



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **I. H.**, zast. Mgr. Ludmilou Hájkovou, advokátkou se sídlem nám. 5. května 2/12, Čelákovice, proti žalovanému: **náměstek ministra vnitra pro státní službu**, se sídlem Jindřišská 34, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 7. 2020, č. j. 8 Ad 14/2016 - 42,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 4. 2016, č. j. MV-28872-2/OSK-2016; tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatele a potvrdil rozhodnutí státního tajemníka v Ministerstvu vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 17. 12. 2015, č. j. MV-126491-4/SP-2015, kterým byla zamítnuta stěžovatelova žádost o přijetí do služebního poměru pro nesplnění zákonem stanoveného předpokladu – požadovaného vzdělání.

[2] Stěžovatel uzavřel dne 3. 7. 2014 pracovní smlouvu, podle které nastoupil dne 15. 7. 2014 do práce na pozici referenta společné státní správy a samosprávy odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra s místem výkonu v Praze. Pracovní smlouva byla uzavřena na dobu neurčitou, přičemž stěžovatel byl zařazen do 8. platové třídy ve smyslu § 2 odst. 1 nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech

zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění do 31. 8. 2016 (dále jen „nařízení vlády č. 564/2006 Sb.“). Od 1. 8. 2014 začal stěžovatel vykonávat podle dohody o změně sjednaných pracovních podmínek práci na pozici referenta bezpečnosti státu, neboť jiná zaměstnankyně Ministerstva vnitra na této pozici nastoupila na mateřskou a rodičovskou dovolenou. Stěžovatelův pracovní poměr se tak změnil na dobu určitou (po dobu mateřské a rodičovské dovolené, maximálně do 31. 7. 2017), přičemž nově byl zařazen do 12. platové třídy podle nařízení vlády č. 564/2006 Sb., přestože nesplňoval příslušné vzdělání vyžadované pro tuto třídu (v době rozhodování správního orgánu I. stupně bylo pro tuto třídu vyžadováno podle nařízení vlády č. 564/2006 Sb. vysokoškolské vzdělání v magisterském nebo bakalářském studijním programu, stěžovatelovo nejvyšší dosažené vzdělání bylo střední s maturitou), a to podle § 3 odst. 3 písm. a) tohoto nařízení, neboť zaměstnavatel (Ministerstvo vnitra) nemohl obsadit pracovní místo zaměstnancem s potřebným vzděláním. Ode dne 15. 6. 2015 byl stěžovatelův pracovní poměr změněn na dobu neurčitou.

[3] Dne 25. 8. 2015 požádal stěžovatel o přijetí do služebního poměru a zařazení na příslušné služební místo, a to podle § 193 odst. 1 nově přijatého zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění do 16. 6. 2016 (dále jen „zákon o státní službě“). K žádosti připojil lékařský posudek o své zdravotní způsobilosti, čestná prohlášení o svéprávnosti, bezúhonnosti a žádost o udělení výjimky z požadavku dosaženého vzdělání ve smyslu § 201 zákona o státní službě, kterou odůvodnil tím, že *„přistoupil k doplnění vysokoškolského vzdělání,“* neboť byl přijat ke studiu bezpečnostně právních studií na Fakultě bezpečnostně právní, Policejní akademie České republiky v Praze. Doložil také stanovisko ředitele odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (PhDr. Tomáše Haišmana), který jej *„doporučuje k udělení výjimky z předpokladu vzdělání podle § 201 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, neboť se při výkonu práce v pracovním poměru dlouhodobě osvědčil.“*

[4] Dne 7. 12. 2015 doplnil svou žádost stěžovatel podáním, ve kterém zopakoval, že nastoupil do 1. ročníku bakalářského studia s tím, že by po jeho ukončení rád pokračoval v navazujícím magisterském studiu. Uvedl také, že od 1. 9. 2006 do 16. 12. 2013 studoval obor právo a právní věda na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci, jež nedokončil, získal však znalosti napříč právními předpisy a odvětvími, které jsou mu nyní základem pro vykonávanou pracovní pozici.

[5] Správní orgán I. stupně jeho žádost o přijetí do služebního poměru zamítl. V odůvodnění svého rozhodnutí odkázal na příslušná ustanovení zákona o státní službě a uvedl, že stěžovatel je dosavadním zaměstnancem Ministerstva vnitra, který je ke dni 1. 7. 2015 v pracovním poměru na dobu neurčitou, proto dále posuzoval, zda stěžovatel splňuje podmínky pro přijetí do služebního poměru, ať již do služebního poměru na dobu neurčitou (§ 190 odst. 1 zákona o státní službě), či na dobu určitou (§ 191 odst. 1 téhož zákona). Správní orgán I. stupně však uvedl, že stěžovatel nesplňuje jeden z předpokladů k přijetí do služebního poměru, a to požadované vzdělání [§ 190 odst. 1 písm. a) ve spojení a § 25 odst. 1 písm. e) zákona o státní službě]. Zákon o státní službě totiž vyžaduje pro 12. platovou třídu, ve které je stěžovatel zařazen, vzdělání v magisterském studijním programu (viz příloha č. 1 k zákonu o státní službě). Dále se správní orgán I. stupně zabýval tím, zda bylo možné stěžovatele přijmout do služebního poměru za využití § 201 zákona o státní službě – toto ustanovení umožňuje přijmout do služebního poměru dosavadního

pokračování

zaměstnanec i tehdy, nesplňuje-li zákonem stanovený požadavek příslušného vzdělání, pokud se při výkonu práce v pracovním poměru dlouhodobě osvědčil.

[6] Termín „*dlouhodobě osvědčil*“ je dle správního orgánu I. stupně neurčitý právní pojem, při jehož výkladu je nutno vycházet jednak z povahy vykonávané činnosti a jednak z míry, v jaké dosavadní zaměstnanec nesplňuje podmínku požadovaného vzdělání. Zdůraznil, že služebnímu místu s označením odborný rada, na kterém stěžovatel dosud vykonává pracovní činnosti, odpovídá 12. platová třída, na kterou je požadováno vysokoškolské magisterské vzdělání. Stěžovatelovo vzdělání (střední s maturitou) odpovídá 9. platové třídě. Povaha činnosti, kterou má stěžovatel na daném místě vykonávat, je specifickou a náročnou činností, přičemž dosavadní doba výkonu této činnosti s ohledem na stěžovatelem dosažený stupeň vzdělání nepostačuje k závěru, že se dlouhodobě osvědčil. Dle správního orgánu I. stupně bylo nezbytné, aby stěžovatel pracoval na dané pozici alespoň 3 roky, a to při dosahování dobrých pracovních výsledků. Objektivní kritérium dlouhodobosti nebylo dle správního orgánu I. stupně naplněno, proto dále nezkoumal, zda se stěžovatel osvědčil.

[7] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal stěžovatel odvolání, ve kterém namítal, že správní orgán I. stupně dostatečně nezhodnotil všechny podklady obsažené ve spise (zejm. doporučení ředitele odboru a fakt, že si stěžovatel vzdělání doplňuje). Správní orgán I. stupně přitom nevysvětlil, proč považuje za potřebné pro dlouhodobé osvědčení právě 3 roky předchozího výkonu této činnosti. Místo toho čistě formalisticky konstatoval, že maturitní vzdělání pro výkon dané činnosti nepostačuje; posuzuje tak intelektuální kapacitu a schopnosti pouze na základě stupně nejvyššího dosaženého vzdělání. Pojem „*dlouhodobé osvědčení*“ by měl být vykládán komplexně, nikoli pouze podle objektivních skutečností, tj. jen a pouze na základě doby, po kterou je stěžovatel u Ministerstva vnitra dosud zaměstnán. V řízení nebyly dostatečně zohledněny dosavadní pracovní výsledky stěžovatele, přičemž podle jeho názoru se dlouhodobě osvědčil i s ohledem na skutečnost, že zákon o státní službě stanoví šestiměsíční zkušební dobu.

[8] Žalovaný stěžovatelovo odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil (viz výše). Stejně jako správní orgán I. stupně zdůraznil, že pojem „*dlouhodobě se osvědčil*“ je nutno vykládat s ohledem na povahu konkrétní činnosti vykonávané na daném služebním místě, i rozdílné požadavky kladené na vzdělání. Žalovaný blíže rozvedl, že u méně a středně náročných činností s menší mírou rozdílu mezi požadovaným a dosaženým vzděláním postačí zpravidla osvědčení po dobu 1 roku; u náročnějších činností nebo větších rozdílů mezi dosaženým a požadovaným vzděláním je nutno vycházet z delší předchozí praxe, a to až 4 let, jak ostatně uvádí také § 190 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě. Období 4 let považoval žalovaný za jakousi horní hranici požadované předchozí praxe pro osvědčení se, a to u nejnáročnějších činností. 12. platová třída odpovídá dle přílohy č. 1 k zákonu o státní službě, jež jednotlivé platové třídy charakterizuje, náročnějším činnostem. Rozdíl mezi třídou, pro kterou stěžovatel vzdělání splňuje (9. platová třída), a 12. platovou třídou je 3 třídy. Stejně tak u vzdělání je rozdíl 3 stupňů, neboť stěžovatel má maturitu, avšak zákon požaduje magisterské vysokoškolské vzdělání, proto žalovaný uzavřel, že bylo nezbytné mít předchozí praxi alespoň 2-3 roky, nikoli pouze 6 měsíců, jako je tomu u zkušební doby. V době rozhodování správního orgánu I. stupně měl stěžovatel praxi pouze necelého 1,5 roku, proto uzavřel, že stěžovatel podmínku „*dlouhodobého osvědčení*“ nesplnil. A přestože se správní orgán I. stupně

konkrétně nevyslovil k tomu, že stěžovatel doložil k žádosti o přijetí do služebního poměru také doporučení ředitele odboru a tvrdil, že si vzdělání doplňuje, není to dle žalovaného vadou, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí. Správní orgán I. stupně se totiž zabýval tím, zda stěžovatel podmínky pro přijetí splňuje, či nikoli. Doporučení je jistě jedním z vodítek, které by měl brát služební funkcionář v potaz, na druhou stranu na udělení výjimky z požadovaného vzdělání není právní nárok a jde pouze o stanovisko doporučujícího charakteru; posouzení dlouhodobého osvědčení je na služebním funkcionáři.

II. Rozhodnutí městského soudu

[9] Proti rozhodnutí žalovaného podal stěžovatel žalobu, kterou městský soud kasační stížností napadeným rozsudkem zamítl. Městský soud zopakoval, že podstatou věci je splnění podmínek pro přijetí stěžovatele z dosavadního pracovního poměru u Ministerstva vnitra do poměru služebního, neboť od července 2015 nabyla účinnosti první systemizace služebních míst ve smyslu zákona o státní službě (§ 184 odst. 1 tohoto zákona). Ustanovení § 201 odst. 1 zákona o státní službě představuje dle městského soudu výjimku v případě, že konkrétní zaměstnanec nemá vzdělání vyžadované zákonem pro výkon konkrétního služebního místa. Tuto výjimku je možné aplikovat tehdy, jestliže se daný zaměstnanec dlouhodobě osvědčil. Tento pojem má dle městského soudu dvě složky, a to časovou a referenční. Časová složka osvědčuje spolehlivost daného uchazeče a jeho konstantní výkon coby zaměstnance státní správy v dlouhodobém měřítku, kdežto složka referenční osvědčuje kvalitu jeho práce. Obě však musí být přítomny současně, o čemž rozhoduje příslušný služební funkcionář.

[10] Městský soud uvedl, že výjimka obsažená v § 201 odst. 1 zákona o státní službě směřuje především na letité státní zaměstnance, kteří sice postrádají nezbytné vzdělání, nicméně disponují praxí, která tento „handicap“ kompenzuje. Bylo by proto zjevně nespravedlivé a nesmyslné, aby byli nuceni ukončit pracovní poměr (příp. sestoupit na nižší pozici), když se dlouhodobě osvědčili v pozici vyšší, o níž se s účinností systemizace měli nárok ucházet. Správní orgány přitom ozřejmily, že s ohledem na konkrétní činnost vykonávanou v 12. platové třídě a požadované vzdělání (resp. rozdíl tří platových tříd a tří stupňů vzdělání) považují za přiměřené trvat alespoň na předchozí praxi v délce 2-3 roky. Neurčitý právní pojem tak vyložily správně, přičemž nepochybily, pokud nepřiložily zvláštní úvahu ohledně skutečnosti, že byl stěžovatel přijat ke studiu na vysoké škole. Tato stěžovatelova iniciativa je dle městského soudu nepochybně chválná, ovšem ve vztahu k požadavku dlouhodobosti jeho osvědčení irelevantní. Stejně tak jeho doporučení ředitelem odboru nemělo větší význam, neboť posouzení toho, zda se osvědčil, bylo úkolem rozhodujících správních orgánů. V případě stěžovatele tak není možné hovořit o dlouhodobém osvědčení se, neboť působil na Ministerstvu vnitra rok a půl, neměl žádnou předchozí praxi v podobném oboru a rozdíl mezi dosaženým a požadovaným vzděláním byl zjevný.

[11] Závěrem vyjádřil městský soud pochopení s pozicí stěžovatele, připomněl však, že smysl a účel dané výjimky byl v očích zákonodárce i městského soudu jiný. Zákon o státní službě je projekcí zájmu zákonodárce na profesionalizaci státní byrokracie, to se však projevuje zejména požadavkem na dostatečné vzdělání. A přestože žalovaný blíže rozvedl rozhodnutí správního orgánu I. stupně a reagoval na námitky stěžovatele a listiny, které

pokračování

k žádosti doložil, konkrétněji, nejednalo se dle městského soudu o nahrazování rozhodnutí správního orgánu I. stupně, ale jeho doplnění, což s ohledem na zásadu jednotnosti řízení nebylo v rozporu s právními předpisy. Proto jeho žalobu s odkazem na § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jako nedůvodnou zamítl.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[12] Rozhodnutí městského soudu napadl stěžovatel kasační stížností, ve které odkázal na § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Po prvotním popisu průběhu předcházejícího řízení blíže rozvedl, že postup odvolacího orgánu (žalovaného) považuje za nesprávný a nezákonný, neboť ten namísto zrušení prvostupňového rozhodnutí přistoupil k jeho doplnění v takové míře, že tím prakticky suploval jeho roli. Prvostupňové rozhodnutí totiž reagovalo pouze na jediný podklad správního spisu z mnoha, a sice stěžovatelovo maturitní vysvědčení. Správní orgán I. stupně se k dalším podkladům vůbec nevyjádřil a ani neuvedl, proč k doporučení ředitele odboru nepřihlížel a proč nevzal v potaz skutečnost, že si stěžovatel své vzdělání doplňuje. Dle stěžovatele však žalovaný nemohl předvídat, jak by správní orgán I. stupně rozhodl, pokud by tyto podklady zohlednil. Současně, pokud by žalovaný prvostupňové rozhodnutí zrušil, rozhodoval by správní orgán I. stupně v době, kdy již stěžovatel pracoval na dané pozici dva roky, podmínka předchozího dlouhodobého osvědčení by tak byla naplněna. Jeho postupem, který aproboval i městský soud, byl proto narušen princip právní jistoty.

[13] Další námitky stěžovatele směřovaly do nesprávného výkladu pojmu „*dlouhodobě se osvědčil*.“ Připomněl, že zaměstnancem Ministerstva vnitra se stal 15. 7. 2014, přičemž již po 14 dnech byl z důvodu pracovního nasazení přerazen skokově o tři platové třídy. Žádost o přijetí do služebního poměru podal o rok později, a jelikož nedosahoval potřebného vzdělání, musely se správní orgány zabývat tím, zda se dlouhodobě osvědčil. Tímto pojmem se však nezabývaly dostatečně; jejich postup je v rozporu s úmyslem zákonodárce a účelem zákona. Není totiž vůbec jasné, jak správní orgány dospěly k závěru, že bylo nezbytné pro dlouhodobé osvědčení splnit předchozí praxi právě v rozmezí 2-3 roky. Nezabývaly se ani doporučujícím stanoviskem a jeho pracovními výsledky. Také městský soud paušálně uzavřel, že výjimka ve smyslu § 201 odst. 1 zákona o státní službě se vztahuje pouze na letité státní zaměstnance, což považuje za nepřímou diskriminaci. Městský soud neposuzoval dlouhodobé osvědčení správně, neboť jej rozdělil na dva samostatné pojmy (složku časovou – dlouhodobost a složku referenční – osvědčení se). Neurčitý právní pojem však měl vykládat komplexně, ve vzájemných souvislostech. Závěrem stěžovatel uvedl, že se dlouhodobě osvědčil i s ohledem na fakt, že zákon o státní službě stanoví šestiměsíční zkušební dobu, která slouží ke zjištění, zda konkrétní osoba splňuje požadavky pro dané služební místo, tedy zda se na pozici osvědčila.

[14] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku a uvedl, že doplnění odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve vztahu k některým podkladům správního spisu nemělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Nedošlo tím k porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení, neboť nedostatky prvostupňového rozhodnutí byly pouze dílčí. Stěžovatel nemohl předvídat kladné rozhodnutí, neboť nesplňuje podmínky při přijetí do služebního poměru. Dlouhodobé osvědčení je nutno vykládat s ohledem na náročnost vykonávaných činností a

míru rozdílu mezi požadovaným a dosaženým vzděláním. Prvotní hodnocení podmínky dlouhodobosti je v souladu se zásadou hospodárnosti řízení; rozhodně se však nejedná o diskriminaci. A zkušební doba v délce 6 měsíců na toto hodnocení nemůže mít vliv, neboť zákonodárce nezvolil uvedení konkrétního časového úseku, ale dal prostor správním orgánům pro individuální přístup a posouzení praxe každého zaměstnance zvlášť.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je řádně zastoupen (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Podstatou věci je posouzení otázky, zda se stěžovatel dlouhodobě osvědčil, tedy zda správní orgány (a následně i městský soud) v jeho případě správně vyložily a aplikovaly neurčitý právní pojem, který umožňuje přijmout do služebního poměru i takového zaměstnance, který nesplňuje zákonem stanovený předpoklad dosaženého vzdělání.

[18] Předně se však Nejvyšší správní soud musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. Ta totiž představuje takovou vadu, kterou se zdejší soud zabývá z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Není proto podstatné, že stěžovatel v kasační stížnosti výslovně nerozvedl, z jakých konkrétních důvodů považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný, ale uvedl toliko odkaz na § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Trpí-li napadený rozsudek městského soudu vadou nepřezkoumatelnosti, je povinností Nejvyššího správního jej zrušit i bez výslovné námítky stěžovatele.

[19] Zdejší soud však neshledal, že by napadený rozsudek trpěl nepřezkoumatelností. Městský soud jasně uvedl, proč žalobu stěžovatele zamítl a co považoval za zásadní. Zcela jasně odpověděl na všechny námitky stěžovatele. Z kasační stížnosti je nadto evidentní, že stěžovatel nesouhlasí s věcným hodnocením městského soudu, tj. s otázkou náhledu na výklad pojmu „*dlouhodobě se osvědčil*“. To však nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu nezpůsobuje; jde naopak o otázku jeho správnosti, resp. zákonnosti, kterou se zdejší soud zabýval dále.

[20] Stěžovatel koncipoval své námitky v kasační stížnosti v zásadě do dvou okruhů, jimž odpovídají námitky, které uváděl již v průběhu správního řízení a řízení u městského soudu (viz výše rekapitulační část tohoto rozsudku). Jednak namítal nesprávný postup žalovaného jako odvolacího orgánu, který namísto toho, aby rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil proto, že se nezabýval všemi podklady obsaženými ve spise, ve svém rozhodnutí suploval jeho činnost a nepřípustně rozvedl důvody, pro které nebylo možné stěžovatele přijmout do služebního poměru. Druhý okruh námitek směřoval do nesprávného výkladu pojmu dlouhodobé osvědčení, který (jak ostatně uvedly již správní orgány a následně také městský soud) představuje neurčitý právní pojem. Takto se Nejvyšší správní soud uplatněnými námitkami také zabýval.

pokračování

[21] Pokud jde tedy o první výše uvedenou námitku, Nejvyšší správní soud poznamenává, že stěžovatel fakticky namítá, že došlo k porušení zásady dvojinstančnosti řízení. Byť to v kasační stížnosti neuvádí přímo, podstatou námitky je to, že podle jeho názoru žalovaný natolik doplnil rozhodnutí prvostupňové, že tím porušil zásadu dvojinstančnosti správního řízení, tj. zkrátil stěžovatele na možnosti polemizovat s názorem správních orgánů. Tuto námitku shledal zdejší soud nedůvodnou.

[22] Především Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tím, že žalovaný suploval roli správního orgánu I. stupně. Ve vztahu k výkladu pojmu „*dlouhodobé osvědčení*“ odkazuje zdejší soud na obsah prvostupňového rozhodnutí, ve kterém správní orgán I. stupně zcela konkrétně uvedl, že při jeho výkladu je nutno vycházet „*z povahy vykonávané činnosti a dále z míry, v jaké dosavadní zaměstnanec nesplňuje podmínku požadovaného vzdělání*“; viz str. 3 tohoto rozhodnutí. Dále se konkrétněji zabýval tím, jaká je povaha činnosti, kterou vykonávají zaměstnanci zařazení do 12. platové třídy, a jaké je pro tuto třídu vyžadováno vzdělání. Správní orgán I. stupně výslovně uvedl, že považuje vykonávané činnosti za specifické a náročné, že s ohledem na dosavadní praxi stěžovatele a jeho střední vzdělání nepostačuje pro dlouhodobé osvědčení praxe v délce cca 1,5 roku. Správní orgán I. stupně také uvedl, že za adekvátní by považoval praxi alespoň 3 roky.

[23] Na tyto závěry navázal v žalobou napadeném rozhodnutí žalovaný a znovu zdůraznil rozdíl mezi požadovaným a stěžovatelem dosaženým vzděláním a také povahu vykonávané činnosti. Je pravdou, že se správní orgán I. stupně výslovně nevyjádřil k doporučení ředitele odboru, které stěžovatel doložil k žádosti o přijetí do služebního poměru, ani ke skutečnosti, že si stěžovatel své vzdělání doplňuje. Jak však uvedl již městský soud, na tyto skutečnosti výslovně reagoval žalovaný, který ozřejmil, proč nemohly sehrát větší roli. A Nejvyšší správní soud se s jejich hodnocením ztotožňuje.

[24] K žádosti připojené stanovisko ředitele odboru obsahuje jedinou větu, a sice: „*Výše jmenovanou doporučuji k udělení výjimky z předpokladu vzdělání podle § 201 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, neboť se při výkonu práce v pracovním poměru dlouhodobě osvědčil.*“ Toto stanovisko fakticky nijak neříká, nakolik je stěžovatel svědomitý při plnění svých pracovních úkolů, jaká je s ním spolupráce, ani to, zda je stěžovatel spolehlivý, pečlivý apod. Jedná se o jedinou větu, ve které ředitel odboru konstatuje, že se stěžovatel dlouhodobě osvědčil. Hodnocení dlouhodobého osvědčení však nepříslušelo řediteli odboru, nýbrž služebnímu funkcionáři, který rozhodoval v I. stupni, tj. státnímu tajemníku v Ministerstvu vnitra, kterým byl v té době Mgr. Jiří Kaucký. Stěžovatelem zdůrazňované stanovisko proto nemohlo mít na rozhodnutí správních orgánů žádný významnější vliv. Stejně tak skutečnost, že si stěžovatel své vzdělání doplňuje, nemohla být pro jeho přijetí do služebního poměru rozhodující, neboť podstatou věci bylo „prominutí“ požadavku příslušného vzdělání, nikoli jakési posečkání do doby, než si stěžovatel vzdělání doplní. Využití výjimky obsažené v § 201 odst. 1 zákona o státní službě má za následek to, že se dosavadní zaměstnanec, který nesplňuje předpoklad potřebného vzdělání, považuje za státního zaměstnance, který stanovené vzdělání splňuje (srov. fikci upravenou v § 201 odst. 2 zákona o státní službě).

[25] Z hlediska soudního přezkumu a námitky týkající se porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení rozhodnutí žalovaného plně ob stojí. Žalovaný se ve svém rozhodnutí nad rámec prvostupňového rozhodnutí vyjádřil pouze k těm aspektům řízení,

kteřé na výsledek věci nemohly mít zásadní vliv. A jak již připomněl městský soud, předchozí správní řízení a jednotlivá rozhodnutí (rozhodnutí správního orgánu I. stupně a rozhodnutí žalovaného) tvoří jeden celek, na který je nutno se dívat ve svém souhrnu (přiměřeně srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, č. 534/2005 Sb. NSS, přiměřeně srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2018, č. j. 6 As 105/2018 - 27, či ze dne 24. 10. 2019, č. j. 1 As 208/2018 - 30). Rozhodnutí žalovaného je proto potřeba hodnotit ve vzájemné souvislosti s rozhodnutím správního orgánu I. stupně; z tohoto pohledu neshledal Nejvyšší správní soud na rozporovaných správních rozhodnutích vadu, která by způsobovala jejich nezákonnost.

[26] A pokud jde o stěžovatelem namítaný princip právní jistoty, jeho porušení zdejší soud neshledal. Nelze totiž přistoupit na výklad stěžovatele, podle něhož rozhodoval-li by správní orgán I. stupně znovu poté, co by žalovaný jeho rozhodnutí zrušil, byla by již potřebná doba 2 let, příp. více let praxe splněna. Žádal-li stěžovatel o přijetí do služebního poměru za současného poukazu na možnost využití výjimky podle § 201 odst. 1 zákona o státní službě, měl dlouhodobé osvědčení splňovat v době rozhodování příslušného služebního funkcionáře. Úkolem soudu není domýšlet hypotetické situace, které by nastaly pouze za splnění dalších podmínek, ale posuzovat zákonnost napadeného rozhodnutí, přičemž soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

[27] Co se týká druhého okruhu námitek a výkladu pojmu „*dlouhodobé osvědčení*“, zdejší soud připomíná, že podstatou věci je správními orgány provedený výklad neurčitěho právního pojmu. Zákonodárce dává při aplikaci neurčitých právních pojmů prostor ke zhodnocení, zda je možné konkrétní případ pod daný pojem podřadit či nikoli. Proto je nezbytné obsah pojmu nejprve vyložit, tj. vymezit, jaký význam daný pojem skutečně má, a následně zhodnotit, zda skutkové okolnosti daného případu lze do jeho rámce zařadit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 - 69).

[28] V projednávané věci oba správní orgány uvedly, že tento pojem je nutné vykládat jak s ohledem na konkrétní činnosti, jaké daný zaměstnanec na své pozici vykonává, tak i s ohledem na rozdíl v požadovaném a dosaženém vzdělání. Je přitom nezbytné zohlednit jak faktor časový, tj. dlouhodobost, tak i konkrétní plnění pracovních úkolů. V daném případě však správní orgány neshledaly, že by byl naplněn předpoklad dlouhodobosti, proto se dále tím, jak stěžovatel plní své pracovní úkoly nezabývaly. S tímto posouzením souhlasí také Nejvyšší správní soud.

[29] Zákon o státní službě přinesl oproti předchozí právní úpravě řadu změn, které se týkaly více či méně všech aspektů pracovního života státních zaměstnanců. Mezi nimi byly a jsou také požadavky týkající se vzdělání na různých pracovních pozicích. Jak uvedl městský soud (a ostatně i sám stěžovatel ve svých podáních), jedním z úkolů zákona o státní službě je profesionalizace státního aparátu. Na různé pracovní pozice proto zákon o státní službě klade různé požadavky, mezi nimiž je také stupeň dosaženého vzdělání, a to podle náročnosti vykonávané činnosti, jíž odpovídá také zařazení do příslušné platové třídy.

pokračování

[30] Dosavadní zaměstnanci, kteří splňují potřebné předpoklady, a kteří ke dni 1. 7. 2015 vykonávali stanovené činnosti v pracovním poměru, mají podle § 190 odst. 1 a § 191 odst. 1 zákona o státní službě nárok být na základě systemizace podle § 184 odst. 1 téhož zákona přijati do služebního poměru. Na základě těchto ustanovení se tak mohou domáhat jakéhosi „překlopení“ dosavadního pracovního poměru do poměru služebního. V případě zaměstnanců, kteří nesplňují zákonem stanovené požadavky na vzdělání, je možné aplikovat výjimku z požadavku vzdělání podle § 201 odst. 1 zákona o státní službě, jenž stanoví:

„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, lze přijmout do služebního poměru a zařadit nebo jmenovat 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 podle § 7 odst. 2 písm. c) až e).“

[31] Zaměstnanec, který předpoklad vzdělání stanovený pro místo, na kterém pracuje, nesplňuje, ale mohl „přejít“ z pracovního do služebního poměru proto, že se dlouhodobě osvědčil, je po vstupu do služebního poměru považován za státního zaměstnance, který stanovené vzdělání splňuje (viz § 201 odst. 2 zákona o státní službě a již zmiňovanou fikci; srov. také rozsudek zdejšího soudu ze dne 23. 9. 2020, č. j. 10 Ads 124/2019 - 69).

[32] Podle přílohy č. 1 k zákonu o státní službě bylo pro 12. platovou třídu vyžadováno v době rozhodování správních orgánů obou stupňů vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu. Správní orgány tak zcela správně posuzovaly, zda by v případě stěžovatele nebylo možné aplikovat vedenou výjimku, neboť jeho nejvyšší dosažené vzdělání bylo střední s maturitou. Tuto výjimku dle Nejvyššího správního soudu vyložily správně, resp. nevybočily z rámce, který jim zákonodárce zakotvením neurčitého právního pojmu poskytl. Také podle Nejvyššího správního soudu zahrnuje pojem *dlouhodobé osvědčení* jednak aspekt časový, který je vyjádřený slovem dlouhodobé, a jednak aspekt věcný (městským soudem označený jako referenční), který se týká obsahu a kvality vykonávané práce (osvědčení). Zákonodárce zde zvolil kombinaci obou hledisek – tato kombinace je logická, neboť pro další předpokládané působení konkrétní osoby ve služebním poměru nemusí svědomité, avšak krátkodobé plnění pracovních úkolů zaručovat stejný výkon pracovních činností také v budoucnu. Jinými slovy řečeno, chvilkové působení konkrétní osoby na určité pozici, které se zpočátku jeví bezproblémové, nemusí vždy skýtat záruku takového působení i do budoucna.

[33] Důvodová zpráva k zákonu o státní službě (sněmovní tisk č. 71/0, 7. volební období, 2013-2017, digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, www.psp.cz) zmiňuje jako jeden z důvodů přijetí zákona o státní službě dosavadní nestabilitu odborného úřednického aparátu, nevyvozování odpovědnosti za zjevná řídicí a pracovní selhání, netransparentnost rozdělení odpovědnosti či absence koncepčního řízení. Zatímco na obecní a krajské úrovni byl zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, účinný již od 1. 1. 2003, na úrovni ústřední – tj. zejm. na ministerstvech se dosud uplatnil pouze „obecný“ zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále jen „zákoník práce“), na základě kterého nebylo možné zajistit depolitizaci výkonu státní správy alespoň základními institucionálními zárukami oddělení politických funkcí

od funkcí úřednických [přestože byl přijat zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), tento předpis nikdy nenabyl účinnosti; s účinností nyní posuzovaného zákona o státní službě byl tento předpis zrušen]. Důvodová zpráva zmiňuje nejen nutnost odpolitizování veřejné správy, ale také její profesionalizaci a stabilizaci, přičemž důraz by měl být kladen právě na úpravu základních povinností úředníka, včetně povinného vzdělávání.

[34] Jak již bylo naznačeno výše, přijetím zákona o státní službě došlo k řadě změn, které se týkají s ohledem na zmiňovanou profesionalizaci a stabilizaci veřejné správy také skončení služebního poměru – služební poměr může skončit v zásadě pouze za podmínek stanovených zákonem o státní službě, jež jsou od podmínek ukončení pracovního poměru podle zákoníku práce značně odlišné. I s ohledem na způsoby skončení služebního poměru je tak nutno zohlednit nejen dosavadní plnění pracovních úkolů, ale také časový úsek, po který konkrétní osoba na dané pozici působila. A jak správně uváděl v kasační stížnosti sám stěžovatel – oba aspekty je nutné hodnotit ve vzájemných souvislostech.

[35] Nejvyšší správní soud však již nesouhlasí s názorem stěžovatele, že správní orgány (potažmo také městský soud) hodnotily naplnění dlouhodobého osvědčení čistě formalisticky. Podle názoru Nejvyššího správního soudu naopak správní orgány i městský soud řádně zohlednily všechny okolnosti projednávané věci. Délku dosavadního výkonu činností v pracovním poměru, kterou správní orgány považovaly na adekvátní pro naplnění časového aspektu (3 roky, resp. dle žalovaného 2-3 roky), neshledal zdejší soud nijak vybočující z mezí, které jim byly zákonodárcem poskytnuty. Oba správní orgány řádně vysvětlily, co tuto délku ovlivňuje – a sice povaha a stupeň náročnosti vykonávané činnosti a rozdíl v požadovaném a dosaženém vzdělání. Jelikož časový aspekt stěžovatel nesplňoval (v pracovním poměru působil na Ministerstvu vnitra v 12. platové třídě ke dni rozhodování žalovaného 1 rok a 8 měsíců), žalovaný dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu správně uzavřel, že výjimku nebylo možné na stěžovatele aplikovat.

[36] Současně zdejší soud souhlasí s názorem městského soudu, že výjimka uvedená v § 201 odst. 1 zákona o státní službě mířila především na „letité“ státní zaměstnance, kteří sice nesplňovali požadavek vzdělání, disponovali však mnohaletou praxí a zkušenostmi, které nedostatek jejich vzdělání určitým způsobem kompenzovaly. To však nelze vnímat jako diskriminační. Obecně platí, že odlišnost v zacházení je diskriminační a v rozporu s principem rovnosti, jestliže jí schází objektivní a rozumné ospravedlnění – ve stejné nebo srovnatelné situaci dochází k rozdílnému zacházení. Stěžovatel však ve srovnatelné situaci jako zmiňovaní „letití“ státní zaměstnanci, na které výjimka míří, není. Nejenže nedisponuje potřebným vzděláním, nemá ani potřebnou praxi, která by jeho nedostatek vzdělání podobně jako u dlouholetých státních zaměstnanců s bohatými pracovními zkušenostmi ve státní správě kompenzovala. A závěr o dlouhodobém osvědčení stěžovatele není možné učinit ani s ohledem na šestiměsíční zkušební dobu, na kterou v kasační stížnosti poukazoval. Zkušební doba totiž plní jiný účel – umožňuje posoudit, zda je nový státní zaměstnanec, který splňuje všechny požadavky zákona o státní službě (má potřebné vzdělání), na konkrétní pozici skutečně vhodný, či nikoli. Je zcela logické, že u dosavadních zaměstnanců, kteří potřebné vzdělání nesplňují, bude doba potřebná pro dlouhodobé osvědčení oproti zkušební době delší. Jak správně poukázal ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný, zákonodárce zvolil záměrně neurčitý právní pojem tak, aby

pokračování

bylo možné hodnotit každou činnost a každého státního zaměstnance samostatně, avšak bez vytváření neopodstatněných rozdílů. K žádnému excessu v posouzení stěžovatelovy situace přitom nedošlo.

[37] Pro úplnost Nejvyšší správní soud stejně jako městský soud dodává, že v případě zaměstnanců, kteří s přijetím zákona o státní službě nesplňovali požadavky kladené na vzdělání v jimi vykonávané pozici, nedošlo k okamžitému ukončení jejich pracovního poměru. Na tyto zaměstnance pamatují § 190 odst. 4 a 5 zákona o státní službě (šlo-li o zaměstnance v pracovním poměru na dobu neurčitou), resp. § 191 odst. 4 téhož zákona (jednalo-li se o zaměstnance v pracovním poměru na dobu určitou), které stanoví, že pracovní poměr uvedených zaměstnanců končí uplynutím 30. 6. 2017, resp. u zaměstnanců v pracovním poměru na dobu určitou posledním dnem kalendářního měsíce, ve kterém nevykonali úspěšně ani opakovanou úřednickou zkoušku (blíže viz odkazovaná ustanovení).

[38] Novelou provedenou zákonem č. 144/2017 Sb. zakotvil zákonodárce do zákona o státní službě s účinností od 1. 6. 2017 nový § 190a, který poskytl dosavadním zaměstnancům nesplňujícím požadavek vzdělání další prostor pro jeho doplnění. Dle § 190a zákona o státní službě tak pracovní poměr dosavadního zaměstnance, který nebyl přijat do služebního poměru proto, že nesplňoval předpoklad podle § 25 odst. 1 písm. e), tj. požadované vzdělání, nebo nepožádal o přijetí do služebního poměru a nesplňoval předpoklad podle § 25 odst. 1 písm. e), zaniká uplynutím 31. 12. 2021. Do tohoto data mohou dosavadní zaměstnanci požádat o přijetí do služebního poměru, přičemž splňují-li požadavky uvedené v § 25 odst. 1 zákona o státní službě (doplnili si mj. potřebné vzdělání), mají na přijetí do služebního poměru nárok (viz § 190a odst. 1 a 3 zákona o státní službě). Splňuje-li stěžovatel i ostatní požadavky vyžadované zákonem o státní službě, nic mu nebrání v tom, aby o přijetí do služebního poměru znovu požádal (příp. se ucházel o místo jiné), pokud si potřebné vzdělání doplnil studiem na Policejní akademii, jak argumentoval již ve správním řízení.

V. Závěr a náklady řízení

[39] Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[40] Výrok o nákladech řízení vychází z § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu jejich náhradu Nejvyšší správní soud nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 8. září 2021

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu