



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Faisala Husseiniho a Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **JUDr. Ondřej Závodský, Ph.D.**, zastoupen Mgr. Ing. Janou Tempírovou, advokátkou se sídlem Politických vězňů 1272/21, Praha 1, proti žalovanému: **nejvyšší státní tajemník**, se sídlem Jindřišská 34, Praha 1, proti rozhodnutí náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 5. 2. 2019, č. j. MV-249-2/OSK-2019, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2024, č. j. 11 Ad 7/2019-66,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2024, č. j. 11 Ad 7/2019-66, **se ruší** a věc **se vrací** městskému soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Státní tajemník v Ministerstvu financí (dále též „služební orgán“) rozhodnutím č. j. MF-24086/2018/3002-6, rozhodl ve věci služby žalobce coby státního zaměstnance, tak že

I. Služební poměr státního zaměstnance se v souladu s § 72 odst. 1 písm. d) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „zákon o státní službě“) ukončuje, a to podle § 72 odst. 4 zák. o státní službě uplynutím 10 dnů následujících po dni doručení daného rozhodnutí.

II. Státnímu zaměstnanci přísluší podle § 72 odst. 2 písm. b) zákona o státní službě odbytné ve výši šestinásobku měsíčního platu státního zaměstnance, tj. 653 910 Kč,

které bude vyplaceno v nejbližším možném výplatním termínu po skončení služebního poměru, nejdříve však po nabytí právní moci daného rozhodnutí.

[2] Proti rozhodnutí služebního orgánu podal žalobce odvolání. To zamítl náměstek ministra vnitra pro státní službu rozhodnutím ze dne 5. 2. 2019, č. j. MV-249-2/OSK-2019, jímž zároveň potvrdil prvostupňové rozhodnutí služebního orgánu.

[3] Proti uvedenému rozhodnutí náměstka ministra vnitra pro státní službu podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze. Ten ji rozsudkem ze dne 27. 6. 2024, č. j. 11 Ad 7/2019-66, zamítl. (Na tomto místě Nejvyšší správní soud uvádí, že s účinností od 1. 1. 2023 došlo zákonem č. 384/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, k novelizaci zákona o státní službě a náměstek ministra vnitra pro státní službu byl nahrazen nejvyšším státním tajemníkem. Proto, jak v podrobnostech správně upozornil i městský soud v bodě 3 svého rozsudku, má postavení žalovaného v této věci nejvyšší státní tajemník; s ohledem na tuto skutečnost tak Nejvyšší správní soud pro zjednodušení dále označuje jako žalovaného jak náměstka ministra vnitra pro státní službu, tak nejvyššího státního tajemníka.).

[4] Podle městského soudu rozhodl žalovaný v souladu s § 72 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě, neboť marně uplynula doba šesti měsíců, po kterou byl žalobce s ohledem na úpravu obsaženou v § 62 odst. 1 zákona o státní službě zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů, přičemž během této doby nemohl být převeden na jiné služební místo, protože žádné vhodné služební místo nebylo volné.

[5] Městský soud považoval za irelevantní námitky, na jejichž základě žalobce dovozoval, že bylo-li nezákonné jeho předchozí odvolání ze služebního místa představeného, nemohlo být zákonné ani skončení služebního poměru. Zde městský soud zdůraznil, že rozhodnutí o odvolání ze služebního místa představeného již správní soud pravomocně přezkoumal a nyní se posuzuje toliko splnění podmínek pro skončení služebního poměru dle § 72 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě. Další námitky považoval městský soud za irelevantní z toho důvodu že zmíněná doba 6 měsíců navazovala na rozhodnutí o zařazení žalobce mimo výkon služby z organizačních důvodů. Rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby mohl žalobce napadnout odvoláním a případně i správní žalobou, v níž mohl argumentovat protiprávností svého zařazení mimo výkon služby. Pokud ale žalobce nevyužil prostředky, které zde měl k dispozici, nemůže svou tehdejší pasivitu dohánět až v nyní projednávané věci, jejíž předmět je zcela odlišný. V posuzovaném řízení totiž mohly správní orgány hodnotit pouze to, zda uplynula doba, po kterou byl žalobce zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů, resp. zda po zařazení žalobce mimo výkon služby nebylo možno pro něj nalézt jiné vhodné služební místo. Proto se městský soud odmítl zabývat okolnostmi zrušení žalobcova služebního místa, jakož i námitkami, které mohl žalobce uplatnit v některém z dříve vedených řízení. Pakliže tedy žalobce nyní poukazoval na to, že pro něj byla vhodná volná místa, bylo třeba zohlednit dobu, kdy byla tato místa volná, kdy mu byla nabídnuta a kdy s ním správní orgány přeřazení na volná místa řešily.

[6] Za podstatné proto městský soud považoval, že v době mezi odvoláním žalobce ze služebního místa představeného dne 31. 12. 2017, až do 1. 4. 2018, kdy byl zařazen mimo

pokračování

výkon služby z organizačních důvodů, bylo žalobci nabídnuto celkem sedm neobsazených služebních míst na Ministerstvu financí. Žalobce však s převedením na některé z těchto míst nesouhlasil. Kromě toho, že služební orgán žalobci nabídl zmíněná místa na Ministerstvu financí, učinil ještě dne 5. 1. 2018 dotazy na jiné správní úřady se žádostí o posouzení, zda se u nich nenachází volné služební místo vhodné pro žalobce. Takto však nebylo zjištěno žádné místo vhodné pro žalobce. Je tak nyní nepodstatné, že dle žalobce byla na Ministerstvu financí volná místa k 1. 1. 2018, nebo že projevil zájem o místo náměstka pro řízení sekce 05 – Daně a cla. Již dne 19. 3. 2018 totiž státní služební orgán žalobci sdělil důvody, pro které není služební místo náměstka pro řízení sekce 05 pro žalobce vhodné. Tyto kroky a příslušná komunikace s žalobcem proběhly již před vydáním rozhodnutí o zařazení žalobce mimo výkon služby. Proti tomuto rozhodnutí se však žalobce, jak již bylo řečeno, nijak nebránil. Nynější námitky se tak nemohou uplatnit ve vztahu k období, které městský soud posuzoval (šestiměsíční období, po které byl žalobce zařazen mimo výkon služby). Žalobce tak nemůže posléze napravovat svou pasivitu, která se vztahuje k předcházejícímu období a předcházejícímu rozhodnutí. To se týká i toho, že služební orgán nebyl povinen žalobci znovu nabízet místo náměstka pro řízení sekce 05, popřípadě mu nabízet místa, která tu byla již k 1. 1. 2018, a o jejichž existenci žalobce musel vědět (podobné se týká i míst, které žalobce odmítl). Pokud měl o toto místo zájem, měl žalobce v tomto směru vyvinout nějakou aktivitu. Namítá-li žalobce, že převedení na místo náměstka pro řízení sekce 05, které bylo pouze na dobu určitou, by bylo lepší než nepřevedení na žádné služební místo, nebo že tu byla k 1. 1. 2018 jiná vhodná služební místa, je to podle názoru městského soudu právě ta argumentace, kterou měl žalobce vznést proti rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby.

[7] Městský soud se dále vyjádřil k povinnosti, které v souvislosti s § 72 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě stíhají služební orgán. V tomto směru má služební orgán povinnost činit kroky směřující k převedení nebo zařazení na vhodné služební místo ve svém služebním úřadu, nebo iniciovat takový krok na jiném služebním úřadu příslušným služebním orgánem. Tyto kroky musí být doloženy ve správním spise vedeném v řízení o skončení služebního poměru a musí být uvedeny v odůvodnění rozhodnutí o skončení služebního poměru. Podle městského soudu přitom služební orgán uvedl řádně kritéria, na základě kterých posuzoval vhodnost služebních míst pro účely zařazení žalobce. Služební orgán taktéž prokazatelně vyhledával pro žalobce jiná vhodná místa. Za tím účelem se v květnu roku 2018 obrátil na 15 státních tajemníků se žádostí o poskytnutí informací o vhodných neobsazených služebních místech. Téměř všechna oslovená místa reagovala negativním sdělením, upřesnění si služební orgán vyžádal na základě sdělení státní tajemnice v Ministerstvu pro místní rozvoj. Podobný průběh pak mělo další dotazování se u státních tajemníků v září roku 2018. Je tudíž zjevné, že služební orgán potřebné kroky prováděl. Pokud přitom žalobce tvrdil, že existovala volná místa, pak se s touto argumentací služební orgán vypořádal, a navíc tuto námitku žalobce vznesl až v odvolání (až po uplynutí zmíněné šestiměsíční doby). V případě některých míst je pak zásadní, že existovala již k 1. 1. 2018. Pokud byl žalobce přesvědčen, že pro něj byla vhodná, měl to tvrdit v odvolání proti rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů. Proti tomuto rozhodnutí se však žalobce nijak nebránil. To, jak plyne z výše uvedeného, platí i pro služební místo náměstka pro řízení sekce 05.

[8] Rovněž měl městský soud za to, že služební orgán své dotazy na státní tajemníky formulovat dostatečně přesně; městský soud v souvislosti s tím konstatoval, že žalobce ani neuvádí, jak měly být dotazy formulovány a v čem tedy spočívá jejich nedostatečnost.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

Kasační stížnost

[9] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (nyní *stěžovatel*) kasační stížnost. Podle názoru stěžovatele je napadené rozhodnutí žalovaného nezákonné, přičemž skutková podstata, z níž vycházely správní orgány a posléze i městský soud, nebyla správně zjištěna; městský soud tedy nesprávně a nedostatečně posoudil skutkové i právní otázky, které pak byly východiskem jeho rozhodnutí.

[10] Stěžovatel závěry městského soudu zpochybňuje v trojím směru. Za prvé se domnívá, že vhodná volná místa existovala i v rozhodném šestiměsíčním období, kdy byl zařazen mimo výkon služby. Na některá stěžovatel upozorňoval a alespoň některá byla volná nejen v době mezi 1. 1. 2018 a 1. 4. 2018 (tj. v době překážek na straně služebního úřadu), ale i poté, tedy v době, kdy již byl stěžovatel zařazen mimo výkon služby. Za druhé podle stěžovatele v průběhu zmíněné šestiměsíční doby, po níž byl stěžovatel zařazen mimo výkon služby, služební orgán vhodné místo hledal nedostatečně. Za třetí je stěžovatel přesvědčen, že byla relevantní jeho námitka, že jeho odvolání ze služebního místa náměstka pro řízení sekce 03 na konci roku 2017 neproběhlo zákonným způsobem, protože nemohly být splněny podmínky pro navazující rozhodnutí, včetně rozhodnutí o skončení služebního poměru.

[11] Stěžovatel se dále podrobněji vyjádřil k jednotlivým shora přiblíženým výtkám. Předně se domnívá, že se městský soud měl zabývat i otázkou vhodných míst existujících již před rozhodnutím o zařazení stěžovatele mimo výkon služby. Volné služební místo se totiž nestává irelevantním v rozhodném šestiměsíčním období jen proto, že bylo volné již před jeho začátkem. Nepřestalo být volným jen proto, že byl stěžovatel rozhodnutím služebního orgánu zařazen mimo výkon služby. Není také podstatné, zda bylo stěžovateli nějaké volné místo nabídnuto, nebo na ně stěžovatel upozornil již před zařazením mimo výkon služby. Podstatné je jen to, zda v průběhu dané šestiměsíční doby nějaké volné místo existovalo. Podstatné naopak není, kdy takové místo vzniklo nebo kdy se uvolnilo. Přihlížet se tak mělo například ke služebnímu místu náměstka pro řízení sekce 05, na které stěžovatel upozorňoval před zařazením mimo výkon služby. Podobné se týká dvou míst ředitelů odborů, která vznikla v souvislosti s úpravou systemizace od 1. 1. 2018, a na která stěžovatel upozornil v řízení před městským soudem. Je nesprávný názor městského soudu, že tato služební místa nebylo ve stěžovatelově případě (resp. v případě rozhodování o žalobě proti rozhodnutí o skončení služebního poměru) třeba brát v potaz, že vznikla již před 1. 4. 2018, tedy před zařazením stěžovatele mimo výkon služby. Navíc vhodná místa má vyhledávat primárně služební orgán a nemůže být nijak rozhodné, zda o některých státní zaměstnanec věděl (či naopak nevěděl) před rozhodnutím o zařazení mimo výkon služby. Taktéž není relevantní, zda stěžovatel před 1. 4. 2018 nějaká nabízená služební místa odmítl. Důležité je, zda tato místa stále existovala, a zda na ně bylo možné stěžovatele převést. Nadto není postoj státního zaměstnance, například jeho nesouhlas, pro převedení rozhodným kritériem.

pokračování

[12] Dále stěžovatel rozvíjí myšlenku o tom, že služební orgán nedostatečně vyhledával vhodná služební místa. Postup služebního orgánu byl formální a selektivní. Správní spis neobsahuje žádné informace o volných místech přímo v Ministerstvu financí. Není tak patrné, zda tato místa služební orgán zjišťoval a zda byla nějaká volná. Příslušný metodický pokyn přitom předpokládá, že správní spis musí obsahovat seznam všech vhodných míst, která byla na daném služebním úřadě k dispozici, a která měl služební orgán vzít v úvahu; jen tak lze přezkoumat postup služebního orgánu. Některá volná místa přitom musela na Ministerstvu financí existovat, minimálně místo náměstka pro řízení sekce 05. Služební orgán tedy nesprávně nezjistil skutkový stav a městský soud toto pochybení nezohlednil. Stěžovatel má také za to, že dotazy směřující na jiné státní tajemníky a úřady ohledně eventuálních vhodných služebních míst byly vznášeny v nedostatečné frekvenci, nedůsledně a příliš úzce. Tyto nevhodně formulované dotazy předurčovaly negativní odpovědi oslovených orgánů. Navíc nebyly adresovány ani všem ministerstvům, ani jim podřízeným organizacím, kde bylo možné očekávat vhodná volná místa (například na Státním pozemkovém úřadě, Úřadu práce ČR apod.). Služební orgán tedy měl vhodná místa zjišťovat jinak a posléze je konzultovat se stěžovatelem.

Vyjádření žalovaného

[13] Žalovaný se vyjádřil ke kasační stížnosti tak, že ji považuje za nedůvodnou a navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl.

[14] Žalovaný je toho názoru, že když již jednou stěžovateli některá místa nabídl (a ten je odmítl), resp. některá služební místa vyhodnotil jako nevhodná již před zařazením stěžovatele mimo výkon služby, bylo nadbytečné, aby tato místa posléze posuzoval znovu. To platí zejména za situace, kdy stěžovatel v rozhodném šestiměsíčním období ohledně těchto míst služební orgán již nijak kontaktoval. Služební orgán také oslovil dostatečný a relevantní okruh státních tajemníků a úřadů, aby zjistil, zda neexistuje vhodné služební místo pro stěžovatele. Nebylo také třeba, aby služební orgán požadoval průběžné informování od oslovených státních tajemníků a úřadů o volných místech, neboť před vyhlášením výběrových řízení na taková místa by stejně musely příslušné služební orgány nahlédnout do evidence státních zaměstnanců zařazených mimo výkon služby a zjišťovat, zda pro některého z nich (tedy i pro stěžovatele) není vybrané služební místo vhodné. Dotazy, které služební orgán v tomto směru vznášel, byly vhodně formulované.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[15] Kasační stížnost *je* důvodná.

[16] Úvodem Nejvyšší správní soud poznamenává, že předmětem nynějšího řízení je posouzení toliko toho, zda bylo zákonné rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 2. 2019, č. j. MV 249 2/OSK 2019, jímž žalovaný zamítl stěžovatelovo odvolání a potvrdil rozhodnutí služebního orgánu č. j. MF-24086/2018/3002-6 o ukončení stěžovatelova služebního poměru, resp. posouzení toho, jak se městský soud vypořádal s žalobou směřující proti rozhodnutí žalovaného. Předmětem řízení pak nejsou rozhodnutí, úkony a řízení týkající se změny či úpravy systemizace služebních a pracovních míst na rok 2018, odvolání stěžovatele z místa představeného či zařazení stěžovatele mimo výkon služby z organizačních důvodů.

Tyto otázky byly či mohly být předmětem samostatných soudních řízení a není již namístě, aby se jimi Nejvyšší správní soud zabýval nyní. To plyne také z toho, že některé z nich jsou již pravomocně rozhodnuty.

[17] Zde Nejvyšší správní soud odkazuje na svůj rozsudek ze dne 17. 10. 2019, č. j. 2 Ads 261/2018-54, ve věci žaloby proti usnesení vlády ze dne 22. 12. 2017, č. 895, o úpravě systemizace služebních a pracovních míst s účinností od 1. ledna 2018 (v důsledku tohoto usnesení došlo ke zrušení pracovního místa na které byl stěžovatel jmenován – služební místo představeného, náměstka pro řízení sekce 03). Dále je třeba zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2025, č. j. 6 Ads 166/2024-45. V tomto případě šlo o rozhodnutí o odvolání ze služebního místa představeného (pravomocně rozhodnutím žalovaného ze dne 7. 3. 2018, č. j. MV-16375-2/OSK-2018), a to v důsledku již připomínaného zrušení jím zastávaného místa na základě úpravy systemizace schválené usnesením vlády ze dne 22. 12. 2017, č. 895. Ani v této linii stěžovatel před správními soudy neuspěl.

[18] Podobně jako městský soud považuje Nejvyšší správní soud za podstatné, že rozhodnutím služebního orgánu č. j. MF-24086/2018/3002-6 a žalovaného ze dne 5. 2. 2019, č. j. MV 249 2/OSK 2019 (viz body [1] a [2] výše), předcházelo rozhodnutí o zařazení stěžovatele mimo výkon služby z organizačních důvodů ode dne 1. 4. 2018 – rozhodnutí služebního orgánu ze dne 28. 3. 2018, č. j. MF-35221/2017/3002-36 (stěžovateli bylo doručeno dne 4. 4. 2018). Proti tomuto rozhodnutí stěžovatel nepodal odvolání a z logiky věci se tak proti němu nebránil (nemohl bránit) ani před správními soudy.

[19] Jak konstatoval i městský soud, v době mezi odvoláním stěžovatele z místa představeného dne 31. 12. 2017 a zařazením mimo výkon služby ke dni 1. 4. 2018, byla stěžovateli nabídnuta neobsazená služební místa na Ministerstvu financí. Stěžovatel však s převedením na některé z těchto míst nesouhlasil. S ohledem na další okolnosti věci souhlasí Nejvyšší správní soud s městským soudem, že nemůže být úspěšná stěžovatelova argumentace opírající se o a) odkazy na volná místa, která na Ministerstvu financí existovala ve zmíněném období (31. 12. 2017 až 1. 4. 2018), a jejichž nabídku stěžovatel neakceptoval; b) služební místa, na která se v tomto období služební orgán dotazoval u jiných správních úřadů; c) místo náměstka sekce 05, o které stěžovatel v daném období projevil zájem. Ve vztahu k volným místům uvedeným pod bodem a) Nejvyšší správní soud znovu uvádí, že je stěžovatel odmítl. V případě míst pod bodem b) je třeba uvést, že se žádná taková vhodná místa dle sdělení z ostatních služebních úřadů neukázala být volná, resp. že dle jejich sdělení nebyla pro stěžovatele vhodná. Ohledně služebního místa uvedeného pod bodem c) sdělil služební orgán dopisem ze dne 19. 3. 2018 stěžovateli, proč toto místo pro něj není vhodné. Společné všem těmto služebním místům pak je to, že posouzení jejich vhodnosti (či služebním orgánem uváděné nevhodnosti pro stěžovatele) bylo konzumováno rozhodnutím služebního orgánu ze dne 28. 3. 2018, č. j. MF-35221/2017/3002-36, o zařazení stěžovatele mimo výkon služby. Jak již bylo řečeno, proti tomuto rozhodnutí se stěžovatel nijak nebránil, ačkoli tímto rozhodnutím bylo (pravomocně) posouzeno, zda byly splněny podmínky pro zařazení stěžovatele mimo výkon služby, což dle zákona předpokládá, že žádné vhodné služební místo nebylo volné. Zde Nejvyšší správní soud odkazuje na § 62 odst. 1 zákona o státní službě, dle kterého *nemůže-li být státní zaměstnanec v případech uvedených v § 61 odst. 1 písm. b) až g) nebo § 61 odst. 2 písm. a) převeden na jiné služební místo,*

pokračování

protože žádné vhodné není volné, nebo nemůže-li být v případech uvedených v § 70 odst. 3 zařazen na volné služební místo, zařadí se mimo výkon služby, nejdéle však na 6 měsíců. (Blíže ke skutkovým okolnostem a k nim vyplývajícím právním závěrům městského soudu viz body 41 až 45 napadeného rozsudku).

[20] Nejvyšší správní soud si je vědom stěžovatelovy argumentace, dle které bylo třeba se zabývat tím, zda služební místa volná v období 31. 12. 2017 až 1. 4. 2018 existovala také v šestiměsíčním období, kdy byl zařazen mimo výkon služby. Tuto stěžovatelovu argumentaci, podrobněji přiblíženou v bodě [11] výše, ve zkratce vystihuje námitka, že *„vhodné volné služební místo se nestává irrelevantním v rozhodném šestiměsíčním období jen proto, že bylo volné již před začátkem tohoto šestiměsíčního období“*.

[21] Stěžovatelovým námitkám zmíněným v bodě [20] lze přiznat jistou racionalitu. Zákon o státní službě skutečně nikde výslovně neuvádí, že při rozhodování o skončení služebního poměru dle § 72 odst. 1 písm. d), dle kterého *služební orgán rozhodne o skončení služebního poměru, uplynula-li marně doba, po kterou byl státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů*, by se služební orgán měl „vracet“ ke splnění podmínek pro rozhodnutí dle § 62 odst. 1 zákona o státní službě, a v tomto smyslu znovu přehodnocovat, zda tu byly vůbec dány podmínky pro zařazení státního zaměstnance mimo výkon služby. V tomto případě by to znamenalo nové hodnocení toho, zda služební místa volná v období od 31. 12. 2017 do 1. 4. 2018 byla volná ještě v následném šestiměsíčním období, kdy byl stěžovatel zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů, resp. až do doby pravomocného skončení řízení o skončení služebního poměru.

[22] Na druhou stranu je však třeba vzít v potaz systémový argument, který ve svém rozsudku naznačil městský soud. Jde o to, že proces směřující k ukončení služebního poměru podle § 72 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru představuje logicky navazující kaskádu postupů a rozhodnutí. Ve stěžovatelově případě stálo na počátku usnesení vlády ze dne 22. 12. 2017, č. 895, v jehož důsledku došlo ke zrušení pracovního místa, na které byl stěžovatel jmenován. Následovalo rozhodnutí o odvolání ze služebního místa představeného – pravomocně rozhodnutím žalovaného ze dne 7. 3. 2018, č. j. MV-16375-2/OSK-2018; proti tomuto rozhodnutí se stěžovatel bránil žalobou, se kterou však neuspěl (viz rozsudek NSS č. j. 6 Ads 166/2024-45). Následovalo rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby č. j. MF-35221/2017/3002-36, proti kterému se stěžovatel nijak nebránil. Důsledkem toho bylo také stanovení měsíčního platu podle § 62 odst. 2 zákona o státní službě. Dle tohoto ustanovení *ode dne zařazení mimo výkon služby podle odstavce 1 činí plat státního zaměstnance 80 % měsíčního platu*. V rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby služební orgán posoudil jak otázku existence vhodného neobsazeného služebního místa, tak stanovil stěžovateli plat.

[23] Stěžovatel tak od 1. 4. 2018 nevykonával službu, ale zároveň pobíral (snížený) měsíční plat. Je z pohledu systematiky dané právní úpravy nelogické, aby státní zaměstnanec na jednu stranu pasivně strpěl, že je zařazen mimo výkon služby (proti tomuto rozhodnutí se nijak nebránil), nevyjádřil žádný nesouhlas s tím, jak služební orgán posoudil podmínky pro zařazení mimo výkon služby, a zároveň pobíral plat, a na druhou stranu později, v době, kdy je rozhodováno o ukončení jeho služebního poměru, požadoval ve své podstatě přehodnocení podmínek pro zařazení mimo výkon služby. Takový přístup nebere ohled mj.

na hledisko hospodárného nakládání s veřejnými prostředky v podobě platu státního zaměstnance, jakož i na logickou posloupnost jednotlivých rozhodnutí, která eventuálně směřují ke skončení služebního poměru.

[24] Nejvyšší správní soud tak souhlasí s městským soudem, že pokud stěžovatel nepovažoval za splněné podmínky pro jeho zařazení mimo výkon služby (např. pro to, že by jeho zařazení na místo náměstka pro řízení sekce 05 – služební orgán stěžovateli sdělil, že místo není vhodné, neboť jde o místo se jmenováním toliko na dobu určitou – bylo „lepší než nic“), měl proti příslušnému rozhodnutí služebního orgánu včas brojit. Nelze tak považovat za pochybení, pokud stěžovateli nebylo znovu nabídnuto služební místo, které již jednou odmítl (a nadto o něj sám znovu neprojevil zájem), či se nevracel k opětovnému hodnocení vhodnosti služebního místa, o které sice stěžovatel zájem projevil, avšak přinejmenším implicitně akceptoval závěr služebního orgánu o jeho nevhodnosti tím, že nepodal příslušný opravný prostředek (zde odvolání proti rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby a poté případně správní žalobu).

[25] Souhrnně pak Nejvyšší správní soud k výše uvedeným námitkám odkazuje na svůj rozsudek ze dne 24. 10. 2023, č. j. 4 Ads 257/2021-57, dle jehož bodu 33 *„považuje kasační soud za irrelevantní námitky týkající postupu prvostupňového služebního orgánu při rozhodování o odvolání ze služebního místa představeného v souvislosti s tím, že již tou dobou bylo k dispozici jiné vhodné služební místo [...]. V souladu s městským soudem totiž poukazuje na to, že proti rozhodnutí o odvolání ze služebního místa představeného, pakliže již s ním spojovala stěžovatelka povinnost prvostupňového služebního orgánu převést ji na jiné služební místo, se mohla bránit, avšak neučinila tak – nepodala odvolání a logicky ani správní žalobu. Nynější předmět řízení, jak již kasační soud uváděl, je jiný“*.

[26] Stěžovatel dále namítal, že služební orgán zjišťoval vhodná volná místa nedostatečně, že prověřování existence volných míst bylo formální, selektivní a neúplné. Stěžovatel upozorňuje mj. na to, že správní spis neobsahuje žádné informace o volných místech přímo v Ministerstvu financí, a to za celé šestiměsíční období, po které byl zařazen mimo výkon služby.

[27] V tomto směru Nejvyšší správní soud konstatuje, že se městský soud zabýval otázkou existence vhodných volných služebních míst mimo Ministerstvo financí v bodech 57 až 64 svého rozsudku. V napadeném rozsudku však chybí jakákoli úvaha týkající se žalobcovy argumentace, podle které žalovaný (resp. služební orgán) rozhodl za situace, kdy správní spis neobsahuje relevantní informace o volných místech přímo v Ministerstvu financí v průběhu šestiměsíční doby, kdy byl stěžovatel zařazen mimo výkon služby; zároveň podle této argumentace není zřejmé, zda a jak tato volná místa služební orgán zjišťoval a jaká byla volná místa na Ministerstvu financí v době rozhodování služebního orgánu o skončení služebního poměru stěžovatele. Stěžovatel v této souvislosti dovozuje porušení čl. 54 metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 1/2016, kterým se stanoví podrobnosti ke změnám služebního poměru.

[28] Tím ovšem zatížil městský soud svůj rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Dle konstantní judikatury se přitom za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje především takové rozhodnutí, v němž

pokračování

nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (viz například rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS). To platí, byť není povinností soudu není výslovně reagovat na každé žalobní tvrzení, postaví-li soud své závěry na ucelené argumentaci, která věcně pokryje všechny argumentační pozice žaloby (k tomu srov. např. rozsudky NSS ze dne 23. 12. 2015, č. j. 2 As 44/2013-125, a ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19).

[29] Skutečnosti uvedené v bodě [28] ve spojení s bodem [27] jsou důvodem pro zrušení rozsudku městského soudu. Městský soud se totiž nijak, jak již bylo řečeno, nezabýval námitkami týkajícími se existence volných služebních míst na Ministerstvu financí za šestiměsíční období, kdy byl stěžovatel zařazen mimo výkon služby. Tyto námitky nejsou vypořádány ani implicitně.

[30] Zároveň však Nejvyšší správní soud upozorňuje v souvislosti se zásadou koncentrace řízení vyplývající z § 71 odst. 2 věty druhé a třetí s. ř. s., že žalobce může kdykoli za řízení žalobní body omezit. Rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby. Nabízí se přitom otázka, zda v tomto směru stěžovatel v řízení před městským soudem včas uplatnil zmiňované námitky (ve smyslu žalobních bodů) týkající se existence volných služebních míst, a to zejména těch, které měly být k dispozici přímo na Ministerstvu financí. Je totiž zřejmé, že takové námitky stěžovatel uváděl především při ústním jednání soudu dne 27. 6. 2024, zatímco žaloba se držela v rovině obecného upozorňování na nedostatečnou vypovídací hodnotu správního spisu, přičemž konkrétnější zmínky obsahuje jen ohledně míst existujících před 1. 4. 2018 (ta nejsou v dané věci, jak již bylo vysvětleno, relevantní) a ve zbytku uvádí toliko to, že „v minulosti, nejen až v odvolání, zmiňoval žalobce v komunikaci se služebním orgánem vícero vhodných míst, některá konkrétněji, některá v obecnější rovině, jak plyne ze správního spisu“.

[31] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již konstatoval, že z nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, vyplývá, že soudy jsou povinny svá rozhodnutí řádně odůvodnit a jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 Afs 166/2018-65, bod 12). Z daného nálezu tedy plyne, že ke včasnosti uplatněné, avšak opominuté, námitky (žalobního bodu) se musí vyjádřit již městský (krajský) soud a Nejvyšší správní soud nemůže tuto vadu zhojit. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud odkazuje na nálezu Ústavního soudu ze dne 31. 7. 2017, sp. zn. III. ÚS 1167/17, podle jehož bodů 26 a 27 „Ústavní soud nepřehlédl, že stěžovatelka svůj argument krajskému soudu přednesla v podání, jež bylo označeno jako doplnění žaloby. Ze spisového materiálu, který měl Ústavní soud k dispozici, nebylo možno posoudit, zda v době, kdy stěžovatelka toto podání činila, ještě běžela lhůta k podání správní žaloby. Nové žalobní body přitom lze činit pouze do uplynutí lhůty k podání žaloby (§ 71 odst. 2

soudního řádu správního). Ani v případě, že by stěžovatelka doplnila žalobu po uplynutí lhůty k podání žaloby, ovšem nelze připustit, aby se soud s takto uplatněnou argumentací nijak nevypořádal. Předně bylo jeho povinností zabývat se tím, zda jde o nový žalobní bod, či o rozšíření některého z včas uplatněných žalobních bodů. I v případě, že by krajský soud shledal, že šlo o nový žalobní bod uplatněný v rozporu se zákonem až po uplynutí lhůty k podání žaloby, bylo jeho povinností toto zjištění uvést v odůvodnění rozsudku [viz k tomu nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008 sp. zn. I. ÚS 1534/08 (N 225/51 SbNU 807)], což se však nestalo.[...] Podle právě uvedeného nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1534/08 nemůže být postup krajského soudu, který nijak nereaguje na žalobcovu námitku, zhojen tím, že Nejvyšší správní soud v odůvodnění rozhodnutí o kasační stížnosti dodatečně stěžovateli předestře svůj právní názor, z jakého důvodu nebylo soudem prvního stupně k jeho žalobní námitce přihlíženo (bod 14 nálezu)“. Podle Nejvyššího správního soudu zde přitom nejsou takové okolnosti, které by umožnily se od citovaných závěrů odchýlit (k tomu srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 8. 2022, sp. zn. II. ÚS 1123/22, bod 12).

IV. Závěr a náklady řízení

[32] Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že stěžovatelova kasační stížnost byla důvodná, proto zrušil rozsudek městského soudu (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.) pro jeho částečnou nepřezkoumatelnost (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.) a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení se tak městský soud vypořádá s námitkami, které se týkaly existence vhodných služebních míst v šestiměsíčním období, po které byl stěžovatel zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů (až do doby pravomocného skončení řízení o skončení služebního poměru). Bude zabývat také tím, zda tyto námitky byly uplatněny včas ve smyslu § 71 odst. 2 s. ř. s. To se týká zejména námitek ohledně existence služebních míst přímo na Ministerstvu financí, avšak i námitek, které jsou s nimi alespoň dílčím způsobem spojeny, týkajícími se existence služebních míst u jiných správních úřadů, s nimiž se městský soud jinak v odůvodnění svého rozsudku vypořádával. Konstatovaný důvod pro zrušení rozsudku městského soudu se však netýká služebních míst, která existovala do 1. 4. 2018; v tomto ohledu jsou závěry městského soudu přezkoumatelné a správné.

[33] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že kasační stížnost byla důvodná, proto zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Městský soud v novém rozhodnutí rovněž rozhodne i o náhradě nákladů nynějšího kasačního řízení (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 14. listopadu 2025

David Hipšr
předseda senátu