



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Václava Štencla a Jitky Zavřelové 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 19. 4. 2021, čj. MD-1986/2021-010/3, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2022, čj. 17 Ad 6/2021-84,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a předcházející soudní řízení

[1] Generální inspektor Drážní inspekce (dále jen „generální inspektor“) rozhodnutím ze dne 25. 9. 2020, čj. 1/2020/DI-6/211 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), rozhodl o skončení služebního poměru žalobce podle § 72 odst. 1 písm. d) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, z důvodu uplynutí doby, po kterou byl žalobce zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů, a určil žalobci odbytné podle § 72 odst. 2 písm. d) zákona o státní službě ve výši 729 336 Kč.

[2] Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání. Žalovaný jej v záhlaví uvedeném rozhodnutím zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[3] Rozhodnutí žalovaného žalobce napadl žalobou u Městského soudu v Praze. Ten ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl.

[4] Městský soud předně zdůvodnil neprovedení jednotlivých žalobcem navržených důkazů, a to tím, že buďto postačoval pro posouzení relevantních otázek obsah správního spisu, nebo se důkazy vztahovaly k otázkám, které nebyly předmětem tohoto soudního řízení, nebo se nevztahovaly ke skutkovému a právnímu stavu v době vydání napadeného rozhodnutí, anebo se jednalo o listiny obsažené ve správním spise. Následně soud konstatoval, že se nemohl zabývat námitkami směřujícími proti systemizaci, určení platové třídy či výraznému snížení osobního příplatku, neboť míří mimo předmět tohoto řízení a žalobce je měl vznášet proti příslušným rozhodnutím služebních orgánů. K námitkám vzneseným v replice uvedl, že byly uplatněny po uplynutí zákonné lhůty a týkají se z nezanedbatelné části skutkového stavu, který nastal až po rozhodování žalovaného. Námitku porušení § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v odvolacím řízení neshledal důvodnou, neboť do správního spisu nebyl zařazen žádný nový podklad rozhodnutí. S odkazem na § 10 odst. 2 zákona o státní službě a § 53a zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, shledal generálního inspektora věcně příslušným služebním orgánem. Námitkami směřujícími proti zákonnosti jmenování generálního inspektora se nezabýval, neboť pro tento veřejnoprávní akt platí presumpce jeho správnosti. Ve věci rozhodovala oprávněná úřední osoba (Mgr. Jan Kučera jako generální inspektor) a v námitkách podjatosti uplatněných ve správním řízení žalobce neuvedl konkrétní důvody podjatosti; důvody uváděné v žalobě pak podjatost nezakládají, neboť se týkají procesních postupů a rozhodovací činnosti Mgr. Kučery. Jedinou podmínkou pro zahájení řízení o skončení služebního poměru je podle městského soudu marné uplynutí doby zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů. Na to nemá vliv, zda rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby bylo pravomocné; podstatná je jeho předběžná vykonatelnost. K otázkám týkajícím se okolností nařízení dovolené, projednání s odborovou organizací, jiných vhodných služebních míst a nezohlednění dřívějších pracovních poměrů žalobce při výpočtu odbytného soud odkázal na příslušné strany napadeného rozhodnutí s tím, že se s vypořádáním těchto námitek ze strany žalovaného ztotožňuje. V otázce zařazování podkladů žalobce do spisu soud neshledal žádné pochybení správních orgánů v tom směru, že by nějaký důkaz opomenuly. Žalovaný sice nereagoval na každé tvrzení žalobce, v souhrnu však veškeré odvolací námitky dostatečně vypořádal.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. V ní předně namítá porušení § 36 správního řádu a Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“), neboť neměl před vydáním rozhodnutí možnost seznámit se s obsahem spisu, navrhnout jeho doplnění, resp. další důkazy. Spis žalovaného navíc obsahuje nový dokument, se kterým se nemohl seznámit a reagovat na něj (stanovisko generálního inspektora k odvolání). Nejde jen o důkazy zařazené do spisu, ale i o podklady, které tam nejsou. Toto zkrácení na právech bylo umocněno odepřením práva účasti na dokazování. Městský soud se touto námitkou nezabýval. Kdyby stěžovateli nebylo upřeno jeho právo, býval by navrhoval další důkazy, které uvedl v žalobě. Městským soudem citovaná judikatura se týká úplně jiných případů. Dále stěžovatel napadá závěry městského soudu ohledně příslušnosti generálního inspektora a nicotnosti jeho rozhodnutí. Uvádí, že pokud je nezákonné výběrové řízení na generálního inspektora a jeho jmenování, pak musí být

pokračování

nezákonná všechna jeho rozhodnutí. Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť jen opakuje konstatování odvolacího orgánu. Námitkou nicotnosti ani námitkou příslušnosti samotného žalovaného rozhodnout v dané věci se městský soud vůbec nezabýval. Žalovaný i soud dále nesprávně posoudili změny systemizace Drážní inspekce a související otázky. Stěžovatel také namítá, že v řízení prováděla úkony jiná osoba, než oprávněná úřední osoba. Soud navíc nesprávně a neúplně posoudil námitku podjatosti Mgr. Kučery. Žalobní námitka týkající se toho, že skončení služebního poměru žalobce je důsledkem šikanózního přístupu vůči stěžovateli, není v rozsudku vůbec řešena.

[6] Stěžovatel následně argumentuje tím, že podmínkou pro zahájení řízení o skončení služebního poměru je právní moc rozhodnutí o odvolání ze služebního místa představeného a zařazení mimo službu, nikoliv jeho předběžná vykonatelnost. Rozhodnutí žalovaného i napadený rozsudek jsou podle něj navíc nepřezkoumatelné v otázce týkající se možného nařízení dovolené v době postavení mimo výkon služby. Souběh překážky na straně zaměstnavatele a dovolené se pojmově vylučuje. Podle stěžovatele nebyla splněna ani podmínka projednání zrušení služebního poměru s odborovou organizací, neboť nedošlo k dosažení shody. Stěžovatel dále odkazuje na žalobní námitky, v nichž brojil proti tomu, jak generální inspektor posuzoval vhodnost služebních míst pro stěžovatele. Nevhodnost služebního místa nelze pouze konstatovat, musí být odůvodněna. U potenciálně vhodných míst nebyly hodnoceny kvalifikace a zkušenosti stěžovatele. Jako potenciálně nevhodná byla chybně posuzována místa zařazená ve 14. platové třídě.

[7] Dále se stěžovatel vymezuje proti výtkám městského soudu týkajícím se pozdně uplatněných námitek a četných žalobcem předkládaných listin a proti jeho hodnocení problematiky zařazování podkladů a dokazování. Správní orgány nesprávně posoudily důkazy, respektive neprovedly navrhované důkazy. Žalovaný si vybíral, na co bude reagovat, a na co nikoliv; městský soud tudíž vyhodnotil námitky nepřezkoumatelnosti chybně. V otázce odbytného se městský soud vyjádřil jen k § 200 zákona o státní službě, přičemž se ztotožnil s argumenty žalovaného a odkázal na ně. Jestliže žalovaný dané otázky posoudil nesprávně, pak tak postupoval i městský soud. K námitkám a argumentaci v bodech 187 – 192 žaloby se městský soud nevyjádřil. Závěrem stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že napadený rozsudek není spravedlivý.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkazuje na odůvodnění svého rozhodnutí. Nad rámec toho uvádí, že spisová dokumentace obsahovala kompletní podklady a některé poznatky byly žalovanému známé z úřední činnosti. Jelikož nebyla spisová dokumentace doplňována a žalovaný nepořizoval nové podklady, nebylo zapotřebí postupovat podle § 36 odst. 3 správního řádu. Výběrové řízení na generálního inspektora je samostatným správním řízením. Napadené rozhodnutí se zabývalo námitkou systemizace; uspořádání organizační struktury Drážní inspekce je věcí služebního úřadu. V napadeném rozhodnutí žalovaný doplnil správní praxi, podle níž by provádění úkonů jinou než oprávněnou úřední osobou neznamenal automaticky nezákonnost vydaného rozhodnutí. Právní moc předchozího rozhodnutí není podmínkou zahájení řízení o skončení služebního poměru. Stěžovatel podle žalovaného opomíjí institut předběžné vykonatelnosti. Během zařazení mimo výkon služby vznikl stěžovateli nárok na dovolenou, kterou mu bylo možné nařídit. Závěrem žalovaný uvádí, že vyjádření souhlasu městského soudu s odůvodněním žalovaného nezpůsobuje nepřezkoumatelnost jeho rozsudku.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

III. 1) Neprojednatelné námitky

[9] Nejvyšší správní soud shledal, že některé kasační námitky nejsou přípustné, některé jsou z povahy věci nedůvodné a některá tvrzení stěžovatele nelze ani považovat za řádnou kasační námitku. Těmito námitkami a tvrzeními se proto Nejvyšší správní soud nemohl věcně zabývat.

[10] V první řadě platí, že kasační stížnost lze podat jen z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. Kasační stížnost podaná z jiných důvodů je nepřipustná dle § 104 odst. 4 s. ř. s. Kasační stížnost je nepřipustná mimo jiné tehdy, pokud se kasační námitky míjí s rozhodovacími důvody napadeného rozsudku (usnesení NSS ze dne 21. 7. 2022, čj. 8 As 119/2022-19, bod 7, či ze dne 4. 3. 2004, čj. 1 Azs 23/2004-55).

[11] Stěžovatel v kasační stížnosti, stejně jako předtím v žalobě, zpochybňuje zákonnost celé řady souvisejících správních procesů, ačkoliv jejich zákonnost nebyla a ani neměla být předmětem posuzování ze strany správních orgánů při rozhodování o skončení služebního poměru žalobce určením odbytného. Jednalo se totiž o správní akty (potažmo procesy vedoucí k vydání takových aktů), které mohou být předmětem soudního přezkumu buďto samostatně, nebo v rámci soudního přezkumu úkonu, pro který se jedná o závazný podklad (§ 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s.).

[12] Mezi samostatně přezkoumatelné úkony, jejichž zákonnost nyní stěžovatel zpochybňuje, patří:

- a) jmenování Mgr. Jana Kučery do funkce generálního inspektora,
- b) dřívější přeřazení stěžovatele ze 14. platové třídy do 13. platové třídy,
- c) rozhodnutí o platu stěžovatele,
- d) odvolání stěžovatele ze služebního místa představeného a zařazení mimo výkon služby a
- e) nařízení dovolené během zařazení stěžovatele mimo výkon služby.

[13] Kromě toho stěžovatel napadá změnu systemizace Drážní inspekce, která sice není samostatně přezkoumatelná správním soudem, nicméně je přezkoumatelná v režimu § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s. při soudním přezkumu navazujícího aktu (rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2019, čj. 8 Ads 301/2018-45, č. 3945/2019 Sb. NSS). Tímto navazujícím aktem však není nyní posuzované rozhodnutí o skončení služebního poměru a určení odbytného, nýbrž již dřívější rozhodnutí generálního inspektora o odvolání stěžovatele ze služebního místa představeného – ředitele Ústředního inspektorátu Drážní inspekce ze dne 19. 12. 2019, č. j. 1/2019/DI-16/43. Námitky proti změně systemizace proto měl uplatnit stěžovatel v rámci tohoto správního řízení, potažmo v řízení o odvolání proti tomuto rozhodnutí či v rámci soudního přezkumu rozhodnutí o odvolání v dané věci.

[14] Uplatnil-li stěžovatel námitky proti výše uvedeným úkonům správních orgánů (resp. proti procesním krokům vedoucím k jejich vydání) v žalobě v nyní projednávané věci, jednalo se o žalobní námitky z povahy věci nedůvodné, neboť se míjely s předmětem soudního přezkumu a nebyly způsobilé vést ke zrušení rozhodnutí žalovaného. Městský soud proto nepochybil, jestliže se těmito námitkami odmítl věcně zabývat a neprovedl důkazy vztahující se k těmto námitkám. Jestliže stěžovatel tytéž námitky opakuje také

pokračování

v kasační stížnosti a nereaguje v nich na závěry městského soudu, jedná se o nepřípustné kasační námitky.

[15] Pro úplnost lze dodat, že i pochybnosti, které stěžovatel vznáší ohledně samostatné přezkoumatelnosti rozhodnutí o jmenování generálního inspektora, považuje kasační soud v této věci za mimoběžné. Toto rozhodnutí totiž může být předmětem soudního přezkumu, přičemž není rozhodné, zda přímo stěžovatel by byl oprávněn takové řízení iniciovat. Lze pouze poznamenat, že stěžovatel není v pozici strážce objektivní zákonnosti všech správních aktů.

[16] Vedle námitek, které se mívají s předmětem tohoto řízení, uplatňuje stěžovatel v kasační stížnosti také řadu námitek, kterými nijak konkrétně nezpochybňuje nosné důvody napadeného rozsudku (potažmo nosné důvody rozhodnutí žalovaného, které si městský soud osvojil odkazem na příslušné části odůvodnění rozhodnutí žalovaného).

[17] Aby byly kasační námitky způsobilé k projednání, musí stěžovatel v kasační stížnosti vymezit rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí a musí předestřít a konkrétně sdělit, v čem spatřuje skutková či právní pochybení krajského soudu, a z kterých konkrétních důvodů závěry soudu považuje za nezákonné (rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2023, čj. 8 Azs 299/2020-41). Musí tedy vylíčit, kterých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl krajský soud vůči němu dopustit v procesu vydání rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnost (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS, a rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2023, čj. 6 As 358/2021-38).

[18] Tyto požadavky nesplňuje v závěru kasační stížnosti vyjádřené přesvědčení stěžovatele, že napadený rozsudek není spravedlivý. Stěžovatel totiž v dané pasáži nepoukazuje na žádnou konkrétní nezákonnost napadeného rozsudku. Za přípustnou kasační námitku nelze považovat ani konstatování stěžovatele, že doplnění jeho žaloby bylo jen rozvedením žalobních námitek a že městský soud nekonkretizuje, co považuje za nové námitky. Stěžovatel totiž v této souvislosti netvrdí, že by se snad městský soud nějakou jeho námitkou opomněl zabývat, nebo že by svým hodnocením obsahu doplnění žaloby jinak zasáhl do práv stěžovatele a jak konkrétně.

[19] Proti nosným důvodům napadeného rozsudku nemíří ani argumentace obsažená v bodě 10.7 kasační stížnosti, kterou stěžovatel reaguje na poznámku ze strany městského soudu, že žalobce (stěžovatel) nebyl aktivní při hledání jiného vhodného místa. Tato poznámka byla zjevně vyslovena nad rámec nosných důvodů napadeného rozsudku, neboť městský soud v dané pasáži (odstavec 31 napadeného rozsudku) reagoval na žalobní námitku směřující proti tomu, jakým způsobem generální inspektor vyhledával jiná vhodná místa. Městský soud zde zdůraznil, že generální inspektor byl v této otázce „na rozdíl od žalobce, kterému byl zřízen přístup do příslušné databáze služebních míst“, velmi aktivní. Úřední záznamy a doprovodná komunikace dokumentující tuto aktivitu generálního inspektora přitom skutečně tvoří převážnou část obsáhlého správního spisu (viz zejména dokumenty žurnalizované pod čísly 19 až 165). Doplnující poznámka, že stěžovatel již tak aktivní nebyl, zjevně nebyla důvodem pro zamítnutí příslušné žalobní námitky. Proto ani argumentace

stěžovatele zdůvodňující jeho (ne)aktivitu není v řízení o kasační stížnosti jakkoliv relevantní a nemiří proti rozhodovacím důvodům městského soudu.

[20] Stěžovatel dále některé kasační body koncipuje tak, že pouze rekapituluje žalobní argumentaci a reakci městského soudu a připojuje obecné konstatování, že jestliže je přesvědčen, že žalovaný posoudil tu kterou otázku chybně či nepřezkoumatelně, pak tak postupoval i městský soud (viz body 9.1 až 9.2, 10.1 až 10.6, 11.3 až 11.7, 13.1 až 13.2 kasační stížnosti). Stěžovatel tak činí v situaci, kdy městský soud v reakci na určitou žalobní námitku odkázal na odůvodnění rozhodnutí žalovaného s tím, že se s ním ztotožňuje. Zde je nutno předeslat, že tento způsob odůvodnění rozsudku je přípustný v situaci, kdy již na obsahově shodné námitky reagoval ve svém rozhodnutí správní orgán a žalobce v žalobě své dříve uplatněné námitky toliko opakuje. Podle rozsudku NSS ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130, v těchto případech postačí, aby krajský soud na přílehlavé pasáži odůvodnění napadeného správního rozhodnutí odkázal s osvojující poznámkou. Přesně tak postupoval u části žalobních námitek městský soud v nyní projednávané věci. V takové situaci nelze zcela upřít stěžovateli možnost zopakovat svou žalobní argumentaci, nicméně o přípustnou kasační námitku by se mohlo jednat pouze v případě, že by samotné úvahy obsažené v kasační stížnosti (byť se jedná o zopakování či rekapitulaci textu žaloby) skutečně obsahovaly kvalifikovanou reakci na argumentaci žalovaného, kterou soud převzal (či na ni odkázal), a nikoliv pouze zopakování argumentace odvolací, kterou již žalovaný řádně a přezkoumatelně vypořádal. Nejvyšší správní soud navíc může přihlížet skutečně pouze k tomu, co je uvedeno v samotné kasační stížnosti, neboť kasační námitky nelze koncipovat pouhým odkazem na předchozí podání (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, čj. 6 Ads 107/2009-39, nebo obdobně rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2014, čj. 8 As 52/2013-69).

[21] V této souvislosti je nutno také zdůraznit, že *„podoba a důkladnost argumentace účastníka řízení předurčují také důkladnost a meze obsahu soudního rozsudku“* (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 12. 2022, čj. 2 Afs 32/2021-36, nebo ze dne 10. 6. 2021, čj. 7 As 20/2021-72). Lze tak odkázat například na závěry rozsudku NSS ze dne 2. 12. 2011, čj. 2 Afs 11/2011-90, podle kterého *„řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.), a proto kvalita a preciznost ve formulaci obsahu stížnostních bodů a jejich odůvodnění v kasační stížnosti v podstatě předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu [...] Pro úspěch v kasačním řízení je tak rozhodující, jak kvalitně je stěžovatel schopen odůvodnit jím uplatněné námitky“*. Také proto není úkolem Nejvyššího správního soudu, aby nahrazoval aktivitu stěžovatele a dovozoval jeho možné kasační argumenty například z jiných podání, které v dané věci adresoval správním orgánům či krajskému soudu.

[22] Pokud jde o body 9.1 až 9.2 kasační stížnosti, v nich stěžovatel kromě odkazu na body 127 až 132 žaloby a body 24 až 27 odvolání shrnuje svou žalobní argumentaci, přičemž z tohoto shrnutí lze za konkrétní námitky označit tvrzení, že nebyla splněna podmínka projednání zrušení služebního poměru s odborovou organizací, neboť nedošlo k dosažení shody, a že žalovaný nesprávně interpretoval pojem projednání. Nejvyšší správní soud však souhlasí s městským soudem, že na tyto námitky reagoval žalovaný komplexní argumentací na straně 10 svého rozhodnutí, v níž jasně vysvětlil, proč projednání nelze ztotožňovat se souhlasem a proč se na posuzovanou situaci nevztahuje § 129 odst. 2 zákona o státní službě, který se týká projednání se zaměstnanci, nikoliv s odborovou organizací. Za této situace kasační stížnost neobsahuje kvalifikovanou reakci na argumentaci žalovaného, na kterou

pokračování

městský soud odkázal, a její body 9.1 až 9.2 proto nelze považovat za přípustné kasační námitky.

[23] V bodech 10.1 až 10.6 kasační stížnosti stěžovatel kromě odkazu na body 133 až 150 žaloby a body 40 až 46 odvolání shrnuje svou žalobní argumentaci, přičemž z tohoto shrnutí lze za konkrétní námitky označit tvrzení, že generální inspektor chybně posuzoval vhodnost volných služebních míst pro stěžovatele, neboť 1) vyloučil služební místa s požadavkem na ekonomický obor nebo obor veřejné správy, 2) posouzení vhodnosti služebních míst nezdůvodnil. Žalovaný se těmito otázkami zabýval na stranách 10 až 11 svého rozhodnutí, přičemž jednak odkázal na detailní rozbor potenciálně vhodných služebních míst provedený v prvostupňovém rozhodnutí, jednak zdůraznil, že nelze požadovat, aby generální inspektor detailně rozebíral každé volné místo (vhodnost byla posuzována u 54 služebních míst), jednak dodal, že aktivita je na místě také na straně státního zaměstnance. Z prvostupňového rozhodnutí pak plyne, že generální inspektor na stranách 19 až 29 a 63 až 88 podrobně zdůvodnil, jaká služební místa považoval za potenciálně vhodná a proč. Reagoval přitom na všechny námitky, které stěžovatel posléze zopakoval v odvolání i žalobě, a zdůvodnil tedy i to, z jakých oborů vybíral potenciálně vhodná služební místa. Vhodnost jednotlivých posuzovaných míst byla navíc hodnocena již v jednotlivých úředních záznamech, které tvoří převážnou část správního spisu a jejich přílohou jsou seznamy volných služebních míst. Ve svém souhrnu tak musí Nejvyšší správní soud i v tomto případě konstatovat, že kasační stížnost neobsahuje kvalifikovanou argumentaci, která by zpochybňovala úvahy žalovaného, na které městský soud odkázal.

[24] Ve zbytku jsou tvrzení stěžovatele obsažená v bodech 10.1 až 10.6 kasační stížnosti kusá a obecná a nelze je ani materiálně považovat za kasační námitky (usnesení NSS ze dne 26. 4. 2023, čj. 8 As 163/2021-59, bod 25, nebo rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2021, čj. 8 Asz 299/2020-41, bod 16). To se týká mimo jiné stěžovatelem nastolené „otázky“, proč před vyhlášeným výběrovým řízením nemá přednost převedení zaměstnance na toto místo. Z této otázky ani navazujícího textu neplyne žádný konkrétní důvod nezákonnosti závěrů žalovaného. Za konkrétní nelze považovat ani tvrzení stěžovatele, že evidentně nebyly hodnoceny jako kvalifikace a dosavadní zkušenosti. Stěžovatel neuvádí ani konkrétní služební místo, kterého se to týká, ani konkrétní kvalifikaci či zkušenosti, které snad měly být nehodnoceny. Ani v pasáži týkající se neposuzování jako potenciálně vhodných těch služebních míst, která byla zařazena ve 14. platové třídě, nelze nalézt konkrétní důvody nezákonnosti závěrů žalovaného. Úvaha stěžovatele o neobjasnění činností, které přestal vykonávat, je nesrozumitelná. Ani v bodech 10.1 až 10.6 tak není obsažena žádná přípustná kasační námitka.

[25] V bodech 11.3 až 11.7 kasační stížnosti stěžovatel kromě odkazu na body 151 až 167 žaloby shrnuje svou žalobní argumentaci, přičemž z tohoto shrnutí vyplývá, že 1) se z části týká zákonnosti rozhodnutí o odvolání ze služebního místa představeného a zařazení mimo výkon služby (tato argumentace se proto míjí s předmětem věci; viz odstavce [10] až [14] tohoto rozsudku), 2) z části je nekonkrétní (poukazuje-li na vypořádání se stěžovatelem navrhovanými důkazy, novými skutečnostmi či námitkami, aniž by bylo zřejmé, jakých důkazů, skutečností a námitek se to má týkat). Ani v této části proto nejsou obsaženy žádné konkrétní důvody nezákonnosti napadeného rozsudku, respektive kvalifikovaná reakce na argumentaci žalovaného, kterou si městský soud osvojil. Nejde tudíž o přípustné kasační námitky.

[26] V bodech 13.1 až 13.2 kasační stížnosti stěžovatel pouze shrnuje, že v žalobě „*namítal, že i) odbytné Žalobci nepřísluší, protože skončení jeho služebního poměru je nezákonné; ii) odbytné bylo vypočteno z rozhodnutí o platech, která byla také nezákonná, iii) služební orgán prvního stupně rozporně vyložil ust. § 200 ZSS. V případě námitek i) a ii) se odvolací služební orgán omezil jen na velmi formální až povrchní vypořádání; v případě námitek iii) dospěl k chybnému závěru.*“ Všechny tři námítka, které zde stěžovatel uvádí, jsou však zcela obecné, nepředstavují kvalifikovanou reakci na argumentaci městského soudu a žalovaného, a nejde proto o přípustné kasační námítka.

III. 2) Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

[27] Co se přípustných kasačních námitek týče, Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů; neshledal přitom vady, k nimž přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[28] Kasační stížnost není důvodná.

[29] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námítkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je zpravidla způsobilé být předmětem dalšího hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností a vad řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2009, čj. 2 Azs 47/2009-71).

[30] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek odpovídá požadavkům přezkoumatelnosti tak, jak je vymezuje ustálená rozhodovací praxe (viz např. rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44). Rozsah reakce na konkrétní námítka je, co do šíře odůvodnění, spjat s otázkou hledání míry. Není povinností soudu reagovat na každou dílčí námítku a tu obsáhle vyvrátit. Jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. např. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, čj. 7 As 126/2013-19). Podstatné tedy je, aby se soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námítkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. např. rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, čj. 7 Afs 85/2013-33). Takový postup je vhodný zejména u velmi obsáhlých a nepřehledných podání, kterým byla i stěžovatelova žaloba čítající 61 stran hustě popsaného, mnohdy stylisticky kostrbatého textu.

[31] Jak již navíc bylo uvedeno výše, v případě opakující se argumentace, ke které již zaujal odůvodněné stanovisko žalovaný ve svém rozhodnutí, lze totožnou žalobní námítku vypořádat také odkazem na odůvodnění rozhodnutí žalovaného s poznámkou, že se soud se závěry žalovaného ztotožňuje. Za této situace by totiž bylo nadbytečné, aby soud úvahy žalovaného slovo od slova přejímal do svého rozsudku, nebo se snažil vyjádřit tytéž myšlenky pouze jinými slovy.

[32] V posuzované věci se městský soud dostatečně vypořádal s hlavní žalobní argumentační linií a v situacích, kdy byly totožné námítka vypořádány již žalovaným, odkázal na konkrétní části jeho rozhodnutí. Pokud snad rozsudek neobsahuje výslovnou reakci na některý dílčí argument stěžovatele, lze postoj městského soudu k danému argumentu dovodit z jeho celkového hodnocení sporných otázek (buť v některých případech vyjádřeného odkazem na příslušné pasáže rozhodnutí žalovaného) a z kontextu odůvodnění.

pokračování

[33] V úvodu kasační stížnosti stěžovatel namítá, že se městský soud vůbec nezabýval námitkou, která se týkala upření práva dle § 51 odst. 2 správního řádu. V této otázce však argumentace stěžovatele nebyla ani v odvolání, ani v žalobě zcela jasná a srozumitelná. Stěžovatel totiž sám tvrdil, že mu bylo doručeno Vyrozumění o provádění dokazování mimo ústní jednání ze dne 3. 7. 2020, č. j. 1/2020/DI-6/186. V odvolání a žalobě přitom uváděl pouze důvody, proč se nechtěl tohoto dokazování zúčastnit. Neuvedl však nic, z čeho by vyplývalo, proč by se dokazování zúčastnit nemohl, tj. proč podle něj bylo porušeno jeho právo dle § 51 odst. 2 správního řádu. Uvedená argumentace proto nedávala příliš smysl, a nebylo tudíž ani zřejmé, na co by vlastně měli žalovaný a městský soud reagovat. I kdyby snad Nejvyšší správní soud připustil, že žalovaný i městský soud mohli ne zcela jasnou argumentaci stěžovatele překlenout a například dovodit, že podstatou dané námitky bylo, že stěžovatel patrně své právo dle § 51 odst. 2 správního řádu interpretuje tak, že bez jeho souhlasu nemůže správní orgán dokazování mimo ústní jednání provádět, jednalo by se o argumentaci zjevně účelovou. Pokud stěžovatel skutečně zamýšlel svým vyjádřením ze dne 9. 8. 2020 ve světle této argumentace zabránit provedení dokazování (což ovšem z textu tohoto vyjádření nevyplývalo), nebylo by možné jeho jednání s ohledem na obsah tohoto vyjádření hodnotit jinak než jako obstrukční, a tudíž nepoživající právní ochrany. Ze všech těchto důvodů a zejména s ohledem na obtížnou srozumitelnost uplatněné námitky (ve světle celkově obsáhlé a nepřehledně koncipované žaloby), nelze napadený rozsudek považovat za nepřezkoumatelný z důvodu, že na tvrzené porušení § 51 odst. 2 správního řádu městský soud přímo nereagoval.

[34] Namítá-li stěžovatel v bodě 5.3 nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, pak je nutno zdůraznit, že ji spatřuje v nedostatečném posouzení námitek týkajících se jmenování Mgr. Jana Kučery do funkce generálního inspektora. Jelikož městský soud správně tyto námitky posoudil jako neprojednatelné, tedy z povahy věci nedůvodné (viz výše), nemůže tvrzená nedostatečnost jejich posouzení městským soudem zakládat nepřezkoumatelnost jeho rozsudku. Městský soud se těmito námitkami totiž vůbec věcně zabývat nemusel. Pouze na okraj Nejvyšší správní soud odkazuje na výše uvedené úvahy o možnosti samostatného přezkumu jmenování generálního inspektora.

[35] Nelze souhlasit ani s námitkou, že se městský soud nezabýval namítanou nicotností prvostupňového rozhodnutí. Nicotnost stěžovatel spatřoval ve věcné nepřislušnosti generálního inspektora k vydání prvostupňového rozhodnutí. Touto žalobní argumentací se přitom městský soud zabýval v odstavcích 23 a ž 26 napadeného rozsudku, v nichž zdůvodnil, proč ji považuje za lichou. Městský soud jednoznačně konstatoval, že generální inspektor byl příslušný k vydání prvostupňového rozhodnutí, přičemž z tohoto závěru jednoznačně plyne, proč dané žalobní námitce nepřisvědčil, tj. proč nepovažuje prvostupňové rozhodnutí za nicotné.

[36] V bodě 7.6 kasační stížnosti spatřuje stěžovatel nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že není zřejmé, co konkrétně myslí městský soud tím, že stěžovatelem uváděné důvody podjatosti spočívají ryze v procesních postupech a rozhodovací činnosti Mgr. Jana Kučery, a podle jaké judikatury městský soud otázku posuzoval. K této námitce je nutno uvést, že neuvedení judikatury podporující závěry městského soudu nemůže založit nepřezkoumatelnost jeho rozsudku. Pokud pak jde o jeho hodnocení povahy stěžovatelem uváděných důvodů podjatosti, pak je zcela zřejmé, co se jím myslí, a neexistuje žádná objektivní překážka pro to, aby stěžovatel toto hodnocení věcně vyvracel a aby kasační soud

na základě odpovídající námitky správnost tohoto hodnocení přezkoumal. Ani v této části proto nelze shledat nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[37] V souvislosti s námitkou podjatosti Mgr. Jana Kučery stěžovatel také namítá, že se městský soud nevypořádal s nálezem Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 1/19, a s námitkou, že skončení jeho služebního poměru je cílené, záměrné a adresné, v důsledku mj. dlouhodobého šikanózního přístupu vůči stěžovateli. Tyto námitky jsou svou povahou taktéž námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Ani v této části však nelze stěžovateli přisvědčit.

[38] Pokud jde o reakci městského soudu na uvedený náleze Ústavního soudu, ta je patrná z celkového vypořádání žalobních bodů. Shledal-li městský soud, že tvrzené důvody podjatosti spočívají ryze v procesních postupech a rozhodovací činnosti Mgr. Jana Kučery, v nichž judikatura nespátřuje podjatost (viz např. rozsudky NSS ze dne 28. 4. 2017, čj. 4 As 2/2017-57, a ze dne 29. 5. 2014, čj. 6 Ads 72/2013-46, či analogicky ve vztahu k podjatosti soudce viz usnesení NSS 19. 11. 2019, čj. Nao 206/2019-56, ze dne 26. 9. 2019, čj. Nao 166/2019-28, ze dne 28. 11. 2019, čj. Nao 201/2019-39, ze dne 30. 1. 2020, čj. Nao 235/2019-41, nebo ze dne 21. 5. 2020, čj. Nao 54/2020-53), pak je logické, že se na danou situaci podle něj nevztahují závěry uvedeného nálezu Ústavního soudu, podle něhož pro závěr o podjatosti postačuje, lze-li o nepodjatosti pochybovat.

[39] Pokud pak jde o argumentaci týkající se dlouhodobého šikanózního postupu, ta byla uplatňována ve vztahu ke změně systemizace a odvolání stěžovatele z místa představeného, které nejsou předmětem přezkumu v nyní projednávané věci. Jak tedy bylo uvedeno výše, městský soud nepochybil, pokud se k otázkami týkajícími se těchto postupů věcně nezabýval. Pouze na okraj je nutno poznamenat, že rozhodnutí o odvolání stěžovatele ze služebního místa představeného bylo předmětem soudního přezkumu, v rámci něhož nebyl dlouhodobý šikanózní postup vůči stěžovateli zjištěn (viz rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2023, čj. 4 Ads 160/2021-33).

[40] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku stěžovatel dále spatřuje ve způsobu vypořádání jeho žalobní námitky, podle níž souběh zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů a čerpání dovolené se pojmově vylučují. Městský soud odkázal na vypořádání této námitky na stranách 9 až 10 rozhodnutí žalovaného s tím, že se s ním ztotožňuje. Na uvedených stranách se přitom žalovaný skutečně zabýval problematikou vzniku a čerpání dovolené během zařazení mimo výkon služby, odkázal na příslušná zákonná ustanovení a argumentoval například také tím, že doba, po kterou může být zaměstnanec zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů, se nepřerušuje ani nestaví. Toto odůvodnění je srozumitelné a umožňuje stěžovateli úvahy městského soudu (a žalovaného) věcně zpochybnit (skutečnost, že tak stěžovatel nečiní, na tomto závěru nemůže nic změnit). Nejvyšší správní soud proto ani v této části napadený rozsudek neshledal nepřezkoumatelným.

[41] Stěžovatel dále v bodě 14.1 kasační stížnosti namítá, že se městský soud nevyjádřil k námitkám a argumentaci uvedené v bodech 187 až 192 žaloby, a není proto zřejmé, zda a do jaké míry se jimi zabýval. I v tomto případě se obsahově jedná o námitku nepřezkoumatelnosti. Nejvyšší správní soud však ani v této části stěžovateli nemohl přisvědčit. Daná část žaloby byla koncipována spíše jako shrnující text, z něhož není zřejmé,

pokračování

že by v něm stěžovatel hodlal uplatnit nějaký další žalobní bod, který ještě neuplatnil v předchozích částech žaloby. Ostatně stěžovatel ani netvrdí, jaká konkrétní námitka měla být opomenuta. Spatřuje-li stěžovatel nedostatek napadeného rozhodnutí v chybějící reakci na jeho dílčí argumentaci, pak nezbyvá než zopakovat, že povinností městského soudu bylo vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace, nikoliv však již nutně reagovat na každou dílčí úvahu či argument stěžovatele.

[42] Nejvyšší správní soud uzavírá, že z napadeného rozsudku je patrná reakce městského soudu na všechny žalobní body, napadený rozsudek je srozumitelně odůvodněn a je způsobilý být předmětem dalšího hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností.

III. 3) Nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí

[43] Stěžovatel dále namítá, že městský soud nesprávně posoudil jeho námitky týkající se nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného. Tu spatřoval v tom, že se žalovaný s některými námitkami vypořádal velmi povrchně, omezil se na pouhé konstatování, že neshledal žádné závažné pochybení v postupu generálního inspektora, vyhnul se námitce týkající se práva účasti na dokazování a námitce „na výslovnou formulaci veřejného zájmu ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a přesvědčivé odlišení od zájmu soukromého“.

[44] Co se týče míry podrobnosti odůvodnění správního rozhodnutí, platí obdobně shora uvedené principy pro odůvodňování soudních rozhodnutí. Zejména u obsáhlých a nepřehledných podání, jako v případě podání stěžovatele, není povinností správních orgánů reagovat na každou dílčí námitku a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem bylo vypořádat se s obsahem a smyslem argumentace stěžovatele. Z hlediska požadavku na přezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného je podstatné, zda je z něj patrná reakce žalovaného na všechny odvolací námitky, byť za určitých okolností i implicitní. Shodnými úvahami byl přitom při přezkumu rozhodnutí žalovaného veden také městský soud.

[45] Předně je nutno zdůraznit, že se Nejvyšší správní soud může stěžovatelovou námitkou zabývat pouze v té části, v níž je formulována dostatečně určitě. To nelze říci například o obecném tvrzení stěžovatele, že se žalovaný z odvolacích námitek „prakticky“ věnoval jen jedné z nich, a i tu neposoudil správně. Z kasační argumentace tak vůbec není zřejmé, které odvolací námitky podle stěžovatele nebyly vypořádány a která námitka naopak vypořádána podle něj byla, jak tvrdí. Pokud navíc stěžovatel naznačuje, že se oněm námitkám žalovaný věnoval, ale pouze „povrchně“, pak lze k takto obecné formulaci dodat, že nepřezkoumatelnost není 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 NSS ze dne 12. 11. 2013, čj. 2 As 47/2013-30, ze dne 29. 4. 2010, čj. 8 As 11/2010-163, ze dne 28. 2. 2017, čj. 3 Azs 69/2016-24, ze dne 27. 9. 2017, čj. 4 As 146/2017-35). Takovou překážku bránící věcnému přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí však kasační soud ve světle konkrétních kasačních námitek uplatněných v posuzované věci neshledal.

[46] Pokud jde o odvolací námitku porušení práva stěžovatele na účast při dokazování, jak již Nejvyšší správní soud konstatoval v odstavci [33], argumentace stěžovatele v této otázce nebyla zcela srozumitelná. Uzavřel-li tedy žalovaný spíše souhrnně k námitkám uplatněným v bodech 64 až 76 odvolání, že neshledal žádné závažné pochybení v postupu

generálního inspektora, které by mělo za následek zrušení rozhodnutí, a k tvrzenému porušení § 51 odst. 2 správního řádu se výslovně nevyjádřil, nezakládá tento postup nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí.

[47] Stěžovatel dále v souvislosti s opomenutím výše uvedené odvolací námitky uvádí: „*Totéž se týká i další námitky na výslovnou formulaci veřejného zájmu ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a přesvědčivé odlišení od zájmu soukromého (bod 178 žaloby).*“ I v tomto případě se však jedná o text, z něhož není vůbec zřejmá podstata námitky, s níž se údajně žalovaný neměl vypořádat.

[48] Nejvyšší správní soud má ve shodě s městským soudem za to, že žalovaný sice konkrétně nereagoval na každé jednotlivé tvrzení stěžovatele, v souhrnu však veškeré odvolací námitky dostatečně vypořádal a předestřel důvody, pro které je neshledal důvodnými. Nejvyšší správní soud neshledal žádnou objektivní překážku, která by znemožňovala rozhodnutí žalovaného přezkoumat.

III. 4) Porušení § 36 odst. 1 a 3 správního řádu

[49] Správní řád garantuje účastníkům řízení řadu procesních práv, mezi která patří právo navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení (§ 36 odst. 1) a právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí (§ 36 odst. 3). Porušení těchto práv spatřuje stěžovatel v tom, že legitimně očekával, že před vydáním odvolacího rozhodnutí bude mít možnost seznámit se s obsahem spisu a případně navrhnout doplnění spisu, resp. navrhnout další důkazy.

[50] Tato námitka je nedůvodná.

[51] Předně je nutno uvést, že pravidlo obsažené v § 36 odst. 3 správního řádu platí i pro odvolací řízení pro podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím orgánem. Tato skutečnost vyplývá z věty za středníkem § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Byť se toto ustanovení týká toliko jednoho ze způsobů rozhodnutí odvolacího orgánu (změny prvostupňového rozhodnutí), judikatura konstantně uvádí, že se uplatní i v případě rozhodování odvolacího orgánu dle § 90 odst. 1 písm. a) či b) správního řádu nebo dle § 90 odst. 5 správního řádu (např. rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2024, čj. 5 As 252/2022-36).

[52] Stěžovatel poprvé až v kasační stížnosti konkretizuje, že podkladem, se kterým neměl možnost se seznámit, bylo stanovisko generálního inspektora k podanému odvolání. Stanovisko prvostupňového orgánu k podanému odvolání však nepředstavuje podklad rozhodnutí, neboť je toliko nástrojem interní komunikace veřejné správy a odvolací orgán jím není vázán a nemusí k němu přihlížet (v podrobnostech viz rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2024, čj. 9 Ads 12/2023-38). Žalovaný tedy nebyl povinen informovat stěžovatele o tom, že uvedená listina byla do spisu zařazena, a umožnit mu se k této listině vyjádřit. Pravidlo obsažené v § 36 odst. 3 správního řádu se na tuto listinu nevztahuje. Městský soud proto správně uzavřel, že v řízení před žalovaným nebyly opatřeny nové podklady, a nebylo proto potřeba postupovat podle uvedeného ustanovení (tento závěr potvrzují například rozsudky NSS ze dne 9. 10. 2013, čj. 1 As 85/2013-51, nebo ze dne 26. 2. 2010, čj. 8 Afs 21/2009-243, č. 2073/2010 Sb. NSS).

[53] Tvrdí-li stěžovatel, že legitimně očekával, že bude mít možnost seznámit se s obsahem spisu a případně navrhnout jeho doplnění (resp. navrhnout další důkazy), lze pouze uvést,

pokračování

že tuto možnost měl, nic mu v jejím využití nebránilo a ani není zřejmé, proč ji nevyužil. Stěžovatel zejména neuvádí, proč určitý důkaz nemohl navrhnout například již v rámci svého odvolání – jaká informace obsažená v uvedeném stanovisku generálního inspektora by měla změnit jeho rozhodnutí, zda určitý důkaz navrhne či nikoliv.

[54] Odkazuje-li stěžovatel na podporu své argumentace dále na nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94, ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09 a ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01, pak je nutno poznamenat, že tato rozhodnutí se netýkají aplikace § 36 odst. 1 a 3 správního řádu a nijak neodporují shora uvedeným závěrům.

[55] K odkazu stěžovatele na rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2021, čj. 3 As 179/2018-42, Nejvyšší správní soud uvádí, že v daném rozsudku byla řešena odlišná skutková situace. Konkrétně totiž v dané věci bylo žalobou napadené rozhodnutí postaveno na chybějícím doplnění odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, který by byl podán v zákonem stanovené lhůtě. Jednalo se tedy o nové zjištění učiněné v odvolacím řízení, k němuž se měl mít možnost žalobce vyjádřit (případně navrhnout důkazy). V nyní posuzované věci však rozhodnutí žalovaného nebylo postaveno na žádném novém zjištění učiněném v odvolacím řízení, a stěžovatel to ani netvrdí.

III. 5) Příslušnost generálního inspektora a jeho podjatost

[56] Stěžovatel dále zpochybňuje příslušnost generálního inspektora k vydání prvostupňového rozhodnutí (které proto označuje za nicotné) a poukazuje na jeho podjatost.

[57] Pokud jde o samotnou skutečnost, že Mgr. Jan Kučera byl v době rozhodování generálním inspektorem, městský soud v tomto ohledu správně poukázal 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 NSS ze dne 16. 9. 2021, čj. 7 As 420/2019-31). Samotnou zákonnost jmenování Mgr. Jana Kučery není možné v nyní projednávané věci přezkoumávat (viz odstavec [15]), přičemž ze spisového materiálu nevyplývá, že by jmenování bylo v době vydání prvostupňového rozhodnutí zrušeno či z jiného důvodu pozbylo účinků. Je proto na ně nutné nahlížet jako na správné a platné. Totéž platí i o všech rozhodnutích, která Mgr. Jan Kučera ve funkci generálního inspektora vydal, pokud o nich nebyl prokázán opak (tento závěr vyslovil NSS také v související věci v rozsudku ze dne 26. 7. 2023, čj. 4 Ads 160/2021-33).

[58] Nejvyšší správní soud zároveň souhlasí s městským soudem, že generální inspektor byl věcně příslušný k vydání prvostupňového rozhodnutí v nyní projednávané věci. 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.

[59] Stěžovatel dále namítá, že Mgr. Jan Kučera byl v dané věci podjatý a zpochybňuje přitom závěr městského soudu, že namítaná podjatost spočívala jeho v procesních postupech a rozhodovací činnosti. Z ne zcela srozumitelné kasační argumentace by bylo možné dovodit, že podjatost stěžovatel spatřuje v dlouhodobě negativním vztahu Mgr. Jana Kučery a stěžovatele a v protichůdnosti jejich zájmů, neboť stěžovatel napadl výběrové řízení na pozici generálního inspektora a zpochybnil tím zákonnost působení Mgr. Jana Kučery v této funkci. Nejvyšší správní soud však souhlasí s městským soudem v tom, že žádný z těchto důvodů stěžovatel ve správním řízení neuplatnil. Odvolací námitku v tomto směru koncipoval zcela obecně a jen jako dovětek k jeho argumentaci, že skončení jeho služebního poměru je „cílené, záměrné a adresné“. Reakce žalovaného tak plně odpovídala obecnosti uplatněné námitky podjatosti. Stěžovatel se nemůže vyhnout své povinnosti námitku podjatosti konkretizovat a doložit poukazem na to, že žalovaný si údajně musel být vědom existence několika důvodů pro podjatost generálního inspektora. Lichá a zjevně účelová je také argumentace stěžovatele, že své tvrzení by podpořil důkazy, pokud by mu žalovaný neupřel jeho právo dle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu. Stěžovateli nic nebránilo v tom, aby již v prvostupňovém řízení (stejně jako kdykoliv v druhostupňovém řízení) konkrétní námitku podjatosti uplatnil a doložil.

[60] Pokud jde o doplňující závěr městského soudu, že ze žalobních tvrzení navíc vyplývá, že namítaná podjatost spočívala v procesních postupech a rozhodovací činnosti generálního inspektora, jde o úvahu vyslovenou nad rámec nosného důvodu rozhodnutí. Namítal-li stěžovatel, že žalovaný posoudil námitku podjatosti nesprávně, byl postačující závěr městského soudu, že závěr žalovaného o obecnosti uplatněné námitky podjatosti byl správný. Lze sice souhlasit s městským soudem v tom, že ze žalobních tvrzení spíše vyplývá, že namítaná podjatost spočívala v procesních postupech a rozhodovací činnosti generálního inspektora, nicméně s ohledem na podobu (srozumitelnost) stěžovatelových tvrzení umocněnou odkazy na řadu jiných dokumentů zřejmě nelze učinit jednoznačný závěr, zda skutečně vše, co stěžovatel (poprvé až v žalobě) tvrdil a tvrdí (či spíše chtěl tvrdit) se týká výlučně procesních postupů a rozhodovací činnosti generálního inspektora. Pro zákonnost napadeného rozsudku je však určující, že městský soud dospěl ke správnému závěru, že obecně uplatněnou námitku podjatosti žalovaný vyhodnotil správně.

III. 6) Provádění úkonů neoprávněnou úřední osobou

[61] Stěžovatel dále brojí proti tomu, jak městský soud posoudil její námitku, že v dané věci fakticky prováděla úkony neoprávněná úřední osoba. Městský soud za rozhodné považoval to, že prvostupňové rozhodnutí je elektronicky podepsáno Mgr. Janem Kučerou, generálním inspektorem, tedy oprávněnou úřední osobou. Za zcela irelevantní pak označil, zda nějaké pomocné administrativní práce vykonávala jiná zaměstnankyně inspekce. Stěžovatelova tvrzení, že tato zaměstnankyně vystupovala jako oprávněná úřední osoba pak označil za ryze spekulativní.

[62] S uvedeným hodnocením městského soudu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Z § 15 odst. 2 správního řádu plyne, že jednotlivé úkony ve správním řízení mohou provádět pouze oprávněné úřední osoby určené vnitřním předpisem nebo pověřené vedoucím správního orgánu. Pojem úřední osoba je přitom legislativní zkratkou definovanou v § 14 odst. 1 správního řádu. K pojmu úřední osoba je relevantní také závěr č. 17 poradního sboru ministra vnitra ze dne 7. 11. 2005, který se věnuje výkladu pojmu oprávněná úřední

pokračování

osoba podle § 15 odst. 2 správního řádu a uvádí, že za úřední osobu se považuje zejména ta osoba, která připravuje podklady pro rozhodnutí či provádí jednotlivé procesní úkony v dané věci. Úředními osobami naopak nebudou ty osoby, které se spisem pouze technicky manipulují, tj. provádějí technické úkony, které nesouvisí s vlastním výkonem pravomoci správního orgánu.

[63] Úkony ve správním řízení mohou provádět pouze úřední osoby, v jejichž popisu práce je daná činnost a které jsou k této činnosti určeny interním organizačním předpisem daného správního úřadu. Vedoucí správního úřadu může k provedení konkrétního úkonu nebo celého správního řízení pověřit i jinou, jemu podřízenou úřední osobu splňující zákonné předpoklady pro výkon správního řízení (srov. Ondruš, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005, s. 70). Toto pověření však musí být poznamenáno ve spise (viz § 15 odst. 4 správního řádu). Oprávněnou úřední osobou je jmenovitě určená úřední osoba, která dané řízení vede, jedná s účastníky řízení, podepisuje mezitímní písemnosti a rozhodnutí a také rozhodnutí ve věci (srov. Průcha, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2015, s. 64).

[64] Jestliže oprávněnou úřední osobou byl v dané věci přímo generální inspektor, zaměřil se městský soud správně na otázku, zda právě on činil jednotlivé úkony správního orgánu. Je také nutno souhlasit s městským soudem v tom, že stěžejní bylo, kdo daný úkon (konkrétně prvostupňové rozhodnutí) podepsal. Podpis oprávněné úřední osoby je totiž náležitostí správního rozhodnutí (viz § 69 odst. 1 správního řádu), a tudíž podmínkou jeho zákonnosti (rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2014, čj. 9 As 34/2014-76).

[65] Prvostupňové rozhodnutí je elektronicky podepsáno Mgr. Janem Kučerou, generálním inspektorem. Stěžovatel předkládal důkazy nikoliv o opaku (tj. o tom, že rozhodnutí ve skutečnosti elektronicky podepsal někdo jiný), nýbrž pouze o tom, že na přípravě tohoto rozhodnutí se mohla podílet Mgr. I. W. Za této situace je ovšem nutno souhlasit s městským soudem v tom, že předmětný úkon provedl (tj. pravomoc správního orgánu vykonal) Mgr. Jan Kučera, který byl oprávněnou úřední osobou. Nic nenasvědčuje tomu, že by byl jeho elektronický podpis zneužit. Ani stěžovatel netvrdí opak, pouze vznáší zcela neurčitě pochybnosti.

[66] Pokud jde o otázku, zda se na přípravě rozhodnutí či jiných úkonů správního orgánu nepodílela Mgr. I. W., samotný správní spis ničemu takovému nenasvědčuje. Pouhá skutečnost, že její jméno je uvedeno v metadatech souboru, může být vysvětlitelná různými způsoby, jako například tím, že se podílela na vytvoření šablon dokumentů (nebo že generální inspektor využil nějaký dokument dříve vypracovaný Mgr. I. W.). Pro podrobnější zkoumání, zda se relevantním způsobem nepodílela na rozhodovací činnosti, přestože samotné rozhodnutí vydal generální inspektor, by však bylo v dané věci nadbytečné. I kdyby totiž skutečně bylo možné v této souvislosti dovodit dílčí procesní pochybení v prvostupňovém řízení, stěžovatel předně netvrdí, jak by se to promítlo do zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí. Zrušení napadeného rozhodnutí správního orgánu přitom může mít za následek pouze taková vada řízení, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (k tomu srov. např. rozsudky NSS ze dne 4. 6. 2003, čj. 6 A 12/2001-51, publ. pod č. 23/2003 Sb. NSS, nebo ze dne 15. 6. 2011, čj. 2 As 60/2011-101). Ze

stěžovatelem uplatněných kasačních námitek žádný konkrétní vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného patrný není.

III. 7) Uplynutí doby 6 měsíců zařazení mimo výkon služby

[67] Věcně spatřuje stěžovatel nezákonnost napadeného rozsudku v tom, jak městský soud posoudil jeho námitku, že rozhodnutí o odvolání stěžovatele ze služebního místa představeného a zařazení mimo výkon služby ze dne 19. 12. 2019, čj. 1/2019/DI-16/43, nabylo právní moci až dne 3. 8. 2020, ačkoliv správní řízení v nyní projednávané věci bylo zahájeno již dne 11. 7. 2020. Stěžovatel se svou argumentací snaží zpochybnit splnění zákonné podmínky pro zahájení řízení o ukončení služebního poměru, kterou je marné uplynutí 6 měsíců zařazení mimo výkon služby.

[68] Tato námitka není důvodná.

[69] Městský soud dospěl k závěru, že pro běh šestiměsíční doby zařazení mimo výkon služby není podstatná právní moc rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby, nýbrž jeho vykonatelnost. Stěžovatel naproti tomu za rozhodnou označuje jeho právní moc, neboť pro správní orgán je podle § 73 odst. 2 správního řádu závazné jen to rozhodnutí, které je pravomocné.

[70] Nejvyšší správní soud argumentaci stěžovatele nepřisvědčil. Samotné zařazení mimo výkon služby, tj. neumožnění výkonu služby, nepřidělování služebních úkolů apod. je totiž výkonem rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby. Nejde tedy o to, že by se na dané rozhodnutí vůbec nepoužil § 73 odst. 2 správního řádu. Toto ustanovení pouze není určující pro běh šestiměsíční doby zařazení mimo výkon služby.

[71] Podle § 168 odst. 2 zákona o státní službě odvolání nemá odkladný účinek, s výjimkou taxativně vyjmenovaných rozhodnutí. Toto ustanovení proto platí i pro rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby. Na základě § 74 odst. 1 správního řádu je proto nutno toto rozhodnutí považovat za předběžně vykonatelné, což znamená, že k jeho výkonu lze přistoupit i před nabytím právní moci. Stěžovateli bylo rozhodnutí ze dne 19. 12. 2019, čj. 1/2019/DI-16/43, doručeno 30. 12. 2019. V době zahájení řízení o ukončení služebního poměru (11. 7. 2020) proto byla splněna zákonná podmínka marného uplynutí 6 měsíců od zařazení mimo výkon služby.

IV. Závěr a náklady řízení

[72] Kasační stížnost není s ohledem na výše uvedené důvodná, a Nejvyšší správní soud ji proto dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[73] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

pokračování

8 Ads 251/2022-45

V Brně 14. května 2024

Milan Podhrázký
předseda senátu