



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Faisala Husseiniho a Ondřeje Mráčky ve věci žalobce: **Mgr. J. V.**, zastoupeného advokátem Mgr. Janem Janouškem, Soukenická 7a, Praha 1, proti žalovanému: **nejvyšší státní tajemník**, Jindřišská 34, Praha 1, proti rozhodnutí ze dne 4. 12. 2019, čj. MV-143456-50/OSK-2015, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2023, čj. 9 Ad 3/2020-94,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2023, čj. 9 Ad 3/2020-94, **se ruší** a věc **se vrací** městskému soudu k dalšímu řízení.
- II. Ustanovenému zástupci žalobce, advokátovi Mgr. Janu Janouškovi, **se přiznává** odměna a náhrada hotových výdajů v celkové výši 3 400 Kč, která mu bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

[1] V tomto případě se NSS zabýval otázkou, zda pracovní místo bývalého úředníka na Ministerstvu spravedlnosti bylo, či nebylo zrušeno v důsledku organizační změny přijaté v roce 2013; zda poté tento úředník měl, či neměl nárok na přijetí do služebního poměru na základě první systemizace; a jaký vliv na to měla dohoda, kterou s ministerstvem uzavřel v roce 2023 a která vedla ke konci pracovněprávního sporu o platnost výpovědi z důvodu nadbytečnosti.

1. Popis věci

[2] Žalobce na ministerstvu pracoval od roku 2005. Podle dohody o změně pracovní smlouvy z roku 2010 zastával funkci odborného referenta a byl zařazen do odboru dohledu

(č. 310). Sjednaným druhem práce bylo: *Tvorba návrhů koncepčně nových právních předpisů s celostátní působností nebo právních úprav věcí dosud zákony neupravených nebo jejich komplexní posuzování v připomínkovém řízení nebo zpracování zásadních komplexních stanovisek k těmto předpisům.*

[3] Rozhodnutím č. 15/2013 o změně organizačního řádu ministerstva zrušila tehdejší ministryně celé oddělení stížností (č. 314), organizačně začleněné do odboru dohledu. V návaznosti na to vydala ministryně rozhodnutí č. 16/2013, jímž bylo v odboru dohledu zrušeno devět funkčních míst. Mělo jít o všech devět pracovních míst v oddělení stížností, mezi nimi prý i žalobcovo místo.

[4] Od té doby až do léta 2015 byl žalobce v pracovní neschopnosti. V červenci 2015, tedy když nabyla účinnosti první systemizace služebních a pracovních míst (na základě § 184 tehdy nově přijatého zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě), požádal o přijetí do služebního poměru a zařazení na služební místo. Ve své žádosti označil služební místo takto: *„Referent v odboru justičního dohledu v platové třídě 14, který vykonává dohledovou činnost nad soudy a státními zastupitelstvími, svěřenou Ministerstvu spravedlnosti zvláštním právním předpisem. Druh nejnáročnější vykonávané činnosti: komplexní posuzování koncepčně nových právních předpisů s celostátní působností nebo právních úprav věcí dosud zákony neupravených v připomínkovém řízení a zpracovávání zásadních komplexních stanovisek k těmto předpisům.“* Mělo se jednat o služební místo v odboru justičního dohledu (č. 310), konkrétně pak v oddělení justičního dohledu (č. 312).

[5] Žalobcovu žádost zamítl státní tajemník v ministerstvu – jako příslušný služební orgán – v červenci 2019. Protože žalobcovo dřívější pracovní místo bylo zrušeno, nebylo systemizováno jako místo služební. Žalobce tak požádal o přijetí na služební místo, které v době podání žádosti neexistovalo. Druh činností uvedený v žádosti vůbec neodpovídal agendě oddělení č. 312 (služební místa v tomto oddělení byla definována podle části 2, dílu 26 nařízení vlády č. 302/2014 Sb., o katalogu správních činností, jako *správa justice* v platové třídě 14 – *tvorba koncepce rozvoje soudů a státních zastupitelství*). V době podání žádosti navíc už byla všechna služební místa v tomto oddělení obsazena.

[6] Žalobce poté neuspěl ani s odvoláním u náměstka ministra vnitra pro státní službu (nyní nejvyšší státní tajemník); ten jeho odvolání zamítl v prosinci 2019.

[7] Mezitím – v září a v říjnu 2015 – dostal žalobce dvě obsahově totožné výpovědi z pracovního poměru, a to pro nadbytečnost (§ 52 písm. c) zákoníku práce] v důsledku zrušení oddělení stížností v odboru dohledu včetně všech pracovních míst v tomto útvaru na základě rozhodnutí ministryně č. 15/2013 a č. 16/2013. Proti oběma výpovědím se žalobce bránil u civilních soudů, které určily, že tyto výpovědi jsou neplatné, protože byly žalobci doručeny v ochranné době. Ministerstvo poté v roce 2020 napotřetí dalo žalobci výpověď. Proti tomu se žalobce opět bránil. V prosinci 2023 uzavřel s ministerstvem dohodu o narovnání a žalobu vzal zpět.

[8] Žalobce se však současně bránil i proti rozhodnutí o nepřijetí do služebního poměru. Mimo jiné namítal, že v rozhodnutí služebních orgánů chybí podrobnější rozbor první systemizace a zamyšlení nad možnými dopady neplatnosti předchozí organizační

pokračování

změny na působení žalobce na ministerstvu. Podle něj se měly služební orgány v řízení o přijetí do služebního poměru zabývat jako předběžnou otázkou i procesem přijetí rozhodnutí ministryně č. 15 a 16/2013. Organizační změna prý nebyla vůbec přijata, protože nebyla předem projednána s odborovou organizací, jak to vyžadují právní předpisy. Dále žalobce poukazoval na to, že podle pracovníprávní dokumentace nebyl zařazen do oddělení č. 314 – toho, které bylo v důsledku organizační změny zrušeno.

[9] Městský soud tuto námitku shledal důvodnou, rozhodnutí náměstka ministra vnitra zrušil a věc vrátil (nejvyššímu státnímu tajemníkovi) k dalšímu řízení.

[10] Úkolem služebních orgánů v řízení o žalobcově žádosti podle městského soudu nebylo hodnotit zákonnost pracovníprávních úkonů, které ministerstvo jako zaměstnavatel učinilo vůči žalobci před účinností zákona o státní službě (jak služební orgány správně tvrdily); bylo na žalobci, aby se ochrany svých zaměstnaneckých práv domáhal u civilních soudů (což i učinil). Pro posouzení dopadů přijaté organizační změny do žalobcova pracovníprávního postavení a následného splnění podmínek pro přijetí do služebního poměru však měla zásadní význam dohoda o narovnání, kterou ministerstvo uzavřelo se žalobcem v prosinci 2023. Protože tu byla zjevná souvislost mezi rozhodnutím o nepřijetí do služebního poměru (2019) a organizační změnou (2013), v jejímž důsledku mělo být žalobcovo pracovní místo zrušeno (a která byla důvodem výpovědi pro nadbytečnost), považoval městský soud za nutné odhlédnout od pravidla, podle něž *při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu* (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a zabýval se obsahem uzavřené dohody a jejími důsledky pro rozhodnutí o nepřijetí žalobce do služebního poměru.

[11] Žalobce jako zaměstnanec a ministerstvo jako zaměstnavatel si v prosinci 2023 ujednali, že žalobcův pracovní poměr u ministerstva skončí dohodou ke konci roku 2023, a to z důvodu nadbytečnosti podle § 52 písm. c) zákoníku práce. Kvůli dříve neplatně skončenému pracovnímu poměru se ministerstvo zavázalo uhradit určité plnění a do konce roku žalobci poskytnout náhradu platu. Žalobcův pracovní poměr tak (ještě i v roce 2023) nadále trval. Z logiky věci tedy bylo podle městského soudu („prakticky“) vyloučeno, aby na žalobce dopadly důsledky organizační změny z roku 2013, proti které se v pracovníprávním sporu bránil. Vzhledem k obsahu dohody, která objasňuje stav věci zpětně ke dni vydání napadeného rozhodnutí, nemohlo být žalobcovo pracovní místo zrušeno organizační změnou provedenou rozhodnutími ministryně č. 15 a 16/2013, neboť důvody nadbytečnosti podle § 52 písm. c) zákoníku práce nastaly v žalobcově případě až ke konci roku 2023.

[12] Tyto skutečnosti podle městského soudu nutně vyvolávají pochybnosti o tom, zda v době výpovědi z pracovního poměru nebyly činnosti vykonávané žalobcem na údajně zrušeném pracovním místě pro ministerstvo stále nebo znovu potřebné (a jako takové byly vykonávány jinými zaměstnanci v jiném organizačním uspořádání).

[13] V § 5 zákona o státní službě je upraven výčet činností či oblastí, které služba zahrnuje. Pracovní činnosti, které měl žalobce podle pracovní smlouvy (resp. jejich změn) vykonávat v odboru dohledu, těmito činnostem odpovídaly. Na začátku července 2015 nabyla účinnosti první systemizace služebních míst, což v praxi znamenalo, že dosavadní zaměstnanci, jejichž pracovní zařazení odpovídalo výkonu služby podle § 5 zákona o státní službě, mohli být

přijetí do služebního poměru na stejné či obdobné místo. Šlo o tzv. „překlopení“ tehdejších pracovněprávních vztahů do vztahů služebních. I žalobce usiloval o přijetí do služebního poměru právě s odkazem na § 190 zákona o státní službě, který popsane „překlopení“ upravoval. Podle jeho odstavce 4 zanikl pracovní poměr zaměstnance, který nepožádal o přijetí do služebního poměru, ze zákona ke konci června 2017. Z dílčí úpravy v odstavci 5 pak vyplývá, že ten, kdo nebyl přijat do služebního poměru pro nesplnění podmínek podle § 25 odst. 1 zákona o státní službě, se „vrací“ do situace, jako by o „překlopení“ nepožádal. Přestože je tato úprava kusá, je třeba ji podle městského soudu vztáhnout i na ty zaměstnance, kteří požádali o „překlopení“, ale řízení o jejich žádosti neskončilo ani rozhodnutím o přijetí do služebního poměru, ani zamítnutím žádosti pro nesplnění podmínek podle § 25 odst. 1.

[14] Pokud by tedy organizační změna v roce 2013 dopadala na žalobcův pracovněprávní vztah a pracovní místo, na kterém byl naposledy zařazen, bylo rozhodnutím ministryně č. 16/2013 zrušeno, musel by pracovněprávní vztah skončit ze zákona nejpozději s koncem června 2017, což vzhledem k obsahu uzavřené dohody z prosince 2023 nenastalo. Pokud se ovšem organizační změna na žalobcovu pracovní místo nevztahovala, mělo být toto místo převedeno v rámci první systemizace na místo služební. Městský soud ponechal na nejvyšším státním tajemníkovi, aby se v důsledku toho, že žalobcův pracovněprávní vztah podle dohody trval až do konce roku 2023, znovu zabýval tím, co bylo žalobcovou pracovní náplní a jak se organizační změna v roce 2013 dotkla jeho místa a zařazení do příslušného odboru a oddělení.

[15] Sám městský soud přitom ze spisu nezjistil, že by žalobcovu pracovní místo bylo touto organizační změnou dotčeno. Rozhodnutím č. 15/2013 totiž ministryně změnila organizační řád ministerstva tak, že zrušila oddělení stížností. Rozhodnutím č. 16/2013 pak bylo v odboru dohledu zrušeno devět funkčních míst, podle organigramu (tj. organizačního schématu) právě v oddělení stížností (č. 314). Z žalobcovy pracovněprávní dokumentace ale neplyne, že byl zařazen v tomto oddělení; naopak z ní vyplývá, že sice byl naposledy zařazen v odboru dohledu, ale v jiném oddělení (č. 315). Protože ve správním spisu městský soud nenašel „řádný právní titul“, který by svědčil pro zařazení žalobce do oddělení stížností, shledal i tuto část žaloby důvodnou.

2. Argumenty stran v kasačním řízení

Kasační stížnost nejvyššího státního tajemníka

[16] Proti rozsudku městského soudu se nejvyšší státní tajemník brání kasační stížností.

[17] Připomíná, že dohoda mezi žalobcem a ministerstvem (2023), kterou městský soud považoval za zásadní, v době rozhodování o žalobcově žádosti (2019) neexistovala. Proto služební orgány rozhodovaly podle tehdejších skutkových okolností. Pracovněprávní spor byl navíc jen o to, zda výpověď z pracovního poměru byla žalobci řádně doručena. Žalobce nezpochybňoval organizační dokumenty (rozhodnutí ministryně č. 15 a 16/2013). Ani následně uzavřená dohoda, ve které se neuvádí nic ohledně žalobcova bývalého či současného pracovního místa ani ohledně legitimacy či nelegitimity zrušení pracovního místa, nemohla organizační změnu provedenou rozhodnutími ministryně zpochybnit.

pokračování

[18] Odůvodnění městského soudu k důsledkům dohody je nadto vnitřně rozporné: na straně jedné soud uvedl, že do soukromoprávních vztahů nepříslušelo služebním orgánům jakkoli zasahovat (bod 61), na straně druhé však sám posuzoval pracovněprávní otázky způsobem, který mu při rozhodování o správní žalobě nepřísluší: dovodil totiž, že vzhledem k obsahu dohody nemohlo být žalobcovo pracovní místo zrušeno organizační změnou, neboť důvody nadbytečnosti nastaly podle dohody až ke konci roku 2023 (bod 67).

[19] Ačkoli dohoda uzavřena byla, a je tak nesporné, že žalobce byl až do konce roku 2023 v pracovním poměru k ministerstvu, nepodmiňuje tato skutečnost zároveň jeho automatické přijetí do služebního poměru. V tomto případě nebyla splněna podmínka podle § 190 odst. 1 písm. b) zákona o státní službě, neboť pracovní místo, na kterém byl žalobce naposledy zařazen, bylo zrušeno rozhodnutím ministryně č. 16/2013. Žalobce tedy neměl nárok na přijetí do služebního poměru podle § 190 odst. 1, protože ke dni „překlopení“ (1. 7. 2015) nevykonával činnosti podle § 5 na konkrétním pracovním místě; jeho pracovní místo bylo zrušeno, a nemohlo tak být zahrnuto do první systemizace služebních a pracovních míst ministerstva. Dosavadní zaměstnanec nejen že musel vykonávat činnosti podle § 5, ale také byl přijímán podle první systemizace (§ 184 odst. 1). Jestliže tedy jeho místo nebylo systemizováno, nemohl být přijat. Bez konkrétního pracovního místa, které existovalo ke dni „překlopení“ a které bylo systemizováno jako místo služební, nebylo možné žadatele přijmout.

[20] Městský soud ale pominul vazbu na systemizaci a nesprávně vyšel jen z toho, že žalobcův pracovní poměr trval. Pokud tedy žalobce ve své žádosti uvedl, že žádá o přijetí na služební místo referenta v oddělení justičního dohledu (č. 312), nemohly služební orgány žádosti vyhovět, neboť žalobce v tomto oddělení ani jinde na ministerstvu nevykonával činnosti podle § 5 zákona o státní službě. Jeho původní pracovní místo bylo zrušeno; od října 2013 do července 2015, tedy v období bezprostředně navazujícím na zrušení pracovního místa, byl pak žalobce v pracovní neschopnosti. V době podání žádosti o přijetí do služebního poměru bylo jeho místo už bezmála dva roky zrušeno. Žádné pracovní místo, které by mohlo být „překlopeno“ na místo služební, tak tehdy nezastával. Na ministerstvu nepracoval ani nikdy poté.

[21] Zařazení žalobce do oddělení č. 314 je ve spisu dostatečně doloženo (viz podklady služebního orgánu související s organizační změnou v roce 2013; dohodu o změně pracovní smlouvy z roku 2010, kterou byl žalobce fakticky přeřazen do oddělení č. 314; a organigramy, ze kterých je zařazení žalobce do tohoto následně zrušeného oddělení také patrné). V pracovněprávních listinách není konkrétně označeno (číslo) oddělení stížností, ve kterém žalobce pracoval, ale namísto toho je vždy popsána nejnáročnější činnost, což odpovídá pracovněprávní praxi.

[22] Rozhodnutím ministryně č. 16/2013 bylo bez náhrady zrušeno devět funkčních míst v odboru dohledu (č. 310), a všichni zaměstnanci se tak stali nadbytečnými. Jako jedno z rušených míst je v rozhodnutí ministryně uvedeno i funkční místo se sjednaným druhem práce, jehož popis přesně odpovídá tomu, co měl podle dohody o změně pracovní smlouvy z roku 2010 vykonávat žalobce. Není pochyb, že tímto rozhodnutím ministryně bylo zrušeno právě žalobcovo pracovní místo. Chybějící označení oddělení, v němž byl žalobce

zařazen, nemá dopad na zrušení funkčního místa, které je dostatečně odlišeno od jiných, a to popisem nejnáročnějších činností.

[23] Nejvyšší státní tajemník má za to, že na žalobce dopadal § 190 odst. 2 zákona o státní službě, podle kterého platí, že pracovní poměr dosavadního zaměstnance, který požádal o přijetí do služebního poměru, *trvá až do dne vzniku služebního poměru na dobu neurčitou; to nevylučuje skončení pracovního poměru podle pracovněprávních předpisů i před vznikem služebního poměru*. Pracovní poměr žalobce skončil dohodou, tedy podle pracovněprávních předpisů, ke konci roku 2023. Vzhledem k uzavření této dohody už se žalobce ani nemůže domáhat přijetí do služebního poměru.

Vyjádření žalobce

[24] Žalobce zdůrazňuje, že městský soud nejvyššímu státnímu tajemníkovi neuložil, jak má rozhodnout, jen poukázal na zásadní skutečnosti, kterými se tajemník při svém předchozím rozhodování nezabýval, ačkoli měl a mohl. Nejvyšší státní tajemník se v kasační stížnosti uchyluje k hodnocení skutkových a právních otázek, které mají být předmětem dalšího řízení.

[25] Není pravda, že žalobce v řízeních před civilními soudy nezpochybňoval organizační změnu. To činil důsledně ve všech řízeních, která se dotýkala jeho působení na ministerstvu. Opakovaně popíral, že by jeho pracovní místo bylo v minulosti zrušeno, a že by tak pozbyl možnosti vykonávat činnosti podle § 5 zákona o státní službě. Skutečnost, že až do vydání napadeného rozhodnutí nebyla jeho námitka týkající se samotné organizační změny věcně posouzena, byla zapříčiněna tím, že výpovědi byly vadně doručovány, a proto nikdy nebyl přezkoumán jejich obsah. Žalobcovy požadavky na takový přezkum služební orgány ignorovaly.

[26] Žalobce také nesouhlasí s námitkou, že městský soud neměl pravomoc posoudit dopady uzavřené dohody o narovnání na posuzovanou věc. Městskému soudu nezbylo, než aby sám posoudil dopady dohody jako předběžnou otázku: po uzavření narovnání je totiž vyloučeno, aby spor věcně zkoumaly civilní soudy.

[27] Žalobce měl zájem dále pracovat na ministerstvu, což opakovaně písemně sděloval. Z hlediska skutečných možností ministerstva nebyl důvod, proč by žalobce neměl vykonávat činnosti podle § 5 zákona o státní službě: naopak tak mohl činit po podání žádosti i během řízení, a to na systemizovaném místě v oddělení justičního dohledu (č. 312). Toto služební místo, které by svou povahou vyhovovalo žalobcově praxi a náplni práce, bylo v průběhu času dokonce dvakrát volné.

[28] Jsou-li nadále rozpory ohledně výkladu § 5 zákona o státní službě, měl být už v řízení před služebními orgány vyslechnut zpravodaj této úpravy (bývalý poslanec a ministr JUDr. Chvojka). Jeho výpověď by mohla osvětlit skutečný záměr zákonodárce. Žalobce z opatrnosti navrhl výslech JUDr. Chvojky i v řízení před NSS.

3. Právní hodnocení

pokračování

[29] Kasační stížnost je důvodná.

[30] Ve věci jde o to, zda mělo ministerstvo přijmout žalobce do služebního poměru na základě přechodného ustanovení § 190 odst. 1 zákona o státní službě, podle kterého platí, že *dosavadní zaměstnanec vykonávající činnosti podle § 5, který je ke dni 1. července 2015 v pracovním poměru na dobu neurčitou, má nárok být na základě systemizace podle § 184 odst. 1 přijat do služebního poměru na dobu neurčitou, jestliže [...]*.

[31] Sporné přitom už není, zda žalobce v době rozhodování o jeho žádosti splňoval základní podmínku – že byl *dosavadní zaměstnanec*. Třikrát sice dostal výpověď z pracovního poměru, ale nikdy ne platně. Dvě výpovědi (ze září a října 2015) z důvodu nadbytečnosti, které ministerstvo dalo žalobci po jeho návratu z bezmála dva roky trvající pracovní neschopnosti, neobstály před civilními soudy, protože byly žalobci doručeny v ochranné době. Pracovněprávní spor o platnost třetí výpovědi (z roku 2020) skončil zpětvzetím žaloby; to navazovalo na dohodu mezi žalobcem a ministerstvem z prosince 2023, podle které měl žalobcův pracovní poměr u ministerstva skončit až s koncem tohoto roku.

[32] Městský soud tuto dohodu považoval za zásadní pro posouzení dopadů organizační změny z roku 2013 do pracovněprávního postavení žalobce a následného splnění podmínek pro jeho přijetí do služebního poměru. Dohodu provedl jako důkaz objasňující stav věci zpětně ke dni vydání napadeného rozhodnutí náměstka ministra vnitra pro státní službu. Skutečnost, že podle dohody měl žalobcův pracovní poměr k ministerstvu skončit z důvodu nadbytečnosti až 31. 12. 2023 (důvod nadbytečnosti tedy nastal teprve tehdy), podle městského soudu vylučuje, že žalobcovo pracovní místo bylo zrušeno organizační změnou o více než deset let dříve.

[33] Takový závěr však podle NSS z dohody dovodit nelze. Žalobce s ministerstvem sice ujednali, že žalobcův pracovní poměr skončí z důvodu nadbytečnosti až s koncem roku 2023, ale to samo o sobě nic nevypovídá o tom, zda v důsledku organizační změny bylo, či nebylo bez náhrady zrušeno žalobcovo pracovní místo. Toho se dohoda nijak nedotýká. Ani samotným přistoupením na dohodu ministerstvo neuznalo, že organizační změna na žalobce nedopadala. Leda tak uznalo, že ani třetí výpověď žalobci nedalo platně (a patrně přitom chtělo tento letitý zaměstnanecký spor jednou provždy nějak ukončit). Dohodou bylo postaveno najisto, že žalobce byl v době, kdy ministerstvo rozhodovalo o jeho žádosti o přijetí do služebního poměru, nadále zaměstnancem ministerstva.

[34] To však ještě neznamená, že musel být přijat do služebního poměru na základě přechodného ustanovení § 190 odst. 1 zákona o státní službě. Další podmínkou podle tohoto ustanovení totiž je, že žádost podává zaměstnanec vykonávající činnosti podle § 5 tohoto zákona. Takový zaměstnanec má nárok na přijetí do služebního poměru *na základě systemizace podle § 184 odst. 1* (tedy na základě první systemizace po účinnosti zákona o státní službě).

[35] Jak upozorňuje komentářová literatura (Štípský, J.; Kaucký, J.: § 190. In: Pichrt, J.; Kaucký, J.; Kopecký, M. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2020), *na základě systemizace lze vyložit dvojím způsobem:*

- 1) Tato část ustanovení nemá normativní význam a pro vznik služebního místa je podstatné, zda se v případě zaměstnavatele jedná o služební úřad a v případě dosavadního zaměstnance o činnosti podle § 5 zákona o státní službě.
- 2) Tato část má normativní význam a vyplývá z ní, že pro vznik služebního místa ze zákona není rozhodující jen to, zda se jedná o služební úřad a činnosti podle § 5 zákona o státní službě, ale i to, zda je konkrétní pracovní místo obsaženo ve schválené verzi první systemizace jako pracovní místo určené k „překlopení“.

[36] Autoři přitom dospívají k závěru, že zákonodárce patrně v zájmu právní jistoty zvolil variantu druhou, čemuž odpovídá i druhá systemizace (podle § 184 odst. 3 zákona o státní službě), která by měla směřovat ke sladění systemizace služebních míst s činnostmi podle § 5 zákona o státní službě, s katalogem činností (nařízení vlády č. 302/2014 Sb.), s obory služby (nařízení vlády č. 106/2015 Sb.; *nyní* č. 1/2019 Sb.) a s pravidly organizace (nařízení vlády č. 92/2015 Sb.). Shrnují, že služební místo, které nebylo zahrnuto do první systemizace, nevznikne, a nenastane tedy „překlopení“ dosavadního zaměstnance, i kdyby to činnosti vykonávané na jeho pracovním místě odůvodňovaly.

[37] S tímto výkladem NSS souhlasí. Výklad dává smysl i s ohledem na další podmínku pro přijetí do služebního poměru podle § 190 odst. 1 zákona o státní službě: že dosavadní zaměstnanec *má podle systemizace vykonávat činnosti podle § 5* [písm. b)]. Tato podmínka se sice zdá nadbytečná, neboť na systemizaci odkazuje už návěti § 190 odst. 1, ale potvrzuje výklad, že bez systemizovaného služebního místa nebylo možné vyhovět žádosti dosavadního zaměstnance o přijetí do služebního poměru.

[38] Z toho vyplývá, že účelem § 190 odst. 1 zákona o státní službě je (či spíše bylo) umožnit dosavadním zaměstnancům, kteří před účinností zákona o státní službě vykonávali činnosti odpovídající nově vymezenému pojmu „služba“ (§ 5), aby se z nich stali státní zaměstnanci, pokud takové činnosti měli *podle systemizace*, tedy na systemizovaném služebním místě, vykonávat i nadále. Nebylo-li však jejich pracovní místo systemizováno jako místo služební, nebylo co „překlápět“.

[39] To je i případ žalobce. Bylo-li jeho pracovní místo už v roce 2013 zrušeno a žalobce současně nebyl přeřazen na jiné konkrétní pracovní místo, na kterém by vykonával činnosti podle § 5 a se kterým by poté první systemizace počítala jako s místem služebním, neměl nárok na přijetí do služebního poměru podle § 190 odst. 1 zákona o státní službě. Na rozdíl od městského soudu přitom má NSS z obsahu spisu za to, že organizační změna přijatá v roce 2013 na žalobce dopadala a jeho původní pracovní místo skutečně bylo zrušeno.

[40] Ze spisu totiž vyplývají tyto skutečnosti:

- Podle dohody o změně pracovní smlouvy z roku 2010 se změnil sjednaný druh žalobcovy práce. Současně byl žalobce přeřazen do 14. platové třídy. Podle popisu pracovního místa přiloženého k dohodě o změně zastával funkci odborného referenta v odboru dohledu, oddělení č. 315. Charakteristika pracovního místa zněla takto: *„Tvorba návrhů koncepčně nových právních předpisů s celostátní působností nebo právních úprav věcí dosud zákony neupravených nebo jejich komplexní posuzování v připomínkovém řízení nebo zpracování zásadních komplexních stanovisek k těmto předpisům.“* To odpovídá změněnému druhu práce.

pokračování

- Podle organigramu ze září 2013, tedy z doby před organizační změnou, už byl žalobce zařazen do oddělení stížností (č. 314), které bylo organizačně začleněno do odboru dohledu.
- Rozhodnutím č. 15/2013 ministryně celé oddělení stížností zrušila. V návaznosti na to rozhodnutím č. 16/2013 zrušila v odboru dohledu celkem devět funkčních míst. Zrušená funkční místa byla popsána podle sjednaného druhu práce a platových tříd. Mezi nimi [pod písmenem g)] bylo i místo s druhem práce popsaným jako „*tvorba návrhů koncepčně nových právních předpisů s celostátní působností nebo právních úprav věcí dosud zákony neupravených nebo jejich komplexní posuzování v připomínkovém řízení nebo zpracování zásadních komplexních stanovisek k těmto předpisům (14 PT)*“.

[41] Podle dohody o změně pracovní smlouvy sice měl být žalobce zařazen do oddělení č. 315, ale v době organizační změny, tedy o tři roky později, už byl zařazen právě do oddělení stížností (č. 314), které ministryně zrušila rozhodnutím č. 15/2013. Oddělení č. 315, které pro NSS zůstalo záhadou (*ve spisu není ani zmínka o tom, jak se nazývalo a jaké úkoly na ministerstvu plnilo*), tehdy podle organizačního řádu ministerstva už ani neexistovalo. Podle organigramu ze září 2013 byl žalobce v té době zařazen do oddělení stížností. To, že tam fakticky pracoval, ostatně sám jednou v žalobě uznává. Odkazuje totiž na e-mail pracovníce Kanceláře veřejného ochránce práv z konce září 2013 odeslaný tehdejšímu řediteli odboru dohledu a týkající se plánované reorganizace na ministerstvu, respektive záměru zrušit oddělení stížností. Tento e-mail žalobce označuje jako „*značně očerňující oddělení, v němž pracoval*“. Za těchto okolností není třeba trvat na doložení „*řádného právního titulu*“, který by svědčil o zařazení žalobce do oddělení č. 314 (*byť je zarážející, že se služební orgány ani nepokusily vysvětlit, jak se stalo, že byl žalobce přeřazen do oddělení č. 314, a proč k tomu nejsou žádné pracovněprávní dokumenty*).

[42] Navazujícím rozhodnutím č. 16/2013 pak ministryně zrušila devět funkčních míst. Tento počet odpovídal tomu, kolik zaměstnanců tehdy pracovalo právě na oddělení stížností (včetně žalobce). Z obou rozhodnutí posuzovaných v souvislosti je tedy zřejmý úmysl ministryně zrušit všechna funkční místa v oddělení stížností. Z popisu jednoho z devíti funkčních míst zrušených rozhodnutím č. 16/2013 [část 1), písm. g)], který přesně odpovídal charakteristice žalobcova pracovního místa po změně pracovní smlouvy, je pak zřejmý úmysl zrušit právě i žalobcovo místo.

[43] Jediné, co je v rozporu s obsahem spisu, je tvrzení služebních orgánů, že všechna funkční místa byla tehdy zrušena bez náhrady. Rozhodnutím č. 16/2013 totiž ministryně současně zřídila čtyři nová funkční místa v odboru vězeňství a Probační a mediační služby (č. 350 – jedno v 8. platové třídě s popisem odpovídajícím statistickým činností, tři v 11. platové třídě popsané jako „*výkon komplexních právních činností, prošetřování způsobu vyřizování stížností a podnětů adresovaných Ministerstvu spravedlnosti včetně zastupování v soudních sporech*“). Z organigramu z prosince 2013, tedy z doby po řešené organizační změně, je zřejmé, že tři zaměstnanci dříve zařazení do oddělení stížností byli nově zařazení do oddělení zvláštních kontrol (č. 352 – JUDr. K., Mgr. B. a paní K.). Dále ministryně zřídila i jedno nové funkční místo v odboru státního dohledu (č. 330 – ve 13. platové třídě s popisem „*výkon komplexních právních činností v oboru státní správy ústředního správního*

*úřadu, vypracovávání zásadních právních výkladů a stanovisek a stanovování obecných postupů aplikace právních předpisů včetně řešení věcně a právně složitých případů a zastupování v soudních sporech; tvorba koncepce oboru státní správy v působnosti ústředního správního úřadu“). Z organigramu pak vyplývá, že jedna další zaměstnankyně dříve zařazená do oddělení stížností byla nově zařazena do oddělení právnických profesí (č. 331 – JUDr. V.). Zbývající zaměstnanci oddělení stížností včetně žalobce byli v organigramu zařazeni stále do tohoto oddělení. Pole znázorňující toto oddělení bylo – na rozdíl od ostatních – červeně vybarveno a za jmenovitý seznam zbývajících zaměstnanců přibyla poznámka „*placeni průměrem*“.*

[44] Z toho vyplývá, že ne všechna pracovní místa v oddělení stížností byla zrušena *bez nábrady*. Proč právě žalobce byl jedním z referentů, který nebyl přeřazen jinam a kterému ministerstvo dalo výpověď jako nadbytečnému, je otázka. Hledání odpovědi na tuto otázku a posouzení důvodnosti výpovědi (či širěji i dalších okolností přijetí organizační změny) však příslušelo civilním soudům, u kterých se žalobce měl bránit (*a také bránil, jenže soudy se nikdy nedostaly k jádru věci – u prvních dvou výpovědí určily, že jsou neplatné kvůli neúčinnosti doručení; žalobu proti třetí výpovědi vzal žalobce zpět poté, co s ministerstvem uzavřel dohodu o narovnání*).

[45] NSS nesouhlasí s městským soudem ani v tom, že pokud by organizační změna na žalobce dopadala, musel by jeho pracovněprávní vztah skončit ze zákona nejpozději s koncem června 2017 (§ 190 odst. 4 zákona o státní službě), což vzhledem k obsahu uzavřené dohody nenastalo. Na žalobce jakožto na žadatele o přijetí do služebního poměru podle § 190 zákona o státní službě je totiž třeba vztáhnout odstavec 2 tohoto ustanovení, podle kterého platí, že *pracovní poměr dosavadního zaměstnance uvedeného v odstavci 1 trvá ode dne 1. července 2015 až do dne vzniku služebního poměru na dobu neurčitou; to nevylučuje skončení pracovního poměru podle pracovněprávních předpisů i před vznikem služebního poměru*. O tom, že žalobce podmínky pro přijetí do služebního poměru podle § 190 nesplňoval, pravomocně rozhodly služební orgány až v roce 2019; do té doby na něj třeba bylo hledět tak, že je splňuje, a jeho pracovní poměr tak trval. V důsledku rušícího rozsudku městského soudu se v prosinci 2023 obnovil stav, který tu byl před pravomocným zamítnutím žalobcovy žádosti. Jeho pracovní poměr pak skutečně skončil až *podle pracovněprávních předpisů – dohodou*.

[46] NSS nevyhověl žalobcovu důkaznímu návrhu a nevyslechl bývalého ministra a poslance JUDr. Chvojku, který podle žalobce coby zpravodaj zákona o státní službě mohl přispět ke správnému výkladu § 5 tohoto zákona. Tento důkaz by totiž byl nadbytečný, resp. pro rozhodnutí v této věci neúčinný, a to z více důvodů. Jednak v celém řízení nebyl spor přímo o výklad § 5 zákona o státní službě: sporné bylo to, kam byl žalobce zařazen před organizační změnou ze září 2013 a zda tato změna dopadala i na jeho tehdejší pracovní místo. Jednak – a to už je poznámka obecnější – žalobce nevysvětlil (a soudu to není zřejmé), jakou konkrétní skutkovou informaci by svědek mohl soudu dodat. Svědci totiž mají vypovídat o skutkových okolnostech, které vnímali svými smysly, a naopak není jejich úkolem poskytovat soudu svůj výklad či zamýšlený obsah (připravovaných) právních norem.

[47] Závěrem NSS upozorňuje městský soud na to, že v jeho spisu našel několik listin, které žalobce předložil při jednání a které městský soud neprovedl jako důkaz – se zdůvodněním, že listiny už jsou součástí správního spisu. To je však pravda jen ve vztahu

pokračování

k některým listinám (pracovní smlouva z roku 2005, dohoda o změně z roku 2010, rozhodnutí ministryně č. 16/2013 a několik organigramů z období od září 2013 do dubna 2015). Další listiny, například „*informace pro paní ministryni*“ (čj. 32/2013-OP-ORG/1; čj. 32/2013-OP-ORG/3; a čj. 1/2013-OD-ORG/37), ve správním spisu nebyly. Bude-li městský soud v dalším řízení s těmito listinami pracovat a vyvozovat z nich závěry, bude je muset nejprve provést jako důkaz.

4. Závěr a náklady řízení

[48] Nejvyšší státní tajemník se svými námitkami úspěš. NSS proto zrušil napadený rozsudek městského soudu. V novém řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

[49] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud.

[50] Městský soud ustanovil žalobci zástupce, advokáta Mgr. Jana Janouška. Ten zastupuje žalobce i v řízení o kasační stížnosti, odměnu za zastupování proto nyní hradí stát. NSS přiznal advokátovi odměnu za jeden úkon právní služby ve výši 3 100 Kč [sepsání vyjádření ke kasační stížnosti podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif)] a částku 300 Kč (paušální náhrada hotových výdajů za jeden úkon podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu). Soud advokátovi nepřiznal odměnu za další poradu se žalobcem [§ 11 odst. 1 písm. c) advokátního tarifu], protože z ničeho nezjistil, že tato porada (i když advokát měl podle obsahu spisu v úmyslu ji konat) trvala déle než hodinu. Ustanovenému zástupci tak náleží odměna ve výši 3 400 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. prosince 2024

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu