1. 3. 2024

ID: 117640

Odbytné a odchodné

Souběh nároku na odbytné podle § 72 odst. 2 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, a nároku na odchodné podle § 115 odst. 1 téhož zákona je možný, neboť jde o dva samostatné, jiný účel naplňující nároky, jejichž kumulaci zákonodárce v citovaném zákoně nevyloučil.

(Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2022, čj. 15 Ad 7/2020-34)

Městský soud v Praze rozhodl v právní věci žalobce D. U. zastoupený JUDr. Y.J., advokátkou se sídlem B., proti žalovanému náměstek ministra vnitra pro státní službu se sídlem P., o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 3. 2020 č.j. MV-134277-15/OSK-2017 tak, že rozhodnutí náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 23. 3. 2020 č.j. MV-134277-15/OSK-2017 a rozhodnutí státního tajemníka v Ministerstvu životního prostředí ze dne 19. 12. 2019 č.j. MZP2019/260/4159 se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 3. 2020 č.j. MV-134277-15/OSK-2017 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí státního tajemníka v Ministerstvu životního prostředí ze dne 19. 12. 2019 č.j. MZP/2019/260/4159 (dále též „rozhodnutí státního tajemníka“ nebo „prvoinstanční rozhodnutí“). Rozhodnutím státního tajemníka nebylo vyhověno žádosti žalobce podle § 115 odst. 2 ve spojení s § 159 odst. 1 písm. i) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „zákon o státní službě“) o přiznání odchodného.

2. Žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že žalobce dne 5. 11. 2013 utrpěl na služební cestě v důsledku dopravní nehody pracovní úraz. Od 18. 7. 2016 byl, již jako státní zaměstnanec ve služebním poměru podle zákona o státní službě, vzhledem k nemožnosti jeho převedení na jiné služební místo podle § 61 odst. 2 písm. a) zákona o státní službě z důvodu dlouhodobého pozbytí způsobilosti vykonávat dosavadní službu, zařazen podle § 62 odst. 1 zákona o státní službě mimo výkon služby z organizačních důvodů, a to rozhodnutím služebního orgánu ze dne 15. 7. 2016 č.j. 47617/ENV/16. Dne 19. 1. 2017 vydal služební orgán rozhodnutí č.j. 2021/ENV/17, kterým podle § 72 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 72 odst. 4 zákona o státní službě rozhodl o skončení služebního poměru žalobce a o vyplacení odbytného podle § 72 odst. 2 téhož zákona ve výši dvanáctinásobku měsíčního platu účastníka řízení. Podáním ze dne 9. 2. 2017 označeným jako „žádost o přiznání odchodného dle § 115 zákona č. 34/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů“, žalobce požádal o vyplacení odchodného, neboť ke skončení jeho služebního poměru došlo v důsledku dlouhodobého pozbytí způsobilosti vykonávat službu na základě služebního úrazu, přičemž právo na odchodné žalobci vzniklo vedle nároku na odbytné. Přípisem ze dne 8. 3. 2017 č.j. 57873/ENV/17 sdělil zástupce služebního orgánu žalobci, že setrvává na svém původním stanovisku, podle něhož předmětná událost vznikla za účinnosti zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále jen „zákoník práce“), který nárok na odchodné nestanovil, a tudíž nelze tento nárok retroaktivně stanovit za současné právní úpravy dle zákona o státní službě.

3. S ohledem na stanovisko náměstka ministra vnitra pro státní službu, který služebnímu orgánu přípisem ze dne 26. 9. 2017 č.j. MV-110671-2/OSK-2017 sdělil, že žalobce má právo na přiznání odchodného resp. na doplacení částky ve výši rozdílu mezi výší odchodného a výší přiznaného

odbytného, setrval služební orgán na původním zamítnutí žádosti o odchodné, jelikož nevznikl rozdíl mezi výší již vyplaceného odbytného a požadovaným odchodným. O tom žalobce informoval dopisem ze dne 5. 10. 2017 č.j. ENV/2017/27493.

4. V rámci vypořádání odvolacích námitek žalovaný s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 11. 4. 2019 č.j. 48 A 115/2016-102 odmítl jako nedůvodnou námitku nepřezkoumatelnosti, neboť z rozhodnutí státního tajemníka jasně vyplývá jeho právní názor, že souběh odchodného a odbytného není možný. K části odůvodnění rozhodnutí státního tajemníka, které se týká úvah o možném přezkumu rozhodnutí služebního orgánu ze dne 19. 1. 2017 č.j. 2021/ENV/17, žalovaný konstatoval, že tuto část nelze vnímat jako snahu o zastrašení žalobce, neboť jsou zde pouze uvedeny úvahy služebního orgánu nad možným přezkumem tohoto rozhodnutí, k němuž z prezentovaných důvodů nepřistoupil.

5. K námitkám týkajícím se otázky souběhu přiznání odchodného a odbytného žalovaný uvedl, že i podle Závěru poradního sboru náměstka ministra vnitra č. 16 ze dne 8. 9. 2017 je souběh uvedených nároků vyloučen. Státní zaměstnanec má při souběžném naplnění podmínek pro přiznání jak nároku na odbytné, tak i nároku na odchodné, nárok na výplatu odchodného, které za všech okolností představuje buď totožné, nebo i vyšší plnění. Žalobce nemohl být poškozen na svých právech, jelikož mu byla vyplacena částka odpovídající dvanáctinásobku jeho měsíčního platu.

6. Žalovaný se neztotožnil s námitkou, že vyloučení souběhu obou nároků nelze dovodit, protože to výslovně nestanoví zákon o státní službě. Na oba uvedené instituty je podle něj třeba nahlížet obdobně tomu, jak je upraveno přiznání odstupného podle zákoníku práce, který rovněž nestanoví výslovné vyloučení souběhu, ale odlišuje jednotlivé případy odstupného podle toho, dle jakého ustanovení byla zaměstnanci dána výpověď. I v případě služebního poměru je třeba rozlišovat, zda důvodem, který vedl ke skončení služebního poměru po marném uplynutí doby 6 měsíců zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů, byly skutečnosti uvedené v § 115 zákona o státní službě. V takových případech totiž nastupuje namísto odbytného odchodné jako speciální institut ve vztahu k institutu odbytného, jehož účelem není přiznat při skončení služebního poměru dvojí plnění, ale pouze v § 115 zákona o státní službě v uvedených případech zabezpečit státního zaměstnance tak, že mu bude přiznán dvanáctinásobek měsíčního platu bez ohledu na dobu trvání služebního poměru a bez ohledu na to, zda se jednalo o služební poměr na dobu určitou nebo neurčitou. Odbytné a odchodné a otázku jejich souběhu nelze přirovnávat k výsluhovému příspěvku dle jiných právních předpisů upravujících služební poměry, ale naopak k institutu odstupného podle zákoníku práce, neboť je zřejmé, že úprava zákona o stání službě z tohoto institutu vychází. Institut odchodného nelze chápat jako samostatně stojící institut umožňující duplicitní plnění, ale jako speciální úpravu pro případy, kdy by se pouhé uplatnění institutu odbytného nejevilo jako spravedlivé s ohledem na okolnosti skončení služebního poměru státního zaměstnance.

7. Žalovaný doplnil, že v případě přiznání odchodného je státnímu zaměstnanci vždy garantováno vyplacení dvanáctinásobku jeho platu (tedy stejně jako v případě odbytného v maximální výši) bez ohledu na dobu trvání jeho služebního poměru. Jedná se tedy o záruku toho, že státnímu zaměstnanci bude při skončení služebního poměru z důvodu dlouhodobého neplnění předpokladu zdravotní způsobilosti, k němuž došlo v souvislosti s výkonem služby, přiznána náhrada v plné výši, kdy doba trvání služebního poměru nehraje v tomto případě roli. Za přiléhavé označil porovnání s § 67 odst. 2 zákoníku práce, neboť zákon o státní službě v případě skončení služebního poměru z důvodu neplnění předpokladu zdravotní způsobilosti, k němuž došlo v souvislosti s výkonem služby, rovněž hovoří pouze o odchodném a nikoli odbytném. Konstatoval, že byť bylo žalobci při skončení služebního poměru formálně přiznáno odbytné, účel, který je sledován úpravou § 115 zákona o státní službě, byl naplněn a není důvod k přiznání duplicitní kompenzace.

8. Žalovaný uzavřel, že ze zákona o státní službě nelze dovodit záměr zákonodárce upravit pro

případy, kdy dojde ke skončení služebního poměru z důvodu dlouhodobého neplnění předpokladu zdravotní způsobilosti, k němuž došlo v souvislosti s výkonem služby, dva samostatné nároky. Skutečnost, že zákonodárce mohl zaručit takovému zaměstnanci nárok na dvanáctinásobek měsíčního platu i v rámci odbytného, nemá na posouzení dané věci vliv, resp. tento argument žalobce je irelevantní.

9. Žalobce v žalobě uvedl, že svojí žádostí ze dne 10. 2. 2017, s ohledem na rozhodnutí ze dne 19. 1. 2017 č.j. 2021/ENV/17 o skončení služebního poměru a přiznání odbytného, nárokoval přiznání odchodného podle § 115 zákona o státní službě. Oproti názoru žalovaného je přesvědčen, že souběh odchodného podle § 115 zákona o státní službě a odbytného podle § 72 odst. 2 téhož zákona je možný. V této souvislosti odkázal na komentované znění zákona o státní službě autorů Mgr. Hany Erbenové a Mgr. Petra Tarandy uveřejněné v Poradci č. 2016/6, XXI. Ročník, ISSN 1211-2437. Dále uvedl, že nárok na výplatu odbytného podle § 72 odst. 2 zákona o státní službě, jež mu bylo přiznáno, dovozuje ze znění § 72 odst. 2 tohoto zákona, podle něhož rozhodne-li služební orgán podle § 72 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě o skončení služebního poměru uzavřeného na dobu neurčitou, má státní zaměstnanec nárok na výplatu odbytného podle § 72 odst. 2 uvedeného zákona. Ke skončení služebního poměru dle § 72 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě přitom dochází z důvodu, že marně uplynula doba, po kterou byl státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů. Případem, kdy dojde k zařazení mimo výkon služby ve smyslu § 62 odst. 1 zákona o státní službě, však není jen dlouhodobé pozbytí způsobilosti vykonávat dosavadní službu nebo nemožnost ji konat pro služební úraz, onemocnění nemocí z povolání nebo ohrožení touto nemocí dle § 61 odst. 2 písm. a) zákona o státní službě ve znění do 28. 2. 2019, ale další případy uvedené v § 61 odst. 1 písm. b) až g) zákona o státní službě. Ve všech těchto případech dochází po marném uplynutí doby, po kterou byl státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů, k tomu, že služební orgán rozhodne o skončení služebního poměru podle § 72 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě z organizačních důvodů a státnímu zaměstnanci vznikne nárok na výplatu odbytného ve výši dle § 72 odst. 2 zákona o státní službě. Žalobce byl postaven mimo službu z důvodu dlouhodobého pozbytí způsobilosti vykonávat dosavadní službu nebo nemožnost ji konat pro služební úraz. Právě pro tento případ pamatuje zákon o státní službě i na další zabezpečení státního zaměstnance v podobě odchodného podle § 115 tohoto zákona, a to nad rámec odbytného dle uvedeného zákona.

10. Názor obsažený ve stanovisku náměstka vnitra pro státní službu ze dne 26. 9. 2017 podle žalobce nezohledňuje skutečnost, že na rozdíl od státního zaměstnance, u něhož došlo k ukončení služebního poměru „jen“ v důsledku zrušení jeho služebního místa, zaměstnanec, u něhož byla důvodem postavení mimo službu a ukončení služebního poměru nezpůsobilost vykonávat dosavadní službu nebo zákaz jejího výkonu pro služební úraz, onemocnění nemocí z povolání nebo ohrožení touto nemocí, má obtížnější postavení na trhu práce.

11. Žalobce dále namítl, že racionálním úmyslem zákonodárce v případech, kdy došlo k naplnění důvodů skončení služebního poměru z důvodů podle § 72 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě a návazně vyplacení odbytného podle § 72 odst. 2 zákona o státní službě, bylo tomuto zaměstnanci navíc poskytnout další odškodnění ve formě odchodného podle § 115 zákona o státní službě, pokud jeho služební poměr zanikne výše uvedeným postupem v důsledku dlouhodobého pozbytí způsobilosti vykonávat dosavadní službu nebo nemožnosti ji konat pro služební úraz, onemocnění nemocí z povolání nebo ohrožení touto nemocí. Právě pro tyto případy zákonodárce v zákoně o státní službě upravil dva samostatné nároky. V případě odbytného jde o tzv. výsluhový nárok, který náleží zaměstnanci v případě zrušení služebního poměru z organizačních důvodů, jimž předchází postavení mimo službu v důsledku dlouhodobého pozbytí způsobilosti vykonávat dosavadního službu. V případě odchodného jde o tzv. kompenzační nárok, mající za cíl zabezpečit navíc (mimo vyplacené odbytné) materiálně státního zaměstnance za situace, kdy jeho uplatnění na trhu práce bude v důsledku služebního úrazu či nemoci z povolání podstatně zhoršeno.

12. Pokud by bylo úmyslem zákonodárce postupovat tak, jak tvrdí žalovaný, nic mu nebránilo, aby nárok na odbytné upravil v ustanovení § 72 odst. 2 zákona o státní službě tak, že v případě ukončení služebního poměru z organizačních důvodů v důsledku dlouhodobého pozbytí způsobilosti vykonávat dosavadní službu nebo ji nemožnost konat pro služební úraz, onemocnění nemocí z povolání nebo ohrožení touto nemocí, náleží státnímu zaměstnanci odbytné vždy ve výši dvanáctinásobku měsíčního platu, bez ohledu na dobu nepřetržitého trvání služebního poměru. Tím, že zákonodárce v systematicky jiné části zákona o státní službě (Hlava VII, podmínky pro výkon služby a zabezpečení státního zaměstnance) upravil zcela jiný nárok v podobě odchodného, jež svojí povahou odpovídá právě odstupnému dle § 67 odst. 2 zákoníku práce, zatímco odbytné upravil v Hlavě V, skončení služebního poměru, zakotvil do zákona o státní službě dva samostatné nároky, přičemž jejich souběh nevyloučil.

13. Porovnání s ustanovením § 67 odst. 2 zákoníku práce žalobce nepovažuje za přiléhavé, neboť v tomto ustanovení se hovoří pouze o přiznání odstupného, zatímco zákon o státní službě pro takové případy upravuje samostatně dva zcela odlišné nároky, a to odbytné podle § 72 odst. 2 a odchodné podle § 115, jejichž souběh nevylučuje. V tomto kontextu žalobce poukázal na skutečnost, že tam, kde zákonodárce mínil v rámci služebního poměru přiznat pouze některý z více zákonných nároků s tím, že souběh více nároků je vyloučen, tak výslovně uvedl (např. v § 161 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, nebo v § 136 odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání či v § 113 odst. 1 zákona č. 100/1970 Sb., o služebním poměru příslušníků Sboru národní bezpečnosti).

14. Žalobce zdůraznil, že vyloučení souběhu nároků upravených v zákoně je možné jen zákonnou úpravou, nikoli podzákonným předpisem či pouhým výkladem zákona, byť by k němu dospěl poradní sbor náměstka ministra vnitra pro státní službu.

15. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ve vyjádření k žalobě setrval na názoru, že souběh odchodného a odbytného podle zákona o státní službě není možný, přičemž zopakoval argumentaci uvedenou v napadeném rozhodnutí. Zdůraznil, že na oba instituty je třeba nahlížet obdobně tomu, jak je upraveno přiznání odstupného podle zákoníku práce. I v případě služebního poměru je třeba zkoumat, zda důvodem, který vedl ke skončení služebního poměru po marném uplynutí doby 6 měsíců zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů, byly skutečnosti uvedené v § 115 zákona o státní službě. V takových případech totiž nastupuje namísto odbytného odchodné jako speciální institut ve vztahu k institutu odbytného, jehož účelem není přiznat při skončení služebního poměru dvojí plnění, ale pouze v případech uvedených v § 115 zákona o státní službě zabezpečit státního zaměstnance tak, že mu bude přiznán dvanáctinásobek měsíčního platu bez ohledu na dobu trvání služebního poměru a bez ohledu na to, zda se jednalo o služební poměr na dobu určitou nebo neurčitou. Odbytné a odchodné a otázku jejich souběhu nelze přirovnávat k výsluhovému příspěvku podle jiných právních předpisů, ale naopak k institutu odstupného podle zákoníku práce, neboť je zřejmé, že úprava zákona o státní službě z tohoto institutu vychází. Institut odchodného tudíž nelze chápat jako samostatně stojící institut umožňující duplicitní plnění, ale jako speciální úpravu pro případy, kdy by se pouhé uplatnění institutu odbytného nejevilo jako spravedlivé s ohledem na okolnosti skončení služebního poměru státního zaměstnance.

16. K namítanému možnému znevýhodnění státního zaměstnance, který byl zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů vzhledem k tomu, že pozbyl dlouhodobě zdravotní způsobilost vykonávat dosavadní službu, oproti státnímu zaměstnanci, který byl zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů v důsledku zrušení jeho služebního místa z důvodu změny systemizace a se kterým byl následně ukončen služební poměr podle § 72 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě, žalovaný shodně jako v napadeném rozhodnutí uvedl, že v případě přiznání odchodného je státnímu zaměstnanci vždy garantováno vyplacení dvanáctinásobku jeho platu bez ohledu na dobu trvání jeho

služebního poměru. Jedná se tedy o záruku toho, že státnímu zaměstnanci bude při skončení služebního poměru z důvodu dlouhodobého neplnění předpokladu zdravotní způsobilosti, k němuž došlo v souvislosti s výkonem služby, přiznána náhrada v plné výši, přičemž doba trvání služebního poměru nehraje v tomto případě roli.

17. Při posouzení věci soud vycházel z následující právní úpravy:

18. Podle § 61 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě ve znění účinném do 28. 2. 2019 platí, že státní zaměstnanec se převede na jiné služební místo, nemůže-li vykonávat službu na dosavadním služebním místě ze zdravotních důvodů.

19. Podle § 61 odst. 1 písm. b) zákona o státní službě ve znění účinném do 28. 2. 2019 platí, že státní zaměstnanec se převede na jiné služební místo, nemůže-li vykonávat službu na dosavadním služebním místě v důsledku odvolání ze služebního místa představeného.

20. Podle § 61 odst. 1 c) zákona o státní službě ve znění účinném do 28. 2. 2019 platí, že státní zaměstnanec se převede na jiné služební místo, nemůže-li vykonávat službu na dosavadním služebním místě v důsledku zrušení jeho služebního místa z důvodu změny systemizace.

21. Podle § 61 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě ve znění účinném do 28. 2. 2019 platí, že státní zaměstnanec se převede na jiné služební místo, nemůže-li vykonávat službu na dosavadním služebním místě v důsledku uplynutí doby, na kterou byl státní zaměstnanec zařazen na služební místo nebo jmenován na služební místo představeného na dobu určitou, aniž by současně skončil jeho služební poměr.

22. Podle § 61 odst. 1 písm. e) zákona o státní službě ve znění účinném do 28. 2. 2019 platí, že státní zaměstnanec se převede na jiné služební místo, nemůže-li vykonávat službu na dosavadním služebním místě z důvodu, že přestal splňovat požadavek spočívající ve způsobilosti seznamovat se s utajovanými informacemi podle právního předpisu o ochraně utajovaných informací.

23. Podle § 61 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě ve znění účinném do 28. 2. 2019 platí, že státní zaměstnanec se převede na jiné služební místo, nemůže-li vykonávat službu na dosavadním služebním místě z důvodu, že přestal splňovat požadavek státního občanství České republiky.

24. Podle § 61 odst. 1 písm. g) zákona o státní službě ve znění účinném do 28. 2. 2019 platí, že státní zaměstnanec se převede na jiné služební místo, nemůže-li vykonávat službu na dosavadním služebním místě z důvodu, že odmítl uzavřít dohodu o zákazu konkurence.

25. Podle § 61 odst. 2 písm. a) zákona o státní službě ve znění účinném do 28. 2. 2019 platí, že podle odstavce 1 písm. a) se převede státní zaměstnanec na služební místo, na kterém je služba pro něj vhodná, jestliže pozbyl vzhledem ke svému zdravotnímu stavu na základě lékařského posudku vydaného poskytovatelem pracovnělékařských služeb nebo rozhodnutí orgánu stání zdravotní správy dlouhodobě způsobilost vykonávat dosavadní službu nebo ji nesmí konat pro služební úraz, onemocnění nemocí z povolání nebo ohrožení touto nemocí.

26. Podle § 62 odst. 1 zákona o státní službě platí, že nemůže-li státní zaměstnanec v případech uvedených v § 61 odst. 1 písm. b) až g) nebo § 61 odst. 2 písm. a) převeden na jiné služební místo, protože žádné vhodné není volné, nebo nemůže-li v případech uvedených v § 70 odst. 3 zařazen na volné služební místo, zařídí se mimo výkon služby, nejdéle však na 6 měsíců.

27. Podle § 72 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě platí, že služební orgán rozhodne o skončení služebního poměru, uplynula-li marně doba, po kterou byl státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů.

28. Podle § 72 odst. 2 zákona o státní službě platí, že při skončení služebního poměru na dobu neurčitou z důvodu podle odstavce 1 písm. d) má státní zaměstnanec nárok na výplatu odbytného. Při nepřetržité době trvání služebního poměru a) nepřesahující 3 roky přísluší odbytné ve výši trojnásobku měsíčního platu, b) nepřesahující 6 let, ale přesahující 3 roky, přísluší odbytné ve výši šestinásobku měsíčního platu, c) nepřesahující 9 let, ale přesahující 6 let, přísluší odbytné ve výši devítinásobku měsíčního platu, d) přesahující 9 let přísluší odbytné ve výši dvanáctinásobku měsíčního platu státního zaměstnance.

29. Podle § 115 odst. 1 zákona o státní službě platí, že státnímu zaměstnanci přísluší od služebního úřadu při skončení služebního poměru z důvodu dlouhodobého neplnění předpokladu zdravotní způsobilosti, k němuž došlo v souvislosti s výkonem služby, odchodné ve výši dvanáctinásobku měsíčního platu.

30. Podle § 67 odst. 1 zákoníku práce platí, že zaměstnanci, u něhož dochází k rozvázání pracovního poměru výpovědí danou zaměstnavatelem z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až c) z týchž důvodů, přísluší od zaměstnavatele při skončení pracovního poměru odstupné ve výši nejméně a) jednonásobku jeho průměrného výdělku, jestliže jeho pracovní poměr u zaměstnavatele trval méně než 1 rok, b) dvojnásobku jeho průměrného výdělku, jestliže jeho pracovní poměr u zaměstnavatele trval alespoň 1 rok a méně než 2 roky, c) trojnásobku jeho průměrného výdělku, jestliže jeho pracovní poměr u zaměstnavatele trval alespoň 2 roky, d) součtu trojnásobku jeho průměrného výdělku a částek uvedených v písmenech a) až c) jestliže dochází k rozvázání pracovního poměru v době, kdy se na zaměstnavatele vztahuje v kontu pracovní doby postup podle § 86 odst. 4. (…).

31. Podle § 67 odst. 2 zákoníku práce platí, že zaměstnanci, u něhož dochází k rozvázání pracovního poměru výpovědí danou zaměstnavatelem z důvodů uvedených v § 52 odst. 1 písm. d) nebo dohodou z týchž důvodů, přísluší od zaměstnavatele při skončení pracovního poměru odstupné ve výši nejméně dvanáctinásobku průměrného výdělku. (…).

32. Podle § 52 odst. 1 písm. d) zákoníku práce platí, že zaměstnavatel může dát zaměstnanci výpověď jen z těchto důvodů: a) ruší-li se zaměstnavatel nebo jeho část, b) přemísťuje-li se zaměstnavatel nebo jeho část, c) stane-li se zaměstnanec nadbytečným vzhledem k rozhodnutí zaměstnavatele nebo příslušného orgánu o změně jeho úkolů, technického vybavení, o snížení stavu zaměstnanců za účelem zvýšení efektivnosti práce nebo o jiných organizačních změnách, d) nesmí-li zaměstnanec podle lékařského posudku vydaného poskytovatelem pracovnělékařských služeb nebo rozhodnutí příslušného správního orgánu, který lékařský posudek přezkoumává, dále konat dosavadní práci pro pracovní úraz, onemocnění nemocí z povolání nebo pro ohrožení touto nemocí, anebo dosáhl-li na pracovišti určeném rozhodnutím příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví nejvyšší přípustné expozice (…).

33. Po provedeném řízení soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

34. Pro nyní projednávanou věc je klíčové posouzení v zásadě jediné právní otázky týkající se možnosti souběhu nároku na výplatu odbytného podle § 72 odst. 2 zákona o státní službě a nároku na odchodné podle § 115 odst. 1 téhož zákona. Mezi stranami není sporný relevantní skutkový základ věci, zejména skutečnost, že žalobce byl z důvodu služebního úrazu, který utrpěl na služební cestě dne 5. 11. 2013 v důsledku dopravní nehody, zařazen dne 18. 7. 2016 mimo výkon služby, přičemž lhůta 6 měsíců podle § 62 odst. 1 zákona o státní službě marně uplynula. Služební poměr žalobce skončil na základě rozhodnutí ze dne 19. 1. 2017 č.j. 2021/ENV/17 a žalobci byl podle § 72 odst. 1 písm. d) a § 72 odst. 2 písm. d) zákona o státní službě přiznán nárok na vyplacení odbytného ve výši 581 880 Kč. Lze shrnout, že žalobce nemohl z důvodu dlouhodobého neplnění předpokladu zdravotní způsobilosti, k němuž došlo v souvislosti s výkonem služby, vykonávat službu, a proto byl jeho služební poměr ukončen rozhodnutím příslušného služebního orgánu.

35. Soud považuje za potřebné nejprve uvést, že zákon o státní službě obsahuje téměř komplexní (veřejnoprávní) úpravu služebního poměru, který představuje svébytný druh právního vztahu mezi státním zaměstnancem a správním úřadem a který se nikoli nevýznamně liší od pracovního poměru upraveného zákoníkem práce. Přestože zákon o státní službě u některých institutů (například u rovného zacházení a zákazu diskriminace, vymezení služební doby, překážek v práci či u dovolené) odkazuje na dílčí právní úpravu zákoníku práce, nelze podle názoru soudu dovodit obecné subsidiární užití zákoníku práce pro posuzování práv a povinností vyplývajících ze služebního poměru. Zákonodárce totiž v žádném ustanovení zákona o státní službě výslovně nezakotvil, že na vztahy mezi služebním zaměstnancem a správním orgánem je třeba aplikovat zákoník práce všude tam, kde se nelze řídit zákonem o státní službě, neboli tam, kde zákon o státní službě nedává jednoznačnou odpověď na řešení nastolené otázky (srov. úpravu subsidiárního použití občanského zákoníku pro pracovněprávní vztahy obsaženou v § 4 zákoníku práce, podle kterého platí, že pracovněprávní vztahy se řídí tímto zákonem; nelze-li použít tento zákon, řídí se občanským zákoníkem, a to vždy v souladu se základními zásadami pracovněprávních vztahů). Vztah zákoníku práce k zákonu o státní službě lze charakterizovat jako vztah delegace, kdy pouze v konkrétních zákonodárcem vymezených případech je v souvislosti se služebním poměrem aplikována pracovněprávní úprava podle zákoníku práce.

36. S ohledem na shora uvedené nemůže soud akceptovat závěr, k němuž v dané věci dospěl žalovaný, byť se tento opíral o Závěr č. 16 ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě ze dne 8. září 2017. Právní úprava odbytného podle § 72 zákona o státní službě a odchodného podle § 115 téhož zákona je zcela autonomní a nezávislá na jiné právní úpravě, neboť zákonodárce neshledal potřebu delegovat na konkrétní ustanovení zákoníku práce či ustanovení jiné zákonné normy úpravu těchto nároků pro státní zaměstnance ve služebním poměru. Jak soud vyložil výše, zákoník práce není podpůrným předpisem pro zákon o státní službě ani v obecné rovině, a proto je vcelku nepodstatné to, za jakých podmínek vzniká zaměstnancům v pracovním poměru nárok na odstupné.

37. Soud je toho názoru, že právní úprava odstupného podle § 67 zákoníku práce souběh nároků na odbytné a odchodné podle zákona o státní službě nevylučuje. Zákoník práce především neupravuje vedle odstupného jiný kompenzační institut, který by byl srovnatelný s institutem odbytného, resp. odchodného podle zákona o státní službě. Nárok na odstupné podle § 67 zákoníku práce vzniká zaměstnanci v souvislosti se skončením jeho pracovního poměru z obdobných důvodů, ze kterých vznikne státnímu zaměstnanci, jehož služební poměr na dobu neurčitou skončí, nárok na odbytné podle § 72 odst. 2 zákona o státní službě (srov. § 72 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 62 odst. 1 zákona o státní službě). To, že zákoník práce přiznává zaměstnanci, u něhož dochází k rozvázání pracovního poměru z důvodu pracovního úrazu, nemoci z povolání, ohrožení touto nemocí nebo dosažení nejvyšší přípustné expozice, odstupné ve výši (nejméně) dvanáctinásobku průměrného výdělku bez ohledu na dobu trvání pracovního poměru či dobu, na kterou je sjednán, tedy to, že zákoník práce obsahuje srovnatelnou úpravu jednorázového odškodnění zaměstnance jako zákon o státní službě v § 115, nevylučuje odlišné pojetí právní úpravy takového nároku v jiném právním předpise, tj. v daném případě v zákoně o státní službě. Řečeno jinými slovy, úmysl zákonodárce při přijímání právní úpravy týkající se „nové“ kategorie státních zaměstnanců se nemusí shodovat s úmyslem, který zákonodárce dříve reflektoval v zákoníku práce. Na tomto místě je třeba připomenout, že podle zákoníku práce vzniká zaměstnanci nárok na odstupné v závislosti na důvodu rozvázání pracovního poměru, tedy buď proto, že pracovní poměr je ukončen z organizačních důvodů ve smyslu § 52 písm. a) až c) zákoníku práce, nebo ze zdravotních důvodů definovaných v § 52 písm. d) zákoníku práce. Zákoník práce však nelimituje počet výpovědních důvodů, resp. důvodů, pro které lze rozvázat pracovní poměr, neboli umožňuje jejich kumulaci (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 3. 2005 sp. zn. 21 Cdo 2098/2004). Bez ohledu na míru pravděpodobnosti, že se v tentýž okamžik naplní jak jeden z organizačních důvodů podle § 52 písm. a), b) nebo c) zákoníku práce, tak i důvod podle písm. d)

uvedeného ustanovení, nelze považovat za nereálnou situaci, kdy bude pracovní poměr rozvázán z obou těchto důvodů. Zákoník práce ovšem na takovou situaci nepamatuje, resp. explicitně neupravuje, zda zaměstnanci může vzniknout nárok na odchodné odpovídající součtu nároku podle § 67 odst. 1 písm. a), b), c) nebo d) zákoníku práce a nároku podle odstavce druhého uvedeného ustanovení. Na možnost výkladu ve prospěch souběhu uvedených nároků soud však pouze poukazuje, neboť si nečiní ambice posuzovat nyní tuto ryze soukromoprávní otázku aplikace zákoníku práce. Podstatné je totiž to, že zákoník práce není podpůrně aplikovatelnou normou k zákonu o státní službě, jak již soud vyložil výše.

38. Co se týče vlastní úpravy odbytného a odchodného v zákoně o státní službě, je třeba především zdůraznit, že zákonodárce vtělil oba předmětné nároky do jiných, systematicky oddělených částí zákona. Zatímco nárok na odbytné má své místo v Hlavě V Skončení služebního poměru, odchodné je zakotveno v Hlavě VII Podmínky pro výkon služby a zabezpečení státního zaměstnance. Z předestřeného systematického pojetí odbytného jakožto nároku, na který státnímu zaměstnanci vzniká nárok v souvislosti se skončením služebního poměru z organizačních důvodů (v širším slova smyslu, mj. i z důvodu pozbytí zdravotní způsobilosti státního zaměstnance) a za splnění dále stanovených podmínek (pouze v případě služebního poměru sjednaného na dobu neurčitou a ve výši, která je odstupňována podle doby trvání služebního poměru), a na druhé straně odchodného, které je koncipováno jako peněžité plnění náležející státnímu zaměstnanci při skončení služebního poměru z důvodu dlouhodobého neplnění zdravotní způsobilosti, k němuž došlo v souvislosti s výkonem služby, a to bez ohledu na délku trvání služebního poměru či doby, na kterou je služební poměr sjednán, a vždy ve výši dvanáctinásobku měsíčního platu, je zřejmé, že se jedná o dva samostatné a navzájem nezávislé nároky.

39. Prostřednictvím odbytného je státnímu zaměstnanci státem saturováno de facto předčasné (tj. zpravidla nikoli jen na vůli státního zaměstnance závislé) ukončení služebního poměru z důvodů, které nastaly buď výlučně na straně služebního orgánu [srov. § 61 odst. 1 písm. b) až c) ve spojení s § 62 odst. 1 zákona o státní službě], nebo z dalších kvalifikovaných zdravotních či dalších důvodů na straně státního zaměstnance [srov. § 61 odst. 1 písm. d) a g) či § 61 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 62 odst. 1 zákona o státní službě], přičemž při stanovení výše odbytného je reflektována doba, po kterou státní zaměstnanec vykonával službu pro stát, tj. doba trvání jeho služebního poměru, který musí být zároveň sjednán na do neurčitou. Doba trvání služebního poměru je podle názoru soudu podstatné kritérium, které definuje nárok na odbytné a které tento institut odlišuje od institutu odchodného. Pojem „odbytné“ nemá jednotný a přesný význam, nicméně jde o termín, který je užíván zejména v oblasti pojišťovnictví v souvislosti s nárokem, na který vznikne pojištěnému nárok při předčasném ukončení pojistné smlouvy a jehož výše se odvíjí od doby trvání pojistného vztahu. Řečeno jinak, jde o nárok, který formou odstupňovaného peněžitého plnění vyjadřuje poměr mezi délkou faktického trvání pojistného vztahu a dobou, na kterou byl tento smluvní vztah sjednán. I odbytné podle zákona o státní službě lze chápat jako určitý druh odměny (výsluhy) za službu, kterou státní zaměstnanec za dobu trvání jeho služebního poměru vykoná pro stát.

40. Odchodné naproti tomu plní, zjevně i podle svého zařazení mezi podmínky pro výkon služby a zabezpečení státních zaměstnanců, kompenzační funkci za to, že státní zaměstnanec v souvislosti s výkonem služby utrpěl služební úraz, nemoc z povolání nebo byl ohrožen touto nemocí, případně nemohl plnit předpoklad zdravotní způsobilosti z jiného důvodu, k němuž došlo v souvislosti s výkonem služby. Tento zaměstnanec totiž může mít ztíženu možnost okamžitého, případně plnohodnotného (následného) uplatnění na trhu práce, a proto mu stát garantuje finanční zajištění po nezbytnou dobu od skončení služebního poměru.

41. Lze shrnout, že na rozdíl od odbytného, které je svou podstatou výsluhovou odměnou poskytovanou státnímu zaměstnanci za „odslouženou“ dobu ve státní službě, představuje institut odchodného specifickou formu zabezpečení státního zaměstnance, který pozbyl dlouhodobou

zdravotní způsobilost v souvislosti s výkonem služby a jeho služební poměr z tohoto důvodu skončil.

42. Oba instituty tedy sledují jiný cíl, a i přesto, že státnímu zaměstnanci může z téhož důvodu (dlouhodobého pozbytí zdravotní způsobilosti k výkonu služby) vzniknout nárok na odbytné i odchodné, neznamená tato situace automaticky, že jeden nárok vylučuje druhý. Soud v této souvislosti přisvědčuje žalobci, že vyloučení souběhu obou nároků je možné pouze zákonnou úpravou. V zákoně o státní službě nicméně není ani nepřímo takový úmysl zákonodárce vyjádřen, ačkoli zákonodárci nic nebránilo v tom, aby do zákona o státní službě vtělil výslovný zákaz souběhu nároku na odbytné s nárokem na odchodné a stanovil, který z obou nároků při jejich současném naplnění bude upřednostněn. Dlužno podotknout, že zákonodárce svůj úmysl ve vztahu k pojetí obou nároků nerozkryl ani v důvodové zprávě k zákonu o státní službě. Každopádně výklad žalovaného, podle něhož „institut odchodného tedy nelze chápat jako samostatně stojící institut umožňující duplicitní plnění, ale jako speciální úpravu pro případy, kdy by se pouhé uplatnění institutu odbytného nejevilo jako spravedlivé s ohledem na okolnosti skončení služebního poměru státního zaměstnance“, nemá oporu v jazykovém, systematickém ani teleologickém výkladu ustanovení upravujících oba tyto instituty.

43. Vzhledem k výše uvedenému soud zrušil napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 a 4 s.ř.s. pro jeho nezákonnost spočívající v chybné interpretaci zákona o státní službě a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Jelikož důvody, pro které soud napadené rozhodnutí zrušil, dopadají i na prvoinstanční rozhodnutí, soud podle § 78 odst. 3 s.ř.s. zrušil také rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které napadenému rozhodnutí předcházelo. Žalovaný je v dalším řízení podle § 78 odst. 5 s.ř.s. vázán právním názorem, který soud v tomto rozsudku vyslovil.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Zastavení exekuce
- Majetková podstata (exkluzivně pro předplatitele)
- Náhrada škody (exkluzivně pro předplatitele)
- Náhrada škody zaměstnancem
- Náklady řízení (exkluzivně pro předplatitele)
- Zajištění dluhu (exkluzivně pro předplatitele)
- Způsobilost být účastníkem řízení (exkluzivně pro předplatitele)
- Náhrada škody
- Katastr nemovitostí
- Insolvence a SJM
- Vedlejší účastník