



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudce JUDr. Ivo Pospíšila a soudkyně Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **Ing. G. R.**, zastoupena JUDr. Dagmar Soukenkovou, advokátkou se sídlem Čs. legií 1364/20, Ostrava, proti žalovanému: **Generální finanční ředitelství**, se sídlem Lazarská 15/7, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 3. 2020, č. j. 13310/20/7400-11196-403266, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 7. 2020, č. j. 25 Ad 1/2020 – 35,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyni se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepriznává**.
- III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Rozhodnutím ředitele Finančního úřadu pro Moravskoslezský kraj (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 9. 12. 2019, č. j. 92459/19/7432-20290-809895, byla žalobkyně s účinností od 1. 1. 2020 zařazena do 10. platové třídy, byl jí určen platový tarif 29.090 Kč, odebrán příplatek za vedení, změněno služební označení a stanoven měsíční plat v celkové výši 39.390 Kč. Odvolání, které proti tomuto rozhodnutí žalobkyně podala, žalovaná rozhodnutím ze dne 2. 3. 2020, č. j. 13310/20/7400-11196-403266, zamítla a potvrdila rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“). Žalobkyně v ní namítala, že již nevykonává funkci zástupce vedoucího oddělení, obsahově však vykonává stejnou práci. Její služební místo dosud nebylo zrušeno a ke změně platu správní orgány přistoupily bez jejího souhlasu. Krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud považoval za nesporné, že žalobkyně byla zařazena do 30. 12. 2019 na služební místo č. 321493 na územním pracovišti Ostrava I, odboru kontrolním II, oddělení kontrolní II, a náplň její práce byla popsána v „Popisu služební činnosti“ ze dne 30. 5. 2017. Byla zařazena do 11. platové třídy a její plat zahrnoval i příplatek za vedení. V důsledku systemizace účinné od 1. 1. 2020 došlo k zániku oddělení kontrolní II, přejmenování oddělení kontrolní III na oddělení kontrolní II a zařazení žalobkyně na toto oddělení. Její služební místo je stále označováno č. 321493 s tím, že podle „Charakteristiky služebního místa státního zaměstnance“ vykonává nadále stejnou činnosti jako doposud. Z vykonávaných činností byly vyňaty činnosti spojené se zastupováním vedoucího oddělení, naopak v charakteristice služebního místa přibýly dvě nové odrážky. Od 1. 1. 2020 byla žalobkyně zařazena do 10. platové třídy a byl jí odňat příplatek za vedení.

[4] Krajský soud v rozsudku uvedl, že spor pramení z absence dostatečně konkrétní definice pojmu „*služební místo*“ v zákoně č. 234/2014 Sb., o státní službě. Dospěl k závěru, že se jedná o obdobu „*druhu práce*“ ve smyslu § 34 odst. 1 písm. a) zákona č. 262/2006, zákoníku práce. Druh práce nelze podle zákoníku práce jednostranně měnit, což chrání zaměstnance před převedením na práci, k jejímuž výkonu se zaměstnavateli nezavázal. Krajský soud zastává názor, že ani obsah služební činnosti státního zaměstnance nemůže stát jednostranně měnit. Pokládá za neúnosné, aby novou systemizací mohlo být prolomeno právo státního zaměstnance na plat podle § 79 odst. 2 písm. e) zákona o státní službě.

[5] Stanovení odlišného obsahu služebního místa („*druhu práce*“) představuje jednostrannou změnu služebního místa, která je bez souhlasu zaměstnance nemyslitelná, neboť právě obsahová náplň služebního místa je esenciální náležitostí vztahu státu a státního zaměstnance podle zákona o státní službě. Soud dále vyšel z čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle něhož občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. K tomu odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II ÚS 53/06. I nadále je proto třeba vycházet z „Popisu služební činnosti“, tzn. z toho, že žalobkyni jsou uloženy všechny úkoly tam uvedené. Pokud stát není schopen přidělovat jí takové úkoly, jedná se o překážku na straně státu, kterou nelze přičítat k tíži žalobkyni.

[6] Pro úplnost dodal, že podle § 61 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě je možné převést státního zaměstnance na jiné služební místo v důsledku jeho zrušení z důvodu systemizace. Bylo-li tedy zachováno služební místo č. 321493 a k jeho změně došlo protizákonně, jelikož žalobkyni jsou dosud uloženy úkoly podle „Popisu služební činnosti“, nemá v zákoně oporu ani snížení její platové třídy, ani odnětí příspěvku za vedení, ani změna služebního označení.

[7] Krajský soud proto dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného je nezákonné.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[8] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Stěžovatel namítá, že za „*druh práce*“ jako esenciální náležitost služebního poměru nelze brát obsahovou náplň služebního místa, ale obor služby, který by měl být až na výjimky konstantní. Listiny typu „Popis služební činnosti“ a „Charakteristika služebního místa“ nepovažuje zákon o státní službě za neoddělitelnou součást rozhodnutí o přijetí do služebního poměru. Podobají se určení pracovní náplně, což je zpravidla informační dokument, kterým zaměstnavatel zaměstnanci blíže specifikuje sjednaný druh práce. Zaměstnavatel může určení pracovní náplně měnit jednostranným opatřením, pokud není součástí pracovní smlouvy. Jednostranná změna obsahové náplně služebního místa proběhla zcela v souladu se zákonem, jelikož specifikace jednotlivých činností nebyla součástí rozhodnutí o zařazení do služebního poměru. Názor krajského soudu, že je nutné nadále vycházet z popisu služební činnosti, a zejména vyplácet žalobkyni příspěvek za vedení, považuje za nesprávný.

[10] Soud opomněl vycházet z § 9 odst. 7 zákona o státní službě, který mimo jiné stanoví, že představený ze svých přímo podřízených určí jednoho, který je jeho zástupcem. Určení zástupce není zákonem přesně formováno a je samozřejmé, že i zrušení určení zástupce bude probíhat volnou formou jako například zánikem organizačního útvaru. Tím, že došlo k zániku původního útvaru, došlo k zániku určení zástupcem, a tedy i ke ztrátě oprávnění zaměstnance vykonávat kompetence zástupce představeného a ke ztrátě nároku na příplatek za vedení. Skutečnost, že již nedochází k výkonu kompetencí zástupce představeného, má přímý vliv na příplatek za vedení.

[11] Změna platové třídy žalobkyně je v návaznosti na změnu obsahové náplně služebního místa přípustná. Soudem uváděný postup při změně platové třídy na obsazeném místě nepovažuje za jediný správný. Zákon o státní službě resp. výklad jeho ustanovení umožňuje postupovat tak, jak učinil v dané věci. Postupy uvedené v závěru č. 9 ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 25. 11. 2016 (dále jen „závěr č. 9“) nejsou upraveny v zákoně a jedná se toliko o nezávazný výklad.

[12] Stěžovatel má za to, že na služební poměr státních zaměstnanců nelze ve všech ohledech hledět optikou pracovněprávního poměru a aplikovat specifické nástroje zákoníku práce. Zákoník práce se na zákon o státní službě nepoužije subsidiárně, ale pouze v mezích stanovené delegace jednotlivými ustanoveními zákona o státní službě.

[13] Stěžovatel spatřuje nezákonnost rozsudku v nesprávném právním posouzení možnosti změny obsahové náplně služebního místa žalobce v mezích stanoveného druhu práce, vzhledem k tomu, že podrobné stanovení jednotlivých vykonávaných činností nebylo součástí rozhodnutí o zařazení na služební místo. Zároveň nesprávně posoudil výklad pojmů „*systemizace*“ a „*změna systemizace*“ a s tím spojenou možnost změny platové třídy na obsazeném služebním místě. Dále nerefletoval skutečnost, že došlo k zániku zastupování představeného a tím i zániku nároku na výplatu příplatku za vedení.

[14] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za žalovaného jedná osoba splňující podmínky právnického vzdělání vyžadované § 105 odst. 2 s. ř. s.

[16] Nejvyšší správní soud dále přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Meritem projednávané věci je výklad § 79 odst. 2 písm. e) ve spojení s § 61 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě, tedy otázka, zda v projednávané věci došlo k převedení na služební místo v důsledku zrušení služebního místa žalobkyně z důvodu změny systemizace.

[19] Podle § 79 odst. 2 písm. e) zákona o státní službě platí, že (důraz přidán) „*s]tátní zaměstnanec má zejména 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*“.

[20] Dle § 61 odst. 1 písm. c) téhož zákona „*s]tátní 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*“.

[21] Při použití jazykového výkladu z citovaných ustanovení zákona o státní službě vyplývá, že 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).

[22] V rozhodnutí, podle kterého byla žalobkyni snížena platová třída a odebrán příspěvek za vedení, je jako důvod takového postupu uvedeno, že došlo ke zrušení služebního místa představeného č. 321492 v důsledku systemizace podle § 17 zákona o státní službě. Z odůvodnění rozhodnutí však vyplývá, že na základě schválené systemizace došlo s účinností od 1. 1. 2020 ke změně platové třídy na systemizovaném služebním místě č. 321493 (žalobkyně), kde je státní zaměstnanec zařazen, dále k přesunu služebního místa do jiného organizačního útvaru a předmětné služební místo je nově klasifikováno 10. platovou třídou. S ohledem na uvedenou změnu se tak zaměstnanec zařazuje do 10. platové třídy, neboť bude vykonávat činnosti pro ni charakteristické. Zároveň také z návrhu na změnu systemizace vypracovaného finančním úřadem vyplývá, že v kolonce „úkon“ je v případě žalobkyně uvedena „*změna služebního místa*“ a pouze u ní došlo ke snížení platové třídy. V ostatních případech, ve kterých došlo ke snížení platové třídy, bylo v kolonce „úkon“ uvedeno „*zrušení/zřízení služebního místa*“. Služební místo žalobkyně je stále označeno stejným číslem (č. 321493). Služební místo žalobkyně, jak vyplývá z rozhodnutí správních orgánů, nebylo zrušeno, ale pouze změněno. Zákon o státní službě však výslovně hovoří pouze o zrušení jako důvodu pro převedení na jiné služební místo bez souhlasu zaměstnance v případě systemizace dle § 17 zákona o státní službě, nikoli o změně.

[23] V projednávané věci došlo k systemizaci dle § 17 zákona o státní službě, kterou lze zrušit služební místa a převést zaměstnance na jiná místa dle § 61 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě či změně služebních míst a zařazení zaměstnanců na ně dle § 49 téhož zákona – to však toliko s jejich souhlasem, nestanoví-li zákon jinak. 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.

[24] Ke snížení platové třídy bez souhlasu zaměstnance v důsledku systemizace dochází v souvislosti se zánikem služebního místa a s převedením na jiné služební místo, nikoliv pro formální úpravy tohoto místa. Pokud služební místo, na které byla žalobkyně jmenována, neodmyslitelně souviselo i s výkonem služby zástupce vedoucího (představeného), což tvrdí stěžovatel, mělo dojít k zániku tohoto místa, nikoliv pouze k jeho změně související se snížením platové třídy, jak se uvádí v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. V tomtéž rozhodnutí se i výslovně uvádí, že došlo ke zrušení místa představeného (nikoliv zástupce představeného), proto se žalobkyni odebrá příplatek za vedení, který je charakteristický právě pro místo zástupce představeného.

[25] Jinými slovy, 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 (zařadit) 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. U žalobkyně se však ze spisového materiálu podává, že zůstal zachován odbor i oddělení, do kterého byla zařazena (a formálně nedošlo ke zrušení jejího místa). Z návrhu na změnu systemizace je navíc zřejmé, že při snížení platové třídy došlo ke „zrušení“ stávajících míst, pouze u žalobkyně se uvádí „změna“. Nedošlo tedy k situaci předvídané v § 61 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě, a tak zařazení (převedení) žalobkyně bez jejího souhlasu bylo nezákonné.

[26] Opačný výklad by nutně vedl k tomu, že v případě změny systemizace by bylo možné státní zaměstnance přesouvat libovolně mezi platovými třídami bez jejich souhlasu, toliko s odkazem na systemizaci. Výklad zastávaný krajským soudem navíc ctí strukturální princip liberálně demokratického státu – v pochybnostech výkladu ve prospěch jednotlivce (co nejmenšího zásahu do jeho práv a svobod).

[27] Stěžovatel ve vyjádření k žalobě poukazuje na postup stanovený v závěru č. 9 ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu s tím, že ten je pro žalobkyni méně výhodný. Dle citovaného závěru je u změny služebního zařazení (oproti názoru stěžovatele) vyžadován souhlas zaměstnance, tento postup je proto pro žalobkyni zjevně výhodnější. Argument stěžovatele pojednávající o výhodnosti přesunu žalobkyně o jednu platovou třídu níž oproti zrušení jejího služebního místa je však toliko teoretický a navíc i nedůvodný. Žalobkyně by totiž v případě zrušení svého původního služebního místa mohla být přerazena na vhodné místo, které odpovídá 11. platové třídě.

[28] Otázkou oboru služby a k ní přidruženými otázkami, včetně souvztažnosti zákoníku práce a zákona o státní službě a výkladu pojmů „systemizace“ a „změna systemizace“ a jejich mísení v zákoně o státní službě, se soud nezabýval, neboť nejsou podstatné pro meritum věci.

[29] Lze toliko přisvědčit stěžovateli, že rozsudek krajského soudu ve svém odůvodnění k otázce zachování příplatku za vedení a změny služebního označení žalobkyně (bod [46] rozsudku krajského soudu) jde nad rámec žaloby. Ta totiž požadovala pouze vyslovení nezákonnosti rozhodnutí žalovaného spočívajícím v nezákonném zařazení na jiné služební místo bez jejího souhlasu. V žalobě nezpochybnila zákonnost systemizace a akceptovala zánik funkce zástupce představeného (vedoucího). Závěry krajského soudu ale nejsou promítnuty do výroku rozsudku, šly nad podstatu sporu (soud k těmto otázkám nemohl přihlídnout ani z moci úřední) a netvoří proto ani závazný právní názor, kterým je stěžovatelka v dalším řízení vázána.

[30] Přes výše uvedené ob stojí závěr krajského soudu o nezákonnosti rozhodnutí žalovaného.

IV. Závěr a náklady řízení

[31] S ohledem na shora předepsané Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[32] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, „[n]estanoví-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.“ Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, ale v řízení o kasační stížnosti jí žádné náklady nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n**ejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. prosince 2020

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu