



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **Mgr. M. K.**, zast. JUDr. Danielem Teleckým, advokátem se sídlem v Chomutově, Klostermannova 138, proti žalovanému: **Ministerstvo obrany**, se sídlem v Praze 6, nám. Svobody 471/27, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2014, č. j. 11 Ad 8/2011 - 46,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci na nákladech soudního řízení částku 4114 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Daniela Teleckého.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl kasační stížností rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým městský soud zrušil jeho rozhodnutí ze dne 14. 2. 2011, č. j. 421/3-963V-2/2001-7542, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Vojenského úřadu sociálního zabezpečení ze dne 16. 12. 2010, sp. zn. 202516/VP-6/23, ve věci výsluhového příspěvku žalobce.

I.

Podstatný obsah kasační stížnosti

V kasační stížnosti stěžovatel uvádí, že posouzení městského soudu, který dospěl k závěru, že z hlediska části třetí zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, bylo na pracovněprávní vztah žalobce u hasičského záchranného sboru (dále „HZS“) pohlíženo jako na pracovní poměr příslušníka tohoto sboru, a jako na takový je třeba na něj pohlížet i z hlediska ustanovení § 21 odst. 3 zákona č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru

České republiky (dále „zákon o ZHS“), je nesprávné, neodpovídá výkladu předmětných právních ustanovení a je v rozporu s úmyslem zákonodárce. Dle stěžovatele ustanovení § 21 odst. 3 zákona o HZS nemá na mysli příslušníky HZS obecně, ale pouze příslušníky HZS ČR, což ostatně vyplývá z ustanovení § 3 odst. 1 tohoto zákona. Podpůrně v této souvislosti stěžovatel uvádí, že problematika hodnocení pracovněprávního vztahu žalobce u HZS byla před rozhodnutím o jeho výsluhových náležitostech konzultována s věcně příslušnými orgány Ministerstva vnitra, které je gestorem služebního zákona. Jak v době rozhodování orgánů sociálního zabezpečení Ministerstva obrany, tak po vydání předmětného rozsudku městského soudu, byl výše uvedený právní názor stěžovatele těmito orgány potvrzen.

S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a tomuto soudu věc vrátil k novému projednání a rozhodnutí.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti plně odkazuje na žalobu podanou u městského soudu a na ní navazující rozsudek městského soudu, se kterým se ztotožňuje, a to jak ve výroku, tak zejména v jeho odůvodnění.

II.

Obsah soudního a správního spisu

Rozhodnutím žalovaného Ministerstva obrany, Vojenského úřadu sociálního zabezpečení ze dne 16. 12. 2010, sp. zn. 202516/VP-6/23, byl žalobci přiznán výsluhový příspěvek ve výši 23 384 Kč. Z tohoto rozhodnutí je zřejmé, že žalobci byla započítána doba služby v rozsahu 19 roků 9 měsíců a 5 dnů, tedy 19 ukončených roků činné služby. Rozhodnutí o přiznání výsluhového příspěvku žalobci bylo vydáno v souvislosti s tím, že dnem 30. 11. 2010 žalobce ukončil služební poměr vojáka uplynutím stanovené doby. O výsluhových náležitostech tedy bylo rozhodováno podle zákona o vojácích z povolání. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce námítky, ve kterých argumentoval shodně, jako v posléze podané žalobě, tedy namítal, že mu nesprávně nebyla započtena doba pracovního poměru u HZS sboru okresu Žďár nad Sázavou, která se dle jeho názoru měla do rozhodné doby započíst jako pracovní poměr, který je podle zvláštních předpisů posuzován jako doba služebního poměru. Ve spise je založena pracovní smlouva, kterou žalobce uzavřel s HZS dne 1. 2. 1996, jako sjednaný druh práce je uvedeno provádění hasebních prací, záchrana osob a věcí při požárech a mimořádných událostech, provádění soustavné fyzické a odborné přípravy, práce na požární stanici typu ošetřování techniky, úklid apod. Opatřením ředitele HZS okresu Žďár nad Sázavou ve věcech personálních ze dne 11. 3. 1996, č. 2/1996, č. j. 227/1996-V, byl žalobce ke dni 1. 2. 1996 jmenován do hodnosti rotmistr jako hasič HZS okresu Žďár nad Sázavou.

V odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že pracovní poměr žalobce v období od 1. 2. 1996 do 31. 5. 1996 nelze započíst do rozhodné doby proto, že žalobce nebyl ke dni účinnosti zákona o HZS České republiky v pracovním poměru, z tohoto důvodu se jeho pracovní poměr podle § 21 odst. 1 nezměnil v poměr služební. Ustanovení § 21 zákona o HZS se proto na žalobce nevztahovalo, jeho pracovní poměr nezískal charakter služebního poměru, a nemůže být započten do rozhodné doby pro nárok výsluhového příspěvku.

Žalobce v podané žalobě proti rozhodnutí stěžovatele namítl, že v rámci rozhodnutí o přiznání výsluhového příspěvku mu nebyla do doby rozhodné pro výsluhové nároky započtena doba pracovního poměru u HZS od 1. 2. 1996 do 31. 5. 1996, kdy žalobce podle pracovní smlouvy z 1. 2. 1996 byl prokazatelně zařazen do přímého výkonu služby a měl i hodnost. Poukázal na ustanovení § 224 odst. 3 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků

pokračování

bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále „služební zákon“), na který odkazuje ustanovení § 143 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vojácích z povolání“) s tím, že ze zmíněného ustanovení § 224 odst. 3 služebního zákona vyplývá, že do doby rozhodné pro výsluhové nároky se započtou též doby pracovního poměru, které se podle zvláštních právních předpisů posuzují jako doby služebního poměru. Zvláštním zákonem je v poznámce pod čarou mimo jiné uveden i zákon č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru, který v ustanovení § 21 odst. 3 stanovil, že příslušníkům se do rozhodné doby započítávají i doby, které byly započítávané podle dosavadních předpisů pro pracovní poměr příslušníka Hasičského záchranného sboru. Dle žalobce při stanovení rozhodné doby mělo být vycházeno z uvedených právních ustanovení, pokud se tak nestalo, jde o protizákonný postup, který žalobce poškozují na jeho právech. Městský soud se s jeho námitkami ztotožnil a rozhodnutí žalovaného zrušil.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku [§ 106 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.).

Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle § 143 odst. 1 zákona o vojácích z povolání není-li stanoveno jinak, je dobou trvání služebního poměru rozhodnou pro nárok na výsluhový příspěvek a jeho 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. Tímto zvláštním právním předpisem je služební zákon, který v ustanovení § 224 stanoví, že příslušníkům se ke dni účinnosti tohoto zákona provede zápočet doby pro účely výsluhových nároků, přičemž do doby rozhodné pro výsluhové nároky se započtou doby, po které trval služební poměr podle zvláštních právních předpisů (§ 224 odst. 2 služebního zákona), do doby rozhodné pro výsluhové nároky se započtou též doby pracovního poměru, které se podle zvláštních právních předpisů posuzují jako doby služebního poměru (§ 224 odst. 3 služebního zákona) s výjimkou doby, která je uvedena pod písm. a) až písm. d) tohoto právního ustanovení.

Z uvedených právních ustanovení vyplývá, že do rozhodné doby pro nárok na výsluhový příspěvek se s přihlédnutím ke znění ustanovení § 143 zákona o vojácích z povolání započítává nejen doba trvání činné služby vojáka, ale také doba trvání služebního poměru v bezpečnostních sborech podle služebního zákona, resp. také doba pracovního poměru, který se podle zvláštních právních předpisů posuzuje jako doba služebního poměru.

V případě žalobce bylo tedy třeba posoudit, zda pracovní poměr, v jehož rámci žalobce vykonával povolání hasiče HZS, lze posoudit jako služební poměr, tak jak jej má na mysli § 224 odst. 3 služebního zákona.

Obecně je třeba konstatovat, že výsluhové nároky přísluší pouze zaměstnancům státu v kvalifikovaném pracovním poměru, který zákon označuje jako služební poměr. Rozhodné ve věci je posoudit, zda žalobce byl v takovém kvalifikovaném poměru, zakládajícím nárok na výsluhový příspěvek, či nikoli (byl „pouze“ občanským zaměstnancem). Výsluhový příspěvek a odchodné patří mezi dávky, na které vzniká nárok právě v důsledku plnění speciálních povinností příslušníka HZS ČR. Na tyto dávky tak nemohl vzniknout nárok občanským zaměstnancům pouze na základě změny zaměstnavatele bez toho, že by plnili speciální povinnosti vyplývající ze služebního poměru či pracovního poměru příslušníka upraveného v části třetí zákona č. 133/1985 Sb.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti považuje za vhodné zdůraznit, že služební poměr je považován za právní poměr „státnězaměstnanecký.“ Tento právní poměr vzniká nikoli soukromoprávní dohodou nebo smlouvou (kde účastníci mají rovné postavení), ale mocenským aktem služebního orgánu, po celou dobu svého průběhu se v různých aspektech výrazně odlišuje od poměru pracovního (viz např. právní úprava služební kázně, možnost ukládat kázeňské odměny a tresty, omezené možnosti propouštění, úprava služebního volna, nároky na dovolenou, zvláštní nároky při skončení služebního poměru etc.) Právní povaha služebního poměru příslušníka postihuje zvláštní povahu „zaměstnavatele“ jako primárního nositele veřejné moci, potřebu pevného začlenění příslušníka do organismu veřejné moci a účast na jejím výkonu. Nejedná se toliko o určitou modifikaci soukromoprávního pracovního poměru, ale (stejně jako u některých dalších kategorií veřejných a zvláště státních zaměstnanců) o specifický státně zaměstnanecký poměr veřejného práva. Vodítkem může být i charakter právní úpravy, kdy právě u služebních poměrů má tato úprava „kodexový charakter“.

Podle přechodného ustanovení § 21 odst. 3 zákona o HZS, které upravuje přechod z pracovního do služebního poměru a zápočet dob rozhodných pro přiznání nároků ze služebního poměru, se příslušníkům do doby trvání služebního poměru rozhodné pro přiznání nároků vyplývajících ze služebního poměru započítávají doby, které byly započítávané podle dosavadních předpisů pro pracovní poměr příslušníka HZS České republiky. Tyto doby se započtou též do doby trvání služebního poměru rozhodné pro přiznání nároků souvisejících se skončením služebního poměru.

Zákon výslovně neuvádí, že by tak tomu mělo být pouze u příslušníků ve služebním poměru, jak dovozuje stěžovatel. Lze souhlasit se stěžovatelem, že zákon o HZS v ustanovení § 3 odst. 1 obsahuje definici pojmu příslušník, když uvádí, že „*Úkoly hasičského záchranného sboru plní příslušníci hasičského záchranného sboru ve služebním poměru (dále jen "příslušník") a občanskí zaměstnanci hasičského záchranného sboru v pracovním poměru (dále jen "občanský zaměstnanec")*“. Lze tak konstatovat, že každý zaměstnanec HZS ČR není současně jeho příslušníkem. Pro stanovení výsluhového příspěvku a odchodného je rozhodné splnění formálních podmínek služebního poměru příslušníků HZS ČR.

Přechodné ustanovení § 21 cit. zákona však z logiky věci používá tohoto pojmu obecně pro příslušníky, kteří jsou v pracovním i služebním poměru. Lze to dovodit již z věty prvního ustanovení zmíněného paragrafu, kde kdyby se dosadil místo slovo „příslušník“ obsah definice z ustanovení § 3, věta by postrádala smyslu. Lze tedy přisvědčit krajskému soudu, že zákon o Hasičském záchranném sboru v přechodném ustanovení § 21 používá pojmu příslušník obecně pro příslušníky v pracovním i služebním poměru. Nutno tak konstatovat, že žalobce byl příslušníkem, jehož pracovní poměr se započítává do doby trvání služebního poměru rozhodné pro přiznání nároků souvisejících se skončením služebního poměru.

Tomu nasvědčuje i skutečnost, že pokud by žalobce toto povolání neopustil, jeho pracovní poměr by se účinností zákona o služebním poměru přetransformoval do služebního poměru (ustanovení § 21 odst. 1). Zákon o požární ochraně, podle kterého žalobce vykonával předmětný

pokračování

pracovní poměr, rozlišoval, jak již bylo uvedeno, dva druhy zaměstnanců; právě příslušníky v pracovním poměru a občanské zaměstnance. O občanských zaměstnancích se v ustanovení § 58 odst. 1 stanoví, že některé administrativní a pomocné činnosti v HZS vykonávají zaměstnanci, na které se nevztahují odchylky pracovníprávních vztahů od zákoníku práce; těmto zaměstnancům nepřislouží stejnost a hodnosti. Těmto občanským zaměstnancům se jejich pracovní poměr účinností zákona o služebním poměru do služebního poměru nepřetransformoval (viz rozsudek NSS ze dne 12. 6. 2008, č. j. 3 Ads 28/2008 - 47, v němž zdejší soud mimo jiné konstatoval: „*Občanští zaměstnanci Hasičského záchranného sboru České republiky, kteří vykonávali některé administrativní a pomocné činnosti na základě § 58 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, se účinností zákona č. 238/2000 Sb. ke dni 1. 1. 2001 nestali příslušníky Hasičského záchranného sboru České republiky ve služebním poměru.*“). Činnosti, které tito občanští zaměstnanci mohli vykonávat, jsou stanoveny v příloze č. 1 vyhlášky č. 294/1995 Sb. (činnosti, které podle § 58 zákona mohou vykonávat zaměstnanci, jsou: 1. administrativní činnosti, za které se považují zejména manipulace se spisy (např. přijímání, třídění, odesílání pošty, vedení protokolu, skartace, archivování), písařské práce (např. psaní na psacím stroji a na počítači, rozmnožování, kopírování) a zabezpečení provozu knihovny; 2. pomocné činnosti, za které se považují řemeslné, provozní, výrobní a manipulační práce (např. činnosti mechanika opraváře strojů a přístrojů -- mimo odborných služeb, elektrikáře, zámečnicka, instalatéra, svářeče, klempíře, truhláře, malíře, natěračce, zedníka, krejčího, obuvníka, tiskaře, kniháře), promítání, fotografování, fotolaboratorní práce, práce při výrobě a distribuci jídel (např. činnosti kuchaře, cukráře, prodavače, umývače nádobí), řízení vozidel -- mimo vozidel s výstražným zařízením, strážení objektů, činnosti skladníka, domovníka, topiče, uklízečky, pokojské.).

Již z tohoto výčtu v kontextu s charakterem vykonávané práce, která byla sjednána ve smlouvě, a kterou žalobce vykonával, je zřejmé, že žalobce nebyl občanským zaměstnancem, ale příslušníkem, který sice byl v pracovním poměru, ale jenž byl obdobou služebního poměru. Lze tak usuzovat i na úmysl zákonodárce, aby osoby nacházející se v služebním poměru byly náležitě oceněny nikoliv podle názvu, ale podle obsahu činnosti, kterou vykonávaly. Žalobce pracoval u HZS, byť na základě pracovní smlouvy, současně po vzniku pracovního poměru byl jmenován do hodnosti rotmistra. Lze tedy dovodit, že žalobce v důsledku uvedených skutečností byl v postavení příslušníka HZS. Jednalo se přitom o pracovní poměr podle části třetí zákona o požární ochraně a na žalobce jako na příslušníka hasičského sboru se vztahovaly odchylky od zákoníku práce, jež byly v uvedené části tohoto zákona upraveny. To znamená, že pracovníprávní vztah žalobce jako příslušníka HZS byl upraven jednak zákoníkem práce, jednak se na jeho postavení vztahovaly odchylky, které byly uvedeny v ustanovení § 43-57a zákona o požární ochraně. To že se u žalobce jednalo o pseudoslužební poměr je tedy zřejmé mimo jiné z toho, že jsou pro zaměstnance stanoveny odchylky o zákoníku práce, žalobce se nacházel v podřízeném postavení, měl hodnost a nosil stejnost.

Obdobně zdejší soud, byť se jednalo o příslušníka jiného ozbrojeného sboru, konstatoval v rozsudku ze dne 31. 5. 2004, č. j. 7 A 140/2002 – 46: „*Do doby rozhodné pro přiznání příspěvku za službu podle § 116 odst. 1 zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, lze zahrnout u celníka jen takovou dobu trvání pracovního poměru, při které byl celník vystaven srovnatelným podmínkám výkonu práce příslušníků bezpečnostních sborů, a to vzhledem k většímu rozsahu jeho zákonem stanovených povinností či obrožení života a zdraví vyplývajícím z plnění úkolů celní správy při ochraně zájmů státu.*“; ke stejným závěrům dospěl zdejší soud např. i v případě příslušníka Sboru ozbrojené ochrany železnic v rozsudku ze dne 20. 1. 2009, č. j. 4 Ads 24/2008 - 5 .

Započítání doby trvání pracovního poměru příslušníka HZS do doby rozhodné pro přiznání příspěvku za službu je proto zcela v souladu s rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu, i s nálezem pléna Ústavního soudu ze dne 28. 2. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 9/95, publikovaného ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu pod č. 16/1996, podle kterého *příspěvek za službu i výsluhový příspěvek jsou koncipovány v právním řádu ČR spolu s jinými dávkami*

jako určitá kompenzace práce vykonávané ve ztížených podmínkách a určitých osobních omezení, vyplývajících z charakteru práce v ozbrojených složkách státu. Náleží všem, kteří splnili zákonem stanovené podmínky. Jsou součástí systému dávek sociálního charakteru souvisejících s ukončením služebního poměru. Na základě výše uvedeného lze shrnout, že pracovní poměr zaměstnanců Hasičského záchranného sboru, kteří nebyli administrativní pracovníci, sice nebyl služebním poměrem, ale svým obsahem a vymezením oprávnění a povinností příslušníků tohoto sboru se služebnímu poměru velmi blížil.

Nejvyšší správní soud dospěl shodně s krajským soudem k závěru, že v případě žalobce se jednalo o kvalifikovaný poměr, zakládající nárok na výsluhový příspěvek; doba zaměstnání u Hasičského záchranného sboru se proto podle § 224 odst. 3 zákona o služebním poměru ve spojení s ust. § 143 zákona o vojácích z povolání v plném rozsahu započítává do doby rozhodné pro přiznání příspěvku za službu podle zákona o služebním poměru.

Ze všech shora vyložených důvodů soud uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (ustanovení § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nepřísluší mu proto náhrada nákladů řízení. Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto mu zdejší soud dle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., přiznal náhradu nákladů řízení proti stěžovateli. Žalobce byl v řízení před Nejvyšším správním soudem zastoupen advokátem, který před Nejvyšším správním soudem učinil jeden úkon právní služby, a to písemné podání soudu ve věci samé - vyjádření ke kasační stížnosti [ustanovení § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]; náklady za úkon převzetí a přípravy zastoupení na základě plné moci zdejší soud žalobci nepřiznal, když žalobce byl již zastoupen advokátem v řízení před krajským soudem. Za každý úkon právní služby v dané věci náleží mimosmluvní odměna ve výši 3100 Kč [ustanovení § 9 odst. 4 písm. 4), ve spojení s ustanovením § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o částku 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celková částka za jeden úkon právní služby činí 3400 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupce žalobce doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se uvedená částka o částku odpovídající dani (sazba daně 21 %), kterou je advokát povinen z odměny a náhrady hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Přiznaná výše nákladů se proto zvyšuje o částku 714 Kč. Celková výše přiznaných nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem tedy činí částku 4114 Kč, kterou je stěžovatel povinen zaplatit žalobci k rukám jeho právního zástupce ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (ustanovení § 53 odst. 3, ustanovení § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 16. března 2015

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu