



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudkyně JUDr. Jitky Hroudové a soudce Mgr. Marka Zimy v právní věci

žalobce **Mgr. T. M.**
bytem v X

proti
žalovanému **Nejvyššímu státnímu tajemníkovi**
se sídlem v Praze 1, Jindřišská 34

o žalobě proti rozhodnutí Nejvyššího státního tajemníka ze dne 20. 12. 2023, č. j. MV-151956-17/SR-2023,

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí nejvyššího státního tajemníka (dále též „NST“) ze dne 20. 12. 2023, č. j. MV-151956-17/SR-2023 (dále též „napadené rozhodnutí“), o odvolání žalobce proti rozhodnutí místopředsedy Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále též „ÚPDI“ nebo „Úřad“)

ze dne 15. 9. 2023, č. j. UPDI-3108/23/VE (dále též „*prvoinstanční rozhodnutí*“), jímž bylo pravomocně rozhodnuto o převedení žalobce na jiné služební místo.

Žalobní body

2. Žalobce namítal, že NST jako odvolací orgán měl rozhodnutí první instance zrušit, a to ze tří zásadních důvodů:
3. Prvním důvodem pro zrušení rozhodnutí je dle žalobce skutečnost, že stejná povinnost působit na jiném služebním místě již byla žalobci uložena v téže věci předcházejícím rozhodnutím. Žalobce namítl, že o jedné a téže věci lze z jednoho a téhož důvodu rozhodnout, resp. jedné a téže osobě jedno a totéž právo přiznat nebo jednu a tutéž povinnost uložit, výhradně jen jednou. Jedno takové rozhodnutí správního orgánu zakládá překážku věci rozhodnuté - *rei iudicatae*. Je sice pravdou, že v době vydání druhého rozhodnutí nenabýlo první rozhodnutí ještě právní moci, avšak vzhledem k absenci odkladného účinku odvolání bylo již první rozhodnutí vykonatelné, což znamená, že pro žalobce i právně závazné, obdobně jako u rozhodnutí pravomocného. Uloženou povinnost tak byl žalobce povinen plnit, což fakticky ode dne doručení prvního rozhodnutí (dne 4. 7. 2023) činil, a proto by se mohlo na vzniklou situaci nahlížet obdobně, jako kdyby se jednalo o rozhodnutí pravomocné.
4. Žalobce poukázal na stanovisko samotného žalovaného, který v odvolacím řízení proti prvému rozhodnutí konstatoval, že: „*dle odvolacího orgánu nelze přisvědčit tvrzení místopředsedy, že písemnost označená jako rozhodnutí, č. j. UPDI-2169/23/SKV ze dne 27. 6. 2023, nemůže být za rozhodnutí považována a odvolání proti němu musí být posouzeno jako stížnost podle § 157 zákona o státní službě, neboť písemnost, která byla účastníkovi řízení dne 4. 7. 2023 doručena do datové schránky, dle odvolacího orgánu splňovala náležitosti rozhodnutí dané ustanoveními správního řádu (§ 68 a 69 správního řádu).*“ Jestliže tedy bylo podle názoru NST první rozhodnutí skutečně rozhodnutím splňujícím náležitosti požadované správním řádem, pak není jasné, jak mohl NST druhé rozhodnutí jako duplicitní nezrušit, když v době jeho vydání existovalo jiné (první) vykonatelné rozhodnutí v téže věci. NST první rozhodnutí zrušil a řízení, které bylo zahájeno jeho vydáním, zastavil. Účinky svého rozhodnutí NST určil zpětně, tj. ode dne předběžné vykonatelnosti přezkoumávaného rozhodnutí. „*K takovému postupu se odvolací orgán přiklonil, neboť bylo z hlediska právní jistoty pro účastníka řízení příznivější.*“ Žalobce vyjádřil v žalobě pochybnosti o možnosti stanovení retroaktivních účinků napadeného rozhodnutí. NST se dle svého tvrzení chtěl vyhnout situaci zrušení obou rozhodnutí, kdy by bylo třeba na žalobce opět nahlížet jako na státního zaměstnance, u něhož existují překážky na straně služebního úřadu. Tím by nebyl zařazen na žádném služebním místě a místopředseda by měl opětovně rozhodnout o změně služebního poměru, což by pro žalobce mělo značit určitou míru nejistoty. NST však nic nebránilo změnit výrok druhého rozhodnutí tak, že by jeho účinnost stanovil na den následující po dni doručení napadeného rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že všechna tři druhostupňová rozhodnutí byla vydána i vypravena současně, bylo by již první rozhodnutí ke dni nabytí účinnosti druhého (pravomocného) rozhodnutí zrušeno, a tím by se zamezilo vydání dvou rozhodnutí v téže věci. V tomto případě je zde souběh dvou rozhodnutí, a to mezi vydáním druhého rozhodnutí a zrušením prvního rozhodnutí, tedy mezi 16. 9. 2023 a 21. 12. 2023.

5. Druhým důvodem, pro který měl žalovaný prvoinstanční rozhodnutí zrušit, je skutečnost, že druhé rozhodnutí vydala osoba, která nebyla k takovému kroku oprávněna.
6. NST nesprávně vyhodnotil situaci, kdy druhé rozhodnutí vydal místopředseda, ačkoliv k takovému kroku byl oprávněn pouze předseda Úřadu. Názor NST odporuje právní úpravě i ustálené rozhodovací praxi soudů. Podle § 3 odst. 1 zákona č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ÚPDI“), byl ÚPDI ústředním správním úřadem, v jehož čele stál podle § 4 téhož zákona jeho předseda, který se považuje za služební orgán podle zákona o státní službě. Funkce předsedy Úřadu ovšem nebyla s platností od 16. 2. 2023 obsazena a řízením Úřadu byl usnesením vlády České republiky č. 143 s účinností od 22. 2. 2023 pověřen místopředseda. Podle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, patřil Úřad mezi jiné ústřední správní úřady, které jsou nezávislé. Přísné požadavky na nezávislost Úřadu jako jediného regulačního subjektu pro odvětví železnice vyplývají ze směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. 11. 2012, o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále jen „směrnice 2012/34“). V rámci své působnosti byl proto Úřad vázán pouze zákonem, popřípadě právními předpisy, a neměl přijímat od nikoho žádné jiné pokyny, a to ani v případě, pokud by takový pokyn měl podobu usnesení vlády. Funkční nezávislost ve světle judikatury Soudního dvora Evropské unie (SDEU), znamená nejen vyloučení přímého vlivu ve formě pokynů, ale také vyloučení jakékoliv formy nepřímého vlivu, který by mohl usměrňovat rozhodnutí orgánu dozoru. Z judikatury SDEU jinými slovy tedy plyne, že musí být vyloučen jakýkoliv přímý vliv v podobě přímých pokynů, jak rozhodovat, ale i takový nepřímý vliv, který by byl způsobilý i jen nepřímo zasahovat do rozhodovací činnosti nezávislého správního úřadu.
7. Žalobce nesouhlasí se závěrem, že místopředseda může vykonávat v plném rozsahu působnost předsedy. Jednak to zákon o ÚPDI takto neupravuje, jednak z ustanovení § 5 odst. 1 tohoto zákona plyne ve vztahu k povinnostem místopředsedy, že je zástupcem předsedy. Zastupuje jej proto podle pravidel určených předsedou a plní další úkoly, které jsou mu předsedou svěřeny. To dovozuje žalobce obecně z článku 55 odst. 3 podstavce 4 směrnice 2012/34, podle něhož má předseda Úřadu plné oprávnění nejen k náboru, ale také k řízení pracovníků regulačního subjektu, tj. i k místopředsedovi. Vnitrostátní právo je třeba vykládat v souladu s cíli a ve světle požadavků směrnice, která ani v tomto případě není dostatečně transponována. Jmenování a odvolání místopředsedy Úřadu je pracovněprávním úkonem, na který se použijí ustanovení zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce v platném znění, a zákon o ÚPDI. Místopředseda tak zastupuje předsedu pouze v rozsahu a v činnostech, jaké stanoví předseda žalovaného, a to jak individuálním pověřením, tak vnitřním předpisem. Obojí lze kdykoliv změnit, čímž se změní i náplň výkonu funkce místopředsedy.
8. Podle § 54 odst. 6 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), je výrok pravomocného rozsudku závazný pro orgány veřejné moci. Podle § 159a odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů („o. s. ř.“), je výrok pravomocného rozsudku závazný pro všechny orgány. Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie jsou závazná i pro Českou republiku, včetně jednotlivých státních orgánů tedy i orgánů správních. Judikatura, na kterou žalobce odkazuje, je závazná jak pro Úřad, tak pro vládu, i nejvyššího státního tajemníka a sekci pro státní službu.

9. V čele Úřadu v době vydání druhého rozhodnutí stála osoba, která nebyla jmenována na základě jasných a transparentních pravidel zajišťujících její nezávislost, ale osoba jednostranně navržená ministrem dopravy, na němž měl být Úřad nezávislý. Tato osoba byla pověřena na dobu neurčitou, pověření mohlo být kdykoliv zrušeno. Pověření místopředsedy narušilo nezávislost Úřadu.
10. Judikatura je v závěrech, že místopředseda nemůže rozhodovat o rozkladu a vykonávat plně pravomoci předsedy ustálená a jednotná. Aplikací závěrů, plynoucích z judikatury citované v žalobě, je výsledek, že vláda porušila pověřením místopředsedy předpisy a naplnila tím obě podmínky nepřijatelnosti takového postupu stanovené soudem. Rozhodnutí SDEU i vnitrostátních soudů jsou závazná i pro místopředsedu Úřadu. Ten byl povinen se jimi řídit, což ovšem nečinil. V případě dočasné nepřítomnosti předsedy jej zastupuje místopředseda. Předpokladem takového zastupování je samozřejmě obsazení funkce předsedy. Předseda a místopředseda nejsou stejné funkce, nejde o stejné pozice. Nejde o kolegiální orgán. Podle důvodové zprávy zpracované zaměstnanci Ministerstva dopravy k § 4 zákona o ÚPDI návrh zejména s ohledem na požadavek hospodárnosti pojímá nový úřad coby monokratický orgán v čele s předsedou. Proto žalobce zastává názor, že místopředseda je stále jen zástupcem. Nemůže vykonávat stejné pravomoci vedle předsedy. Nestojí v čele Úřadu.
11. Pro případ déletrvající nepřítomnosti předsedy, kterou § 4 odst. 6 zákona o ÚPDI limituje na dobu, která překročila šest měsíců za současného nevykonávání funkce, může vláda předsedu odvolat z funkce. Vláda tedy postupuje i v tomto v rozporu se zákonem a směrnicí 2012/34, neboť funkci předsedy úmyslně neobsadila, v usnesení deklarovala, že místo obsazovat nehodlá, a právě dne 16. 8. 2023 uplynulo šestiměsíční období, kdy funkce předsedy není obsazena, není vykonávána. Vláda byla povinna předsedu jmenovat. Pověřením místopředsedy a nejmenováním předsedy vláda porušila i článek 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle něhož občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. V případě úspěchu ve výběrovém řízení může nejlepší uchazeč legitimně očekávat, že bude do funkce jmenován a vláda byla povinna tak učinit.
12. Tvrzení NST, že „otázka, zda může místopředseda rozhodovat o rozkladu, pak jde mimo předmět tohoto řízení“, podle názoru žalobce nemůže obstát. Jsou totiž pouze dva instituty Úřadu, které byly svěřeny výhradně předsedovi, a nikoliv jeho zástupci. Jedná se o postavení služebního orgánu, které je upraveno v § 4 odst. 1 zákona o ÚPDI, a o postavení odvolacího (rozkladového) orgánu podle § 152 odst. 2 správního řádu. Zatímco otázky oprávněnosti rozhodovat o rozkladu byly již soudy mnohokrát zodpovězeny, tak obdobný případ v podobě určení, kdo může či nemůže být služebním orgánem, žalobce v judikatuře nedohledal, a proto má za to, že názor soudu týkající se rozkladů je možné aplikovat i na posuzovaný případ.
13. Třetím důvodem, pro který měl žalovaný odvoláním napadené rozhodnutí prvoinstančního orgánu zrušit, je podle názoru žalobce skutečnost, že došlo k podstatné změně zařazení na služební místo bez souhlasu žalobce.
14. Žalobce uvedl, že na základě výběrového řízení byl od 1. 1. 2020 předsedou Úřadu zařazen na služební místo odborného rady v oddělení přístupu ke dráze. Po osmi měsících pak opět na základě řádného výběrového řízení na místo představeného – vedoucího oddělení přístupu ke službám. Obě tato výběrová řízení byla vyhlášena se zařazením na služební místo na dobu neurčitou a v souladu s tím byl žalobce také na tato místa zařazen. Nové místo, na které byl žalobce převeden druhým rozhodnutím, je však obsazené státní

zaměstnankyní na mateřské (rodičovské) dovolené, čímž se zařazení žalobce na služebním místě změnilo na dobu určitou. Tato doba není nijak specifikována, čímž jsou zásadním způsobem porušena práva žalobce na jistoty vyplývající ze služebního poměru, neboť k této změně došlo bez jeho souhlasu. Po návratu státní zaměstnankyně hrozí vzhledem k absenci jiného vhodného služebního místa k postavení žalobce mimo výkon služby z organizačních důvodů, avšak za zcela odlišných podmínek, než jaké by byly při postavení mimo výkon služby z organizačních důvodů v době vydání prvního rozhodnutí.

15. Převěněním na nové služební místo došlo u žalobce nejen ke snížení platové třídy, ale i k odebrání příplatku za vedení, což s přihlédnutím k vysoké pravděpodobnosti jeho postavení mimo výkon služby z organizačních důvodů v budoucnu, vnímá žalobce jako porušení § 79 odst. 2 písm. e) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní službě“). Nesouhlasí s názorem NST, že horší postavení v budoucnosti, způsobené změnou doby zařazení na služební místo, nezpůsobuje nezákonnost druhého rozhodnutí, protože došlo k podstatné změně k horšímu bez souhlasu žalobce.

Vyjádření žalovaného k obsahu podané žaloby

16. Podle názoru žalovaného bylo napadené rozhodnutí vydáno v souladu s právními předpisy, námitky žalobce jsou nedůvodné a neprokazují nezákonnost či nesprávnost napadeného rozhodnutí či řízení, které jeho vydání předcházelo.
17. K námitce stanovení povinnosti opakovaně v téže věci žalovaný uvedl, že pokud by odvolacímu návrhu vyhověl, rozhodnutí o převedení žalobce na jiné místo zrušil, neexistovalo by žádné rozhodnutí o převedení žalobce, ten by se stal zaměstnancem nezařazeným na žádném služebním místě z důvodu překážek na straně úřadu a muselo by být znovu rozhodováno o změně služebního poměru žalobce, což by byl krok redundantní, neboť místopředseda úřadu již pro žalobce vhodné služební místo nalezl. Proto žalovaný při svém správním uvážení jednal tak, aby svým jednáním v maximální míře chránil práva změnou systemizace dotčeného žalobce a nezasahoval dále do jeho služebního poměru, když dal podle doporučení judikatury přednost zachování možnosti výkonu služby na vhodném služebním místě po odvolání z původního služebního místa.
18. K námitce vydání rozhodnutí neoprávněnou osobou žalovaný uvedl, že při posuzování postavení místopředsedy ÚPDI v rámci odvolacího řízení vycházel ze zákona o ÚPDI. Ode dne 16. 2. 2023 sice nebyla funkce tohoto úřadu obsazena (vzhledem k plánovanému zrušení ÚPDI ke konci roku 2023), nicméně byla zřízena funkce místopředsedy, který byl do funkce jmenován ještě za trvání funkčního období posledního předsedy, a to na základě výběrového řízení a nezávisle na vůli jiných subjektů (vlády, Ministerstva kultury apod.). Podle ustanovení § 5 odstavec 1 zákona o ÚPDI místopředseda zastupuje předsedu, je tak nadán pravomocí jednat jménem Úřadu dovnitř i navenek v případech, kdy předseda z nějakého důvodu funkci nevykonává. V případě absence předsedy je místopředseda oprávněn vůči státním zaměstnancům zařazeným k výkonu služby v Úřadu vystupovat v postavení služebního orgánu podle zákona o státní službě. Žalovaný proto odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí a zdůrazňuje, že ve věci řízení ÚPDI v mezidobí po skončení funkčního období posledního předsedy vydala vláda usnesení č. 143 ze dne 22. 2. 2023, v němž pověřila místopředsedu Ing. Miloslava Kotheru řízením Úřadu.
19. K námitce převedení žalobce na jiné služební místo bez jeho souhlasu žalovaný uvedl, že jelikož je doba trvání služebního poměru žalobce stanovena na dobu neurčitou, po skončení zařazení na služební místo odborného rady v oddělení cenové kontroly rozhodne služební

orgán o změně jeho služebního poměru, nikoli však o skončení služebního poměru. Právní jistota spočívající v zachování služebního poměru žalobce je zajištěna i po uplynutí doby určité, na kterou byl žalobce na předmětné služební místo převeden. Souhlas s převedením na jiné služební místo není zákonem o státní službě vyžadován. Pokud dochází ke zrušení služebního místa v důsledku systemizace či její změny, je možné státního zaměstnance převést na jiné služební místo bez jeho souhlasu i v případě, že změna služebního místa v rámci převedení je spjata se změnou platové třídy. Argumentace žalobce není přiléhavá, protože jím zmíněné ustanovení § 79 odstavec 2 písm. e) zákona o státní službě se vztahuje k systemizačním změnám obsazeného služebního místa. O takový případ však nyní nejde, v případě žalobce bylo jeho služební místo v důsledku změny systemizace zrušeno. Žalobce tak byl na jiné služební místo převeden na základě zákonného důvodu za situace, kdy žalovaný shledal služební místo pro převedení vhodným.

Rozhodné skutkové okolnosti, dosavadní průběh řízení a obsah spisového materiálu

20. Ze spisového materiálu, který byl soudu předložen žalovaným správním orgánem, byly zjištěny následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:
21. Rozhodnutím předsedy ÚPDI ze dne 14. 8. 2020, č. j. UPDI-3047/20/KK, byl žalobce jmenován na služební místo „vedoucí oddělení přístupu ke službám v odboru přístupu k dopravní infrastruktuře“ s výkonem služby v oboru Doprava a služebním působištěm v Praze.
22. Podáním ze dne 3. 5. 2023 žalobce upozornil místopředsedu ÚPDI, že jeho ústní příkaz považuje za rozporný s právními předpisy. Místopředseda ÚPDI Ing. Miloslav Kothera žalobci písemný příkaz ke splnění příkazu nedal, z čehož lze dovodit, že na jeho splnění netrval. V rozporu s ustanovením § 85 odst. 2 zákona o státní službě písemné upozornění nezaložil do osobního spisu žalobce a nejvyššího státního tajemníka písemně nevyrozuměl.
23. Dne 6. 6. 2023 podal místopředseda návrh na změnu systemizace účinnou od 1. 7. 2023, kterým navrhoval zrušit místo představeného, vedoucího oddělení přístupu ke službám, zastávané žalobcem. Tento návrh byl dne 28. 6. 2023 usnesením vlády České republiky č. 492 schválen. V návaznosti na tuto změnu systemizace byl místopředsedou ÚPDI vydán služební předpis č. 6/2023 (Organizační řád), kterým byla s účinností od 1. 7. 2023 promítnuta změna systemizace do vzniku nového oddělení cenové kontroly a přístupu ke službám.
24. Dne 4. 7. 2023 bylo žalobci doručeno rozhodnutí ze dne 27. 6. 2023, č. j. UPDI-2116/23/SKV, o odvolání ze služebního místa představeného, a rozhodnutí ze dne 27. 6. 2023, č. j. UPDI-2169/23/SKV, o převedení na jiné služební místo („první rozhodnutí“).
25. Proti rozhodnutí o převedení na jiné služební místo podal žalobce dne 17. 7. 2023 odvolání, které bylo do datové schránky ÚPDI dodáno téhož dne. Také proti rozhodnutí o odvolání ze služebního místa představeného podal žalobce odvolání dne 18. 7. 2023, které bylo do datové schránky ÚPDI dodáno taktéž dne 18. 7. 2023.
26. Dne 8. 9. 2023 podal žalobce u nejvyššího státního tajemníka žádost o informaci, v jakém stádiu se odvolací řízení nachází a požádal o opatření proti nečinnosti podle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.
27. Dne 15. 9. 2023 NST přípisem č. j. MV-151956-4/SR-2023 informoval žalobce o tom, že mu dne 8. 9. 2023 bylo předáno odvolání proti rozhodnutí o odvolání ze služebního místa

představeného včetně stanoviska místopředsedy a vysvětlení o dalším postupu stran mého odvolání proti rozhodnutí o převedení na jiné služební místo.

28. Dne 16. 9. 2023 bylo žalobci doručeno rozhodnutí ze dne 15. 9. 2023 č. j. UPDI-3108/23/VE, o převedení na jiné služební místo („*druhé rozhodnutí*“) a vyřízení stížnosti ve věcech služby č. j. UPDI-3109/23/VE.
29. Dne 20. 9. 2023 žalobce místopředsedovi podal žádost o předání odvolání, neboť stále považoval první rozhodnutí o převedení na jiné služební místo č. j. UPDI-2169/23/SKV za rozhodnutí, a o tomto svém názoru informoval dne 22. 9. 2023 i žalovaného.
30. Proti druhému rozhodnutí o převedení na jiné služební místo č. j. UPDI-3108/23/VE podal žalobce dne 27. 9. 2023 odvolání, které bylo do datové schránky Úřadu dodáno téhož dne.
31. Dne 21. 12. 2023 bylo žalobci doručeno rozhodnutí NST o odvolání proti prvnímu rozhodnutí č. j. MV-151956-16/SR-2023, o odvolání proti rozhodnutí č. j. UPDI-2116/23/SKV o odvolání ze služebního místa představeného č. j. MV-151956-15/SR-2023, a napadené rozhodnutí.

Posouzení věci soudem

32. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti. Vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
33. Ve věci samé rozhodl soud bez nařízení jednání, neboť ani jeden z účastníků s tímto postupem po poučení soudem nevyslovil nesouhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, neboť veškeré listiny potřebné pro rozhodnutí jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu – dále též „*NSS*“ - ze dne 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008 - 117, dostupný, stejně jako všechna zde citovaná rozhodnutí tohoto soudu, též online na www.nssoud.cz, a publikovaný pod č. 2383/2011 ve Sbírce NSS).
34. Žalobu podala včas osoba k tomu oprávněná.
35. Žaloba není důvodná.
36. Předmětem sporu je posouzení, zda je zde překážka věci rozhodnuté - *rei iudicatae*, když dle žalobce mu byla uložena tatáž povinnost dvakrát a zároveň zda prvostupňové rozhodnutí vydala osoba, která byla k takovému kroku oprávněna.

Duplicita rozhodnutí

37. Žalobce namítal, že NST měl rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušit. Podle žalobce není možné, aby byla uložena stejná povinnost působit na jiném služebním místě dvakrát. O jedné a téže věci lze z jednoho a téhož důvodu rozhodnout výhradně jen jednou. Takové rozhodnutí správního orgánu zakládá překážku věci rozhodnuté - *rei iudicatae*. Jestliže tedy bylo podle názoru NST první rozhodnutí skutečně rozhodnutím splňujícím náležitosti požadované správním řádem, pak není jasné, jak mohl NST druhé rozhodnutí jako duplicitní nezrušit, když v době jeho vydání existovalo jiné (první) vykonatelné rozhodnutí v téže věci. NST první rozhodnutí zrušil a řízení, které bylo zahájeno jeho vydáním, zastavil.
38. Soud nejdříve předestírá, že předmětem současného přezkumu je pouze rozhodnutí I. stupně a navazující napadené rozhodnutí žalovaného. Soud nemohl přezkoumávat zákonnost

jiných (minulých) správních rozhodnutí, neboť ačkoli mohou tvořit základ pro nyní posuzovaný případ, jedná se o rozhodnutí, která byla samostatně soudně přezkoumatelná. V pravomoci soudu je přitom dle § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumávat zákonnost jen takových úkonů, které není možné samostatně soudně přezkoumat. Soud tak v posuzované věci nemohl přezkoumávat jiná správní rozhodnutí než rozhodnutí I. stupně a na něj navazující napadené rozhodnutí.

39. Ze spisového materiálu vyplývá, že místopředseda vydal rozhodnutí ze dne 27. 6. 2023, č. j. UPDI-2169/23/SVK, kterým byl žalobce převeden na jiné služební místo s účinností ode dne 1. 7. 2023. Žalobce se proti tomuto rozhodnutí včas odvolal. Rozhodnutí, které bylo vydáno a podepsáno místopředsedou, není totožné s dokumentem, který byl odeslán žalobci. Rozhodnutí o převedení podepsané místopředsedou a dne 29. 6. 2023 připravené k vydání totiž obsahovalo v odůvodnění informaci, že datum nástupu do služby na služebním místě je dne 3. 7. 2023. Písemnost, která byla odeslána a následně doručena žalobci, ovšem obsahovala datum nástupu dne 4. 7. 2023.
40. Dne 30. 6. 2023 došlo prostřednictvím spisové služby k pokusu o odeslání podepsaného rozhodnutí, dne 3. 7. 2023 však bylo zjištěno, že žalobci nebylo rozhodnutí doručeno, neboť ve spisové službě k odeslání vůbec nedošlo. Vzhledem k tomu, že toto rozhodnutí obsahovalo datum nástupu do služby dne 3. 7. 2023 (a téhož dne bylo zjištěno, že vůbec nebylo žalobci odesláno), bylo datum nástupu v rozhodnutí změněno na datum 4. 7. 2023. Místopředseda ovšem pozměněné rozhodnutí nepodepsal, neboť nebyl přítomen ve služebním úřadě, rozhodnutí však přesto bylo žalobci odesláno. Žalobce tak obdržel rozhodnutí o převedení, které nebylo vydáno a podepsáno místopředsedou.
41. Na základě těchto skutečností pak dospěl místopředseda k závěru, že dokument doručený žalobci nelze vzhledem k chybějícím náležitostem považovat za rozhodnutí, proto odvolání žalobce posoudil dle jeho obsahu jako stížnost ve věcech služby podanou v souladu s ustanovením § 157 zákona o státní službě. Místopředseda následně vydal dokument označený jako „Věc: Vyřízení stížnosti ve věcech služby“, č. j. UPDI-3109/23/VE ze dne 15. 9. 2023, který byl žalobci doručen dne 16. 9. 2023. V této písemnosti místopředseda posoudil stížnost jako důvodnou a seznal, že je třeba bezodkladně zjednat nápravu. Ve vyřízení stížnosti konstatoval, že žalobce nebyl od 1. 7. 2023 řádně převeden na jiné služební místo vzhledem k tomu, že mu nebylo platně doručeno rozhodnutí o převedení. Současně však bylo zákonnou změnou systemizace zrušeno služební místo představeného, na které byl jmenován. Ve vztahu k postavení žalobce tak místopředseda konstatoval vznik překážek ve službě na straně služebního úřadu, a to ode dne 1. 7. 2023, neboť s písemností ze dne 27. 6. 2023, č. j. UPDI-2169/23/SKV, nelze spojit stejné následky jako s doručením rozhodnutí o převedení na jiné služební místo. V souladu s § 106 odst. 3 zákona o státní službě tak žalobci náleží za dobu trvání překážek na straně služebního úřadu plat ve výši, který pobíral v okamžiku vzniku těchto překážek. Žalobci však byla vyplácena částka, která této výši neodpovídá, nýbrž odpovídá platu stanoveném v rozhodnutí ze dne 27. 6. 2023, č. j. UPDI-2169/23/SKV. Místopředseda proto uvedl, že rozdíl mezi těmito dvěma částkami je služební úřad povinen žalobci doplatit. Závěrem se místopředseda zavázal k učinění nápravných opatření ve formě doplacení rozdílu mezi nárokem na plat ve výši, která náležela žalobci v okamžiku odvolání ze služebního místa představeného, a skutečně vyplaceným platem, a to od doby vzniku překážek na straně služebního orgánu, tj. od 1. 7. 2023, do dne převedení na jiné služební místo.

42. Odvolací orgán následně nepřisvědčil tvrzení místopředsedy, že písemnost označená jako rozhodnutí ze dne 27. 6. 2023, č. j. UPDI-2169/23/SKV, nemůže být za rozhodnutí považována a odvolání proti němu musí být posouzeno jako stížnost podle § 157 zákona o státní službě, neboť písemnost, která byla žalobci dne 4. 7. 2023 doručena, dle odvolacího orgánu splňovala náležitosti rozhodnutí dané ustanoveními správního řádu. Služební úřad svou manipulací s rozhodnutím, kdy po podpisu místopředsedy následně došlo k úpravě rozhodnutí, a to bylo ve změněné podobě vypraveno žalobci, zatížil řízení vadou, která měla za následek nezákonnost vydaného rozhodnutí. Odvolací orgán dospěl k názoru, že se jednalo o vadu natolik závažnou, že ji bylo nutné posoudit jako důvod ke zrušení rozhodnutí rozhodnutím ze dne 27. 6. 2023, č. j. UPDI-2169/23/SKV. Současně řízení zastavil.
43. Odvolací orgán dospěl k závěru, že místopředseda nezákonný stav způsobený vydáním vadného rozhodnutí neřešil způsobem, který by byl souladný s právními předpisy, nicméně odvolací orgán vzal do úvahy skutečnost, že místopředseda seznal, že žalobce nebyl od 1. 7. 2023 formálně převeden na jiné služební místo, i přestože fakticky na něm následně začal vykonávat službu a učinil opatření k nápravě jednak ve formě doplacení platu, na který měl žalobce od 1. 7. 2023 nárok, ale také vydáním rozhodnutí ze dne 15. 9. 2023, č. j. UPDI-3108/23/VE, kterým žalobce na služební místo v oddělení cenové kontroly a přístupu ke službám převedl.
44. Městský soud tak shrnuje, že vada prvního rozhodnutí ze dne 27. 6. 2023, č. j. UPDI-2169/23/SKV, spočívala v tom, že samotné rozhodnutí, které bylo zasláno žalobci, nebylo ze strany místopředsedy podepsáno. Úřad nebyl oprávněn vydat rozhodnutí, aniž by bylo ze strany místopředsedy schváleno jeho pozměněné znění. I pokud by tedy odvolací orgán řízení nezastavil, musel by přistoupit ke zrušení rozhodnutí. Lze tak přisvědčit žalovanému, že za situace, kdy by rozhodl o zrušení jak prvního rozhodnutí ze dne 27. 6. 2023, č. j. UPDI-2169/23/SKV, tak i druhého rozhodnutí ze dne 15. 9. 2023, č. j. UPDI-3108/23/VE, bylo by třeba na žalobce opět nahlížet jako na státního zaměstnance, u něhož existují překážky na straně služebního úřadu podle § 106 odst. 3 zákona o státní službě. Nebyl by tedy zařazen na žádném služebním místě a místopředseda by musel opětovně rozhodnout o změně jeho služebního poměru, což by pro žalobce znamenalo značnou míru nejistoty. Je pravdou, že stejná povinnost byla ve stejné věci žalobci uložena dvakrát, odvolací orgán však jako nezákonné posoudil rozhodnutí ze dne 27. 6. 2023, č. j. UPDI-2169/23/SKV, proto jej zrušil a řízení zastavil. Městský soud se ztotožňuje s žalovaným, že po zrušení rozhodnutí ze dne 27. 6. 2023, č. j. UPDI-2169/23/SKV, mu již nic nebránilo v tom, aby věcně posoudil druhé rozhodnutí ze dne 15. 9. 2023, č. j. UPDI-3108/23/VE, a následně rozhodl o žalobcem podaném oprávněném prostředku.

Osoba oprávněná vydat prvoinstanční rozhodnutí

45. Žalobce se domnívá, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně vydala osoba, která nebyla k takovému kroku oprávněna. Rozhodnutí vydal místopředseda, ačkoliv k takovému kroku byl oprávněn pouze předseda Úřadu. Funkce předsedy Úřadu ovšem nebyla s platností od 16. 2. 2023 obsazena a řízením Úřadu byl usnesením vlády České republiky č. 143 s účinností od 22. 2. 2023 pověřen místopředseda. V rámci své působnosti byl proto Úřad vázán pouze zákonem, popřípadě právními předpisy, a neměl přijímat od nikoho žádné jiné pokyny, a to ani v případě, pokud by takový pokyn měl podobu usnesení vlády. Z judikatury SDEU plyne, že musí být vyloučen jakýkoliv přímý vliv v podobě přímých pokynů, jak

rozhodovat, ale i takový nepřímý vliv, který by byl způsobilý i jen nepřímo zasahovat do rozhodovací činnosti nezávislého správního úřadu.

46. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře byl zřízen zákonem o ÚPDI v rámci transpozice článku 55 směrnice č. 2012/34, který zavázal členské státy zřídit samostatný a nezávislý vnitrostátní regulační subjekt pro železniční odvětví. Do té doby většinu kompetencí vykonával drážní úřad, který však jako orgán hierarchicky podřízený žalovanému nesplňoval požadavky na nezávislost dle směrnice.
47. Podle bodu 78 preambule směrnice 2012/34 „*V zájmu zajištění nezávislosti regulačního subjektu je třeba při jmenování jeho členů postupovat vhodným způsobem, který zejména zajistí, aby osoby s rozhodovací pravomocí jmenoval veřejný orgán, jenž ve vztahu k regulovaným podnikům přímo neuplatňuje vlastnická práva. Při splnění této podmínky by tímto orgánem mohl být například parlament, prezident nebo předseda vlády.*“
48. Podle čl. 55 odst. 1 směrnice 2012/34 „*Každý členský stát zřídí jediný vnitrostátní regulační subjekt pro železniční odvětví. Aniž je dotčen odstavec 2, tento subjekt je samostatným orgánem, který je, pokud jde o organizaci, funkce, hierarchii a rozhodování, právně odlišný od jakéhokoli jiného veřejnoprávního nebo soukromého subjektu a je na něm nezávislý. Je rovněž nezávislý, pokud jde o organizaci, rozhodnutí o financování, právní strukturu a rozhodování, na jakémkoli provozovateli infrastruktury, správci poplatků, přidělovujícím subjektu nebo žadateli. Tento subjekt je dále funkčně nezávislý na kterémkoli příslušném orgánu, který se účastní uzavírání smlouvy na veřejné služby.*“
49. Podle čl. 55 odst. 2 směrnice 2012/34 „*Členské státy mohou zřídit regulační subjekty, které jsou příslušné pro několik regulovaných odvětví, pokud takové integrované regulační subjekty splňují požadavky na nezávislost uvedené v odstavci 1 tohoto článku. Regulační subjekt pro železniční odvětví může být z organizačního hlediska rovněž spojen s vnitrostátním orgánem pro hospodářskou soutěž uvedeným v článku 11 nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 101 a 102 Smlouvy, s bezpečnostním orgánem zřízeným podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/49/ES ze dne 29. dubna 2004 o bezpečnosti železnic Společenství nebo s orgánem vydávajícím licence uvedeným v kapitole III, splňuje-li takový společný subjekt požadavky na nezávislost stanovené v odstavci 1 tohoto článku.*“
50. Podle čl. 55 odst. 3 směrnice 2012/34 „*Členské státy zajistí, aby byl regulační subjekt personálně zajištěn a spravován způsobem, jenž zaručí jeho nezávislost. Zejména zajistí, aby osoby odpovědné za rozhodnutí regulačního subjektu podle článku 56, jako jsou v příslušných případech například členové jeho výkonné rady, byly jmenovány na základě jasných a transparentních pravidel, jež zajišťují jejich nezávislost na národním vládním kabinetu či ministerské radě nebo jakémkoli jiném veřejnoprávním subjektu, jenž ve vztahu k regulovaným podnikům přímo neuplatňuje vlastnická práva. (...)*“
51. Na zákonné úrovni je zásada nezávislosti Úřadu zakotvena v ustanovení § 3 odst. 2 zákona o ÚPDI, podle něhož je Úřad při výkonu své působnosti nezávislý, postupuje nestranně a řídí se přitom pouze zákony a jinými právními předpisy.
52. V ustanovení § 4 odst. 1 a 5 odst. 1 zákona o ÚPDI je pak upraveno postavení předsedy a místopředsedy Úřadu. Předsedu jmenuje a odvolává vláda. Předseda Úřadu jmenuje a odvolává místopředsedu Úřadu, který jej zastupuje.

53. Ve věci posouzení nezávislosti Úřadu odkázal žalobce na rozsudek městského soudu ze dne 23. 11. 2023, č. j. 6 A 71/2023 - 110, který se vyjádřil k otázce výběru a jmenování podle transparentních pravidel zajišťujících nezávislost předsedy Úřadu:

„Městský soud v Praze má za to, že česká vnitrostátní právní úprava je v posuzované otázce oproti úpravě zakotvené ve směrnici neúplná, neboť povinnost zajistit nezávislost Úřadu a zabezpečit nezávislost předsedy Úřadu jeho jmenováním na základě jasných a transparentních pravidel implementovala nedostatečně. Absentuje mimo jiné právní úprava, která by zakotvovala povinnost stanovit jasná a transparentní pravidla pro jmenování předsedy Úřadu. Obsahuje-li čl. 55 směrnice konkrétní povinnost, aniž by směrnice explicitně opravňovala členský stát tuto povinnost zpřísnit či změkčit, pak musí být převzata do vnitrostátního právního řádu v rozsahu, který striktně odpovídá směrnici, což se v daném případě nestalo. Z tohoto důvodu bude městský soud vycházet z práva Evropské unie. Ve své judikatuře (rozhodnutí Garage Molenheide, Alicja Sosnowska, Enel Maritsa Iztok, Kovozber a další) Soudní dvůr EU dovodil, že směrnice má ve vztahu k členským státům, které nedokonale transponovaly její znění, přímý účinek.“

„Lze uzavřít, že je povinností členského státu vybírat a jmenovat osoby odpovědné za rozhodnutí regulačního subjektu transparentním způsobem a na základě jasných a transparentních pravidel zajišťujících jejich nezávislost, a to veřejnoprávním subjektem, který přímo neuplatňuje vlastnická práva k regulovaným podnikům.“

„Uvedenou povinnost má dle směrnice 2012/34 veřejný orgán, jenž ve vztahu k regulovaným podnikům přímo neuplatňuje vlastnická práva. Takovým subjektem je v souladu s ust. § 4 odst. 1 zákona č. 320/2016 Sb. žalovaná 2) (vláda), směrnice ovšem nevylučuje, aby příslušný subjekt výběr osoby, za podmínky zachování základní premisy čl. 55, svěřil jinému orgánu. Bude-li tedy dodržen postup zajišťující nezávislost, může dle názoru městského soudu výběr předsedy Úřadu organizačně zajistit žalovaný 1) (Ministerstvo dopravy).“

54. Po zřízení ÚPDI vykonával funkci jeho předsedy Ing. Pavel Kodým, který byl jmenován vládou na základě návrhu ministra dopravy. Tedy zcela v souladu s výše citovaným rozsudkem. Ke dni 15. 2. 2023 uplynulo jeho funkční období a ode dne 16. 2. 2023 nebyla funkce předsedy ÚPDI obsazena. Vzhledem ke konci funkčního období dosavadního předsedy ÚPDI bylo na obsazení dané funkce vyhlášeno výběrové řízení, které organizačně zabezpečovalo Ministerstvo dopravy a do kterého se mj. přihlásil i místopředseda, přičemž splnil základní zákonné požadavky kladené na předsedu ÚPDI podle § 4 odst. 3 zákona o ÚPDI a ve výběrovém řízení byl označen za úspěšného žadatele.
55. Jak vyplývá z předkládací zprávy k návrhu usnesení vlády o dalším postupu po skončení funkčního období předsedy ÚPDI (dále jen „*předkládací zpráva*“), přestože bylo vyhlášeno a následně i proběhlo výběrové řízení na opětovné obsazení funkce předsedy ÚPDI, Ministerstvo dopravy navrhlo vládě, aby předsedu nejmenovala. S ohledem na záměr zrušit ÚPDI lze dle předkládací zprávy vnímat skončení funkčního období předsedy ÚPDI jako optimální období pro jeho realizaci. Proto bylo jmenování předsedy ÚPDI pro další funkční období vyhodnoceno jako neúčelné. Ministerstvo dopravy tak vládě navrhlo, aby po přechodné období do zrušení ÚPDI jeho vedení nadále zabezpečoval jmenovaný místopředseda při využití pravomocí podle § 5 odst. 1 zákona o ÚPDI. Vláda tento návrh akceptovala a následně vydala usnesení č. 143 ze dne 22. 2. 2023, v němž s ohledem na § 5 odst. 1 zákona o ÚPDI pověřila místopředsedu Ing. Miloslava Kotheru řízením tohoto Úřadu a současně vzala na vědomí záměr na zrušení ÚPDI a převedení jeho působnosti a pravomoci na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, a to do konce roku 2023.

56. Městský soud se nedomnívá, že by pověření místopředsedy řízením Úřadu narušilo jeho nezávislost. Žalobce v této souvislosti odkazuje na rozsudek městského soudu ze den 21. 2. 2023, č. j. 8 A 36/2021 - 31. Zejména má za to, že jelikož je Úřad vlády České republiky politický orgán a tím tedy závislý útvar, je možné, aby vláda dočasně pověřila jeho vedením konkrétní osobu, což ale neplatí v případě Úřadu, kde je vyžadována nezávislost. Městský soud v citovaném rozsudku uvedl:

„Podle názoru městského soudu je přitom třeba v každém případě posuzovat to, jakým způsobem je pozice vedoucího ústředního správního úřadu (tedy osoby nadané pravomocí rozhodovat o rozkladu) v tom, kterém případě obsazována (resp. kým), a případně i to, jestli má ten, kdo takovou pozici zastává, nějaké záruky setrvání ve své funkci, a např. nemůže být libovolně odvolán tím, kým byl do této funkce ustanoven. Z těchto hledisek je – pokud zákon nestanoví vlastní úpravu – třeba posuzovat přijatelnost dočasného pověření výkonem takové funkce (pro účely posouzení pravomoci rozhodovat o rozkladu). Nepřijatelné by tak pro tyto účely např. bylo, pokud by pověření dočasným výkonem funkce vzešlo od toho, kdo v daném případě nemá pravomoc danou pozici obsadit, nebo by tak dotyčný činil v rozporu s pravidly, které se k obsazení takové funkce vztahují. V daném případě si lze představit např. pověření náměstka ministra řízením ministerstva pro období, kdy žádný ze členů vlády není v souladu čl. 68 odst. 2 Ústavy prezidentem na návrh předsedy vlády pověřen řízením daného ministerstva (i když je třeba zdůraznit, že daný případ je již řešen i legislativně – viz § 173 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě). Stejně problematické by bylo, pokud by dočasným pověřením došlo k obcházení záruk setrvání ve funkci, a tedy de facto popření jisté autonomie či nezávislosti nositele dané funkce, potažmo celého ústředního správního úřadu.“

57. Jedenáctý senát Městského soudu v Praze se však nedomnívá, že by se výše uvedený závěr měl týkat pouze Úřadu vlády České republiky jakožto závislého orgánu. I v nyní posuzovaném případě nedošlo k dočasnému pověření tím, kdo k tomu nemá pravomoc, ani tak nebylo činěno v rozporu s pravidly, které se k obsazení takové funkce vztahují, stejně tak nedošlo k popření nezávislosti nositele dané funkce. Funkce předsedy Úřadu je v souladu s § 4 odst. 1 zákona o ÚPDI obsazována vládou, stejně tak i o pověření místopředsedy řízením Úřadu rozhodla vláda. Místopředseda taktéž splnil základní zákonné požadavky kladené na předsedu ÚPDI podle § 4 odst. 3 zákona o ÚPDI a ve výběrovém řízení byl označen za úspěšného žadatele. Za daných okolností, ačkoliv zákon o ÚPDI možnost toliko dočasného pověření výkonem uvedené funkce nezná, lze konstatovat, že vláda svým postupem nijak nevybočila z mezí své pravomoci; fakticky totiž mezi jmenováním do funkce předsedy Úřadu a dočasným pověřením výkonem této funkce není žádný rozdíl. O dočasném pověření Ing. Miloslava Kothery řízením Úřadu rozhodla vláda, tedy stejně jako by rozhodla o řádném obsazení této pozice.
58. Další otázkou je, jak přistupovat k situaci, kdy funkce vedoucího ústředního správního úřadu není obsazena, nicméně výkonem této funkce (příslušných pravomocí) byl někdo (dočasně) pověřen; to samozřejmě za situace, kdy zákon takovou situaci sám explicitně neupravuje.
59. Podle § 162 odst. 2 zákona o státní službě „V ostatních věcech služby rozhoduje v prvním stupni příslušný služební orgán.“
60. Podle § 10 odst. 1 písm. f) služebního zákona „Služebním orgánem je vedoucí služebního úřadu nebo státní tajemník vůči ostatním státním zaměstnancům.“

61. Podle § 10 odst. 2 služebního zákona „*Služební orgán jedná a rozhoduje ve věcech služebního poměru.*“
62. Podle § 9 odst. 5 služebního zákona „*Vedoucím služebního úřadu je ten, kdo podle jiného zákona stojí v čele tohoto správního úřadu a tento úřad řídí, bez ohledu na to, zda je státním zaměstnancem.*“
63. Podle § 4 odst. 1 zákona o ÚPDI „*V čele Úřadu je předseda, kterého jmenuje a odvolává vláda. Funkční období předsedy Úřadu je 6 let a může být jmenován opětovně. Předseda Úřadu se považuje za služební orgán podle zákona o státní službě a je oprávněn dávat státnímu zaměstnanci zařazenému v Úřadu příkazy k výkonu státní služby. Funkce předsedy Úřadu je vykonávána v pracovním poměru.*“
64. Podle § 168 odst. 1 písm. b) služebního zákona „*Odvolacím orgánem je v ostatních věcech služby nadřízený služební orgán.*“
65. Podle § 162 odst. 4 písm. a) služebního zákona „*Nadřízeným služebním orgánem je nejvyšší státní tajemník vůči vedoucímu služebního úřadu, který nemá nadřízený služební úřad, státnímu tajemníkovi, personálnímu řediteli sekce pro státní službu a ve věcech, v nichž rozhodl nejvyšší státní tajemník,*“
66. Pravomoc rozhodovat ve věcech služebního poměru podle § 162 odst. 2 služebního zákona přísluší vedoucímu služebního úřadu, kterým je ten, kdo stojí v čele tohoto správního úřadu a tento úřad řídí. Odborná literatura se přitom shoduje v tom, že tato pravomoc nemůže být delegována na nikoho jiného (viz např. komentář k ustanovení § 152 odst. 2 in *Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019; nebo Vedral, J.: Správní řád. Komentář. 2. aktualizované vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012, str. 1189).*
67. Judikatura správních soudů řešila případ týkající se kárné pravomoci pověřeného předsedy okresního soudu, konkrétně jeho pravomoc udělit soudci výtku podle § 88a ve spojení s § 8 odst. 2 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích. V rozsudku ze dne 29. 4. 2021, č. j. 7 As 1/2020 - 53, Nejvyšší správní soud odmítl, že by osoba, která nebyla řádným způsobem jmenována do funkce předsedy okresního soudu, mohla vykonávat uvedenou pravomoc příslušející podle zákona právě předsedovi okresního soudu. Konkrétně uvedl následující (bod 26 rozsudku): „*Z výše uvedené právní úpravy vyplývá, že výtku je oprávněna udělit jen některá z osob taxativně vyjmenovaných v § 8 odst. 2 zákona o kárném řízení. V nyní posuzovaném případě měla být touto osobou předsedkyně okresního soudu ve smyslu písm. g) zmíněného odstavce. Aby byla fyzická osoba předsedkyní okresního soudu, musela být do funkce řádně jmenována postupem podle § 105 odst. 1 věta první zákona o soudech a soudcích. Jmenování do funkce je úkon příslušného orgánu provedený za zákonem předepsaných podmínek, tedy nepochybně má jednoznačné skutkové aspekty – jde o jednání fyzické osoby nadané příslušnou jmenovací pravomocí (ministra spravedlnosti) poté, co jiná fyzická osoba mající návrhovou pravomoc (předseda příslušného krajského soudu) svým projevem vůle učinila jmenovací návrh. „Pověřená předsedkyně“ není osobou, ve vztahu k jejímuž právnímu postavení učinil ministr spravedlnosti na návrh příslušného předsedy krajského soudu jmenovací úkon podle § 105 odst. 1 věty první zákona o soudech a soudcích, tedy svůj projev vůle; do své „funkce“ byla „ustavena“ příslušným předsedou krajského soudu s odkazem na § 126 odst. 1 písm. b) zákona o soudech a soudcích.*“ Dále přitom připustil, že uvedený závěr by bylo na místě za určitých okolností korigovat (i když k tomu v jím posuzovaném případě ve výsledku nebyl důvod); konkrétně

tedy dále uvedl následující (bod 29 rozsudku): „*Nejvyšší správní soud uvážil i to, že by mohlo být v určitých situacích nezbytné vykládat určitá ustanovení širěji, pokud by jinak zaujatý výklad vedl ke zjevně nerozumným výsledkům. Takovým zjevně nerozumným výsledkem by mohlo být i ohrožení činnosti určitého článku soudní soustavy, kterému by nešlo jinými opatřeními zabránit. Tak tomu ale v nyní posuzované věci není. Nelze totiž pominout, že možnost podat kárný návrh mají také další oprávnění navrhovatelé. Drobné nedostatky v práci nebo drobné poklesky v chování tak může konkrétnímu soudci okresního soudu vytknout např. předseda krajského soudu, byť by se tak případně děllo v úzké návaznosti na zjištění učiněná v souvislosti s dohledem nad řízeními vedenými u okresního soudu se zřetelem k tomu, zda v nich nedocházelo ke zbytečným průtahům (§ 127 odst. 2 zákona o soudech a soudcích).*”

68. V nyní posuzovaném případě je však situace jiná. Místopředseda byl řádným způsobem pověřen řízením Úřadu, když ke jmenování předsedy Úřadu je oprávněna vláda a stejně tak vláda rozhodla o dočasném pověření. Dále pak NSS v citovaném rozsudku uvedl „*Nejvyšší správní soud uvážil i to, že by mohlo být v určitých situacích nezbytné vykládat určitá ustanovení širěji, pokud by jinak zaujatý výklad vedl ke zjevně nerozumným výsledkům. Takovým zjevně nerozumným výsledkem by mohlo být i ohrožení činnosti určitého článku soudní soustavy, kterému by nešlo jinými opatřeními zabránit.*“ Městský soud má za to, že v nyní posuzovaném případě se jedná o tento případ. Za situace, kdy by místopředseda Ing. Miloslav Kothera, který byl pověřený řízením Úřadu, nemohl rozhodovat ve všech věcech služebního poměru zaměstnanců Úřadu, byl by úřad fakticky zcela paralyzován. Současně zde není jiná osoba, která by mohla rozhodnout o převedení žalobce na jiné služební místo, jako tomu je v případě pravomoci udělit soudci výtku.
69. Žalobce dále odkázal na rozsudek ze dne 23. 11. 2023, č. j. 6 A 71/2023 - 110 „*Městský soud se nedomnívá, že by zákonné zmocnění žalované 2) (vlády) k jmenování předsedy Úřadu dle ust. § 4 odst. 1 zákona č. 320/2016 Sb. mohlo být vykládáno jako povinnost žalované 2) (vlády) bezodkladně po skončení funkčního období jmenovat předsedu Úřadu. Ač je pochopitelně žádoucí, aby funkce předsedy byla bez prodlevy obsazena, zákon žalované 2) (vládě) žádné lhůty k jmenování předsedy Úřadu nestanoví. Analogicky lze zmínit odst. 6 téhož ustanovení zákona č. 320/2016, který předpokládá situaci, kdy předseda Úřadu nevykonává svou funkci po dobu delší než šesti měsíců. Ani v takovém případě neukládá žalované 2) (vládě) povinnost předsedu odvolat (natož bezodkladně jmenovat nového předsedu), zakotvuje pouze pravomoc k takovému postupu. Městský soud v Praze na tomto místě přisvědčuje žalobci, že vzniklá situace spočívající v nejmenování předsedy Úřadu a v dlouhodobém zastupování předsedy Úřadu ve výkonu jeho funkce není vzhledem k požadavku nezávislosti a nestrannosti vhodná a nemělo by k ní v praxi docházet (viz též Důvodová zpráva ze dne 23. 9. 2015 k zákonu č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, tisk č. 609/0). Soud však nicméně má za to, že žalobce v předmětném řízení nedisponuje veřejným subjektivním právem na vydání (jakéhokoli) rozhodnutí o jmenování kohokoli předsedou Úřadu. Soud v tomto řízení není povolán k výkonu obecného dozoru nad činností či nečinností žalované 2) (vlády) a k hodnocení toho, zda žalovaná 2) (vláda) naplnila ust. § 4 odst. 1 zákona č. 320/2016 Sb.*“
70. Městský soud však z výše citovaného rozsudku vyvozuje zcela jiné závěry, než tak činí žalobce. Vláda nebyla povinna jmenovat nového předsedu Úřadu. Žalobce se domnívá, že vláda postupovala v rozporu se zákonem a směrnicí 2012/34, když funkci předsedy neobsadila a v usnesení deklarovala, že místo obsazovat nehodlá. Podle § 4 odst. 6 zákona o ÚPDI „*Vláda může odvolat předsedu Úřadu z funkce i tehdy, nevykonává-li svou funkci po dobu delší než 6 měsíců.*“ Šestiměsíční období uplynulo dne 16. 8. 2023 a vláda se rozhodla ke dni

31. 12. 2023 Úřad zrušit. Toto šestiměsíční období se tak protáhlo pouze o necelé čtyři a půl měsíce, přičemž vláda nebyla povinna jmenovat předsedu Úřadu, jelikož jí to neukládá zákon. Městský soud přisvědčuje žalované, že za situace, kdy měl být Úřad zrušen by nebylo ani toto jmenování účelné a je tedy v dané situaci akceptovatelné i dlouhodobé zastupování, neboť se jedná o zcela nestandardní situaci, kdy se počítá se zrušením celého úřadu. Za těchto okolností je proto i dle soudu možné připustit i zastupování dlouhodobějšího charakteru.

71. Z uvedených důvodů tedy městský soud uzavírá, že Ing. Miloslav Kothera, coby osoba pověřená řízením Úřadu měl v daném případě pravomoc rozhodnout o služebním poměru žalobce.

Vhodnost služebního místa

72. Žalobce namítal, že nové místo, na které byl převeden, je obsazené státní zaměstnankyní na mateřské (rodičovské) dovolené, čímž se zařazení žalobce na služební místě změnilo na dobu určitou. Má tak za to, že jsou zásadním způsobem porušena jeho práva na jistoty vyplývající ze služebního poměru, neboť k této změně došlo bez jeho souhlasu. Po návratu státní zaměstnankyně hrozí - vzhledem k absenci jiného vhodného služebního místa - postavení žalobce mimo výkon služby z organizačních důvodů, avšak za zcela odlišných podmínek, než jaké by byly splněny při postavení mimo výkon služby z organizačních důvodů v době vydání prvního rozhodnutí. Převedením na nové služební místo také došlo u žalobce nejen ke snížení platové třídy, ale i k odebrání příplatku za vedení.
73. Dle § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě *„Ten, kdo představeného na dané služební místo jmenoval, jej z tohoto služebního místa odvolá, jen pokud došlo ke zrušení služebního místa představeného,“*
74. Dle § 61 odst. 1 písm. b) zákona o státní službě *„Státní zaměstnanec se převede na jiné služební místo, nemůže-li vykonávat službu na dosavadním služebním místě v důsledku odvolání ze služebního místa představeného.“*
75. Dle § 62 odst. 1 zákona o státní službě *„Nemůže-li být státní zaměstnanec v případech uvedených v § 61 odst. 1 písm. b) až h) nebo § 61 odst. 2 písm. a) převeden na jiné služební místo, protože žádné vhodné není volné, nebo nemůže-li být v případech uvedených v § 70 odst. 3 zařazen na volné služební místo, zařadí se mimo výkon služby, nejdéle však na 6 měsíců.“*
76. K námitce převedení žalobce na jiné služební místo bez jeho souhlasu městský soud přisvědčuje žalovanému, že jeho souhlas s převedením na jiné služební místo není zákonem o státní službě vyžadován. Argumentace žalobce není přiléhavá, protože jím zmíněné ustanovení § 79 odstavec 2 písm. e) zákona o státní službě se vztahuje k systemizačním změnám obsazeného služebního místa. O takový případ však nyní nejde, v případě žalobce bylo jeho služební místo v důsledku změny systemizace zrušeno. Žalobce tak byl na jiné služební místo převeden na základě zákonného důvodu za situace, kdy žalovaný shledal toto služební místo pro převedení vhodným.
77. Ke vhodnosti služebního místa, které je pouze dočasně uvolněné z důvodu zařazení jiného státního zaměstnance mimo výkon služby z důvodu mateřské/rodičovské dovolené, taktéž správně žalovaný odkázal na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2021, č. j. 43 Ad 1/2020 - 64, který takové převedení na dobu určitou připouští. Soud zdůrazňuje, že rozhodnutím o převedení nedošlo ke změně služebního poměru žalobce z poměru na dobu neurčitou na poměr na dobu určitou. Pokud by tedy došlo k návratu zaměstnankyně z

materské/rodičovské dovolené, bude opět na služebním orgánu, aby žalobce převedl na jiné vhodné a volné místo.

78. Na závěr žalobce namítal, že převedením na nové služební místo u něj došlo nejen ke snížení platové třídy, ale i k odebrání příplatku za vedení. Při převedení státního zaměstnance na jiné služební místo, k němuž dochází v důsledku jeho odvolání ze služebního místa představeného, nestanoví znění § 61 ani jiného ustanovení zákona o státní službě povinnost jej zařadit do stejné platové třídy nebo jen o jednu třídu níže, ani povinnost přihlížet k jeho dosavadnímu služebnímu zařazení na nejvyšších stupních hierarchie služebního úřadu. Služební orgán tak může takového státního zaměstnance zařadit do nižší platové třídy, která odpovídá jeho dosaženému vzdělání podle přílohy č. 1 k zákonu o státní službě. U žalobce se vzděláním v magisterském studijním programu tak přicházela v úvahu 12. až 16. platová třída. Žalobce byl převedením zařazen ze 14. platové třídy do 13. platové třídy. Toto snížení zařazení žalobce je tak zcela v souladu se zákonem.
79. Ani to, že došlo k poklesu finančního ohodnocení žalobce na novém služebním místě, neznamená, že je pro žalobce nevhodné. Soud k tomu předně připomíná, že stejně jako na jmenování na služební místo představeného není nárok, tak není nárok ani na setrvání na takovém místě, pokud dojde k okolnostem, které zákon předpokládá (zrušení místa nebo odvolání státního zaměstnance z pozice představeného). Vysoké finanční ohodnocení žalobce v předchozím služebním místě vyplývalo z toho, že se jednalo o služební místo představeného, s nímž byly spojeny určité benefity, jako příplatek za vedení apod. Jelikož služební orgán nenalezl pro žalobce vhodné služební místo ve shodné platové třídě, převedl ho na místo, které je jen o jednu třídu níže, avšak není již místem představeného, čímž se snažil maximálně omezit dopad rozhodnutí do poměrů žalobce.

Závěr a náklady řízení

80. Na základě všech výše uvedených skutečností Městský soud v Praze po posouzení žaloby a podrobení přezkumu žalobních bodů tak, jak je žalobce v podané žalobě vymezil, neshledal žádné důvody pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí a nezjistil, že by žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zákonem. Žaloba nebyla podána důvodně, proto ji soud podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
81. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jako úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

P o u č e n í

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty

na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 24. června 2024

Mgr. Marek Bedřich
předseda senátu