



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně zpravodajky Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobce: **Ing. B. C.**, zastoupený JUDr. Janem Burešem, Ph.D., advokátem, sídlem Václavské náměstí 807/64, Praha 1, proti žalovanému: **náčelník Generálního štábu Armády České republiky**, sídlem Vítězné náměstí 1500/5, Praha 6, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 5. 2019, č. j. MO 90858/2019-1304, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 9. 2020, č. j. 6 Ad 12/2019 - 33

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 9. 2020, č. j. 6 Ad 12/2019 - 33, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil prvostupňové rozhodnutí ředitele Agentury personalistiky Armády České republiky (dále též „služební funkcionář“) ze dne 1. 2. 2019, č. j. MO 35401/2019-2230. Služební funkcionář rozhodoval podle § 145 odst. 1 písm. i) zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, o době služby pro účely zabezpečení výsluhovými náležitostmi a pro sociální zabezpečení, neboť žalobce nesouhlasil s vykázanou dobou výkonu služby. Podle § 143 odst. 1 zákona o vojácích z povolání rozhodl tak, že doba trvání služebního poměru žalobce v období od 15. 7. 1993 do 30. 9. 2018 činí 25 roků, 2 měsíce a 15 dnů a že žalobci nenáleží zvýšený zápočet doby služby za období od 1. 10. 2001 do 31. 12. 2006.

[2] V odůvodnění rozhodnutí žalovaný uvedl, že nebyl-li žalobce v uvedeném období (tj. v letech 2001 až 2006) služebně zařazen na systemizovaném místě stanoveném ministrem obrany ve Vojenském zpravodajství (ani na jiném místě odůvodňujícím zvýšený zápočet), nelze mu zvýšený zápočet doby služby pro účely stanovení výše výsluhového příspěvku přiznat. Výčet služebních zařazení stanovený právní úpravou je výčtem taxativním a nelze jej rozšiřovat. Žalobce byl v uvedeném období zařazen na různá služební místa na pracovištích vojenských útvarů zabývajících se radioelektronickým bojem a průzkumem, která všechna byla v podřízenosti Generálního štábu Armády České republiky, nikoli Vojenského zpravodajství.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž mimo jiné namítl, že v uvedeném období (tj. v letech 2001 až 2006) patřilo mezi jeho úkoly i pravidelné řízení sběru, komplexní vyhodnocování, zpracovávání a odesílání zpravodajských informací, plnění úkolů dozorčího zpravodajské skupiny či řízení dozorčích zpravodajských skupin. Žalobce se proto domníval, že fakticky plnil zvláštní úkoly při činnostech podle jiného právního předpisu, tedy úkoly zpravodajce ve smyslu zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky (dále jen „zákon o zpravodajských službách“), a to bez ohledu na své formální zařazení v podřízenosti Generálního štábu Armády České republiky. Byly proto naplněny všechny podmínky, aby doba výkonu jeho služby byla v rozhodném období hodnocena jeden a půl násobně. Opačný přístup představuje přepjatý formalismus ze strany služebních orgánů, vedoucí ke zkrácení žalobce na jeho nárocích. Z výkazu dob a žalobcem zastávaných kategorií funkcí (resp. z vložky výkazu dob) jednoznačně vyplývá, za jaká období měla být doba služby žalobce násobena koeficientem 1,5. Vložka výkazu dob představuje dle žalobce zásadní podklad pro stanovení výsluhových náležitostí každého vojáka z povolání. Žalobce poukázal rovněž na porušení principu právní jistoty a legitimního očekávání s odůvodněním, že podmínky, za kterých v minulosti plnil služební úkoly, byly zpětně změněny v jeho neprospěch (výkazy původně evidovaly zvýšený koeficient a byly dodatečně upraveny). Žalobce namítal také nerovné zacházení, neboť vojákům ve srovnatelných situacích, kteří ukončili služební poměr do konce roku 2015, byla doba služby koeficientem 1,5 násobena.

[4] Městský soud v Praze v záhlaví označeným rozsudkem zrušil žalobou napadené rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nesouhlasil s výkladem § 143 odst. 1 zákona o vojácích z povolání, který zaujaly služební orgány. Žalobci měl být dle názoru městského soudu započten násobek doby výkonu služby podle funkční náplně jím skutečně vykonávané činnosti v rozhodné době, nikoli podle toho, zda byl žalobce zařazen do Vojenského zpravodajství či nikoli. Městský soud uvedl, že žalobce v rozhodné době nebyl zařazen do Vojenského zpravodajství, k tíži vojáka však nemůže jít okolnost, že musí vykonávat činnosti, které obsahově naplňují činnosti vykonávané Vojenským zpravodajstvím, aniž za ně byl adekvátně hodnocen. Městský soud odkázal na rozsudek ze dne 16. 7. 2020 ve věci sp. zn. 6 Ad 9/2019, v němž konstatoval, že služební činnost ve smyslu § 120 odst. 4 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon č. 361/2003 Sb.“), musí být posuzována s ohledem na faktický výkon služby a nikoli formální zařazení vojáka. Městský soud uzavřel, že podstatným zjištěním pro rozhodnutí v dané věci proto nebylo zařazení žalobce v hierarchii armády, resp. do Vojenského zpravodajství, ale faktický výkon služby bez

pokračování

ohledu na to, zda žalobce byl či nebyl do Vojenského zpravodajství zařazen. Dle městského soudu bylo nutné porovnat funkční náplň žalobce během rozhodného období a posoudit ji s ohledem na to, zda splňuje zvláštní úkoly při činnostech podle zákona o zpravodajských službách. Bude-li tomu tak, je nutné, aby žalovaný z hlediska započtení příslušné doby služby v dalším řízení vycházel z toho, že žalobce plnil zvláštní úkoly podle zákona o zpravodajských službách. Městský soud uzavřel, že vzhledem k tomu, že žalobce (a výkon jeho služby) prozatím nebyl tímto způsobem hodnocen, je nutné v dalším řízení doplnit potřebná zjištění, včetně souvisejících podkladů, a následně přistoupit k hodnocení zjištěných okolností.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalobce a replika žalovaného

[5] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Nesouhlasil s názorem městského soudu, že podstatným zjištěním pro rozhodnutí není zařazení žalobce v hierarchii armády, resp. do Vojenského zpravodajství, ale faktický výkon služby bez ohledu na to, zda žalobce byl či nebyl zařazen do Vojenského zpravodajství. Neztotožnil se ani s tím, že by měl v dalším řízení doplnit spisový materiál o podklady, na základě kterých by dále posuzoval, zda funkční náplň žalobcovy služby během rozhodného období naplňovala požadavek plnění zvláštních úkolů při činnostech dle zákona o zpravodajských službách. Stěžovatel připomněl, že zvýšený zápočet doby výkonu služby pro účely výsluhového příspěvku je dle relevantních právních předpisů jednoznačně vázán na služební zařazení vojáka stanovené ministrem obrany ve Vojenském zpravodajství, v němž voják plní zvláštní úkoly při specifických činnostech dle zákona o zpravodajských službách. Nelze tedy dospět k jinému závěru, než který vyslovily služební orgány, že právní předpisy neumožňují přiznání zvýšeného zápočtu doby výkonu služby osobám v závislosti na posouzení fakticky vykonávané činnosti. Výklad, který v napadeném rozsudku provedl městský soud, je dle stěžovatele nepřipustně extenzivní a neodpovídá vůli zákonodárce.

[6] Stěžovatel pokračoval, že odchýlení se od doslovného znění zákonného ustanovení v souzené věci není možné odůvodnit závažnými důvody, kdy by to vyžadoval účel zákona, historie jeho vzniku či systematická souvislost. Městský soud nerozlišuje různá služební místa spadající pod Armádu České republiky a Vojenské zpravodajství a svévolně rozšiřuje okruh osob, kterým by stěžovatel měl přiznat zvýšený zápočet doby služby bez opory v zákoně. Skutečnost, že voják provádí určité činnosti při shromažďování a zpracování zpravodajských informací, které jsou předmětem utajení a týkají se zabezpečení obranyschopnosti státu a zajišťování bezpečnosti jednotek Armády České republiky, neznamená, že vykonává zvláštní úkoly zpravodajce při činnostech ve smyslu zákona o zpravodajských službách. Závěry vyjádřené v rozsudku ve věci sp. zn. 6 Ad 9/2019 nelze na posuzovaný případ vztáhnout, jelikož se týkají skutkově odlišného případu, a to poskytování zvláštního příplatku policistovi v závislosti na faktickém výkonu činností (včetně možnosti či nemožnosti tyto činnosti vykonávat). Ve věci žalobce se však jedná o otázku zvýšeného zápočtu doby výkonu služby vojáka pro účely výsluhových náležitostí, který je s ohledem na § 143 odst. 1 písm. b) zákona o vojácích z povolání výslovně spjat se služebním zařazením u Vojenského zpravodajství, které není součástí ozbrojených sil České republiky a nad jehož činností vykonává kontrolu Poslanecká sněmovna Parlamentu

ČR. Žalobce nebyl v rozhodném období služebně zařazen na systemizovaném místě stanoveném ministrem obrany ve Vojenském zpravodajství, nýbrž na systemizovaném místě v ozbrojených silách České republiky, konkrétně v Armádě České republiky v podřízenosti náčelníka Generálního štábu. Z tohoto důvodu nebylo možné přiznat mu zvýšený zápočet doby ve službě pro účely stanovení výše výsluhového příspěvku.

[7] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s vyslovenými závěry městského soudu a doplnil, že služební orgány náležitě nezkoumaly, jaké konkrétní činnosti žalobce vykonával, zejména s ohledem na výkon zpravodajské činnosti. Stěžovatel přehlíží skutečnost, že žalobce fakticky plnil služební úkoly pro Vojenské zpravodajství, se kterým byla navázána úzká spolupráce a kterému byly získané informace a zpracované výstupy předávány. Mimo jiné i na základě této skutečnosti bylo po dlouhou dobu služebními orgány v rámci výkazu dob a kategorií funkcí žalobce (resp. vložky výkazu dob) počítáno s násobením doby vykonané služby koeficientem 1,5. Vojákům, kteří v rámci obdobného služebního zařazení, tedy v podřízenosti Generálního štábu Armády ČR, skončili služební poměr do konce roku 2015, byly násobky doby služby přiznávány. Naopak vojákům, kteří služební poměr skončili po začátku roku 2016, byly tyto násobky zpětně odebrány, aniž taková změna praxe vyplynula ze změny právní úpravy. Dle žalobce se tedy v jeho případě jedná o nezákonnou retroaktivitu a nerovné zacházení.

[8] Stěžovatel reagoval na vyjádření žalobce podáním repliky, v níž uvedl, že změna praxe přiznávání násobku doby služby vyplynula ze zjištěného nesprávného postupu v případech vojáků v podřízenosti stěžovatele provádějících činnosti při shromažďování a zpracování zpravodajských informací. Nesprávná praxe byla uvedena do souladu s právními předpisy a z hlediska principů legitimního očekávání a právní jistoty se jí nelze dovolávat. Dále stěžovatel podotkl, že právní úprava vždy spojovala zvýšený násobek doby výkonu služby se služebním zařazením.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[10] V projednávané věci je mezi účastníky řízení veden spor o posouzení nároku žalobce na zvýšený zápočet výkonu služby ve smyslu § 143 odst. 1 písm. b) zákona o vojácích z povolání. Konkrétně se jedná o otázku, zda je nárok na zvýšený zápočet závislý na služebním zařazení vojáka ve Vojenském zpravodajství, či je odvislý od funkční náplně konkrétní vykonávané činnosti. Mezi účastníky je nesporné, že žalobce službu ve služebním zařazení stanoveném ministrem obrany ve Vojenském zpravodajství nevykonával.

[11] Podle § 143 odst. 1 písm. b) zákona o vojácích z povolání, *není-li dále stanoveno jinak, je dobou trvání služebního poměru rozhodnou pro nárok na výsluhový příspěvek, odbytné a odchodné a jejich výši doba trvání činné služby vojáka, vyjma doby trvání základní a náhradní vojenské služby, a doba trvání služebního poměru v bezpečnostních sborech podle zvláštního právního předpisu. Pro výši výsluhového příspěvku a odbytného se doba výkonu služby ve služebním zařazení pilot, druhý pilot, pilot operátor, ve služebním zařazení*

pokračování

stanoveném ministrem obrany ve Vojenském zpravodajství, ve kterém voják plní zvláštní úkoly při činnostech podle jiného právního předpisu, a ve služebním zařazení stanoveném ministrem obrany ve vojenském útvaru, ve kterém voják plní úkoly speciálních sil, hodnotí jeden a půlnásobně (pozn.: zvýraznění podtržením – zde i dále v textu – doplnil Nejvyšší správní soud).

[12] Ustanovení § 3 písm. c) zákona o zpravodajských službách upravuje, že v České republice působí tyto zpravodajské služby: Vojenské zpravodajství jako součást Ministerstva obrany. Podle § 5 odst. 3 a 4 téhož zákona vojenské zpravodajství zabezpečuje informace a) mající původ v zahraničí, důležité pro obranu a bezpečnost České republiky, b) o zpravodajských službách cizí moci v oblasti obrany, c) o záměrech a činnostech namířených proti zabezpečování obrany České republiky, d) o záměrech a činnostech ohrožujících utajované skutečnosti v oblasti obrany České republiky. Zpravodajské služby plní další úkoly, pokud tak stanoví zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, jíž je Česká republika vázána.

[13] Ze shora citované právní úpravy vyplývá, že § 143 odst. 1 písm. b) zákona o vojácích z povolání přiznává jeden a půl násobek zhodnocení doby výkonu služby mimo jiné vojákovi zařazenému ve služebním zařazení stanoveném ministrem obrany ve Vojenském zpravodajství, ve kterém voják plní zvláštní úkoly při činnostech ve smyslu § 5 odst. 3 a 4 zákona o zpravodajských službách. Zákon o vojácích z povolání tak v případě vojenských zpravodajců stanoví dvě podmínky pro zvýšený zápočet doby výkonu služby pro účel stanovení výše výsluhového příspěvku. Jednak (i) *podmínku formální*, kterou je služební zařazení stanovené ministrem obrany ve Vojenském zpravodajství, a dále (ii) *podmínku materiální*, jež je splněna, pokud voják plní zvláštní úkoly při činnostech podle jiného právního předpisu. Poznámka pod čarou ³⁵⁾ odkazuje na § 5 odst. 3 a 4 zákona o zpravodajských službách, které konkretizují zpravodajské činnosti (viz výše). Formální a materiální podmínka musejí být splněny kumulativně, aby voják z povolání mohl nárokovat zvýšený zápočet doby výkonu služby.

[14] V nedávném rozsudku ze dne 11. 6. 2021, č. j. 4 As 364/2020 - 38, který řešil skutkově obdobný případ, od kterého Nejvyšší správní soud neshledal důvod se odchýlit, vyslovil závěr, že výklad přijatý městským soudem ve svých důsledcích znamená popření zákonem výslovně stanovené formální podmínky. Současně poznamenává, že vykládaná právní úprava zvýšeného zápočtu doby výkonu služby obsažená nyní v § 143 odst. 1 písm. b) zákona o vojácích z povolání byla do tohoto zákona vložena s účinností od 1. 7. 2015 novelou provedenou zákonem č. 332/2014 Sb. Stran vymezení formální podmínky je tato úprava obsahově podobná předchozí právní úpravě obsažené v § 143 odst. 1 písm. a) zákona o vojácích z povolání, která zvýšený zápočet doby výkonu služby v rozsahu jeden a půl násobku spojovala se službou zvláštní povahy, přičemž § 133 odst. 2 téhož zákona zmocňoval Ministerstvo obrany k vydání prováděcí vyhlášky definující, co se rozumí službou zvláštní povahy. Tímto prováděcím předpisem byla vyhláška č. 268/1999 Sb., kterou se pro účely výsluhových náležitostí stanoví, kdo je považován za výkonného letce a která služba je službou zvláštní povahy nebo zvláštního stupně nebezpečnosti, a postup při výplatě výsluhových náležitostí. Uvedená vyhláška v § 2 písm. i) stanovila, že za takovou službu se považuje služba vojáka zařazeného na služebním místě stanoveném ministrem obrany ve Vojenském zpravodajství podle zvláštního právního předpisu. Je tedy

zřejmé, že i právní úprava účinná přede dnem 1. 7. 2015 spočívala vedle materiálního kritéria (činnosti, při nichž může dojít k ohrožení života nebo zdraví, popř. k jiným závažným rizikům) na kritériu formálním, tj. na služebním zařazení vojáka ministrem obrany ke službě ve Vojenském zpravodajství. Důvodová zpráva k zákonu č. 332/2014 Sb. pak v souvislosti s navrženou změnou § 143 odst. 1 zákona o vojácích z povolání hovoří o tom, že institut zvýšeného zápočtu doby služby se omezuje pouze na vypočtené kategorie vojáků (včetně vojáků Vojenského zpravodajství), zatímco u ostatních vojáků z povolání se jako nesystémový ruší (sněmovní tisk 49/0, důvodová zpráva k novelizačnímu bodu 79, digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, funkční období 2013 - 2017, www.psp.cz). Lze tedy dovodit, že účelem nové právní úpravy účinné od 1. 7. 2015 bylo její zpřísnění v podobě omezení zvýšeného zápočtu doby služby. Městský soud však tím, že v napadeném rozsudku fakticky negoval formální kritérium a přistoupil k extenzivní aplikaci materiálního kritéria i na stěžovatele, který službu nevykonával ve služebním zařazení stanoveném ministrem obrany ve Vojenském zpravodajství, ve svém důsledku vůli historického zákonodárce redukovat institut zvýšeného zápočtu služby změnil v pravý opak.

[15] Nejvyšší správní soud se proto v citovaném rozsudku č. j. 4 As 364/2020 - 38 dále zabýval tím, zda odhlédnutí od formální podmínky pro zvýšený zápočet doby služby vyžadují nezbytně „*hodnoty, principy, či argumenty, které jsou imanentní právnímu řádu jako celku*“ (viz rozsudek č. j. 8 As 7/2008 - 116). Městský soud v napadeném rozsudku výklad § 143 odst. 1 písm. b) zákona o vojácích z povolání blíže nevysvětlil. Pokud byl městský soud veden potřebou zohlednit princip, že za obsahově stejnou práci má náležet stejná odměna (která v nejširším smyslu zahrnuje i výsluhový příspěvek), je třeba poukázat na skutečnost, že takový obecný princip z právního řádu nevyplývá. Je pravda, že právní předpisy (včetně zákona o vojácích z povolání, konkrétně v § 2 odst. 3) zakazují odlišné odměňování přímo či ve svých důsledcích založit na tzv. zakázaných kritériích, např. rase, pohlaví, náboženství apod. Takovým zakázaným kritériem ovšem není služební zařazení vojáka. Naopak, výše služebního platu vojáka vychází právě z jeho služebního zařazení (§ 66 odst. 1 zákona o vojácích z povolání).

[16] Pokud pak městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že se řídil závěry vyslovenými v dřívějším rozsudku téhož soudu ze dne 16. 7. 2020, č. j. 6 Ad 9/2019 - 34, je nutno konstatovat, že rozsudek ve věci sp. zn. 6 Ad 9/2020 se dotýká zcela odlišné problematiky zvláštního příplatku podle § 120 odst. 3 zákona č. 361/2003 Sb. Proti tomuto rozsudku byla podána kasační stížnost, která je u Nejvyššího správního soudu vedena pod sp. zn. 7 As 247/2020 a o níž dosud nebylo rozhodnuto. Je však zřejmé, že se jedná o problematiku zcela odlišnou od právní otázky rozhodné v nyní projednávané věci.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud tak neshledal důvody pro překonání zákonem výslovně stanovené formální podmínky služebního zařazení vojáka stanoveného ministrem obrany ve Vojenském zpravodajství pro přiznání zvýšeného zápočtu doby služby dle § 143 odst. 1 písm. b) zákona o vojácích z povolání. Pro zvýšený zápočet doby služby právní úprava vždy vyžadovala, aby voják kumulativně splnil obě stanovené podmínky, tj. podmínku formální

pokračování

i materiální. Městský soud proto spornou právní otázku nesprávně posoudil, a napadený rozsudek je z tohoto důvodu nezákonný.

[18] Na základě výše uvedených skutečností tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto ve smyslu § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku a opětovně vypořádá veškeré žalobní body uplatněné v žalobě, včetně namítaného porušení principu legitimního očekávání, právní jistoty a zákazu diskriminace.

[19] V novém řízení městský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 24. června 2021

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu