



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **Mgr. J. S.**, zastoupený Mgr. Jiřím Kaňkou, advokátem se sídlem Pod Hybšmankou 19/2339, Praha 5, proti žalované: **Vláda České republiky**, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 4, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 3. 2024, č. j. 8 Ad 16/2022-76,

t a k t o :

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

**O d ů v o d n ě n í :**

I.

[1] Usnesením žalované ze dne 20. 7. 2022, č. 631 (dále jen „napadené rozhodnutí“), byl žalobce na základě návrhu ministra zemědělství odvolán ze služebního místa státního tajemníka v Ministerstvu zemědělství podle § 60 odst. 3 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní službě“), a to ke dni 31. 7. 2022.

II.

[2] Žalobce podal proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji zamítl rozsudkem ze dne 20. 3. 2024, č. j. 8 Ad 16/2022-76.

[3] K namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí městský soud uvedl, že s ohledem na zásadu jednotnosti správního řízení je nutné návrh ministra zemědělství a napadené rozhodnutí posuzovat jako celek, přičemž dospěl k závěru, že rozhodnutí nepřezkoumatelná nejsou. Z jejich odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu správní orgány vyšly, jak vyhodnotily pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudily. Rozhodnutí jsou řádně odůvodněna a jsou plně srozumitelná. Návrh ministra zemědělství obsahuje úvahy ve vztahu k žalobci, které jsou individualizovány ke zjištěným pochybením, a je zcela srozumitelně vysvětleno, jednak v čem pochybení žalobce spočívalo, jednak je vyložena jeho závažnost. Městský soud shledal úvahu o dopadech zaviněného jednání žalobce na fungování ministerstva a na další výkon jeho funkce představeného za zcela dostatečnou. Z návrhu ministra zemědělství ve spojení s napadeným rozhodnutím je tak nepochybně zřejmé, na základě jakých skutečností bylo ve věci žalobce rozhodnuto.

[4] Pokud jde o namítaná procesní pochybení žalované, městský soud uvedl, že na rozhodování o odvolání ze služebního místa představeného se neuplatní úprava správního řízení obsažená v zákoně č. 500/2004 Sb., správním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Nelze tak na dané řízení nahlížet optikou požadavků na správní řízení obsažených ve správním řádu, a to včetně žalobcem požadované dvojinstančnosti řízení. Proces odvolání státního tajemníka podle § 60 odst. 3 zákona o státní službě je specifickým řízením *sui generis* v tom smyslu, že má zvláštní úpravu a požadavky, které byly v případě žalobce dodrženy. K námitce žalobce ohledně data a způsobu doručení napadeného rozhodnutí městský soud uvedl, že jeho právní účinky nastaly dnem 1. 8. 2022, tj. dnem kdy bylo žalobci nesporně doručeno. Pouhá skutečnost, že doručení napadeného rozhodnutí žalobci provedl na žádost příslušného správního orgánu jiný orgán, sama o sobě vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí nemá.

[5] Co se týče odůvodnění napadeného rozhodnutí, městský soud konstatoval, že vzhledem ke specifickému charakteru napadeného rozhodnutí je nutno hledat důvody rozhodnutí v návrhu ministra zemědělství. Usnesení vlády je dokument, kterým žalovaná kolektivně rozhoduje v rámci svých ústavních pravomocí jako vrcholný orgán výkonné moci, přičemž co do struktury obsahuje pouze výrokovou část. Ministr zemědělství svůj návrh, který byl podkladem napadeného rozhodnutí, podrobně odůvodnil. Požadavky na odůvodnění správního rozhodnutí tak byly ve věci žalobce dodrženy, byť vzhledem ke specifčnosti s ním vedeného řízení je nelze nalézt přímo v napadeném rozhodnutí, ale v návrhu ministra zemědělství, na který je třeba nahlížet jako na esenciální součást napadeného rozhodnutí, a tato rozhodnutí je proto třeba posuzovat společně. Ministr zároveň svůj návrh řádně projednal s náměstkem ministra vnitra pro státní službu (nejvyšším státním tajemníkem) a takto projednaný návrh poté předložil žalované, která v souladu s právními předpisy rozhodla o odvolání žalobce ze služebního místa. Městský soud přitom přisvědčil žalované, že ze zákona o státní službě nevyplývala povinnost žalované (resp. ministra zemědělství) tento návrh se žalobcem nejdříve projednat, ani mu umožnit předkládat důkazy na svou obhajobu, které by měla žalovaná následně hodnotit.

[6] Podle městského soudu se žalobce mylí, pokud aplikuje na řízení o svém odvolání z pozice představeného pravidla kárného řízení. To se s ním totiž v projednávané věci

pokračování

nevedlo. V daném případě se s žalobcem nevedlo ani řízení o skončení služebního poměru, neboť odvoláním ze služebního místa představeného sice končí výkon služby státního zaměstnance na tomto služebním místě, nikoli však jeho služební poměr. Proto není argumentace těmito řízeními ve specifické situaci žalobce přílehlavá a zásady obecně platné v kárném řízení se v případě postupu podle § 60 odst. 3 zákona o státní službě neuplatní.

[7] Důvodnou neshledal městský soud ani dílčí námitku ohledně způsobu přijetí napadeného rozhodnutí. V této souvislosti přisvědčil žalované, že z § 14 odst. 6 správního řádu vyplývá, že ustanovení předchozích odstavců (která řeší problematiku podjatosti) se nepoužijí pro vedoucí ústředních správních úřadů, tj. je pojmově vyloučena podjatost ministra zemědělství z titulu jeho postavení. Ministr zemědělství tak i přesto, že byl v pozici navrhovatele, o odvolání žalobce hlasovat mohl. Skutečnost, že žalovaná o odvolání žalobce hlasovala kolektivně a bez rozpravy, je pak v souladu s platnou a účinnou právní úpravou.

[8] Důvodným soud neshledal ani žalobní bod, v němž žalobce namítal, že se nedopustil jednání, které by zakládalo úmyslné porušení služební kázně, narušení důstojnosti funkce a ohrožení důvěry v nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování, a nebyly tak splněny podmínky pro aplikaci nejpřísnější disciplinární sankce v podobě odvolání žalobce z funkce státního tajemníka. Městský soud k tomuto zdůraznil, že pro postup podle § 60 odst. 3 zákona o státní službě postačuje naplnění byť i jen jednoho z uvedených předpokladů. V jednání žalobce ministr zemědělství shledal jednak narušení důstojnosti funkce žalobce jako státního tajemníka, jednak ohrožení důvěry v jeho nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování. Své závěry ministr zemědělství srozumitelně vyložil na str. 8 až 10 návrhu. S těmito závěry stran jednání žalobce se městský soud ztotožnil a pro úplnost na ně odkázal. Městský soud tak dal za pravdu žalované, resp. argumentaci ministra zemědělství v návrhu, že žalobce svým zaviněným jednáním naplnil všechny předpoklady pro uplatnění § 60 odst. 3 zákona o státní službě. Městský soud k tomu poznamenal, že souhlasí se žalobcem, že v jeho jednání nelze bez dalšího shledat porušení služební kázně zvláště závažným způsobem a že operování ministra zemědělství a žalované termínem „spáchání zvláště závažného kárného provinění“ není vzhledem ke specifikům služebního postavení žalobce vhodné, neboť státní tajemník za kárné provinění neodpovídá, jak výslovně stanovuje § 88 odst. 2 zákona o státní službě. Žalobce tak sice nenaplnil první z důvodů pro uplatnění postupu podle § 60 odst. 3 zákona o státní službě a přistoupení k jeho odvolání ze služebního místa představeného, avšak svým zaviněným jednáním naplnil druhý a třetí důvod pro aplikaci uvedeného postupu. Důvody pro odvolání ze služebního místa podle § 60 odst. 3 zákona o státní službě jsou přitom stanoveny alternativně a mají stejnou váhu, tj. nejsou v zákoně seřazeny hierarchicky.

[9] Závěrem městský soud nepřisvědčil ani žalobcem předkládanému závěru, že jeho odvolání bylo důsledkem dlouhodobého nátlaku na jeho osobu, aby z funkce odstoupil sám. Žalobce vyjma obecných tvrzení k této námitce nic bližšího nevedl ani nedoložil, přičemž soudu nepřísluší za něj žalobní argumentaci dotvářet. Městský soud tak ve stejné rovině obecnosti uvedl, že v postupu ministra zemědělství a žalované ve vztahu k žalobci s ohledem na obsah správního spisu a na úvahy obsažené v návrhu ministra zemědělství na odvolání žalobce motivy „účelovosti“ jeho odvolání ani nátlak na osobu žalobce neshledal.

### III.

[10] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[11] Podle stěžovatele se v posuzované věci nejedná o dvouinstančnost správního řízení. Návrh ministra zemědělství nemá povahu správního rozhodnutí, rozhodnutí žalované pak není rozhodnutím korigujícím. Návrh ministra zemědělství je pouze „žádostí“ o vydání rozhodnutí žalované a společně se správním spisem (osobním spisem stěžovatele) podkladem pro posouzení, zda návrh na vydání rozhodnutí je důvodný. Z napadeného rozsudku však vyplývá, že městský soud i návrh ministra zemědělství považoval za správní rozhodnutí. Pokud by byl přijat závěr městského soudu jako správný, pak by uvedené znamenalo, že správní rozhodnutí nemusí být odůvodňována, pokud důvody pro vydání rozhodnutí plynou z návrhu na vydání správního rozhodnutí. Takový závěr nelze přijmout. Přezkoumal-li městský soud rozhodnutí žalované, které pro absenci odůvodnění nebylo přezkoumání způsobilé, zatížil vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí.

[12] Stěžovatel dále uvedl, že žalovaná v posuzovaném případě vykonávala veřejnou moc a jako správní orgán autoritativně rozhodovala o jeho právech a povinnostech, a proto se na její postup měl aplikovat správní řád, minimálně část první. Působnost správního řádu dopadá obecně na veškerý výkon veřejné správy. Principy správního řádu se vztahují na postup správního orgánu i v případech, kdy zvláštní právní předpis stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídajících zásad neupravuje. V posuzovaném případě zákon o státní službě omezil aplikaci správního řádu, zároveň tento postup nijak neupravil. To ale neznamená, že žalovaná může v případech odvolání státního tajemníka postupovat zcela svévolně až v takové míře, že neseznámí subjekt, o jehož právech rozhoduje, s rozhodnými fakty a své rozhodnutí nemusí ani odůvodnit ani doručit. Žalovaná v případě jmenování a odvolání státního tajemníka zcela nesystémově vystupuje jako správní orgán. Přestože není služebním orgánem pro pozici státního tajemníka, je jí zákonem o státní službě svěřena pravomoc státního tajemníka jmenovat a odvolat. I v takovém případě má povinnost postupovat podle principů správního řádu.

[13] Stěžovatel ve své žalobě poukázal na princip zákazu zneužití správního uvážení vyjádřený v Listině základních práv a svobod ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s., podle kterého je soud oprávněn napadené rozhodnutí zrušit pro nezákonnost tehdy, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze správního uvážení nebo je zneužil. Uvedenou žalobní námitkou se městský soud vůbec nezabýval a v rámci svého rozhodnutí se s ní nikterak nevypořádal.

[14] Stěžovatel dále namítl, že městský soud bez dalšího přijal důvody obsažené v návrhu ministra zemědělství pro odvolání stěžovatele z pozice státního tajemníka za správné, aniž by jakkoli vysvětlil či zdůvodnil, proč je považuje za správné. Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný i pro nesrozumitelnost. Městský soud se ztotožnil s důvody pro odvolání stěžovatele z pozice státního tajemníka tak, jak tyto byly obsaženy na straně na str. 8 až 10 návrhu ministra zemědělství. Na straně 8 (dole) a 9 (nahore) návrhu ministra zemědělství je přitom jako důvod pro odvolání uvedeno: „Z výše popsaných okolností

pokračování

*vyplývá, že státní tajemník změnil požadavek na danou způsobilost bez projednání s jakoukoli příslušnou osobou velice rychle a s účelovým a nepřesným odůvodněním“.* Pokud tedy městský soud převzal tento důvod pro odvolání za svůj, pak nutně musel dospět k závěru, že žalovaná odvolala stěžovatele z pozice státního tajemníka z důvodu, že stěžovatel změnil požadavek způsobilosti seznamovat se s utajovanými informacemi. Jenže v průběhu řízení před městským soudem bylo prokázáno, že stěžovatel tento požadavek nezměnil, učinil toliko návrh na změnu tohoto požadavku v rámci návrhu na změnu služebního předpisu. Změnu tohoto požadavku pak provedl nejvyšší státní tajemník, tedy osoba zcela odlišná od osoby stěžovatele. Tento fakt městský soud nerozporoval, naopak z napadeného rozsudku plyne, že si byl městský soud vědom, že stěžovatel toliko učinil návrh na změnu služebního předpisu. Z uvedeného rovněž vyplývá, že skutková podstata, z níž žalovaná v napadeném rozhodnutí vycházela (stěžovatel změnil požadavek způsobilosti seznamovat se s utajovanými informacemi), nemá oporu ve spisu, resp. je s ním v rozporu.

[15] Pokud jde o samotné posouzení, zda vytýkané jednání stěžovatele bylo dostatečným důvodem pro jeho odvolání ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o státní službě, je stěžovatel přesvědčen, že nebyl povinen projednávat návrh na změnu služebního předpisu obsahující i návrh na změnu požadavku způsobilosti seznamovat se s utajovanými informacemi s bezpečnostním ředitelem. Odlišně od městského soudu zastává právní názor, že žádná taková povinnost z § 71 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb., o ochranně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně utajovaných informací“), neplyne. Stěžovatel je toho názoru, že městský soud (shodně jako ministr zemědělství ve svém návrhu na odvolání) vyložil uvedené zákonné ustanovení zcela svévolně. Pokud žalovaná pak uvedený názor ministra zemědělství přejala za svůj, pak došlo k překročení mezi správního uvážení.

[16] Městský soud pak nevysvětlil, proč jednání stěžovatele ohrozilo bezpečnost utajovaných informací. V té souvislosti se městský soud nevypořádal s námitkami stěžovatele obsaženými pod body 18 a 19 repliky ze dne 18. 9. 2023, kterými stěžovatel argumentoval, proč nemohlo dojít k ohrožení bezpečnosti utajovaných informací a proč bylo právě u jeho osoby tak důležité zachovat požadavek způsobilosti seznamovat se s utajovanými informacemi. Pokud jde o argumentaci, že stěžovatel učinil návrh na změnu služebního předpisu obsahující i návrh na změnu požadavku způsobilosti seznamovat se s utajovanými informacemi z důvodu, aby zamezil svému odvolání, když bylo vůči stěžovateli zahájeno řízení o zrušení platnosti veřejné listiny (Osvědčení) – „prověrky“, pak stěžovatel namítl, že městský soud nezdůvodnil, proč je toho názoru, že právě tato skutečnost byla pro stěžovatele impulsem pro podání návrhu na změnu služebního předpisu. V této souvislosti stěžovatel poukázal na to, že pravděpodobnost odebrání prověrky byla nízká a pokud by se tak stalo, stalo by se tak až po skončení jeho mandátu státního tajemníka. Závěr ministra zemědělství, který městský soud bez dalšího převzal, je tak nelogický a nepodložený. Naopak logické (a časově do sebe zapadající) je, že stěžovatel učinil návrh na změnu služebního předpisu v souvislosti s probíhající systematizací ministerstev, jak stěžovatel argumentoval ve své replice ze dne 18. 9. 2023. Městský soud se s těmito námitkami stěžovatele opět nevypořádal a nevysvětlil, proč návrh na změnu služebního předpisu nepovažoval za systémový krok a opatření učiněné v souvislosti s probíhající systematizací ministerstev.

[17] Závěrem stěžovatel namítl, že městský soud neprovedl důkazy navržené v replice ze dne 18. 9. 2023. Stěžovatel tak má za to, že řízení před městským soudem je stíženou i procesní vadou, neboť nebyl řádně zjištěn skutkový stav.

[18] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

#### IV.

[19] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se neztotožňuje s názorem stěžovatele, že by městský soud nesprávně posoudil právní otázky týkající se předcházejícího řízení. Městský soud správně dovodil, že v případě odvolání státního tajemníka podle § 60 odst. 3 zákona o státní službě se jedná o specifický druh řízení „*sui generis*“. Takové řízení je jednostupňové a jediným možným opravným prostředkem proti vydanému rozhodnutí je žaloba ve správním soudnictví. Skutečnost, že tento systém má být změněn novelou zákona, v žádném případě nezakládá nezákonnost napadeného rozsudku. Podle žalované má napadené rozhodnutí zákonem stanovené náležitosti a postup při hlasování členů vlády je v souladu s jejími ústavními pravomocemi. Když stěžovatel tvrdí, že spatřuje v postupu rozhodování žalované a odvolání státního tajemníka svévolné a nekorektní jednání, nepřihlíží ani v nejmenším ke skutečnosti, že členové žalované v daném případě stejně jako v jiných případech při výkonu svých pravomocí hlasují o záležitostech poté, co obdrželi veškeré relevantní informace na základě podkladů pro hlasování, přičemž je jednoznačně dán prostor pro vyhodnocení takových podkladů. Na rozhodování kolektivního orgánu výkonné moci, při kterém evidentně nedošlo k žádným procesním pochybením, nelze spatřovat svévoli, neboť s tímto argumentem by bylo možné napadnout veškerá takto učiněná rozhodnutí žalované. Zcela správný je postup městského soudu při posouzení napadeného rozhodnutí a podkladu pro jeho vydání (odůvodněný návrh ministra zemědělství) jako celku. Jiný postup by v daném případě ani nebyl možný, neboť pak by každé rozhodnutí o odvolání státního tajemníka učiněné zákonem předvídaným způsobem (tj. formou usnesení vlády obsahujícího pouze výrokovou část) muselo být zrušeno pro nepřezkoumatelnost a uvedené ustanovení by tak bylo fakticky neaplikovatelné. Městský soud sice výslovně uvedl, že se ztotožnil se závěry návrhu ministra zemědělství na str. 8 až 10 návrhu na odvolání státního tajemníka, je však naprosto zřejmé, že relevantní v tomto případě nebyl pouze samostatně popsáný postup při změně (návrhu změny) stupně utajení na místě státního tajemníka, ale všechny okolnosti v souhře, jež zavdaly jednoznačně důvody k tomu, že byla narušena důstojnost funkce stěžovatele jako státního tajemníka a zároveň ohrožena důvěra v jeho nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování. Městský soud správně vyložil, že limity chování státního tajemníka vedoucí k ohrožení důvěry v řádný výkon jeho funkce byly na posouzení žalované, které ministr zemědělství dodal potřebné množství informací k tomu, aby takové rozhodnutí mohlo být vydáno. Skutečnost, že se jedná o specifické řízení, nemůže být podle žalované vykládána ve prospěch stěžovatele. Státní tajemník je natolik vysoce postaveným úředníkem, že nelze jednoznačně definovat a standardizovat jeho postupy. Vyvstane-li důvodná pochybnost o tom, že při výkonu svých rozsáhlých pravomocí nepostupuje státní tajemník nestranně, musí být dána možnost k jeho odvolání. Tato pojistka „neustrannosti“ by neměla být překonána nepřehledným množstvím

pokračování

procesních pravidel a argumentů dovedených ad absurdum. S ohledem na uvedené žalovaná navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

## V.

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

[21] Kasační stížnost není důvodná.

[22] Vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve tímto důvodem. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by napadené rozhodnutí městského soudu skutečně nepřezkoumatelné či založené na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

[23] Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, tedy nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů, kvůli kterým nelze skutečně rozhodnutí věcně přezkoumat (např. rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, bod 28). Z ustálené judikatury vyplývá, že nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost je zejména takové rozhodnutí, z jehož výroku nelze zjistit, jak soud ve věci rozhodl, nebo jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod uvedený pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-78, č. 133/2004 Sb. NSS). Nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost je dále takové rozhodnutí, které postrádá základní zákonné náležitosti, či jehož výrok je v rozporu s odůvodněním. Může se jednat též o rozhodnutí, jehož závěry jsou v příkrém rozporu se skutkovými zjištěními, nebo jehož odůvodnění je ve vztahu k výroku nejednoznačné (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS). V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud žádnou vadu způsobující nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost neshledal. Z jeho obsahu je zřejmé, jakým způsobem o věci městský soud rozhodl a odůvodnění rozsudku je plně v souladu s jeho výrokiem. Úvahy městského soudu jsou dostatečně jasné a srozumitelné.

[24] Napadený rozsudek nelze považovat ani za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť z jeho obsahu je zřejmé, jak o věci městský soud uvážil, a proč podanou žalobu zamítl. Ačkoli se městský soud výslovně nevyjadřoval ke každému žalobnímu tvrzení (či jeho doplnění), je z napadeného rozsudku jasně patrné, že se městský soud ztotožnil se závěrem žalované, resp. ministra zemědělství. Nepřezkoumatelné totiž není rozhodnutí, z jehož odůvodnění lze zjistit, jaký názor soud či správní orgán zaujal na skutkové a právní otázky, které jsou podstatné pro rozhodnutí (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29; k významu přezkoumatelnosti soudního rozhodnutí obecně pak bod 30 tamtéž). Správnost a úplnost skutkových a právních úvah, na nichž městský soud své rozhodnutí založil, je potom otázkou zákonnosti jeho rozhodnutí, nikoli přezkoumatelnosti. V této souvislosti je třeba ještě dodat, že povinnost soudu posoudit všechny žalobní námitky neznamená,

že byl městský soud povinen reagovat na každou dílčí argumentaci uplatněnou stěžovatelem a tu obsáhle vyvrátit; jeho úkolem bylo uchopit obsah a smysl žalobní argumentace a vypořádat se s ní, což může učinit i tak, že proti ní postaví vlastní ucelený argumentační systém, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (viz náleží Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68, nebo rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-130). Rovněž v tomto ohledu napadený rozsudek městského soudu plně ob stojí.

[25] Pokud jde o související námitku, že městský soud bez dalšího přijal důvody obsažené v návrhu ministra zemědělství pro odvolání stěžovatele z pozice státního tajemníka za správné, aniž by jakkoli vysvětlil či zdůvodnil, proč je považuje za správné, Nejvyšší správní soud uvádí, že sama skutečnost, že se městský soud ztotožnil se závěry ministra zemědělství stran jednání stěžovatele, nezpůsobuje nepřezkoumatelnost jeho rozsudku. Smyslem soudního přezkumu není „*stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, ale přezkoumat dříve učiněné závěry správních orgánů; panuje-li mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí shoda, není důvodu, proč by na něj nemohlo být v rozsudku v podrobnostech odkázáno*“ (rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47), přičemž je-li rozhodnutí žalovaného správního orgánu řádně odůvodněno a nedochází-li městský soud k jiným závěrům, je přípustné, aby si závěry žalovaného se souhlasnou poznámkou osvojil (rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS).

[26] K absenci odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí (usnesení vlády) Nejvyšší správní soud uvádí, že souhlasí s městským soudem, že napadené rozhodnutí a návrh ministra zemědělství je třeba posuzovat jako jeden celek. Žalovaná v napadeném rozhodnutí výslovně na návrh ministra zemědělství odkazuje a ten je tak nedílnou součástí jejího rozhodnutí. Nelze proto souhlasit se stěžovatelem, že městský soud považoval návrh ministra za samostatné správní rozhodnutí, takový závěr z napadeného rozsudku nevyplývá. Není sporu o tom, že odvolání stěžovatele ze služebního místa představeného má charakter rozhodnutí správního orgánu přezkoumatelného správním soudem, tj. je rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. Toto rozhodnutí s ohledem na svoji specifickou povahu nemusí splňovat veškeré formální náležitosti podle § 67 a 68 správního řádu. S ohledem na ochranu práv dotčených osob však je třeba i v případě žalované (vlády) vyžadovat splnění dvou materiálních náležitostí rozhodnutí. To musí obsahovat jednoznačné „*řešení otázky, která je předmětem řízení*“ ve smyslu § 68 odst. 2 správního řádu a „*důvody [...] rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů*“. Jinými slovy, pokud se žalovaná rozhodne odvolat dotyčnou osobu ze služebního místa představeného, je povinna srozumitelně, třebaže stručně, odůvodnit, proč tak postupovala (obdobně rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS). V nyní posuzovaném případě důvody pro přijetí usnesení žalovanou jsou zjevné z návrhu ministra zemědělství vyhotoveného v souvislosti s tímto usnesením, který konkrétně popisuje zjištěná pochybení stěžovatele, jejich závažnost a dopady na fungování ministerstva i na další výkon funkce státního tajemníka. Z odůvodnění návrhu je tak zřejmé, z jakého skutkového stavu žalovaná jako správní orgán vycházela, jak byly vyhodnoceny pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak byly právně posouzeny. Závěr městského soudu o přezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí je proto správný.

pokračování

[27] Městský soud rovněž správně poukázal na to, že na rozhodování o odvolání ze služebního místa představeného, které spadá do působnosti vlády, se nevztahují ustanovení o řízení ve věcech služby ani ustanovení správního řádu o správním řízení [§ 60 odst. 3 ve spojení s § 159 odst. 2 písm. a) zákona o státní službě]. Ze správního spisu je zřejmé, že žalovaná postupovala v souladu se zákonem o státní službě. Ministr zemědělství vyhotovil podrobně odůvodněný návrh, ke kterému přiložil relevantní přílohy, a který následně v souladu s § 60 odst. 3 zákona o státní službě projednal s náměstkem ministra vnitra pro státní službu. Takto projednaný návrh předložil žalované, která v rámci své působnosti rozhodla o odvolání stěžovatele ze služebního místa představeného. Ze zákona o státní službě nevyplývala povinnost žalované či ministra zemědělství tento návrh se stěžovatelem nejdříve projednat. Žalovaná rovněž nebyla povinna stěžovateli rozhodnutí doručit. Rozhodnutí o návrhu na stěžovatelovo odvolání bylo oznámeno tomu, kdo návrh podal (ministru zemědělství), a zveřejněno na oficiálních internetových stránkách žalované, kde jsou zveřejňována všechna její usnesení. Šlo do určité míry o přirozený důsledek toho, že návrh na stěžovatelovo odvolání podal právě ministr zemědělství, a z procesního hlediska tak žalovaná rozhodovala o jeho návrhu, nikoli o stěžovatelově návrhu. Na klasickém doručení rozhodnutí osobě, která jím byla dotčena, přitom soudy netrvaly ani ve věci odvolání člena Rady ERÚ (rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2021, č. j. 10 As 391/2020-65), ani v případě nejmenování profesoru prezidentem republiky (rozsudek NSS ze dne 2. 3. 2017, č. j. 7 As 242/2016-43). V těchto případech postačovalo, že rozhodnutí mělo být dotčené osobě nějakým způsobem oznámeno. V nyní posuzovaném případě bylo napadené rozhodnutí stěžovateli nesporně doručeno dne 1. 8. 2022 do jeho datové schránky. Nelze proto souhlasit s názorem stěžovatele, že žalovaná postupovala „zcela svévolně“.

[28] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku, že skutková podstata, z níž žalovaná v napadeném rozhodnutí vycházela, nemá oporu ve spisu, resp. je s ním v rozporu. Je pravdou, že na straně 8 (dole) a 9 (nahore) návrhu ministra zemědělství je uvedeno: „Z výše popsaných okolností vyplývá, že státní tajemník změnil požadavek na danou způsobilost bez projednání s jakoukoli příslušnou osobou velice rychle a s účelovým a nepřesným odůvodněním“. Z obsahu návrhu ministra zemědělství je však bezpochyby zřejmé, že důvodem podání návrhu na odvolání stěžovatele ze služebního místa státního tajemníka byla skutečnost, že stěžovatel dopisem ze dne 12. 5. 2022, č. j. MZE-30519/2022-11130, v rámci návrhu na změnu služebního předpisu požádal náměstka ministra vnitra pro státní službu u svého služebního místa o zmírnění požadavku způsobilosti seznamovat se s utajovanými informacemi ze stupně utajení „tajné“ na stupeň utajení „vyhrazené“ ve smyslu zákona o ochranně utajovaných informací, přičemž tento návrh podal bez projednání s ministrem zemědělství nebo bezpečnostním ředitelem (ani je o této skutečnosti neinformoval). Změnu tohoto požadavku pak fakticky provedl nejvyšší státní tajemník, tedy osoba odlišná od osoby stěžovatele. Byť lze souhlasit se stěžovatelem, že citovaná formulace je poněkud zavádějící, z kontextu návrhu ministra zemědělství je zřejmé, že žalovaná při svém rozhodování vycházela ze skutkového stavu, že stěžovatel toliko učinil návrh na změnu služebního předpisu.

[29] Pokud jde o nesouhlas stěžovatele s posouzením, zda vytýkané jednání bylo dostatečným důvodem pro jeho odvolání ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o státní službě,

Nejvyšší správní soud uvádí, že není sporu o tom, že stěžovatel učinil návrh na změnu služebního předpisu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 2/2019, kterým se stanoví obory státní služby a další požadavky pro služební místa státních tajemníků v ministerstvech a v Úřadu vlády České republiky. Rovněž je nesporné, že tento návrh předem neprojednal ani s ministrem zemědělství ani s bezpečnostním ředitelem. Tato změna byla ještě před stanoveným nabytím účinnosti předpisu (ke dni 1. 7. 2022) revokována služebním předpisem náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 2/2022 ze dne 28. 6. 2022, jímž byl u služebního místa státního tajemníka v Ministerstvu zemědělství požadavek způsobilosti seznamovat se s utajovanými informacemi stupně utajení „tajné“ i nadále zachován. K revokaci došlo na základě dopisu ministra zemědělství ze dne 27. 6. 2022, který jej odeslal neprodleně poté, co se o této změně dozvěděl. Městský soud se ztotožnil s názorem ministra zemědělství, že z § 71 odst. 3 a § 2 zákona o ochraně utajovaných informací vyplývá, že osobou odpovědnou za ochranu utajovaných informací na ministerstvu je ministr zemědělství, a bezpečnostní ředitel poté schvaluje přehled míst nebo funkcí, u nichž je vyžadován přístup k utajované informaci. S ohledem na skutečnost, že stěžovatel nebyl ve své funkci osobou odpovědnou za ochranu utajovaných informací ani nevedl přehled míst nebo funkcí, u nichž je vyžadován přístup k utajovaným informacím, pak městský soud dospěl k zcela logickému závěru, že stěžovatel nebyl oprávněn bez projednání s těmito odpovědnými osobami navrhnout změnu stupně utajení na jakémkoliv služebním místě a že tedy vědomě postupoval v rozporu se zákonem i s ustálenou praxí, se kterou byl seznámen. Nelze tak souhlasit se stěžovatelem, že městský soud vyložil předmětná ustanovení zákona o ochraně utajovaných informací svévolně, naopak jím provedený výklad respektuje smysl a účel této právní normy. Městský soud dále správně poukázal na to, že pro aplikaci § 60 odst. 3 zákona o státní službě postačí naplnění alespoň jednoho tam uvedeného předpokladu. V nyní posuzovaném případě žalovaná, resp. ministr zemědělství, i městský soud dospěly k důvodnému závěru, že stěžovatel zaviněným jednáním narušil důstojnost své funkce a ohrozil důvěru ve své nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování, čímž naplnil předpoklady pro aplikaci § 60 odst. 3 zákona o státní službě. V této souvislosti lze dodat, že jednání stěžovatele je nutné posuzovat se zřetelem k tomu, že stěžovatel byl v postavení garanta státní služby v ústředním orgánu státní správy a z tohoto titulu na něj byly kladeny vysoké nároky na jeho důstojnost, nestrannost, odborné a spravedlivé rozhodování, stejně jako na dodržování etických standardů.

[30] Námitka stěžovatele, že svým jednáním neohrozil bezpečnost utajovaných informací, je pak pro posouzení věci irelevantní, neboť stěžovateli nebylo kladeno za vinu, že ohrozil bezpečnost utajovaných informací, ale to, že při návrhu změny služebního předpisu, která se týkala požadavku na změnu stupně přístupu k utajovaným informacím, postupoval vědomě v rozporu se zákonem a s ustálenou praxí, se kterou byl seznámen. Rovněž související otázka motivu stěžovatele k tomuto jednání (zahájení řízení o zrušení platnosti veřejné listiny – osvědčení o způsobilosti seznamovat se s utajovanými informacemi stupně utajení „tajné“, nebo probíhající systematizace ministerstev) není podstatná pro závěr ohledně naplnění podmínek pro odvolání stěžovatele ze služebního místa státního tajemníka. S ohledem na uvedené nelze městskému soudu vytýkat, že se těmito dílčími námitkami podrobně nezabýval.

pokračování

[31] Pokud jde o neprovedení navržených důkazů (v replice ze dne 18. 9. 2023) městským soudem, pak Nejvyšší správní soud odkazuje na svůj rozsudek ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004-89, č. 618/2005 Sb. NSS, ve kterém uvedl, že: „Soud má bezesporu právo posoudit a rozhodnout, které z navržených důkazů provede a které nikoli, toto právo je však nezabavuje povinnosti odůvodnit, co jej vedlo k takovému závěru a z jakého důvodu považuje provedení důkazu za nadbytečné.“ Těto povinnosti v projednávané věci městský soud dostál, konstatoval-li v průběhu nařízeného jednání dne 20. 3. 2024, že další dokazování navrženými listinami provádět nebude, neboť listiny založené ve správním spise považuje za dostačující pro rozhodnutí ve věci.

[32] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[33] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. dubna 2025

David Hipšr  
předseda senátu