



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Michala Bobka, soudce JUDr. Radana Malíka a soudkyně JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **Mgr. R. Š.**, zast. JUDr. Ing. Lukášem Pletichou, advokátem se sídlem Průmyslová 1631/4, Jablonec nad Nisou, proti žalovanému: **státní tajemník Ministerstva dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3.7.2020, č. j. 35/2020-010-PAM/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2022, č. j. 5 Ad 13/2020-80,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce byl od 1.9.2017 převeden na služební místo ředitele Ústředního inspektorátu s výkonem služby v Drážní inspekci. Zařazen byl do 13. platové třídy. Byl mu určen měsíční plat v celkové výši 73 406 Kč, jehož součástí byl i osobní příplatek ve výši 31 000 Kč. Při stanovení výše osobního příplatku vyšel služební orgán ze služebního hodnocení žalobce ze dne 27. 2. 2017, z jehož závěru vyplynulo, že žalobce dosahoval ve službě vynikajících výsledků a je vynikajícím všeobecně uznávaným odborníkem. Proto mu podle § 6 odst. 2 nařízení vlády č. 134/2015 Sb., byl přiznán osobní příplatek, který odpovídá částce 90,01 % platového tarifu nejvyššího platového stupně v platové třídě, do které bylo toto nové služební místo žalobce zařazeno.

[2] Dne 7. 8. 2019 proběhlo nové služební hodnocení žalobce za rok 2018. V něm došlo oproti služebnímu hodnocení za rok 2017 ke snížení bodového hodnocení žalobce v některých hodnocených kategoriích. Hodnotitel nadále navrhl žalobce považovat za vynikajícího, všeobecně uznávaného odborníka. S ohledem na dosažený výsledek služebního hodnocení za rok 2018: *dobré výsledky* (vyjádřený bodovou klasifikací ve výši 4,4), které byly oproti výsledku služebního hodnocení za rok 2017 (*vynikající výsledky*) horší, nicméně bylo doporučeno snížit žalobci osobní příplatek na částku 11 937 Kč.

[3] Žalobce podal proti služebnímu hodnocení za rok 2018 stížnost. Ta byla vyřízena podáním státního tajemníka Ministerstva dopravy ze dne 12. května 2020, č. j. 4/2019-060-STZ/4. Byla shledána nedůvodnou.

[4] V návaznosti na provedené služební hodnocení za rok 2018 vydal generální inspektor Drážní inspekce nejprve rozhodnutí ze dne 8. 4. 2019, č. j. 1 /2019/DI-1/4, které však k podanému odvolání zrušil žalovaný svým rozhodnutím ze dne 16. 7. 2019, č. j. 41/2019-010-ORG/3. Generální inspektor drážní inspekce proto ve věci vydal dne 27. 9. 2019 nové rozhodnutí č. j. 1/2019/DI-8/15 (dále též jen „prvostupňové rozhodnutí“). Výrokem I. tohoto rozhodnutí podle § 149 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „zákon o státní službě“) ve spojení s § 6 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 134/2015 Sb. rozhodl o určení osobního příplatku žalobce ve výši 11 937 Kč, a to s účinností od 1. 10. 2019. V návaznosti na výrok I. tohoto rozhodnutí byl poté žalobci s účinností ode dne 1. 10. 2019 určen měsíční plat v celkové výši 60 778 Kč, který tvoří 1. platový tarif ve výši 35 580 Kč, 2. osobní příplatek ve výši 11 937 Kč, 3. příplatek za vedení ve výši 13 261 Kč. Odvolání žalobce následně zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne ze dne 3. 7. 2020, č. j. 35/2020-010-PAM/3 (dále jen „napadené rozhodnutí“), a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[5] Proti napadenému rozhodnutí žalobce podal žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Ten ji rozsudkem ze dne ze dne 14. 11. 2022, č. j. 5 Ad 13/2020-80, zamítl.

[6] Městský soud předně neshledal namítané porušení § 36 odst. 1 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), ani Listiny základních práv a svobod. Žalobce byl podrobně seznámen se služebním hodnocením, což je základním podkladem pro vydání rozhodnutí o platu, resp. o snížení osobního příplatku. Před vydáním prvostupňového rozhodnutí byl navíc seznámen s podklady rozhodnutí a vyzván, aby se k nim vyjádřil. V odvolacím řízení nedoznal skutkový stav změn. Žalovaný neprováděl žádné důkazy. Žalobce žádné důkazy nenavrhoval. Podle městského soudu proto žalovaný nebyl povinen žalobce znovu vyzývat k seznámení se s týmiž podklady. Městský soud přitom nepřisvědčil žalobci, že tuto povinnost žalovaného v odvolacím řízení založilo stanovisko prvostupňového orgánu k podanému odvolání. To je dle městského soudu jen nezávazným vyjádřením správního orgánu prvního stupně, přičemž ani žalobce nekonkretizoval, jakým způsobem mohlo případné neseznámení žalobce s tímto stanoviskem ovlivnit žalobou napadené rozhodnutí.

[7] Městský soud nepřisvědčil ani námitkám nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, kterou žalobce spatřoval v údajném opomenutí žalovaného zabývat se řadou žalobcových skutkových a právních tvrzení tvořících odvolací námitky (týkajících se posouzení průběhu výběrového řízení na generálního inspektora Drážní inspekce a protiprávnosti odvolání žalobce z předchozího služebního místa, procesního postupu a příslušnosti prvostupňového správního orgánu, protiprávnosti rozhodnutí o platu a stanovení platové třídy a osobního příplatku aj.). Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí neshledal ani v dalších žalobcem uplatněných výtkách, konkrétně že měl žalovaný vycházet výlučně ze služebního hodnocení za rok 2018, jež nemělo být řádně podloženo a odůvodněno, mělo být v rozporu s vnitřním předpisem Drážní inspekce č. 16,

pokračování

mělo být vnitřně rozporné a v dané otázce neměl být dostatečně zjištěn skutkový stav. Městský soud naopak dospěl k závěru, že správní orgány se při služebním hodnocení a odůvodnění napadeného rozhodnutí řídily zásadami služebního hodnocení (objektivností, nestranností, spravedlivostí, předvídatelností a přezkoumatelností), hodnotily pouze právními a služebními předpisy předepsaná kritéria, disponovaly podklady, o které hodnocení opíraly, a bodové a slovní hodnocení z těchto podkladů vycházelo a bylo individualizované.

[8] Městský soud neshledal důvodné ani námitky směřující věcně proti závěrům vyjádřeným ve služebním hodnocení za rok 2018. Zdůraznil, že při své přezkumné činnosti není oprávněn nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci, jakým je právě i služební hodnocení státního zaměstnance; jeho úkolem je jen posoudit, zda se správní orgány vypořádaly se zjištěným skutkovým stavem a zda jejich správní uvážení nevybočilo z mezí stanovených zákonem. Správní uvážení služebních orgánů přitom městský soud neshledal jako rozporné s obsahem správního spisu. Současně ani nezjistil, že by závěry žalovaného nebyly podloženy dostatečnými skutkovými zjištěními či s nimi byly v rozporu, ani že by se žalovaný nevypořádal s odvolacími námitkami žalobce. Závěry žalovaného nejsou ani v rozporu se zásadami logického myšlení a uvažování. Služební hodnocení podle městského soudu rovněž obsahuje veškeré zákonem požadované náležitosti. Městský soud především zdůraznil, že z obsahu služebního hodnocení žalobce za rok 2018 jednoznačně a srozumitelně vyplývají správní úvahy hodnotitele, tj. proč (na základě jakých konkrétních jednání žalobce) dospěl k názoru, že žalobce oproti předchozímu hodnocenému období dosahoval horších pracovních výsledků, což se promítlo do závěru hodnocení, a tudíž následně i snížení bodového ohodnocení žalobce. Hodnotitel přitom měl k dispozici listinné podklady, z nichž při vypracovávání služebního hodnocení čerpal.

[9] Městský soud doplnil, že žalobce využil všech zákonem stanovených opravných prostředků, jimiž lze proti služebnímu hodnocení brojit, včetně řízení o stížnosti. Toto řízení je přitom samostatným řízením odlišným od nyní vedeného řízení. Městský soud proto nebyl oprávněn zabývat se námitkami, jimiž napadal průběh řízení o stížnosti i její nesprávné vypořádání a nezákonnost rozhodnutí, jímž bylo o stížnosti rozhodnuto.

[10] K námitkám týkajícím se osobní a odborné způsobilosti hodnotitele k vypracování služebního hodnocení městský soud uvedl, že ze správního spisu neplyne, že by žalobce podal proti osobě hodnotitele námitku podjatosti. Námitka, podle níž hodnotitel postupoval v případě hodnocení jiných služebních zaměstnanců odlišně, poté podle městského soudu zůstala jen v ryze obecné rovině, aniž by byla žalobcem řádně konkretizována poukazem na tato jiná hodnocení.

[11] Městský soud nepřisvědčil ani námitkám ohledně nesprávného zařazení žalobce do 13. platové třídy. Připomněl, že k tomu došlo rozhodnutím státního tajemníka ministerstva dopravy ze dne 10. 8. 2017, č. j. 4/2017-600-TAJ/25, z něhož správní orgány v nyní projednávané věci vycházely. Žalobu v dané věci přitom následně zamítl městský soud rozsudkem ze dne 19. 4. 2021, č. j. 5 Ad 3/2018-93. Nebylo proto namístě, aby žalovaný blíže přezkoumával (přechozí, samostatné a pravomocné) rozhodnutí o zařazení žalobce do 13. platové třídy, neboť předmětem odvolacího řízení v nyní projednávané věci bylo jiné rozhodnutí, jímž byl žalobci snížen osobní příplatek. Ačkoli se žalovaný výslovně

nezabýval každým jednotlivým tvrzením žalobce ohledně stanovení výše osobního příplatku, v souhrnu jeho námitky vypořádal.

[12] Městský soud dále konstatoval, že ve věci v prvním stupni rozhodoval věcně příslušný služební orgán – generální inspektor Drážní inspekce. Pokud přitom žalobce zpochybňuje zákonnost jmenování konkrétní osoby do této funkce, nemohou uvedené námitky mít jakýkoliv vliv na hodnocení zákonnosti nyní napadeného rozhodnutí. Dotčené výběrové řízení je rovněž samostatným řízením odlišným od právě projednávané věci. Platí přitom presumpce správnosti veřejnoprávních aktů, přičemž takto je nutné hledět na současného generálního inspektora Drážní inspekce jako na řádně jmenovaného, dokud nebude rozhodnuto o opaku. O nicotnosti jeho jmenování by totiž muselo být nejprve rozhodnuto příslušnými orgány, což se však nestalo.

[13] Závěrem městský soud uvedl, že zbylé námitky jsou pouze obecné. Proto též jen v obecnosti uvedl, že tyto zbylé námitky nepřezkoumatelnosti napadených rozhodnutí, nesprávného právního posouzení a nedostatečně zjištěného skutkového stavu neshledal jako opodstatněné. Stejně tak městský soud nezjistil, že by správní orgány rozhodly v rozporu s dotčenými právními předpisy, ustálenou judikaturou, překročily meze správního uvážení či vůči žalobci projevovaly šikanózní či jinak negativně zatížený přístup.

[14] Rozhodnutí městského soudu vycházelo z obsahu správního spisu a podání účastníků řízení. Návrhy žalobce na provedení důkazů soud zamítl pro nadbytečnost. Konkrétně se jednalo o důkazní návrhy, jimiž žalobce chtěl prokazovat svá tvrzení o nezákonnosti proběhlých správních řízení týkajících se výběrové komise pověřené výběrem kandidáta na služební místo generálního inspektora Drážní inspekce, samotného tohoto výběrového řízení a řízení o stížnosti žalobce proti služebnímu hodnocení za rok 2018, přezkumného řízení zahájeného ve věci vyřízení stížnosti, řízení o převedení na jiné služební místo a zařazení do 13. platové třídy, jakož i o vystavení silně dehonestujícímu jednání ze strany osoby generálního inspektora Drážní inspekce, se totiž týkaly jiných řízení než předmětu právě projednávané věci. Pro posouzení otázky seznámení se s podklady rozhodnutí poté městský soud považoval za dostačující obsah správního spisu.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[15] Rozsudek městského soudu napadá žalobce (stěžovatel) v celém rozsahu kasační stížností. Její důvody spatřuje v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud (dále též jen „NSS“) napadený rozsudek zrušil, věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení a přiznal mu náhradu nákladů řízení.

[16] Stěžovatel na celkem třiceti třech stranách své kasační stížnosti vznáší celou řadu námitek. Jednotlivé námitky lze v obecné rovině shrnout do několika věcných okruhů, které NSS nastíní podrobněji v rámci právního posouzení kasační stížnosti:

1. *nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku* městského soudu;
2. *nesprávné posouzení otázky (ne)přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí* žalovaného;

pokračování

3. *nicotnost prvostupňového rozhodnutí* z důvodu nepříslušnosti prvostupňového orgánu;
4. nesprávné posouzení namítaného postupu správních orgánů v rozporu s § 36 *správního řádu* z důvodu neposkytnutí žalobci možnost se vyjádřit k podkladům rozhodnutí v rámci odvolacího řízení;
5. nesprávné posouzení namítaného *zásahu do práv stěžovatele* z důvodu nezohlednění projevu vůle žalobce být ve správním řízení zastoupen;
6. nesprávné *neprovedení důkazů* v řízení před soudem, resp. znemožnění žalobci rozvinout jeho žalobní námítky a tyto opřít o další důkazy;
7. nesprávné posouzení namítané *nezákonnosti napadeného rozhodnutí* z důvodu nicotnosti aktu jmenování generálního inspektora Drážní inspekce a jím vydávaných rozhodnutí, nezohlednění zákonnosti závazných podkladů pro rozhodnutí prvostupňového orgánu;
8. nesprávné vyhodnocení *řízení o stížnosti* jako samostatného řízení a *vady* jejího vyřízení;
9. nesprávné posouzení namítané *nezákonnosti služebního hodnocení* za rok 2018 z důvodu nedostatečně zjištěného stavu věci v této otázce, účelového postupu vůči stěžovateli, rozporu služebního hodnocení s předpisem Drážní inspekce č. 16, služebním předpisem náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 11/2015 a předchozím rozhodnutím v dané věci ze dne 16. 7. 2019, č. j. 41/2019-010-ORG/3, nedůvodných rozdílů při služebním hodnocení jednotlivých státních zaměstnanců, neschopnosti objektivního a spravedlivého přístupu služebního orgánu prvního stupně (resp. jeho podjatosti);
10. nesprávné posouzení *otázky práva na plat a jistotu platu*;
11. nesprávná kvalifikace žalobcem vznesených námitek jako námitek toliko *obecných*.

[17] Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout. Spisová dokumentace dle jeho názoru obsahovala kompletní podklady, jež byly stěžovateli známé a nebyly v odvolacím řízení doplňovány. Některé námítky stěžovatele pak mají být pouze konstatováním jeho myšlenek nebo předestření situací, jež však v rámci řízení nevznikly. Žalovaný upozornil, že proti služebnímu hodnocení za rok 2018 podal stěžovatel stížnost, při jejímž posouzení nebyly shledány žádné závažné nedostatky. Při rozhodování o snížení platu, resp. osobního příplatku poté nebyly zohledňovány podklady, které byly součástí služebního hodnocení; pravomoc tyto podklady vyhodnocovat náleží zcela a pouze hodnotiteli, nikoli nadřízenému orgánu. Vyřízení stížnosti bylo navíc předmětem žádosti o přezkum, přičemž ani zde nebyly shledány žádné důvodné pochybnosti. Řízení o stížnosti je vedle toho samostatným řízením. Svá tvrzení o neobjektivním přístupu poté stěžovatel neopírá o žádné konkrétní situace a důkazy. Námítky týkající se nesprávně stanovené výše osobního příplatku zpochybňují zařazení do platové třídy, což však není předmětem napadeného rozhodnutí. Konečně ke zpochybnění jmenování osoby generálního inspektora Drážní inspekce, a tudíž jeho příslušnosti k vydání rozhodnutí, žalovaný odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí; pouze připomněl, že výběrové řízení s odvolacím řízením nijak nesouvisí a je odlišné od nyní vedeného řízení.

III. Právní posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval splněním formálních podmínek kasační stížnosti. Konstatoval, že kasační stížnost je přípustná. Napadený rozsudek proto NSS přezkoumal v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů. Přihlížel při tom k případným vadám, které je povinen zkoumat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost **není** důvodná.

[20] Stěžovatel ve své kasační stížnosti do značné míry opakuje svoji argumentaci uvedenou již v doplnění žaloby ze dne 4. 11. 2022. Nejvyšší správní soud proto na úvod v obecné rovině předeseílá, že podstatou řízení o kasační stížnosti je přezkum soudního rozhodnutí (§ 102 s. ř. s.). Nejde o pokračování řízení o žalobě, nýbrž o samostatné řízení o mimořádném opravném prostředku poté, kdy řízení před krajským soudem již bylo pravomocně skončeno. Nejvyšší správní soud proto přezkoumává především rozhodnutí a postup krajského, resp. v projednávaném případě městského soudu. Stěžovatel je proto povinen uvést konkrétní argumentaci zpochybňující *závěry vyslovené v napadeném soudním rozhodnutí* (srov. např. rozsudky ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012-351, odst. 140, nebo ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 34/2012-64, odst. 21). Současně platí, že kvalita kasačních námitek ovlivňuje rozsah přezkumné činnosti a obsah rozsudku kasačního soudu. Pokud tedy městský soud již určitou námitku stěžovatele ve svém rozsudku vypořádal, aniž by stěžovatel v kasační stížnosti uvedl konkrétní a adresné protiargumenty, proč považuje tyto závěry napadeného rozsudku za nesprávné, musí počítat s tím, že taktéž NSS se může pouze v obecné rovině ztotožnit s právním posouzením městského soudu, aniž by považoval za nezbytné jednotlivé námitky znovu vyvracet (srov. např. rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2023, č. j. 3 As 250/2022-24). Soud totiž není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 78, či rozsudky NSS ze dne 15. 7. 2021, č. j. 1 As 132/2021 30, ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014 70, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 20, a též usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, či ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21).

[21] Nejvyšší správní soud současně pokazuje na ustálenou judikaturu, podle níž není třeba vypořádávat každou jednotlivou dílčí námitku účastníka řízení, nýbrž postačí, že soud předloží vlastní ucelený argumentační systém, který vznesené námitky obsahově vyvrací (srov. např. rozsudky NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19, či ze dne 31. 5. 2022, č. j. 4 Azs 242/2020-47; srov. rovněž nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08; či rozsudky NSS ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012-50, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013-30, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013-50). Byť se NSS snaží reagovat na tvrzení stěžovatele v co největším rozsahu, vzhledem k enormnímu množství rozlišných námitek však na dostatečnost obsahového přístupu k vypořádání kasační argumentace upozorňuje.

pokračování

III. A. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku městského soudu

[22] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Vlastní přezkum zákonnosti kasační stížností napadeného rozsudku městského soudu je totiž možný pouze v případě, že je takový rozsudek přezkoumatelný.

[23] Z judikatury NSS plyne, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvažil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při jejich posuzování, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (rozsudky NSS ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76, ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015-45). Povinnost řádným a přezkoumatelným způsobem odůvodnit rozhodnutí soudu přitom neznamena, že na každý argument strany musí být v odůvodnění rozhodnutí podrobně reagováno. Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se smyslem žalobní argumentace, tedy se stěžejními námitkami, což může v určitých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (např. rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33).

[24] Těmto požadavkům napadený rozsudek dostál. Z jeho odůvodnění je patrné, jaký skutkový stav vzal městský soud za rozhodný a jaké důvody jej vedly k dosaženému závěru. Ačkoli městský soud výslovně a zvláště nereagoval na každé dílčí žalobní tvrzení stěžovatele (obsažené na celkem 11 stranách žaloby a 50 stranách doplnění žaloby), podle názoru NSS se městský soud v dostatečné míře vypořádal s podstatou žalobní argumentace, aby bylo jeho rozsudek možné považovat za přezkoumatelný.

[25] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani konkrétním důvodům, z nichž stěžovatel vadu nepřezkoumatelnosti dovozuje. Úvaha městského soudu, proč *neprovedl stěžovatelem navržené důkazy*, je zřejmá z odst. 49. až 51. napadeného rozsudku. Zamítnutí návrhu na provedení důkazů navíc městský soud odůvodnil i na ústním jednání, jak plyne z jeho záznamu obsaženého v soudním spise. K námitce, že *není zřejmé, proč městský soud neposuzoval soulad napadeného rozhodnutí a služebního hodnocení dle předpisu drážní inspekce č. 16*, poté NSS poukazuje na odst. 81. a násl. napadeného rozsudku, v nichž městský soud podrobně rozvedl, jakým způsobem správní soudy služební hodnocení a na jejich základě přijatá rozhodnutí o platu přezkoumávají. V žalobě navíc stěžovatel na dotčený předpis odkazoval s ohledem na požadavek nestranného, nezaujatého a objektivního přístupu služebního orgánu, přičemž těmito otázkami se městský soud výslovně zabýval v odst. 100., 101. a 112. napadeného rozsudku. Stejný závěr platí i pro namítané nezohlednění kritérií hodnocení (srov. odst. 91. Až 100. napadeného rozsudku). Ačkoli tedy městský soud výslovně na služební předpis č. 16 neodkázal, materiálně dané otázky k námitkám stěžovatele posoudil a vypořádal. Stejně tak nelze přisvědčit námitce, že *není zřejmé, na základě jakých úvah městský soud dospěl k závěru, že nedostatky vytýkané stěžovateli jsou skutečně nedostatky*. Těmito otázkami se rovněž městský soud zabýval zejména v odst. 81. a násl., a především pak v odst. 91. až 100. napadeného rozsudku. Případná nesprávnost městským soudem přijatých východisek soudního přezkumu či jejich aplikace v projednávané věci jsou otázkou věcného posouzení, nezakládá však nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[26] Městský soud rovněž v odst. 110. a 111. napadeného rozsudku uvedl, že výběrové řízení na místo generálního inspektora Drážní inspekce, v němž byl vybrán současný generální inspektor, představuje samostatné správní řízení odlišné od nyní posuzovaného řízení ve věci stěžovatele, a tudíž tyto okolnosti nelze v projednávané věci přezkoumat. Za takové situace nelze po městském soudu vyžadovat, aby činil rovněž další, navazující úvahu ohledně toho, *jaká konkrétní autorita měla o nezákonnosti jmenování do funkce generálního inspektora Drážní inspekce v návaznosti na dotčené výběrové řízení rozhodovat*. Taková úvaha městského soudu by totiž byla nadbytečná a šla zcela nad rámec citovaného závěru, ke kterému městský soud dospěl. Stěžovateli tudíž nelze přisvědčit, že je z tohoto důvodu napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[27] Konečně, pokud jde o namítanou nejednoznačnost hodnocení městského soudu v otázce *projevu vůle žalobce být v řízení před správními orgány zastoupen*, NSS odkazuje na odst. 71. napadeného rozsudku, kde se této problematice městský soud věnoval a popsal, proč považuje žalobní námitky stěžovatele za nedůvodné. Ani v této otázce tudíž nelze stěžovateli přisvědčit, že je napadený rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný. Nepřezkoumatelnost nezpůsobuje ani fakt, že městský soud nic bližšího výslovně nesděljuje k nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Z jeho odůvodnění (a především z odst. 70. až 80. napadeného rozsudku) je zřejmé, že posouzení přezkoumatelnosti z hlediska dostatku důvodů městský soud učinil.

[28] Námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku tudíž nejsou důvodné.

III. B. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí žalovaného

[29] Nejvyšší správní soud se dále zabýval namítaným nesprávným posouzením otázky (ne)přezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí. Rovněž tuto otázku je nutné posoudit přednostně. Platí, že již případná žalobou důvodně namítaná nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí žalovaného by byla vadou, pro kterou by bylo nutné napadený rozsudek společně s napadeným rozhodnutím zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

[30] Na přezkoumatelnost správních rozhodnutí jsou kladeny obdobné požadavky jako na přezkoumatelnost soudních rozhodnutí. Z judikatury správních soudů konkrétně plyne, že taktéž z odůvodnění správního rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné, nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se při svém rozhodování a hodnocení důkazů řídil (např. rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2006, č. j. 4 As 58/2005-65, či rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71).

[31] Důvodnou NSS neshledal předně námitku, podle níž městský soud nic bližšího výslovně nesděljuje k nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Jak bylo již uvedeno, z jeho odůvodnění (a především odst. 70. až 80. napadeného rozsudku) je zřejmé, že posouzení přezkoumatelnosti z hlediska důvodů městský soud učinil – jeho rozhodnutí tak nelze považovat za nepřezkoumatelné a ani věcně nesprávné v otázce právního posouzení přezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného. Stejný závěr platí i pro

pokračování

namítanou absenci výslovného posouzení v otázce *vyřízení stížnosti a podkladů souvisejících s výběrovým řízením*. Jelikož městský soud považoval řízení o stížnosti a související s výběrovým řízením za samostatná správní řízení, jež s projednávanou věcí nesouvisí (srov. odst. 102. a 110. napadeného rozsudku), pak pochopitelně absence jeho úvah v těchto otázkách nezakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, ani nesprávnost jeho právního závěru v otázce přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, jak stěžovatel namítá.

[32] Stěžovatel v řadě svých kasačních námitek (vymezených pod body č. 6.3, 6.4, 6.7, 6.8, 6.9, 6.10, 6.12 kasační stížnosti a věcně se vážících k rozličným žalobním a odvolacím námitkám) namítá, že městský soud nesprávně považoval za odůvodnění napadeného rozhodnutí pouze „*formálně obecná*“, resp. „*autoritativní*“ „*konstatování*“, která jím vznesené námitky skutečně nevypořádávají, resp. nezabývají se jejich podstatou. K tomu nicméně NSS uvádí, že případná nesprávnost, resp. nezákonnost úvah správního orgánu je otázkou věcného přezkumu, nikoli přezkoumatelnosti. Podle ustálené judikatury správních soudů je totiž nepřezkoumatelnost vyhrazena jen těm *nejzávažnějším* vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či jejich nesrozumitelnost skutečně *nelze* správní rozhodnutí *vůbec meritorně přezkoumat* (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 7 Afs 212/2006-76). Nelze proto vyžadovat, aby správní orgán dopodrobna vyvracel veškeré úvahy stěžovatele a odkazy na právní nebo služební předpisy, jak se stěžovatel nesprávně domnívá. Postačí, pokud správní orgán postaví vůči argumentaci účastníka řízení vlastní ucelenou argumentaci, která jeho námitky obsahově vyvrací. Právě její správnost, resp. dostatečnost a adresnost jsou poté otázkou meritorního přezkumu.

[33] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městský soud při posouzení přezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí vycházel ze správných východisek, které rovněž sám vymezil zejména v odst. 68. a 69. napadeného rozsudku. Touto optikou následně korektně posoudil i stěžovatelem vznesené námitky, v nichž nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí stěžovatel spatřoval. Nejvyšší správní soud v podrobnostech odkazuje na odst. 70. až 80. odůvodnění napadeného rozsudku, kde městský soud na jednotlivé námitky reaguje, odkazuje na příslušné pasáže napadeného rozhodnutí žalovaného, v nichž se žalovaný dotčenými (odvolacími) námitkami žalobce zabýval, případně odůvodňuje, proč se danými otázkami žalovaný vzhledem k nekonkrétnosti námitek stěžovatele zabývat nemusel. Nejvyšší správní soud současně souhlasí s městským soudem, že ačkoli žalovaný ne vždy výslovně reagoval na všechny jednotlivá odvolací tvrzení, vyvstálé otázky vypořádal dostatečným způsobem, odpovídajícím konkrétnosti vznesených námitek, aby jeho rozhodnutí bylo možné považovat za přezkoumatelné.

[34] Stěžovateli tudíž nelze přisvědčit, že přístup městského soudu „*v podstatě legalizuje postup služebních orgánů, kteří si vybírají, k čemu se budou ve svých rozhodnutích vyjadřovat a k čemu nikoli*“. Postup městského soudu v otázce přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí naopak považuje NSS za korektní. Respektuje totiž již vymezená judikatorní východiska týkající se přezkoumatelnosti správních rozhodnutí, což v žádném případě nevytváří „*prostor pro libovůli orgánů veřejné moci*“, jak stěžovatel namítá. Jak již bylo zdůrazněno, zákonnost a správnost přezkoumatelných úvah správních orgánů lze posoudit právě v rovině věcné. Pokud by proto správní orgány skutečně vypořádaly námitky pouze formálně, aniž by jejich závěry měly oporu ve správním spise, přistoupily by správní soudy ke zrušení jejich rozhodnutí pro vady řízení dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[35] Stěžovatel dále namítá, že městský soud nesprávně interpretoval jeho námitky uvedené v bodech 30 až 32 odvolání, když tvrzení služebního orgánu 1. stupně považuje za *úvahy* a současně tyto námitky hodnotil *pouze z hlediska (ne)přezkoumatelnosti* napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud nicméně nespatřuje jakoukoli vadu v tom, že městský soud se o pasážích odůvodnění služebního hodnocení vyjadřuje jako o „úvahách“. Pro účely přezkoumatelnosti je klíčové, zda správní orgán provede vlastní posouzení a uvede důvody, které je možné meritorně přezkoumat. To v projednávané věci služební orgán prvního stupně i žalovaný učinili (srov. text služebního hodnocení, prvostupňového rozhodnutí a zejména str. 8 napadeného rozhodnutí). Stejně tak se městský soud věcně zabýval i stěžovatelem citovanými námitkami týkajícími se *přístupu v odměňování ve vztahu* k jiným zaměstnancům, které však byly podle jeho názoru příliš obecné, aniž by byly konkretizovány s poukazem na jiná služební hodnocení (srov. odst. 101. *in fine* napadeného rozsudku). Ani těmito kasačními námitkami tudíž nelze přisvědčit.

[36] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou, podle níž *rozsudek NSS ze dne 3. 7. 2018, č. j. 7 As 150/2018-36, na projednávanou věc nedopadá*. Právě v tomto rozsudku jsou nicméně formulována obecná východiska posuzování přezkoumatelnosti správních rozhodnutí, konkrétně že není nutné vypořádávat každou dílčí námitku, nýbrž postačí představit konkurující argumentaci, která námitky ve své podstatě obsahově vyvrací. Z odst. 79. napadeného rozsudku přitom plyne, že městský soud uvedený rozsudek citoval v reakci na žalobní námitky, jimiž stěžovatel požadoval zcela vyčerpávající odůvodnění ze strany žalovaného. Takové konstatování je zcela příléhavé a NSS v něm neshledal žádné pochybení.

[37] Pokud jde o námitky, že *služební orgány nesdělily ani jeden právní nebo služební předpis, který žalobce porušil, nevyslovily ani jeden právní názor žalobce v otázkách služebního hodnocení, resp. neprokázaly, že došlo ke zhoršení úrovně znalostí, dovedností a výkonu služby oproti předchozímu období*, NSS odkazuje na odst. 81 až 107. napadeného rozsudku, který velice podrobně přezkoumává závěry služebních orgánů právě v otázce služebního hodnocení a jeho zákonnosti. Případná (ne)správnost, resp. (ne)dostatečnost těchto závěrů je opět otázkou meritorního posouzení.

[38] Stěžovatel konečně rozporuje i závěr městského soudu, podle něhož *žalovaný vypořádal odvolací námitky týkající se rozhodnutí o platu a osobního příplatku ve svém souhrnu*. Podle názoru NSS nicméně i tuto otázku posoudil městský soud správně. Nejvyšší správní soud poukazuje na str. 5 až 9 napadeného rozhodnutí, kde žalovaný přestřel důvody, které ho k vydání napadeného rozhodnutí vedly. Představil tak ucelený systém vlastního odůvodnění, který je schopen věcného přezkumu. To platí také pro otázku udělení plné moci a úmyslu stěžovatele být v řízení zastoupen (srov. str. 6 a 7 napadeného rozhodnutí), (ne)seznámení zástupce stěžovatele s podklady rozhodnutí (srov. str. 7 napadeného rozhodnutí) a služebního hodnocení a jeho podkladů (srov. str. 5 až 8 napadeného rozhodnutí), ke kterým se dotčené námitky stěžovatele vázaly. Konečně ke kasační námitce stěžovatele, že sám žalovaný na str. 9 napadeného rozhodnutí *uznal, že se s určitými námitkami vůbec nevypořádal*, poté NSS konstatuje, že i tento závěr žalovaného a jeho zákonnost jsou přezkoumatelné. Žalovaný totiž srozumitelně uvedl, že blíže již dále nebude vypořádávat jím vyjmenované námitky, které dle jeho názoru představují jen „vlastní názory“ stěžovatele či „teoretická konstatování řešení situace, která v řízení nenastala“.

pokračování

[39] Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že městský soud posoudil otázku stěžovatelem namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí správně.

III. C. Námitka nicotnosti prvostupňového rozhodnutí a nezákonnosti jmenování oprávněné úřední osoby

[40] Poslední námitkou, kterou je nutné posoudit přednostně, je tvrzená nicotnost prvostupňového rozhodnutí, resp. nezákonnost aktu jmenování oprávněné úřední osoby do funkce generálního inspektora Drážní inspekce. Stěžovatel konkrétně namítá, že oprávněná úřední osoba, která ve věci stěžovatele v prvním stupni rozhodovala, byla na toto služební místo vybrána v *nezákonném* výběrovém řízení, a tudíž mají být z důvodu absence věcné příslušnosti veškeré úkony, které činila, včetně služebního hodnocení a napadeného rozhodnutí, *nicotné*.

[41] Tyto námitky však nejsou důvodné. Nejvyšší správní soud předně nepřisvědčil stěžovateli, že by *městský soud opomněl jím namítanou nicotnost prvostupňového rozhodnutí, jež je výjimkou z presumpce správnosti, na které své rozhodnutí městský soud založil*. Městský soud sice skutečně svůj klíčový závěr založil na presumpci správnosti, avšak jen pokud jde o výběrové řízení a jmenování oprávněné úřední osoby do funkce generálního inspektora Drážní inspekce (srov. odst. 111. napadeného rozsudku). Tak zcela korektně reagoval na stěžovatelem namítanou *nezákonnost* tohoto jmenování do funkce. Stěžovatel totiž zpochybňoval právě onu *zákonnost*. Přitom za situace, kdy nelze otázku zákonnosti jmenování v tomto řízení hodnotit, nelze z tohoto důvodu zpochybňovat ani příslušnost dotčené oprávněné úřední osoby k rozhodování v prvním stupni. Námitka *nicotnosti* prvostupňového rozhodnutí, kterou stěžovatel z tohoto důvodu uvedl, proto nemůže obstát. Jinými slovy, nicotnost sice skutečně je výjimkou z presumpce správnosti veřejnoprávních aktů, tu však stěžovatel nesprávně dovozuje z jím nedůvodně uplatněné námitky nezákonnosti jmenování oprávněné úřední osoby do funkce, k níž městský soud presumpci správnosti vztáhl.

[42] Nejvyšší správní soud se přitom s právě citovaným závěrem městského soudu ztotožnil. Otázka zákonnosti jmenování oprávněné úřední osoby a předchozího výběrového řízení je odlišnou otázkou od nyní řešené věci, přičemž v žádném řízení nebylo autoritativním způsobem rozhodnuto o nezákonnosti tohoto jmenování. Za takové situace se presumpce správnosti veřejnoprávních aktů, pokud jde o akt jmenování, plně uplatní, a tudíž nelze hovořit ani o nicotnosti aktů, které daná úřední osoba přijala. Ve věci přitom rozhodoval věcně příslušný orgán, jímž je generální inspektor Drážní inspekce (srov. § 10 odst. 1 a 2 zákona o státní službě ve spojení s viz § 53a zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách). Nejvyšší správní soud tak nemohl přisvědčit ani kasačním námitkám, podle nichž v projednávané věci mělo dojít k *libovůli orgánů státní moci, resp. postupu v rozporu s článkem 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod*.

[43] Na uvedeném závěru nemění nic ani stěžovatelem dovolávaný § 53a odst. 2 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, který stanoví, že [v] *čele Drážní inspekce je generální inspektor, kterého jmenuje a odvolává vláda, jehož výběr, jmenování a odvolání se řídí zákonem o státní službě*. Citované ustanovení nezakládá právo účastníků v jakémkoli myslitelném řízení, byť spojeném se služebním poměrem, zpochybňovat jmenování, resp. odvolání ze služebního poměru vládou. Pokud poté v tomto směru stěžovatel namítá, že má právo dozvědět se, jaká

autorita má o případné nezákonnosti jmenování rozhodovat, NSS připomíná svůj závěr uvedený v bodě [26] tohoto rozsudku, podle něhož by učinění takové úvahy v napadeném rozsudku bylo nadbytečné, a tudíž není z tohoto důvodu napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Nad rámec uvedeného lze pouze doplnit, že ke jmenování osoby generálního inspektora Drážní inspekce došlo na základě výsledku výběrového řízení, jehož se žalobce účastnil a ve kterém neuspěl. Z protokolu o průběhu a výsledku tohoto výběrového řízení na služební místo, obsaženého ve správním spise, přitom plyne, že proti tomuto výběrovému řízení lze podat *námítky*. Pokud měl tedy stěžovatel o zákonnosti jím absolvovaného výběrového řízení pochybnosti, měl příležitost své námítky uplatnit v k tomu určeném řízení.

[44] Stěžovatel považuje otázku zákonnosti jmenování za důležitou také s ohledem na to, že právě *tato úřední osoba rozhodovala o jeho služebním hodnocení, a tudíž, pokud by byla jmenována nezákonně, bylo by vystavení „horšího služebního hodnocení“ nespravedlivé*. K tomu nicméně NSS uvádí, že zákonnost služebního hodnocení je samostatnou otázkou, kterou městský soud v řízení o žalobě věcně posoudil a která je přezkoumávána rovněž dále v tomto rozsudku. Nejde tedy o důvod, který by měl jakkoli prolomit presumpci správnosti jmenovacího aktu, pokud jde o jmenování do funkce generálního inspektora Drážní inspekce.

[45] Kasační námítky věcné nepřislušnosti služebního orgánu prvního stupně, a z toho dovozované nicotnosti prvostupňového rozhodnutí, tudíž nejsou důvodné.

III. D. Námitka neseznámení s podklady dle § 36 správního řádu

[46] Stěžovatel namítá, že v rozporu s § 36 správního řádu a navzdory jeho legitimnímu očekávání nebyl v řízení o odvolání seznámen s podklady rozhodnutí. Městský soud měl rovněž nesprávně interpretovat žalobní námítky a nevyvrátit poukazy na případnou judikaturu Ústavního soudu. Naopak městským soudem citovaná judikatura nemá být v projednávané věci relevantní. Napadený rozsudek má proto vycházet z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, podkopávat důvěru v právní stát a být v rozporu s jeho právem na spravedlivý proces.

[47] Podle § 36 odst. 3 správního řádu platí, že *[n]estano-ví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal*.

[48] Jak uvedl již městský soud v odst. 57. a 58. napadeného rozsudku, smyslem citovaného ustanovení je, aby účastník řízení znal všechny podklady, které byly při rozhodování v jeho věci užity. Podle judikatury správních soudů přitom platí, že pokud skutkový stav nedoznal v řízení změn, zejména pokud nebyly provedeny nové důkazy, o nichž žalobce nevěděl, není třeba účastníka řízení s podklady pro rozhodnutí seznamovat (k tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2013, č. j. 1 As 85/2013-51, či rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009-243). Tento závěr dopadá typicky právě na odvolací řízení, pokud odvolací orgán nedoplňuje žádné nové podklady významné pro skutkový stav věci. Naopak jestliže odvolací správní orgán v odvolacím řízení doplní správní spis o další (nové) podklady rozhodnutí, je jeho povinností o tom účastníka řízení zpravit a dát mu

pokračování

možnost vyjádřit se k těmto podkladům (srov. např. rozsudky NSS ze dne 19. 2. 2009, č. j. 3 As 43/2008-235, a ze dne 7. 10. 2009, č. j. 6 As 24/2009-80).

[49] Současně platí, že případné porušení § 36 odst. 3 správního řádu je důvodem ke zrušení odvolacího správního rozhodnutí pouze tehdy, pokud mělo vliv na jeho zákonnost (srov. rozsudky NSS ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009-243, č. 2073/2010 Sb. NSS, ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 As 24/2013-28, ze dne 28. 6. 2005, č. j. 8 As 3/2005-86, ze dne 26. 11. 2008, č. j. 2 As 54/2008-80, ze dne 22. 1. 2009, č. j. 6 As 16/2008-90). Je to přitom žalobce (stěžovatel), kdo má v řízení před správními soudy tvrdit a dokládat, jak se nerespektování § 36 odst. 3 správního řádu konkrétně dotklo jeho práv. Žalobce (stěžovatel) by proto měl konkretizovat podklady, které neměl k dispozici před rozhodnutím ve věci, a jakým způsobem takové pochybení správního orgánu mohlo ovlivnit žalobou napadené rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 28/2011-78).

[50] Nejvyšší správní soud v první řadě nepřisvědčil stěžovateli, že citovaná judikatura není na projednávanou případná. Tato judikatura formuluje obecná východiska, jež potenciálně dopadají na všechna řízení, v nichž vyvstává otázka dodržení práva účastníka řízení podle § 36 odst. 3 správního řádu. Fakt, že citované závěry byly vysloveny v odlišných oblastech právní úpravy či za částečně jiných dílčích skutkových okolnostech, jak poukazuje stěžovatel, tyto obecné závěry a jejich správnost v žádném případě nezpochybňuje. Kasační argumentace, podle níž městským soudem citovaná judikatura na projednávanou věc nedopadá, proto není důvodná.

[51] Právě citovaná judikatura přitom odráží rovněž ústavněprávní východiska formulovaná v judikatuře Ústavního soudu. Nejvyšší správní soud proto stěžovateli nepřisvědčil, že by městský soud nevyvrátil jeho odkazy na judikaturu Ústavního soudu, a tudíž že by jeho rozhodnutí mělo „podkopávat důvěru v právní stát“. Pokud městský soud neshledal porušení § 36 správního řádu v projednávané věci (srov. odst. 62 napadeného rozsudku), pak ani judikatura dovozující ústavní rozměr porušení tohoto ustanovení nedopadá na projednávanou věc. Rovněž tyto poukazy stěžovatele tak byly obsahově v dostatečné míře vypořádány. Námitkám stěžovatele, který v uvedeném spatřuje porušení jeho práv a libovůli orgánů státní moci, tudíž nelze přisvědčit.

[52] V rovině věcné dospěl městský soud k závěru, že v rámci odvolacího řízení sice do spisu bylo doplněno *stanovisko prvostupňového služebního orgánu*, jež bylo zasláno společně s odvoláním stěžovatele, to však městský soud *nepovažoval za podklad rozhodnutí*. Klíčovým podkladem pro napadené rozhodnutí bylo podle městského soudu služební hodnocení za rok 2018, se kterým byl stěžovatel prokazatelně seznámen. Dle městského soudu přitom ze správního spisu plyne, že v rámci odvolacího řízení skutkový stav nedoznal změn, a tudíž nebylo třeba stěžovatele znovu s podklady rozhodnutí seznamovat (srov. odst. 59. a 60. napadeného rozsudku).

[53] Stěžovatel tento závěr městského soudu zpochybňuje za pomoci argumentace, že rovněž ve stanovisku mohou být potenciálně významné informace a údaje, se kterými má mít stěžovatel možnost se seznámit, aby případně mohl navrhnout doplnění důkazů.

[54] Této argumentaci nicméně NSS nepřisvědčil. Nejvyšší správní soud se naopak ztotožnil s názorem městského soudu, podle něhož stanovisko prvostupňového orgánu

k podanému odvolání *není podkladem rozhodnutí*. Ostatně, podle § 88 odst. 1 správního řádu má správní orgán k podanému odvolání *povinnost* postoupit odvolacímu orgánu správní spis právě se svým *stanoviskem*. Toto stanovisko je tak svojí podstatou o nástroj interní komunikace veřejné správy, který v souladu se zákonem správní orgán prvního stupně vyhotovuje a postupuje jej odvolacímu orgánu, jenž jím není jakkoli vázán. Nejde proto o podklad rozhodnutí, se kterým musí být účastník řízení seznámen. To NSS potvrdil již v kontextu stanoviska správce daně podle § 113 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2014, č. j. 8 Afs 28/2013-44), Stejný závěr lze obdobně vztáhnout právě i na stanoviska prvostupňových orgánů k podanému odvolání ve smyslu § 88 odst. 1 správního řádu. To potvrzuje rovněž komentářová literatura, podle níž stanovisko prvostupňového orgánu k podanému odvolání *není podkladem rozhodnutí* právě z důvodu, že tímto dokumentem není odvolací orgán vázán a k němuž ostatně ani nemusí při svém rozhodování přihlížet, jelikož si o věci učiní úsudek sám (Josef Vedral: *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, str. 404–405).

[55] Tento závěr navíc nebrání stěžovateli ani v uplatnění jeho *práva na navrhování důkazů*. Pokud se stanovisko k podanému odvolání vyjadřuje jen k odvolacím námitkám a skutečností již do řízení vneseným, což stěžovatel konkrétně nezpochybňuje, pak měl plnou možnost navrhnout doplnění důkazů ať už v odvolání, tak i před vydáním napadeného rozhodnutí poté, co se s podklady rozhodnutí seznámil. To platí i pro všechny důkazy, u nichž stěžovatel až v kasační stížnosti uvádí, že by je býval navrhl, pokud by se mohl se stanoviskem orgánu prvního stupně seznámit. Stěžovateli tak nelze přisvědčit, že mu v navrhování důkazů bylo jakkoli znemožněno. Ostatně, klíčovým podkladem pro rozhodnutí o platu, resp. určení osobního příplatku v návaznosti na provedené služební hodnocení je právě samotné služební hodnocení, s nímž byl stěžovatel prokazatelně seznámen a které tak mohl vlastními důkazními návrhy zpochybňovat.

[56] Za této situace nemohl NSS přisvědčit ani obecné námitce porušení práva na spravedlivý proces. Záruky spravedlivého procesu podle článku 36 a násl. Listiny základních práv a svobod dopadají primárně na soudní a nikoli správní řízení. V projednávané věci postupovaly správní orgány podle názoru NSS v otázce seznamování stěžovatele s podklady standardně. Stěžovateli byla dána možnost seznámit se všemi podklady rozhodnutí v rámci prvostupňového řízení, což plyne z listiny ze dne 18. 9. 2019, č. j. 1/2019/DI-8/9, obsažené ve správním spise. Nejvyšší správní soud rovněž přisvědčuje městskému soudu, že v odvolacím řízení skutkový stav nedoznal změn, a tudíž žalovaný neměl povinnost stěžovatele znovu seznamovat s týmiž podklady rozhodnutí, s nimiž byl stěžovatel již prokazatelně seznámen ze strany správního orgánu prvního stupně. Nejvyšší správní soud tak ve shodě s městským soudem nespatřuje v postupu správních orgánů žádnou vadu mající za následek nezákonnost rozhodnutí.

[57] Pokud stěžovatel namítá, že *měl být městským soudem na ústním jednání vyzván k upřesnění jeho obecných námitek týkajících se dopadu namítaného neseznámení s podklady na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného*, NSS poukazuje na výše citovanou ustálenou judikaturu správních soudů, podle níž je řízení o žalobě ve správním soudnictví ovládáno dispoziční zásadou, přičemž soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 4 As 3/2008 78, či rozsudky NSS 1 As 132/2021-30 nebo č. j. 8 As 109/2014 70, též usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, či ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21). Stejný závěr

pokračování

platí i pro jeho námitku, že v *odvolání odkázal v plném rozsahu na stížnost proti služebnímu hodnocení, ze které plynou i jednotlivé důkazy, které navrhoval*. Pokud chtěl stěžovatel určité konkrétní důkazy navrhnout, mohl a měl tak učinit dostatečně jednoznačným a adresným způsobem k prokázání svých konkrétních tvrzení; nikoli paušálním odkazem na jiný dokument.

[58] S ohledem na uvedené poté NSS souhlasí rovněž se závěrem uvedeným v odst. 62. napadeného rozsudku, podle něhož jelikož nedošlo k porušení § 36 odst. 3 správního řádu, nemůže obstát ani námitka *nedostatečně zjištěného skutkového stavu z důvodu neseznámení s podklady rozhodnutí*. Nejvyšší správní soud konečně neshledal ani to, že by žalovaný a městský soud posoudili skutečnosti *účelově, resp. na základě jednostranných podkladů*, jak stěžovatel namítá. Nejvyšší správní soud považuje za důležité podtrhnout, že samotná podstata projednávané věci, jejímž předmětem je rozhodnutí o platu, resp. o stanovení osobního příplatku přijaté v návaznosti na služební hodnocení, je poměrně jednoduchá. Klíčovým podkladem pro takové rozhodnutí je totiž právě služební hodnocení. Takové hodnocení je obsaženo ve správním spise, stěžovatel s ním byl seznámen a jeho zákonnost byla přezkoumána jak správními orgány na základě podnětů stěžovatele, tak ze strany městského soudu v právě projednávané věci.

[59] Stěžovatel dále namítá, že bylo porušeno jeho *legitimní očekávání*, že bude mít v rámci odvolacího řízení „jako vždy“ možnost seznámit se s podklady rozhodnutí a případně navrhnout jejich doplnění. Jak bylo nicméně uvedeno, v souladu s ustálenou judikaturou nemají odvolací orgány povinnost seznamovat s podklady rozhodnutí v případech, kdy skutkový stav nedoznal změn, což je i právě provedený případ. Stěžovatel přitom ve své kasační stížnosti nijak blíže nekonkretizuje, v jakých předchozích *odvolacích* řízeních mu byla zaslána výzva k seznámení se s podklady rozhodnutí, *aniž by skutkový stav nedoznal změn*, aby bylo možné o legitimním očekávání stěžovatele hovořit. Za této situace tak nelze stěžovateli přisvědčit. Nejvyšší správní soud ještě jednou odkazuje na předchozí právní posouzení a uvádí, že v projednávané věci považuje za klíčové, že stěžovateli byla prokazatelně dána možnost seznámit se s podklady rozhodnutí před rozhodnutím správního orgánu prvního stupně (přičemž ze správního spisu navíc plyne, že si stěžovatel vyžádal spisovou dokumentaci a ta mu byla poskytnuta) a že v odvolacím řízení nedošlo ke změně skutkového stavu, resp. doplnění spisového materiálu.

[60] Nejvyšší správní soud konečně nezjistil žádnou účelovost ani v posouzení skutečností městským soudem z hlediska *stěžovatelem namítané několikaměsíční nečinnosti odvolacího služebního orgánu*. Nejvyššímu správnímu soudu není předně zřejmé, jak by mělo vydání prvostupňového rozhodnutí, dle stěžovatele „ve spěchu“, jakkoli krátit práva stěžovatele podle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu, za situace, kdy stěžovatel byl před vydáním prvostupňového rozhodnutí již dne 18. 9. 2019 vyzván k seznámení se s podklady pro rozhodnutí, přičemž stěžovatel o zaslání kompletní kopie spisu požádal až dne 2. 10. 2019. Stejně tak není zřejmé, jaký dopad do stěžovatelových práv, resp. na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného, by měla mít případná stěžovatelem namítaná následná nečinnost odvolacího orgánu, pokud nebyly podklady rozhodnutí v rámci odvolacího řízení jakkoli doplňovány a stěžovatel mohl v odvolání či během odvolacího řízení navrhnout doplnění důkazů.

[61] Z uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační námitky týkající se tvrzeného rozporu s § 36 správního řádu nejsou důvodné.

III. E. Námitka neprovedení důkazů před soudem

[62] Stěžovatel na řadě míst kasační stížnosti městskému soudu vytýká, že odmítl provést jím navržené důkazy, resp. neumožnil mu rozvinout jeho žalobní námitky a tyto opřít o další důkazy.

[63] Po seznámení se s obsahem soudního spisu a záznamem z ústního jednání nicméně NSS ani těmto námitkám nepřisvědčil. Městský soud na ústním jednání a rovněž v odst. 49. až 51. napadeného rozsudku podrobně odůvodnil, z jakých důvodů stěžovatelem navržené důkazy neprovedl (zejména pro nadbytečnost, resp. nesouvislost s právě projednávanou věcí). Proti těmto konkrétním závěrům městského soudu přitom stěžovatel v kasační stížnosti nestaví žádnou konkrétní a adresnou argumentaci, která by mohla jejich správnost zpochybnit. Již z tohoto důvodu tak nemohou jeho kasační námitky obstát.

[64] K tomu navíc NSS doplňuje, že ze záznamu z ústního jednání, obsaženého v soudní spise městského soudu, plyne, že městský soud dal výslovně stěžovateli možnost vznést k provedení dokazování námitky či navrhnout další důkazy. Stěžovatel přitom na přímý dotaz předsdkyně senátu uvedl, že žádné takové námitky či další důkazní návrhy nemá. Za této situace nemohl NSS stěžovateli přisvědčit, že neprovedením jím navržených důkazů městský soud jakkoli nepřipustně zasáhl do práva stěžovatele na spravedlivý proces.

[65] Námitky nesprávného neprovedení navržených důkazů proto nejsou důvodné.

III. F. Namítané porušení práva být zastoupen a zmatečné vedení řízení

[66] Stěžovatel dále namítá, že městský soud nesprávně posoudil jeho námitky, podle nichž správní orgány vedly správní řízení zmatečně a v rozporu s článkem 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, když nerespektovaly jeho vůli být v řízení zastoupen svým právním zástupcem, čímž mu současně znemožnily i účast na dokazování.

[67] Městský soud se v odst. 71. napadeného rozsudku ztotožnil se závěrem žalovaného, podle něhož předchozí plná moc stěžovatele ze dne 31. 8. 2016, jíž správní orgány disponovaly, byla udělena pouze na zastupování ve všech právních a dalších věcech souvisejících s předchozím řízením o *odvolání žalobce ze služebního místa generálního inspektora Drážní inspekce*, což je řízení odlišné od řízení o platu, resp. osobním příplatku; že z jejího textu nevyplývala aplikovatelnost na jiná řízení a že tuto plnou moc nešlo považovat za tzv. prezidiální, neboť s ohledem na absenci úředně ověřených podpisů nenaplnovala formální požadavky § 33 odst. 2 správního řádu. Plná moc ze dne 24. 9. 2019 poté byla účinná vůči správním orgánům až ode dne 26. 9. 2019, kdy jim byla doručena. Jelikož navíc žalobce sám potvrdil, že byl o všech správních úkonech informován, nemohlo podle městského soudu dojít k jakémukoli zkrácení jeho práv v řízení.

[68] Nejvyšší správní soud předně nepřisvědčil námitce, podle níž se *napadené rozhodnutí* (a tudíž ani napadený rozsudek městského soudu, který se se závěry žalovaného ztotožnil) *nevypořádalo s podstatou pochybení služebního orgánu prvního stupně*, jak jej obsáhle stěžovatel

pokračování

popisuje v bodě 5.6 kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud považuje právě přdestřené odůvodnění městského soudu a žalovaného za dostatečné k tomu, aby šlo učinit závěr, že postupem služebních orgánů nedošlo k zásahu do práv stěžovatele či jiné vadě řízení, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

[69] Pokud poté stěžovatel namítá, že nejde o to, zda byl či nebyl o všem podstatném v řízení informován, nýbrž o *jeho právo na právní pomoc*, NSS uvádí, že ani v tomto směru žádné pochybení neshledal. Stěžovateli byla poskytnuta možnost zvolit si svého zástupce a být v řízení zastoupen, a to za splnění zákonných podmínek. Lze připomenout, že podle závěru městského soudu a žalovaného plná moc žalobce nespĺňovala zákonem stanovené podmínky, aby ji bylo možné považovat za tzv. prezidiální plnou moc, a současně z ní neplynulo, že by se vztahovala i na řízení o platu, resp. snížení osobního příplatku. Právě z toho důvodu služební orgán nejednal s právním zástupcem stěžovatele z předchozího řízení o odvolání stěžovatele ze služebního místa. Jakmile však stěžovatel služebnímu orgánu doložil plnou moc splňující veškeré náležitosti, bylo již s jeho zástupcem jednáno. S tímto klíčovým závěrem přitom stěžovatel v kasační stížnosti nijak adresně nepolemizuje a nezpochybňuje jej. Není přitom úlohou NSS za stěžovatele jeho námitky domýšlet. Nejvyšší správní soud proto pouze ve správním spise ověřil listiny vypovídající o zastoupení stěžovatele a komunikaci mezi služebním orgánem a stěžovatelem v této otázce. Neshledal přitom žádné pochybení, jež by stěžovateli upřelo jeho právo být v řízení zastoupen, ani jinou vadou zakládající nezákonnost napadeného rozhodnutí. Naopak, NSS považuje za korektní, že služební orgán dne 18. 9. 2019 v návaznosti na prověření námitek stěžovatele ohledně existence jeho plné moci ze dne 31. 8. 2016 stěžovatele informoval, že tato plná moc nespĺňuje stanovené náležitosti, a vyzval jej proto k předložení nové plné moci. Tím stěžovateli umožnil být v řízení zastoupen v souladu s jím projevenou vůlí.

[70] Nejvyšší správní soud nepřehlédl poukazy stěžovatele na *časovou náročnost řešit několik souběžně běžících řízení ve služebních věcech*. Klíčové nicméně je, že stěžovateli nikdo neznemožnil nechat se v těchto řízeních zastoupit právním zástupcem. Správní orgány pouze trvaly na doložení plné moci, z níž bude zřejmé zmocnění k zastupování v tomto konkrétním správním řízení a která bude spĺňovat zákonem stanovené náležitosti. Bylo by naopak vadou, pokud by služební orgány jako se zástupcem jednaly s někým, jehož zastoupení není prokázáno.

[71] Pokud jde konečně o námitku stěžovatele týkající se *nedostatečného odůvodnění přiměřenosti lhůty k seznámení se s podklady rozhodnutí*, není NSS zřejmé, jak by měla mít uvedená okolnost vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí či jeho přezkoumatelnost. Ze správního spisu naopak plyne, že služební orgán postupoval vůči stěžovateli vstřícně, když mu předem navrhl několik možných termínů, v nichž se může přijít seznámit se služebním hodnocením, jež bylo klíčovým podkladem. Stejně tak byla stěžovateli k jeho žádosti zaslána kompletní kopie spisu (byť tak správní orgán učinil až po vydání prvostupňového rozhodnutí, jelikož rovněž stěžovatel o zaslání spisu požádal až 2. 10. 2019, tedy dva týdny poté, co jej k možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí služební orgán prvního stupně vyzval dne 18. 9. 2019).

[72] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že neshledal porušení práva stěžovatele být ve správním řízení zastoupen, resp. že by stěžovatelem vedené řízení bylo zmatečné či v něm došlo k vadě, která by měla za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí. Pokud

stěžovatel měl možnost být v řízení zastoupen, avšak zastoupení nebylo při provádění konkrétních důkazů dosud vůči služebnímu orgánu účinné, nelze v provádění důkazů bez přítomnosti takového zástupce (jehož zastoupení nebylo v souladu se zákonem prokázáno) spatřovat jakoukoli vadu řízení, ani upření práva na přítomnost právního zástupce při dokazování.

III. G. Námitky k řízení o stížnosti a vadám jejího vyřízení

[73] Stěžovatel městskému soudu vytýká, že nesprávně vyhodnotil vyřízení *stížnosti* jako rozhodnutí vydaného v samostatném správním řízení, v důsledku čehož se nesprávně nezabýval dotčeným vyřízením stížnosti a námitkami stěžovatele. Podle stěžovatele toto vyřízení nemá náležitosti rozhodnutí dle § 67 správního řádu, přičemž řízení o stížnosti není správním řízením, v němž by se rozhodovalo o právech a povinnostech stěžovatele.

[74] Stěžovateli lze přisvědčit, že v řízení o stížnosti se nepostupuje podle části druhé a třetí správního řádu, jež upravuje správní řízení, nýbrž podle části čtvrté správního řádu a obecných zásad činnosti správních orgánů (srov. shodně Iva Hřebíková a kol.: *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vyd. C.H. Beck. 2021, str. 825). Právě řečené nicméně nijak nezpochybňuje jinak přílehlavý závěr městského soudu, tedy že řízení o stížnosti proti služebnímu hodnocení představuje *postup odlišný od právě projednávané věci*, jejímž předmětem je naopak rozhodnutí o platu, resp. o stanovení (snížení) osobního příplatku stěžovatele.

[75] Současně platí, že případná nesprávnost právního posouzení městského soudu, aby byla důvodem ke zrušení kasační stížnosti napadeného rozsudku, by musela mít vliv na zákonnost [srov. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Klíčovým podkladem pro rozhodnutí o platu, resp. o snížení osobního příplatku, je přitom služební hodnocení, proti němuž mířila i stížnost stěžovatele. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že toto služební hodnocení a jeho zákonnost městský soud přezkoumal v řízení o žalobě v této věci. Žalobu přitom jako nedůvodnou zamítl, neboť neshledal napadené rozhodnutí nezákonné. Případné dílčí procesní pochybení či vady jen v řízení o stížnosti, která navíc jak stěžovatel sám uvádí, není řízením, v němž by se zakládala, měnila či rušila veřejná subjektivní práva stěžovatele, by tak nemohly správnost a zákonnost napadeného rozhodnutí a potažmo napadeného rozsudku městského soudu zpochybnit.

[76] Nejvyšší správní soud proto v postupu městského soudu, jenž se blíže nezabýval námitkami stěžovatele týkajícími se jiného postupu vedeného na základě stížnosti proti služebnímu hodnocení, jehož zákonnost byla ve věcné rovině městským soudem přezkoumána v právě vedeném řízení, neshledal vadu, která by mohla mít vliv na jeho zákonnost.

pokračování

III. H. (Ne)zákonnost služebního hodnocení a na základě něho přijatého rozhodnutí o platu

[77] Nejvyšší správní soud následně přistoupil k meritorním námitkám stěžovatele týkajícím se namítané nezákonnosti napadeného rozhodnutí a služebního hodnocení, jež je jeho podkladem.

[78] Podle § 155 odst. 1 zákona o státní službě *[s]tátní zaměstnanec podléhá služebnímu hodnocení*. Náležitosti, obsah a frekvenci služebního hodnocení jsou staveny v § 155 odst. 2 až 12 a § 156 stejného zákona. Platí přitom, že přiznat, zvýšit, snížit nebo odejmout osobní příplatek lze v závislosti na výsledku služebního hodnocení (§ 149 odst. 1 zákona o státní službě).

[79] Klíčovým podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí je tak *služební hodnocení* stěžovatele za rok 2018. Podle ustálené judikatury přitom platí, že správní soudy nejsou oprávněny při své přezkumné činnosti nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním (srov. např. rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002-46). Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že služební hodnocení státního zaměstnance takovým *správním uvážením* je (srov. odst. 93. napadeného rozsudku; srov. rovněž rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2023, č. j. 2 Ads 131/2022-27). To platí pochopitelně jen v rovině *hodnocení* rozhodných skutečností, jež musí mít dostatečnou oporu ve shromážděných podkladech. Nejsou tak důvodné blíže nerozvedené námitky stěžovatele, které kvalifikaci hodnotících soudů ve služebním hodnocení jakožto správní uvážení zpochybňují. Právě řečené současně vymezuje základní mantinely soudního přezkumu. Ten se při přezkumu zákonnosti služebních hodnocení omezuje pouze na ověření, zda správní (služební) orgány *řádně a úplně zjistily skutkový stav* řádným procesním postupem, a zda tam, kde se jejich rozhodnutí opíralo o správní uvážení, *nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem*.

[80] Městský soud dospěl k závěru, že služební hodnocení stěžovatele za rok 2018 vykazuje veškeré zákonem stanovené náležitosti (srov. odst. 99. napadeného rozsudku), úvahy hodnotitele jsou v odůvodnění přezkoumatelně vymezeny a mají základ v listinných podkladem obsažených ve správním spise (srov. odst. 100 napadeného rozsudku).

[81] Tento závěr stěžovatel v kasační stížnosti zpochybňuje několika námitkami:

1. *nedostatečně zjištěný stav věci* v této otázce;
2. *rozpor* se služebním předpisem náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 11/2015, předchozím rozhodnutím v dané věci ze dne 16. 7. 2019, č. j. 41/2019-010-ORG/3, a s požadavky služebního předpisu Drážní inspekce č. 16;
3. *neschopnost objektivního a spravedlivého přístupu* služebnímu orgánu prvního stupně a s tím spojený *účelový* postup vůči stěžovateli;
4. *nedůvodné rozdíly při služebním hodnocení* jednotlivých státních zaměstnanců.

[82] Nejvyšší správní soud předně nepřisvědčil námitce *nedostatečně zjištěného skutkového stavu*. Sám se ztotožnil se závěrem městského soudu vysloveným v odst. 100. napadeného rozsudku, v němž městský soud popsal, z jakých konkrétních listinných důkazů obsažených ve správním spise hodnotitel čerpal a ze kterých vyplývají jednotlivá pochybení stěžovatele, jež vedla ke snížení bodového hodnocení ve zkoumaných kategoriích oproti předchozímu

období. Tyto podklady (závěrečné zprávy o výsledcích šetření mimořádných událostí z odjezdu vlaků z železniční stanice Česká Třebová a v železniční stanici Praha – Vršovice; e-mailové zprávy a další písemná sdělení a korespondence; náhledy spisů Drážní inspekce) podle názoru NSS poskytují dostatečnou oporu pro skutkové závěry obsažených ve služebním hodnocení za rok 2018. Nelze proto přisvědčit námitkám stěžovatele, že z podkladů nevyplývají pochybení, která jsou stěžovateli ve služebním hodnocení za rok 2018 kladena za vinu. Nic navíc nesvědčí ani tomu, že by se jednalo o podklady jednostranné, jak namítá stěžovatel.

[83] Za této situace nelze přisvědčit ani námitkám ohledně *rozporu s požadavkem služebního předpisu náměstka ministra vnitra pro státní službu*, dle něhož se má vycházet z řádně zjištěného skutkového stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Stejně tak jsou nedůvodné námitky *rozporu s rozhodnutím žalovaného v předchozí věci ze dne 16. 7. 2019, č. j. 41/2019-010-ORG/3*, jímž žalovaný v prvním kole vrátil věc služebnímu orgánu k doplnění podkladů rozhodnutí. V nyní projednávané věci žalovaný po opětovném rozhodnutí v prvním stupni a následně i městský soud upřednostnili odlišnou skutkovou verzi, než se snaží prosadit stěžovatel. Dospěli k závěru, že skutková zjištění ve služebním hodnocení za rok 2018 (v jeho upravené verzi, jež byla podkladem pro nové rozhodnutí ve věci) mají dostatečnou oporu v listinných podkladech, a tudíž o skutkovém stavu nejsou důvodné pochybnosti. Pouhý odlišný náhled stěžovatele na to, co je a co není skutečným stavem věci, přitom nemůže tyto závěry zpochybnit. Pro NSS je rozhodné, že zjištění služebních orgánů a městského soudu mají oporu ve spise a nejsou s ním v rozporu [srov. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Za této situace tak NSS nespatřuje důvod skutková zjištění zpochybnit. Námitku, podle níž *předem sestavenému a pro stěžovatele nepřiznivému hodnocení byly dodatečně hledány podklady*, konečně považuje NSS ve shodě s městským soudem za ryze spekulativní (srov. odst. 100 napadeného rozsudku). Obsah spisu takovému závěru nenasvědčuje.

[84] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku rozporu služebního hodnocení se služebním *předpisem Drážní inspekce č. 16*. V doplnění k žalobě stěžovatel na tento předpis poukazoval s ohledem na tam stanovený požadavek provádět služební hodnocení objektivním, nestranným a nezaujatým způsobem. Namítal přitom, že služební orgán prvního stupně vůči němu postupoval *zaujatě a nebyl schopen objektivního a nestranného přístupu*.

[85] Tyto námitky nicméně městský soud odmítl za pomoci závěru, že stěžovatel ve správním řízení neuplatnil vůči osobě hodnotitele žádnou *námitku podjatosti* (srov. odst. 101 napadeného rozsudku). Citovaný závěr městského soudu přitom stěžovatel v kasační stížnosti zpochybňuje za pomoci argumentace, že s ohledem na jeho předchozí vyjádření ve stížnosti proti služebnímu hodnocení nebo podaném odvolání se materiálně o námitku podjatosti jednalo. Těmto závěrům nicméně NSS nepřisvědčil. Pokud stěžovatel namítá, že jeho námitky obsahově byly námitkou podjatosti, pak je měl uplatnit v řízení před prvostupňovým služebním orgánem před jeho rozhodnutím. V kasační stížnosti však stěžovatel v konkrétní rovině poukazuje na svá vyjádření obsažená ve *stížnosti*, což je však samostatným odlišným postupem ve služebních věcech podle zákona o státní službě, a dále v *odvolání*, tedy až poté, co prvostupňový služební orgán ve věci již rozhodl. Za této situace nemohl NSS námitkám stěžovatele přisvědčit.

pokračování

[86] Stěžovatel dále namítá, že služební hodnocení nedodrželo pravidla stanovená ve služebním předpise Drážní inspekce č. 16, resp. služební hodnocení *neodpovídá stanoveným kritériím*, a dále, že toto *hodnocení není vyvážené*. Ani těmito námitkám nicméně NSS nepřisvědčil. Odůvodnění služebního hodnocení ani obsah soudního spisu nenasvědčuje tomu, že by mělo být opomenuto či zjevně nesprávně aplikováno některé z *kritérií hodnocení* stanovených jak v zákoně o státní službě, tak i ve služebním předpise Drážní inspekce č. 16. Nejvyšší správní soud proto v podrobnostech odkazuje na odst. 94. až 100. napadeného rozsudku, v němž se náležitostmi a obsahem služebního hodnocení městský soud podrobně zabýval. S tam vyslovenými závěry se NSS ztotožňuje. Stejně tak odůvodnění služebního hodnocení ani obsah správního spisu nenasvědčuje tomu, že by toto hodnocení mělo být *nevyvážené*, jak stěžovatel namítá. NSS ve shodě s městským soudem poukazuje na skutečnost, že služební hodnocení obsahuje rovněž pozitivní pracovní výsledky, přičemž dvě oblasti výslovně zmíněné městským soudem a rozporované stěžovatelem byly zmíněny jen příkladmo (srov. odst. 100. napadeného rozsudku). Nelze navíc přehlédnout, že stěžovatel byl hodnocen stupněm „dobré výsledky“, tedy podle tehdy účinné právní úpravy druhým nejlepším možným hodnocením [srov. § 155 odst. 3 písm. b) zákona o státní službě, ve znění účinném do 28. 2. 2019]. Považován byl navíc nadále za „vynikajícího všeobecně uznávaného odborníka“. To ve výsledku umožnilo stěžovateli (i po snížení) zachovat osobní příplatek ve výši 11.937 Kč, tedy na horní hranici osobního příplatku, kterou právní předpisy pro daný stupeň hodnocení umožňují stanovit. Podle názoru NSS se tudíž nejedná o služební hodnocení, které by bylo nevyvážené, či jinak vůči stěžovateli účelové či nespravedlivé. Optikou výše uvedených mezí soudního přezkumu, pokud jde o přezkoumávání správního uvážení v rovině hodnocení zjištěných skutečností v rámci služebního hodnocení (srov. bod [79] tohoto rozsudku), tak NSS neshledal důvod závěry hodnotitele zpochybňovat.

[87] Nejvyšší správní soud konečně nepřisvědčil ani námitkám týkajícím se stěžovatelem požadovaného *srovnání služebních hodnocení s jinými zaměstnanci*. Podle názoru NSS městský soud korektně konstatoval, že tato námitka zůstala v žalobě pouze v ryze obecné rovině, aniž by ji stěžovatel řádně konkretizoval (srov. odst. 101. napadeného rozsudku). Tyto námitky stěžovatele uvedené v žalobě a v doplnění žaloby byly v zásadě pouze jednovětné a zmíněné jako jeden z argumentů pro nepřezkoumatelnost prvostupňového i napadeného rozhodnutí (tj. právě z důvodu, že se služební orgán prvního stupně, resp. žalovaný *nezabývali otázkou, zda neexistují nedůvodné rozdíly mezi stěžovatelem a ostatními zaměstnanci*, srov. bod 16 na str. 6 žaloby a dále body 5.2 a 6.1 na str. 14 a 15 doplnění žaloby). Stěžovatel nijak nekonkretizoval, jak a v jakých případech mělo ve věcné rovině k nedůvodnému zacházení docházet, aby bylo možné jeho námitky věcně přezkoumat. Pokud přitom stěžovatel namítá, že jako důkaz navrhl služební hodnocení některých jiných zaměstnanců (důkazy č. 20, 21, 22a a 22b v doplnění žaloby), pak tak učinil ve vztahu ke zcela odlišným žalobním tvrzením, jež se srovnáním služebních hodnocení nijak věcně nesouvisela: konkrétně tak učinil k namítanému porušení § 36 správního řádu. Stejně tak poukaz na služební hodnocení samotného hodnotitele (služebního orgánu prvního stupně) stěžovatel učinil jen v kontextu zpochybňování jeho osobní způsobilosti, aniž by věcně namítal nerovné zacházení v rámci služebního hodnocení. Není přitom úkolem správních soudů, aby za stěžovatele jeho námitky domýšlely (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 78 a další výše citovaná judikatura). Pokud tedy stěžovatel zamýšlel namítat existenci nedůvodných rozdílů mezi služebním hodnocením v jeho věci a ostatními zaměstnanci, a za tím účelem navrhnout konkrétní důkazy (byť je

neměl pochopitelně k dispozici), mohl a měl tak učinit srozumitelným a dostatečně konkrétním způsobem.

III. I. Namítané porušení práva na plat a jistotu

[88] Stěžovatel dále namítá, že byl při převedení na jeho služební místo zařazen do nesprávné platové třídy (13. platová třída namísto 14. platové třídy), což ovlivňuje i výpočet osobního příplatku. Tím došlo k zásahu do jeho práva na spravedlivou odměnu za práci. Městskému soudu přitom vytýká, že pouze odkázal na napadené rozhodnutí, aniž by přezkoumal, zda osobní příplatek stěžovatel byl vypočten ze správně stanovené platové třídy, čímž dospěl k nesprávnému závěru o správné výši osobního příplatku. Jím odkazovaný rozsudek městského soudu ze dne 19. 4. 2021, č. j. 5 Ad 3/2018-93, se přitom otázkou správnosti platové třídy neměl zabývat.

[89] Ani těmito námitkám nicméně NSS nepřisvědčil. Předně není vadou, pokud se městský soud sám ztotožnil s právním posouzením žalovaného a v podrobnostech pouze odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, aniž považoval za důležité jednou vyřešené znovu opakovat. Především ale nelze dát stěžovateli za pravdu, že městský soud odkázal jen na napadené rozhodnutí a na rozsudek městského soudu ze dne 19. 4. 2021, č. j. 5 Ad 3/2018-93. Městský soud v odst. 104. napadeného rozsudku především odkázal na rozhodnutí státního tajemníka ministerstva dopravy ze dne 10. 8. 2017, č. j. 4/2017-600-TAJ/25, jímž byl žalobce s účinností ode dne 1. 9. 2017 *zařazen do 13. platové třídy*. Proti tomuto rozhodnutí přitom stěžovatel podal žalobu, která byla zamítnuta již zmíněným rozsudkem městského soudu ze dne 19. 4. 2021, č. j. 5 Ad 3/2018-93. Kasační stížnost proti tomuto rozsudku následně zamítl NSS (rozsudek NSS ze dne 26. 7. 2023, č. j. 3 Ads 158/2021-50). Při rozhodování o platu žalobce, resp. o snížení osobního příplatku v návaznosti na služební hodnocení za rok 2018 tudíž služební orgány korektně vycházely z pravomocného rozhodnutí o zařazení stěžovatele do 13. platové třídy, jež obstálo rovněž v rámci soudního přezkumu.

[90] K námitce stěžovatele, že *rozsudek městského soudu ze dne 19. 4. 2021, č. j. 5 Ad 3/2018-93, se správností zařazení do 13. platové třídy nezabýval*, pak NSS pouze ve stručnosti připomíná, že řízení ve správním soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou. Je tudíž na žalobci (stěžovateli), aby tvrdil, z jakých konkrétních důvodů má být žalobou napadené rozhodnutí nezákonné. Úkolem správních soudů není domýšlet si argumentaci za stěžovatele (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 4 As 3/2008 78, či rozsudky NSS 1 As 132/2021-30 nebo č. j. 8 As 109/2014 70, též usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, či ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21), pokud nejsou k přezkumu povinny z úřední povinnosti. Správnost zařazení do platové třídy přitom takovým případem není.

[91] Za této situace se NSS ztotožnil s městským soudem a žalovaným v závěru, že stěžovateli byl určen osobní příplatek v zákonné výši, a tudíž nedošlo k porušení jeho práva na spravedlivou odměnu za práci. V podrobnostech NSS odkazuje na str. 7 až 8 napadeného rozhodnutí, v nichž se žalovaný zabýval určením platu stěžovatele po vydání služebního hodnocení za rok 2018, a dále na body 103. a 104. napadeného rozsudku, v nichž městský soud doplnil, že v závislosti na výsledku služebního hodnocení za rok 2018 muselo v souladu s platnou právní úpravou dojít ke snížení výše osobního příplatku stěžovatele. Tento závěr

pokračování

plyne z § 6 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 134/2015 Sb., stejně jako z § 6 odst. 1 písm. c) nařízení vlády č. 36/2019 Sb., podle nichž v případě hodnocení „dobré výsledky“, jímž byl stěžovatel hodnocen v projednávané věci, nesmí být osobní příplatek vyšší než 30 % platového tarifu nejvyššího platového stupně v platové třídě, do které je zařazeno služební místo, na kterém státní zaměstnanec vykonává státní službu.

III. J. Zbylé kasační námitky

[92] Stěžovatel konečně zpochybňuje závěr městského soudu, podle něhož byla řada jím uplatněných námitek *pouze obecných* (srov. odst. 112 napadeného rozsudku). Namítá, že zcela konkrétně uvedl, jak služební orgány pochybily a jaké právní či služební předpisy porušily.

[93] Ani tyto námitky nicméně nejsou důvodné. Po seznámení se s obsahem žaloby a doplnění k žalobě, obsaženými v soudním spise, se NSS i v této otázce ztotožnil s městským soudem, že jím citované zbylé námitky (v míře, jež nebyly městským soudem podrobně vypořádány již v rámci jeho celého odůvodnění) byly pouze obecnými tvrzeními stěžovatele. Městský soud je proto mohl rovněž vypořádat pouze obecným konstatováním uvedeným v odst. 112. napadeného rozsudku. Takový postup je v souladu s ustálenou judikaturou, podle níž se soud může vypořádat s žalobními námitkami jen v míře, která odpovídá jejich obecnosti (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78).

[94] *Zbylé námitky* stěžovatele jsou poté jen jeho opětovnou polemikou s otázkami již jednou řešenými. Stěžovatel opětovně představuje svůj odlišný pohled na věc a všechna příkoří, která mu měla být městským soudem a služebními orgány v řízení způsobena (neprovedení důkazů, nedostatečnost podkladů, šikanózní přístup služebních orgánů aj.). Nejvyšší správní soud proto odkazuje na příslušné pasáže tohoto rozsudku (jakož i napadeného rozsudku městského soudu), v nichž byly tyto otázky již jednou podrobně rozebrány. Pouze doplňuje, že kasační stížností napadený rozsudek městského soudu neshledal nespravedlivým, jak stěžovatel dovozuje s ohledem na své kasační námitky. V projednávané věci nedošlo ani k „excesu moci výkonné“ či „přepjatému formalismu“, jenž podle názoru stěžovatele nemá odpovídat principu materiálního právního státu a poslání správního soudnictví.

[95] Pokud konečně stěžovatel namítá, že *pokud by pro daná pochybení s ním bylo vedeno kárné řízení, byl by na tom po platové stránce lépe než v důsledku trvalého snížení osobního příplatku na základě služebního hodnocení za rok 2018*, NSS připomíná, že osobní příplatek představuje nenárokovou složku platu, jehož výše má být stanovena mimo jiné právě s ohledem na pracovní výsledky. Právě tyto otázky se přitom v režimu výkonu státní služby posuzují na základě pravidelného služebního hodnocení. Ze skutečnosti, že stěžovatel byl snížen osobní příplatek v návaznosti na zhoršení výsledku jeho služebního hodnocení oproti předchozímu období, proto nelze dovozovat excesivní přístup služebních orgánů, jak stěžovatel namítá. Jde naopak o zákonem předpokládaný způsob, jímž může a má ke snížení osobního příplatku docházet (§ 149 odst. 1 zákona o státní službě).

[96] Závěrem NSS uvádí, že neshledal žádnou vadu ani ve stěžovatelem namítané *nevyváženosti rozsudku*, která měla být dána tím, že městský soud citoval pasáže týkající se

stěžovatele ze služebního hodnocení, přičemž naopak nerekapituloval obsah jím podané stížnosti. Nejvyšší správní soud připomíná, že podání stížnosti podle zákona o státní službě proti služebnímu hodnocení vede k odlišnému postupu, který není jako takový předmětem přezkumu v nyní projednávané věci (tím je rozhodnutí o platu, resp. o snížení osobního příplatku stěžovateli). Citace ze služebního hodnocení stěžovatele v napadeném rozsudku jsou naopak odůvodněny požadavkem na přezkoumatelnost a řádné odůvodnění soudních rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení

[97] Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl (výrok I. tohoto rozsudku).

[98] O náhradě nákladů řízení NSS rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení neměl úspěch. Nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Žádný z účastníků proto nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II. tohoto rozsudku).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. dubna 2024

Mgr. Michal Bobek
předseda senátu