislým soudem.

[27] Aniž by nyní NSS hodnotil prokazatelnost stěžovatelčiných tvrzení, nelze podle jeho názoru pouze na základě obsahu žaloby dospět k závěru, že tato tvrzení nemohou být *bájitelná*. Stejně tak důkazní návrhy, která mají uvedená tvrzení prokazovat, nejsou zcela irelevantní, aby se jimi soud nemusel vůbec věcně zabývat (srov. citovaný rozsudek NSS 4 As 372/2019 - 42). Stěžovatelka poukázala na celou řadu skutečností, z nichž dovozuje účelový postup ze strany služebních orgánů. Právě za účelem jejich prokázání stěžovatelka navrhla i provedení výslechu některých svědků, jež v těchto orgánech působili a mohli ozřejmit skutečné reálie panující na ERÚ v době přijetí dotčené organizační změny, a tudíž i stěžovatelkou tvrzenou účelovost.

[28] V tomto směru považuje navíc NSS za nepřipadný závěr krajského soudu vyjádřený v odst. 49. napadeného rozsudku, podle něhož úkony, které prvostupňový orgán učinil vůči žalobkyni až v návaznosti na její odvolání ze služebního místa představeného (konkrétně udělení výtky, nepřiznání odměn zaměstnancům dotčených organizační změnou, nepřevedení na nově zřízené místo představeného), nelze považovat za indicie

pokračování

svědčící o účelovém postupu. Podle názoru NSS naopak mohou i tyto okolnosti, byť nastalé až po odvolání stěžovatelky ze služebního místa, představovat náznaky (indicie) možného účelového, resp. diskriminačního postupu služebního orgánu, a tudíž značit, že Systemizace, resp. dotčená organizační změna nemusela ve skutečnosti sledovat legitimní cíl. Krajský soud navíc zcela opomenul další okolnosti, na které stěžovatelka v tomto směru v žalobě poukazovala, jako je dlouhodobá dehonestace, údajné veřejné napadání před podřízenými a třetími stranami, či odvolávání, resp. stahování z jednání. Jakákoliv reflexe těchto tvrzených skutečností v odůvodnění napadeného rozsudku zcela chybí.

[29] Stejně tak NSS souhlasí se stěžovatelkou, že i provedený personální audit může být jednou z indicií, jež může vypovídat o účelových záměrech služebního orgánu. Krajskému soudu lze sice obecně přisvědčit, že personálním auditem nejsou příslušné služební orgány vázány (srov. odst. 41. napadeného rozsudku). Tento závěr však nijak nereaguje na stěžovatelkou vznesená tvrzení týkající se této skutečnosti jako *okolnosti vypovídající o účelové povaze Systemizace*, resp. na jejím základě přijaté organizační změny. Před přijetím systemizace pracovních míst sice není nutné, aby byla provedena podrobná analýza momentálního personálního stavu a rozbor nedostatků organizační struktury (rozsudek NSS ze dne ze dne 15. 9. 2020, č. j. 4 Ads 423/2019 - 70). Pokud však již určitý personální audit existuje a ten přijaté změny nedoporučil, může být podle názoru NSS jednou z indicií, jež potenciálně vyvolává otázky ohledně skutečného sledování deklarovaného legitimního cíle. Takový význam bude mít především v situaci, pokud na případnou účelovost organizačních změn poukazují i další zjištěné skutečnosti. Relevanci nedoporučujícího personálního auditu, jako možné indicie svědčící o nelegitimních záměrech organizační změny, proto nelze odmítnout pouze jeho nezávaznou povahou. Proto i personální audit, na který stěžovatelka poukazovala, může být relevantní právě v kontextu dalších stěžovatelčiných tvrzení, pokud budou prokázána a ve svém souhrnu budou vést ke zjištění „*vážných pochybností*“ vyvolávajících podezření, že zvolená organizační změna je účelová nebo diskriminační (srov. již citované rozsudky NSS č. j. 9 Ads 113/2020 - 55 a č. j. 4 Ads 423/2019 - 70).

[30] Z těchto důvodů proto nelze krajskému soudu přisvědčit v závěru, že neexistují žádné indicie, které by svědčily o tom, že cílem Systemizace a na ni navazující změny organizační struktury bylo dosáhnout odvolání stěžovatelky ze služebního místa představeného (odst. 50. napadeného rozsudku). Takové indicie byly ze strany stěžovatelky v žalobě tvrzeny, krajský soud je však řádným a přezkoumatelným způsobem nejen *nevypořádal*, ale také *opomenul zohlednit důkazy*, které k jejich prokázání stěžovatelka navrhla. Jedná se tak o vadu, která mohla mít vliv na věcnou správnost posouzení namítané účelové, resp. diskriminační povahy Systemizace a na ní navazující organizační změny. Již z tohoto důvodu je tak kasační stížnost důvodná.

[31] K tomu NSS doplňuje, že přisvědčit lze i kasační námitce, podle níž stěžovatelka v žalobě poukazovala nejen na účelovost zrušení svého služebního místa, ale obecně účelovou povahu přijatých organizačních změn s cílem zbavit se „*nepohodlných pracovníků*“. Proto i úvahy krajského soudu by měly tyto žalobní námitky reflektovat a dostatečným způsobem vypořádat. Tak tomu však v odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není. Jak je zřejmé již z předchozího bodu tohoto rozsudku, krajský soud v odst. 50. svého rozhodnutí tvrzené skutečnosti vztáhl výhradně k situaci stěžovatelky a posuzování, zda existují indicie, že cílem systemizace a změny organizační struktury bylo dosáhnout

jejího odvolání. Případné prokázání účelovosti Systemizace vůči *většímu množství pracovníků* může mít relevanci, neboť by došlo k oslabení či případnému popření argumentu, podle něhož se dotčená změna organizační struktury dotkla nejen žalobkyně, ale celkem 25 různých míst na ERÚ (srov. odst. 47. napadeného rozsudku).

[32] Stejně tak NSS v zásadě uznává, že pro posouzení namítané účelové, resp. diskriminační povahy Systemizace a na základě ní přijaté změny organizační struktury, mohou být potenciálními indiciemi i ty skutečnosti, na které stěžovatelka poukazuje v souvislosti s utvářením a rušením jednotlivých oddělení s ohledem na prováděnou činnost, nebo procesem proběhlého výběrového řízení na nově zřízené místo představeného. Těmito námitkami se nicméně nyní NSS blíže nezabýval, neboť uvedené okolnosti přísluší nejprve posoudit krajskému soudu.

[33] Současně však NSS připomíná, že stěžovatelka má ohledně těchto (a dalších jí vznesených) okolností jak povinnost je dostatečně konkrétním způsobem tvrdit, tak svá tvrzení prokázat. Krajskému soudu proto nemůže vytýkat, že se určitými skutečnostmi nezabýval, či mu poměry na ERÚ nejsou dostatečně známy, pokud rozhodné okolnosti současně sama dostatečným způsobem před soudem nepopíše a neprokáže. Ve správním soudnictví platí, že obsah a kvalita žaloby či kasační stížnosti předurčuje rozsah přezkumné činnosti správního soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za účastníka řízení. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, dále rozsudky NSS ze dne 15. 7. 2021, č. j. 1 As 132/2021 - 30, ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014 - 70, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20, či ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, a též usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, či ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21).

[34] Nejvyšší správní soud naopak nepřisvědčil zbylým kasačním námitkám týkajícím se vad v řízení před správními orgány, které měly být způsobeny nesprávným *vedením správního spisu.*

[35] Důvodná není předně námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku z důvodu, že se krajský soud nezabýval stěžovatelkou namítaným porušením zásady dvojinstančnosti. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je zejména z odst. 60. napadeného rozsudku dostatečným způsobem patrné, jaký skutkový stav vzal krajský soud v otázce namítaného nesprávného vedení správního spisu za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, jakým způsobem postupoval při jejich posuzování a proč považuje pro věc zásadní argumentaci stěžovatelky za lichou. Naplnil tak nároky kladené na přezkoumatelnost soudních rozhodnutí (např. rozsudky NSS ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 76, či ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015 - 45).

[36] Závěr krajského soudu v této otázce navíc považuje NSS za korektní. Z judikatury správních soudů plyne, že správní řízení je vystavěno na zásadě jednotnosti, což znamená, že od okamžiku zahájení až do vydání rozhodnutí v jeho posledním stupni (v rámci posuzování řádného opravného prostředku) tvoří řízení jeden celek. Odvolací či rozkladový orgán je tak oprávněn opravit dílčí nedostatky v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a nahradit je svoji vlastní úvahou a korigovat tak určité dílčí pochybení správního

pokračování

orgánu v případě, kdy prvostupňové rozhodnutí potvrzuje. Takový postup pak v zásadě nepředstavuje zásah do dvojinstančnosti řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 165/2018 - 40).

[37] Pokud jde o nyní projednávaný případ, krajský soud v odst. 60. napadeného rozsudku uvedl, že z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí bylo patrné, z jakých podkladů správní orgán při svém rozhodování vycházel. Uvedené podklady přitom doplnil do správního spisu žalovaný, který dal stěžovatelce možnost se k nim vyjádřit, což také stěžovatelka učinila. Tyto skutečnosti stěžovatelka v kasační stížnosti nezpochybňuje. Za takové situace však nelze podle názoru NSS hovořit o porušení jejího práva vyjádřit se ke shromážděným podkladům, či o porušení zásady dvojinstančnosti. Nejvyšší správní soud považuje za klíčové právě zjištění, že stěžovatelka se s podklady doplněnými do správního spisu skutečně seznámila a vyjádřila se k nim, jak plyne z protokolu ze dne 20. 2. 2020, č. j. MV-29880-13/SK-2020, a jejího následného vyjádření doručeného žalovanému dne 3. 3. 2020. Mohla tudíž ve svém vyjádření poukázat také na jakékoli případné jí spatřované vady v postupu žalovaného (či předtím prvostupňového správního orgánu), které by žalovaný musel ve svém rozhodnutí vypořádat. Nebyla jí tak upřena možnost namítnout vady v postupu správních orgánů ještě v rámci samotného správního řízení.

[38] Nejvyšší správní soud nepovažuje za rozhodné, že odvolání proti rozhodnutí o odvolání ze služebního místa *představeného* na základě schválené změny organizačního řádu nemá podle § 168 odst. 2 zákona o státní službě odkladný účinek. Za důležité naopak považuje, že takové rozhodnutí může být vydáno jako první úkon v řízení podle § 165 zákona o státní službě, jak na to upozorňuje ve svém vyjádření žalovaný. V takovém případě se povinnost seznámit účastníka řízení s podklady rozhodnutí před jeho vydáním podle § 36 odst. 3 správního řádu neuplatní. Dotčená osoba však může uplatnit veškeré prostředky obrany, včetně možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí, právě v rámci odvolacího řízení. Tak tomu bylo právě i v nyní projednávané věci. Jelikož bylo navíc na veškeré pro rozhodnutí nezbytné podklady odkázáno v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, nelze přisvědčit ani kasační námitce stěžovatelky, podle níž nelze zpětně rozlišit, z jakých podkladů správní orgán prvního stupně vycházel.

[39] Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, jakou má mít relevanci tvrzení, že se stěžovatelka nemohla v rámci odvolacího řízení již zpětně seznámit s listinami obsaženými ve spisu vedenému k jinému nesouvisejícímu řízení. Klíčové je, zda se stěžovatelka mohla seznámit s podklady nutnými pro vydání rozhodnutí *v její věci*. Jelikož stěžovatelka byla odvolána ze služebního místa představeného z důvodu zániku tohoto místa v důsledku organizačních změn přijatých na základě Systemizace [§ 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě], je zřejmé, že takovými podklady rozhodnutí jsou samotná Systemizace, její schválení vládou a příslušná změna organizačního řádu ERÚ. Právě tyto dokumenty byly přitom zmíněny v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí na straně 2, v odvolacím řízení byly do správního spisu doplněny a stěžovatelka měla možnost se s nimi seznámit a vyjádřit se k nim.

[40] Lze proto souhlasit s krajským soudem, že byť se prvostupňový orgán při vedení správního spisu dopustil pochybení, toto pochybení napravit žalovaný v odvolacím řízení. Jelikož základ pro rozhodnutí správního orgánu prvního stupně již byl obsažen v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí (srov. stěžovatelkou dovolávaný rozsudek NSS

ze dne ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012 - 47), nedošlo doplněním příslušných podkladů rozhodnutí až v odvolacím řízení k porušení zásady dvojinstančnosti ani práva stěžovatelky seznámit se s podklady a vyjádřit se k nim, a tudíž ani jejího práva na spravedlivý proces.

IV. Závěr a náklady řízení

[41] Z uvedených důvodů proto NSS podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude podle § 110 odst. 4 s. ř. s. krajský soud vázán výše vysloveným právním názorem NSS. Krajskému soudu přísluší zabývat se důkazními návrhy, jimiž chce stěžovatelka prokázat svá tvrzení ohledně účelové, resp. diskriminační povahy Systemizace a na základě ní přijaté změny organizační struktury. S ohledem na další dílčí nedostatky (význam personálního auditu, opomenutí dalších stěžovatelkou tvrzených skutečností) poté přísluší krajskému soudu tuto otázku znovu posoudit.

[42] Krajský soud v novém rozhodnutí rovněž rozhodne o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 13. listopadu 2023

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu