



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Foltase, soudce Faisala Husseiniho a soudkyně Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **Mgr. V. E. D.**, zastoupena Mgr. Josefem Bartončíkem, advokátem se sídlem Koliště 55, Brno, proti žalovanému: **Státní tajemník v Ministerstvu zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 3. 2024, č. j. MZE-24211/2024-11001, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 9. 2024, č. j. 15 Ad 9/2024-50,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Generální ředitel Státního zemědělského intervenčního fondu vydal jako služební orgán dne 13. 2. 2024 rozhodnutí o určení právního vztahu, kterým určil, že služební poměr žalobkyně vznikl dne 15. 6. 2023 a skončil ve zkušební době dne 13. 10. 2023. Proti rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný zamítl.

[2] Následně se žalobkyně obrátila na Městský soud v Praze, který zamítl její žalobu.

[3] Podle městského soudu z § 29 odst. 2 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „zákon o státní službě“), jednoznačně vyplývá, že v případě, kdy je na volné služební místo zařazena osoba, která není státním zaměstnancem, stanoví se jí zkušební doba. Žalobkyně přitom byla právě takovou osobou. Na tom nic nemění ani skutečnost, že žalobkyně dříve

v rámci SZIF na obdobné pracovní pozici již jistou dobu působila v rámci pracovního poměru. Ani pro takový případ zákon o státní službě nestanoví výjimku z nutnosti stanovit zkušební dobu dle podmínek § 29 odst. 2 zákona o státní službě. Pro výklad prezentovaný žalobkyní, tj. že se na její případ zkušební doba podle § 29 odst. 2 zákona o státní službě s ohledem na její smysl a účel uplatnit neměla, tedy zákon o státní službě neposkytuje žádný prostor; tento výklad by podle městského soudu byl v přímém rozporu se zněním tohoto ustanovení. Třebaže lze o potřebnosti stanovení zkušební doby v případech srovnatelných s případem žalobkyně pochybovat, žalovaný byl povinen postupovat podle zákona o státní službě v platném a účinném znění. Na tom nic neměnila ani navrhovaná novela § 29 odst. 2 zákona o státní službě, která ovšem v době rozhodování teprve procházela legislativním procesem.

[4] Ohledně samotného skončení služebního poměru žalobkyně městský soud ve shodě s žalovaným podotkl, že zákon o státní službě v § 74 odst. 1 písm. f) výslovně stanovuje možnost, aby se tak stalo v den doručení oznámení (dokonce to stanoví jako pravidlo, není-li v oznámení stanoveno jinak). Nelze tedy tvrdit, že takový postup služebního orgánu nepožívá právní ochrany, jestliže s ním zákon výslovně počítá. Zkušební doba je ze své povahy flexibilním nástrojem; s tímto institutem je tedy přirozeně spjata i značná nejistota stran dalšího trvání služebního poměru (lze jej v souladu s právními předpisy v podstatě okamžitě ukončit z jakéhokoli důvodu či bez jeho uvedení). Postup služebního orgánu spočívající ve vydání a doručení oznámení žalobkyni v rámci zkušební doby byl tedy v souladu se zákonem. Ze správního spisu ani z obecných tvrzení a dokladů předložených žalobkyní přitom nevyplývalo, že by ze strany služebního orgánu šlo o šikanózní, účelové nebo diskriminační jednání či o jednání vykazující znaky zjevného zneužití práva.

[5] K poslednímu žalobnímu bodu městský soud uvedl, že k založení e-mailové komunikace do správního spisu skutečně došlo až po vydání výzvy k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí adresované žalobkyni a poté, co tak žalobkyně učinila. Takový postup služebního orgánu představoval s ohledem na § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), procesní pochybení, jak ostatně sám žalovaný uznal v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Ani takovéto pochybení však podle městského soudu ještě nemuselo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, jestliže šlo o podklad ve vztahu k předmětu daného řízení irelevantní, či v případě, že z takového podkladu vyplývaly skutečnosti již zjištěné na základě jiných podkladů. V e-mailové komunikaci vedoucí oddělení kontrol projektových podpor pouze vyjádřila nesouhlas s tvrzením o účelovém skončení služebního poměru žalobkyně, aby dané služební místo mohlo být obsazeno někým jiným. Šlo tedy pouze o podpůrný, a nikoli stěžejní podklad, přičemž žalovaný s ním v napadeném rozhodnutí pracoval pouze ve vztahu k odvolací námitce žalobkyně týkající se porušení § 36 odst. 3 správního řádu, a nikoli ve vztahu k meritu věci. Jinými slovy, i kdyby e-mailová komunikace ve správním spise založena nebyla, napadené rozhodnutí by podle městského soudu jako zákonné obstálo. Městský soud na tomto místě opětovně zdůraznil, že ke skončení služebního poměru žalobkyně došlo ve zkušební době a správní orgány tedy byly povinny zjistit pouze to, zda žalobkyně byla ve zkušební době a zda jí bylo doručeno oznámení. Jakékoliv další podklady ve správním spise vůbec nemusely být založeny.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

pokračování

Kasační stížnost

[6] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (nyní již *stěžovatelka*) kasační stížnost.

[7] Stěžovatelka především nesouhlasila s právním posouzením jejího sporu, neboť žalovaný ani městský soud podle ní nezohlednili skutečnou délku jejího působení u SZIF. Žalovaný a následně i městský soud vyložili sporný § 29 odst. 2 zákona o státní službě ryze jazykově, aniž by přihlédli ke smyslu a účelu tohoto ustanovení. Pokud by byl v nynějším sporu vyložen § 29 odst. 2 zákona o státní službě dle jeho smyslu a účelu, nebyl by na stěžovatelčin případ vůbec použitelný, neboť stěžovatelka před nástupem do služebního poměru již u SZIF působila v poměru pracovním. Ve stěžovatelčině případě tedy nebylo třeba, aby po přijetí do služebního poměru absolvovala zkušební dobu.

[8] Dále stěžovatelka nesouhlasila, že služební poměr s ní byl skončen v souladu se zákonem o státní službě. Ačkoli služební orgán postupoval formálně v souladu se zákonem, ve stěžovatelčině případě přistoupily okolnosti svědčící o zjevném zneužití práva ze strany služebního orgánu. I v této kasační námitce přitom stěžovatelka upozornila na základní skutečnost, kterou se její případ od ostatních případů odlišoval, a sice že u SZIF bezprostředně před přijetím do služebního poměru působila v pracovním poměru.

[9] V poslední části kasační stížnosti stěžovatelka namítla porušení § 36 odst. 3 správního řádu v řízení před služebním orgánem. Služební orgán si totiž vyžádal stanovisko ředitele regionálního odboru a vedoucí oddělení kontrol projektových podpor. Učinil tak však až po seznámení stěžovatelky se správním spisem podle § 36 odst. 3 správního řádu. S posléze doplněnými stanovisky stěžovatelku následně již neseznámil.

Vyjádření žalovaného

[10] Ke kasační stížnosti se vyjádřil žalovaný, který navrhl její zamítnutí.

[11] Úvodem svého vyjádření žalovaný upozornil, že stěžovatelčina kasační argumentace se v zásadě shoduje s argumentací snesenou již v žalobě. Dále žalovaný uvedl, že výklad § 29 odst. 2 zákona o státní službě, který nabízí stěžovatelka, by byl nad míru extenzivní a fakticky by změnil význam celého ustanovení. Mezi zaměstnaneckým poměrem a poměrem služebním jsou navíc významné rozdíly. Předchozí zaměstnanecký poměr stěžovatelky u téhož vykonavatele veřejné správy proto nemůže stačit k prominutí zkušební doby, které by navíc vyplývalo pouze z výkladu provedeného soudem. O tom ostatně svědčí i městským soudem zmíněná novela zákona o státní službě, která sice změnila zákon o státní službě v podstatě tak, jak si v nynějším sporu přeje stěžovatelka, ovšem stalo se tak až po rozhodnutí v tomto řízení. Na stěžovatelčin případ proto tato novela nemohla mít žádný vliv. Navíc nelze přehlížet, že uvedenou novelou došlo ke sblížení právní úpravy dle zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, a zákona o státní službě. Podle žalovaného navíc neexistuje žádný případ, ve kterém by služební orgány či správní soudy vyložily § 29 odst. 2 zákona o státní službě způsobem, který požaduje stěžovatelka. Ačkoli jsou případy jako ten

současný v praxi časté, služební orgány zastávají jednotný výklad shodný s výkladem učiněným v přezkoumávaném případě.

[12] Postup služebního orgánu navíc nebyl nijak účelový ani šikanózní, což potvrdil i městský soud. Služební orgán postupoval v souladu s § 29 odst. 2 ve spojení s § 74 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě a postupoval přesně tak, jak mu zákon umožňoval. Na jeho zákonném postupu nic neměnilo ani drobné pochybení ohledně seznámení stěžovatelky se všemi podklady, které však v nynější věci nemohlo mít vliv na zákonnost skončení stěžovatelčina služebního poměru, jak opět potvrdil i městský soud.

Stěžovatelčina replika

[13] Ve své replice stěžovatelka konstatovala, že je z její strany legitimní se domnívat, že se na své pracovní pozici osvědčila, neboť na ní byla zaměstnána po dobu delší než dva roky, přičemž následně byla přijata na shodnou pozici do služebního poměru. Opakovaně přitom stěžovatelka zdůraznila, že pracovní, resp. služební pozice byly svou náplní totožné. Dále stěžovatelka zopakovala svou argumentaci novelou zákona o státní službě a vyjádřila svůj nesouhlas s tím, že v případě jejího výkladu by došlo k narušení právní jistoty či rovnosti mezi adresáty právních norem. Naopak stěžovatelka se žalovaným souhlasí, že i ostatním zaměstnancům přecházejícím z pracovního do služebního poměru je stanovována zkušební doba, v takovém případě by však podle stěžovatelky bylo příhodné zabývat otázkou, kolika takovým zaměstnancům byl skončen služební poměr v podstatě na hodinu a bez udání důvodu jako v jejím případě. Podle stěžovatelky se jednalo o nestandardní postup, který svědčil o účelovém jednání vůči ní.

Vyjádření žalovaného ke stěžovatelčině replice

[14] Žalovaný opakovaně zdůraznil, že pracovní poměr není co do práv a povinností shodný se služebním poměrem, a to ani v případě, kdy se vztahují ke stejné či obdobné pracovní, resp. služební náplni. Dále žalovaný zopakoval svou argumentaci ke stěžovatelkou zmiňované novele zákona o státní službě a především zdůraznil, že novela se nemůže nijak dotknout nynějšího sporu. S tím souvisí i argumentace žalovaného stran právní jistoty a rovnosti adresátů právních norem, na základě kterých je třeba souhlasit s právním posouzením městského soudu. Jak navíc žalovaný již uvedl, v obdobných případech, kterých není málo, služební orgány postupují shodně jako v nynější věci a stěžovatelka se domáhá zcela chybného výkladu § 29 odst. 2 zákona o státní službě. Konečně žalovaný uvedl, že s ohledem na znění § 74 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě je běžné, že skončení služebního poměru ve zkušební době je účinné téhož dne, kdy dojde k písemnému oznámení o skončení služebního poměru.

Další stěžovatelčino vyjádření

[15] V návaznosti na svou kasační argumentaci stěžovatelka ještě upozornila na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2025, č. j. 5 Ads 231/2024-50, ve kterém Nejvyšší správní soud upozornil, že ani u skončení služebního poměru ve zkušební době neplatí, že by v takovém případě nebylo možné zjišťovat vůbec nic. Podle Nejvyššího správního v takovém případě v praxi nelze vyloučit ani přezkum dalších okolností týkajících se

pokračování

samotné zkušební doby (jejího stanovení, trvání atp.) nebo třeba právě kolize zrušení služebního poměru ve zkušební době s důvody pro zproštění výkonu služby (stejně tak nelze rezignovat např. na přezkum případného šikanózního, účelového či diskriminačního jednání anebo zjevného zneužití práva). Ve světle tohoto rozsudku nemůže podle stěžovatelky rozsudek městského soudu obstát, neboť právě stěžovatelkou tvrzeným účelovým jednáním vůči své osobě a zneužitím práva ze strany SZIF se měl městský soud zabývat. Městský soud však podle stěžovatelky vyšel z nepřiléhavého rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2019, č. j. 8 As 247/2017-32, a naopak nezohlednil přílehlavý rozsudek č. j. 5 Ads 231/2024-50.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[16] Kasační stížnost **není** důvodná.

[17] Již žalovaný ve svém vyjádření ke stěžovatelčině kasační stížnosti upozornil, že stěžovatelčina kasační argumentace se v zásadě shoduje s tím, co stěžovatelka namítala již v řízení před městským soudem. S touto skutečností Nejvyšší správní soud souhlasí a v takových případech Nejvyšší správní soud stěžovatele konstantně upozorňuje, že není účelné týmiž nebo jinými slovy opakovat totéž. Naopak je přípustné si osvojit závěry napadeného rozsudku se souhlasnou poznámkou. Podle § 102 s. ř. s. je kasační stížnost *opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení (dále jen "stěžovatel") domáhá zrušení soudního rozhodnutí*. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v řízení o kasační stížnosti je tedy právě přezkum napadeného rozsudku, k čemuž však musí dát stěžovatel prostor svou polemikou právě především s napadeným rozsudkem krajského soudu. V případě, kdy stěžovatel v zásadě zopakuje svou žalobní argumentaci a snese minimální polemiku s napadeným rozsudkem, logicky tím zúží prostor pro přezkoumání napadeného rozsudku Nejvyšším správním soudem.

[18] Podstata nynějšího sporu spočívala v tom, zda se i ve stěžovatelčině případě měla po jejím přijetí do služebního poměru uplatnit zkušební doba podle § 29 odst. 2 zákona o státní službě. S touto výchozí stěžovatelčinou polemikou poté souvisí i její další dvě kasační námítky – údajné zneužití práva při skončení jejího služebního poměru a procesní pochybení v průběhu řízení před služebním orgánem.

[19] Podle § 29 odst. 2 věty první zákona o státní službě ve znění účinném do 31. 12. 2024 platilo, že *má-li být na základě výsledku výběrového řízení na volné služební místo zařazena nebo na volné služební místo představeného jmenována osoba, která není státním zaměstnancem, nebo osoba, která dosud úspěšně nevykonala úřednickou zkoušku, stanoví se jí zkušební doba v délce 6 měsíců*.

[20] Jak již Nejvyšší správní soud výše nastínil, stěžovatelka nesouhlasí, že by se mělo toto ustanovení uplatnit i na její případ. Před svým přijetím do služebního poměru totiž u SZIF vykonávala shodnou činnost, avšak v pracovním, nikoli služebním poměru. Kvůli této specifické okolnosti jejího případu se jí tedy vůbec neměla stanovit zkušební doba.

[21] Již městský soud stěžovatelce vysvětlil, že z § 29 odst. 2 zákona o státní službě ve znění účinném do 31. 12. 2024 jednoznačně vyplývalo, že v případě, kdy je na volné služební místo zařazena osoba, která není státním zaměstnancem, stanoví se jí zkušební doba. Stěžovatelka přitom byla právě takovou osobou, jelikož bezesporu nenaplnovala definici státního zaměstnance obsaženou v § 6 zákona o státní službě. Na tom nic nemění ani skutečnost, že stěžovatelka dříve v rámci SZIF na obdobné pracovní pozici již jistou dobu působila v rámci pracovního poměru. Ani pro takový případ zákon o státní službě nestanovil výjimku z nutnosti stanovit zkušební dobu dle podmínek § 29 odst. 2 zákona o státní službě. Pro výklad prezentovaný stěžovatelkou, tj. že se na její případ zkušební doba podle § 29 odst. 2 zákona o státní službě s ohledem na její smysl a účel uplatnit neměla, tedy zákon o státní službě neposkytoval žádný prostor; tento výklad by byl v přímém rozporu se zněním § 29 odst. 2 zákona. Je na zákonodárci, aby stanovil pravidla týkající se zkušební doby při vzniku služebního poměru, což jednoznačně učinil. Bylo tedy povinností služebního orgánu v rámci rozhodnutí o přijetí do služebního poměru stanovit stěžovatelce zkušební dobu podle § 29 odst. 2 zákona o státní službě.

[22] Byť i Nejvyšší správní soud sdílí pochyby městského soudu o potřebnosti stanovení zkušební doby v případech srovnatelných s případem stěžovatelky, žalovaný byl povinen postupovat podle zákona o státní službě v tehdy platném a účinném znění. Na jeho postup tedy nemohla mít vliv ani navrhovaná novela zákona o státní službě, která byla do Poslanecké sněmovny předložena až po vydání rozhodnutí žalovaného – navrhovaná novela byla do Poslanecké sněmovny předložena jako sněmovní tisk č. 673 dne 15. 4. 2024, přičemž žalovaný vydal své rozhodnutí dne 26. 3. 2024, účinnosti navíc novela nabyla až dne 1. 1. 2025 (zákon č. 448/2024 Sb.). Tato novela ani nemohla ovlivnit rozhodování městského soudu, který je podle § 75 odst. 1 s. ř. s. povinen při přezkoumání rozhodnutí vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Žalovaný i městský soud tedy byli povinni vycházet z § 29 odst. 2 zákona o státní službě ve znění účinném do 31. 12. 2024, jak správně učinili.

[23] Ačkoli je pravda, že uvedená novela zákona o státní službě změnila § 29 odst. 2 zákona o státní službě způsobem, který v nynějším sporu požaduje stěžovatelka – tedy že nově přijatým státním zaměstnancům, kteří dříve vykonávali obdobnou činnost v pracovním poměru, se nebude stanovovat zkušební doba, neboť služební orgán již má zkušenost s nově přijímaným státním zaměstnancem a není tedy důvodné stanovit mu znovu zkušební dobu. Ani tato skutečnost podle Nejvyššího správního soudu nedává prostor správním soudům vyložit předcházející (a pro nynější spor relevantní) znění § 29 odst. 2 zákona o státní službě způsobem, který požaduje stěžovatelka. V takovém případě by totiž správní soudy nepřipustně zasahovaly do dělby moci ve státě, svou činností by fakticky nahrazovaly zákonodárnou moc a obcházel by řádný legislativní proces. Ve svém důsledku by správní soudy teleologickým výkladem založily dřívější účinnost § 29 odst. 2 zákona o státní službě, neboť znění účinné až od 1. 1. 2025 by se díky soudnímu výkladu aplikovalo i na stěžovatelčin případ, který však měl být posouzen podle předchozí právní úpravy.

[24] Postup zákonodárné moci v posuzovaném případě odpovídal jednání racionálního zákonodárce, který uvedenou novelou reagoval na dle jeho názoru nadbytečné stanovování zkušební doby již osvědčeným zaměstnancům. Takový postup je podle názoru Nejvyššího správního soudu jistě legitimní a od zákonodárce navíc i žádaný, kdy zákonodárce sleduje

pokračování

dopady a užívání zákonných institutů v reálné praxi a případnými novelami mění zákonnou úpravu, resp. ji pro nadbytečnou zátěž shodně jako v nynějším případě zmírňuje. To však nemění nic na tom, že novela vstoupila v účinnost až od 1. 1. 2025 a stěžovatelka se v daném sporu fakticky dožadovala, aby správní soudy teleologickým výkladem založily pravou retroaktivitu této novely – tedy aby se aplikovala i na případ před jejím vstupem v platnost a účinnost. Takový postup je však v právním státu v zásadě nepřípustný, neboť jak správně upozornil žalovaný, narušuje principy právní jistoty a rovnosti před zákonem.

[25] Nejvyšší správní soud navíc odkazuje na pracovněprávní judikaturu Nejvyššího soudu, který připustil možnost sjednání zkušební doby u zaměstnance, který předtím u stejného zaměstnavatele pracoval jako zaměstnanec podle dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr. Podle závěrů Nejvyššího soudu se dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr a pracovní poměr liší vymezením práv a povinností stran, tyto odlišnosti tedy opodstatňují sjednání zkušební doby v pracovní smlouvě i v případě, kdy jejímu uzavření předcházela pracovněprávní vztah podle dohody o pracovní činnosti či dohody o provedení práce ohledně stejného druhu práce (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2017, sp. zn. 21 Cdo 3480/2016). Již žalovaný přitom opakovaně upozornil právě na to, že mezi zaměstnaneckým poměrem a poměrem služebním existují významné rozdíly. S tímto názorem Nejvyšší správní soud souhlasí, a proto je podle Nejvyššího správního soudu citovaný rozsudek Nejvyššího soudu použitelný i v posuzovaném sporu.

[26] Ze všech výše předestřených důvodů tedy Nejvyšší správní soud uzavírá, že ani on neshledal tuto stěžovatelčinu kasační námitku důvodnou. Byť si je Nejvyšší správní soud vědom novelizace § 29 odst. 2 zákona o státní službě do podoby, které se fakticky domáhala stěžovatelka, nebyly ani podle Nejvyššího správního soudu v daném sporu splněny podmínky pro potřebu výkladu § 29 odst. 2 zákona o státní službě ve znění účinném do 31. 12. 2024, jaký požadovala stěžovatelka, a který by ve stěžovatelčině případě toto ustanovení učinil fakticky neaplikovatelným. Služební orgány postupovaly ve stěžovatelčině případě podle platného a účinného znění zákona o státní službě, který jim nedával jinou možnost než stěžovatelce i přes její předchozí výkon obdobné pracovní činnosti stanovit v případě jejího přechodu do služebního poměru novou zkušební dobu. Tento závěr je i podle výše citované judikatury Nejvyššího soudu ospravedlnitelný s ohledem na odlišné vymezení práv a povinností v pracovněprávním a služebním poměru. Právní úprava vyžadující sjednání nové zkušební doby v případě stěžovatelčina přechodu z pracovněprávního do služebního poměru proto ani podle Nejvyššího správního soudu nebyla natolik nerozumná, aby bylo potřeba ji výkladem fakticky popřít, jak se domáhala stěžovatelka.

[27] Dále stěžovatelka nesouhlasila, že s ní byl služební poměr skončen v souladu se zákonem o státní službě. Ačkoli služební orgán postupoval formálně v souladu se zákonem, ve stěžovatelčině případě přistoupily okolnosti svědčící o zjevném zneužití práva ze strany služebního orgánu, kvůli kterému mělo být městským soudem skončení stěžovatelčina služebního poměru shledáno jako rozporné se zákonem.

[28] Již městský soud stěžovatelce vysvětlil, že zákon o státní službě v § 74 odst. 1 písm. f) – opět ve znění účinném do 31. 12. 2024 – výslovně stanovoval možnost skončení služebního poměru jeho zrušením ve zkušební době dnem doručení písemného oznámení o zrušení

služebního poměru (dokonce to stanovoval jako pravidlo, nebyl-li v oznámení stanoven den pozdější). Nelze tedy tvrdit, že takový postup služebního orgánu nepožívá právní ochrany, pakliže s ním zákon v tehdy platném a účinném znění výslovně počítal. Jak rovněž správně konstatoval městský soud, zkušební doba je ze své povahy flexibilním nástrojem; s tímto institutem je neodlučitelně a přirozeně spjata i značná nejistota ohledně dalšího trvání pracovního či služebního poměru (lze jej v souladu s právními předpisy v podstatě okamžitě ukončit z jakéhokoli důvodu či bez jeho uvedení). Postup služebního orgánu spočívající ve vydání a doručení oznámení stěžovatelce v rámci zkušební doby byl tedy i podle Nejvyššího správního soudu v souladu se zákonem.

[29] V poslední kasační námitce stěžovatelka opakovaně upozornila na procesní pochybení v řízení před služebním orgánem spočívající v porušení § 36 odst. 3 správního řádu. Služební orgán si totiž vyžádal stanovisko ředitele regionálního odboru a vedoucí oddělení kontrol projektových podpor. Učinil tak však až po seznámení stěžovatelky se správním spisem podle § 36 odst. 3 správního řádu. S posléze doplněnými stanovisky stěžovatelku již neseznámil.

[30] Ani podle Nejvyššího správního soudu není sporné, že k založení e-mailové komunikace s vedoucí oddělení kontrol projektových podpor do správního spisu skutečně došlo až po vydání výzvy k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí adresované stěžovatelce a poté, co tak stěžovatelka učinila. Takový postup služebního orgánu představuje s ohledem na § 36 odst. 3 správního řádu procesní pochybení, jak ostatně sám žalovaný uznal. Ani takovéto pochybení však ještě nemusí mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Zde Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelčinou námitkou, že by městským soudem odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 247/2017-32 nebyl na nynější věc přílehlavý. Naopak, jak již správně konstatoval i městský soud, v citovaném rozsudku se jednalo o obdobně koncipovaný institut zrušení služebního poměru ve zkušební době u vojáka z povolání; městský soud tedy nepochybil, pokud vyšel z tohoto rozsudku. Stěžovatelka spatřovala nepoužitelnost tohoto rozsudku na stávající věc opět ve skutečnosti, že již dříve působila u SZIF v pracovním poměru, jak jí však opakovaně vysvětlil městský soud a nyní i Nejvyšší správní soud, tato skutečnost nebyla vzhledem ke konstrukci zákona o státní službě pro nynější věc podstatná.

[31] V e-mailové komunikaci vedoucí oddělení kontrol projektových podpor pouze vyjádřila nesouhlas s tvrzením o účelovém skončení služebního poměru stěžovatelky, aby dané služební místo mohlo být obsazeno někým jiným. Nejvyšší správní soud navíc konstantně upozorňuje, že prvostupňové a odvolací správní řízení tvoří jeden celek (k tomu srov. např. již rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 6. 2010, č. j. 29 Ca 221/2008-48, podle kterého *„správní řízení tvoří v zásadě jeden celek od zahájení až do právní moci konečného rozhodnutí. V zásadě tedy není vyloučeno, aby odvolací správní orgán napravit drobné vady řízení před správním orgánem 1. stupně, stejně jako drobné vady rozhodnutí v něm vydaného“* – tento závěr do své judikatury následně převzal i Nejvyšší správní soud, srov. rozsudek ze dne 14. 3. 2013, č. j. 4 As 10/2012-48, bod 24). Ke stěžovatelkou namítanému neúplnému seznámení s podklady došlo v daném sporu v prvostupňovém správním řízení, z prvostupňového rozhodnutí Generálního ředitele SZIF ze dne 13. 2. 2024 je přitom zřejmé, že generální ředitel v prvostupňovém rozhodnutí s předmětnou e-mailovou komunikací pracoval a zmínil ji v odůvodnění svého rozhodnutí, neboť prostřednictvím ní

pokračování

dospěl k závěru o neprokázání účelového či diskriminačního jednání vůči stěžovatelce – srov. s. 4 část VI. bod 3. rozhodnutí Generálního ředitele SZIF. Stěžovatelka tedy z obsahu prvostupňového správního rozhodnutí věděla o svém neúplném seznámení s podklady prvostupňového rozhodnutí, které ostatně namítla i ve svém odvolání ze dne 24. 2. 2024 – srov. s. 5 bod 15 stěžovatelčina odvolání. Stěžovatelčinou námitkou ohledně neúplného seznámení s podklady se žalovaný ve svém rozhodnutí zabýval a dostatečným způsobem jí vypořádal – srov. s. 9 část ad 5) rozhodnutí žalovaného. S ohledem na již výše uvedenou skutečnost, že prvostupňové a odvolací správní řízení tvoří jeden celek, je i podle Nejvyššího správního soudu nepochybné, že stěžovatelčino neseznámení s jedním podkladem prvostupňového rozhodnutí nemohlo mít vliv na zákonnost řízení. Jak stěžovatelčina polemika ohledně neúplného seznámení s podklady, tak její polemika ohledně účelového, resp. diskriminačního skončení služebního poměru, které se e-mailová komunikace týkala, byly ze strany správních orgánů a následně i správních soudů řádně a v dostatečném rozsahu vypořádány – ke stěžovatelčině polemice ohledně účelového a diskriminačního skončení jejího služebního poměru ve zkušební době viz dále.

[32] Pro úplnost Nejvyšší správní soud doplňuje, že stěžovatelka ve své kasační stížnosti zmínila dvě vyjádření, která měla být údajně doplněna do správního spisu až po jejím seznámení se s podklady – stanovisko ředitele regionálního odboru a vedoucí oddělení kontrol projektových podpor. Z obsahu správního spisu je však zřejmé, že se jedná o jedno totožné stanovisko; žádost o vyjádření zaslala ředitelka odboru personálního nejdříve řediteli regionálního odboru, ovšem odpověď v této věci přišla právě od vedoucí kontroly projektových dokumentací (srov. e-mailovou komunikaci založenou na č. l. 20 správního spisu). Ačkoli tedy stěžovatelka upozorňovala na dvě vyjádření, jednalo se o jednu a tutéž věc.

[33] Nejvyšší správní soud shodně jako již městský soud opětovně zdůrazňuje, že ke zrušení stěžovatelčina služebního poměru došlo ve zkušební době. K tomu mohlo dojít z jakéhokoli důvodu nebo bez uvedení důvodu. Služební orgány tedy byly povinny především ověřit a zajistit, zda stěžovatelka byla ve zkušební době a zda jí bylo doručeno zákonem o státní službě vyžadované oznámení o zrušení služebního poměru ve zkušební době. Zde je ovšem třeba dát za pravdu i stěžovatelce, že okruh zjišťovaných skutečností a shromažďovaných podkladů může být v rámci skončení služebního poměru rozšířen například v případě tvrzení státního zaměstnance o účelovém, případně diskriminačním či šikanózním skončení služebního poměru. Právě na to upozorňuje stěžovatelka v současném sporu prostřednictvím odkazu na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Ads 231/2024-50.

[34] Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že tento rozsudek byl vydán až po rozhodnutí nynějšího sporu městským soudem, městský soud tedy tento rozsudek logicky nemohl zohlednit ve svém právním posouzení a jeho rozsudek z tohoto důvodu tedy nelze považovat za nepřezkoumatelný. Nejvyšší správní soud se stěžovatelkou i citovaným rozsudkem pátého senátu souhlasí a rovněž se hlásí k závěru, že ačkoli na jedné straně bezesporu platí, že zkušební doba představuje flexibilní nástroj a v jejím rámci může dojít k ukončení služebního poměru okamžitě, a to i bez udání důvodů, i v takovém případě je však třeba umožnit přezkum určitých okolností skončení služebního poměru jako třeba právě namítané účelové, diskriminační či šikanózní jednání vůči státnímu zaměstnanci

(shodně srov. bod 27 rozsudku pátého senátu). Podle Nejvyššího správního soudu tedy závěry rozsudků Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 247/2017-32 i č. j. 5 Ads 231/2024-50 obstojí vedle sebe, neboť se vzájemně doplňují. Při přezkumu skončení služebního poměru ve zkušební době je totiž skutečně třeba především ověřit a zjistit, zda žalobce byl ve zkušební době a zda mu bylo doručeno zákonem o státní službě vyžadované oznámení o zrušení služebního poměru ve zkušební době (závěr rozsudku č. j. 8 As 247/2017-32); v případě namítaného účelového, diskriminačního či šikanózního jednání vůči státnímu zaměstnanci je však třeba přezkoumat i tuto otázku (závěr rozsudku č. j. 5 Ads 231/2024-50).

[35] Na základě výše předestřené právního rámce Nejvyšší správní soud především upozorňuje, že městský soud se stěžovatelkou tvrzenou diskriminací, resp. účelovým skončením jejího služebního poměru ve zkušební době ve svém rozsudku zabýval. V bodě 18 svého rozsudku městský soud dospěl k závěru, že ze správního spisu ani z obecných tvrzení a dokladů předložených stěžovatelkou neplynulo, že by ze strany služebního orgánu šlo o šikanózní, účelové nebo diskriminační jednání či o jednání vykazující znaky zjevného zneužití práva. Takovýto závěr nelze dovodit ani na základě skutečnosti, že v relativně krátké době po skončení stěžovatelčina služebního poměru bylo uvolněné služební místo na základě dalšího výběrového řízení obsazeno. Rozsudek městského soudu tedy nelze ohledně této stěžovatelčiny argumentaci označit za nepřezkoumatelný, neboť jak je zřejmé, městský soud se s touto stěžovatelčinou argumentací ve svém rozsudku vypořádal.

[36] Podle ustálené judikatury je v případě tvrzeného diskriminačního, účelového, či šikanózního jednání žalobce povinen tvrdit, ale i prokázat, že s ním nebylo zacházeno obvyklým, tedy neznevýhodňujícím způsobem. Neprokáže-li toto tvrzení, nemůže v řízení uspět (k tomu srov. např. již nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 37/04, či ze dne 30. 4. 2009, sp. zn. II. ÚS 1609/08). Osoba, která tvrdí, že je obětí diskriminace, sice musí nejdříve soudu předložit skutečnosti dostatečně odůvodňující závěr o existenci možné diskriminace (musí prokázat *prima facie* zásah), jestliže tak ale učiní, je tím založena vyvratitelná domněnka, ve vztahu ke které leží povinnost dokázat opak na straně žalovaného (cit. z nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1136/13 ze dne 12. 8. 2015, k tomu srov. též rozhodnutí ESLP ve věci *Chassagnou a další proti Francii*, stížnosti č. 25088/94, č. 28331/95 a 28443/95, body 91-92, či *Timishev proti Rusku*, stížnosti č. 55762/00 a 55974/00, bod 57). Byť tedy v případě tvrzené diskriminace dochází k přenosu důkazního břemene na služební orgán, který je následně povinen prokázat, že nedošlo k porušení zásady rovného zacházení, děje se tak pouze za předpokladu, že žalobce toto diskriminační jednání vůči své osobě v první řadě tvrdí a i prokáže.

[37] V dané věci však ani podle Nejvyššího správního soudu stěžovatelka žádné okolnosti svědčící o účelovém, diskriminačním či šikanózním postupu služebních orgánů netvrdila, natož aby takové okolnosti prokázala. Její tvrzení o účelovém či šikanózním jednání se pohybují toliko v naprosto obecné rovině, kdy v kasační stížnosti zejména odkázala na žalobu adresovanou městskému soudu. K tomu Nejvyšší správní soud v první řadě upozorňuje, že pouhý odkaz na žalobu nelze považovat za dostatečnou kasační námitku – k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 153/2018-34, bod 10, či rozsudek ze dne 18. 8. 2023, č. j. 5 Afs 229/2021-43, bod 29. Zde Nejvyšší správní soud odkazuje na výše rekapitulované posouzení městského soudu

pokračování

ohledně této stěžovatelčiny námitky, ve kterém již městský soud upozornil právě na značnou obecnost stěžovatelčiných tvrzení ohledně účelového postupu v případě skončení jejího služebního poměru ve zkušební době, kdy ani městský soud tuto stěžovatelčinu námitku neshledal důvodnou.

[38] Ze stěžovatelčiny kasační stížnosti je zřejmé, že pokud vůbec se nějaká její kasační polemika dá považovat za polemiku ohledně účelového, resp. diskriminačního skončení jejího služebního poměru, tak stěžovatelka spojuje účelový postup služebních orgánů právě s její výchozí tezí, že služební poměr jí byl ukončen ve zkušební době, ačkoli u SZIF již dříve na obdobné pozici pracovala a nebyl tedy žádný důvod jí stanovit novou zkušební dobu. Tato stěžovatelčina kasační polemika však spíše souvisí s jejím primárním okruhem kasačních námitek upozorňujících na nerozumnost stanovení zkušební doby již dříve prověřeným zaměstnancům, aniž by stěžovatelka uváděla jakékoli konkrétní skutečnosti a důkazy svědčící o účelovém či diskriminačním jednání vůči své osobě. Jak však uzavřel Nejvyšší správní soud již výše – byť lze mít ohledně § 29 odst. 2 zákona o státní službě ve znění účinném do 31. 12. 2024 z hlediska jeho účelnosti jisté pochyby, toto ustanovení ani podle Nejvyššího správního soudu nebylo natolik nerozumné, aby Nejvyšší správní soud prostřednictvím soudního výkladu dospěl k jeho faktické nepoužitelnosti na stěžovatelčin případ. Tím spíše tedy nemůže zákonná úprava sama o sobě svědčit o účelovém či diskriminačním jednání služebních orgánů vůči stěžovatelce.

[39] Ze spisového materiálu Nejvyšší správní soud naopak zjistil, že stěžovatelka byla v roce 2021 přijata do pracovního poměru u SZIF na dobu určitou jako zástup po dobu trvání mateřské a rodičovské dovolené jiné zaměstnankyně. V červnu 2023 poté stěžovatelka podala žádost o skončení pracovního poměru dohodou, které SZIF vyhověl, když ještě předtím v dubnu 2023 podala stěžovatelka žádost o přijetí do služebního poměru na shodné služební místo, na které byla v květnu 2023 přijata. Jak navíc Nejvyšší správní soud upozornil již výše, již SZIF si během nynějšího řízení o určení stěžovatelčina právního vztahu vyžádal stanovisko o účelovém skončení služebního poměru stěžovatelky, na které bylo vedoucí oddělení kontrol projektových podpor odpovězeno negativně. Přitom stěžovatelka ani nijak netvrdí, že by její „přechod“ z pracovního do služebního poměru byl ze strany služebního orgánu účelový. Stěžovatelka si musela (resp. měla) být vědoma, že v souvislosti s jejím přijetím do služebního poměru, o které sama požádala, zákon o služebním poměru předvídá stanovení zkušební doby. Není ani zřejmé, že by se proti stanovení zkušební doby v relevantní dobu jakkoli ohradila.

[40] I ohledně této kasační námitky tedy Nejvyšší správní soud souhlasí s posouzením městského soudu, neboť ani podle Nejvyššího správního soudu ze správního spisu ani z obecných tvrzení a dokladů předložených stěžovatelkou neplynulo, že by ze strany služebního orgánu šlo o šikanózní, účelové nebo diskriminační jednání či o jednání vykazující znaky zjevného zneužití práva. V tomto závěru odkazuje Nejvyšší správní soud např. na rozsudek čtvrtého senátu ze dne 15. 9. 2020, č. j. 4 Ads 423/2019-79, č. 4088/2020 Sb. NSS, ve kterém čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu shodně jako sedmý senát v nynější věci konstatoval, že „s ohledem na naprostou obecnost a strohost stěžovatelových tvrzení uvedených v žalobním řízení, jakož i absenci indicí v předloženém spisovém materiálu, totiž neexistovaly žádné konkrétní skutečnosti, které by v dané věci svědčily o možnosti diskriminace stěžovatele [...], a které by mohl žalovaný účinně vyvracet. Za této situace zůstala

stěžovatelova zmínka o jeho údajné diskriminaci jen v rovině spekulací a nevedla by ani v případě možnosti aplikace § 133a o. s. ř. k přechodu důkazního břemena na žalovaného, neboť jeho protistrana neunesla ani své břemeno tvrzení. Odlišná právní úprava důkazního břemene obsažená v tomto ustanovení totiž neznamená, že by žalobce mohl zůstat v řízení nečinný a jen tvrdit, že došlo k diskriminačnímu jednání. Tato osoba musí v soudním řízení nejen tvrdit, ale i prokázat, že s ní nebylo zacházeno obvyklým, tedy neznevýhodňujícím způsobem, přičemž neprokáže-li toto tvrzení, nemůže v řízení uspět. Ve skutečnosti totiž důkazní břemeno ani v tomto případě neleží výlučně na žalovaném a i žalobce nese své břemeno tvrzení i břemeno důkazní. Teprve pokud tato břemena strana žalující unese, je následně věcí strany žalované prokázat svá tvrzení, že k diskriminaci nedošlo (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 37/04)“ (srov. bod 76 rozsudku čtvrtého senátu).

[41] Nejvyšší správní soud tedy souhrnně uzavírá, že žádnou ze stěžovatelčiných kasačních námitek neshledal důvodnou. Předně ani podle Nejvyššího správního soudu nebyla úprava zkušební doby podle § 29 odst. 2 zákona o státní službě ve znění účinném do 31. 12. 2024 natolik nerozumná, aby musel Nejvyšší správní soud prostřednictvím výkladu fakticky popřít stanovení zkušební doby ve stěžovatelčině případě. Nejvyšší správní soud rovněž ani neshledal, že by skončení stěžovatelčina služebního poměru proběhlo v rozporu se zákonem o státní službě. Konečně ani podle Nejvyššího správního soudu stěžovatelka nesnesla žádné skutečnosti svědčící o účelovém, diskriminačním či šikánózním postupu služebních orgánů v případě skončení jejího služebního poměru ve zkušební době; navíc správní orgány ani nezatížily řízení vadou, která by měla vliv na zákonnost jejich rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení

[42] Z výše uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatelčina kasační stížnost nebyla důvodná, proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[43] Stěžovatelka v nynější věci nebyla úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému pak nevznikly žádné náklady, které by se vymykaly z jeho běžné úřední činnosti, proto mu Nejvyšší právní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 16. dubna 2025

Tomáš Foltas
předseda senátu