



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců Mgr. Lenky Oulíkové a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **plk. Mgr. J. P.**, zastoupený advokátem JUDr. Ondřejem Vodákem, se sídlem Washingtonova 1567/25, Praha 1, proti žalovanému: **generální ředitel Vězeňské služby České republiky**, se sídlem Soudní 1672/1a, Praha 4, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soud v Hradci Králové ze dne 15. 11. 2022, č. j. 30 Ad 12/2021-56,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Průběh dosavadního řízení

[1] Kasační stížností se žalobce (stěžovatel) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku, jímž Krajský soud v Hradci Králové zamítl jeho žalobu proti rozhodnutí Generálního ředitele Vězeňské služby České republiky (dále jen „generální ředitel VS“) ze dne 9. 8. 2021, č. j. VS-228121-15/ČJ-2020-80000L-51ODV (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí ředitele Věznice Valdice ve věcech služebního poměru ze dne 2. 11. 2020, č. j. VS-50352-35/ČJ-2016-802220-SP (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byl stěžovatel podle § 20 odst. 1 písm. b) bodu 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“), s účinností od 3. 11. 2020 ustanoven na služební místo 1. zástupce ředitele Věznice Valdice, byl jmenován do služební hodnosti rada, byly mu stanoveny složky služebního příjmu a započítána doba praxe.

[2] Stěžovatel byl původně ustanoven na služebním místě ředitele Věznice Pardubice. Dne 2. 10. 2020 zahájil generální ředitel VS řízení ve věcech služebního poměru o převedení stěžovatele na jiné služební místo v jiné služební hodnosti ve smyslu § 26 odst. 4 zákona

o služebním poměru, neboť dle závěru služebního hodnocení ze dne 4. 9. 2020, které nabylo platnosti dne 2. 10. 2020, dosahoval neuspokojivých výsledků ve výkonu služby. Rozhodnutím generálního ředitele VS ze dne 27. 10. 2020 byl stěžovatel podle § 26 odst. 4 zákona o služebním poměru odvolán ke dni 2. 11. 2020 ze služebního místa ředitele Věznice Pardubice a současně byl dnem 3. 11. 2020 převeden do personální pravomoci ředitele Věznice Valdice s tím, že na jiné služební místo ho ustanoví tento ředitel dle § 20 odst. 1 písm. b) bodu 1 zákona o služebním poměru. Odvolání stěžovatele proti tomuto rozhodnutí bylo zamítnuto rozhodnutím ministryně spravedlnosti ze dne 27. 4. 2021.

[3] Stěžovatel podal proti napadenému rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové. Namítl, že řízení, v němž bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, bylo samostatným řízením, které nebylo řádně zahájeno, a stěžovateli nebylo umožněno před vydáním prvostupňového rozhodnutí uplatnit procesní práva. Z těchto důvodů mělo být v odvolacím řízení prvostupňové rozhodnutí zrušeno. Dále stěžovatel argumentoval, že prvostupňové rozhodnutí nebylo dostatečně odůvodněno. Namítl také, že ze základních principů pracovního práva je třeba dovodit povinnost služebního funkcionáře s příslušníkem dopředu projednat jeho převedení na jinou pozici.

[4] Krajský soud žalobu napadeným rozsudkem zamítl. Uvedl, že podle § 20 odst. 1 písm. b) bodu 1 zákona o služebním poměru a § 26 odst. 4 téhož zákona může být příslušník, který dosahuje neuspokojivých výsledků ve výkonu služby, odvolán z dosavadního služebního místa a zároveň ustanoven na jiné služební místo. V situaci, kdy z důvodu absence personální pravomoci nemůže služební funkcionář rozhodnout o ustanovení na jiné služební místo, příslušníka pouze odvolá z dosavadního služebního místa a převede do personální pravomoci jiného služebního funkcionáře, který proces převedení na jiné služební místo dokončí. Podle krajského soudu jde o postup *sui generis* složený ze dvou na sebe navazujících správních řízení. Neztotožnil se však se stěžovatelem, že řízení o ustanovení na nové služební místo nebylo řádně zahájeno. Dle krajského soudu došlo k zahájení řízení dle § 178 odst. 2 písm. b) zákona o služebním poměru úkonem ze dne 2. 10. 2020, jímž byl stěžovatel informován o zahájení řízení o převedení na jiné služební místo v jiné služební hodnosti ve smyslu § 26 odst. 4 zákona o služebním poměru. Z jeho obsahu bylo možné dovodit, že poučení o procesních právech se vztahuje i k řízení o převedení na jiné služební místo ve služební hodnosti o stupeň nižší.

[5] Krajský soud nepřisvědčil ani argumentaci stěžovatele, že nemohl uplatnit svá procesní práva. Procesní práva ve smyslu § 174 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru realizoval již před vydáním rozhodnutí o odvolání z původního služebního místa. Procesní postup dle § 174 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru sice správní orgán prvního stupně nedodržel, tato vada však neměla vliv na zákonnost rozhodnutí. Poukázal na to, že řízení o ustanovení stěžovatele na jiné služební místo bezprostředně navazovalo na předcházející řízení o odvolání ze služebního místa, jediným podkladem pro rozhodnutí bylo rozhodnutí generálního ředitele VS o odvolání z dosavadního služebního místa ředitele Věznice Pardubice a správní orgán prvního stupně nemohl věcně rozhodnout jinak. Ředitel Věznice Valdice měl podle § 26 odst. 4 zákona o služebním poměru možnost stěžovatele ustanovit pouze na služební místo, pro které je stanovena o jeden stupeň nižší služební hodnost, a prakticky tedy neměl prostor pro uvážení o novém zařazení. Dále krajský soud poukázal na to, že stěžovatel ani nenaznačil, jakým způsobem by se ke služebnímu místu, na které byl ustanoven, chtěl vyjádřit, případně zda měl zájem o jiné služební místo,

pokračování

a krajský soud za něj nemohl argumentaci domýšlet. Pokud stěžovatel nesouhlasil s převedením do personální pravomoci ředitele Věznice Valdice, pak měl takovou námitku uplatnit v předcházejícím řízení, respektive v odvolání proti rozhodnutí generálního ředitele VS a navazujícím soudním řízení proti rozhodnutí ministryně spravedlnosti. V nich však v tomto ohledu nic nenamítal. Manažerské rozhodování a správní uvážení o tom, na jaké služební místo bude stěžovatel převeden, v daném případě náleželo generálnímu řediteli VS. Dodal, že ani z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 1. 2018, č. j. 9 Ad 22/2014-52, jehož se stěžovatel dovolával, nelze dovodit obecné pravidlo, podle něhož by musela být příslušníkovi v řízení o odvolání z dosavadního služebního místa dána možnost vyjádřit se k nabídce jiného služebního místa.

[6] Krajský soud se neztotožnil ani s námitkou nedostatečného odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Podle krajského soudu bylo odůvodněno sice stručně, ale s ohledem na předmět řízení dostatečně. Je z něj zřejmé, že bylo rozhodováno dle § 26 odst. 4 zákona ve spojení s § 20 odst. 1 písm. b) bodem 1 zákona o služebním poměru a že rozhodnutí navazuje na přechodí rozhodnutí generálního ředitele VS o odvolání stěžovatele ze služebního místa ředitele věznice a převedení do personální pravomoci ředitele Věznice Valdice. Je zřejmé, v jaké věci, na základě jakých skutečností a důvodů a podle jakého zákonného ustanovení služební funkcionář rozhodl.

II. Kasační stížnost a další podání účastníků

[7] Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost.

[8] Stěžovatel odmítá argumentaci krajského soudu, že by se jednalo o dvě samostatná řízení, zahájení prvního řízení představovalo i zahájení řízení navazujícího. Domnívá se, že oznámení žalovaného ze dne 2. 10. 2020 nemohlo představovat zahájení řízení před ředitelem Věznice Valdice, které mohlo být zahájeno až poté, co v předchozím řízení bylo dne 27. 10. 2020 vydáno rozhodnutí. Vytýká krajskému soudu, že i z hlediska možnosti vyjádřit se obě řízení směřuje a nerozlišuje, že stěžovatel vykonával procesní práva v řízení o odvolání ze služebního místa, nikoli v řízení konaném v prvním stupni před ředitelem Věznice Valdice.

[9] Dále stěžovatel namítá, že krajský soud nikterak neodůvodnil svůj závěr, že procesní vada spočívající v nemožnosti vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k ustanovení na služební místo 1. zástupce ředitele Věznice Valdice nemohla stěžovatele zkrátit na právech, neboť ředitel Věznice Valdice ho měl možnost ustanovit pouze na služební místo, pro které je stanovena o jeden stupeň nižší služební hodnost, a prakticky tedy neměl prostor pro uvážení o novém zařazení. Uvádí, že tento závěr nebyl odůvodněn ani ve správním řízení, v němž nebylo zjišťováno, jaká služební místa byla ve Věznici Valdice v dané době k dispozici a proč bylo pro stěžovatele zvoleno právě místo 1. zástupce ředitele věznice. Stěžovatel též nesouhlasí s názorem krajského soudu, že manažerské rozhodnutí a správní uvážení o tom, na jaké služební místo bude převeden, náleželo generálnímu řediteli VS. Podle stěžovatele bylo na manažerském rozhodnutí ředitele Věznice Valdice, na jaké služební místo ho zařadí.

[10] Stěžovatel s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2007, č. j. 4 As 73/2006-102, ze dne 24. 7. 2015, č. j. 8 As 83/2014-43, a ze dne 14. 4. 2016, č. j. 9 As 249/2015-42, namítá, že se v nyní posuzovaném případě jednalo o zásadní porušení

práva na spravedlivý proces, které má za následek nezákonnost prvostupňového rozhodnutí a které nelze zhojit v odvolacím řízení. Na tomto závěru podle stěžovatele nic nemění ani argumentace krajského soudu, že služební funkcionář neuplatňoval žádnou formu správního uvážení.

[11] Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že prvostupňové rozhodnutí bylo dostatečně odůvodněno. Jediná věta tvořící odůvodnění prvostupňového rozhodnutí dle stěžovatele uvádí pouze důvody pro zahájení řízení a neodůvodňuje jeho výroky. K požadavkům na odůvodnění cituje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109. Podle stěžovatele je prvostupňové rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tuto vadu nemohl zhojit žalovaný v odvolacím řízení. I pokud by tato vada nezpůsobovala nepřezkoumatelnost, jedná se o podstatnou vadu, která má za následek nezákonnost prvostupňového rozhodnutí a potažmo napadeného rozhodnutí a napadeného rozsudku.

[12] Stěžovatel se též neztotožňuje s krajským soudem, že nelze dovodit obecné pravidlo, podle nějž musí služební funkcionář s příslušníkem projednat zařazení na dané služební místo a dát mu možnost se k nabídce služebního místa vyjádřit. Podle stěžovatele je tato povinnost dána i přesto, že ji zákon o služebním poměru výslovně nestanoví, neboť jinak by to vedlo k naprosté libovůli při rozhodování služebních funkcionářů. Odůvodnění krajského soudu považuje v tomto směru za nepřezkoumatelné, neboť krajský soud pouze bez dalšího uvedl, že obecné pravidlo dovodit nelze, aniž by se s argumentací stěžovatele vypořádal.

[13] Žalovaný navrhuje kasační stížnost zamítnout. Napadený rozsudek považuje za zákonný a přezkoumatelný. Souhlasí s názorem krajského soudu, že odvolání stěžovatele ze služebního místa a jeho ustanovení na jiné služební místo podle § 26 odst. 4 zákona o služebním poměru je postupem *sui generis* a že řízení bylo řádně zahájeno. Neztotožňuje se s krajským soudem, že jde o dvě řízení, to však podle něj nemá vliv na meritum věci. Žalovaný trvá na svém právním názoru, že jde o jediné správní řízení, v němž jsou vydávána dvě částečná rozhodnutí ve smyslu § 148 správního řádu. Má za to, že tomu nasvědčuje i argumentace krajského soudu, z níž vyplývá, že ustanovení na služební místo poté, kdy byl příslušník ze svého předchozího místa odvolán, je pouze dokončením procesu převedení na jiné služební místo, tedy podle žalovaného jediného správního řízení. To podle žalovaného potvrzuje i komentářová literatura (Tomek, P. in Tomek, P., Fiala, Z.: Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem, poznámkami a judikaturou, ANAG, Olomouc 2019), v níž se uvádí: „Převedení na jiné služební místo je změna služebního poměru, jejímž obsahem je změna služebního místa. Převedení na jiné služební místo sestává ze dvou úkonů, a to z odvolání ze služebního místa upraveného v § 25 až 27, a následného ustanovení na jiné služební místo podle § 20 zákona o služebním poměru (...). Rozhodnutí o odvolání ze služebního místa vydává služební funkcionář, v jehož personální pravomoci příslušník je. Následné rozhodnutí o ustanovení na služební místo může vydat tentýž služební funkcionář, jde-li o převedení na služební místo, na něž je oprávněn příslušníky ustanovovat, anebo jiný služební funkcionář, jde-li o převedení na služební místo, na něž není dosavadní služební funkcionář oprávněn příslušníka ustanovit“. Podle žalovaného není důvod, aby se v tomto případě vedla dvě řízení, neboť procesní práva a zákonný postup lze zachovat i v případě jednoho řízení. Služební funkcionář, který ustanovuje odvolaného ředitele věznice na služební místo ve „své“ věznici, neuplatňuje žádné uvážení, je vázán zněním

pokračování

zákona, nedoplňuje spis o žádné poklady a neprovádí dokazování. Postrádá proto smysl zahajovat a vést samostatné správní řízení. Obdobně se postupuje i na základě žádosti příslušníka, který chce být převeden na jiné služební místo v personální pravomoci jiného služebního funkcionáře. Žalovaný se domnívá, že v tomto ohledu případně může Nejvyšší správní soud odůvodnění napadeného rozsudku korigovat.

[14] Žalovaný souhlasí se závěrem krajského soudu, že oznámením o zahájení řízení ze dne 2. 10. 2020 bylo správní řízení řádně zahájeno. Z obsahu oznámení plyne, že stěžovatel byl poučen o svých procesních právech nejen ve vztahu k úkonu „odvolání ze služebního místa“, ale také k úkonu „ustanovení na jiné služební místo“. Ztotožňuje se též s názorem, že stěžovatel procesní práva realizoval „v řízení o odvolání ze služebního místa ředitele Věznice Pardubice“. I pokud by Nejvyšší správní soud nepřisvědčil jeho argumentaci, že šlo o jediné řízení, je podle žalovaného zřejmé, že v konkrétním případě nemohlo být zasaženo do práv stěžovatele, pokud nedostal možnost seznámit se s podklady rozhodnutí v řízení o ustanovení na služební místo. Podklady byly identické s těmi, s nimiž byl seznámen v řízení o odvolání ze služebního místa. Jediným podkladem bylo rozhodnutí o odvolání ze služebního místa. Služební funkcionář ani neměl prostor pro uvážení, neboť služební místo bylo *de facto* určeno zněním § 26 odst. 4 zákona o služebním poměru, podle něhož bylo stěžovatele možné ustanovit pouze na služební místo, pro které je stanovena o jeden stupeň nižší služební hodnost. V rámci Vězeňské služby České republiky je ve věznici ředitel věznice jako jediný zařazen na služebním místě ve služební hodnosti „vrchní rada“ v 10. tarifní třídě a 1. zástupce ředitele je jako jediný zařazen na služebním místě ve služební hodnosti „rada“ v 9. tarifní třídě, tedy o jeden stupeň nižší služební hodnosti. V případě stěžovatele tak přicházelo v úvahu jeho ustanovení pouze na místo 1. zástupce ředitele věznice, neboť to je po řediteli věznice druhá nejvyšší služební hodnost, což muselo být stěžovateli jakožto dlouhodobému řediteli věznice známo. Služební místo 1. zástupce ředitele tedy stěžovateli nezvolil ředitel Věznice Valdice, ale zákon, respektive generální ředitel VS okamžikem, kdy rozhodl o jeho odvolání podle § 26 odst. 4 zákona o služebním poměru. I pokud by tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ve věci ustanovení na služební místo 1. zástupce ředitele Věznice Valdice mělo být vedeno samostatné řízení a byla porušena účastnická práva, vzhledem k tomu, že by šlo o správní řízení čistě formální, jehož výsledek byl znám před jeho zahájením, nemohl by mít tento zásah do práv vliv na zákonnost rozhodnutí, neboť i účastnická práva by mohla být vykonávána toliko formálně. Žalovaný s odkazem na judikaturu připomíná, že ne každá vada řízení způsobuje nezákonnost rozhodnutí.

[15] Pokud jde o namítané nedostatky v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, žalovaný se ztotožňuje s odůvodněním napadeného rozsudku. Prvostupňové rozhodnutí bylo svou povahou v podstatě rozhodnutím formálním, jímž se jen završil proces odvolání stěžovatele ze služebního místa ředitele věznice a jeho ustanovení na služební místo jiné podle § 26 odst. 4 zákona o služebním poměru. Ředitel Věznice Valdice byl povinen ho ustanovit právě na služební místo 1. zástupce ředitele věznice, neboť pouze pro ně je stanovena o jeden stupeň nižší služební hodnost. V řízení nebyly shromažďovány žádné podklady a neprovádělo se dokazování, služební funkcionář vycházel pouze z rozhodnutí generálního ředitele VS. Za této situace považuje žalovaný odůvodnění prvostupňového rozhodnutí za dostačující.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[17] Poté soud přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[18] Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[19] Podle § 20 odst. 1 písm. b) bodu 1 zákona o služebním poměru služební funkcionář ustanoví na volné služební místo v bezpečnostním sboru příslušníka téhož bezpečnostního sboru, který dosáhl vyšší než požadovanou služební hodnost a byl odvolán z dosavadního služebního místa z důvodu uvedeného v § 26 odst. 4.

[20] Podle § 26 odst. 4 zákona o služebním poměru příslušníka lze též odvolat z dosavadního služebního místa a ustanovit na jiné služební místo, pro které je stanovena o jeden stupeň nižší služební hodnost, jestliže podle závěru služebního hodnocení dosahuje neuspokojivých výsledků ve výkonu služby.

[21] Podle § 178 odst. 2 písm. b) zákona o služebním poměru je řízení zahájeno dnem, kdy služební funkcionář učiní první úkon vůči účastníku, jestliže se zahajuje řízení z podnětu bezpečnostního sboru.

[22] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že řízení před ředitelem Věznice Valdice, jehož výsledkem bylo vydání prvostupňového rozhodnutí, bylo samostatným správním řízením, přestože navazovalo na rozhodnutí o odvolání ze služebního místa a převedení stěžovatele do personální pravomoci ředitele Věznice Valdice. Řízení vedené generálním ředitelem VS, které bylo zahájeno dle § 178 odst. 2 písm. b) zákona o služebním poměru oznámením zahájení řízení stěžovateli dne 2. 10. 2020, bylo ukončeno vydáním meritorního rozhodnutí, jímž bylo rozhodnuto o odvolání stěžovatele ze služebního místa ředitele Věznice Pardubice a jeho převedení do personální pravomoci ředitele Věznice Valdice. Jak uvádí komentářová literatura, na kterou odkazoval žalovaný, převedení na jiné služební místo v sobě zahrnuje dva navazující úkony, rozhodnutí o odvolání ze služebního místa a ustanovení na volné služební místo, případně zařazení do zálohy pro přechodně nezařazené dle § 32 odst. 2 zákona o služebním poměru. Odvolání ze služebního místa dle § 26 odst. 4 zákona o služebním poměru je ve vztahu k navazujícímu ustanovení na volné služební místo [§ 20 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru] podmiňujícím aktem, svou povahou se jedná o řetězení dvou správních aktů, které vedou k zamýšlené změně služebního poměru (převedení na jiné služební místo). Oba akty by měly bezprostředně navazovat, neboť zákon o služebním poměru předpokládá, že příslušník bude po celou dobu trvání služebního poměru ustanoven na služební místo, případně zařazen do zálohy. Vzhledem k jejich provázanosti je nepochybně žádoucí nastavit rozhodování ve věcech služebního poměru (§ 2 odst. 1 zákona o státní službě) tak, aby jeden služební funkcionář společně rozhodl o odvolání z dosavadního služebního místa a ustanovení na služební místo

pokračování

nové, případně zařazení do zálohy. Pokud služební funkcionář není oprávněn vydat rozhodnutí o ustanovení příslušníka na volné služební místo, pak příslušníka pouze odvolá, čímž je řízení před ním skončeno, přičemž navazující rozhodnutí o ustanovení na volné služební místo (podmíněné odvoláním z dosavadního služebního místa dle uvedeného ustanovení) vydá služební funkcionář, v jehož personální pravomoci je volné služební místo. Ten zahájí řízení o ustanovení na volné služební místo svým prvním úkonem vůči účastníkovi [§ 178 odst. 2 písm. b) zákona o služebním poměru]. Nejvyšší správní soud se tedy neztotožňuje s krajským soudem, že navazující řízení před ředitelem Věznice Valdice, jehož výsledkem bylo prvostupňové rozhodnutí, bylo zahájeno úkonem generálního ředitele VS ze dne 2. 10. 2020. Prvním úkonem, jímž bylo řízení zahájeno, bylo vydání prvostupňového rozhodnutí. V tomto ohledu je tedy namístě závěr krajského soudu korigovat. Závěry krajského soudu nicméně v podstatné části obstojí.

[23] Podle § 174 odst. 1 zákona o služebním poměru má účastník právo a) nahlížet do spisu a pořizovat si z něj výpisy, navrhopat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, na poskytnutí informací o řízení potřebných k hájení svých práv a oprávněných zájmů, vyjádřit v řízení své stanovisko, klást otázky svědkům a znalcům, a b) vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění.

[24] Porušení § 174 odst. 1 zákona o služebním poměru je vadou řízení, tato vada však nemusí nutně vést ke zrušení rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-40, č. 3343/2016 Sb. NSS, body 30 a 31, a ze dne 8. 10. 2020, č. j. 1 As 218/2019-28, body 20 až 24). S účinností od 1. 1. 2024 byl do soudního řádu správního vložen § 75 odst. 3, který zní: „*K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na zákonnost, popřípadě správnost napadeného rozhodnutí, se nepřihlíží.*“ I před účinností této právní úpravy však byl a nadále je tentýž obecný právní princip (srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 284/2021 Sb., sněmovní tisk č. 1009/0, 8. volební období, 2017–2021, digitální repozitář Parlamentu České republiky) vyjádřen v § 76 odst. 1 písm. c) a § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a jako takový je judikaturou Nejvyššího správního soudu konzistentně aplikován (viz např. rozsudky ze dne 4. 6. 2003, č. j. 6 A 12/2001-51, č. 23/2003 Sb. NSS, ze dne 18. 3. 2004, č. j. 6 A 51/2001-30, č. 494/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126, č. 1786/2009 Sb. NSS, či ze dne 5. 12. 2019, č. j. 9 As 164/2018-36, č. 3963/2020 Sb. NSS). Důvodnost žaloby tedy může mít za následek pouze taková vada řízení, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Není totiž důvod rušit rozhodnutí v situaci, kdy je zřejmé, že správní orgán by po odstranění vytýkané vady vydal v dalším řízení rozhodnutí v zásadě shodné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2011, č. j. 2 As 80/2010-49).

[25] Pro úspěšnost námitky nemožnosti se seznámit s podklady a vyjádřit se k nim je nezbytné, aby žalobce upřesnil podklady, jež neměl k dispozici, a jakým způsobem takové pochybení správního orgánu mohlo ovlivnit vydané meritorní rozhodnutí. Jinak řečeno, musí popsat, co by se změnilo v případě, kdyby k takové procesní vadě nedošlo (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 28/2011-78, nebo ze dne 31. 8. 2015, č. j. 8 As 149/2014-68). Z toho vycházela již judikatura Nejvyššího správního soudu Československa, jak uvádí Dr. Jiří Havelka: „*Žádá se všeobecně, aby strana, která chce vytýkati porušení zásady slyšení strany, také uvedla, proč a jaká újma jí z nezachování zásady vznikla (č. 1598). Musí tedy neslyšení strany vésti k rozhodnutí opravdu vadnému, nejde o pouhou*

procesní formalitu“ [Havelka J., Nástin zásad správního řízení (podle judikatury Nejvyššího správního soudu), Praha, Všetečka a spol. 1927, s. 40]. V odkazovaném nálezu ze dne 25. 10. 1922, č. 15221, Nejvyšší správní soud shledal: *Stížnost neuvádí však, jaké návrhy a důkazy byli by stěžovatelé v řízení vedli, neuvádí vůbec, proč by v daném případě nedostatek jejich slyšení mohl tvořit podstatnou vadu řízení a proč tedy mají za to, že nedostatek ten obranu jejich ztížil. Jen v tom případě, kdyby stížnost uváděla, proč neúčastí stěžovatelů při administrativním řízení jim újma nějaká na právech vznikla, mohla by býti řeč o podstatné vadě řízení. To však stížnost netvrdí a proto shledána i tato výtku bezdůvodnou.*“ (Sbírka nálezů Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních. Praha: Právnické vydavatelství v Praze, 1924, svazek/ročník 4/2, s. 244-247, č. 1598).

[26] Nejvyšší správní soud připomíná, že „ustanovení § 78 odst. 1. ř. s. je třeba vnímat v souvislosti s ustanovením § 65 odst. 1 s. ř. s., z něhož vyplývá, že nestačí uplatňovat jen porušení svých (procesních) práv v předcházejícím řízení, nýbrž je třeba i zkoumat, zda mohl být v důsledku toho žalobce zkrácen na svých (hmotných) právech“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-51, shodně též rozsudek č. j. 1 As 218/2019-28). Jak opakovaně připomněl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, procesní pravidla nejsou samoúčelná, jejich cílem je poskytování ochrany hmotně právním vztahům (usnesení ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014-53, č. 3196/2015 Sb. NSS, bod 24, a ze dne 4. 10. 2023, č. j. 6 As 24/2021-30, bod 18, č. 4536/2023 Sb. NSS).

[27] Krajský soud se tedy správně zabýval tím, zda namítané porušení procesních práv v řízení předcházejícím vydání prvostupňového rozhodnutí mělo vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci.

[28] Nejvyšší správní soud shodně jako krajský soud považuje za zásadní, že stěžovatel v odvolacím řízení ani v žalobě neuvedl, co hodlal v řízení v prvním stupni uvést a jak mohlo procesní pochybení služebního funkcionáře v prvním stupni ovlivnit vydané meritorní rozhodnutí. Netvrdil ani, jak je rozhodnutím o ustanovení na volné služební místo 1. náměstka ředitele Věznice Valdice dotčen na svých hmotných právech. Taková tvrzení neuvedl ani v kasační stížnosti. Jak přitom plyne z výše uvedeného, procesní normy nelze vnímat jako samoúčelné, ale vždy v souvztáhnosti s normami hmotnými, a posuzovat, zda v důsledku postupu správních orgánů došlo či mohlo dojít k jejich porušení. Již z tohoto důvodu nemůže být kasační stížnost důvodná. Z téhož důvodu nemůže být důvodná ani argumentace stěžovatele, že se se nemohl vyjádřit ke služebnímu místu.

[29] Nejvyšší správní soud též souhlasí s krajským soudem, že při posuzování závažnosti procesních vad a jejich vlivu na zákonnost rozhodnutí je třeba vzít v úvahu konkrétní okolnosti případu. Byť se Nejvyšší správní soud ztotožnil se stěžovatelem, že úkonem generálního ředitele VS ze dne 2. 10. 2020 nebylo současně zahájeno i řízení o jeho ustanovení na volné služební místo 1. náměstka ředitele Věznice Valdice, a prvním úkonem v řízení bylo prvostupňové rozhodnutí, nelze odhlédnout od toho, že prvostupňové rozhodnutí navazovalo na rozhodnutí o odvolání stěžovatele ze služebního místa ředitele věznice dle § 26 odst. 4 zákona o služebním poměru a jeho převedení do personální pravomoci ředitele Věznice Valdice, který ho měl ustanovit na služební místo, pro které je stanovena o jeden stupeň nižší služební hodnost, tedy „rada“. Toto rozhodnutí, s nímž byl stěžovatel seznámen, bylo v posuzované věci také jediným podkladem pro vydání prvostupňového rozhodnutí a předurčilo jeho obsah. Stěžovatel netvrdil, že by myslitelně

pokračování

připadalo v úvahu jiné služební místo než právě 1. náměstka ředitele věznice, pro které je stanovena služební hodnost o jeden stupeň nižší než pro služební místo ředitele věznice, z něhož byl odvolán, ani v rámci včas uplatněných žalobních bodů nezpochyboval závěr žalovaného, že ředitel Věznice Valdice neměl v dané situaci již žádný prostor pro uvážení ohledně služebního místa. Stěžovatel také od 2. 10. 2020 věděl, že bylo zahájeno řízení ve věcech služebního poměru, které má vést k jeho převedení na jiné služební místo dle § 26 odst. 4 zákona o služebním poměru. Byl informován o tom, že bude vydáno rozhodnutí, kterým bude odvolán ze služebního místa ředitele Věznice Pardubice a převeden do personální pravomoci ředitele příslušné organizační jednotky, který jej ustanoví na služební místo v 9. tarifní třídě ve služební hodnosti „rada“. V uvedeném řízení měl možnost se k věci vyjádřit, které využil. Měl tak možnost se vyjádřit i k otázce služebního místa, kam by měl být převeden, služební hodnosti a tarifní třídě. Vzhledem k obsahu oznámení ze dne 2. 10. 2020 i svému postavení dlouhodobého ředitele věznice si musel být vědom, na jaké služební místo může být dle § 26 odst. 4 zákona o služebním poměru s ohledem na služební hodnost ustanoven a že konkrétní místo bude předurčeno rozhodnutím o odvolání ze služebního místa dle § 26 odst. 4 zákona o služebním poměru a jeho převedením do personální pravomoci ředitele příslušné organizační jednotky. Zdejšímu soudu je z řízení ve věci sp. zn. 5 As 191/2022 známo, že stěžovatel sám při zahájení řízení dne 2. 10. 2020 konfrontoval generálního ředitele VS s informací, kterou měl od příslušníků z Věznice Pardubice, že má být ustanoven na neobsazené místo 1. náměstka ředitele Věznice Valdice, což služební funkcionář označil za logické (dle vyjádření stěžovatele při jednání Městského soudu v Praze ve věci sp. zn. 10 Ad 6/2021). S ohledem na výše uvedené v tomto případě materiálně nedošlo k naprostému odepření veškerých procesních práv před vydáním prvostupňového rozhodnutí, jako tomu bylo v případech řešených Nejvyšším správním soudem ve stěžovatelem odkazovaných rozsudcích. Bez významu není ani to, že stěžovatel měl příležitost seznámit se s podklady a vyjádřit se v řízení odvolacím, které využil, nepředestřel v něm ovšem (stejně jako v řízení soudním) žádné věcné námitky týkající se služebního místa, služební hodnosti, služebního příjmu či započítané doby praxe, a namítal výhradně procesní pochybení (přiměřeně srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2024, sp. zn. I. ÚS 306/24). Na okraj lze upozornit, že zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, v obdobném případě předpokládá, že rozhodnutí o převedení může být prvním úkonem v řízení (§ 165 odst. 1 zákona o státní službě).

[30] K argumentaci stěžovatele rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 73/2006-102, č. j. 8 As 83/2014-43, a č. j. 9 As 249/2015-42, je třeba konstatovat, že jsou v podstatných skutkových i právních okolnostech odlišné, a to již s ohledem na specifickou návaznost rozhodnutí o ustanovení na služební místo na rozhodnutí o odvolání ze služebního místa, s nímž společně tvoří institut převedení na jiné služební místo, kdy proces převedení na jiné služební místo dle § 26 odst. 4 zákona o služebním poměru byl řádně zahájen, a v rámci tohoto procesu byl stěžovateli dán prostor k uplatnění procesních práv. V této věci pak považuje Nejvyšší správní soud za zásadní, že stěžovatel nepředestřel věcnou argumentaci, kterou mu bylo znemožněno v řízení před služebním funkcionářem uplatnit, neuvedl, jak mohly procesní vady řízení v prvním stupni ovlivnit vydané meritorní rozhodnutí, a netvrdil ani dotčení na svých hmotných právech ustanovením na služební místo 1. náměstka ředitele. Oproti projednávané věci bylo ve výše uvedených případech možné dotčení na hmotných právech zcela zjevné. Ve věci řešené v rozsudku č. j. 4 As 73/2006-102 se jednalo o propuštění ze služebního poměru z důvodu, že příslušník měl porušit služební přísahu nebo služební povinnost zvlášť závažným způsobem.

V rozsudku č. j. 9 As 249/2015-42 byl příslušník zproštěn výkonu služby s tím, že mu po dobu zproštění výkonu služby přísluší služební příjem ve výši 50 % služebního příjmu odpovídajícího průměrnému služebnímu příjmu, současně dle Nejvyššího správního soudu nebylo možné vyloučit, že pro takové rozhodnutí nebude splněna zákonná podmínka (tedy že ponechání příslušníka ve výkonu služby bude ohrožovat důležitý zájem služby nebo prošetřování jeho jednání). V případě řešeném v rozsudku č. j. 8 As 83/2014-43 byl spor o povahu služby a s tím související zvýšení základního tarifu. Na rozdíl od výše uvedených věcí není v tomto případě patrné, jak se procesní pochybení mohlo promítnout v hmotných právech stěžovatele.

[31] Pokud jde o namítanou nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí, Nejvyšší správní soud se shoduje s krajským soudem, že takovou vadou prvostupňové rozhodnutí netrpí.

[32] Požadavky kladené na výrok a odůvodnění rozhodnutí jsou upraveny v § 181 zákona o služebním poměru.

[33] Podle § 181 odst. 2 písm. c) a d) zákona o služebním poměru rozhodnutí musí být dostatečně obsahově určité a obsahovat předepsané náležitosti.

[34] Podle odstavce 3 věty první uvedeného ustanovení rozhodnutí obsahuje výrok, odůvodnění a poučení o odvolání (rozkladu). Podle odstavce 4 věty první výrok obsahuje řešení otázky, která je předmětem rozhodování, ustanovení právního nebo služebního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto, popřípadě též rozhodnutí o povinnosti nahradit náklady řízení.

[35] Podle § 181 odst. 5 zákona o služebním poměru, v odůvodnění služební funkcionář uvede důvody vydání rozhodnutí, z jakých podkladů vycházel při rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při jejich hodnocení a při výkladu právních a služebních předpisů, jakož i způsob, jakým se vypořádal s návrhy a námitkami účastníka a s jeho vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Odůvodnění rozhodnutí není třeba, jestliže služební funkcionář vyhoví žádosti účastníka v plném rozsahu.

[36] Funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a zákonnost postupu správního orgánu a vydaného rozhodnutí. Z rozhodnutí musí být zřejmé, z jakých skutkových závěrů správní orgán vycházel, z jakých podkladů je učinil, jakými úvahami se řídil při jejich hodnocení a jak je právně posoudil (k požadavkům na odůvodnění viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, či ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38). Současně je ovšem nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, zveřejněné pod č. 1566/2008 Sb. NSS). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat.

[37] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, že základní náležitosti prvostupňové rozhodnutí splnilo a nelze je považovat za natolik nedostatečné, aby nemohlo

pokračování

být případně doplněno v odvolacím řízení. Ve výrokové části bylo jasně a určitě uvedeno řešení otázek, které byly předmětem řízení, včetně ustanovení právních a služebních předpisů, podle nichž bylo rozhodováno, a v odůvodnění rozhodnutí byl uveden důvod vydání rozhodnutí. Ačkoli bylo prvostupňového rozhodnutí velmi strohé, bylo zřejmé, že stěžovatel je ustanovován na volné služební místo 1. zástupce ředitele věznice, pro které je stanovena o jeden stupeň nižší služební hodnost („rada“) dle § 20 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru, a to na základě rozhodnutí o odvolání z dosavadního služebního místa ředitele věznice dle § 26 odst. 4 zákona o služebním poměru ke dni 2. 11. 2020 specifikovaným rozhodnutím generálního ředitele VS, které bylo (jediným) podkladem pro vydání prvostupňového rozhodnutí. Označení odpovídající hodnosti „plukovník“ plynulo jasně ze samotného odkazu na § 8 odst. 1 zákona o služebním poměru. Byť nebyly konkrétně blíže odůvodněny jednotlivé složky stanoveného služebního příjmu dle § 113 zákona o služebním poměru, bylo z výroku prvostupňového rozhodnutí patrné, že základní tarif byl stanoven dle odkazovaného nařízení vlády č. 336/2019 Sb., kterým se stanoví stupnice základních tarifů pro příslušníky bezpečnostních sborů, na základě 9. tarifní třídy (odpovídající převedení na služební místo, pro které je stanovena služební hodnost „rada“, dle nařízení vlády č. 104/2005 Sb., kterým se stanoví katalog činností v bezpečnostních sborech), a nejvyššímu 12. tarifnímu stupni odpovídajícímu době praxe, přičemž příplatek za vedení a zvláštní příplatek vycházely z odkazovaného služebního předpisu NGRČ č. 46/2018 o peněžních náležitostech příslušníků. Vzhledem k tomu, že výrok byl dostatečně určitý a bylo zřejmé, na základě jakých právních a služebních předpisů a z jakého důvodu bylo rozhodnuto, mohl odvolací orgán rozhodnutí meritorně přezkoumat. Současně nelze odhlédnout od toho, že prvostupňové rozhodnutí bylo určeno stěžovateli, u něhož bylo jistě možné (i přes důvod převedení na jiné služební místo) očekávat znalost odkazovaných předpisů a jejich ustanovení, v případě nesouhlasu s jednotlivými výroky se proti nim mohl v odvolacím řízení věcně vymezit. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí není důsledkem nízké úrovně odůvodnění, nýbrž závěrem o tom, zda rozhodnutí obsahuje alespoň základní náležitosti do té míry, že může být podrobeno přezkumu.

[38] Dále je třeba připomenout, že prvostupňové a napadené rozhodnutí tvořily z hlediska soudního přezkumu jeden celek, nedostatek odůvodnění napadeného rozhodnutí stěžovatel v žalobě nenamítl a v mezích uplatněných žalobních bodů je bylo možné věcně přezkoumat.

[39] Soud s ohledem na výše uvedené neshledal námitku nedostatečného odůvodnění prvostupňového rozhodnutí důvodnou.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[40] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost stěžovatele důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[41] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti ve vztahu k účastníkům rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, náleželo by mu tedy vůči stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. Žalovanému však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

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

V Brně dne 15. března 2024

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu