



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Andrey Veselé a Mgr. Jany Jurečkové ve věci

žalobkyně

Ing. A. M., nar. X,
bytem X

zastoupena prof. JUDr. Martinem Kopeckým, CSc., advokátem
se sídlem Pplk. Sochora 1391/4, 170 00 Praha 7

proti
žalovanému

Nejvyšší státní tajemník,
se sídlem Jindřišská 967/34, 110 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 12. 2021, č. j. MV-172209-4/SR-2021,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobkyně jakožto státní zaměstnankyně byla rozhodnutím státní tajemnice v Ministerstvu průmyslu a obchodu (dále jen „státní tajemnice“) ze dne 23. 11. 2020 podle § 62 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále také jen „zákon“), zařazena mimo výkon služby z organizačních důvodů; účinnost tohoto rozhodnutí nastala dne 5. 12. 2020. Důvodem pro tento postup byla skutečnost, že na základě systemizace schválené usnesením vlády č. 790 ze dne 27. 7. 2020, bylo služební místo, na němž žalobkyně vykonávala službu, zrušeno.
2. Rozhodnutím ze dne 25. 8. 2021, č. j. MIPOX03RUISS, státní tajemnice podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě ukončila služební poměr žalobkyně a současně podle § 72 odst. 2 písm. c) téhož zákona rozhodla, že jí přísluší odbytné ve výši 536 760 Kč (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Pokud jde o určení výše odbytného, tak státní tajemnice vyšla z toho, že služební poměr žalobkyně trval od 1. 11. 2015; do nepřetržité doby trvání služebního poměru potom státní tajemnice v souladu s § 200 odst. 1 zákona o státní službě započítala i dobu od 1. 5. 2015 do 31. 10. 2015, kdy byla žalobkyně v pracovním poměru k Ministerstvu průmyslu a obchodu. Celková doba nepřetržitého trvání služebního poměru pro určení výše odbytného tak činila 6 let 3 měsíce a 25 dní.
3. Žalobkyně uvedené rozhodnutí napadla odvoláním, které náměstek ministerstva vnitra pro státní službu rozhodnutím ze dne 22. 12. 2021, č. j. MV-172209-4/SR-2021, zamítl (dále jen „napadené rozhodnutí“).
4. Žalobkyně se s tímto výsledkem neztotožnila a proti uvedenému rozhodnutí podala dne 21. 2. 2022 k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu podle § 65 odst. 1 s.ř.s.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

5. Žalobkyně proti napadenému rozhodnutí namítá zaprvé, že jí po dobu více než 5 měsíců od zařazení mimo výkon služby nebyl umožněn přístup do neveřejné části evidence obsazovaných míst, ačkoliv na to měla podle § 182 odst. 1 zákona o státní službě právo. Jejím prostřednictvím si přitom žalobkyně mohla sama aktivně vyhledávat volné pozice, případně ověřit, že příslušný služební orgán vyvíjí dostatečné úsilí k nalezení vhodného služebního místa. Žalobkyně rovněž odmítá argumentaci žalovaného v napadeném rozhodnutí, že se v ochranné době 6 měsíců mohla hlásit do vyhlášených výběrových řízení.
6. Žalobkyně rovněž uvádí, že příslušný služební orgán nedostál své povinnosti vyhledávat pro ni vhodné služební místo. Konkrétně potom namítá, že státní tajemnice se sice na str. 4 prvostupňového rozhodnutí zabývala možností zařazení žalobkyně do vyšší platové třídy, nicméně již není zřejmé, jak státní tajemnice tuto možnost vyhodnotila, resp. jak vážně ji vůbec brala.
7. Zadruhé žalobkyně namítá, že jí příslušný služební orgán v průběhu šestiměsíční ochranné doby nezákonně nařídil čerpání dovolené. Žalobkyně přitom z porovnání úpravy v zákoně č. 262/2006 Sb., zákoník práce, (zejména úpravy překážek v práci na straně zaměstnavatele)

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

a úpravy v zákoně o státní službě, dovozuje, že takový postup byl přinejmenším nelogický, spíše však nezákonný. Podle žalobkyně došlo v důsledku čerpání dovolené k přerušení běhu ochranné doby 6 měsíců, která je stanovena v § 62 odst. 1 zákona o státní službě. Žalobkyně mohla být nezákonným nařízením dovolené poškozena ve dvou směrech; jednak v případě, že by pro ni bylo posléze nalezeno vhodné služební místo, tak by již neměla nárok na další čerpání dovolené; v případě, že by byl její služební poměr ukončen (jak se ve výsledku stalo), tak by jí nevznikl nárok na náhradu platu za nevyčerpanou dovolenou podle § 222 odst. 2 zákoníku práce.

8. Zatřetí žalobkyně brojí proti stanovení výše odbytného podle § 72 odst. 2 zákona o státní službě. Žalobkyně zpochybňuje výklad § 200 odst. 1 téhož zákona, tak jak ho zastává žalovaný, a argumentuje, že do doby nepřetržitého trvání služebního poměru měla být vedle doby trvání pracovního poměru u Ministerstva průmyslu a obchodu (od 1. 5. 2015 do 31. 10. 2015), který byl následně „překlopen“ od 1. 11. 2015 do služebního poměru, započtena i doba trvání pracovního poměru k Ministerstvu financí (od r. 2008 do 30. 4. 2015), který mu bezprostředně předcházel. Žalobkyně se odvolává na použití množného čísla (spojení bezprostředně předcházející pracovní poměry) v uvedeném ustanovení zákona a rovněž na komentářovou literaturu. Jiné posouzení uvedené otázky by znamenalo, že by žalobkyně měla nárok na odbytné ve větší výši (podle písm. d) ust. § 72 odst. 2 a nikoliv podle jeho písm. c)).
9. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 6. 4. 2022 k první žalobní námitce odkázal zejména na její vypořádání na str. 7 napadeného rozhodnutí. Žalobkyni byl přístup do neveřejné části evidence zřízen sice až 10. 5. 2021, do té doby ale měla přístup alespoň do veřejné části této evidence. Tato okolnost nicméně nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí; státní tajemnice se v součinnosti s jinými služebními úřady snažila nalézt volné vhodné služební místo; žalobkyně byla rovněž pravidelně informována o volných služebních místech v Ministerstvu průmyslu a obchodu i v jiných úřadech. Žalobkyni tak nebylo cíleně bráněno v obsazení jakéhokoli služebního místa ve státní správě. Žalovaný v této souvislosti odkázal na řízení vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 14 Ad 13/2020, ve kterém byla řešena obdobná právní otázka.
10. K dílčí námitce týkající se postupu podle § 49 odst. 2 zákona o státní službě žalovaný uvedl, že státní tajemnice se možností takového postupu zabývala ve vztahu k volnému služebnímu místu s1225 zařazenému v 15. platové třídě; ve výsledku ale toto místo nebylo vyhodnoceno jako vhodné. Žalovaný dále upozornil, že postup podle uvedeného ustanovení zákona není obligatorní, resp. na něj státní zaměstnanec nemá právní nárok.
11. Ke druhé žalobní námitce žalovaný odkázal na závěr poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě č. 32, podle něhož je možné státním zaměstnancům zařazeným mimo výkon služby nařídit čerpání dovolené; současně jim ale také v tomto období právo na dovolenou dále vzniká; nařízení čerpání dovolené potom nevede k přerušení či stavění běhu doby 6 měsíců.
12. Ke třetí žalobní námitce žalovaný uvedl, že do doby nepřetržitého trvání služebního poměru lze podle § 200 odst. 1 zákona o státní službě započíst pouze dobu pracovního poměru, který byl následně „překlopen“ do služebního poměru. Tento úmysl zákonodárce plyne z užití slova „bezprostředně“ v uvedeném ustanovení. Žalovaný na podporu svého výkladu odkázal na jinou komentářovou literaturu a dále na rozsudek zdejšího soudu ze dne 29. 6. 2021, č. j. 5 Ad 12/2018-55.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

III. Posouzení žaloby

13. Městský soud v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobkyní vymezených námitek, vycházel přitom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného. V souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl městský soud bez nařízení jednání, neboť žalovaný s takovým postupem vyslovil souhlas; žalobkyně potom nijak nereagovala na výzvu podle § 51 s. ř. s., má se tedy za to, že s takovým postupem souhlasí.
14. Soud dále zohlednil skutečnost, že v mezidobí se změnilo označení žalovaného: zatímco v době podání žaloby byl žalovaný zákonem o státní službě označen jako *náměstek ministra vnitra pro státní službu*, novelou tohoto zákona provedenou zákonem č. 384/2022 Sb., došlo s účinností od 1. 1. 2023 ke změně v tom, že dosavadní náměstek ministra vnitra pro státní službu je ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona *nejvyšším státním tajemníkem*. Soud proto v tomto rozsudku označil žalovaného jako *nejvyššího státního tajemníka*, s tím ovšem, že se jedná o stále stejný subjekt.
15. Žaloba není důvodná.
16. Nejprve se městský soud zabýval první žalobní námitkou týkající se vyhledávání vhodného služebního místa po dobu, po kterou byla žalobkyně zařazena mimo výkon služby.
17. Podle § 182 odst. 1 věta druhá zákona o státní službě, *[e]vidence obsazovaných služebních míst je přístupná způsobem umožňujícím dálkový přístup v rozsahu služebních míst, která nebylo možno obsadit státním zaměstnancem zařazeným mimo výkon služby; v ostatním je přístupná pouze služebnímu orgánu a státnímu zaměstnanci zařazenému mimo výkon služby*.
18. Významu zřízení přístupu do neveřejné části evidence obsazovaných služebních míst (jejíž obsah je vymezen v § 181 odst. 4 zákona o státní službě) státním zaměstnancům zařazeným mimo výkon služby se v nedávné době věnoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2023, č. j. 1 Ads 263/2021-79. V něm uvedený soud konstatoval následující (bod 46 rozsudku): „*Stěžovateli je nutné přisvědčit v tom, že po státním zaměstnanci nelze žádat, aby přístupové údaje do evidence obsazovaných služebních míst aktivně bez odpovídajícího poučení získával sám. Aktivní přístup se od něj očekává ve chvíli, kdy již přístupové údaje do evidence získá. Avšak před tímto momentem by měl být služební orgán tím, kdo v souladu s poučovací povinností a zásadou dobré správy státnímu zaměstnanci poskytne poučení o jeho oprávnění získat přístup do evidence, včetně postupu, jak tak státní zaměstnanec může učinit. Jistě pak není na místě vyčítat stěžovateli jeho pasivitu, pokud nebyl ani dostatečně poučen o tom, jakým způsobem má sám uplatňovat aktivní kroky při vyhledávání vhodných volných míst. Městský soud tedy pochybil, pokud se při hodnocení potenciálního porušení § 182 odst. 1 věty druhé zákona o státní službě spokojil toliko s konstatováním, že stěžovatel sám si o přístup do evidence nepožádal.*“
19. Citovaným rozsudkem Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu ze dne 4. 8. 2021, č. j. 14 Ad 13/2020-107, na který ve svém vyjádření odkazoval žalovaný; čtrnáctý senát následně ve věci rozhodl znovu, a to rozsudkem ze dne 13. 6. 2023, č. j. 14 Ad 13/2020-172. Byť tento rozsudek dosud nebyl zveřejněn, tak z něj městský soud cituje relevantní závěry vztahující se právě k významu zřízení přístupu do neveřejné části evidence obsazovaných služebních míst, se kterými se osmý senát plně ztotožňuje a ze kterých bude vycházet i v nyní projednávané věci. Čtrnáctý senát konkrétně uvedl

následující (bod 30 rozsudku): „Na straně druhé však soud míní, že uvedené ustanovení není možno vykládat izolovaně. Soud podotýká, že v zákoně o státní službě je citovaná norma obsažena toliko v hlavě nazvané „informační systémy“. Adresátem ustanovení § 180 až § 183 zákona o státní službě nejsou v převážné většině státní zaměstnanci a dokonce ani služební úřady, ale je jím Ministerstvo vnitra jakožto správce Informačního systému o státní službě. Soud tedy míní, že povinnosti vyplývající z § 182 odst. 1 je nutno interpretovat především materiálně a nikoli formálně. Účelem citovaného ustanovení je, aby státní zaměstnanec zařazený mimo výkon služby byl seznamován s tím, zda existují jiná, pro něj vhodná služební místa, na která by mohl být zařazen, respektive aby mohl kontrolovat služební orgán, zda mu nebrání v zařazení na jiné služební místo. Jestliže však státní zaměstnanec zařazený mimo výkon služby nevyvíjí dostatečnou aktivitu pro nalezení jemu vhodného služebního místa či takovouto aktivitu v dostatečné míře vyvíjí služební orgán a státního zaměstnance o volných služebních místech informuje, nelze dle soudu pouze v neposkytnutí přístupových údajů do evidence obsazovaných služebních míst shledat nezákonnost postupu služebního orgánu. Opak by nastal leda při pasivitě služebního orgánu či pokud by státní zaměstnanec zařazený mimo výkon služby prokázal, že služební orgán zjevně pominul volná služební místa, která byla obsažena v evidenci obsazovaných služebních míst.“

20. V nyní posuzovaném případě ze správního spisu vyplývá, že žalobkyni byl přístup do evidence obsazovaných služebních míst zřízen až v květnu 2021; přístupové údaje jí byly zaslány v e-mailové zprávě ze dne 10. 5. 2021; z ručně psané poznámky v této části správního spisu vyplývá, že se tak stalo bez žádosti žalobkyně; ani z jiných částí správního spisu přitom nevyplývá, že by žalobkyně o zřízení přístupu žádala. V předchozím období byly žalobkyni opakovaně zasílány přehledy aktuálních volných služebních míst evidovaných v uvedené evidenci; konkrétně se jedná o e-mailové zprávy ze dne 10. 12. 2020, 1. 4. 2020, 21. 4. 2020, a později i po zřízení přístupu do neveřejné části evidence ze dne 8. 6. 2021. Ze správního spisu rovněž vyplývá, že státní tajemnice, resp. jí pověřená státní zaměstnankyně v průběhu celé doby 6 měsíců, po kterou byla žalobkyně zařazena mimo výkon služby, vyhledávala služební místo, na které by mohla být žalobkyně zařazena. Ve správním spisu jsou tak založeny pravidelné výpisy z evidence obsazovaných služebních míst a dále zejména četná komunikace s jinými služebními místy (zařazenými i v rámci jiných správních úřadů) ohledně možnosti obsazení volných služebních míst právě žalobkyní.
21. Z výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývá, že státní tajemnice měla zajistit, aby žalobkyně byla poučena o možnosti požádat o zřízení přístupu do neveřejné části evidence, či jí měl být tento přístup bez dalšího zřízen, a to již na počátku doby jejího zařazení mimo výkon služby. Tak se nestalo, resp. stalo se tak až dodatečně, přibližně 5 měsíců po zařazení žalobkyně mimo výkon služby. V takovém postupu je tedy třeba spatřovat pochybení; to ale samo o sobě nezakládá nezákonnost napadeného rozhodnutí. Nutno totiž zdůraznit, že se jedná o pochybení procesní, které je důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí pouze tehdy, pokud je takové povahy, resp. intenzity, že mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (srov. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.). Osmý senát v souladu s výše citovaným rozsudkem čtrnáctého senátu vzal v této souvislosti do úvahy účel práva zakotveného v § 182 odst. 1 zákona o státní službě, kterým je zejména to, aby státní zaměstnanec mohl sám aktivně vyhledávat volná služební místa, na která by mohl být převeden, a tedy i kontrolovat činnost, kterou má primárně povinnost provádět služební orgán.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

22. V posuzovaném případě byl tento účel naplněn jiným způsobem, a to tím, že žalobkyni byly opakovaně zasílány přehledy aktuálně volných služebních míst, které byly v podstatě výpisem z uvedené evidence; s takovým postupem přitom zákon nepočítá, lze ho tedy považovat za jakousi náhradu zřízení přístupu do evidence, která do značné míry naplňovala jeho účel. Městský soud se z tohoto důvodu ztotožňuje se žalovaným v tom, že státní tajemnice – byť nejednala zcela v souladu se zákonem – tak jednoznačně tak nečinila se záměrem omezit možnost kontroly svého postupu ze strany žalobkyně. Vedle toho z obsahu správního spisu vyplynulo, že státní tajemnice po celou dobu, po kterou byla žalobkyně zařazena mimo výkon služby, aktivně vyhledávala vhodná volná služební místa (nebyla tedy pasivní); konečně žalobkyně v žalobě nic nenamítá o tom, že by státní tajemnice pominula konkrétní vhodné volné služební místo. Žalobkyně přitom měla k dispozici jak zasílané přehledy volných služebních míst, tak od 10. 5. 2021 potom i samotný přístup do neveřejné části evidence, nehledě na to, že i před tímto datem měla přístup do její veřejné části, a tudíž i před tímto datem mohla sama ve značném rozsahu kontrolovat postup státní tajemnice. Žalobkyně tedy nebyla v takové pozici, že by z důvodu nedostatku informací (ke kterým by – v rozporu se zákonem – neměla přístup) nebyla objektivně schopna oponovat postupu státní tajemnice. Z uvedených důvodů posuzované procesní pochybení nemělo potenciál způsobit nezákonnost napadeného rozhodnutí, a tudíž nemůže být důvodem pro jeho zrušení.
23. Pokud jde o dílčí námitku týkající se toho, že státní tajemnice nedostála své povinnosti aktivně vyhledávat volná služební místa, tak tu městský soud posoudil pouze s ohledem na tvrzení týkající se nedostatečného odůvodnění toho, proč žalobkyně nebyla převedena na služební místo ve vyšší platové třídě podle § 49 odst. 2 zákona o státní službě. Ani s touto dílčí žalobní námitkou se městský soud neztotožňuje.
24. Žalobkyně kromě tohoto tvrzení nijak konkrétně nespecifikovala, v čem dále spatřuje nedostatečnost v postupu státní tajemnice; vzhledem k tomu že z obsahu správního spisu vyplynulo, že státní tajemnice byla po celou dobu, po kterou byla žalobkyně zařazena mimo výkon služby, aktivní ve vyhledávání volných služebních míst, tak se městský soud touto námitkou dále nezabýval, neboť takto obecně formulována nepředstavuje dostatečný základ pro přezkum dílčích kroků státní tajemnice.
25. Podle § 49 odst. 2 zákona o státní službě, *[s]tátní zaměstnanec se zařadí se svým souhlasem na jiné služební místo v téže služební úřadě ve stejném oboru služby, zařazené ve stejné nebo nižší platové třídě, jako je dosavadní služební místo, splňuje-li předpoklady a požadavky stanovené pro jiné služební místo a dohodne-li se na zařazení písemně služební orgán s novým bezprostředně nadřízeným představeným, nebo se stávajícím bezprostředně nadřízeným představeným, jde-li o služební místo, které je v podřízenosti stejného bezprostředně nadřízeného představeného; pokud podle 2 po sobě jdoucích služebních hodnocení dosahoval ve službě vynikajících výsledků, lze státního zaměstnance zařadit i na služební místo zařazené v platové třídě o 1 platovou třídu vyšší, než je dosavadní služební místo.*
26. Žalobkyně nemá pravdu, pokud uvádí, že státní tajemnice nijak nevysvětlila, proč nebylo možné postupovat podle § 49 odst. 2 zákona o státní službě. Z obsahu prvostupňového rozhodnutí naopak vyplývá, že státní tajemnice se touto možností seriózně zabývala; konkrétně se – jak upozorňuje i žalovaný ve svém vyjádření k žalobě – zabývala možností zařazení žalobkyně na služební místo s1225, které je zařazeno ve vyšší platové třídě, nicméně vysvětlila, z jakého důvodu takový postup nebyl možný (nebyly naplněny některé podmínky uvedeného ustanovení zákona). Žalobkyně přitom v žalobě neuvádí, že

by zde byla jiná služební místa, na která by mohla být zařazena podle uvedeného ustanovení, ani uvedené posouzení vztahující se ke služebnímu místu s1225 nijak nezpochybňuje.

27. Pokud jde o druhou žalobní námitku týkající se zákonnosti a vlivu nařízení čerpání dovolené v době, kdy žalobkyně byla zařazena mimo výkon služby, na běh ochranné šestiměsíční doby podle § 62 odst. 1 zákona o státní službě, tak tou se městský soud podrobně nezabýval, neboť ani tato námitka nebyla způsobilá zpochybnit zákonnost napadeného rozhodnutí.
28. Podle § 62 odst. 1 zákona o státní službě ve znění účinném do 31. 12. 2022 (tedy před účinností novely č. 384/2022 Sb.), *[n]emůže-li být státní zaměstnanec v případech uvedených v § 61 odst. 1 písm. b) až h) nebo § 61 odst. 2 písm. a) převeden na jiné služební místo, 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.*
29. Ze zákona o státní službě nevyplývá, že by nařízení čerpání dovolené mělo vést ke stavění či dokonce přerušení běhu ochranné doby 6 měsíců dle § 62 odst. 1 zákona o státní službě; pro takový závěr ani není dán žádný logický důvod, neboť z pohledu státního zaměstnance nařízení čerpání dovolené nic nemění na tom právním stavu, že je zařazen mimo výkon služby či že má příslušný služební úřad povinnost vyhledávat pro něj vhodné služební místo. Konečně žalobkyně sama uvádí, že jí nařízení čerpání dovolené (podle jejího názoru nezákonné) mohlo zkrátit „pouze“ v jejím právu na dovolenou, resp. v právu na náhradu platu za nevyčerpanou dovolenou. Otázka náhrady platu za nevyčerpanou dovolenou ale nebyla předmětem řízení, z něhož vzešlo prvostupňové a napadené rozhodnutí, a tudíž státní tajemnice, resp. žalovaný o tomto nároku v uvedených rozhodnutích nerozhodovali. Žalobkyně potom jistě má možnost domáhat se případného nároku na tuto náhradu v jiném řízení; v takovém řízení pak bude posuzována i otázka zákonnosti nařízení čerpání dovolené. Z uvedeného důvodu se městský soud posouzením otázky, zda lze státnímu zaměstnanci v době, kdy je zařazen mimo výkon služby podle § 62 odst. 1 zákona o státní službě, nařídit čerpání dovolené, nezabýval.
30. Dále se městský soud zabýval třetí žalobní námitkou, která se týkala určení délky nepřetržitého trvání služebního poměru, zejména potom toho, jaké dřívější pracovní poměry mají být podle § 200 odst. 1 zákona o státní službě do této doby započítány.
31. Podle § 200 odst. 1 zákona o státní službě, *[d]o doby trvání služebního poměru státních zaměstnanců podle § 185 až 188 a § 190 až 192 se započítává doba trvání pracovních poměrů ve správních úřadech, které vzniku služebního poměru bezprostředně předcházely.*
32. Ani této žalobní námitce městský soud nemohl přisvědčit; její posouzení, resp. výklad citovaného ustanovení zákona, je přitom relativně komplikované, o čemž svědčí i rozporné závěry komentářové literatury, které vyplynuly i z podání účastníků řízení (žalobkyně odkazovala na jí příznivé stanovisko v komentáři PICHRT, J., KAUCKÝ, J., KOPECKÝ, M. a kol. *Zákon o státní službě: Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020; Žalovaný odkazoval na jemu příznivé stanovisko v komentáři HŘEBÍKOVÁ, I., FÁBEROVÁ, A., BRÜCKNEROVÁ, Z., KUBÁČKOVÁ NEJEDLÁ, P., MORAVEC, K., ROUČKOVÁ, D., HŮRKA, P. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022). Rozhodnou otázkou v posuzovaném případě je to, zda je třeba citované ustanovení zákona (v kontextu § 72 odst. 2 zákona, které upravuje institut odbytného) vykládat tak, že do doby nepřetržitého trvání služebního poměru se započítávají i doby

trvání všech pracovních poměrů, které vzniku služebního poměru předcházely, a to v případě, že nedošlo k žádnému časovému přetržení (mezi jednotlivými poměry je tedy bezprostřední návaznost), nebo jen toho, který byl do služebního poměru „překlopen“ podle ustanovení části jedenácté zákona o státní službě.

33. Předně je třeba říci, že vodítko k vyřešení tohoto výkladového problému nedává historická výkladová metoda. Zákon o státní službě byl totiž přijat jako komplexní pozměňovací návrh k jiným způsobem koncipovanému návrhu zákona (z původního návrhu pouhé novely zákona č. 218/2002 Sb., služební zákon, se stal právě cestou komplexního pozměňovacího návrhu samostatný, nový zákon); z tohoto důvodu – vzhledem k tehdejší úpravě legislativního procesu – k němu neexistuje relevantní důvodová zpráva.
34. Pokud jde o jazykový výklad, tak ten rovněž nepřináší uspokojivou odpověď. Žalovaný se v textaci § 200 odst. 1 zákona odvolává zejména na slovo „bezprostředně“, z něhož odvozuje, že bezprostředně předcházet vzniku služebního poměru může jen jeden pracovní poměr, ten, v němž se státní zaměstnanec nacházel, než mu vznikl služební poměr. Žalobce naopak svůj výklad opírá o užití množného čísla (spojení „pracovních poměrů“) a z toho dovozuje, že se jedná o řadu nepřetržitě navazujících pracovních poměrů; v jeho názoru tak slovo „bezprostředně“ značí spíše nepřetržitou návaznost jednotlivých pracovních poměrů předcházejících vzniku služebního poměru. Žalovaný naopak použití množného čísla ve spojení „pracovních poměrů“ dává do souvislosti s užitím množného čísla ve spojení „státních zaměstnanců“, které mu v textu zákona předcházejí.
35. Městský soud je nicméně toho názoru, že jazykový rozbor předmětného ustanovení nemůže vést k jednoznačnému závěru o tom, jaký byl úmysl zákonodárce, resp. o tom, jaký účel obecně dané ustanovení sleduje. Na jedné straně tak užití množného čísla ve spojení „pracovních poměrů“ skutečně svědčí spíše pro výklad zastávaný žalobkyní, na druhou stranu jej lze ale vysvětlit i tak jak naznačuje žalovaný, nebo např. tak, že se tím má na mysli, že bezprostředně před vznikem služebního poměru mohl být státní zaměstnanec v pracovních poměrech k vícero správním úřadům (tuto eventualitu konečně naznačuje i komentář, na který odkazuje žalobkyně, komentář vydaný v r. 2020 v nakladatelství Wolters Kluwer), konečně nelze vyloučit ani formulační nepřesnost (tedy de facto chybu zákonodárce při formulaci daného ustanovení). Na druhé straně užití slova „bezprostředně“ svědčí spíše pro výklad zastávaný žalovaným, nicméně i zde si lze z jazykového hlediska představit takový výklad, který prezentuje žalobkyně, tedy nepřetržitou (bezprostřední) návaznost jednotlivých pracovních poměrů.
36. Rozhodující argumenty pro to, ke kterému výkladu se přiklonit, je proto třeba hledat pomocí logicko-teleologické výkladové metody. Osmý senát městského soudu se v tomto ohledu plně shoduje s argumentací pátého senátu, který v žalovaném odkazovaném rozsudku ze dne 29. 6. 2021, č. j. 5 Ad 12/2018-55, uvedl následující (bod 57 a 58 rozsudku): „Dle názoru soudu k totožnému závěru vede i logický výklad účelu odbytného, respektive § 200 odst. 1 zákona o státní službě. Účelem odbytného je poskytnout státnímu zaměstnanci s dobou trvání služebního poměru na dobu neurčitou jistou kompenzaci (odbytné) v případě, kdy je tento služební poměr ukončován výlučně z důvodu na straně služebního orgánu. Tato kompenzace se pak nutně musí vázat pouze na ukončovaný služební poměr a pracovní poměr, který byl do tohoto služebního poměru překlopen, nikoliv na jiný (další) pracovní poměr. Ve vztahu k jinému pracovnímu poměru není dán žádný důvod náhrady. Je tomu tak proto, že předchozí pracovní poměr mohl zaniknout z důvodu na straně zaměstnance a v tomto případě nemá zaměstnanec žádný nárok na kompenzaci ukončení tohoto poměru. V případě, že předchozí

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

pracovní poměr zanikl výlučně na straně zaměstnavatele z organizačních důvodů, muselo být již ukončení tohoto poměru v souladu se zákoníkem práce kompenzováno. V tomto případě pak není dán žádný důvod k další náhradě. Z výše uvedeného vyplývá, že jak jazykový a logický výklad, tak i charakter § 200 odst. 1 zákona o státní službě vedou k totožnému závěru, a to, že při posuzování doby trvání služebního poměru pro účely stanovení výše odbytného se započítává výlučně ten pracovní poměr, který byl přeměněn na služební, tj. který mu bezprostředně předcházel. Soud tak neshledal mezeru v právu, jak tvrdí žalobkyně.“ V současnosti přitom probíhá řízení o kasační stížnosti podané proti tomuto rozsudku; ta je vedena pod sp. zn. 4 Ads 257/2021.

37. Jinými slovy řečeno, započtení doby trvání pracovního poměru, který byl „překlopen“ do služebního poměru je zakotveno z toho důvodu, že tento pracovní poměr nebyl samostatně vypořádán; to z důvodu, že reálně neskončil, ale pouze změnil svůj právní režim a povahu (z režimu soukromoprávního na režim veřejnoprávní). Naopak dřívější pracovní poměr, který tomuto poslednímu („překlopenému“) pracovnímu poměru bezprostředně předcházel (či vícero takových pracovních poměrů, které s ním tvoří nepřetržitou řadu) je z hlediska práva uzavřenou a plně vypořádanou záležitostí. Zaměstnanec státu tak mohl obdržet např. odstupné, či nikoliv, a to plně v souladu s právními předpisy, který na příslušný pracovní poměr dopadaly (režim zákoníku práce). Vykládané ustanovení zákona přitom neobsahuje jednoznačný příkaz k tomu, aby se znovu vypořádalo (zohlednilo) to, co již bylo uzavřeno; z toho důvodu je třeba spíše dovodit, že to zákonodárce neměl v úmyslu. Nutno zdůraznit, že zákon o státní službě přišel s jinou koncepcí vztahu státních zaměstnanců ke státu, mimo jiné počítá s jednotným (služebním) poměrem ke státu, který není omezen na jeho jednotlivé organizační složky (tak jako tomu bylo dříve) apod.; tento režim se nicméně aplikuje až od účinnosti uvedeného zákona, nikoliv zpětně. Dle názoru soudu proto nelze přechodná ustanovení zákona o státní službě vykládat takovým způsobem, kterým by jím nastolená úprava a koncepce vztahů mezi státními zaměstnanci a státem byla retrospektivně aplikována i na vztahy, které se plně uskutečnily za účinnosti předchozí právní úpravy. Zákon o státní službě totiž nijak nevyjadřuje úmysl zpětně revidovat předchozí právní režim; pouze do budoucna zavádí režim jiný.
38. Podpůrně lze rovněž uvést, že v případě, že jsou tu dva přijatelné výklady zákona (byť, jak vyplývá z předchozí argumentace týkající se účelu zákona, tak nikoliv rovnocenně), tak je na místě upřednostnit ten výklad, který právo na určité finanční plnění ze strany státu (a to zejména pokud nemá svůj základ v základních právech a svobodách a je spíše zákonem přiznaným dobrodiním ze strany státu) pojímá restriktivně (omezujícím způsobem); resp. šetrněji ve vztahu k veřejným rozpočtům. Veřejné rozpočty totiž kumulují prostředky sloužící k financování aktivit státu a dalších nositelů veřejné správy; zachování jejich integrity je proto ve veřejném zájmu. V této souvislosti lze odkázat na názor Ústavního soudu, který i pro oblast sociálního zabezpečení obecně odmítá použití rozšiřujícího výkladu (či zásady *in dubio mitius*; v pochybnostech mírněji) s odkazem na ochranu zájmů jeho ostatních poživatelů (tedy rovněž pracuje se zájmem na integritě státního rozpočtu). Konkrétně v nálezu ze dne 12. 12. 2000, sp. zn. II ÚS 376/2000, Ústavní soud konstatoval následující: „V případě předpisů sociálního zabezpečení, resp. důchodového pojištění není možné použít rozšiřující výklad právních předpisů. Nárok na dávku důchodového pojištění je možné přiznat jen tehdy, jsou-li splněny všechny zákonem stanovené podmínky. Rozšiřující výklad zákonných podmínek vzniku nároku by byl v rozporu se zájmy ostatních pojištěnců.“ Na tento nálezný potom – opět zejména v oblasti práva sociálního zabezpečení – navázala četná

judikatura Nejvyššího správního soudu; viz např. rozsudek ze dne 30. 3. 2005, č. j. 1 Ads 6/2003-35, ze dne 15. 10. 2015, č. j. 5 Ads 126/2015-47, ze dne 26. 1. 2017, č. j. 10 Ads 211/2016-42, nebo ze dne 14. 9. 2011, č. j. 6 Ads 95/2011-76 (posledně uvedený rozsudek se přitom rovněž týkal finančního nároku vyplývajícího ze služebního poměru, byť policisty).

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

39. Vzhledem k tomu, že městský soud neshledal žádnou z žalobních námitek důvodnou, žalobu v souladu s § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
40. O nákladech řízení městský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož žalobkyně neměla ve věci úspěch, nepřiznal jí soud náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který měl ve věci plný úspěch, potom nevznikly náklady převyšující náklady běžné úřední činnosti. Ani jemu tudíž městský soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 18. července 2023

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.