



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Martina Jakuba Bruse a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **JUDr. O. Z., Ph.D.**, zastoupen Mgr. Ing. Janou Tempírovou, advokátkou se sídlem Politických vězňů 1272/21, Praha 1, proti žalovanému: **Náměstek ministra vnitra pro státní službu**, se sídlem Jindřišská 967/34, Praha 1, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 3. 2018, č. j. MV-16375-2/OSK-2018, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2021, č. j. 9 Ad 10/2018 - 52,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2021, č. j. 9 Ad 10/2018 - 52, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

[1] Rozhodnutím státního tajemníka v Ministerstvu financí (dále jen „státní tajemník“) ze dne 27. 12. 2017, č. j. MF-35221/2017/3002-3, byl žalobce podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, (dále jen „zákon o státní službě“) dnem 31. 12. 2017 odvolán ze služebního místa představeného č. 2, vrchní ministerský rada – náměstek pro řízení sekce 03 – Majetek státu v Ministerstvu financí. Důvodem odvolání bylo zrušení tohoto služebního místa na základě úpravy systemizace schválené usnesením vlády č. 895 ze dne 22. 12. 2017 a na základě Seznamu změn systemizačních atributů služebních a pracovních míst MF ke dni 1. 1. 2018. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný shora označeným rozhodnutím zamítl.

[2] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) v záhlaví uvedeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[3] V odůvodnění městský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2020, č. j. 4 Ads 423/2019 - 70, konstatoval, že způsob schválení příslušné úpravy systemizace a organizační struktury služebního úřadu jako podkladů pro vydání rozhodnutí o odvolání žalobce ze služebního místa představuje požadavkům stanoveným v zákoně o státní službě. Městský soud neshledal namítanou nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí, neboť správní orgány své závěry přezkoumatelně zdůvodnily a jejich úvahy zachycené v odůvodnění rozhodnutí mají dostatečnou oporu ve správním spisu.

[4] Městský soud přisvědčil žalobci, že § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě vyžaduje, aby v době odvolání ze služebního místa toto místo již bylo zrušeno, nepostačuje, aby bylo jeho zrušení plánováno či připraveno. K úpravě systemizace služebních a pracovních míst na rok 2018 došlo s účinností od 1. 1. 2018, také Seznam změn systemizačních atributů služebních a pracovních míst MF ke dni 1. 1. 2018 je výčtem k tomuto datu a služební předpis č. 13/2017 nabyt účinnosti dne 1. 1. 2018. Městský soud zdůraznil, že ke dni vydání rozhodnutí státního tajemníka žádný ze závazných podkladů pro rozhodnutí ve věcech státní služby nebyl účinný a nemohl vyvolávat právní následky. Služební místo představeného, na kterém byl zařazen žalobce, ke dni 27. 12. 2017 nepochybně existovalo. Podmínky pro odvolání žalobce ze služebního místa představeného podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě tedy nebyly splněny.

[5] Podle městského soudu se žalobce o zrušení služebního místa dozvěděl až při osobním převzetí rozhodnutí státního tajemníka dne 28. 12. 2017. Městský soud poukázal na svůj rozsudek ze dne 10. 10. 2019, č. j. 11 Ad 17/2018 - 66, ve kterém řešil případ odvolání ze služebního místa představeného nikoli k datu 1. 1. 2018, kdy systemizace nabyt účinnosti, nýbrž až ke dni 19. 3. 2018, což odvolanému poskytlo dostatek času k tomu, aby mohl na zrušení služebního místa reagovat a přizpůsobit své další kariérní představy. V nyní řešené věci se však skutkový stav v otázce načasování organizačních změn v návaznosti na účinnost úpravy systemizace zásadně odlišuje. K odvolání žalobce došlo dříve, než systemizace nabyt účinnosti, tedy ještě v době existence služebního místa, na němž byl žalobce zařazen. Městský soud připomněl, že § 17 odst. 3 zákona o státní službě nevylučuje pozdější úpravy již schválené systemizace, a konstatoval, že i z tohoto důvodu bylo rozhodnutí o odvolání žalobce ze služebního místa dne 27. 12. 2017 přijato v rozporu s § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě. V období od 29. 11. 2017 do 22. 12. 2017 došlo ke třem úpravám již schválené systemizace, a nebyla tak vyloučena obava žalobce, že ani úprava systemizace provedená usnesením vlády č. 895 ze dne 22. 12. 2017 není definitivní.

II.

Kasační stížnost, vyjádření žalobce a replika stěžovatele

[6] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) 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.“).

pokračování

[7] Stěžovatel nesouhlasil se závěrem městského soudu, že rozhodnutí o odvolání státního zaměstnance ze služebního místa představeného lze vydat až po účinnosti příslušného služebního předpisu, a nikoli hned po jeho vydání. Podle stěžovatele lze na případ žalobce vztáhnout závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2021, č. j. 9 Ads 113/2020 - 45, podle kterého skutečnost, že systemizace a navazující změna organizační struktury, v jejichž důsledku bylo služební místo představeného zrušeno, nabyly účinnosti až 1. 1. 2018, nebrání tomu, aby úkony týkající se služebního poměru byly činěny již před tímto datem, pokud jejich účinky jsou odloženy až do 1. 1. 2018. Státní tajemník byl tedy oprávněn rozhodnout o odvolání žalobce ze služebního místa představeného již dne 27. 12. 2017, neboť v tu dobu bylo zřejmé, že od 1. 1. 2018 dané místo existovat nebude. K tomu stěžovatel dále odkázal na rozsudek městského soudu (v kasační stížnosti chybně uvedeno Nejvyššího správního soudu) ze dne 28. 4. 2021, č. j. 14 Ad 12/2020 - 31.

[8] Podle stěžovatele je nutné datum 31. 12. 2017, uvedené v rozhodnutí státního tajemníka jako den odvolání žalobce, vykládat jako poslední den, kdy byl žalobce jmenován na dosavadním služebním místě, přičemž skončením tohoto dne došlo k jeho odvolání z tohoto místa. Také státní tajemník považoval den 31. 12. 2017 za poslední den výkonu služby žalobce na jeho služebním místě (odvolal žalobce k poslednímu dni existence daného služebního místa). Způsob odvolání k poslednímu dni výkonu funkce, tedy ke dni, kdy dotčená osoba ještě vykonává práci, podle stěžovatele vyplývá například i z § 166 odst. 3 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), (dále jen „školský zákon“) a je běžně uplatňován i v případě odvolání z pracovního místa vedoucího zaměstnance podle § 73a odst. 1 věty druhé zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, (dále jen „zákoník práce“). Stěžovatel konstatoval, že i v případě zrušení pracovního místa vedoucího zaměstnance právní úprava počítá s tím, že odvolání předchází účinnosti organizačních změn. Užití minulého času v § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě není podle stěžovatele důvodem k tomu, aby byl v případě služebního poměru státního zaměstnance postup odlišný. Městský soud vycházel pouze z jazykového výkladu tohoto ustanovení, aniž přihlédl k výkladu logickému a teleologickému. Stěžovatel dodal, že výklad městského soudu by v rozporu se zásadou hospodárnosti vyvolal bezdůvodně zvýšené náklady na platy odvolaných státních zaměstnanců, kterým by muselo být vypláceno 100 % platu na jejich původním služebním místě, aniž by jim byla přidělována práce.

[9] K otázce načasování organizačních změn stěžovatel uvedl, že na rozdíl od městského soudu nevidí rozdíl mezi případem státního zaměstnance, jehož se týkal rozsudek městského soudu ze dne 10. 10. 2019, č. j. 11 Ad 17/2018 - 66, a případem žalobce. Městský soud opomněl posoudit skutečnost, že při neexistenci služebního místa představeného nemohl služební orgán žalobci přidělovat práci. Žalobce tak byl s účinností od 1. 1. 2018 v postavení zaměstnance, u něhož existují překážky na straně služebního úřadu ve smyslu § 106 odst. 3 zákona o státní službě, bez ohledu na to, zda byl s účinností od 1. 1. 2018 ze služebního místa odvolán, či nikoli. Z napadeného rozsudku podle stěžovatele vyplývá, že by služební orgán měl při rozhodování zvažovat, zda měl státní zaměstnanec dostatečný časový prostor pro adaptaci na změnu služebního poměru. Taková povinnost však ze zákona o státní službě

ani z jiného právního předpisu nevyplývá a městský soud ani neuvedl, jaký časový úsek by pokládal za dostačující.

[10] Stěžovatel nepovažoval za problém, že se žalobce o odvolání ze služebního místa nedozvěděl s dostatečným časovým předstihem. Podotkl, že zákon o státní službě garantuje odvolaným státním zaměstnancům pokračování jejich služebního poměru na základě převedení na jiné služební místo [§ 61 odst. 1 písm. b)] nebo zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů (§ 62). Stěžovatel poznamenal, že státní tajemník rozhodl o zařazení žalobce mimo výkon služby z organizačních důvodů až ke dni 1. 4. 2018, tudíž žalobce pobíral 3 měsíce 100 % platu a následně 6 měsíců 80 % platu a po tu dobu mohl sám hledat vhodné služební místo. Podle stěžovatele tedy byl žalobci poskytnut dostatečný prostor pro řešení nastalé situace. Doplnil, že státní zaměstnanec nemůže legitimně očekávat, že vládou schválená systemizace na následující kalendářní rok již nebude před její účinností měněna. Státnímu zaměstnanci podle stěžovatele nesvědčí právo na jakousi „aklimatizaci“ ve vztahu k situaci po zrušení služebního místa.

[11] Na rozdíl od městského soudu měl stěžovatel za to, že obava žalobce, že by před účinností systemizace na rok 2018 mohlo dojít k její další změně, byla vyloučena, neboť po dni 22. 12. 2017 již nebylo plánováno žádné další jednání vlády, na němž by změna mohla být přijata. K načasování změny systemizace na rok 2018 stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2021, č. j. 9 Ads 113/2020 - 45, podle kterého nejzazším časovým okamžikem, kdy lze schválit systemizaci na příští kalendářní rok, je 31. 12. předchozího roku (§ 17 odst. 4 zákona o státní službě). Stěžovatel dodal, že případná další úprava dosud neúčinné systemizace by byla řešitelná v rámci odvolacího řízení, případně jinými opravnými prostředky.

[12] Závěrem stěžovatel s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 1 As 60/2006 - 106, namítal, že pokud městský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí o odvolání žalobce nemohlo být vydáno před nabytím účinnosti příslušných organizačních změn, měl zrušit i rozhodnutí státního tajemníka, respektive měl ve svém rozsudku uvést, proč k takovému kroku nepřistoupil. Městský soud však zrušil pouze rozhodnutí stěžovatele, aniž uvedl, jak má stěžovatel v dalším řízení postupovat.

[13] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel opomněl, že účinky jeho odvolání ze služebního místa představeného nastaly dne 31. 12. 2017, nikoli až 1. 1. 2018. Odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2021, č. j. 9 Ads 113/2020 - 45, označil žalobce za nepřipadný, neboť se v něm hovoří o odložení účinků úkonů až do 1. 1. 2018, nikoli do 31. 12. 2017. Nejvyšší správní soud se navíc v daném rozsudku nezabýval otázkou, kdy je možné vydat rozhodnutí o odvolání státního zaměstnance ze služebního místa představeného s ohledem na časovou souvislost s účinností organizačních změn, ale pouze námitkou, že ke změně organizační struktury nedošlo řádně a že správně mohla být připravena až po schválení úpravy systemizace. Z citovaného rozsudku podle žalobce neplyne, jaké úkony týkající se služebního poměru lze činit před účinností systemizace a navazující změny organizační struktury a zda měl Nejvyšší správní soud na mysli i vydání rozhodnutí o odvolání ze služebního místa. Ani v rozsudku městského soudu ze dne 28. 4. 2021, č. j. 14 Ad 12/2020 - 31, nebyla řešena námitka, že k odvolání ze služebního místa došlo v době, kdy toto místo nebylo dosud zrušeno.

pokračování

[14] Úvahy žalovaného, že datum 31. 12. 2017 má být vykládáno jako poslední den výkonu služby žalobce na služebním místě představeného a že měl být odvolán uplynutím tohoto dne, považoval žalobce za mylné. Připomněl, že v jiných případech (včetně rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2021, č. j. 9 Ads 113/2020 - 45) bylo uvedeno, že státní zaměstnanec je odvolán k určitému datu, například k 1. 1. 2018, a stěžovatel nepovažoval za sporné, že tento den již státní zaměstnanec nevykonává službu na daném místě. Podle žalobce není relevantní, co si státní tajemník myslel a zda tato jeho představa vyplývá z jiných pozdějších dokumentů. Srovnání se školským zákonem a zákoníkem práce označil žalobce za nepřipadné, neboť úprava v zákoně o státní službě je jednoznačná a postavení státních zaměstnanců je v případě odvolání ze služebního místa představeného evidentně jiné než postavení vedoucích zaměstnanců při jejich odvolání podle zákoníku práce. Podle žalobce nelze pominout jazykový výklad § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě a pomocí jiných výkladových metod dospět k výkladu, který by byl v rozporu se zněním právní normy. Městský soud navíc v napadeném rozsudku vzal v úvahu i širší souvislosti včetně možnosti opakovaných úprav systemizace před její účinností.

[15] K argumentu hospodárností žalobce uvedl, že pokud by měl služební orgán řádně zjištěny informace o jiných vhodných služebních místech, mohl současně s odvoláním rozhodnout o převedení odvolávaného na jiné místo a k žádným prodlevám by nemuselo dojít. Podotkl, že ani v jeho případě se státní tajemník nesnažil o hospodárnost, neboť dopustil, aby překážky na straně služebního úřadu trvaly 3 měsíce, což potvrzuje, že nebyl důvod pro jeho urychlené odvolání.

[16] Žalobce zdůraznil, že státnímu tajemníkovi v jeho odvolání ze služebního místa již dne 27. 12. 2017 bránilo výslovné znění § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě, které vyžaduje, aby ke zrušení služebního místa již „došlo“. Připomněl, že k odvolání může dojít pouze stanoveným způsobem a ze zákonem vyjmenovaných důvodů. Žalobce dále upozornil na rozdíl mezi jeho případem a věcí řešenou rozsudkem městského soudu ze dne 10. 10. 2019, č. j. 11 Ad 17/2018 - 66, ve které nebylo rozhodnutí o odvolání státního zaměstnance ze služebního místa vydáno před účinností systemizace a souvisejících organizačních změn jako první úkon v řízení a odvolaný měl před vydáním rozhodnutí možnost se seznámit s podklady ve spisu a vyjádřit se k nim.

[17] Podle žalobce není rozhodné, zda vláda měla, či neměla naplánováno další jednání, neboť mohla být svolána mimořádně, neplánovaně. Žalobce dodal, že služební místo není rušeno samotnou systemizací; v období do 1. 1. 2018 se mohla změnit například jen organizační struktura přijetím změny služebního předpisu, k čemuž by jednání vlády nebylo třeba. Žalobce nesouhlasil ani s tím, že situace nastalá v důsledku případné další úpravy systemizace by byla řešitelná pomocí opravných prostředků. Podle žalobce taková situace vůbec nemá nastat a nemělo by se už předem počítat s tím, že možná dojde k nezákonnosti řešitelné opravnými prostředky.

[18] Žalobce souhlasil se stěžovatelem v tom, že by bylo vhodné a logické, kdyby městský soud zrušil i rozhodnutí státního tajemníka. Zároveň podotkl, že z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 1 As 60/2006 - 106, vyplývá, že nezrušení prvostupňového správního rozhodnutí nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozsudku. Zmíněné usnesení zároveň dává jednoznačný návod, jak měl stěžovatel v dalším

řízení postupovat. Stěžovatel však navzdory vázanosti právním názorem městského soudu vydal nové rozhodnutí ze dne 12. 8. 2021, kterým rozhodnutí státního tajemníka opět potvrdil. Stěžovatel tak podle žalobce pohrdl rozsudkem městského soudu a popřel smysl soudního přezkumu správních rozhodnutí.

[19] V replice k vyjádření žalobce stěžovatel zopakoval, že datum 31. 12. 2017 je nutné vykládat jako poslední den, kdy byl žalobce jmenován na svém původním služebním místě, přičemž skončením tohoto dne zároveň došlo k jeho odvolání z tohoto služebního místa. Účinky odvolání žalobce ze služebního místa představeného tak skutečně nastaly až dne 1. 1. 2018, tj. po skončení posledního dne, kdy byl žalobce ve funkci. Státní tajemník vydal podle stěžovatele své rozhodnutí tak, aby dne 1. 1. 2018, kdy bylo služební místo zrušeno, žalobce nebyl na tomto služebním místě jmenován. Konstatoval, že prodleva ve vydání rozhodnutí o zařazení žalobce mimo výkon služby z organizačních důvodů, nemůže mít vliv na zákonnost rozhodnutí o odvolání žalobce ze služebního místa představeného. Stěžovatel se ohradil proti tvrzení žalobce, že vydáním rozhodnutí ze dne 12. 8. 2021, kterým opětovně potvrdil rozhodnutí státního tajemníka o odvolání žalobce ze služebního místa představeného, pohrdl napadeným rozsudkem. Svůj postup stěžovatel rozsáhle odůvodnil na stranách 8 a 9 uvedeného rozhodnutí.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a z důvodů, které stěžovatel uplatnil. Zabýval se přitom i otázkou, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Takové vady neshledal.

[21] Kasační stížnost je důvodná.

[22] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť existence takové vady mu zpravidla neumožňuje přezkoumat námitky věcného charakteru. Nedostatek důvodů napadeného rozsudku spatřoval stěžovatel v tom, že městský soud neuvedl, jak má stěžovatel dále postupovat. Tato námitka není důvodná. Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský (městský) soud musí ve zrušovacím rozsudku řádně a přezkoumatelně uvést důvody, které jej ke zrušení rozhodnutí správního orgánu vedly, nemusí však uvádět konkrétní návod, jaké další kroky má správní orgán učinit. Městský soud v napadeném rozsudku vyslovil, že rozhodnutí stěžovatele bylo vydáno v rozporu s § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě, a vysvětlil, v čem tento rozpor spatřoval, respektive která podmínka daného ustanovení podle něj nebyla splněna. Závazný právní názor městského soudu týkající se výkladu zmíněného ustanovení a jeho aplikace na případ žalobce je tedy zcela zřejmý a jeho promítnutí do dalšího postupu a rozhodnutí již přísluší samotnému stěžovateli. Napadený rozsudek tedy není nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů rozhodnutí.

[23] K námitce chybějícího odůvodnění, proč městský soud nezrušil také rozhodnutí státního tajemníka, Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že nezrušení rozhodnutí státního

pokračování

tajemníka ani neodůvodnění tohoto postupu nijak nezasahují do stěžovatelových práv. Zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podle § 78 odst. 3 s. ř. s. zároveň rozhodně není pro stěžovatele příznivějším výsledkem ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „rozšířený senát“) ze dne 26. 3. 2020, č. j. 9 Afs 271/2018-52, publ. pod č. 4024/2020 Sb. NSS (všechna rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Tato námitka je proto nepřijatelná. Pro úplnost lze odkázat na usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 1 As 60/2006 - 106, publ. pod č. 1456/2008 Sb. NSS, podle kterého *„na zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nemá žalobce před krajským soudem právní nárok. Z absence nároku plyne absence povinnosti krajského soudu rozhodnout o (ne)zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ve výroku soudního rozsudku, a to bez ohledu na to, že se zrušení tohoto rozhodnutí žalobce ve svém podání taktéž domáhá.“*

[24] Poté se Nejvyšší správní soud zaměřil na námitky týkající se výkladu § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě. Podle tohoto ustanovení platí, že *„[t]en, kdo představeného na dané služební místo jmenoval, jej z tohoto služebního místa odvolá, jen pokud došlo ke zrušení služebního místa představeného.“* Městský soud v napadeném rozsudku vycházel výhradně z jazykového výkladu a z minulého času „došlo“ užitého v tomto ustanovení dovodil, že podmínkou jeho aplikace je, aby v době odvolání ze služebního místa toto místo již bylo zrušeno, nepostačuje, aby bylo jeho zrušení plánováno či připraveno. S tímto názorem Nejvyšší správní soud nesouhlasí.

[25] Jak vyplývá z nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, publ. pod č. 30/1998 Sb., *„[j]azykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.).“* Při výkladu dotčeného ustanovení tak nelze vycházet pouze z jeho textu a opomíjet jeho smysl a účel.

[26] Z hlediska systematického výkladu považuje Nejvyšší správní soud za podstatné, že dotčené ustanovení je zařazeno v hlavě IV zákona o státní službě, nazvané *Změny služebního poměru*. Služební poměr státního zaměstnance je přitom neodmyslitelně spjat se služebním místem. Podle § 23 odst. 1 zákona o státní službě totiž platí, že *„[d]o služebního poměru se osoba přijímá rozhodnutím služebního orgánu. Spolu s rozhodnutím o přijetí do služebního poměru rozhodne služební orgán o zařazení státního zaměstnance na služební místo nebo o jmenování státního zaměstnance na služební místo představeného.“* Státní zaměstnanec je tedy od vzniku služebního poměru zařazen na určitém služebním místě nebo jmenován na služebním místě představeného, případně může být zařazen, převeden nebo jmenován na jiné služební místo (srov. druhy změn služebního poměru vyjmenované v § 44 zákona o státní službě). Pokud státní zaměstnanec službu na dosavadním služebním místě nemůže vykonávat v důsledku odvolání ze služebního místa představeného, podle § 61 odst. 1 písm. b) zákona o státní službě se převede na jiné služební místo, případně se za podmínek stanovených v § 62 odst. 1 téhož zákona zařadí mimo výkon služby. Ze systematiky zákona o státní službě tak podle názoru Nejvyššího správního soudu vyplývá, že státní zaměstnanec by měl službu vykonávat na existujícím služebním místě. To pak *a contrario* znamená, že dojde-li ke zrušení služebního místa představeného, měl by být

představený z tohoto služebního místa odvolán, a to optimálně ke stejnému datu, k jakému dané místo zaniká.

[27] Na okraj Nejvyšší správní soud podotýká, že v rámci systematického výkladu lze právní úpravu v zákoně o státní službě srovnávat i s úpravou obsaženou v zákoníku práce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2023, č. j. 4 Ads 257/2021 - 57). Žalobce se tedy mylí, pokud takové srovnání odmítá. S ohledem na výše uvedené však Nejvyšší správní soud nepovažuje srovnání se zákoníkem práce za potřebné.

[28] K obdobnému závěru jako výklad systematický vede i výklad logický. Představený by totiž neměl být jmenován na služebním místě, které neexistuje. Představený je navíc definován v § 9 odst. 1 zákona o státní službě jako „*státní zaměstnanec, který je oprávněn vést podřízené státní zaměstnance, ukládat jim služební úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat výkon jejich služby a dávat jim k tomu příkazy. Za představeného se za podmínek stanovených tímto zákonem považuje i fyzická osoba, která je oprávněna na základě zákona dávat státnímu zaměstnanci příkazy k výkonu služby; představeným může být i příslušník bezpečnostního sboru nebo voják z povolání.*“ Tuto definici státní zaměstnanec jmenovaný na služebním místě představeného zjevně přestává splňovat v okamžiku, kdy dojde ke zrušení tohoto služebního místa představeného. Je proto logické, aby byl ke stejnému okamžiku z daného místa odvolán.

[29] Opomíjet nelze ani stěžovatelem zmíněný argument, že při neexistenci služebního místa představeného nemůže služební orgán státnímu zaměstnanci na tomto již zrušeném služebním místě přidělovat práci. Jakékoli odkládání odvolání státního zaměstnance z rušeného služebního místa představeného je tedy zjevně nevhodné, neboť dotyčnému – dokud není odvolán – musí být vyplácen plat v plné výši (§ 106 odst. 3 zákona o státní službě), aniž by mu byla přidělována práce. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že státní tajemník v případě žalobce nepostupoval hospodárně, neboť rozhodnutí o jeho zařazení mimo výkon služby vydal až 28. 3. 2018 a mimo službu jej zařadil od 1. 4. 2018, ačkoli tak mohl učinit již od 1. 1. 2018. To se však odehrálo v jiném správním řízení a nemá to žádný vliv na zákonnost rozhodnutí stěžovatele, které je předmětem soudního přezkumu v této věci.

[30] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě je třeba vykládat tak, že účinky odvolání představeného z jeho služebního místa podle tohoto ustanovení nesmí nastat dříve než samotné zrušení služebního místa představeného, mohou však nastat později. Jinými slovy, musí platit, že v okamžiku, kdy nastanou účinky odvolání, již došlo ke zrušení služebního místa představeného. Tento výklad odpovídá smyslu a účelu daného ustanovení a zároveň není v rozporu s jeho doslovným zněním, neboť zohledňuje minulý čas slovesa „došlo“, pouze jej nevztahuje k okamžiku vydání rozhodnutí o odvolání ze služebního místa představeného, nýbrž logicky k okamžiku, kdy nastanou účinky tohoto odvolání a odvolaný státní zaměstnanec přestává vykonávat službu na zrušeném služebním místě.

[31] Stěžovatel v této souvislosti správně poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2021, č. j. 9 Ads 113/2020 - 45, který výše uvedené závěry podporuje. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud vyslovil, že „[s]kutečnost, že *systemizace a navazující*

pokračování

změna organizační struktury, v důsledku nichž bylo zrušeno služební místo představeného, na němž vykonával službu stěžovatel, nabyly účinnosti až 1. 1. 2018, nebrání tomu, aby úkony týkající se služebního poměru stěžovatele byly činěny již před tímto datem, pokud jejich účinky jsou odloženy až do 1. 1. 2018.“ Podobně také v rozsudku ze dne 25. 9. 2023, č. j. 4 Ads 160/2021 - 33, Nejvyšší správní soud neshledal porušení § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě v tom, že rozhodnutí o odvolání tehdejšího žalobce ze služebního místa představeného bylo vydáno již dne 19. 12. 2019, ačkoli změny v organizační struktuře byly účinné až od 1. 1. 2020. Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod se od těchto závěrů jakkoli odchýlit.

[32] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že rozhodnutí státního tajemníka o odvolání žalobce ze služebního místa představeného je datováno dnem 27. 12. 2017 a žalobce si je osobně převzal dne 28. 12. 2017. Žalobce byl tímto rozhodnutím odvolán ze služebního místa představeného dnem 31. 12. 2017 s odůvodněním, že se v důsledku schválení systemizace na rok 2018 s účinností ke dni 31. 12. 2017 ruší služební místo představeného, na kterém je žalobce jmenován. Nová systemizace a navazující změna organizační struktury přitom nabyly účinnosti dne 1. 1. 2018. Nastala tedy situace srovnatelná s případy řešenými ve výše uvedených rozsudcích, neboť rozhodnutí o odvolání ze služebního poměru bylo vydáno před účinností příslušných organizačních změn. To samo o sobě neznamená, že by dané rozhodnutí bylo v rozporu s § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě, jak nesprávně uvedl městský soud.

[33] Na tomto místě Nejvyšší správní soud poznamenává, že pokud státní tajemník rozhodl, že se žalobce odvolává ze služebního místa představeného dnem 31. 12. 2017, v kontextu odůvodnění jeho rozhodnutí a s ohledem na žalobci známé datum nabytí účinnosti nové systemizace a navazující změny organizační struktury to znamená, že žalobcova služba na daném služebním místě skončí uplynutím tohoto dne. Této interpretaci nasvědčuje také to, že z pohledu žalobce jde o zánik práv a povinností představeného, a v takovém případě podle § 601 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, platí, že zaniká-li právo nebo povinnost v určitý den, zanikne koncem toho dne. Bylo by jistě vhodnější, kdyby státní tajemník výrok svého rozhodnutí formuloval právě tak, že se žalobce odvolává ze služebního místa představeného uplynutím dne 31. 12. 2017, z celkového kontextu nyní řešené věci nicméně vyplývá, že den 31. 12. 2017 je skutečně třeba vnímat jako poslední den, kdy byl žalobce jmenován na služebním místě představeného.

[34] Poukazuje-li žalobce na skutkovou odlišnost jeho případu od zmíněného rozsudku č. j. 9 Ads 113/2020 - 45, Nejvyšší správní soud podotýká, že dílčí skutkové rozdíly nic nemění na použitelnosti závěrů daného rozsudku i v nyní řešené věci. Základní skutkový rozdíl spočívá ve formulaci výroku rozhodnutí, tj. že žalobce byl odvolán dnem 31. 12. 2017, nikoli k 1. 1. 2018. Nejvyšší správní soud nicméně zdůrazňuje, že pokud nová systemizace a navazující změna organizační struktury, které již nezahrnují služební místo představeného, na které byl žalobce jmenován, nabyly účinnosti dne 1. 1. 2018, znamená to, že předchozí systemizace a organizační struktura přestaly platit uplynutím dne 31. 12. 2017 a k tomuto okamžiku bylo zrušeno i služební místo představeného. To platí jak ve věci řešené rozsudkem č. j. 9 Ads 113/2020 - 45, tak v případě žalobce. Účinky odvolání

ze služebního místa představeného tak v souladu s § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě mohly v obou srovnávaných případech nastat nejdříve uplynutím dne 31. 12. 2017, tj. společně se zrušením služebního místa představeného. Pokud Nejvyšší správní soud v jiných rozsudcích aproboval odvolání ze služebního místa představeného k pozdějšímu datu, nelze z toho dovozovat, že by odvolání žalobce ze služebního místa představeného v nyní řešené věci uplynutím dne 31. 12. 2017 bylo v rozporu se zákonem.

[35] Nejvyšší správní soud má za to, že pokud dojde ke zrušení služebního místa představeného v důsledku organizačních změn účinných od 1. 1. nového kalendářního roku, dochází ke zrušení daného služebního místa uplynutím 31. 12. starého kalendářního roku, což je současně nejdřívejší termín, ke kterému lze představeného z tohoto služebního místa odvolat. Odvolání pochopitelně může být provedeno i později (znění zákona o státní službě tomu nebrání), a proto Nejvyšší správní soud v jiných řízeních potvrdil zákonnost rozhodnutí o odvolání ze služebního místa představeného k pozdějšímu datu. S ohledem na zánik služebního místa představeného lze však za vhodnější považovat úplné sladění data zrušení služebního místa představeného a okamžiku, ke kterému je tento představený z daného místa odvolán.

[36] K argumentaci žalobce, že z rozsudku č. j. 9 Ads 113/2020 - 45 neplyne, jaké úkony týkající se služebního poměru lze činit před účinností systemizace a navazující změny organizační struktury a zda měl Nejvyšší správní soud na mysli i vydání rozhodnutí o odvolání ze služebního místa, Nejvyšší správní soud připomíná, že podle § 165 zákona o státní službě může být vydání rozhodnutí prvním úkonem v řízení (s výjimkou rozhodnutí o kárné odpovědnosti nebo skončení služebního poměru). Mezi úkony týkající se služebního poměru, které lze činit již před účinností systemizace a navazující změny organizační struktury, v jejichž důsledku bylo zrušeno služební místo představeného, tak podle názoru Nejvyššího správního soudu patří i vydání rozhodnutí o odvolání ze služebního místa představeného, které může být prvním úkonem v řízení.

[37] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem v tom, že z hlediska zákona není podstatné, s jakým časovým předstihem se žalobce o zrušení služebního místa představeného a o svém odvolání dozvěděl. Ze zákona o státní službě ani z jiného právního předpisu nevyplývá, že by měl odvolávaný státní zaměstnanec dostat nějaký prostor pro adaptaci na vzniklou situaci. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že státní zaměstnanec je dostatečně chráněn tím, že v případě odvolání ze služebního místa představeného má být převeden na jiné služební místo [§ 61 odst. 1 písm. b) zákona o státní službě] nebo zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů (§ 62 odst. 1 zákona o státní službě). Pokud tedy nedojde k převedení na jiné služební místo, může být státní zaměstnanec až na dobu 6 měsíců zařazen mimo výkon služby a po tu dobu pobírat 80 % svého dosavadního měsíčního platu (§ 62 odst. 2 zákona o státní službě). Služební poměr státního zaměstnance, pokud se on sám nerozhodne jinak, tudíž pokračuje a musí trvat nejméně 6 měsíců po jeho odvolání ze služebního místa představeného, což je podle názoru Nejvyššího správního soudu dostatečně dlouhá doba k tomu, aby si státní zaměstnanec našel jiné vhodné služební místo, případně místo mimo státní službu. Nejvyšší správní soud dodává, že právní úprava je v tomto ohledu zcela jednoznačná a každý státní zaměstnanec jmenovaný na služební místo představeného by si měl být vědom toho, že z tohoto místa může být v případě jeho zrušení

pokračování

odvolán. Lze tedy uzavřít, že není podstatné, kdy se žalobce dozvěděl, že jím zastávané služební místo bude zrušeno.

[38] K argumentaci městského soudu, že nebyla vyloučena obava žalobce, že úprava systemizace provedená usnesením vlády č. 895 ze dne 22. 12. 2017 není definitivní, Nejvyšší správní soud uvádí, že není podstatné, zda mohla být po vydání rozhodnutí o odvolání žalobce ze služebního místa představeného provedena ještě další úprava systemizace na rok 2018. Pokud by taková situace nastala (jakkoli to bylo v den převzetí rozhodnutí žalobcem 28. 12. 2017 již velmi nepravděpodobné), Nejvyšší správní soud má ve shodě se stěžovatelem za to, že ji lze řešit v rámci odvolacího řízení, případně jinými opravnými prostředky. Směrem k žalobci Nejvyšší správní soud poznamenává, že opravné prostředky slouží k nápravě vad, nesprávností či nezákonností rozhodnutí, a proto nelze stěžovateli vytýkat, že opravné prostředky zmínil jako možné řešení pro případ, že by v mezidobí proběhla ještě další změna systemizace, v jejímž důsledku by rozhodnutí o odvolání ze služebního místa představeného již neobstálo. Skutečnost, že právní úprava nevyklučuje pozdější změny systemizace, tak nezakládá rozpor rozhodnutí o odvolání žalobce ze služebního místa představeného s § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě. Podstatné však je také to, že žádná další změna systemizace již nenastala.

[39] Vycházejí z těchto úvah Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozhodnutí státního tajemníka ze dne 27. 12. 2017, jímž byl žalobce uplynutím dne 31. 12. 2017 odvolán ze služebního místa představeného, které bylo zrušeno v důsledku nové systemizace a navazující změny organizační struktury účinných od 1. 1. 2018, není v rozporu s § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě. Právní názor městského soudu, že podmínky tohoto ustanovení nebyly splněny, neboť jednou z nich je, aby služební místo v okamžiku vydání rozhodnutí o odvolání státního zaměstnance již bylo zrušeno, tak není správný.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[40] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm je městský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku.

[41] Městský soud tedy v mezích žalobních bodů přezkoumá rozhodnutí stěžovatele a bude přitom vycházet z výše uvedených závěrů, že rozhodnutí státního tajemníka ze dne 27. 12. 2017 není v rozporu s § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě, že není podstatné, kdy se žalobce dozvěděl, že jím zastávané služební místo bude zrušeno, a že ani žalobcova obava z možné další úpravy systemizace není relevantní.

[42] V novém rozhodnutí městský soud rozhodne podle § 110 odst. 3 s. ř. s. i o nákladech řízení o této kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. listopadu 2023

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu