

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudce JUDr. Ivo Pospíšila a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **Mgr. M. K.**, zastoupen doc. JUDr. Martinem Kopeckým, CSc., advokátem se sídlem Revoluční 24, Praha 1, proti žalovanému: **státní tajemník Ministerstva práce a sociálních věcí,** se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 1. 2020, č. j. 6 A 42/2018 – 74,

takto:

I. Výrok I. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 1. 2020, č. j. 6 A 42/2018 – 74 **se zrušuje.**

II. Žaloba, aby soud určil, že zásah žalovaného spočívající v tom, že žalovaný po rozhodnutí ze dne 22. 12. 2017, č. j. MPSV-2017/264648-111/SZ/SLP, o odvolání žalobce ze služebního místa představeného – náměstka pro řízení sekce ekonomiky a evropských fondů, s účinností od 1. 1. 2018 nepřevedl žalobce na jiné vhodné služební místo, byl nezákonný, **se odmítá.**

III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů soudního řízení.

IV. Žalobci **se vrací** zaplacené soudní poplatky za žalobu a za kasační stížnost ve výši **7.000** Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupce žalobce doc. JUDr. Martina Kopeckého, CSc., advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal žalobou ochrany před nezákonným zásahem ze strany žalovaného. Toho se měl žalovaný dopustit tím, že jej po vydání rozhodnutí ze dne 22. 12. 2017, č. j. MPSV-2017/264648-111/SZ/SLP, o odvolání z místa představeného – náměstka pro řízení sekce ekonomiky a evropských fondů, nepřevedl na jiné vhodné služební místo podle § 61 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „zákon o státní službě“). Místo toho vydal žalovaný ve stejný den rozhodnutí č. j. MPSV-2017/264663-111/SZ/SLP, kterým zařadil žalobce podle § 62 odst. 1 zákona o státní službě mimo výkon služby z organizačních důvodů.

[2] Žalobce se žalobou u městského soudu domáhal vyslovení nezákonnosti postupu žalovaného, který měl spočívat v nepřevedení na jiné vhodné služební místo, požadoval uložení zákazu pokračování v tomto zásahu a uložení povinnosti převést žalobce na jiné vhodné služební místo. Městský soud při ústním jednání poučil žalobce ohledně možného odlišného posouzení věci jako nečinnosti, proti které přísluší jiný žalobní typ. Žalobce však setrval na svém původním návrhu.

[3] Městský soud napadeným rozsudkem návrh na prohlášení nezákonnosti zamítl (výrok I.) a v části, ve které se žalobce domáhal zákazu nezákonného zasahování, zákazu porušování žalobcova práva na rovný přístup k výkonu veřejné funkce a uložení povinnosti zařadit žalobce na vhodné služební místo, řízení zastavil (výrok II.). Žalobce totiž v tomto rozsahu vzal žalobu dne 6. 1. 2020 zpět z důvodu ukončení služebního poměru u žalovaného ke dni 28. 8. 2018.

[4] Městský soud zkoumal naplnění podmínek přípustnosti zásahové žaloby (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2014, č. j. 2 As 127/2014 – 32), přičemž dovodil, že nevydání rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) nemůže být zásahem podle § 82 s. ř. s.

[5] Kromě toho jako *orbiter dictum* městský soud uvedl, že úspěšná by nebyla ani žaloba na ochranu proti nečinnosti. Vydání rozhodnutí o zařazení mimo službu je totiž zároveň fakticky negativním rozhodnutím o převedení na jiné služební místo. Žalovaný by tak mohl být nečinný pouze v případě, že by nevydal ani jedno z uvedených rozhodnutí. Závěrem městský soud poznamenal, že žalobce měl proti rozhodnutím žalovaného brojit odvoláním a případně žalobou proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[6] Vedle podání zásahové žaloby se žalobce bránil proti oběma výše uvedeným rozhodnutím žalovaného i odvoláním. Náměstek ministra vnitra pro státní službu, jako odvolací orgán, rozhodnutí o odvolání z místa představeného potvrdil a rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Závěr o neexistenci jiného vhodného služebního místa totiž neměl ve spisovém materiálu oporu. Žalobci byl následně doplacen rozdíl, který vznikl snížením platu od předběžné vykonatelnosti rozhodnutí o postavení mimo službu (§ 106 odst. 3 zákona o státní službě). Žalovaný současně vedl s žalobcem jednání o převedení na jiné služební místo, a to až do té doby, než žalobce z vlastní iniciativy služební poměr k 28. 8. 2018 ukončil.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[8] Stěžovatel zpochybnil právní hodnocení městského soudu, podle něhož nepřevedení na jiné služební místo není zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Argumentuje tím, že neprobíhalo jakékoliv řízení, ve kterém by mohlo být vydáno rozhodnutí ve věci, a proto nemohl využít jiného žalobního typu. Nezákonný zásah tak dle jeho názoru může spočívat i v nevydání rozhodnutí, pokud se nevede řízení, ve kterém by mohlo být vydáno. Vedle toho je možné se domáhat deklarace nezákonnosti pouze v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem.

[9] Dalším důvodem kasační stížnosti je nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů. Městský soud totiž na jednu stranu založil rozsudek na závěru, že zásahová žaloba je nepřípustná, ale na druhou stranu ji věcně posoudil a žalobu (meritorně) zamítl, nikoliv odmítl z procesních důvodů.

[10] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že městský soud svůj závěr přesvědčivě odůvodnil, a navrhnul zamítnutí kasační stížnosti v celém rozsahu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, a proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[12] Po posouzení obsahu kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se v souladu se svou judikaturou (srov. např. rozsudky ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 – 58, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, či ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014 – 85) nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Pokud by taková námitka byla důvodná, zrušil by kasační soud napadený rozsudek bez dalšího.

[14] Stěžovatel uvádí, že napadený rozsudek je nesrozumitelný a neobsahuje dostatek důvodů. Městský soud totiž shledal, že žalobce měl možnost se proti zásahu do svých práv bránit odvoláním a případně žalobou proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. Na druhou stranu věc přezkoumal meritorně a žalobu zamítl (§ 87 odst. 3 s. ř. s.), nikoliv odmítl [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Stěžovatel tedy ve skutečnosti namítá nikoli nepřezkoumatelnost, ale jinou vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [kasační důvod rovněž dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud se proto zabýval takto konstruovanou námitkou, kterou shledal důvodnou.

[15] Rozhodnutí o zařazení mimo službu nebo o převedení na jiné služební místo se vydává v řízení ve věcech služby [§ 159 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 44 písm. h) a i) zákona o státní službě]. V tomto řízení se podle § 160 zákona o státní službě užije zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Proti prvostupňovému rozhodnutí je přípustné odvolání [§ 81 správního řádu ve spojení s § 168 zákona o státní službě].

Skutkový a právní stav se v odvolacím řízení posuzuje ke dni vydání odvolacího rozhodnutí (rozsudek ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 165/2018 - 40).

[16] Služební orgán je povinen převést státního zaměstnance v řízení ve věcech služby na jiné vhodné služební místo, pokud nemůže vykonávat službu na současném služebním místě mj. proto, že bylo zrušeno v důsledku změny systemizace [§ 61 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě]. Pokud státní zaměstnanec nemůže být takto převeden, protože vhodné místo neexistuje, je zařazen mimo výkon služby podle § 62 odst. 1 zákona o státní službě. Státní zaměstnanec zařazený mimo výkon služby pro neexistenci vhodného služebního místa je po odpadnutí překážky (tj. nalezení vhodného služebního místa) převeden na toto služební místo v řízení ve věcech služby zahájeném z úřední povinnosti [srov. čl. 61 odst. 1 metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 1/2016, kterým se stanoví podrobnosti ke změnám služebního poměru (účinného v době vydání výše uvedených rozhodnutí žalovaného) nebo obdobně čl. 69 odst. 1 metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 2/2019, kterým se stanoví podrobnosti ke změnám služebního poměru (účinného nyní)].

[17] Z nastíněných východisek vyplývá, že rozhodnutí o převedení na jiné služební místo a rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby představují dvě možná ukončení řízení ve věcech služby, která se vzájemně vylučují a není možné je vydat obě v tomtéž řízení (dochází ke konzumaci). Pokud nastanou skutečnosti předpokládané § 61 odst. 1 zákona o státní službě, je služební orgán primárně povinen převést státního zaměstnance na jiné vhodné služební místo. Až pokud takové místo není k dispozici, vydá rozhodnutí o zařazení mimo službu (obdobně srov. odst. 19 napadeného rozsudku). Nesouhlasí-li státní zaměstnanec s výsledkem řízení ve věcech služby, má právo podat odvolání a domáhat se zrušení nebo změny prvoinstančního rozhodnutí. Podáním odvolání se pokračuje v řízení ve věcech služby, přičemž při rozhodování je odvolací orgán vázán skutkovým a právním stavem ke dni svého rozhodnutí.

[18] Lze tak uzavřít, že v okamžiku podání žaloby stále probíhalo řízení ve věci. Stěžovatel se v odvolání domáhal převedení na jiné služební místo namísto zařazení mimo službu z důvodu, že vhodná služební místa existovala již v době vydání prvoinstančního rozhodnutí. Jak vyplývá ze shora uvedeného, odvolací orgán odvolání stěžovatele vyhověl, prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V takovém případě je žalovaný povinen v řízení pokračovat a ukončit jej vydáním rozhodnutí v souladu se zákonem o státní službě a správním řádem. Pokud by tak neučinil, bylo by namístě využít žalobu na ochranu proti nečinnosti dle § 79 s. ř. s. Měl-li proto stěžovatel za to, že žalovaný je v pokračujícím řízení nečinný, měl možnost se bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti žalovaného, jak správně uvedl městský soud.

[19] V obecné rovině pak lze přisvědčit městskému soudu i v tom, že zaměstnanec má možnost bránit se proti rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby, resp. odvolacího orgánu, žalobou proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s.

[20] S ohledem na to, že zásahová žaloba má oproti ostatním žalobním typům subsidiární povahu (viz body 41 a 42 rozsudku rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, nebo Kühn, Zdeněk, Kocourek, Tomáš a kol. *Soudní řád správní.*

Komentář. Praha: Wolters Kluwer 2019, str. 721), je stěžovatelova žaloba nepřípustná ve smyslu § 85 s. ř. s.

[21] Stěžovateli je proto třeba dát za pravdu, že městský soud se dopustil procesního pochybení. Dospěl ke správnému závěru, že stěžovatel měl možnost domáhat se ochrany svých práv jiným žalobním typem, přičemž stěžovatele o tom v průběhu řízení náležitě poučil (bod 50 nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18). V takovém případě měl však městský soud žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 85 s. ř. s.

[22] Protože městský soud žalobu věcně projednal, založil tím jinou vadu řízení mající za následek nezákonnost napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud tedy podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil výrok I. napadeného rozsudku, a jelikož již v řízení před městským soudem existovaly důvody pro odmítnutí žaloby v části, v níž se stěžovatel domáhal deklarace nezákonnosti tvrzeného zásahu, Nejvyšší správní soud zároveň v této části žalobu sám podle § 110 odst. 1 ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) a § 85 s. ř. s. odmítl.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů částečně kasační stížnosti vyhověl, zrušil I. výrok napadeného rozsudku a žalobu stěžovatele v této části odmítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[24] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. platí, že zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a rozhodl-li současně o odmítnutí návrhu, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu. Nejvyšší správní soud tedy rozhodl o nákladech řízení podle § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Jelikož byla žaloba částečně odmítnuta a řízení z části zastaveno, nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

[25] Vzhledem k tomu, že žaloba byla odmítnuta, vrací se žalobci podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích (dále jen „zákon o soudních poplatcích“), zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 2.000 Kč a za podání kasační stížnosti ve výši 5.000 Kč. Citované zákonné ustanovení sice podmiňuje vrácení soudního poplatku odmítnutím návrhu před prvním jednáním, respektive ve smyslu § 10 odst. 5 zákona o soudních poplatcích před vydáním rozhodnutí ve věci samé, tato ustanovení je však třeba aplikovat analogicky i na situaci, kdy rozhodnutí ve věci samé bylo kasačním soudem zrušeno (srov. rozsudek ze dne 8. 10. 2014 č. j. Ars 5/2014 - 28, bod 35, či rozsudky ze dne 2. 11. 2016 č. j. 6 Azs 199/2016 - 35, bod 28, a ze dne 5. 3. 2015 č. j. 6 Afs 3/2015 - 29, bod 14, a nedávné rozsudky č. j. Ars 6/2018 - 28 z 23. 4. 2019 a č. j. Ars 7/2018 - 29 z 21. 2. 2019). Zaplacený soudní poplatek bude žalobci vrácen z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 10a zákona o soudních poplatcích) k rukám jeho zástupce, doc. JUDr. Martina Kopeckého, CSc.

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

V Brně dne 11. června 2020

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu