



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **Ing. P. G., MBA**, zast. Mgr. et. Mgr. Jiřím Flamem, Ph.D., advokátem se sídlem Rohanské nábřeží 671/15, Praha 8, proti žalovanému: **předseda Rady Energetického regulačního úřadu**, se sídlem Masarykovo náměstí 5, 586 01 Jihlava, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 4. 2023, č. j. 31 A 106/2022-38,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **ne příznává**.

**Odůvodnění:**

[1] Rozhodnutím Rady Energetického regulačního úřadu (dále jen „ERÚ“) ze dne 17. 12. 2019, č. j. 05790-24/2015-ERU, byla žalobkyně odvolána ze služebního místa představeného – ředitel sekce regulace v ČR – Energetického regulačního úřadu. Na základě rozhodnutí ze dne 17. 12. 2019, č. j. 05790-25/2015-ERU byla zařazena mimo výkon služby dle § 62 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní službě“). Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, přičemž nadřízený služební orgán vydal dne 14. 4. 2020, č. j. MV-2883-11/OSK-2020, rozhodnutí, kterým toto rozhodnutí zrušil a s účinností od 1. 1. 2020 odpadl důvod, pro který byla žalobkyně zařazena mimo výkon služby dle § 62 odst. 1 zákona o státní službě. V důsledku tohoto rozhodnutí se žalobkyně v období od 1. 1. 2020 do 14. 4. 2020 nacházela v postavení státního zaměstnance, v jehož případě existují překážky na straně služebního úřadu dle § 106

odst. 3 zákona o státní službě. Na základě toho se žalobkyně u žalovaného domáhala vyměření platu v takové výši, která by zahrnovala rovněž platový tarif stanovený dle nařízení vlády č. 300/2019 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 341/2017 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 304/2014 Sb., o platových poměrech státních zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů.

[2] Plat v této výši jí nebyl žalovaným poskytnut, jelikož ten vycházel z poslední stanovené výše platu dle § 176 odst. d) zákona o státní službě, který byl žalobkyni vyměřen rozhodnutím č. j. 05790-22/2015-ERU, ze dne 31. 5. 2019 a také ze skutečnosti, že žalobkyně není zařazena na žádném služebním místě.

[3] V žalobě se žalobkyně domáhala prohlášení nezákonného zásahu žalovaného, který spatřovala v tom, že žalovaný nestanovil žalobkyni plat za období od 1. 3. 2020 do 14. 4. 2020 v takové výši, aby platový tarif, který byl součástí platu, na nějž vznikl žalobkyni za období od 1. 3. 2020 do 14. 4. 2020 nárok, byl stanoven tak, aby jeho výše odpovídala platovému tarifu, který žalobkyni náležel dle nařízení vlády č. 300/2019 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 341/2017 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 304/2014 Sb., o platových poměrech státních zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů.

[4] Žalobkyně se dále domáhala toho, aby krajský soud zakázal žalovanému pokračovat v porušování práv žalobkyně a přikázal mu žalobkyni stanovit plat za období od 1. 3. 2020 do 14. 4. 2020 v takové výši, aby platový tarif, který bude součástí platu žalobkyně za období od 1. 3. 2020 do 14. 4. 2020, byl stanoven tak, že jeho výše bude odpovídat platovému tarifu, který žalobkyni za období od 1. 3. 2020 do 14. 4. 2020 náležel dle nařízení vlády č. 300/2019 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 341/2017 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 304/2014 Sb., o platových poměrech státních zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů.

[5] Ve třetím bodu návrhu požadovala, aby soud přikázal žalovanému, aby žalobkyni vyplatil doplatek platu za období od 1. 3. 2020 do 14. 4. 2020 odpovídající rozdílu platu žalobkyně za období od 1. 3. 2020 do 14. 4. 2020 určeného tak, že v tomto platu stanovená výše platového tarifu bude odpovídat platovému tarifu, který žalobkyni za období od 1. 3. 2020 do 14. 4. 2020 náležel dle nařízení vlády č. 300/2019 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 341/2017 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 304/2014 Sb., o platových poměrech státních zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů.

[6] Žalovaný k podané žalobě uvedl, že nařízení vlády č. 300/2019 Sb., nabylo účinnosti až poté, co bylo zrušeno služební místo ředitele Sekce regulace, na kterém byla žalobkyně jmenována a ze kterého byla dnem 31. 12. 2019 odvolána, a současně v době, kdy v návaznosti na rozhodnutí náměstka ministra vnitra pro státní službu č. j. MV-2883-11/OSK-2020 v případě státní zaměstnankyně existovaly překážky na straně služebního úřadu podle § 106 odst. 3 zákona o státní službě. Pokud státní zaměstnanec v době účinnosti valorizace platu není zařazen na žádném služebním místě, nepřísluší mu žádný platový tarif a v případě potřeby stanovit plat státnímu zaměstnanci, v jehož případě existují překážky na straně služebního úřadu podle § 106 odst. 3 zákona o státní službě, musí

pokračování

služební orgán vycházet z té výše platového tarifu, která naposledy státnímu zaměstnanci příslušela v době, kdy byl ještě na služebním místě zařazen. Při poskytnutí platu za dobu trvání překážek na straně služebního úřadu za měsíc březen 2020 a za období od 1. 4. 2020 do 14. 4. 2020 tak z uvedených důvodů Rada vycházela podle § 176 písm. d) zákona o státní službě z posledně určeného platu stanoveného rozhodnutím ze dne 31. 5. 2019, č. j. 05790-22/2015-ERU.

[7] **Krajský soud** zamítl žalobu s odůvodněním, že nedošlo k nezákonnému zásahu. Krajský soud se *a priori* zabýval otázkou, zda vyjádření žalovaného nebo náměstka ministra vnitra pro státní službu mají povahu individualizovaného správního aktu, jak tvrdí žalobkyně. K rozlišení toho, zda se jedná o individualizovaný správní akt krajský soud poukázal na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47, č. 3104/2014 Sb. NSS, které uvádí, že se jedná o individualizovaný správní akt, pokud existuje „*individualizovaný adresát takového vrchnostenského aktu (žák, žadající o přezkoumání výsledku jeho maturitní zkoušky), tento úkon zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho konkrétní práva, je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy (školský zákon, částečně správní řád) správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti, komunikovaný adresátovi*“. Krajský soud konstatoval, že sdělení (dle žalobkyně „akty“) správních orgánů nebyly vydávány v žádném formalizovaném řízení, které by bylo upraveno právními předpisy a správní orgány je ani nevnímaly jako rozhodnutí. Na samotná podání žalobkyně musely správní orgány reagovat, to ale neznamená, že se jednalo o formalizovaný proces vedoucí k vydání materiálního rozhodnutí. Zároveň „akty“ správních orgánů nesplňují ani formální znaky správních rozhodnutí; neobsahují žádný výrok, nebyly vydány ve formalizovaném procesu, z obsahu postoupeného materiálu je zřejmé, že stran samotného doplacení „dlužného“ platu nebyla pořizována dokumentace. Skutečnost, že výsledek byl žalobkyni oznámen, nemůže být v tomto případě důvodem pro posouzení „aktů“ správních orgánů jako rozhodnutí ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Samotný akt žalovaného, tj. oznámení, nepředstavoval rozhodnutí o stanovení platu. Zásahem do veřejných subjektivních práv žalobkyně mohla být pouze faktická nečinnost žalovaného, tedy neprovedení valorizace platu, čehož se žalobkyně domáhala.

[8] Krajský soud poukázal na to, že systemizace dle § 17 odst. 1 zákona o státní službě vytváří předpoklady pro jasný výhled na nutné výdaje státního rozpočtu na platy zaměstnanců stanovením jejich počtu a provázáním jednotlivých služebních míst s platovými tarify. Prostřednictvím systemizace stát předem vymezuje, kolik bude mít osob pod institutem státní služby, a ve spojení s tím, kolik lidí bude ve vazbě na zákon o státní službě hmotně zajišťovat.

[9] Dle krajského soudu není sporné, že služební místo žalobkyně, na kterém byla zařazena do 31. 12. 2019, zaniklo z důvodu změny systemizace a do doby rozhodnutí náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 10. 2. 2020, č. j. MV-2883-11/OSK-2020, o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí č. j. 05790-25/2015-ERU, nebyla zařazena na *žádné* pracovní místo. Její předcházející místo zaniklo a podle rozhodnutí Rady ERÚ č. j. 05790-25/2015-ERU neexistovalo v rámci ERÚ pro žalobkyni jiné vhodné místo. Je proto zřejmé, že žalobkyně v posuzovaném období (březen a od 1. 4. do 14. 4. 2020), za které požaduje doplatek platu ve výši valorizace, nebyla zařazena na žádném služebním

místě. Situace, kdy služební orgán nemůže zařadit zaměstnance na nové místo, je evidentní překážkou v práci na straně zaměstnavatele, jejímž důsledkem by byl zánik služebního poměru dle § 72 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě, za kterou příslušel žalobkyni plat dle § 106 odst. 3 zákona o státní službě.

[10] Dle § 176 zákona o státní službě se platem státního zaměstnance pro účely a) doplatku k platu v souvislosti s přeložením státního zaměstnance, b) zproštění výkonu služby, c) snížení platu při převedení státního zaměstnance na jiné služební místo, d) *zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů*, e) odbytného, f) uložení kárného opatření spočívajícího ve snížení platu, g) poskytování platu ve snížené výši po dobu dočasné pracovní neschopnosti, h) odchodného, rozumí součet měsíčních částek platového tarifu, příplatku za vedení, příplatku za službu ve ztíženém pracovním prostředí, osobního příplatku a zvláštního příplatku, na které státnímu zaměstnanci naposledy vznikl nárok nebo které mu byly naposled určeny.

[11] Dle krajského soudu nelze § 176 písm. d) zákona o státní službě vykládat natolik úzce, že by se vztahoval pouze na stanovení platu v případě rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby. Krajský soud poznamenal, že ke zrušení rozhodnutí Rady ERÚ, kterým byla žalobkyně zařazena mimo výkon služby, došlo rozhodnutím náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 10. 2. 2020 a teprve dne 25. 3. 2020 vydala Rada ERÚ rozhodnutí č. j. 05790-55/2015-ERU, kterým převedla žalobkyni na nové služební místo ode dne 15. 4. 2020.

[12] Na základě nařízení vlády č. 300/2019 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 341/2017 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 304/2014 Sb., o platových poměrech státních zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů, proběhla valorizace platů státních zaměstnanců. Krajský soud dospěl k závěru, že plat je státnímu zaměstnanci stanovován ve vazbě na služební místo. Jinými slovy, státní zaměstnanec musí být nejprve jmenován na služební místo a následně mu je podle služebního místa, které je zařazeno do určitého platového tarifu a stupně, stanoven plat. Žalobkyně ale nebyla v posuzovaném období zařazena na žádném služebním místě, tedy na ni změna platových tarifů od 1. 1. 2020 nedopadala. Zrušením služebního místa zanikl i důvod, proč byl vyplácen žalobkyni plat dle platového tarifu a stupně. Státní službu žalobkyně v dané době nevykonávala, neboť tu lze vykonávat pouze ve spojení se služebním místem. U žalobkyně jednoznačně existovaly překážky v práci v souvislosti s nezařazením na služební místo, přičemž se jednalo o překážky v práci na straně zaměstnavatele. V tomto směru nebyl žalobkyni poskytován plat za výkon státní služby, ale byl jí poskytován „plat“ ve smyslu zákona o státní službě tak, jak je dle § 176 písm. d) zákona o státní službě chápán pro překážky v práci spočívající v zařazení mimo službu. Pojem „mimo výkon služby z organizačních důvodů“ je nutno chápat tak, že není podstatné, zda je z organizačních důvodů státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby rozhodnutím nebo fakticky, neboť státní službu lze vykonávat pouze a jedině ve spojení s určitým místem, ke kterému se následně váže plat. Státní zaměstnanec, tedy i žalobkyně, je mimo výkon služby vždy, dokud není zařazen na konkrétním služebním místě.

[13] Krajský soud zdůraznil, že v době, kdy zaměstnanec nevykonává službu pro existenci jakýchkoliv překážek v práci (službě), je mu poskytována fakticky náhrada platu, kterou pouze poněkud nevhodně zákon o státní službě legislativně technicky označuje jako „plat“.

pokračování

Jinými slovy § 176 představuje dle pracovněprávní terminologie náhradu platu. Ta se vypočítává za minulé období (jak vyplývá z citovaného ustanovení), a proto se logicky neodvíjí od platových tarifů, které byly od nového období valorizovány.

[14] V **kasační stížnosti** žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) namítá kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; dovolává se stanovení výše platu dle § 174 zákona o státní službě průměrným výdělkem, nikoliv dle § 176 zákona o státní službě, jak stanovil krajský soud, jelikož tak dochází k nepřipustně extenzivnímu výkladu daného ustanovení, které je v neprospěch stěžovatelky. Na základě § 174 zákona o státní službě jí měl být určen platový tarif v souladu se zněním nařízení vlády č. 300/2019 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 341/2017 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 304/2014 Sb., o platových poměrech státních zaměstnanců, minimálně za období 1. 4. až 14. 4. 2020, jelikož její průměrný výdělek měl být stanoven v souladu s § 355 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“) jako pravděpodobný výdělek, jelikož v předchozím prvním čtvrtletí roku 2020 neodpracovala alespoň 21 dní.

[15] **Nejvyšší správní soud** přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[16] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

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

[18] Nejvyšší správní soud konstatuje, že je nesporné, že stěžovatelka byla ze svého posledního místa představeného odvolána dne 17. 12. 2019. Nařízení vlády č. 300/2019 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 341/2017 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 304/2014 Sb., o platových poměrech státních zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů je účinné od 1. 1. 2020. Pro stanovení platu státního zaměstnance je nutné stanovit jeho platební třídu a platový stupeň pro služební místo, na které je zařazen. Stěžovatelka k 1. 1. 2020 nebyla zařazena na žádném pracovním místě, nadto pracovní místo, na kterém byla zařazena naposled, ke dni 31. 12. 2019 zaniklo v důsledku systemizace. To byl důvod, že jí byl vyplácen plat dle § 106 odst. 3 zákona o státní službě ve výši 100 % jejího předchozího platu.

[19] Dle § 106 odst. 3 zákona o státní službě *„za dobu, po kterou nemohl státní zaměstnanec konat službu pro jiné překážky na straně služebního úřadu, než jsou uvedeny v odstavci 1, mu přísluší plat.“*

[20] Dle § 144 odst. 1 zákona o státní službě se odměňování státních zaměstnanců řídí zákoníkem práce, není-li stanoveno jinak.

[21] Nejvyšší správní soud souhlasí s hodnocením krajského soudu, že v případě stěžovatelky se jedná o náhradu platu, jelikož nevykonává službu, i když zákonodárce tento

stav označuje pouze jako „plat“. Nicméně v čem už se názory krajského soudu a Nejvyššího správního soud liší, jsou zákonná ustanovení, podle kterých bude náhrada platu stěžovatelce stanovena.

[22] Nemohl-li státní zaměstnanec konat práci pro jinou překážku na straně služebního úřadu dle § 106 odst. 3 zákona o státní službě, tak mu dle komentářové literatury přísluší plat ve výši průměrného výdělku dle § 174 zákona o státní službě, stejně jako v případě překážek na straně zaměstnavatele dle § 208 zákoníku práce (srov. Pichrt J., *Zákon o státní službě. Komentář k § 106 zákona o státní službě*, Wolters Kluwer). Dle § 174 zákona o státní službě, „zjišťování a používání průměrného výdělku se řídí § 352, 353, § 354 odst. 1 až 3 a § 355 až 357 zákoníku práce“. Dle § 354 odst. 1 zákoníku práce se za rozhodné období považuje předcházející čtvrtletí, není-li v zákoně stanoveno jinak.

[23] Zásadní otázkou, kterou tedy Nejvyšší správní soud musel vyřešit, je rozhodné čtvrtletí pro určení průměrného výdělku stěžovatelky. Dle judikatury Nejvyššího soudu pro určení rozhodného čtvrtletí pro stanovení průměrného výdělku při odvolání zaměstnance z místa, na které byl jmenován, „se vychází po celou dobu trvání nároku z průměrného výdělku, zjištěného z rozhodného období kalendářního čtvrtletí, v němž byl zaměstnanec odvolán z funkce“ (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 29. 7. 2010, sp. zn. 21 Cdo 1474/2009, dále srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 12. 8. 2016, sp. zn. 21 Cdo 2834/2016). Z judikatury Nejvyššího soudu tedy jasně plyne, že rozhodným čtvrtletím pro výpočet průměrného výdělku stěžovatelky je čtvrté čtvrtletí roku 2019, jelikož byla 17. 12. 2019 odvolána ze služebního místa. Zjištěný průměrný výdělek ze čtvrtého čtvrtletí roku 2019 se použije pro všechny po sobě jdoucí měsíce, kdy stěžovatelka nemůže konat službu z důvodu, že není zařazena na nové služební místo.

[24] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že minimálně za období od 1. 4. 2020 až 14. 4. 2020 jí náleží platový tarif ve valorizované výši; jelikož v předchozím kalendářním čtvrtletí neodpracovala 21 dní, tak se na ni použije ustanovení dle § 355 zákoníku práce o pravděpodobném výdělku. Nicméně toto ustanovení cílí na situace, kdy není možné průměrný výdělek určit jinak, tzn. např. se vztahuje na nové státní zaměstnance, u kterých nepředcházela pracovní poměr k České republice a nebyli zařazeni do shodného správního úřadu (srov. Roučková D., *Zákon o státní službě: Komentář*, Nakladatelství C. H. Beck, 1. vydání, 2022, str. 873). Navíc, jak vyplývá z judikatury Nejvyššího soudu uvedené výše, tak průměrný výdělek se určí pouze jednou a nepřepočítává se, pokud překážky na straně služebního úřadu trvají déle než jedno čtvrtletí.

[25] Závěrem tedy musí Nejvyšší správní soud po korekci závěru krajského soudu stran aplikace § 174 zákona o státní službě shodně s krajským soudem konstatovat, že platový tarif stanovený nařízením vlády č. 300/2019 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 341/2017 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 304/2014 Sb., o platových poměrech státních zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů se v případě stanovení platu stěžovatelky za období březen a období od 1. 4. až 14. 4. 2020 nepoužije.

[26] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nosný důvod, který krajský soud vedl k zamítnutí žaloby a konstatování, že nedošlo k nezákonnému zásahu, obstál. Nejvyšší správní soud tedy v souladu s usnesením svého rozšířeného senátu

pokračování

ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, publ. pod č. 1865/2009 Sb. NSS, odůvodnění krajského soudu částečně korigoval, resp. nahradil nesprávné odůvodnění rozsudku krajského soudu, jímž byla žaloba správně zamítnuta. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[27] Nejvyšší správní soud uzavírá, že důvody, na nichž krajský soud své rozhodnutí založil, v podstatné míře obstojí. Nejvyšší správní soud tedy v souladu s citovanými závěry rozšířeného senátu kasační stížnost dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[28] O náhradě nákladů řízení NSS rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovanému, jemuž by dle pravidla úspěchu náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady nad rámec úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

### **Poučení:**

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 1. března 2024

JUDr. Lenka Matyášová  
předsedkyně senátu