

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce: žalobce: **Ing. P. S.**, zastoupeného JUDr. Milanem Paláčkem, advokátem se sídlem Národní 27, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Hasičský záchranný sbor České republiky**, se sídlem Kloknerova 26, Praha 414, o přezkoumání rozhodnutí generálního ředitele Hasičského záchranného sboru České republiky ze dne 21. 5. 2007, č.j. PO-10-10/GŘ-PE-2007, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2010, č. j. 6 Ca 197/2007 – 36,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2010, č. j. 6 Ca 197/2007 – 36, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností napadl žalovaný (dále též „stěžovatel“) v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, jímž bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 21. 5. 2007, č.j. PO-10-10/GŘ-PE-2007. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno prvoinstanční rozhodnutí ředitele kanceláře generálního ředitele Hasičského záchranného sboru ČR ze dne 19. 3. 2007, č.j. PO-30-165/GŘ-PE-2007, jímž byla žalobci započtena podle § 224 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 361/2003 Sb.“), do doby rozhodné pro nárok na výsluhový příspěvek a pro nárok na odchodné doba v délce 18 let a 324 dní. V odůvodnění se uvádí, že žalobci trval služební poměr vojáka z povolání po dobu od 16. 7. 1977 do 28. 2. 1994, služební poměr příslušníka Hasičského záchranného sboru ČR (dále též „HZS ČR“) po dobu od 1. 10. 2004 do 31. 12. 2006.

Ve své žalobě žalobce namítl, že mu měla být do rozhodné doby započtena veškerá doba služby v ozbrojených silách, tedy i doba základní vojenské služby a tzv. další služby. Současně nesouhlasil s tím, že mu nebyla započtena doba jeho pracovního poměru u HZS ČR od 1. 1. 2001 do 30. 9. 2004.

Městský soud v Praze předně uvedl, že v souvislosti s delimitací došlo k přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů z Ministerstva obrany na Ministerstvo vnitra, resp. na HZS ČR. Tato změna na straně zaměstnavatele se však nikterak nedotkla samotného charakteru pracovněprávního vztahu žalobce. Pracovní poměr občanského zaměstnance se tedy nezměnil na služební poměr příslušníka HZS ČR. Základní podmínkou pro vznik služebního poměru podle § 21 odst. 1 zákona č. 238/2000 Sb. totiž nebyl pracovní poměr k HZS ČR ke dni 1. 1. 2001, jak se žalobce mylně domníval, nýbrž zvláštní pracovní poměr příslušníka, na který se vztahovala úprava odchylná od zákoníku práce obsažená v části třetí zákona č. 133/1985 Sb., účinná do 31. 12. 2000. To dokládá i fakt, že občanští zaměstnanci, kteří před 1. 1. 2001 vykonávali v HZS ČR některé administrativní a pomocné činnosti na základě § 58 zákona č. 133/1985 Sb., se ani po účinnosti zákona č. 238/2000 Sb. nestali příslušníky ve služebním poměru a nadále plní úkoly hasičského záchranného sboru v pracovním poměru uzavřeném podle zákoníku práce. Občanští zaměstnanci civilní ochrany okresů a občanští zaměstnanci civilní ochrany Ministerstva obrany se tedy nemohli stát příslušníky HZS ČR pouze na základě změny zaměstnavatele. Žalobce byl do služebního poměru přijat teprve ke dni 1. 10. 2004. Dobu jeho pracovního poměru u HZS ČR od 1. 1. 2001 do 30. 9. 2004 tak nelze posoudit jako dobu služebního poměru podle § 224 odst. 3 zákona č. 361/2003 Sb., neboť § 21 odst. 3 zákona č. 238/2000 Sb. se na případ žalobce nevztahuje. Tuto dobu tedy nelze žalobci započíst do doby rozhodné pro nárok na výsluhový příspěvek a pro nárok na odchodné.

Městský soud v Praze má však dále za to, že ačkoli žalovaný na předmětnou věc správně aplikoval § 224 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., dospěl k chybnému závěru, že základní a další služba nebyly vykonávány ve služebním poměru, a porušil zákon, jestliže na případ žalobce neaplikoval § 224 odst. 3 per analogiam služebního zákona právě ve vztahu k těmto druhům služby. Jakkoli výkon základní či další služby nelze považovat za „pracovní poměr“, o kterém pojednává § 224 odst. 3 služebního zákona, je zcela zjevně účelem tohoto ustanovení pokládat za dobu trvání služebního poměru pro účely výsluhových nároků veškeré doby, které se do služebního poměru započítavají či za služební poměr považují podle zvláštních právních předpisů. Zvláštním právním předpisem, který tyto otázky upravuje ve vztahu k vojákům z povolání, je § 165 odst. 6 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, který uvádí, že vojákům se do doby trvání služebního poměru rozhodné pro přiznání výsluhových náležitostí do dne účinnosti tohoto zákona započítávají doby služby v rozsahu, v jakém jim byly započteny podle dosavadních předpisů. Dosavadními předpisy jsou pak v případě žalobce § 33 a § 33a zákona č. 76/1959 Sb., které pro účely výsluhových nároků počítají nikoli s dobou služebního poměru vojáka z povolání, ale s dobou služby v ozbrojených silách, tj. i s dobou služby základní a další.

Městský soud v Praze má za to, že služební zákon nereaguje na doby základní a další služby ve vojsku jako na doby rozhodné pro výsluhové nároky, neboť vychází ze

souběžné právní úpravy zákona č. 221/1999 Sb., která pro účely výsluhových nároků s touto dobou v aktuální úpravě výsluhových náležitostí také neuvažuje. Nelze však přehlédnout, že tu existuje další zvláštní ustanovení § 165 odst. 6 zákona č. 221/1999 Sb. I v případě příslušníků nevojenských ozbrojených sborů je tudíž třeba do doby trvání služebního poměru vojáka z povolání započíst i dobu základní a další služby ve vojsku, byla-li vykonávána před 1. 12. 1999. Na základě uvedeného Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného zrušil podle § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Rozsudek Městského soudu v Praze napadl žalovaný kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nesouhlasil s posouzením právní otázky, zda lze základní vojenskou službu a další službu započíst do doby služebního poměru příslušníka bezpečnostního sboru. Zákon č. 361/2003 Sb. obsahuje komplexní právní úpravu služebně právního vztahu specifické kategorie státních zaměstnanců, mj. i započet dob pro účely výsluhových nároků. Žalovaný má za to, že dobou trvání služebního poměru je skutečná doba, po níž byl občan ve služebním poměru jako příslušník bezpečnostního sboru nebo jako voják z povolání. Zákon č. 361/2003 Sb. striktně vylučuje další doby, které byly započítávány příslušníkům a vojákům z povolání podle předchozích právních předpisů. Jednalo se např. o tzv. zvýšené zápočty dob za službu ve ztížených podmínkách. Žalovaný poznamenal, že ani důvodová zpráva k zákonu č. 361/2003 Sb. nepočítá se započtem základní vojenské služby nebo další služby pro účely výsluhových nároků. Text zákona i důvodové zprávy vždy předpokládá určitý služební poměr, tedy speciální vztah ke státu, do něhož občan vstupuje dobrovolně a současně s tímto svobodným rozhodnutím na sebe bere řadu specifických závazků a akceptuje řadu specifických omezení. Jejich kompenzací je pak i výsluhový příspěvek. Základní vojenská služby byla naopak povinnou službou.

Žalovaný má za to, že z poznámky pod čarou, která nemá závazný charakter, je zcela jasný smysl dikce § 224 odst. 3 zákona č. 361/2003 Sb., a to započíst doby těm příslušníkům, kteří v bezpečnostních sborech vykonávali službu v pracovním poměru, kterému byl v poznámce citovanými zákony dodatečně přiznán charakter služebního poměru. S touto změnou nemá výkon základní služby nic společného. Městskému soudu v Praze zcela unikl smysl výsluhových nároků, které jsou poskytovány za dobrovolnou službu státu v bezpečnostních sborech, a nikoli za povinnou základní službu v armádě. Také z tohoto důvodu byla novými zákony o služebním poměru praxe započtu vojenské služby odstraněna. Žalovaný poukázal na § 143 odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb., podle něhož dobou trvání služebního poměru není doba základní a náhradní vojenské služby. Jestliže Městský soud v Praze argumentuje § 165 odst. 6 zákona č. 221/1999 Sb., pomíjí fakt, že se jedná o přechodné ustanovení, které se vztahuje výlučně k výsluhovým náležitostem vojáků z povolání. Pro aplikaci zákona č. 361/2003 Sb. však nemá žádný význam. Stejně tak nelze argumentovat ani § 33 a § 33a zákona č. 76/1959 Sb. V tomto ustanovení není o pracovním poměru, s nímž § 224 zákona č. 361/2003 Sb. spojuje započet předchozích dob, ani zmínky. Dovozování dalších dob, předchozími právními předpisy nezohledněných, je podle názoru žalovaného nezákonné. Základní vojenská služba ani další služba ve formě studia vojenské vysoké školy není trváním služebního poměru ani pracovním poměrem, který se započítává jako služební poměr. Žalovaný dále zdůraznil, že vztah § 131 a § 143 zákona č. 221/1999 Sb. k § 165 odst. 6 nemůže být vztahem obecnosti a speciality. Každé z citovaných ustanovení upravuje něco jiného: § 143 zákona č. 221/1999

Sb. stanoví, jakým způsobem se provádí započet doby služby vojáků z volání, kteří nastoupili do služebního poměru v době po 1. 12. 1999, kdežto § 165 odst. 6 stanoví, jakým způsobem se započtou doby služby vojákům, kteří konali službu před tímto datem. Co se týče pojmu další služby, žalovaný uvedl, že další služba měla v minulosti dvě podoby. Jedna z nich byla pokračováním základní služby určené z moci úřední, druhá byla důsledkem převzetí závazků vojákem. Ta byla považována za služební poměr, rovněž byla obsažena v zákoně č. 76/1959 Sb., voják byl hmotně zabezpečen jako voják z povolání. Za zásadní pak žalovaný považoval definici ozbrojených sil. Zákon č. 92/1949 Sb., branný zákon, je v době účinnosti zákona č. 76/1959 Sb. definoval v § 2. Ozbrojené sbory tvoří zejména vojsko, ve vztahu k § 15 je do vojska řazen i branec, tedy voják základní vojenské služby. Tímto rozšiřujícím výkladem soud za užití tří právních úprav chybně vyložil ustanovení zákona. 361/2003 Sb. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze z hlediska uplatněného stížního bodu a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že žalobce vykonával v době od 28. 8. 1972 do 27. 8. 1974 základní vojenskou službu, od 28. 8. 1974 do 15. 7. 1977 další službu při studiu vojenské školy, od 16. 7. 1977 do 28. 2. 1994 službu vojáka z povolání. V době od 1. 1. 2001 do 30. 9. 2004 byl žalobce v pracovním poměru u Hasičského záchranného sboru ČR. Dne 1. 10. 2004 byl přijat do služebního poměru jeho příslušníka.

Nejvyšší správní soud předně zdůrazňuje, že při započtení dob rozhodných pro výsluhové náležitosti je třeba vždy vycházet z konkrétní právní úpravy určitého služebního poměru, podle níž jsou příslušníkovi služebního poměru doby rozhodné pro výsluhové nároky započítávány. Žalobce byl ke dni 1. 1. 2007, tj. ke dni nabytí účinnosti zákona č. 361/2003 Sb., k němuž měl být podle § 224 odst. 1 proveden započet dob pro účely výsluhových nároků, ve služebním poměru příslušníka Hasičského záchranného sboru ČR. Ředitel kanceláře generálního ředitele Hasičského záchranného sboru ČR proto provedl započet dob rozhodných pro nárok na výsluhový příspěvek a pro nárok na odchodné podle zákona č. 361/2003 Sb., který dopadá mj. i na výsluhové nároky příslušníků Hasičského záchranného sboru ČR. Tento zákon nahradil právní úpravu služebního poměru předcházejícího zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších předpisů, jímž byl nahrazen zákon č. 100/1970 Sb., o služebním poměru příslušníků Sboru národní bezpečnosti, ve znění pozdějších předpisů, a zastřešuje současně i právní úpravu služebních poměrů např. podle zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona, ve znění pozdějších předpisů, či právě zákona č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranné sboru České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Podle § 165 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. je dobou rozhodnou pro výsluhové nároky doba trvání služebního poměru a doby započtené ke dni účinnosti tohoto zákona nebo při přijetí do služebního poměru podle § 224. Podle přechodného ustanovení § 224 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. se příslušníkům bezpečnostních sborů měl provést ke dni

nabytí účinnosti tohoto zákona započet dob pro účely výsluhových nároků. Odstavce 2 až 5 citovaného ustanovení pak blíže upravují postup provedení a obsah uvedeného započtu.

Podle přechodného ustanovení § 224 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb. se do doby rozhodné pro výsluhové nároky započtou doby, po které trval služební poměr podle zvláštních právních předpisů na území České republiky, včetně doby trvání služebních poměrů na území československého státu do 31. prosince 1992, do nabytí účinnosti tohoto zákona, s výjimkou dob dále uvedených v tomto odstavci. Zvláštními právními předpisy jsou podle poznámky pod čarou č. 90 např. zákon č. 76/1959 Sb., některých služebních poměrech vojáků, ve znění pozdějších předpisů, či zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů. Podle odstavce 3 se do doby rozhodné pro výsluhové nároky započtou též doby pracovního poměru, které se podle zvláštních právních předpisů posuzují jako doby služebního poměru, s výjimkou dob dále uvedených v tomto odstavci.

Úmyslem zákonodárce projeveným v ustanovení § 224 bylo započíst veškeré doby služebního poměru upravené v jednotlivých služebních zákonech, případně doby pracovního poměru, které se podle zvláštních právních předpisů posuzují jako doby služebního poměru. Při výkladu tohoto ustanovení je třeba zodpovědět otázku, zda zákonodárce zamýšlel do doby rozhodné pro výsluhové náležitosti přiznávané podle zákona č. 361/2000 Sb. započíst doby služby tak, jak je tyto jednotlivé služební zákony samy zohledňovaly pro vlastní výsluhové nároky. Nejvyšší správní soud má za to, že odpověď na tuto otázku je nutně negativní. Úprava výsluhových náležitostí je v zákoně č. 361/2000 Sb. provedena nezávisle na jednotlivých služebních zákonech, tyto totiž upravovaly různé druhy výsluhových dávek a samostatně stanovily i podmínky nároků na tyto výsluhové náležitosti.

Při započtu dob podle § 224 zákona č. 361/2000 Sb. je tedy nerozhodné, jak jednotlivé služební zákony upravovaly vlastní rozhodné doby pro výsluhové nároky. Potvrzuje to ostatně i samostatná úprava vyloučených dob ze započtu podle § 224 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., která odpovídá vyloučeným dobám v § 33 odst. 9 zákona č. 76/1959 Sb. Pokud by byly zohledněny doby rozhodné pro nárok na výsluhový příspěvek podle § 33 odst. 9, byla by následná úprava totožných výluk v zákoně 361/2000 Sb. zcela nadbytečná.

Nelze proto přisvědčit argumentaci Městského soudu v Praze založenou na tom, jaké doby služby se zahrnují do doby rozhodné pro výsluhové náležitosti podle přechodného ustanovení § 165 odst. 6 zákona č. 221/1999 Sb. či podle § 33 a § 33a zákona č. 76/1959 Sb. Z téhož důvodu pak nelze akceptovat ani argumentaci stěžovatele ustanovením § 143 zákona č. 221/1999 Sb., neboť i toto ustanovení hovoří o vyloučení doby trvání základní a náhradní vojenské služby právě v souvislosti s vymezením doby trvání služebního poměru rozhodné pro nárok na výsluhové náležitosti.

V projednávané věci je tedy nutno zodpovědět otázku, zda lze dobu trvání základní vojenské služby a další služby posoudit jako dobu služebního poměru vojáka, bez ohledu na to, jak ji zákon č. 221/1999 Sb. či zákon č. 76/1959 Sb. hodnotí ve vztahu k výsluhovým náležitostem. Nejvyšší správní soud zde upozorňuje, že se jedná o

posouzení, zda tyto druhy služby mají povahu služebního poměru podle § 224 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., nikoli podle odstavce 3, jak se domníval Městský soud v Praze. Ustanovení § 224 odst. 3 se vztahuje na doby zvláštního pracovního poměru příslušníků, které se podle právních předpisů zastřešených zákonem č. 361/2003 Sb. považují za doby služebního poměru.

Co se týče charakteru základní vojenské služby, lze vycházet z právní úpravy účinné v době konání základní služby žalobce, tj. ze zákona č. 92/1949 Sb., branný zákon, a zákona č. 76/1959 Sb. Ustanovení § 20 zákona č. 92/1949 Sb. vymezuje vojenskou činnou službu, která podle odstavce 2 zahrnuje základní službu, náhradní službu, další službu, službu vojáků z povolání, službu vojáků ve výslužbě, povolaných přechodně k činné službě, vojenská cvičení a mimořádnou službu. Tato vojenská činná služba je však širším pojmem než samotný služební poměr. Ve služebním poměru totiž podle § 25 vykonávají vojenskou službu jako své povolání pouze vojáci z povolání. Podle § 24 odst. 1 zákona č. 76/1959 Sb. vojáky z povolání jsou praporčíci, důstojníci a generálové, kteří vykonávají vojenskou službu jako své povolání ve služebním poměru, do něhož byli přijati na vlastní žádost po vykonání základní (náhradní) služby. Z citovaných ustanovení je zřejmé, že základní služba nebyla vykonávána ve služebním poměru. Stejné chápání základní služby obsahuje i současná právní úprava obsažená v zákoně č. 221/1999 Sb. Ustanovení § 3 tohoto zákona jako jednu z podmínek povolání do služebního poměru uvádí výkon základní nebo náhradní vojenské služby. Výkon základní služby tudíž nelze považovat za dobu trvání služebního poměru ve smyslu § 224 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb.

Při posouzení charakteru další služby žalobce vycházel Nejvyšší správní soud z § 37 odst. 2 zákona č. 92/1949 Sb., branný zákon. Toto ustanovení rozlišuje případy, kdy byli další službou povinni vojáci, kteří vykonali základní službu,

a) byli-li na svou žádost vzděláni a vycvičeni na náklad státu pro službu vojáků z povolání nebo dostali-li k tomu účelu stipendia nebo alespoň částečnou náhradu studijních nákladů, nebo
b) byla-li jim jako vojákům z povolání na jejich vlastní žádost státem poskytnuta úhrada nákladů nebo podpora k zdokonalení nebo vzdělání v zájmu vojenské služby.

V případě písmene b) se tedy voják vzdělával na náklady státu, současně však již byl ve služebním poměru vojáka z povolání.

Jak vyplývá ze správního spisu (sdělení Ředitelství personální podpory ze dne 6. 11. 2006, č.j. 138-122/2006-4614), žalobce vykonával další službu od 28. 8. 1974 do 15. 7. 1977 při studiu vojenské školy, do služebního poměru vojáka z povolání byl přijat teprve dne 16. 7. 1977. Na dobu studia žalobce se tak vztahuje § 37 odst. 2 písm. a) zákona č. 92/1949 Sb., branný zákon. Ani tuto dobu nelze tudíž hodnotit jako dobu služebního poměru podle § 224 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb.

Nejvyšší správní soud závěrem poznamenává, že v projednávané věci nebyl správní orgán vázán tím, jaká doba byla žalobci započtena podle zákona č. 76/1959 Sb. pro nárok na výsluhový příspěvek rozhodnutím Vojenského úřadu sociálního zabezpečení ze dne 15.

3. 1994. Jak bylo vysvětleno výše, zákon č. 361/2003 Sb. upravuje rozhodné doby pro výsluhové náležitosti zcela nezávisle na úpravě jiných zákonů. Jestliže byl žalobci přiznán výsluhový příspěvek v důsledku skončení jeho služebního poměru vojáka z povolání podle § 33 zákona č. 76/1959 Sb., nejedná se tudíž o řešení otázky rozhodné ve smyslu § 180 odst. 5 zákona č. 361/2003 Sb. pro započet doby podle § 224.

S ohledem na to, že Nejvyšší správní soud zjistil naplnění důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., zrušil dle § 110 odst. 1 s. ř. s. kasační stížností napadený rozsudek Městského soudu v Praze a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je Městský soud v Praze podle § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným tímto rozsudkem. V novém rozhodnutí rozhodne i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. ledna 2011

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu