



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Jana Kratochvíla a Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **Ing. P. L.**, proti žalovanému: **náměstek ministra vnitra pro státní službu**, se sídlem Jindřišská 34, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 11. 2021, č. j. 8 Ad 18/2018-56,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 11. 2021, č. j. 8 Ad 18/2018-56, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval otázkou vhodnosti nového služebního místa pro státního zaměstnance, jehož původní služební místo bylo zrušeno z důvodu změny systemizace. Jádrem sporu je, zda nevhodnost nového služebního místa může vyplývat z poklesu platu na nové pozici.

[2] Žalobce byl ve služebním poměru na Ministerstvu zdravotnictví jako náměstek pro ekonomiku a přímo řízené organizace. V návaznosti na usnesení vlády o systemizaci služebních a pracovních míst Ministerstvo zdravotnictví s účinností od 1. 1. 2020 toto služební místo zrušilo.

[3] Státní tajemník v Ministerstvu zdravotnictví rozhodnutím ze dne 29. 5. 2019 žalobce převedl na jiné služební místo podle § 61 odst. 1 písm. b) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, a to na služební místo představeného: ředitele odboru hospodářské správy – ministerský rada, s výkonem služby v Ministerstvu zdravotnictví.

[4] Žalovaný prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[5] Městský soud v Praze však vyhověl žalobě žalobce a rozhodnutí žalovaného zrušil. Uvedl, že u žalobce došlo převedením na novou pozici k tomu, že místo 16. platové třídy mu náležela toliko 13. platová třída. Tím došlo k poklesu jeho příjmu o značnou částku peněz, a to o cca 42 tisíc Kč měsíčně, což představovalo 35 % jeho příjmu. Takový pokles platu považoval soud z hlediska dopadu do zaměstnancova života za velmi výrazný. Proto shledal, že nové služební místo nebylo pro žalobce vhodné, jak požaduje zákon o státní službě a metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 1/2016.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalovaný (stěžovatel) se proti rozsudku městského soudu bránil kasační stížností. Názor městského soudu, že nové místo nebylo pro žalobce vhodné, považoval za chybný a nezákonný. Vhodnost služebního místa dle něj nelze posuzovat pouze na základě výše platu. Zákon o státní službě počítá s možností snížení platu státního zaměstnance v důsledku jeho převedení.

[7] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Právní posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 soudního řádu správního).

[9] Z § 61 odst. 1 a § 62 odst. 1 zákona o státní službě vyplývá, že státní zaměstnanec, který byl odvolán ze služebního místa z důvodu zrušení jeho služebního místa na základě změny systemizace, může být převeden pouze na jiné služební místo, které vyhovuje kritériu vhodnosti.

[10] Kritériem vhodnosti služebního místa v souvislosti s převedením státního zaměstnance na jiné služební místo se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 15. 9. 2020, č. j. 4 Ads 423/2019 - 70, č. 4088/2020 Sb. NSS. V něm uvedl, že „kritérium vhodnosti je neurčitý právní pojem a v rámci interpretace neurčitého právního pojmu správní orgán musí alespoň rámcově objasnit jeho obsah a význam z hlediska toho, zda lze do něho zařadit i posuzovanou věc“. Při výkladu neurčitého právního pojmu je tak správní orgán povinen zabývat se konkrétními skutkovými okolnostmi případu, aby mohl posoudit, zda patří do rozsahu neurčitého právního pojmu.

[11] Nejvyšší správní soud také již rozhodl, že vhodnost bez dalšího neznamená, že nové služební místo přesně odpovídá místu předchozímu, ale postačuje, pokud se mu blíží co do vykonávaných činností. Absence nároku na zařazení na konkrétní služební místo a na jmenování na služební místo představeného plyne přímo ze znění § 23 odst. 2 zákona o státní službě. Zákon o státní službě nestanoví povinnost zařadit státního zaměstnance do stejné platové třídy, ani přihlížet k jeho dosavadnímu služebnímu zařazení na nejvyšších stupních hierarchie služebního úřadu, pokud došlo ke zrušení jeho stávajícího služebního

pokračování

místa v důsledku systemizace (rozsudky NSS ze dne 8. 12. 2021, č. j. 6 Ads 315/2020-58, body 23-24; ze dne 15. 9. 2020, č. j. 4 Ads 423/2019-70, bod 84). Lze nicméně připomenout, že právě uvedené platí pouze v případě zrušení původního služebního místa v důsledku systemizace. Dojde-li systemizací pouze k úpravě služebního místa, převést zaměstnance do nižší platové třídy nelze (rozsudky NSS ze dne 16. 12. 2020, č. j. 1 Ads 290/2020-26, bod 25; či ze dne 8. 12. 2021, č. j. 6 Ads 245/2019-25, bod 24).

[12] Podle čl. 55 metodického pokynu náměstka pro státní službu č. 1/2016 mezi kritéria posuzování vhodnosti patří i zařazení do platové třídy. Metodický pokyn obsahuje však i další kritéria, které navíc označuje za demonstrativní: zdravotní hledisko a zdravotní způsobilost; požadované vzdělání a kvalifikace; schopnosti státního zaměstnance a jeho dosavadní zkušenosti, obor/obory služby – posouzení vztahu doposud vykonávaných oborů služby ve vztahu k oborům služby vykonávaným na služebním místě, na které má být státní zaměstnanec převeden; služební úřad (stejný nebo jiný); služební působišť, resp. místo výkonu služby; a přístup státního zaměstnance k převedení.

[13] Posuzování vhodnosti nového služebního místa pro konkrétního zaměstnance záleží vždy na konkrétních skutkových okolnostech a je silně individuální. Jde o komplexní posouzení více faktorů, které mohou v různých případech působit různě silným vlivem. Ne vždy bude možné dojít k závěru o vhodnosti či nevhodnosti služebního místa na základě jediného faktoru. I když bude jeden faktor silně naznačovat rozhodnutí jedním směrem, může být vykompenzován souhrnem ostatních kritérií. Přesto mohou nastat situace, kdy závěr o nevhodnosti nového služebního místa bude možno učinit na základě jednoho z kritérií. Takovou situací může být například skutečnost, že státní zaměstnanec nemá pro nové služební místo vůbec potřebnou kvalifikaci či vzdělání, nebo místo výkonu služby je velmi vzdáleno od původního místa a zaměstnanec nebude s přesunem souhlasit. Spornou otázkou v tomto případě je, zda tímto jediným kritériem může být i propad příjmu na novém služebním místě.

[14] Judikatura Nejvyššího správního soudu se dosud otázky vhodnosti nového služebního místa s ohledem na snížení příjmu zabývala pouze okrajově. Rozsudek ze dne 15. 9. 2020, č. j. 4 Ads 423/2019-70, se týkal převedení z pozice náměstka na vedoucího oddělení v důsledku systemizace. Nejvyšší správní soud zde obecně poznamenal, jak je uvedeno výše, že při převedení na jiné služební místo může být platová třída snížena i o více než jeden stupeň. K otázce vhodnosti konkrétního nového místa z pohledu nižšího platu se však Nejvyšší správní soud nevyjadřoval. Z tohoto rozhodnutí tak nelze k této otázce dovodit nic bližšího. Nelze říci, že by soud posuzoval snížení platu v daném případě implicitně. Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu přezkoumává pouze v rozsahu kasačních námitek (§ 109 odst. 4 soudního řádu správního).

[15] V rozsudku ze dne 8. 12. 2021, č. j. 6 Ads 315/2020-58, který se týkal převedení náměstkyně na pozici řadového referenta, Nejvyšší správní soud zopakoval obecnou tezi, že ke snížení platu dojít může (bod 24). Dále se zabýval tím, že vysoké ohodnocení stěžovatelky na předchozím služebním místě vyplývalo z toho, že se jednalo o služební místo představeného, s nímž byly spojeny značné požitky. Podotkl také, že stěžovatelka byla převedena na místo, které je pouze o jednu platovou třídu níže než místo původní. Konkrétnímu snížení platu stěžovatelky, které bylo ve výši 50 %, se nijak nevěnoval. To

opět z důvodu, že takto nebyla vedena kasační argumentace stěžovatelky. Kasační stížnost otázku snížení platu na novém pracovním místě jako kritérium vhodnosti nového služebního místa zmiňovala zcela okrajově. Stěžovatelka napadala nevhodnost samotného převedení z pozice náměstka ministra na řadového referenta z důvodu ponížení a zcela odlišné náplně práce.

[16] Z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu tedy lze dovodit následující. Zákon o státní službě nestanoví povinnost při přeložení po zrušení daného služebního místa v důsledku systemizace zařadit státního zaměstnance do stejné platové třídy a zachovat jeho stávající platové poměry. Obecně tedy ke snížení platu v tomto specifickém případě dojít může. Zvláště při přeložení na nižší stupeň hierarchické struktury, pokud je taková pozice za použití ostatních kritérií pro státního zaměstnance vhodná. Na nižších stupních bývá nižší osobní ohodnocení a příplatky za vedení, které odrážejí nižší odpovědnost. Nejvyšší správní soud se však explicitně dosud nezabýval otázkou, zda samotné snížení platu může za nějakých podmínek zapříčinit, že nové místo nesplní podmínku vhodnosti.

[17] Nejvyšší správní soud v souladu s městským soudem je názoru, že v určitých případech důvodem pro závěr o nevhodnosti nového služebního místa může být i výrazný propad příjmu. Jak uvedl městský soud, výše platu a její možná změna je z pohledu státního zaměstnance nepochybně jedním ze stěžejních atributů pracovní pozice, a to zejména s ohledem na výživu jeho samého a jeho rodiny a existenci případných dlouhodobých závazků.

[18] Je také třeba zohlednit, že mezi hlavní cíle služebního zákona patří právě větší stabilita státní služby a její odpolitizování (viz důvodová zpráva k služebnímu zákonu). Služební zákon byl přijat po mnoha letech jednání a kritiky ze strany Evropské unie, která zdůrazňovala potřebu přinést do státní služby stabilitu a oddělit ji od politického vlivu. Těchto cílů služební zákon dosahuje tím, že státního zaměstnance podle služebního zákona lze z místa odvolat a přesunout na jiné místo pouze ze zákonných důvodů. Pokud by bylo možno státního zaměstnance přesunout na nové služební místo, kde by došlo k výraznému propadu jeho příjmů, tak by jeho ochrana poskytovaná služebním zákonem byla iluzorní. Vzhledem k zásadním dopadům do jeho života by takový zaměstnanec nebyl v praxi schopen na takovém místě dál působit a musel by sám požádat o ukončení služebního poměru. Jak Nejvyšší správní soud již dříve podotkl, smyslem zákonné úpravy práv státního zaměstnance je posílení právní jistoty státních zaměstnanců a omezení svévole zaměstnavatele, resp. služebního orgánu (rozsudek ze dne 8. 12. 2021, č. j. 6 Ads 245/2019-25, bod 29).

[19] V nyní posuzovaném případě městský soud dospěl k závěru o nevhodnosti nového služebního místa pro žalobce z důvodu, že došlo k poklesu jeho platu o cca 42 000 Kč měsíčně, což činilo 35 %. Nejvyšší správní soud se však domnívá, že v nyní posuzovaném případě takové snížení platu, byť výrazné, samo o sobě nemůže být důvodem pro závěr, že nové služební místo bylo pro žalobce nevhodné.

[20] Žalobce na původním místě náměstka měl pro státního zaměstnance vysoce nadprůměrný příjem. Toto vysoké platové ohodnocení bylo spojeno s vysokou odpovědností. Je přirozené, že při změně místa z těchto nejvyšších pozic dojde i k poměrně

pokračování

razantnímu snížení platu. Nicméně nová výše platu žalobce (76 857 Kč) stále zůstala vysoká. V tomto ohledu je rozdíl, pokud se o třetinu sníží plat zaměstnance, který má průměrný příjem a toho, který má vysoce nadprůměrný. Dopad na schopnost zajištění své obživy by byl pro zaměstnance s průměrným příjmem zásadnější. Jinými slovy zaměstnanci na vyšších postech, kde platové poměry jsou ovlivněny vysokými příplatky za vedení a osobními příplatky, musí očekávat, že při přesunu na nižší stupeň hierarchie, může dojít i k výraznému snížení platu.

[21] V případě žalobce je tedy nutné vzít v potaz i jiné faktory posuzování vhodnosti nového služebního místa. Nejvyšší správní soud považuje za zvlášť podstatné v tomto případě, že žalobce byl převeden na služební místo ředitele odboru. Tedy na místo, které je v hierarchii úřadu pouze o jeden stupeň níže než původní místo náměstka pro řízení sekce. Žalobci tedy byla zachována řídicí funkce, a to dokonce ve druhém stupni jako ředitele odboru. Je zřejmé, že při zrušení místa na nejvyšším stupni hierarchie úřadu, nebude vždy možné zaměstnance umístit na stejně vysokou pozici. Čím výše v hierarchii, tím je počet pozic menší. Převedení na pozici o jeden stupeň níže se soudu jeví jako zcela odpovídající.

[22] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že v případě žalobce nelze pouze na základě snížení platu o 35 % dospět k závěru, že nové služební místo bylo pro něj nevhodné.

[23] Nejvyšší správní soud závěrem doplňuje, že rozsudek městského soudu však není nezákonný z důvodu, že městský soud zrušil pouze rozhodnutí žalovaného, a nikoliv také rozhodnutí prvostupňové. Podle § 78 odst. 3 soudního řádu správního zrušuje-li soud rozhodnutí, podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo. Využití tohoto oprávnění je na volné úvaze krajského (městského) soudu (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 1 As 60/2006-106). Nejde také o situaci, že by prvostupňové rozhodnutí nemělo být vydáno. Po rozhodnutí o odvolání žalobce ze zrušeného místa muselo následovat rozhodnutí o dalším osudu žalobce. Tedy buď rozhodnutí o převedení na jiné, vhodné služební místo, nebo rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 soudního řádu správního rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 soudního řádu správního). Ten lze shrnout tak, že nové místo, na které byl žalobce převeden, není pro něj nevhodné pouze z důvodu nižšího platu.

[25] Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první soudního řádu správního).

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

V Brně dne 25. srpna 2023

David Hipšr
předseda senátu