

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudce JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **Ing. F. Š.,** zastoupený Mgr. Liborem Rojarem, advokátem, se sídlem Veselská 710, 687 24 Uherský Ostroh, proti žalovanému: **náčelník Generálního štábu Armády České republiky,** se sídlem Vítězné náměstí 5, 160 01 Praha 6, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. srpna 2012, č. j. 27-3/2012-1304, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. listopadu 2015, č. j. 6 Ad 18/2012 - 42,

takto:

I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Rozhodnutím ze dne 19. června 2008, č. j. 40-232-3/2008-4614 (dále též „prvostupňové rozhodnutí"), propustil ředitel Ředitelství personální podpory žalobce ze služebního poměru vojáka z povolání k datu 30. září 2008 podle § 19 odst. 1 písm. e) zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že v důsledku organizačních změn bylo zrušeno systemizované místo, na něž byl žalobce zařazen (tj. náčelník operačního oddělení Krajského vojenského velitelství Zlín), a pro žalobce se nepodařilo nalézt v rezortu Ministerstva obrany jiné služební zařazení. Žalobce se proti uvedenému rozhodnutí odvolal. Jeho odvolání žalovaný dne 25. července 2008 pod č. j. 41-29/2008-4614 zamítl, avšak Městský soud

v Praze (dále též „městský soud“) dal žalobci za pravdu a rozsudkem ze dne 4. dubna 2012, č. j. 7 Ca 46/2009 - 79, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalovanému soud vytkl zejména skutečnost, že se nedostatečně zabýval srovnáním systemizovaného místa, které bylo zrušeno, s místem nově vytvořeným (tj. vedoucí operačního oddělení – zástupce ředitele Krajského vojenského velitelství Zlín), resp. že v odůvodnění neupřesnil požadavky a předpoklady na nové místo, které žalobce nesplnil a kvůli kterým na toto místo nebyl zařazen.

[2] Žalovaný poté o odvolání žalobce rozhodl znovu rozhodnutím ze dne 17. srpna 2012, č. j. 27-3/2012-1304. I toto rozhodnutí napadl žalobce správní žalobou, tentokrát však u Městského soudu v Praze neuspěl. Městský soud v rozsudku ze dne 30. listopadu 2015, č. j. 6 Ad 18/2012 - 42, shledal, že napadené rozhodnutí žalovaného je srozumitelné, přezkoumatelné, že žalovaný jím v dostatečné míře odstranil nedostatky prvostupňového rozhodnutí a že žalobce nebyl zkrácen na svých procesních právech tím, že podrobné odůvodnění svého propuštění seznal až z rozhodnutí žalovaného. Městský soud mimo jiné poukázal na to, že žalobce ani v podané žalobě neuvádí žádné konkrétní námitky proti závěrům žalovaného, ani netvrdí, že by požadované předpoklady pro výkon funkce na nově zřízeném systemizovaném místě splňoval.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Proti výše uvedenému rozsudku Městského soudu v Praze podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. V ní rozvádí pouze jedinou námitku spočívající v tom, že prvostupňové rozhodnutí, vydané ředitelem Ředitelství personální podpory, bylo zcela nepřezkoumatelné, čímž byla stěžovateli fakticky upřena jedna správní instance. To podle něj výrazně omezilo možnost jeho konkrétní a přesné procesní obrany v odvolacím řízení. Stěžovatel konkrétně poukazuje na to, že v prvostupňovém rozhodnutí není vůbec uvedeno, který orgán, kdy a jakou formou rozhodl o předmětné organizační změně, jaké důkazy byly pro vydání předmětného rozhodnutí shromážděny, jak byly tyto hodnoceny, které všechny relevantní skutečnosti byly podkladem pro vydání rozhodnutí, jakými úvahami byl služební orgán při rozhodování a hodnocení důkazů veden atd. V této souvislosti odkazuje na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. listopadu 2009, sp. zn. 30 Cdo 2478/2009, jehož závěry jsou podle něj aplikovatelné i ve správním soudnictví.

[4] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti omezil jen na stručné konstatování, že stěžovatel uplatňuje tytéž skutečnosti, s nimiž se již vypořádal městský soud, proto odkázal na svá dosavadní vyjádření k věci. Jelikož vyjádření žalovaného nepřineslo žádné nové skutečnosti ani argumenty, nezasílal je Nejvyšší správní soud na vědomí stěžovateli k případné replice.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[6] Na úvod považuje Nejvyšší správní soud za vhodné uvést, že ani Listina základních práv a svobod, ani Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod negarantují základní právo na dvoustupňové rozhodování ve správním řízení [srov. k tomu nález sp. zn. II. ÚS 623/02 ze dne 19. října 2004 (N 149/35 SbNU 83)]. Nejvyšší správní soud proto v souvislosti s možností změny prvostupňového rozhodnutí odvolacím orgánem již v minulosti konstatoval, že „*odvolací řízení ... tvoří s řízením prvoinstančním jeden procesní celek. V tomto ohledu se hovoří o zásadě jednotnosti správního řízení a postup žalovaného odvolacího orgánu lze tedy akceptovat, aniž by přitom byla dotčena zásada dvoustupňovosti (dvojinstančnosti), jak tvrdí stěžovatel. Primárním účelem této zásady je totiž zaručení tzv. devolutivního a suspenzivního účinku, tedy toho, aby věc byla přezkoumána správním orgánem vyššího stupně a aby byla odložena realizace obsahu výroku napadeného rozhodnutí*“ [rozsudek ze dne 26. března 2008, č. j. 9 As 64/2007 - 98, který byl sice zrušen nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1534/08 ze dne 17. 12. 2008 (N 225/51 SbNU 807), avšak z jiných důvodů]. Přesto však lze dát stěžovateli za pravdu, že tam, kde právní řád zakotvuje možnost podat opravný prostředek, je třeba dbát na to, aby vady rozhodování na prvním stupni nenabyly takové závažnosti, že by danou procesní úpravu fakticky eliminovaly, jelikož by účastníkovi zřízení znemožňovaly odvolání podat, příp. formulovat smysluplné odvolací námitky.

[7] Česká právní úprava správního řízení na výše vytyčenou zásadu pamatuje. Zákon o vojácích z povolání sice obsahuje pouze dílčí právní úpravu odvolacího řízení (v části deváté, hlavě III), ve zbytku se nicméně subsidiárně použije obecný právní předpis – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a to na základě svého § 180 odst. 1 (nejsou-li jeho konkrétní ustanovení z použití výslovně vyloučena ustanovením § 144 zákona o vojácích z povolání). Je proto možno vyjít z § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, kde je výslovně zakotvena možnost odvolacího správního orgánu, aby změnil pouze odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, je-li toho třeba k odstranění vad tohoto odůvodnění. Podle citovaného ustanovení jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, pak (zvýraznění doplněno) „*napadené rozhodnutí nebo jeho část změní; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změní odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.*“

[8] Se stěžovatelem je tak nutno souhlasit v tom směru, že pokud by odůvodnění prvostupňového rozhodnutí bylo natolik kusé, že by z něj jeho důvody nebyly seznatelné a prakticky veškeré relevantní skutečnosti by vyplývaly až z rozhodnutí žalovaného, pak by tím mohlo být porušeno právo stěžovatele bránit se proti prvostupňovému rozhodnutí odvoláním, jež vyplývá ze správního řádu. Tato myšlenka není nová. Nejvyšší správní soud již podobnou úvahu vyslovil v rozsudku ze dne 27. února 2013, č. j. 6 Ads 134/2012 - 47, kde posuzoval skutkově podobný případ. Z citovaného rozsudku vyplývá, že nedostatky odůvodnění rozhodnutí nelze odstranit v odvolacím řízení tehdy, jsou-li natolik rozsáhlé, že by odvolací správní orgán vůbec nemohl hodnotit zákonnost

nebo správnost napadeného rozhodnutí, zejména je-li prvostupňové rozhodnutí nepřezkoumatelné, resp. odůvodnění rozhodnutí zcela absentuje.

[9] Stejně jako ve výše citovaném rozsudku, i v nyní posuzovaném případě musí nicméně Nejvyšší správní soud konstatovat, že neshledal nedostatky prvostupňového rozhodnutí natolik závažnými, že by dané rozhodnutí bylo možno označit za nepřezkoumatelné, a tudíž by byla vyloučena jeho změna v odvolacím řízení. Jakkoliv je odůvodnění prvostupňového rozhodnutí velmi stručné, jasně z něj vyplývá, že důvodem k propuštění stěžovatele ze služebního poměru byl fakt, že v důsledku organizačních změn bylo zrušeno systemizované místo, na něž byl stěžovatel zařazen, a pro stěžovatele se zároveň nepodařilo nalézt v rezortu Ministerstva obrany jiné služební zařazení. Důvody pro učiněné rozhodnutí jsou z něj tedy seznatelné alespoň v základních obrysech a stěžovatel měl možnost s nimi v podaném odvolání polemizovat. To ostatně také učinil, neboť tvrdil, že systemizované místo, na něž byl zařazen, fakticky zrušeno nebylo. Žalovaný sice ve svém odvolacím rozhodnutí odůvodnění prvostupňového rozhodnutí podstatným způsobem rozvedl, nedoplnil však žádné nové, stěžovateli dříve neznámé důvody pro jeho propuštění. Z rozhodnutí žalovaného vyplývá, že mezi pozicí, na niž byl zařazen stěžovatel, a pozicí namísto ní nově zřízenou jsou nepominutelné rozdíly v náplni práce (zejména jde nově o zastupování ředitele Krajského vojenského velitelství Zlín a výcvik vojáků v záloze v poli), a z toho pak vyplývají vyšší nároky na uchazeče, z nichž některé (zejména zdravotní a odborné) stěžovatel nesplňoval. Dále žalovaný zmínil, že stěžovatel odmítl nabízené zařazení na systemizované místo „vedoucí oddělení podpory“ u Krajského vojenského velitelství Zlín se stejným platovým zařazením jako na dosud zastávané funkci, přičemž pro tuto pozici splňoval stanovené předpoklady. Jiné odpovídající umístění se pro stěžovatele nalézt nepodařilo.

[10] Za těchto okolností by podle Nejvyššího správního soudu nebylo na místě striktně vyžadovat na žalovaném, aby rozhodnutí zrušil a věc vrátil prvostupňovému orgánu k novému řízení podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu. Stěžovatel zjevně byl schopen formulovat své výtky vůči prvostupňovému rozhodnutí a odpověď na ně nevyžadovala podstatné doplnění podkladů či zjišťování nových skutečností v odvolacím řízení. Stěžovatel tak nebyl na svém právu podat odvolání zkrácen, jak tvrdí. Ostatně Nejvyšší správní soud shodně s městským soudem konstatuje, že stěžovatel nevyužil ani při podání správní žaloby příležitost formulovat konkrétní věcné výhrady vůči důvodům svého propuštění a omezil se jen na námitky procesní povahy.

[11] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že městský soud zhodnotil věc správně. Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

IV. Náklady řízení

[12] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona.

pokračování

Žalovaný měl ve věci úspěch, podle obsahu spisu mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 26. února 2016

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu