



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců Mgr. et Ing. et Bc. Radovana Havelce a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci stěžovatele **Náměstka ministra vnitra**, se sídlem v Praze 7, Nad Štolou 3, za účasti **S. F.**, v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 12. 2005, č. j. 9 Ca 225/2004 – 34,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 12. 2005, č. j. 9 Ca 225/2004 – 34, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 23. 12. 2005, č. j. 9 Ca 225/2004 – 34, bylo zrušeno rozhodnutí stěžovatele ze dne 1. 7. 2004, č. j. OSZ-6-23/OM-Mu-2004, kterým bylo zamítnuto odvolání S. F. (dále jen „účastníka“) proti rozhodnutí Ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra ze dne 21. 4. 2004, č. j.: OSZ 55420 - 21/VD-Da-2004, jímž bylo, s odkazem na ustanovení § 116 odst. 4 zákona č. 186/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o služebním poměru“) vysloveno, že účastníkovi dnem 6. 5. 2004 zanikne jeho nárok na příspěvek za službu ve výši 9512 Kč měsíčně. V odůvodnění rozsudku městský soud označil za spornou otázku, zda účastníkovi zanikl nárok na příspěvek za službu v souvislosti se vznikem nároku na starobní důchod podle ustanovení § 116 odst. 4 zákona o služebním poměru, když zároveň v ustanovení § 118 odst. 2 citovaného zákona je stanoveno, že při souběhu nároku na příspěvek a nároku na starobní důchod má uživatel příspěvku možnost volby mezi těmito nároky. Při hodnocení vztahu těchto ustanovení stěžovatel bez dalšího vyslovil závěr, že účastníkovi souběh nároků nevznikl, neboť nárok na starobní důchod je dán zákonnými podmínkami vyplývajícími z ustanovení § 54 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“) a z tohoto důvodu tak aplikoval pouze ust. § 116 odst. 4 zákona o služebním

poměru. Toto ustanovení však podle názoru městského soudu není nadřazeno § 118 odst. 2 citovaného zákona a obě ustanovení mají při aplikaci stejnou váhu. Ustanovení § 116 odst. 1 citovaného zákona totiž stanoví, že příspěvek za službu náleží za podmínek dále uvedených, přičemž tyto podmínky nejsou vymezeny pouze v § 116 odst. 4, ale též v § 118 citovaného zákona, který rovněž obsahuje skutečnosti, za nichž náleží příspěvek za službu. Obě ustanovení zde existují ve své právní závaznosti i dopadu naprosto rovnocenně, a nelze proto odhlížet od § 118 odst. 2 citovaného zákona s tím, že pro daný případ je jediné závazné jeho ust. § 116 odst. 4. Uvedené platí tím spíše, že se účastník v odvolání aplikace § 118 odst. 2 zákona o služebním poměru dožadoval. Stěžovatel místo toho, bez bližší argumentace, učinil závěr, že nárok účastníka na příspěvek zanikl již dne 6. 5. 2004 a jelikož jeho nárok na starobní důchod vznikl dne 7. 5. 2004, nebylo ust. § 118 odst. 2 zákona o služebním poměru aplikovatelné. Toto tvrzení stěžovatele o zániku nároku na příspěvek ke dni 6. 5. 2004 je navíc rozporné s jiným jeho závěrem, a sice že nárok na jednu dávku zaniká ode dne, kdy vzniká nárok na jinou dávku sociálního zabezpečení. Jestliže tedy stěžovatel v odůvodnění svého rozhodnutí nepojednal o vztahu mezi § 116 odst. 4 a § 118 odst. 2 zákona o služebním poměru, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. Městský soud odmítl argumentaci stěžovatele, podle které lze ust. § 118 odst. 2 zákona o služebním poměru aplikovat na případy souběhu tzv. „předčasného starobního důchodu“, případně důchodu invalidního s příspěvkem za službu. Učinil tak nejen z důvodů formálních (tento právní názor byl vysloven až ve vyjádření k žalobě, nikoliv odůvodnění rozhodnutí), ale též z důvodů věcných. Městský soud uvedl, že v případě „předčasného starobního důchodu“ může sice pojištěnec den vzniku nároku na starobní důchod ovlivnit, neboť je vázán na podání žádosti o přiznání tohoto důchodu a nikoli na právní událost, ale ani v tomto případě by při výkladu stěžovatele nenastala situace předpokládaná v § 118 odst. 2 zákona o služebním poměru, tedy souběh nároku na příspěvek a nároku na starobní důchod. Z důvodů vytýkaných vad tedy městský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí stěžovatele je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Rozsudek městského soudu napadl stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížností z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a), d) s. ř. s. Vytýkané vady v řízení před soudem především spojil s porušením svého práva na spravedlivý proces z důvodu nenařízení jednání. Podle jeho názoru jím vydané rozhodnutí není nepřezkoumatelné, a nebyly proto splněny podmínky pro rozhodnutí věci bez nařízení jednání ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Pokud by jednání bylo nařízeno, mohly by být „zjištěny nebo vysvětleny důvody vydání napadeného rozhodnutí tak, aby postup správních orgánů Ministerstva vnitra byl pro soud dostatečně srozumitelný“. V rámci tohoto kasačního důvodu stěžovatel dále uvedl, že přijetí právního názoru vysloveného v napadeném rozsudku by v praxi znamenalo chaos v koordinaci sociálního zabezpečení v zemích Evropské unie podle Nařízení Rady (EEC) 1408/71. Přezkoumány by musely být všechny případy zániku nároku na příspěvek za službu od 1. 1. 1971. Podle názoru stěžovatele vznik nároku na starobní důchod (§ 116 odst. 4 zákona o služebním poměru) vzniká dnem splnění podmínek stanovených zákonem o důchodovém pojištění. Těmito podmínkami jsou existence nejméně 25 let pojištění a dosažení důchodového věku; tato podmínka se považuje za splněnou i v případech uvedených v § 31 odst. 1 posledně citovaného zákona („předčasný starobní důchod“). Vznik tohoto nároku není vázán na podání žádosti o starobní důchod. Ve smyslu systematiky zákona o služebním poměru nelze připustit, aby jeho ust. § 118 upravovalo nárok na příspěvek odlišně od podmínek uvedených v ust. § 116. Pokud jde o kasační důvod podřazený stěžovatelem pod ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., je především poukazováno na fakt, že Ministerstvo vnitra, jehož je stěžovatel součástí, bylo gestorem dané právní úpravy a je tedy především na něm, aby ust. § 116 odst. 4 a § 118 odst. 2 zákona o služebním poměru aplikoval a vyložil tak, aby vzájemnému rozporu nenasvědčovala. Pokud

jde o samotnou interpretaci vztahu obou předmětných ustanovení, stěžovatel uvedl, že pokud by účastník požádal o výplatu příspěvku za službu k datu, ke kterému by trval nárok na příspěvek za službu, a k tomuto datu by byla vyplácena jiná dávka uvedená v § 118 zákona o služebním poměru, pak by touto volbou nevznikl nárok na příspěvek za službu, nýbrž nárok na jeho výplatu. Výplata jiné dávky by byla zastavena ke dni předcházejícímu, dni uvedenému v žádosti účastníka a výplata příspěvku za službu od zvoleného data byla uvolněna. V případě volby oprávněného ve smyslu § 118 odst. 2 zákona o služebním poměru se vydává jen rozhodnutí o zastavení výplaty jedné dávky a o uvolnění výplaty dávky jiné (zde příspěvku za službu). V případě žádosti účastníka ze dne 16. 2. 2004 nemohlo být takto postupováno, protože výplatu příspěvku za službu si účastník zvolil již dříve podanou žádostí a v žádosti ze dne 16. 2. 2004 požádal o výplatu příspěvku za službu od data, od kterého již příspěvek za službu nenáležel. Z tohoto důvodu tedy ve správním rozhodnutí není uvedeno ust. § 118 odst. 2 zákona o služebním poměru, neboť nebylo aplikováno. Volba ve smyslu § 118 odst. 2 zákona o služebním poměru mohla být v případě účastníka realizována v době po vzniku nároku na (předčasný) starobní důchod podle § 31 odst. 2, věty druhé zákona o důchodovém pojištění. Této volby účastník nevyužil a jeho „volba“ ze dne 16. 2. 2004 byla tak bezpředmětná, neboť se týkala období, kdy mu již příspěvek za službu nenáležel. V tomto smyslu bylo proto vydáno deklaratorní rozhodnutí opřené o § 116 odst. 2 zákona o služebním poměru. Názor soudu, podle kterého „zvolí-li“ oprávněný příspěvek za službu, nedojde k zániku nároku na příspěvek za službu dle § 116 odst. 3 nebo § 116 odst. 4 zákona o služebním poměru, je v rozporu s jeho správným tvrzením, že žádné z ustanovení § 116 odst. 4 a § 118 odst. 2 zákona o služebním poměru si není nadřazeno. Právní názor soudu však prakticky nadřazuje ustanovení posledně zmiňované. V rámci této stížní námítky stěžovatel také uvedl, že zákon o služebním poměru v ust. § 118 odst. 2 nerozlišuje jednotlivé druhy nároků na starobní důchod (předčasný, jiný). Účastníkovi vznikl nárok na starobní důchod již dne 7. 1. 2001 a od tohoto dne, až do 6. 5. 2004, mohl provést předmětnou volbu. Počínaje dnem 7. 5. 2004 zde již souběh nároků nebyl a jeho „volba“ tak nemohla být realizována. V přímém rozporu s ust. § 116 odst. 3 a 4 je pak závěr městského soudu, podle kterého volbu ve smyslu § 118 odst. 2 citovaného zákona nelze opakovat, neboť dokud existuje souběh nároků na dávky, opakování volby zákon nebrání. Vzhledem ke shora uvedeným skutečnostem stěžovatel navrhl, aby napadený rozsudek byl zrušen a věc vrácena městskému soudu k dalšímu řízení. Nad rámec kasační stížnosti stěžovatel dále navrhl, aby se Nejvyšší správní soud podle § 12 odst. 3 s. ř. s. usnesl na zásadním usnesení k výkladu § 116 odst. 4 a § 118 odst. 2 zákona o služebním poměru a tento návrh podrobněji zdůvodnil.

Účastník ve vyjádření ke kasační stížnosti odmítl stěžovatelem tvrzenou zmatečnost řízení před městským soudem. Podle jeho názoru jsou v odůvodnění rozsudku srozumitelné a bez vnitřních rozporů uvedeny důvody, z jakých soud dospěl k závěrům uvedeným ve výroku. K interpretaci vztahu § 116 odst. 4 a § 118 odst. 2 zákona o služebním poměru účastník uvedl, že obsah kasační stížnosti svědčí o nepochopení posledně zmiňovaného ustanovení stěžovatelem. Podle jeho názoru ust. § 116 odst. 4 zákona o služebním poměru se v daném případě nevztahuje na bývalého policistu, kterému je příspěvek za službu již poskytován, neboť zákonodárce mu dal možnost volby v souladu s § 118 odst. 2 tohoto zákona. Případ, kdy nárok na příspěvek za službu zaniká, je uveden v § 116 odst. 3 citovaného zákona. Odst. 4 citovaného ustanovení zánik příspěvku za službu nestanoví. Účastník dále poukázal na skutečnost, že v řízení před městským soudem nedošlo, způsobem namítaným v kasační stížnosti, ani k porušení práva na spravedlivý proces. Je-li stěžovatelem poukazováno na fakt, že městský soud rozhodoval ve věci bez nařízení jednání, nelze nevidět, že účastník se tohoto práva vůči soudu výslovně vzdal a stěžovatel pak toto právo neuplatnil. S ohledem na konstatovanou nepřezkoumatelnost rozhodnutí stěžovatele byl ostatně tento

postup soudu odůvodněn i splněním podmínek uvedených v ust. § 76 s. ř. s. Podle názoru účastníka je kasační stížnost zmatečná, neboť je v ní argumentováno úpravou (zákon o důchodovém pojištění), o jejíž aplikaci v projednávané věci vůbec nešlo. Ze všech uvedených důvodů tedy navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Za zásadní považuje Nejvyšší správní soud námitky stěžovatele, kterými je rozporován závěr městského soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí včetně procesního postupu soudu od tohoto závěru se odvíjejícího. K těmto námitkám bylo přihlédnuto podle jejich věcného obsahu bez ohledu na případnou nesprávnou právní subsumpci těchto tvrzení pod jednotlivé důvody pro podání kasační stížnosti ve smyslu ust. § 103 odst. 1 s. ř. s. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2Afs 7/2003 - 50, č. 161/2004 Sb. NSS).

Závěr o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele v rozsudku městského soudu vychází z toho, že toto rozhodnutí se opírá pouze o ust. § 116 odst. 4 zákona o služebním poměru bez toho, že by se zabývalo vztahem tohoto ustanovení k ustanovení § 118 odst. 2 citovaného zákona. Rozhodnutím stěžovatele bylo zamítnuto odvolání účastníka proti prvostupňovému rozhodnutí, a to pro jeho nedůvodnost. V odůvodnění se uvádí, že prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno v souladu s ust. § 116 odst. 4 zákona o služebním poměru a že doba trvání nároku na příspěvek za službu je vymezena v tomto ustanovení tak, že příspěvek nenáleží ode dne vzniku nároku na starobní důchod. Žádost účastníka o výplatu příspěvku za službu po vzniku nároku na starobní důchod podle § 118 odst. 2 citovaného zákona stěžovatel neakceptoval, neboť „toto ustanovení upravuje volbu výplaty příspěvku za službu nebo důchodu při souběhu nároků na příspěvek za službu a na starobní důchod“. V případě účastníka však „k souběhu nároků na starobní důchod a příspěvek za službu od 7. května 2004 nedošlo“, neboť účastníkovi „dnem 6. května 2004 nárok na příspěvek za službu zanikl“. S ohledem na tuto skutečnost byla proto žádost účastníka ze dne 16. 2. 2004 bezpředmětná. Dále stěžovatel uvedl, že pokud „bylo rozhodnuto o zániku nároku na příspěvek za službu podle ust. § 116 odst. 4 zákona č. 186/1992 Sb., nemůže být poskytován příspěvek za službu podle § 118 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb.“.

Z uvedeného je zřejmé, že stěžovatel se vzájemným vztahem obou výše citovaných ustanovení v odůvodnění svého rozhodnutí zabýval. Jeho právní názor lze vyjádřit tak, že vznikl-li účastníkovi podle zákona o důchodovém pojištění nárok na starobní důchod, nenáleží mu ode dne vzniku tohoto nároku příspěvek za službu, jak to vyplývá z § 116 odst. 4 zákona o služebním poměru. Z tohoto důvodu tedy nemohlo být aplikováno ust. § 118 odst. 2 tohoto zákona, neboť zde již souběh nároku na příspěvek a na starobní důchod není. Stěžovatel tedy zcela jasně vyložil, že jsou-li objektivně splněny podmínky uvedené v § 116 odst. 4 zákona o služebním poměru, je pojmově vyloučeno aplikovat ust. § 118 odst. 2 citovaného zákona. Jakkoli si lze představit podrobnější a propracovanější argumentaci, nelze nevidět, že stěžovatel svůj právní názor k předmětné otázce vyjádřil jednoznačným a srozumitelným způsobem. K věcné správnosti tohoto právního názoru se Nejvyšší správní soud za daného stavu věci nevyjadřuje. Nemůže tedy obstát závěr městského soudu, že rozhodnutí stěžovatele je v tomto směru nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Proto nebyly splněny podmínky pro rozhodnutí ve věci bez nařízení jednání ve smyslu

ust. § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., které takový postup předpokládá v případech, kdy je napadené rozhodnutí shledáno nepřezkoumatelným. Jelikož současně stěžovatel k výzvě soudu ze dne 20. 10. 2004 sdělil, že požaduje, aby ve věci bylo nařízeno jednání (čl. 23 soudního spisu), nebyly pro projednání věci bez nařízení jednání splněny ani podmínky vyplývající z ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. Je tedy stěžovatelem důvodně namítáno, že nenařízením jednání v řízení před městským soudem došlo k nepřipustnému omezení jeho procesních práv a ve svých důsledcích k porušení jednoho z atributů ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Zde je nutno upozornit, že rozhodování soudu bez nařízení jednání je přípustné pouze tehdy, jsou-li beze zbytku splněny všechny zákonem k takovému postupu stanovené podmínky. Jde totiž o postup výjimečný, prolamující principy veřejnosti a ústnosti, jimiž je každé soudní řízení, správní soudnictví z toho nevyjímaje, zásadně ovládáno. Zjištění, že soud rozhodoval bez nařízení jednání bez toho, že by k takovému postupu byly splněny všechny podmínky, je bez dalšího takovou procesní vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, č. j. 6 Azs 28/2003 – 59, č. 482/2005 Sb. NSS).

S ohledem na tuto procesní vadu v řízení před městským soudem je vyloučeno, aby se Nejvyšší správní soud zabýval důvodností dalších stížních námitek, zejména pak spornou právní otázkou vzájemného vztahu § 116 odst. 4 a § 118 odst. 2 zákona o služebním poměru. Tato otázka musí být vyřešena především v řízení před městským soudem, a to poté, kdy bude stěžovateli umožněno uplatnit veškerá procesní práva, která mu v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. náležejí. Z důvodů výše uvedených tedy Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu za podmínek uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ve věci bylo rozhodnuto bez nařízení jednání v souladu s ust. § 109 odst. 1 s. ř. s.

Vzhledem k tomu, že se Nejvyšší správní soud spornou interpretací shora uvedených ustanovení zákona o služebním poměru věcně nezabýval, nezabýval se ani návrhem stěžovatele na vydání zásadního usnesení ve smyslu § 12 odst. 3 s. ř. s., neboť takový postup je z povahy věci pojmově vyloučen.

Podle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. je městský soud názorem vysloveným v tomto rozsudku vázán.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 2, věta první 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 27. dubna 2007

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu