



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně zpravodajky Mgr. Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **Mgr. L. T. K.**, proti žalovanému: **náměstek ministra vnitra pro státní službu**, sídlem Jindřišská 34, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 11. 2017, č. j. MV-113857-10/OSK-2017, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 9. 2020, č. j. 5 Ad 2/2018 - 93,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost žalobkyně **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně byla v roce 2015 jmenována na služební místo představeného – se služebním označením vrchní ministerský rada – náměstek pro majetkové a mezinárodní věci v Ministerstvu zdravotnictví (se zařazením do 16. platové třídy) s výkonem služby v oborech Hospodaření s majetkem státu a jeho privatizace, Finanční a ekonomická spolupráce se zahraničím, Zahraniční vztahy a služba a Veřejné investování a zadávání veřejných zakázek, se služebním působištěm v Praze. S ohledem na novou vnitřní systemizaci pro rok 2017, v důsledku které byla na Ministerstvu zdravotnictví zrušena celá sekce majetkových a mezinárodních věcí, byla žalobkyně dle § 60 odst. 1 písm. a) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění účinném do 28. 2. 2019, odvolána ze služebního místa představeného.

[2] Státní tajemník v Ministerstvu zdravotnictví (dále též „služební orgán“) rozhodnutím ze dne 14. 8. 2017, č. j. MZDR 37900/2017-1/ST, převedl žalobkyni dle § 61 odst. 1 písm. b) zákona o státní službě na služební místo vrchního ministerského rady v Ministerstvu zdravotnictví, s výkonem služby v oddělení legislativy zdravotních služeb a přímo řízených organizací (LEG/2), odboru legislativním, oboru služby: Legislativa a právní činnosti, se služebním působištěm v Praze, zařadil žalobkyni do 15. platové třídy, 12. platového stupně a určil jí měsíční plat ve výši 54 140 Kč (skládající se z platového tarifu ve výši 45 140 Kč a osobního příplatku ve výši 9 000 Kč). Služební orgán opakovaně zjišťoval, jaká volná služební místa, jež by pro převedení žalobkyně přicházela v úvahu, byla aktuálně k dispozici, a to nejprve na Ministerstvu zdravotnictví. Dále provedl lustraci elektronické evidence obsazovaných služebních míst v informačním systému o státní službě (ISoSS) a přímo oslovil také jiné služební úřady. K návrhu žalobkyně se obrátil také na služební úřady se sídlem v Brně. Služební orgán poté provedl hodnocení služebních míst z pohledu vhodnosti. Konstatoval, že přímé převedení žalobkyně na neobsazená služební místa, na která již byla vyhlášena výběrová řízení, není možné s ohledem na transparentnost výběrových řízení, jakož i předvídatelnost a právní jistotu žadatelů, kteří se jich účastní. Dospěl k závěru, že shora specifikované služební místo je pro žalobkyni vhodné, jelikož 15. platová třída představuje pro žalobkyni nejmenší možný platový pokles, jedná se o službu ve služebním poměru na dobu neurčitou s místem výkonu v Praze a žalobkyně splňuje požadavek odborného vysokoškolského právníckého vzdělání. Ani z hlediska zdravotní způsobilosti nevykazuje druh práce podstatnou změnu od předchozí vykonávané služby. Dále uvedl, že žalobkyně vykonávala na předchozím služebním místě službu i v průřezových činnostech - její sekce připravovala věcné záměry zákonů, návrhy paragrafového znění zákonů a návrhy podzákoných norem. Fakticky tedy žalobkyně vykonávala činnosti, které na Ministerstvu zdravotnictví mj. zajišťuje oddělení legislativy zdravotních služeb a přímo řízených organizací. Činnosti vykonávané na novém služebním místě mají i mezinárodní přesah, což rovněž odpovídá dosavadní praxi žalobkyně. Vzhledem k charakteru daných oborů a výkonu dosavadní práce služební orgán konstatoval, že právní a legislativní znalosti žalobkyně, které za svou dosavadní profesní kariéru získala, představují jeden z klíčových společných znaků s oborem Legislativa a právní činnost.

[3] Odvolání žalobkyně směřující proti tomuto rozhodnutí žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl a prvostupňové rozhodnutí služebního orgánu potvrdil. Postup služebního orgánu při vyhledávání volných služebních míst shledal dostatečným, k vyhledání vhodného volného služebního místa byly využity všechny dostupné prostředky a služební orgán provedl zjišťování v rozsahu, který mu umožnil vhodné služební místo nalézt. Žalovaný upozornil, že pokud jde o převedení do jiného služebního úřadu, je nutný souhlas tohoto služebního úřadu, který nelze vynuocovat. Služební orgán nemůže rozhodnout o převedení bez tohoto souhlasu. Dle žalovaného prvostupňový služební orgán postupoval v souladu se zákonem o státní službě, žalobkyně byla v průběhu řízení seznámena s podklady pro rozhodnutí, a postup služebního orgánu tedy nelze hodnotit jako nepředvídatelný. Služební orgán rovněž náležitě vyhodnotil jednotlivá hlediska vhodnosti služebního místa a své úvahy řádně odůvodnil. Pokud patřila k náplni předchozího služebního místa žalobkyně také legislativní činnost a činnost související s členstvím České republiky v Evropské unii v působnosti Ministerstva zdravotnictví, včetně koordinace činností ve svěřené oblasti, jednalo se o činnosti, které jsou vykonávány také na služebním místě v oddělení legislativy. Dle žalovaného nelze vhodnost zaměňovat s rovnocenností. Rovnocenné by bylo pouze takové služební místo, které by se s původním místem shodovalo ve všech bodech, což by ovšem převedení státních zaměstnanců komplikovalo a ve výsledku činilo postup podle § 61 zákona o státní službě nerealizovatelným.

[4] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Městský soud přisvědčil žalovanému, že služební orgán

pokračování

není povinen vyhledat všechna volná služební místa ve státní správě, jak požaduje žalobkyně, ale pouze takový počet volných míst, mezi nimiž bude schopen najít pro žalobkyni vhodné služební místo. Pokud takové místo nalezne, není již povinen podnikat další zjišťování, neboť takový postup by odporoval zásadě procesní ekonomie. Městský soud měl za to, že skutkový stav byl zjištěn v potřebném rozsahu, dle jeho názoru byla v daném případě naplněna zásada materiální pravdy. Ve shodě s žalovaným připomněl, že převedení žalobkyně na volné služební místo u jiného služebního úřadu není možné bez jeho souhlasu, který nelze vynucovat. Služební orgán nemůže nijak ovlivnit, zda jiný služební orgán bude s převedením státního zaměstnance na volné služební místo souhlasit, tím spíše jej nelze nutit, aby rušil výběrová řízení, která na dané služební místo v době předcházející vzniku okolností předvídaných v § 61 zákona o státní službě vyhlásil. Městský soud se tak ztotožnil se závěrem služebních orgánů, že vyhlášení výběrového řízení představuje překážku pro přímé převedení žalobkyně na takové služební místo, a to z hlediska právní jistoty a nediskriminace uchazečů a transparentnosti vyhlášených výběrových řízení. V této souvislosti nadto poukázal na skutečnost, že žalobkyně zůstala po celou dobu hledání volného vhodného služebního místa pasivní a do rozhodnutí o převedení se do žádného výběrového řízení nepřihlásila, ač tak učinit mohla. Dle městského soudu se žalobkyně rovněž mýlí v tom, že vybrané služební místo musí být rovnocenné. V tomto ohledu městský soud přisvědčil závěrům služebních orgánů, které řádně a podrobně vysvětlily důvody, na základě kterých vybrané služební místo odpovídá kvalifikaci, schopnostem a nabytým zkušenostem žalobkyně, jakož i to, z jakých důvodů se náplň pracovní činnosti podstatně blíží té, kterou žalobkyně vykonávala na předchozím služebním místě. Ani skutečnost, že v důsledku převedení došlo k poklesu finančního ohodnocení žalobkyně, neznamená dle městského soudu, že je toto místo pro žalobkyni nevhodné. Námitkami, které žalobkyně uplatnila v podáních ze dne 20. 12. 2018 a ze dne 5. 11. 2019, se městský soud nezabýval s odůvodněním, že byly uplatněny opožděně až po uplynutí lhůty k podání žaloby [§ 71 odst. 2 věta druhá zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř.“)].

II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a replika žalobkyně

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Poukázala na nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, v němž se dle jejího názoru městský soud nezabýval výkladem neurčitého právního pojmu vhodnost služebního místa a správně jej neaplikoval na zjištěný skutkový stav. Dle stěžovatelky městský soud pouze převzal argumentaci žalovaného, aniž by podal vlastní výklad sporné právní otázky. Stěžovatelka rovněž nesouhlasila s tím, že byla ohledně zjišťování vhodných volných služebních míst naplněna zásada materiální pravdy. Připustila, že není možné hledat vhodné místo v rámci celé státní správy. Státní správa však disponuje informačním systémem o státní službě (ISoSS), který by měl být nastaven tak, aby do něj bylo možné zadat parametry hledaného místa, které by systém dokázal vygenerovat. Volná místa jednotlivých služebních úřadů se ovšem v informačním systému objevují až v okamžiku, kdy je na ně vypsáno výběrové řízení. Pokud služební orgán řešil vyhledávání vhodného místa faktickým obesíláním dalších služebních úřadů, některé z nich na dotazy nereagovaly vůbec, ačkoli jim ze zákona o státní službě plyne povinnost vzájemně spolupracovat. V této souvislosti se dle stěžovatelky nabízí otázka, proč jednotlivé orgány nereagují ani na autoritu, jakou je služební orgán či žalovaný, a zda tato oblast nevytváří prostor pro účelové jednání, či dokonce záměrné zatajování „zajímavých“ služebních míst.

[6] Stěžovatelka souhlasila se závěrem městského soudu do té míry, že k převedení na jiný služební úřad je nutný souhlas tohoto úřadu. Domnívala se však, že případný nesouhlas nelze vyjádřit bez jakéhokoli zdůvodnění (k němu by úřad mohl být dle stěžovatelky donucen prostřednictvím zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím). Stěžovatelka byla

taktéž přesvědčena, že nesplňovala předpoklady k tomu, aby se mohla sama hlásit do výběrových řízení. Městský soud se touto otázkou nezabýval v závislosti na odlišném postavení stávajících úředníků a osob, které teprve mají zájem do služby vstoupit.

[7] Stěžovatelka namítala také nevhodnost a nepřiměřenost vybraného služebního místa, na které byla převedena, zejména s ohledem na její dlouholetou odbornou a manažerskou praxi, jakož i předchozí pracovní výsledky, schopnosti a platové ohodnocení. Převedení úředníka z pozice náměstka ministra na řadového referenta začátečníka (nadto proti jeho vůli) pokládala za degradaci, ponížení a zbavení osobních a jiných ústavně zaručených práv a svobod. Městský soud dle jejího názoru nevysvětlil pojmy přiměřenost a vhodnost, dopustil se libovůle při výkladu činností a jejich náplně v rámci platové třídy, včetně jednotlivých oborů, nevycházel z relevantních právních předpisů a nezohlednil ani právní předpisy, které jsou se zákonem o státní službě provázány, včetně mezinárodních závazků, jimiž je Česká republika vázána. Ačkoli stěžovatelka v předchozím řízení namítala, že ve výsledku byla podrobena nuceným pracím, a v tomto ohledu poukazovala na právo na svobodnou volbu povolání, městský soud se otázkou převedení na jiné služební místo v kontextu ústavně zaručených práv vůbec nezabýval.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na obsah odůvodnění rozhodnutí o odvolání a spisový materiál a v plném rozsahu se ztotožnil se závěry městského soudu. Měl za to, že i kdyby informační systém o státní službě (ISoSS) skutečně neobsahoval veškerá volná místa, vyvinul služební orgán maximální možné úsilí ke zjištění stavu věci bez důvodných pochybností tím, že zaslal písemné dotazy na volná služební místa také přímo jednotlivým služebním úřadům. Žalovaný nesouhlasil s názorem stěžovatelky, že se v případě místa, na které byla převedena, jedná o místo řadového referenta. Vybrané služební místo je systemizováno v 15. platové třídě, jež je druhou nejvyšší možnou platovou třídou, kterou může být služební místo klasifikováno.

[9] Stěžovatelka reagovala na vyjádření žalovaného podáním repliky, v níž setrvala na námitkách obsažených v kasační stížnosti. Postup služebního orgánu, který zasílá množství dotazů na volná služební místa, dle jejího názoru neodráží faktický stav, vytváří slovy stěžovatelky „umělou mlhu“ o stovkách služebních míst a navozuje dojem velkého snažení služebního orgánu. Stěžovatelka se domnívá, že v případě úředníka, který systemizací přišel o dosavadní pozici, nic nebránilo služebnímu orgánu převést jej na pozici představeného i bez výběrového řízení. Služební orgán však postupuje při rozhodování, zda vypíše na jednotlivá služební místa výběrová řízení, účelově, čímž dochází k nerovnému zacházení. Stěžovatelka se služebním orgánem komunikovala ohledně zrušení již probíhajících výběrových řízení, její argumentace však byla odmítnuta. Stěžovatelka se domnívá, že by na danou situaci měl být aplikován zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce. Opětovně se vyjádřila také k platovému zařazení a porušení práv garantovaných Listinou základních práv a svobod.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu, neboť pouze v případě přezkoumatelného soudního rozhodnutí lze posuzovat důvodnost uplatněných námitek. Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004,

pokračování

č. j. 4 As 5/2003 - 52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jak v této souvislosti vyslovil Ústavní soud již v nálezu ze dne 12. 2. 2009 sp. zn. III. ÚS 989/08, „*není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém*“ (viz též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43, nebo ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 153/2014 - 108). Nejvyšší správní soud zároveň připomíná, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatelky o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která Nejvyššímu správnímu soudu znemožňuje napadené rozhodnutí věcně přezkoumat (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 As 69/2016 - 24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017 - 35).

[12] Stěžovatelka pokládá napadený rozsudek za nepřezkoumatelný z důvodu, že se v něm městský soud nezabýval výkladem pojmu vhodnosti služebního místa a správně jej neaplikoval na daný případ. Městský soud se však výkladem pojmu vhodnosti zabýval v bodě 37 odůvodnění, kde uvedl, že relevantními kritérii, která je nutno hodnotit, jsou zejména kritéria vyjmenovaná v čl. 55 odst. 2 metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 1/2016, kterým se stanoví podrobnosti ke změnám služebního poměru a který slouží ke sjednocení správní praxe (zde městský soud odkázal na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 2. 2017, č. j. 15 Ad 4/2016 - 65, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 - 185, č. 2397/2011 Sb. NSS). Služební orgány by tak podle tohoto pokynu měly dle městského soudu při rozhodování o převedení na jiné služební místo postupovat, v opačném případě by jednaly v rozporu se zákazem libovůle a zásadou rovného zacházení. Městský soud pokračoval, že metodický pokyn řadí mezi kritéria: zdravotní hledisko a zdravotní způsobilost, požadované vzdělání a kvalifikaci, schopnosti státního zaměstnance a jeho dosavadní zkušenosti, obory služby, služební úřad (stejný nebo jiný), služební působiště, resp. místo výkonu služby, zařazení do platové třídy a přístup státního zaměstnance k převedení. Dle městského soudu by tak měl služební orgán nejprve posoudit, zda je k dispozici vhodné volné služební místo v rámci téhož služebního úřadu, a pokud takové místo není, zda je k dispozici v jiném služebním úřadu. V bodě 51 odůvodnění rozsudku, kde městský soud reagoval na námitku stěžovatelky, že služební místo k převedení musí být rovnocenné, pak doplnil, že vhodnost bez dalšího neznamená, že nové služební místo přesně odpovídá místu předchozímu, ale postačuje, pokud se k němu dostatečně blíží.

[13] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nezpůsobuje ani to, že v něm soud pro stručnost odkáže na část odůvodnění rozhodnutí žalovaného, s nímž se ztotožnil. Nejvyšší správní soud již mnohokrát judikoval, že v zásadě není pochybením, pokud soud (ztotožní-li se s hodnocením správního orgánu) na jeho odůvodnění odkáže se souhlasným dovětkem. Účelem soudního přezkumu totiž není opakovat již jednou vyřčené (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130, č. 1350/2007 Sb. NSS). V souzené věci je z odůvodnění napadeného rozsudku zřejmé, že namítanou nepřezkoumatelností netrpí, a proto Nejvyšší správní soud mohl přistoupit k jeho věcnému přezkumu.

[14] Stěžovatelka v kasační stížnosti nesouhlasila se závěrem městského soudu, že byl v předchozím řízení náležitě zjištěn skutkový stav věci a že nebyla porušena zásada materiální pravdy zakotvená v § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem připomíná, že podle tohoto ustanovení správního řádu *nevyplyvá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2. Za zjišťování skutkového stavu je odpovědný správní orgán, který podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 61/2012 - 15). V rozsudku

ze dne 13. 8. 2008, č. j. 1 Azs 59/2008 - 53, Nejvyšší správní soud v této souvislosti uvedl, že „*aplikace zásady materiální pravdy zakotvené v § 3 správního řádu, podle něhož správní orgán postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, je pochopitelně limitována určením rozsahu, v němž je zjišťování skutkového stavu nezbytné pro rozhodování správního orgánu v konkrétním případě. V tomto omezení se projevuje jiná zásada správního řízení, a to zásada procesní ekonomie*“.

[15] Aplikováno na nyní souzený případ, služební orgán nebyl povinen vyhledat veškerá volná služební místa ve státní správě, jak požadovala stěžovatelka, ale takový počet míst, v nichž pro ni bude schopen nalézt vhodné služební místo. Pokud se správní orgán řídil shora citovanými kritérii (vyjmenovanými v metodickém pokynu), opakovaně oslovil jiné služební úřady (zatímco vyhledával vhodná volná služební místa prostřednictvím informačního systému ISoSS) a na základě podkladů, které v řízení shromáždil a které jsou součástí správního spisu, měl za to, že pro stěžovatelku našel vhodné volné služební místo, nelze mu vytýkat, že posléze již další zjišťování volných míst neprováděl. Takový postup by zjevně nebyl v souladu se zásadou hospodárnosti a zásadou procesní ekonomie řízení. Služební orgán není povinen vyhledávat „nejvhodnější“ služební místo ze všech existujících volných služebních míst ve státní správě (nadto na základě subjektivního názoru státního zaměstnance), ale právě takové místo, které se po posouzení relevantních kritérií jeví jako vhodné. Stěžovatelce byl nadto zřízen přístup do neveřejné části evidence obsazovaných služebních míst v ISoSS, aby sama měla možnost vhodná služební místa vyhledávat. Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil se závěry městského soudu, že v projednávané věci služební orgán spolehlivě zjistil skutkový stav věci, a v předchozím řízení nedošlo k porušení zásady materiální pravdy.

[16] Postup služebního orgánu, který nezjišťoval volná služební místa pouze prostřednictvím informačního systému o státní službě (ISoSS), ale též zasíláním písemných dotazů na volná služební místa jiným služebním úřadům, hodnotí soud jako postup adekvátní a dostatečný. Pokud některé služební orgány odpověděly, že vhodným volným služebním místem nedisponují (ve vztahu k požadovaným platovým třídám, požadavkům na odborné zaměření vzdělání, stupni bezpečnostní prověrky, jazykovým předpokladům, oboru služby, ad.), anebo na zaslané dotazy neodpověděly, není v moci služebního orgánu je k reakci na poptávku služebního místa, resp. k uskutečnění vlastního aktu převedení na služební místo v jejich úřadě, přimět. Převedení státního zaměstnance na služební místo v jiném služebním úřadě je možné pouze se souhlasem tohoto úřadu (s odkazem na § 162 odst. 3 služebního zákona), který nelze vynucovat. Vadu řízení způsobující nezákonnost vydaného správního rozhodnutí proto nelze dovozovat z toho, že jiný služební orgán na dotaz o poskytnutí informace stran dostupných služebních míst neodpoví a informaci neposkytne.

[17] Není rovněž povinností služebního orgánu, nadto vynutitelnou, přistupovat „automaticky“ k rušení výběrových řízení, která služební orgán na konkrétní služební místa již dříve vyhlásil, z důvodu, že se v jeho průběhu objeví státní zaměstnanec s nárokem na převedení na vhodné služební místo ve smyslu § 61 a § 62 zákona o státní službě. Tato okolnost sama o sobě není důvodem pro rušení vyhlášených výběrových řízení a je na služebních orgánech, jaký postup v takovém případě zvolí.

[18] Samotné výběrové řízení žádná konkrétní pravidla, která by bylo možné soudně přezkoumat, nemá (kromě obecného pravidla zákazu diskriminace v nejobecnějším smyslu) - viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2017, č. j. 10 Ads 316/2016 - 50: „*Soud může přezkoumat, zda je postup správního orgánu řádný a nediskriminační jen tehdy, má-li tento postup vůbec nějaká navenek seznatelná pravidla – ať už obsažená v právních či vnitřních předpisech, vytvořená dlouhodobou ustálenou praxí, která zakládá legitimní očekávání, či založená individuálním příslibem správního orgánu.*“ Městský soud pak v této souvislosti v napadeném rozsudku správně poznamenal, že v případě,

pokračování

kdy je ve služebním úřadu volné služební místo vhodné pro větší počet státních zaměstnanců, je žádoucí vyhlásit na obsazení takového služebního místa výběrové řízení, aby se předešlo možným sporům o to, kterému státnímu zaměstnanci dát při převedení na dané služební místo přednost. Zároveň správně podotkl, že stěžovatelku jistě nelze nutit k tomu, aby povinnosti služebního orgánu při vyhledávání vhodného volného služebního místa nahrazovala vlastní aktivní účastí ve výběrových řízeních, která se podle § 24 odst. 5 zákona o státní službě v případě postupu podle § 61 téhož zákona nemusejí konat. Na druhou stranu bylo v jejím zájmu se výběrových řízení účastnit a ucházet se o vhodná služební místa. Stěžovatelka však zůstala po celou dobu pasivní a až do rozhodnutí služebního orgánu o převedení se aktivně do žádného výběrového řízení nepřihlásila, ač tak nepochybně učinit mohla.

[19] Pokud se jedná o stěžovatelčiny námitky zpochybňující samotnou vhodnost služebního místa, na které byla převedena, podle § 61 odst. 1 písm. b) zákona o státní službě platí, že *státní zaměstnanec se převede na jiné služební místo, nemůže-li vykonávat službu na dosavadním služebním místě v důsledku odvolání ze služebního místa představeného*. Podle § 62 odst. 1 zákona o státní službě *nemůže-li být státní zaměstnanec v případech uvedených v § 61 odst. 1 písm. b) až g) 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*.

[20] Nejvyšší správní soud připomíná, že přijetí do služebního poměru je spojeno se zvýšenou ochranou státního zaměstnance v průběhu služby. Tato ochrana se projevuje mj. v tom, že státní zaměstnanec, který byl odvolán ze svého původního služebního místa, nebo jehož dosavadní služební místo bylo zrušeno, není ze služebního poměru „automaticky“ propuštěn pro nadbytečnost, ale služební orgán je povinen nalézt mu jiné vhodné místo ve služebním úřadě, případně ve služebních úřadech jiných. Je tedy zřejmé, že prioritou při obsazování volných služebních míst je chránit a upřednostňovat stávající státní zaměstnance, kteří již byli do služebního poměru přijati.

[21] Kritériem vhodnosti služebního místa v souvislosti s převedením státního zaměstnance na jiné služební místo podle § 61 odst. 1 písm. b) zákona o státní službě se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 15. 9. 2020, č. j. 4 Ads 423/2019 - 70, č. 4088/2020 Sb. NSS. V něm uvedl, že *„kritérium vhodnosti je neurčitý právní pojem a v rámci interpretace neurčitého právního pojmu správní orgán musí alespoň rámcově objasnit jeho obsah a význam z hlediska toho, zda lze do něho zařadit i posuzovanou věc“*. Při výkladu neurčitého právního pojmu je tak správní orgán povinen zabývat se konkrétními skutkovými okolnostmi případu, aby mohl posoudit, zda patří do rozsahu neurčitého právního pojmu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004 - 73, č. 701/2005 Sb. NSS).

[22] V souzené věci městský soud (ve shodě s žalovaným) nepochybil v závěru, že služební orgán se uvedenými hledisky při výkladu pojmu vhodnosti převedení stěžovatelky na jiné služební místo řídil a při jeho výkladu se namítané libovůle a porušení ústavně garantovaných práv nedopustil. Přihlédl zejména k dosaženému vzdělání stěžovatelky, jejímu předchozímu zařazení do platové třídy, schopnostem a zkušenostem, které mohla na svém předchozím služebním místě nabýt, a rovněž hledal služební místo ve služebním poměru na dobu neurčitou. Vyzdvihl, že stěžovatelka bude pro legislativní oddělení velkým přínosem, neboť může využít dosavadní praktické zkušenosti získané na předchozím služebním místě. Připomněl, že na předchozím služebním místě patřilo do náplně stěžovatelčiny činnosti připravování věcných záměrů zákonů, návrhů paragrafového znění zákonů a návrhů podzákonných norem, sledování vývoje práva v EU a poskytování informací, včetně zprostředkování výkladu příslušných předpisů práva EU, podílení se na tvorbě legislativy v souladu s požadavky EU, mezinárodních smluv a závazků, na revizi překladů a evidenci předpisů EU, na zpracování připomínek, včetně účasti

v připomínkových řízeních k návrhům právních předpisů, zajišťování vnitroresortního připomínkového řízení, příprava zpráv, návrhů, stanovisek a informací určených pro vládu, Poslaneckou sněmovnu Parlamentu ČR, Bezpečnostní radu státu a jejich orgány, předkládání materiálů koncepční povahy, ad. Z uvedeného vyplývá, že k náplni práce patřily činnosti, které zajišťuje také oddělení legislativy. Činnosti vykonávané na novém služebním místě mají rovněž mezinárodní přesah, což také odpovídá stěžovatelčině dosavadní praxi, přestože se na novém služebním místě bude zabývat pouze určitým segmentem mezinárodní spolupráce. Stěžovatelčiny právní a legislativní znalosti tak byly jedním z klíčových znaků společných s oborem Legislativa a právní činnost, v němž stěžovatelka může uplatnit veškeré své znalosti, které za dosavadní profesní kariéru nabyla. Jako další důležité kritérium bylo zohledněno i místo výkonu služby v Praze v Ministerstvu zdravotnictví tak, aby představovalo co nejmenší zásah do stěžovatelčiných osobních poměrů. Při porovnání činností vykonávaných na předchozím služebním místě a služebním místě, na které byla stěžovatelka převedena, služební orgán vycházel mj. z vnitřních předpisů (konkrétně z Organizačního řádu Ministerstva zdravotnictví a Popisu činností vykonávaných na služebních a pracovních místech v návaznosti na organizační členění Ministerstva zdravotnictví na funkční útvary podle organizačního řádu Ministerstva zdravotnictví), jež jsou součástí spisového materiálu. Není tedy pravdivé stěžovatelčino tvrzení, že tyto činnosti pouze „vypsal“, aniž by uvedl, z jakých konkrétních podkladů čerpal.

[23] Dle Nejvyššího správního soudu tak služební orgány i městský soud náležitě objasnily, proč považují vybrané služební místo pro stěžovatelku za vhodné, a jejich úvahy stran výkladu tohoto neurčitěho právního pojmu nelze hodnotit jako svévolné, či snad dokonce jako podrobování nuceným pracím a porušování práva na svobodnou volbu povolání (čl. 9 a čl. 26 Listiny základních práv a svobod). Jak v této souvislosti příležitostně poznamenal městský soud, vhodnost bez dalšího neznamena, že nové služební místo přesně odpovídá místu předchozímu, ale postačuje, pokud se mu blíží co do vykonávaných činností. Absence nároku na zařazení na konkrétní služební místo a na jmenování na služební místo představeného plyne přímo ze znění § 23 odst. 2 zákona o státní službě. Stěžovatelka přitom nebyla v nejistotě, jak se pokouší tvrdit, neboť službu nevykonávala z důvodu překážek na straně služebního úřadu ve smyslu § 106 odst. 3 zákona o státní službě, a po celou tuto dobu jí byl poskytován plat ve výši 100 %. Z dřívější zastávané pozice si pak nepochybně musela být vědoma i možnosti převedení na jiné služební místo, které není služebním místem představeného.

[24] Stran namítaného snížení stěžovatelčina platového ohodnocení Nejvyšší správní soud konstatuje, že při převedení státního zaměstnance na jiné služební místo, k němuž dochází v důsledku jeho odvolání ze služebního místa představeného, nestanoví § 61 ani jiné ustanovení zákona o státní službě povinnost zařadit státního zaměstnance do stejné platové třídy, ani přihlížet k jeho dosavadnímu služebnímu zařazení na nejvyšších stupních hierarchie služebního úřadu (viz citovaný rozsudek č. j. 4 Ads 423/2019 - 70).

[25] Jak v této souvislosti správně podotkl městský soud, vysoké finanční ohodnocení stěžovatelky na předchozím služebním místě vyplývalo z toho, že se jednalo o služební místo představeného, s nímž byly spojeny určité požitky, konkrétně příplatek za vedení, služební vozidlo apod. Byl s ním rovněž spojen vyšší osobní příplatek odpovídající odpovědnosti, kterou stěžovatelka po převedení na nové služební místo již nemá. Jelikož služební orgán nenalezl pro stěžovatelku vhodné služební místo ve shodné platové třídě, převedl ji na místo, které je pouze o jednu platovou třídu níže než místo původní. Přestože stěžovatelka může podle dosaženého vysokoškolského vzdělání v magisterském studijním programu a přílohy č. 1 k zákonu o státní službě vykonávat službu na místech zařazených do 12. až 16. platové třídy, služební orgán primárně vyhledával místa ve 14. až 16. platové třídě. Stěžovatelčino konkrétní zařazení do 15. platové třídy odpovídalo náplni činnosti nového služebního místa, přičemž platí,

pokračování

že jmenování na služební místo systemizované v 15. platové třídě, jež je druhou nejvyšší možnou platovou třídou, předpokládá rozsáhlé odborné znalosti a zkušenosti státního zaměstnance. Nelze tedy přisvědčit tvrzení stěžovatelky, že se jedná o služební místo řadového referenta začátečníka.

[26] Ve vztahu k přiznanému osobnímu příplatku pak platí, že státnímu zaměstnanci lze osobní příplatek přiznat, zvýšit nebo snížit též v souvislosti s jeho zařazením, převedením nebo jmenováním na jiné služební místo (§ 149 odst. 3 zákona o státní službě). Městský soud v této souvislosti (ve shodě s žalovaným) správně upozornil na skutečnost, že adekvátní snížení osobního příplatku s ohledem na změnu rozsahu vykonávaných činností při převedení státního zaměstnance na nižší služební místo v hierarchii služebního úřadu bylo na místě v souladu se zásadou rovnosti v odměňování (čl. 28 Listiny základních práv a svobod). Pokud totiž na novém služebním místě osobní příplatek neodpovídal výši osobních příplatků ostatních státních zaměstnanců na týchž pozicích, ačkoli v předchozí době dosáhli stejného služebního hodnocení jako stěžovatelka, byl služební orgán oprávněn stěžovatelce osobní příplatek snížit na hladinu odpovídající právě výši osobních příplatků těchto státních zaměstnanců.

[27] Pokud stěžovatelka Nejvyššímu správnímu soudu podáním ze dne 27. 10. 2021 doložila rozsudek Městského soudu v Praze vydaný dne 21. 10. 2021 pod č. j. 10 Ad 16/2019 - 110 a v této v souvislosti poukazovala na skutečnost, že městský soud v obdobné věci rozhodl odlišně než v jejím případě, Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že není v rozhodovací činnosti vázán rozsudky krajských správních soudů (zde Městského soudu v Praze). Bez možnosti podrobně se seznámit s obsahem spisového materiálu a konkrétními skutkovými okolnostmi se pak Nejvyšší správní soud nemůže vyjádřit ani činit jakékoli závěry k otázce, zda se ve věci vedené pod sp. zn. 10 Ad 16/2019 skutečně jednalo o případ podobný nyní souzené věci, nadto v situaci, kdy věc bude podrobena kasačnímu přezkumu v řízení vedeném pod sp. zn. 3 Ads 352/2021. Na první pohled (bez podrobnějšího zkoumání) však pochybnosti o podobnosti souzených věcí vzbuzuje již jen skutečnost, že v případě stěžovatelky došlo k přeřazení z 16. do 15. platové třídy, kdežto ve věci vedené pod sp. zn. 10 Ad 16/2019 byl žalobce přeřazen z 16. do 13. platové třídy.

[28] K námitce poukazující na nepředvídatelnost rozhodnutí služebního orgánu, který se stěžovatelkou nijak nekonzultoval vhodné služební místo, na které ji hodlá převést, Nejvyšší správní soud ve shodě se závěry městského soudu uvádí, že stěžovatelka byla v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu vyzvána, aby se před vydáním rozhodnutí seznámila se shromážděnými podklady, což také učinila. Dostala tedy (a to opakovaně) prostor k vyjádření nebo k uplatnění případných dalších návrhů. Jediné stěžovatelčino vyjádření, které k podkladům poskytla, byl souhlas s vyhledáváním vhodného služebního místa rovněž se služebním působištěm v Brně. Služební orgán proto doplnil podklady o dotazy na služební úřady se sídlem v Brně a s obdrženími odpověďmi stěžovatelku opět seznámil. Stěžovatelka zůstala v řízení pasivní, nijak se ke shromážděným podkladům (lustracím z informačního systému ISoSS a odpovědím jiných služebních orgánů) nevyjádřila a nesouhlas navenek neprojevila. Neuvedla, zda (a pokud ano, tak které) z volných míst by považovala za vhodné, ani to, že nepovažuje za vhodné žádné z těchto míst, a že by tedy měla být v souladu s § 62 odst. 1 zákona o státní službě zařazena mimo výkon služby. Odmítla také dvě nabízená volná služební místa na Úřadu vlády. Zákon o státní službě výslovně neupravuje povinnost služebního orgánu dopředu se státním zaměstnancem konzultovat výběr konkrétního služebního místa, v nyní souzené věci by nadto absence tohoto postupu s ohledem na shora popsání okolnosti neměla za následek nezákonnost předchozího řízení, stěžovatelce nebylo bráněno v uplatňování jejích procesních práv.

[29] Pokud se jedná o přípustnost dalších uplatněných kasačních námitek, Nejvyšší správní soud připomíná, že podle § 104 odst. 4 s. ř. s. není kasační stížnost přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 nebo o *důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem,*

jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Stěžovatelka nejprve byla v řízení před Nejvyšším správním soudem zastoupena advokátem, jehož plnou moc však v průběhu řízení odvolala s tím, že sama splňuje podmínky vysokoškolského právnického vzdělání dle § 105 odst. 2 s. ř. s. Doplnění kasační stížnosti stejně jako replika, které formulovala již přímo stěžovatelka, nicméně obsahují celou řadu nových argumentů, které přesahují rámec soudního přezkumu vymezený žalobou, jímž byl městský soud v předchozím řízení vázán.

[30] Stěžovatelčiny námitky, jimiž zpochybňuje transparentnost informačního systému o státní službě (ISoSS) a upozorňuje na možné účelové jednání ministerstva při převádění státních zaměstnanců (záměrné zatajování „zajímavých“ služebních míst, účelový postup při vyhlásování výběrových řízení), stěžovatelka neuplatnila v žalobě v řízení před městským soudem, ač jí v tom nebránila žádná překážka. Tyto námitky jsou proto s ohledem na citovaný § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelné, a Nejvyšší správní soud se jimi nemohl zabývat.

[31] Obdobně je v řízení o kasační stížnosti nepřijatelná také stěžovatelčina argumentace týkající se možného donucení služebního orgánu k odůvodnění nesouhlasu s převedením státního zaměstnance do jeho úřadu (prostřednictvím zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím), možnosti hlásit se do výběrových řízení s ohledem na odlišné postavení stávajících úředníků a osob majících zájem nově vstoupit do služby, a subsidiárního použití zákoníku práce. Také v těchto případech stěžovatelka mohla namítané důvody uplatnit již v řízení před městským soudem, a ačkoli jí v tom nic nebránilo, neučinila tak. Zároveň neuvedla, že by zde existovaly objektivní skutečnosti, které by jí zabránily uvedené námitky v žalobě uplatnit. Pokud je tedy stěžovatelka poprvé vznesla až v kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud se jimi pro nepřijatelnost nezabýval.

[32] K námitkám stěžovatelky stran zpochybňování odborných předpokladů a povinnosti udělit předchozí souhlas státního úředníka s převedením na konkrétní místo (ačkoli si stěžovatelka je vědoma toho, že zákon o státní službě tuto povinnost nestanoví, dovozuje ji z čl. 9 a čl. 26 Listiny základních práv a svobod), Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelka uvedené námitky uplatnila v řízení před městským soudem až v doplňujících podáních ze dne 20. 12. 2018 a ze dne 5. 11. 2019. Podle § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. platí, že *rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby.* Stěžovatelce bylo žalobou napadené správní rozhodnutí doručeno dne 29. 11. 2017. Lhůta pro podání žaloby tak uplynula v pondělí 29. 1. 2018. V této lhůtě stěžovatelka námitky tohoto obsahu neuplatnila, a proto městský soud nepochybil v závěru, že se jedná o nepřijatelné rozšíření žaloby o nové žalobní body. Také tato argumentace (zopakovaná v kasační stížnosti) je proto nepřijatelná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť stěžovatelka námitky přípustně neuplatnila v řízení před městským soudem, ačkoli tak učinit mohla (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2021, č. j. 2 As 334/2017 - 61, či ze dne 13. 4. 2021, č. j. 6 As 39/2019 - 55).

IV. Závěr a náklady řízení

[33] Na základě výše uvedených skutečností tak Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[34] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka neměla ve věci úspěch a úspěšnému žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že žalobkyně (stěžovatelka) nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

pokračování

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

V Brně dne 8. prosince 2021

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu