



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **P., Ě.**, proti žalovanému: **ústřední ředitel České správy sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 11. 2016, čj. 13/42013/000/6.6.2016/135-odvolání, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2019, čj. 6 Ad 4/2017-44,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 88 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] V této věci soud řeší případ žalobce, který přešel do služebního poměru z pracovního poměru. Rozsudek odpovídá na otázku, zda je možné, aby služební orgán, který žalobci po vstupu do služebního poměru nově stanovil platový stupeň, nadále přihlížel k dříve odečtené praxi.

I. Vymezení věci

[2] Žalobce pracoval od 25. 8. 2014 do 14. 10. 2015 v pracovním poměru u Pražské správy sociálního zabezpečení; naposledy tu byl zařazen v 11. platové třídě. Protože nesplňoval vzdělání potřebné pro jeho pracovní místo, byla mu odečítána doba započitatelné praxe, podle níž se určuje platový stupeň [§ 4 odst. 7 písm. d) nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě]. Celkem mu tak byla odečtena praxe v trvání celého pracovního poměru, tj. 416 dnů.

[3] Dne 1. 1. 2015 nabyl účinnosti zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, v jehož důsledku se i Pražská správa sociálního zabezpečení stala služebním úřadem. Žalobce proto požádal o přijetí do služebního poměru (podle přechodných ustanovení § 190 a § 191 zákona o státní službě). Žádosti bylo vyhověno a žalobce byl přijat do služebního poměru ke dni 15. 10. 2015 na služební místo *konzultant sociálního pojištění*. Ani k okamžiku vzniku služebního poměru nesplňoval žalobce potřebné vzdělání, a tak se u něj uplatnila výjimka podle § 201 odst. 1 zákona o státní službě. Služební orgán mu však při vzniku služebního poměru nezapočetl dosavadní dosaženou praxi a zařadil žalobce do 1. platového stupně, jako kdyby žalobce žádnou započitatelnou praxi neměl.

[4] Žalobce se proti tomu bránil u Městského soudu v Praze. Ten jeho žalobě vyhověl a zrušil rozhodnutí, jímž byl žalobci stanoven plat. Soud dal žalobci za pravdu v tom, že důsledkem výjimky podle § 201 zákona o státní službě je fikce, podle níž žalobce splňuje stanovené vzdělání. Měla by mu být proto započtena praxe v trvání 311 dnů: právě po tuto dobu vykonával žalobce na svém původním pracovním místě činnosti obdobné těm, které nyní vykonává na služebním místě (*trvání této doby plyne z rozhodnutí o přijetí do služebního poměru*). Nová prováděcí úprava (nařízení vlády č. 304/2014 Sb., o platových poměrech státních zaměstnanců) nepamatuje na nové zaměstnance, kteří nesplňují požadované vzdělání, a tedy ani na odpočet praxe nově započatý po vzniku služebního poměru. Není proto možné ani vnášet do nového *služebního* poměru dosavadní odpočet praxe uplatňovaný během dřívějšího *pracovního* poměru.

II. Kasační řízení

II.A Žalovaný

[5] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Poukázal na pravidlo neměnnosti platového stupně upravené v § 198 odst. 1 zákona o státní službě, které se uplatní i v případech, na něž dopadá § 201 zákona. Jelikož se podle tohoto pravidla nemění žalobcovo zařazení do platového stupně, nemění se ani započtený počet let praxe, který byl v žalobcově případě dotčen odpočtem podle § 4 odst. 7 písm. d) nařízení č. 564/2006 Sb. Praxi v plném rozsahu tak lze žalobci přičítat právě až od vzniku služebního poměru. To ostatně plyne i ze stanoviska sekce Ministerstva vnitra pro státní službu k výkladu § 198 zákona o státní službě¹, které stěžovatel pokládá za vhodné následovat. Stěžovatel zdůraznil, že § 198 odst. 1 nemá primárně chránit státní zaměstnance před snížením platového stupně: stanoví se tu postup, podle kterého nelze započítat ani více než podle dosavadních předpisů, protože k tomu není důvod.

[6] Městský soud podle stěžovatele dostatečně neuvážil, že přechodným ustanovením je nejen § 198 odst. 1 zákona o státní službě, ale i jeho § 201. Fikce splnění vzdělání se uplatní právě jen pro služební místo, které svou náplní odpovídá činností dosud vykonávaným v pracovním poměru. Požadavek absolutní rovnosti ve vztahu k ostatním státním zaměstnancům, kteří přešli do služebního poměru podle obecných ustanovení, proto není správný. „Vstupní“ odpočet praxe u zaměstnanců, kteří nesplňují stanovené vzdělání, nelze chápat jako jejich postih: naopak se jím částečně vyrovnávají podmínky pro odměňování vůči těm zaměstnancům, kteří potřebného vzdělání dosáhli řádným studiem

¹ <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/stanovisko-k-aplikaci-198-zakona-c-234-2014-sb-o-statni-sluzbe.aspx>

pokračování

(aniž u toho pracovali a vydělávali si). Řešení zaujaté městským soudem by znamenalo, že státní zaměstnanci, kteří vstoupili do státní služby podle § 201 zákona o státní službě, by byli v porovnání s ostatními státními zaměstnanci fakticky nejlépe odměňováni, jakkoli by neměli potřebné vzdělání. Stěžovatel dodal, že možnost odečítat (a případně zpětně přičítat) praxi byla do nařízení č. 304/2014 Sb. později výslovně doplněna (nařízením č. 36/2019 Sb. v návaznosti na novelizaci zákona o státní službě zákonem č. 35/2019 Sb., obojí s účinností k 1. 3. 2019). Zaměstnanci v žalobcově postavení by tak byli zvýhodněni i oproti těm zaměstnancům, na něž by dopadla tato pozdější novelizovaná úprava.

II.B Žalobce

[7] Žalobce ve svém vyjádření podpořil závěry městského soudu. Není podle něj možné, aby na zaměstnance i po vstupu do služebního poměru dopadala úprava někdejšího nařízení č. 564/2006 Sb. Služební úřad spatřoval v nařízení č. 304/2014 Sb. tzv. mezeru v zákoně a rozhodl se ji vyplnit za použití analogie, ta je ale v neprospěch žalobce nepřipustná. Účelem § 198 zákona o státní službě je podle žalobce ochrana dosavadních zaměstnanců, kterým by měl být stanoven plat *minimálně* podle dosavadního platového výměru; nelze jím zdůvodňovat odečítání praxe získané před vznikem služebního poměru. Naopak podle § 198 odst. 1 se neměnnost zařazení do platového stupně neuplatní, pokud zaměstnanec ke dni vzniku služebního poměru splnil podmínky pro postup do vyššího platového stupně. To byl i žalobcův případ, proto mu služební úřad měl dosud získanou praxi započíst.

[8] Stěžovatel přehlíží, že žalobce byl do služebního poměru přijat na základě výjimky podle § 201 odst. 1 zákona o státní službě, neboť se při své práci dlouhodobě osvědčil. Tím se popírá předpoklad, z něž vycházelo nařízení č. 564/2006 Sb., totiž že zaměstnanci s potřebným vzděláním a zaměstnanci bez něj, kteří byli zařazeni do stejné platové třídy, nevykonávají práci stejné hodnoty. Stěžovatel rovněž nijak nevyložil fikci nastolenou ustanovením § 201 odst. 2 zákona, podle něž se i dosavadní zaměstnanec, který formálně nesplňuje předpoklad vzdělání, považuje za státního zaměstnance, který tento předpoklad splňuje.

[9] Pokračuje-li služební úřad i nadále v odečítání praxe získané během pracovního poměru, zakládá tím nerovnost mezi jednotlivými skupinami zaměstnanců. To by mohlo působit i diskriminaci kvůli věku (u zaměstnanců, kteří pro úřad pracovali třeba až pět let a jimž by pak mohlo být odečteno právě až pět let praxe). I po novelizaci provedené zákonem č. 35/2019 Sb. je možné praxi odečítat jen u zaměstnanců v pracovním poměru nebo v případech tzv. povýšení ve služebním poměru.

III. Právní hodnocení

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Mezi stranami je spor o výklad § 198 odst. 1 a § 201 zákona o státní službě. Obecněji se spor týká institutu odpočítání započitatelné praxe, s níž pracovalo dřívější nařízení č. 564/2006 Sb., ale nové nařízení č. 304/2014 Sb. už jej neupravuje (alespoň

v rozhodné době, kdy žalobce vstoupil do služebního poměru a kdy mu byl nově stanoven plat). NSS v tomto sporu dává za pravdu žalobci, a tedy výkladu provedenému městským soudem.

III.A Stará a nová právní úprava

[12] Podle přechodného ustanovení § 198 odst. 1 zákona o státní službě se dosavadnímu zaměstnanci ke dni vzniku jeho služebního poměru stanoví osobní příplatek a příplatek za vedení v dosavadní výši; *zařazení do platové třídy a platového stupně se nemění, nejde-li o případy, kdy ke dni vzniku služebního poměru dosavadní zaměstnanec splnil podmínky pro postup do vyššího platového stupně.*

[13] Podle přechodného ustanovení § 201 zákona o státní službě lze přijmout do služebního poměru dosavadního zaměstnance, *který se při výkonu práce v pracovním poměru dlouhodobě osvědčil, přestože nesplňoval pro požadované činnosti předpoklad vzdělání podle právního předpisu o platových poměrech zaměstnanců orgánů státní správy.* Takový zaměstnanec bude zařazen nebo jmenován na *služební místo, na kterém bude vykonávat službu obdobného obsahu, jaký měl jeho druh práce v pracovním poměru, i v případě, že pro toto služební místo nesplňuje stanovené vzdělání* (odst. 1). Po dobu výkonu služby na služebním místě uvedeném v odstavci 1 se státní zaměstnanec *považuje za státního zaměstnance, který stanovené vzdělání splňuje* (odst. 2).

[14] Jak je zřejmé, obě ustanovení jsou přechodná. Tato jejich povaha ale není pro jejich výklad podstatná, resp. samotná jejich povaha nepředurčuje, jak mají být vykládána (zda restriktivně, nebo jinak). Nelze proto souhlasit se stěžovatelovým tvrzením, podle něž městský sice zdůraznil přechodnou povahu § 198, ale prý přehlédl, že i § 201 je ustanovením přechodným. Městský soud si naopak byl vědom povahy obou ustanovení: vycházel z toho, že obě tato ustanovení upravují specifickou situaci žalobce, který z pracovního poměru přešel do služebního poměru (na služební místo se stejnou náplní), a přitom ani při vstupu do služby nesplňoval požadavek potřebného vzdělání. Výklad městského soudu se neodvíjel od toho, zda jsou citovaná ustanovení přechodná, či nikoli. Městský soud spíše hleděl k účelu nové úpravy zákona o státní službě; k celkové koncepci vstupu do státní služby a odměňování státních zaměstnanců, která se projevila i v novém nařízení č. 304/2014 Sb.; a také k míře, v jaké se zákonodárci podařilo (či nepodařilo) výslovně a jednoznačně upravit platové důsledky dřívějšího odpočítání praxe u státních zaměstnanců žalobcova typu.

[15] Kromě citovaných ustanovení zákona o státní službě jsou pro spor důležitá i obě již zmíněná nařízení vlády, která upravila platové poměry státních zaměstnanců (*dříve zaměstnanců ve veřejných službách a správě*).

[16] Nařízení č. 564/2006 Sb. stanovilo v § 4 odst. 2, že při zařazování do platového stupně započte zaměstnavatel zaměstnanci dobu praxe v oboru požadované práce. Podle § 4 odst. 7 se však takto započtená doba současně odečítá, pokud zaměstnanec dosáhl nižšího vzdělání, než které bylo pro dané místo stanoveno v § 2 nařízení. Žalobce dosáhl pouze středního vzdělání s maturitní zkouškou, ačkoli v jedenácté platové třídě se požadovalo

pokračování

vysokoškolské vzdělání v magisterském nebo bakalářském studijním programu; proto se mu mělo odečíst pět let praxe v oboru [§ 4 odst. 7 písm. d) nařízení].

[17] Naopak nařízení č. 304/2014 Sb., které nahradilo nařízení č. 564/2006 Sb. a které nabylo účinnosti současně se zákonem o státní službě, ve svém původním znění vůbec neupravovalo odečítání praxe v oboru. Jak správně podotkl městský soud, projevil se zde úmysl zákonodárce, aby vstup do státní správy byl napříště přísněji regulován a na služební místa spjatá s určitou platovou třídou byli zařazováni jen ti zaměstnanci, kteří už při vstupu do služebního poměru dosáhli vzdělání požadovaného pro tuto platovou třídu. Na nové platové zařazení všech dosavadních zaměstnanců pamatovalo přechodné ustanovení § 198 zákona o státní službě (*nejen výše citovaný odstavec 1, ale i odstavce další, které usilují o to, aby zaměstnancům i po přechodu do služebního poměru zůstal alespoň zachován dosavadní plat*). Další přechodné ustanovení § 201 téhož zákona pak stanovilo výjimku z předpokladu vzdělání pro ty zaměstnance, kteří chtěli zůstat na svém místě a přejít do služebního poměru, ale dosud nesplnili požadavek vzdělání potřebný pro dané služební místo a danou platovou třídu.

[18] Není sporu o to, že žalobci taková výjimka udělena byla, neboť se podle vedoucího služebního úřadu při výkonu práce dlouhodobě osvědčil. Stejně tak je nepochybné, že v důsledku fikce stanovené v § 201 odst. 2 zákona o státní službě už žalobci nemohla být po vstupu do služebního poměru odečítána praxe nabývaná od tohoto okamžiku (za předpokladu, že žalobce setrvá na stejném služebním místě), ačkoli žalobce ani nadále nesplňoval požadavek vysokoškolského vzdělání. Je však třeba vyložit důsledky této fikce pro platové zařazení žalobce po vzniku služebního poměru.

III.B Co chtěl zákonodárce říci

[19] NSS stěžovateli nevytýká, že se ve svém rozhodnutí přiklonil k (nedatovanému) stanovisku sekce Ministerstva vnitra pro státní službu, které doporučilo svůj výklad § 198 zákona o státní službě. Takový postup je racionální a i soud pokládá za žádoucí, aby úřady v různých oborech státní služby přistupovaly pokud možno jednotně k výkladu zákona, který dopadá na státní službu jako celek. Současně to ale neznamená, že by takový výklad nemohl být překonán judikaturou; tím spíše, že zmíněné stanovisko (což plyne z jeho povahy) neobsahuje žádné úvahy ve prospěch přijatého závěru – pouze závěr sám.

[20] Samotný text vykládaných ustanovení nenabízí jednoznačné vodítko k výkladu a zdrženlivá je i doktrína. Komentář k zákonu (Pichrt, J. a kol.: *Zákon o státní službě. Komentář*. Wolters Kluwer, Praha 2015; komentář k § 201) naznačuje dva možné výklady. Udělení výjimky zaměstnanci, který se dlouhodobě osvědčil, se podle prvního z nich může projevit v aplikaci § 198 odst. 1 zákona o státní službě. Stane se tak tehdy, pokud v aplikační praxi převáží názor, že odpočet praxe by se musel provést nově (je to originální rozhodnutí o platu vydávané nově služebním orgánem). Jelikož zákon o státní službě již tento institut nezná (*do roku 2019 neznal*), měl by být platový stupeň zaměstnance upraven tak, že se předchozí odpočet praxe anuluje. Komentář k tomu ovšem dodává, že převážil výklad druhý, neboli „*aplikační praxe šla jinou cestou*“ a dosavadní odečtenou praxi zachovala.

[21] O této „jiné cestě“ svědčí i novější (nedatované) společné stanovisko Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva vnitra k aplikaci postupu při odpočtu doby započitatelné praxe státních zaměstnanců a zaměstnanců na služebních místech². Zde se opět jen stručně konstatuje, že u (vedoucích) zaměstnanců, kteří se dlouhodobě osvědčili, ale neplnili vzdělání požadované na jejich služebním místě, *„byl odpočet praxe přenesen na základě § 198 odst. 1 zákona o státní službě“*. O něco dále stanovisko vysvětluje (na konkrétním příkladu zaměstnance s bakalářským vzděláním ve 12. platové třídě v době před novelizací z roku 2019) totéž: dosavadnímu zaměstnanci, který přešel do služebního poměru ze zaměstnaneckého poměru a nesplňuje podmínku vzdělání, zůstává odpočet praxe zachován. Na služebním místě zařazeném ve 12. platové třídě (by) totiž nemohl vykonávat státní službu žádný *nový* státní zaměstnanec s pouhým bakalářským vzděláním, a zaměstnanec z příkladu tak nemohl být dotčen nerovným přístupem k odměňování (*nikdo jiný s ním nebyl ve srovnatelné situaci, zachování odpočtu tak nic nebránilo*). Konečně stanovisko popisuje i úpravu účinnou od 1. 3. 2019. V ní se výslovně stanoví, jak se odpočítává praxe u některých skupin zaměstnanců nesplňujících požadované vzdělání. Cílem této nové úpravy bylo podle stanoviska zajistit, aby tito „nedostatečně vzdělaní“ zaměstnanci *„nebyli zvýhodněni oproti zaměstnancům, kteří studiem potřebné vzdělání získali“*.

III.C Co zákonodárce řekl

[22] Jak už NSS naznačil, proti samotnému výsledku, o nějž služební orgány usilovaly, a proti motivaci, již byly jejich úvahy vedeny, nelze nic namítat. To, že zákon umožnil vstup do služebního poměru i zaměstnancům, kteří v rozhodnou dobu nebyli dostatečně kvalifikováni, ještě nemuselo nutně znamenat, že se jejich handicap spočívající v dosud odečtené praxi na tomto novém startu smaže. Podstatné však je, zda zákon o státní službě a nařízení o platových poměrech státních zaměstnanců na tuto otázku dostatečně myslely a zda na ni jejich text poskytuje jednoznačnou odpověď mířící k zachování handicapu. NSS má ve shodě s městským soudem za to, že nikoli.

[23] Výše citovaný komentář právem kritizuje ustanovení § 201 odst. 2 zákona o státní službě (fikci splněního vzdělání), které svou lakonickou formulací může vytvářet nejistotu v tom, kam až sahají důsledky fikce. Podle služebních orgánů fikce znamená jen tolik, že nadále nelze zaměstnanci odečítat praxi nabývanou *po* vstupu do služebního poměru. Takový výklad je však neuspokojivý, protože odečítat novou praxi by tak jako tak nebylo podle čeho, i kdyby ustanovení § 201 odst. 2 neexistovalo. Nařízení č. 564/2006 Sb. totiž přestalo být pro zaměstnance ve služebním poměru použitelné, neboť na jejich platové poměry se nově použilo nařízení č. 304/2014 Sb., které o odečítání praxe v rozhodné době nic nestanovilo.

[24] Chybí-li tu přesně formulované přechodné ustanovení, které by natrvalo vztáhlo dopady jinak již nepoužitelného nařízení č. 564/2006 Sb. na určitou skupinu státních zaměstnanců (přijatých do služebního poměru podle § 201 odst. 1 zákona o státní službě), není možné výkladem dotvářet právní úpravu v neprospěch státního zaměstnance. Krom

² <https://www.mvcr.cz/docDetail.aspx?docid=22210814&docType=ART>

pokračování

toho je i logické, aby se fikce § 201 odst. 2 promítla do celé dosavadní pracovní historie státního zaměstnance, jemuž je nově stanoven plat. Jinak by toto ustanovení postrádalo smysl, resp. jen by opakovalo zjevné – totiž že po vstupu do služebního poměru již žádnou praxi odečítat nelze, neboť na služebních místech (na rozdíl od dřívějších pracovních míst) jsou jen plnohodnotně kvalifikované osoby (ať již se kvalifikovaly svým formálním vzděláním, nebo svou faktickou dosavadní prací).

[25] Na žalobce je tak nutno pohlížet jako na státního zaměstnance, který splňuje stanovené vzdělání, a to i při zpětném pohledu, tedy již od okamžiku, kdy začal v pracovním poměru vykonávat činnosti obdobné těm, které nyní vykonává na služebním místě.

[26] Soud rozumí stěžovatelovým argumentům, které poukazují na to, že státní zaměstnanci v žalobcově postavení získávají tímto výkladem určitou výhodu. Je pravda, že žalobce okamžikem vstupu do služebního poměru rázem nabyl 311 dnů praxe, kterou by jinak mohl získat jen jako bakalář nebo jako magistr. To je však důsledkem ne zcela promyšlené právní úpravy, která ponechala některé otázky nevyřešené. (O tom svědčí rovněž navazující novelizace zákona o státní službě i nařízení o platových poměrech, které s cílem odstranit bílá místa těchto předpisů podrobně upravily jak odečítání, tak přičítání praxe.)

[27] Zároveň soud zdůrazňuje, že rovnost mezi různými skupinami zaměstnanců je v tomto sporu spíš druhotným argumentem. Při zavádění nového systému profesionální státní služby by tak jako tak nebylo možné dosáhnout úplné rovnosti: zvolené řešení zpravidla bude buď „zvýhodňovat“ dosavadní zaměstnance žalobcova typu, nebo je „znevýhodňovat“. Zákonodárce může zvolit jakoukoli z těchto cest, v nynější věci ale podle soudu neřekl v zákoně zřejmě vše, co říci chtěl (nebo co se stěžovatel domnívá, že zákonodárce říci chtěl).

[28] Ostatně je třeba závěrem zdůraznit, že žalobce se podle svého nadřízeného *dlouhodobě osvědčil*, a to i když pracoval u Pražské správy sociálního zabezpečení jen něco málo přes rok a pouze po část této doby vykonával činnosti obdobné činnostem vykonávaným na budoucím služebním místě. Bylo na nadřízeném, zda vyhoví žalobcově žádosti o přijetí do služebního poměru. Jistě nešlo o nic automatického – naopak přijetím do služebního poměru dal nadřízený najevo, že žalobce pro něj nejen je, ale i dosud byl plnohodnotným úředníkem, i když mu chybí formální vzdělání. I z tohoto důvodu je dobré při takto zásadní změně celého systému nepřeceňovat to hledisko rovnosti, které je založeno jen na formálních kritériích odměňování.

IV. Závěr

[29] Stěžovatelovy námitky nebyly důvodné, NSS proto jeho kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[30] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch; úspěšnému žalobci náleží náhrada hotových výdajů ve výši 88 Kč, které vynaložil na poštovné.

P o u ě n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. září 2020

Zdeněk Kühn
předseda senátu