



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **Ing. P. A.**, zastoupeného JUDr. Evženem Rašovským, advokátem, sídlem Špitálka 23b, Brno, proti žalované: **generální ředitelka Generálního finančního ředitelství**, sídlem Lazarská 15/7, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutím generálního ředitele Generálního finančního ředitelství ze dne 21. 3. 2018, č. j. 16743/18/7400-40186-050763, a ze dne 21. 3. 2018, č. j. 16747/18/7400-40186-050763, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 11. 2019, č. j. 62 Af 47/2018 – 74,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalovaná **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaná **j e p o v i n n a** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 4 114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám žalobcova zástupce, advokáta JUDr. Evžena Rašovského.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Generální ředitel Generálního finančního ředitelství (předchůdce žalované) vydal dne 21. 3. 2018 rozhodnutí, kterým bylo změněno rozhodnutí ředitele Finančního úřadu pro Jihomoravský kraj č. j. 152473/17/3000-00061-702225 ze dne 29. 12. 2017, tak, že podle § 17 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, a na základě usnesení vlády České republiky ze dne 23. 10. 2017 č. 737, ze dne 6. 12. 2017 č. 874 a ze dne 22. 12. 2017 č. 895, o změně systemizace služebních a pracovních míst podle zákona o státní službě, se s účinností od 1. 1. 2018 žalobce zařazuje do 10. platové třídy. Ve zbytku odvolání zamítl; to se týkalo mimo jiné navazujících výroků prvostupňového rozhodnutí II až VI obsahujících nové určení žalobcova služebního platu a označení (dále „rozhodnutí I“).

[2] Dne 21. 3. 2018 vydal generální ředitel Generálního finančního ředitelství rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí ředitele Finančního úřadu pro Jihomoravský kraj č. j. 102545/18/3000-00061-711957 ze dne 15. 1. 2018, jímž byl žalobci s účinností od 1. 2. 2018 odebrán příplatek za vedení a určen měsíční plat v celkové výši 34 070 Kč (dále „rozhodnutí II“).

[3] Rozhodnutí I a II napadl žalobce žalobou.

[4] Ve vztahu k rozhodnutí ředitele Finančního úřadu pro Jihomoravský kraj ze dne 29. 12. 2017 žalobce namítal, že výroky rozhodnutí měly nabýt účinnosti od 1. 1. 2018, přitom rozhodnutí mu bylo doručeno až dne 23. 1. 2018, což založilo nezákonnou retroaktivitu tohoto rozhodnutí. Dále žalobce namítal nezákonnost rozhodnutí I a II, neboť po vydání prvostupňových rozhodnutí vykonával totožnou práci se stejnými služebními úkoly a stejnou odpovědností jako do té doby, avšak za nižší plat. Došlo tedy pouze k formální změně charakteru služebního místa, pracovní náplň však zůstala beze změny. Žalobce rovněž namítal, že bez jeho souhlasu nemůže dojít ke změně služebního místa spojené se snížením platové třídy. Dále uvedl, že postup předchůdce žalované, resp. prvostupňového správního orgánu, byl diskriminační z důvodu věku žalobce.

[5] Krajský soud dospěl k závěru, že za situace, kdy k zařazení žalobce do nižší platové třídy došlo v souvislosti s přijetím systemizace podle § 17 zákona o státní službě, není možné provést změnu služebního místa spojenou se snížením platové třídy. Vzhledem k tomu, že § 79 odst. 2 písm. e) zákona o státní službě výslovně uvádí, že ke snížení platové třídy bez souhlasu státního zaměstnance může dojít jen v případech stanovených zákonem, ke snížení platové třídy bez souhlasu státního zaměstnance dojít nemůže. Tento právní názor podpořil mimo jiné odkazem na závěr poradního sboru náměstka ministra pro státní službu, vyjádřeným ve stanovisku ze dne 25. 11. 2016.

[6] Krajský soud proto dospěl k závěru, že rozhodnutí I je nezákonné a s ohledem na vztah mezi prvostupňovými rozhodnutími a rozhodnutími žalované o odvolání, nemůže rozhodnutí II, bez rozhodnutí I existovat. Krajský soud proto zrušil i rozhodnutí II, kterým bylo potvrzeno prvostupňové rozhodnutí o odebrání příplatku za vedení a určení měsíčního platu s účinností od 1. 2. 2018.

[7] Ostatními námitkami žalobce se již krajský soud nezabýval, neboť dle soudu nemohly mít vliv na posouzení věci.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[8] Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Stěžovatelka nesouhlasí s právním názorem krajského soudu. Služební poměr si podle ní nezadá se standardním pracovním poměrem, služební poměr není klasickým vztahem státní moci vůči občanům, ve kterém orgán státní moci zpravidla jednorázově na základě určitého právního jednání rozhoduje o právech a povinnostech dotčených účastníků řízení. Stěžovatelka vyjádřila názor, že striktní využití zásady legality není ve vztazích vyplývajících ze služebního poměru žádoucí. Dále zdůraznila, že ke snížení platové třídy došlo v souvislosti se zrušením určení žalobce zástupcem představeného, na které § 79 odst. 2 písm. e) zákona o státní službě nedopadá. Zrušení určení zástupcem dle § 9 odst. 7 zákona o státní službě není na vůli státního zaměstnance a v daném případě ani na vůli služebního orgánu.

pokračování

[10] Stěžovatelka v této souvislosti rovněž namítá nedostatečné odůvodnění rozsudku, neboť soud se dle stěžovatelky dostatečně nevypořádal se skutkovým stavem, tedy se skutečností, že ke snížení platové třídy žalobce došlo právě v souvislosti s postupem, který je toliko v pravomoci představeného, který si žalobce určil za svého zástupce a později toto určení zrušil.

[11] Stěžovatelka dále namítá, že soud se nevypořádal se skutečností, kterou stěžovatelka uvedla ve svém vyjádření k žalobě, že se zrušením určení žalobce zástupcem vedoucího oddělení byla spojena změna obsahu vykonávaných správních činností.

[12] Stěžovatelka dále na podporu své argumentace poukázala na § 159 odst. 2 zákona o státní službě, který stanoví situace, na které se nevztahují ustanovení o řízení ve věcech služby podle zákona o státní službě.

[13] Stěžovatelka rovněž namítá, že rozsudek je nepřezkoumatelný pro vnitřní rozpor, neboť soud označil za nezákonný postup stěžovatelky z důvodu, že není výslovně stanoven zákonem o státní službě, avšak závěr poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 25. 11. 2016, na nějž krajský soud poukazuje, obsahuje postup, který rovněž není výslovně uveden v zákoně o státní službě.

[14] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že s námitkou ohledně zásady legality nesouhlasí. Mezi možnostmi, které zákon dává, záměrně chybí možnost svévolně měnit služební zařazení státního zaměstnance a možnost jednostranného snížení platové třídy zaměstnance. Dále žalobce uvádí, že k zohlednění pozice zástupce vedoucího slouží výhradně institut příplatku za vedení. Žalobce nikdy nenamítal nezákonnost samotných rozhodnutí, kterými mu byla odebrána funkce zástupce vedoucího a příplatek za vedení. Nezákonnost rozhodnutí o odebrání příplatku za vedení spatřuje žalobce pouze ve vztahu k výroku, v němž je uveden platový tarif určený rozhodnutím, kterým mu byla nezákonně snížena platová třída.

[15] Stěžovatelkou tvrzený rozpor v rozsudku krajského soudu žalobce neshledává, neboť postupy uvedené v závěru poradního sboru jsou v mezích zákona.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[17] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[18] Podle § 17 odst. 1 zákona o státní službě platí, že: *1) Systemizace vychází ze závazných pravidel pro organizaci služebních úřadů tak, aby byl zajištěn řádný výkon působnosti služebního úřadu, a stanoví pro každý služební úřad a) počet služebních míst státních zaměstnanců, kteří nejsou představenými, klasifikovaných platovými třídami, b) počet služebních míst představených klasifikovaných platovými třídami, c) objem prostředků na platy státních zaměstnanců, d) počet služebních míst, u kterých je s ohledem na ochranu veřejného zájmu nezbytným požadavkem státní občanství České republiky, e) počet služebních míst, u kterých se stanoví zákaz se po skončení služebního poměru přímo nebo nepřímo podílet na podnikání nebo jiné činnosti podnikatelů nebo být jejich společníkem nebo členem v oboru, který je shodný s příslušným oborem služby, nebo být v pracovním nebo obdobném poměru k podnikateli v takovém oboru (dále jen „zákaz konkurence“).*

[19] Podle § 18 zákona o státní službě *změna systemizace poté, co nabyla účinnosti, je-li jejím důsledkem změna počtu služebních míst, objemu prostředků na platy státních zaměstnanců nebo změna platové třídy státního*

zaměstnanec o více než jednu třídu dolů nebo o dvě třídy naboru, je přípustná, jen dojde-li ke změně působnosti správního úřadu nebo ke podstatné změně podmínek, za kterých byla systemizace schválena; ustanovení § 17 odst. 2 a 3 se použije obdobně.

[20] V § 79 odst. 2 písm. e) zákon o státní službě stanoví, že státní zaměstnanec má právo na plat a platový postup; platová třída státního zaměstnance odpovídá služebnímu místu v oboru služby, na které je státní zaměstnanec zařazen nebo jmenován; změnu služebního místa spojenou se snížením platové třídy lze bez souhlasu státního zaměstnance provést jen v případech stanovených tímto zákonem nebo na základě zákona, kterým se mění působnost služebního úřadu (podtržením zvýraznil NSS).

[21] Podle § 61 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě platí, že státní zaměstnanec se převede na jiné služební místo, nemůže-li vykonávat službu na dosavadním služebním místě v důsledku zrušení jeho služebního místa z důvodu změny systemizace.

[22] Podle § 9 odst. 7 zákona o státní službě představený ze svých přímo podřízených představených určí jednoho, který je jeho zástupcem. Nemá-li představený přímo podřízené představené, nebo jde-li o vedoucího služebního úřadu náměstka pro řízení sekce nebo o ředitele odboru v ministerstvu nebo v Úřadu vlády, určí zástupce ze svých podřízených státních zaměstnanců. Takto určený státní zaměstnanec zastupuje představeného v plném rozsahu jeho činnosti; přitom se považuje za představeného.

[23] Zákon o státní službě v § 159 odst. 2 stanoví, že ustanovení o řízení ve věcech služby ani ustanovení správního řádu o správním řízení se nevztahují na rozhodování o a) jmenování na služební místo představeného a odvolání z tohoto služebního místa, pokud spadá do působnosti vlády, b) vyslání na služební cestu, c) zastupování státního zaměstnance nebo představeného, d) zproštění povinnosti zachovávat mlčenlivost, e) povolení pružného rozvržení služební doby, f) nařízení služební pohotovosti, služby přesčas nebo ve dnech pracovního klidu, g) povolení služebního volna, h) čerpání dovolené a dodatkové dovolené, i) prohlubování vzdělání, j) služebním hodnocení státního zaměstnance, k) stanovení platu, je-li předmětem rozhodnutí, 1. změna výše platového tarifu v důsledku změny výše platových tarifů stanovených nařízením vlády, nebo 2. zařazení státního zaměstnance do vyššího platového stupně v důsledku dosažení délky započítatelné praxe stanovené pro vyšší platový stupeň, l) odměně.

[24] Skutkově i právně obdobnou situaci jako v nyní projednávané věci posuzoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 12. 2020, č. j. 1 Ads 290/2020-26. V něm dospěl k závěru, že zákon neumožňuje státní zaměstnance přesouvat libovolně mezi platovými třídami bez jejich souhlasu toliko s odkazem na systemizaci. Převedení na jiné služební místo, spojené se snížením platové třídy, lze bez souhlasu státního zaměstnance provést pouze v důsledku zrušení jeho služebního místa z důvodu změny systemizace, nikoliv toliko pro změnu služebního místa, nejde-li o situaci stanovenou výslovně zákonem (srov. § 18 odst. 2 zákona o státní službě). Samotnou systemizaci dle § 17 zákona o státní službě, která se netýká konkrétních státních zaměstnanců, nelze považovat za zákonem předvídaný případ pro změnu služebního místa bez souhlasu státního zaměstnance.

[25] Na základě systemizace dle § 17 zákona o státní službě (je-li zákonná) může dojít k redukci počtu služebních míst klasifikovaných platovou třídou. Výslovně se v něm však nehovoří o tom, že lze státního zaměstnance převést na změněné služební místo bez jeho souhlasu, jak to vyžaduje § 79 odst. 2 písm. e) zákona o státní službě. Má-li totiž být zaměstnanec převeden bez svého souhlasu na jiné služební místo, nestačí k tomu změna služebního místa, resp. jeho náplně.

[26] Uvedené závěry plně dopadají i na nyní projednávanou věc.

[27] Jak vyplývá z výroku I rozhodnutí I, byla důvodem vydání tohoto rozhodnutí systemizace služebních a pracovních míst dle § 17 zákona o státní službě. Tato systemizace však s ohledem na § 79 odst. 2 písm. e) zákona o státní službě, části věty za středníkem, podle nějž změnu služebního místa spojenou se snížením platové třídy lze bez souhlasu státního zaměstnance provést jen v případech

pokračování

stanovených tímto zákonem nebo na základě zákona, kterým se mění působnost služebního úřadu, nemůže být důvodem převedení na jiné služební místo či jeho změny s důsledkem snížení platové třídy bez souhlasu státního zaměstnance.

[28] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že zákon o státní službě umožňuje provést změnu již účinné systemizace a v jejím rámci bez dalších podmínek i takovou změnu služebního místa, jejímž důsledkem bude změna platové třídy o jednu třídu dolů (§ 18 odst. 2 zákona o státní službě). Nabízí se tedy argumentace, že tím spíše je možné takovou změnu naplánovat v samotné systemizaci dle § 17 zákona o státní službě. S ohledem na explicitní úpravu v § 79 odst. 2 písm. e) zákona o státní službě, části věty za středníkem, však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že takovou možnost nelze dovozovat na rámec zákonného textu.

[29] Zatímco stěžovatelka namítá, že striktní využití zásady legality není ve vztazích vyplývajících ze služebního poměru žádoucí, neboť v některých situacích znemožňuje pružně reagovat, žalobce správně poukazuje, že smyslem zákonné úpravy práv státního zaměstnance je posílení právní jistoty státních zaměstnanců a omezení svévole zaměstnavatele, resp. služebního orgánu. Je zřejmé, že každého zaměstnavatele zákonná úprava práv zaměstnanců omezuje, to je ale právě vlastní smysl takových zákonných záruk práv zaměstnance a v kontextu zákona o státní službě účel zákonných podmínek systemizace podle § 17 zákona o státní službě, resp. její změny podle § 18 zákona o státní službě. Služební vztahy jsou vztahy veřejnoprávními, v nichž služební funkcionáři vystupují ve vztahu ke státním zaměstnancům ze svého vrchnostenského postavení. Proto jsou ovšem nutně vázáni zásadou legality (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

[30] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s argumentací stěžovatelky, že ke snížení platové třídy žalobce mohlo dojít v souvislosti se zrušením žalobcova určení zástupcem představeného.

[31] Svého zástupce určuje představený ze svých podřízených státních zaměstnanců (§ 9 odst. 7 zákona o státní službě). Postavení zástupce představeného proto není neoddělitelnou charakteristikou určitého služebního místa. Právě na vymezení služebních míst je ovšem navázána jejich klasifikace platovými třídami [§ 17 odst. 1 písm. a) nebo b) zákona o státní službě]. Teprve dalšími složkami platu státního zaměstnance jsou tzv. nenárokové složky platu, k nimž vedle odměn patří také příplatky, včetně příplatku za vedení dle § 146 zákona o státní službě. Příplatek za vedení proto nesouvisí s platovou třídou a snížení platové třídy nemůže být následkem zrušení určení zástupcem představeného.

[32] Na zákonem zaručeném právu státního zaměstnance na plat, jehož součástí je i záruka, že ke změně služebního místa spojené se snížením platové třídy dojde bez souhlasu státního zaměstnance jen v případech předpokládaných zákonem, nemůže nic změnit úprava obsažená v § 159 odst. 2 zákona o státní službě, která se týká pouze procesního režimu a nijak nemodifikuje hmotněprávní úpravu v § 79 odst. 2 písm. e) zákona o státní službě.

[33] Podle § 159 odst. 2 písm. c) zákona o státní službě se ustanovení o řízení ve věcech služby ani ustanovení správního řádu o správním řízení nevztahují na rozhodování o zastupování státního zaměstnance nebo představeného. Jak Nejvyšší správní soud vysvětlil výše, změnu platové třídy (zde snížení platové třídy) je však třeba odlišovat od určení zástupcem představeného dle § 9 odst. 7 zákona o státní službě nebo odvolání takového určení. Zástupci, který zastupuje představeného v plném rozsahu jeho činnosti, za tuto činnost náleží příplatek za vedení stanovený dle § 146 zákona o státní službě, který bude v případě odvolání z pozice zástupce představeného odebrán. Jak bylo uvedeno, příplatek za vedení je nenárokovou složkou platu.

[34] Příplatek za vedení s platovou třídou souvisí jen do té míry, že příplatek za vedení je určen v procentuálním rozpětí z platového tarifu nejvyššího platového stupně v platové třídě,

do které je místo představeného zařazeno (příloha 2 zákona o státní službě). Proto také krajský soud správně uvážil, že rozhodnutí II, kterým bylo potvrzeno prvostupňové rozhodnutí ze dne 15. 1. 2018 o odebrání příplatku za vedení a určení žalobcova platu, je třeba zrušit spolu s rozhodnutím I, neboť z povahy věci je rozhodnutí II bezprostředně závislé na rozhodnutí I a bez něj samostatně existovat nemůže. Je sice pravdou, že výrok I rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 15. 1. 2018 (odnětí příplatku za vedení) sám o sobě nebyl zrušením rozhodnutí I dotčen, s ohledem na bezprostřední návaznost výroku II tohoto rozhodnutí (určení žalobcova platu), který v důsledku zrušení rozhodnutí I krajským soudem obstát nemohl, však Nejvyšší správní soud nepovažuje řešení zvolené krajským soudem.

[35] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce nepřezkoumatelnosti a vnitřní rozpornosti kasační stížností napadeného rozsudku krajského soudu. Ten není nepřezkoumatelný z důvodu, že se soud nevypořádal se skutečností uvedenou ve vyjádření k žalobě poukazující na to, že se zrušením určení žalobce zástupcem vedoucího oddělení byla spojena změna obsahu vykonávaných správních činností, neboť rozsah přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí určuje svými námitkami žalobce, nikoli žalovaný svým vyjádřením k žalobě. Z odůvodnění rozsudku krajského soudu je navíc zřejmé, proč krajský soud nepovažoval argumentaci stěžovatelky za relevantní. Skutečnost, že z hlediska hmotného práva nemůže dojít ke snížení platové třídy v důsledku zrušení určení zástupcem představeného, vysvětlil Nejvyšší správní soud výše.

[36] Rozsudek není ani vnitřně rozporný kvůli odkazu na závěr poradního sboru náměstka ministra pro státní službu ze dne 25. 11. 2016 (závěr č. 9), v němž se uvádí, že vyžadují-li okolnosti snížení platové třídy u obsazeného služebního místa, je možné služební místo změnit pouze v případě, že se snížením platové třídy souhlasí státní zaměstnanec. Právní názor obsažený v tomto závěru je zcela v souladu s právním názorem krajského soudu a argumentační linií obsaženou v odůvodnění napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud se, jak vyplývá z výše uvedeného, neztotožňuje se stěžovatelčinou námitkou, že postup uvedený v odkazovaném závěru poradního sboru nemá dostatečnou oporu v zákoně o státní službě. Námitka rozporu jiných závěrů poradního sboru se zákonem o státní službě není pro posouzení věci relevantní.

[37] Rozsudek krajského soudu správně vystihuje podstatu nezákonnosti žalobou napadených rozhodnutí a odůvodnění rozsudku krajského soudu Nejvyšší správní soud shledává konzistentním a srozumitelným.

IV. Závěr a náklady řízení

[38] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[39] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něž *nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.* Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, jenž měl ve věci plný úspěch, v řízení o kasační stížnosti vznikly náklady v souvislosti s vyjádřením ke kasační stížnosti sepsaným advokátem.

[40] Nejvyšší správní soud proto v řízení o kasační stížnosti přiznal odměnu za jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Za tento úkon právní služby náleží zástupci odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5. advokátního tarifu], k čemuž náleží náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Advokát je registrován jako plátce DPH, částka přiznané odměny se tedy podle § 35 odst. 8

pokračování

s. ř. s. zvyšuje o tuto daň, tj. o částku 714 Kč. Stěžovatelka je proto povinna nahradit žalobci náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč; k tomu jí Nejvyšší správní soud stanovil přiměřenou lhůtu 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku a jako platební místo určil žalobcova zástupce, který je advokátem.

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

V Brně dne 8. prosince 2021

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu