



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudců JUDr. Naděždy Řehákové a Mgr. Martina Lachmanna v právní věci

žalobce: **P. K.**,
bytem [adresa],
proti

žalovanému: **Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy ve věcech služebního poměru**,
se sídlem Kongresová 2/1666, 140 00 Praha 4,

o žalobě proti rozhodnutí ředitele Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy ve věcech služebního poměru ze dne 2. 11. 2016, číslo: 931/2016,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci a žalobních bodů

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy ve věcech služebního poměru (dále jen „žalovaný“), kterým podle § 190 odst. 8 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“) zamítl odvolání a potvrdil rozhodnutí ředitelky Obvodního ředitelství policie Praha IV (služební orgán I. stupně) ze dne 20. 7. 2016, číslo 1192/2016, KRPA-120360-25/ČJ-2016-0014KR, o přiznání odchodného ve výši 96 234 Kč podle § 155 a § 156 zákona o služebním poměru.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

2. Služební orgán I. stupně v napadeném rozhodnutí k odůvodnění vypočtené výše přiznané částky odchodného žalobce uvedl, že žalobce byl přijat do služebního poměru 1. 10. 2003 a odchodné se mu přiznává za výkon služby v trvání 12 roků ve služebním poměru. Pro účely zvýšení základní výše odchodného podle ustanovení § 156 odst. 1 zákona bylo započteno 6 roků. Odchodné bylo vypočteno z měsíčního služebního příjmu podle ustanovení § 166 odst. 1 zákona, tj. 3násobek průměrného hrubého měsíčního služebního příjmu za předchozí kalendářní rok, tj. rok 2015.
3. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí dne 25. 7. 2016 odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím označeným v záhlaví. V odvolání zejména namítal, že výše odchodného nebyla stanovena ve správné výši a služební orgán I. stupně neuvedl částku vypočtenou dle druhé možné varianty výpočtu. Žalovaný v rozhodnutí o odvolání k tomu uvedl, že při stanovení výše přiznaného odchodného byla jako základ použita varianta, kterou určuje zákon v § 166 odst. 1 pro stanovení měsíčního služebního příjmu. Služební orgán I. stupně stanovil žalobci jako podklad k určení výše odchodného průměrný hrubý služební měsíční příjem poskytnutý žalobci za rok 2015, což je pro něj výhodnější. Neuvedení druhé varianty výpočtu (tj. za poslední tři roky), která byla pro žalobce méně výhodná, nelze považovat za vadu řízení, která by měla za následek nezákonnost rozhodnutí. V rozhodnutí je uvedena jednoznačně varianta pro žalobce výhodnější, takže nemohl být krácen na svých právech.
4. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce podanou žalobou.
5. První a hlavní žalobní námitkou je žalobcovo tvrzení, že žalovaný nesprávně vyložil § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru, který definuje pojem „měsíční služební příjem“, jenž je rozhodný pro výpočet odchodného podle § 155 odst. 1 zákona o služebním poměru (*žalobce měl zjevně na mysli § 156 odst. 1 téhož zákona, neboť § 155 odst. 1 zákon formálně ani neobsahuje – pozn. městského soudu*). Na rozdíl od žalovaného se totiž žalobce domnívá, že v tomto případě je nutno upřednostnit gramatický výklad uvedeného ustanovení. Předmětem „průměrování“ příjmu na příjem měsíční je tak vždy *poskytovaný* služební příjem (nikoliv průměrný měsíční příjem, jak je tomu v případě služebního poměru kratšího než 1 rok). Zároveň se dle žalobce nutně nejedná o služební příjem dělený počtem měsíců roku (příp. počtem měsíců za tři roky), za něj je počítán. Samotný pojem „průměr“ není v zákoně definován, protože se asi nepředpokládalo, že by někomu mohlo činit potíže jej vypočítat. Žalobce vychází z definice slova „průměr“ jakožto aritmetické veličiny, která je definována jako součet všech naměřených veličin, dělený jejich počtem.
6. Je tedy logické, že pokud služební poměr příslušníka bezpečnostního sboru trvá v kalendářním roce 12 měsíců, aritmeticky průměrný měsíční služební příjem za kalendářní rok se dělí číslem 12, protože v těchto termínech byl vyplacen neboli skutečně poskytnut. Termín „poskytnout“ se dle žalobce nesporně kryje s termínem „vyplatit“, tj. dát do fyzické dispozice. Dokud nejsou finanční prostředky vyplaceny, nejsou *poskytnuty*.
7. Žalobce považoval pro posouzení věci za podstatné, že proti protiprávnímu propuštění ze služebního poměru ke dni 31. 7. 2012 podal žalobu, které soud přiznal dne 23. 1. 2013 odkladný účinek. Dle jeho názoru tedy došlo k sistaci účinků propuštění a žalobce měl kromě jiného nárok na služební příjem. Služební příjem však byl žalobci fakticky vyplácen (tj. poskytován) až od března 2014. Je proto zřejmé, že po 14 měsících byl příjem vyšší, neboť obsahoval příjem za 14 předchozích měsíců, kdy nebyl protiprávně vyplácen, přičemž žalobce tuto situaci nijak nezavinil, naopak se snažil výplatu urychlit. To mu bylo

nakonec „*přičítáno k tíži a v důsledku toho byl opětovně propuštěn*“ i v roce 2016. Při výpočtu výsluhových nároků je tak dle žalobce nutno zvážit i průměrné příjmy poskytnuté za roky 2013, 2014 a 2015. V roce 2013 nebyl žalobci služební příjem poskytnut (vyplacen), v roce 2014 mu byl vyplacen 10x a v roce 2015 12x. Žalobce tvrdil, že k dosažení průměrného příjmu poskytnutého v těchto letech tak měla být celková vyplacená částka vydělena číslem 22, tj. počtem poskytnutí, nikoliv počtem měsíců za tyto tři roky, a to proto, že ne ve všech těchto měsících mu byl služební příjem poskytován (vyplácen), přestože služební poměr trval. Propočet výše odchodného, který vychází pouze z výstupů IS EKIS II, považuje žalobce za lichý, neboť systém tuto skutečnost nezohledňuje. Služební orgán I. stupně si měl všechny podstatné informace pro rozhodnutí shromáždit sám, a potřebné matematické operace fakticky provést sám, nikoliv spoléhat na jakýkoliv informační systém, nebo vycházet pouze z toho, co mu někdo někde řekne mezi dveřmi.

8. Druhou žalobní námitkou je tvrzení žalobce, že napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí služebního orgánu I. stupně, jsou nepřezkoumatelná. Z postupu služebního orgánu I. stupně je totiž zřejmé, že si byl vědom okolností předcházejících propuštění žalobce v roce 2016, avšak klíčová fakta, tj. že žalobě sp. zn. 8 As 17/2012 byl od 23. 1. 2013 přiznán odkladný účinek, a že služební příjem byl vyplácen až od března 2014, zcela účelově vynechal. Dále se služební orgán I. stupně rovněž vůbec nezabýval výpočtem služebního příjmu též za období let 2013-2015, neboť podkladový materiál za toto období doplnil teprve poradní senát po odvolání žalobce.
9. Ve zbylé části žaloby žalobce v podstatě směřuje své námitky k témuž již uvedenému, pouze adresně reaguje na konkrétní části napadeného rozhodnutí. K bodu 1) napadeného rozhodnutí žalobce předně uvedl, že žalovaný ve svém rozhodnutí nesprávně uvedl právní moc rozsudku ve věci sp. zn. 8 Ad 17/2012, která nastala již 25. 2. 2015, nikoliv až 25. 2. 2016. Dále konstatoval, že se na žádných průtazích ve věci přiznání odchodného nepodílel a odchodné mu bylo vyplaceno po splatnosti vinou nečinnosti služebního orgánu I. stupně. Rovněž považoval za zvláštní, že o úrocích z prodlení rozhoduje stejný služební funkcionář, který prodlení zavinil. Bod 3) napadeného rozhodnutí přitom podle názoru žalobce jen prokazuje, že v letech 2013-2014 žalovaný žalobci vědomě neuhradil služební příjem řádně a včas a učinil tak až na základě „oznámení“ M. V. ze dne 29. 1. 2014. Toto oznámení však není způsobilé vyvolat účinky vzniku nároku a jedná se pouze o jeho formální potvrzení.
10. K bodu 2) a 4) napadeného rozhodnutí žalobce zopakoval, že služební orgán I. stupně neposuzoval obě varianty výpočtu odchodného, tedy i variantu výpočtu za období posledních 3 let před propuštěním. Závěr služebního orgánu I. stupně, že pro žalobce je výhodnější služební příjem za poslední rok, je proto rozhodně sporný a předčasný. Žalobce trval na tom, že příjmy za období od roku 2013 do března 2014 jsou pouze přiznané příjmy, nikoliv i v řádném termínu vyplacené. K výplatě služebního příjmu došlo až od března 2014 do prosince 2015, poskytován byl tedy ve 22 případech (měsících), přesto se žalovaný stále snaží poskytnuté služební příjmy dělit počtem měsíců let 2013-2015, tj. 36, pročez mu nutně vychází nižší průměrný měsíční příjem. Žalobce opětovně zdůraznil, že nevyplacení služebního příjmu „podle pravidel“, není vinou žalobce. Policejní funkcionáři mu v letech 2013-2015 svévolně stanovili 22 výplatních termínů, takže „měsíc“ žalobce je dlouhý 1,64 násobku měsíce běžného.
11. K bodu 5) napadeného rozhodnutí žalobce pouze dodal, že pokud nebylo odchodné vyplaceno včas a v zákonné výši, zákonným příslušenstvím jsou mj. úroky z prodlení,

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

kteře jsou zatím vymáhány pouze za období do 22. 7. 2016. Další nároky za období od 10. 4. 2016 budou přirozeně vymáhány až za několik let, bezprostředně po zrušení napadeného rozhodnutí o odchodném soudem.

12. Žalobce navrhl, aby soud žalobou napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí služebního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

II. Vyjádření žalovaného

13. Žalovaný ve vyjádření k žalobě nejprve popsal způsob stanovení výše odchodného podle zákona o služebním poměru. Poté stručně zkonstatoval průběh stanovení výše odchodného žalobci. Za směrodatné pro účely stanovení výše odchodného, resp. určení jeho větší výhodnosti pro žalobce za období 3 let před propuštěním, považoval žalovaný příjmy za roky 2013-2015. Hrubý služební příjem žalobce za rok 2013 dosahoval částky 364 800 Kč, za rok 2014 částky 366 360 Kč a za rok 2015 částky 384 940 Kč – celkem 1 116 040 Kč za období od 1. 1. 2013 – 31. 12. 2015. Tento hrubý služební příjem bylo třeba vydělit počtem kalendářních měsíců, tedy číslem 36. Při použití této jediné možné metody se dojde ke zjištění, že měsíční služební příjem žalobce činil 31 001 Kč. Na druhé straně měsíční služební příjem pouze za rok 2015 činil 32 078 Kč ($384\,940 : 12$), a tedy částku pro žalobce a pro účely výpočtu výše jeho odchodného výhodnější. Pro zjištění měsíčního služebního příjmu není zcela jistě rozhodující, v kolika splátkách, popř. v jakém období byl služební příjem skutečně vyplacen tak, jak tvrdí žalobce; rozhodná je vždy výše služebního příjmu za daný kalendářní rok, na kterou měl právě za toto období příslušník nárok.
14. Jako příklad, na kterém se žalovaný pokusil demonstrovat neakceptovatelnost metody výpočtu prosazované žalobcem, žalovaný uvedl jinou situaci, a to, kdyby na podkladu § 44 zákona o služebním příjmu byl příslušníkovi jednorázově za období 3 let doplacen služební příjem ve stejné výši, jakou činil služební příjem žalobce za roky 2013-2015. Metodou výpočtu žalobce by tak výše odchodného musela v tomto případě činit 3 348 120 Kč, neboť doplacená výše služebního příjmu za 3 roky by byla dělena číslem jedna, jelikož právě v tolika částkách byl služební příjem doplacen. Dle žalovaného je ale naprosto zřejmé, že takové rozhodnutí je nesprávné a jistě by se také stalo předmětem zájmu orgánů činných v trestním řízení.
15. K dalším námitkám žalobce se žalovaný vyjádřil pouze stručně, neboť za předmět žaloby považoval právě otázku výpočtu odchodného ve správné výši. K absenci odůvodnění zjištění výše hrubého měsíčního příjmu za 3 roky před propuštěním tak žalovaný s odkazem na § 181 odst. 5 zákona o služebním poměru uvedl, že nejde o vadu nepřezkoumatelnosti, zejména vzhledem k tomu, že toto odůvodnění bylo doplněno v odvolacím řízení. Navíc, není pochyb o tom, která varianta výpočtu odchodného (1 rok nebo 3 roky) byla pro žalobce výhodnější. Dále žalovaný uznal, že v datu rozsudku zdejšího soudu, sp. zn. 8 Ad 17/2012 udělal v napadeném rozhodnutí písařskou chybu, ta však sama o sobě nemá žádný vliv na spornou otázku.
16. Za irrelevantní považoval žalovaný také námitku údajné nečinnosti služebního orgánu I. stupně a dále doplnil, že k samotnému přerušení řízení o stanovení výše odchodného došlo zcela zákonně. Je tomu tak proto, že v době rozhodování o výši odchodného existovalo již předchozí rozhodnutí služebního orgánu I. stupně o odchodném vydané v souvislosti s dřívějším rozhodnutím o ukončení služebního poměru se žalobcem, které však soud

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

nakonec zrušil. Ředitelka Obvodního ředitelství policie Praha IV proto podala ministru vnitra podnět ze dne 27. 1. 2016 k přezkoumání původního rozhodnutí o odchodném v přezkumném řízení a za tím účelem přerušila řízení, neboť tato otázka představovala předběžnou otázku pro účely stanovení nové výše odchodného. Z důvodu této překážky musela ředitelka vyčkat rozhodnutí ministra vnitra podle § 193 odst. 1 zákona o služebním poměru ve spojení s § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), a proto ani nemohl být služební příjem vyplacen ve lhůtě podle § 167 odst. 1 zákona o služebním poměru.

17. Žalovaný navrhl, aby městský soud žalobu zamítl.

III. Další vyjádření účastníků řízení

18. Žalobce v průběhu řízení před soudem uplatnil další podání, nejprve podání ze dne 18. 1. 2017, označené jako „doplnění žaloby“, v němž z procesní opatrnosti žádal rovněž o přezkoumání zákonnosti postupu, jenž vydání napadených rozhodnutí předcházelo v rozsahu další jeho žaloby, evidované Městským soudem v Praze pod sp. zn. 10 Ad 25/2016, kterou přiložil. Touto žalobou žalobce samostatně napadl rozhodnutí služebního orgánu I. stupně o přerušení řízení ze dne 29. 3. 2016, č. 412/2016, potvrzené rozhodnutím žalovaného ze dne 23. 8. 2016, č. 417/2016. Další podání je datováno 6. 2. 2017, v něm žalobce v souvislosti s žalobními body poukázal na význam přiznání odkladného účinku žaloby a zdanění příjmu.
19. Žalovaný na to reagoval vyjádřením ze dne 1. 3. 2017, kde uvedl, že žalobce zcela opomíjí skutečnost, že solidární daň je v obdobných případech vyrovnána v následujícím kalendářním roce a plátcí daně je vrácena, čímž i z hlediska daňového dochází ke stavu, jako by příjem byl vyplácen průběžně měsíčně. Podstatné však z pohledu žalovaného je, že výše sražené daně nemá na výpočet základní výměry odchodného vůbec žádný vliv. Jedinou relevantní veličinou pro stanovení výše odchodného je hrubý (tj. nezdaněný) služební příjem poskytnutý příslušníkovi za předchozí rok, příp. předchozí tři roky. Na případy, kdy je zrušeno rozhodnutí o propuštění příslušníka ze služebního poměru, pamatuje § 44 zákona o služebním poměru, podle kterého takový služební poměr trvá se všemi nároky. Uplatněním metody výpočtu prezentované žalobcem by však v takových případech dosahovala výše odchodného astronomické částky, neboť hrubý služební příjem je v takových případech zpětně vyplácen jednou částkou, často za několik předchozích let. Takový postup by byl i hrubou nespravedlností vůči příslušníkům končícím služební poměr standardně.
20. V dalším podání ze dne 28. 3. 2017 žalobce k vyjádření žalovaného ze dne 1. 3. 2017 uvedl, že nezpochybňuje, že by žalovaný špatně zdanil přiznané odchodné, nýbrž že jej špatně vypočítal a nevypořádal se se všemi aspekty dopadajícími na tento případ. I kdyby neexistovala solidární přírážka k dani, výpis z bankovního účtu prokazuje, že teprve v březnu 2014 byl žalobci jednorázově poskytnut služební příjem, který mu byl v předchozím období protiprávně zadržován. Tato skutečnost způsobila, že počet poskytnutých služebních příjmů se nekryje s délkou trvání služebního poměru, který trval déle. Žalobce proto zopakoval, že v kontextu výměry odchodného nestačí, že je něco „pouze“ přiznáno, musí to být rovněž poskytnuto, jak vyplývá z § 166 zákona o služebním poměru a k tomu došlo výše pospaným způsobem. Způsob zvolený žalovaným je podle žalobce protiprávní a nespravedlivý vůči příslušníkům, kteří jsou šikanováni svými nadřízenými tím, že jim je zadržován splatný služební příjem.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

21. Ve věci samé rozhodl Městský soud v Praze bez nařízení jednání, neboť účastníci jeho nařízení nepožadovali (§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“).
22. Soud napadené rozhodnutí, včetně řízení, které jeho vydání předcházelo, přezkoumal v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s. Vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud dokazování neprováděl, žalobce důkazy ani nenavrhoval, soud při přezkumu zákonnosti žalovaného rozhodnutí vyšel ze správního spisu, který si od žalovaného vyžádal.
23. Podstatou sporu je posouzení, zda bylo odchodné stanoveno žalobci ve správné výši.
24. Žaloba není důvodná.
25. Při posouzení soud vyšel z následující právní úpravy:
26. Podle § 155 věty před středníkem zákona služebním poměru *příslušník, jehož služební poměr skončil (dále jen "bývalý příslušník") a který vykonával službu alespoň po dobu 6 let, má nárok na odchodné.*
27. Podle § 156 odst. 1 zákona o služebním poměru v rozhodném znění *základní výměra odchodného činí 1 měsíční služební příjem a za každý další ukončený rok služebního poměru se zvyšuje o jednu třetinu tohoto příjmu. Nejvyšší výměra odchodného činí osminásobek měsíčního služebního příjmu.*
28. Podle § 166 odst. 1 *za měsíční služební příjem se pro účely stanovení výše výsluhových nároků považuje průměrný hrubý služební příjem poskytovaný za předchozí kalendářní rok přede dnem skončení služebního poměru příslušníka. Jestliže služební poměr skončil posledním dnem kalendářního roku, zjišťuje se průměrný hrubý měsíční služební příjem z tohoto kalendářního roku. Trval-li služební poměr po dobu kratší než 1 rok, zjišťuje se průměrný hrubý měsíční služební příjem z celé doby trvání služebního poměru. Je-li to pro příslušníka výhodnější, zjišťuje se průměrný hrubý služební příjem za předchozí 3 kalendářní roky.*
29. Ze správního spisu vyplynuly následující, pro věc významné skutečnosti:
30. Žalobce byl od října 2003 přijat do služebního poměru. Dosud byl ze služebního poměru celkově propuštěn dvakrát; poprvé byl propuštěn podle § 42 odst. 1 písm. j) a odst. 5 zákona o služebním poměru ke dni 31. 7. 2012 na základě rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy ve věcech služebního poměru ze dne 31. 7. 2012, č. 944/2012, potvrzeným rozhodnutím policejního prezidenta ve věcech služebního poměru ze dne 26. 10. 2012, č. j. PPR-19977-4/ČJ-2012-990131. Toto rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem zdejšího soudu ze dne 20. 1. 2015, č. j. 8 Ad 17/2012-164. V tomto řízení soud přiznal žalobě též odkladný účinek. Služební poměr proto žalobci k uvedenému datu neskončil. Mezitím však bylo žalobci stanoveno a vyplaceno odchodné rozhodnutím ředitele Obvodního ředitelství policie Praha IV ze dne 1. 8. 2012, č. 730/2012 ve výši 59 983 Kč. Tuto částku žalobce posléze vrátil bankovním převodem ze dne 19. 5. 2016.
31. Podruhé byl žalobce ze služebního poměru propuštěn podle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru ke dni 9. 3. 2016 rozhodnutím ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy ve věcech služebního poměru ze dne 4. 3. 2016, č. 115/2016.

32. V souvislosti s druhým propuštěním zahájila ředitelka Obvodního ředitelství policie Praha IV dne 8. 4. 2016 řízení ve věcech služebního poměru o přiznání odchodného. Vzhledem k tomu, že po zrušení rozhodnutí o prvním propuštění žalobce služební poměr žalobce v důsledku rozsudku zdejšího soudu č. j. 8 Ad 17/2012-164 neskončil, dospěla ředitelka Obvodního ředitelství policie Praha IV k závěru, že (předchozí) rozhodnutí o odchodném ze dne 1. 8. 2012, č. 730/2012, bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. Proto usnesením ze dne 29. 3. 2016, č. 412/2016, řízení o přiznání odchodného přerušila s tím, že dne 27. 1. 2016 podala dle § 193 odst. 1 zákona o služebním poměru ministru vnitra podnět k přezkoumání pravomocného rozhodnutí ze dne 1. 8. 2012, č. 730/2012. Ministr vnitra uvedené rozhodnutí o přiznání odchodného zrušil rozhodnutím ze dne 19. 4. 2016, č. MV-20274-8/KM-2016.
33. Ředitelka Obvodního ředitelství policie Praha IV posléze pokračovala v řízení o přiznání odchodného žalobci v souvislosti s jeho druhým propuštěním, o čemž byl žalobce vyrozuměn přípisem ze dne 23. 6. 2016. Odchodné bylo žalobci poté stanoveno ve výši 96 234 Kč rozhodnutím ředitelky Obvodního ředitelství policie Praha IV ze dne 20. 7. 2016, č. 1192/2016 a potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 11. 2016 označeným v záhlaví tohoto rozsudku.
34. Soud o věci uvažil takto:
35. Hlavní námitkou žalobce byl nesouhlas se způsobem výpočtu výše jeho (druhého) odchodného. Soud na jeho výklad § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru nevěšel. Obdobnou otázkou, byť v souvislosti se stanovením výsluhových nároků, devátý senát řešil v rozsudku ze dne 30. 5. 2017, č. j. 9 Ad 20/2014-30, kde žalobce požadoval, aby do výpočtu hrubého měsíčního služebního příjmu byly započteny i příjmy, které mu sice byly zpětně vyplaceny jako jednorázová částka v rozhodné tříleté době, ale které se časově vztahovaly i k nárokům na služební příjem za dobu dřívejší, než tři předchozích let. Soud při posouzení vyšel též z judikatury NSS, konkrétně z rozsudku ze dne 17. 12. 2015, č. j. 7 As 289/2015-23, kde NSS výslovně konstatoval, že „*již samotný text § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru podporuje závěry správních orgánů, že není rozhodné, kdy byl doplatek vyplacen, nýbrž za jaké období přísluší. Zákon totiž doslovně hovoří o tom, že rozhodným příjmem je příjem poskytovaný za určité období (předchozí rok, resp. předchozí tři roky). Již proto nemůže být rozhodné, jaký příjem byl stěžovateli poskytnut v roce 2011, nýbrž jaký příjem mu byl poskytnut za rok 2011. Doslovné znění zákona jednoznačně činí vazbu mezi službou vykonanou v daném roce a odměnou za tuto službu.*“ NSS dále uvedl, že „*nelze přitom interpretaci právní úpravy ad hoc přizpůsobovat podle toho, který výklad je v tom kterém konkrétním případě pro (bývalého) příslušníka bezpečnostního sboru příznivější. Interpretace by měla být jednotná a předvídatelná. Nejvyšší správní soud se proto kloní k závěru, že § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru musí být vykládán v souladu s jeho doslovným zněním tak, že pro určení výše výsluhového příspěvku je rozhodné, jaký příjem byl (bývalému) příslušníku bezpečnostního sboru poskytnut za rozhodné období, nikoliv jaký příjem mu byl poskytnut v rozhodném období. Pouze tak lze zaručit rovnost všech (bývalých) příslušníků bezpečnostních sborů, bez ohledu na to, kdy se domůžou doplacení jejich zákonného nároku.*“ (podtržení doplnil soud).
36. Uvedené lze podle stanoviska soudu užít i v nyní projednávané věci, neboť se ust. § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru vztahuje na všechny dávky obdobného charakteru, tj. nejen na výsluhový příspěvek, ale i na stanovení výše odchodného.

37. Ze znění shora citovaného § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru plyne, že pro účely stanovení výsluhových nároků se za rozhodný považuje průměrný hrubý služební příjem poskytovaný příslušníkovi za období předchozího kalendářního roku, případně služební příjem poskytovaný za předchozí tři kalendářní roky. Zákon tak zřetelně vyžaduje přímou souvislost, resp. vazbu mezi poskytnutým služebním příjmem (jehož jednotlivé složky jsou uvedeny v § 113 zákona o služebním poměru) a obdobím, za něž je ten-který služební příjem příslušníkovi poskytován. Jestliže se výše odchodného váže na průměrný hrubý měsíční služební příjem, je nutno tuto částku zjistit z příjmů, na které měl příslušník po zákonem stanovenou dobu (rok, nebo tři roky bezprostředně předcházející propuštění) nárok, bez ohledu na to, kdy mu byly tyto příjmy skutečně vyplaceny. Smyslem doplacení služebního příjmu za dobu nezákonného propuštění, který je později významným pro stanovení výše odchodného, není nic jiného než doplatit příslušníkovi částku v takové výši, na kterou by měl běžně nárok, a kterou by i obdržel, pokud by ze služebního poměru nebyl protiprávně propuštěn.
38. Za služební příjem žalobce pro účely výpočtu odchodného tak v kontextu uvedených závěrů a citovaných zákonných ustanovení bylo nutno považovat příjmy, které žalobce obdržel zpětně i v jednorázové částce, rozpočítané na jednotlivé měsíce služby v služebním poměru. Jinak řečeno, výklad zákona provedený žalovaným, podle něhož žalobci dodatečně poskytnutý doplatek služebního příjmu musí být pro účely výpočtu výsluhového příspěvku rozpočítán na jednotlivá období, za která by byl žalobci ve formě služebního příjmu poskytnut v případě, pokud by v předmětném období konal službu, je plně v souladu s jazykovým zněním i s účelem a smyslem zákona.
39. Služební orgán I. stupně, resp. žalovaný tedy všechny služební příjmy, které žalobce obdržel za roky 2013-2015, sečetl a vydělil počtem měsíců těchto let (36) a tak dospěl k výpočtu průměrného hrubého měsíčního služebního příjmu ve výšce 31 001 Kč. Tento příjem byl ovšem nižší, než který služební orgány zjistily z příjmů žalobce za poslední rok 2015, tj. 32 078 Kč, a proto přiznaly odchodné žalobci vypočtené na základě varianty, která byla pro žalobce výhodnější.
40. Z těchto důvodů se soud nemohl přijmout názor žalobce, že „*termín „poskytnout“ příjem se nesporně kryje s termínem „vyplatit“ příjem, tj. dát do fyzické dispozice*“. Byl by to právě jiný výklad, který by byl nespravedlivý a odporoval by smyslu a účelu citovaných ustanovení. Proto soud nemohl přisvědčit ani námitce žalobce, že údaje, na jejichž základě bylo vypočteno odchodné, byly čerpány ze systému EKIS, který nijak nezohledňuje skutečnost, kdy, v kterých měsících, byl služební příjem skutečně vyplacen.
41. Soud má za to, že žalovaný při výkladu klíčového ustanovení § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru nijak nepochybil. Jím užitý logický a teleologický výklad zohledňuje smysl a účel právní normy a plně koresponduje též výkladu jazykovému.
42. Za nedůvodnou soud považuje *ve druhém žalobním bodu* uplatněnou námitku nepřezkoumatelnosti obou správních rozhodnutí. I když rozhodnutí služebního orgánu I. stupně neobsahovalo výpočet varianty výše odchodného za poslední tři roky, je třeba v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, dále rozsudky NSS ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007-80, ze dne 26. 3. 2008, č. j. 9 As 64/2007-98, a ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 Ads 97/2012-66) hledět na rozhodnutí správních orgánů I. a II. stupně jako na jeden celek, když případné nedostatky prvostupňového řízení proto mohou být napraveny až řízením

odvolacím (zásada jednotnosti správního řízení). V daném případě je tak pro věc podstatné, že žalovaný tuto vadu ve svém rozhodnutí odstranil, výpočet obou variant ve svém rozhodnutí uvedl a porovnal. Přitom došel ke stejnému závěru, jako služební orgán I. stupně, že varianta „jeden rok“ je pro žalobce skutečně výhodnější.

43. K tvrzení žalobce o nesprávném přerušení řízení o přiznání služebního příjmu soud uvádí, že mu je z jeho rozhodovací činnosti známo, že proti tomuto usnesení žalobce podal samostatnou žalobu, kterou zdejší soud odmítl usnesením ze dne 24. 1. 2017, č. j. 10 Ad 25/20016-20. Důvodem odmítnutí byla nepřípustnost žaloby podle § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. c) s ř. s. Soud konstatoval, že žalobou proti rozhodnutí správního orgánu se nelze domáhat zrušení rozhodnutí, kterým se toliko upravuje vedení řízení a postup správního orgánu při vedení řízení lze napadat teprve v řízení proti konečnému rozhodnutí správního orgánu.
44. K samotné podstatě tvrzení je třeba uvést, že soud považuje postup služebního orgánu I. stupně - přerušení řízení - za zcela souladný se zákonem. Důvodem přerušení řízení byla skutečnost, že služební orgán v rámci zahájeného řízení o odchodném zjistil, že zde již existuje jedno pravomocné rozhodnutí o přiznání odchodného žalobci, avšak v důsledku účinků rozsudku zdejšího soudu, kterým soud zrušil rozhodnutí o prvním propuštění žalobce, již toto rozhodnutí neodpovídalo právním předpisům.
45. Podle § 48 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) *přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou*. Jde o vyjádření právní zásady označované jako překážka věci rozhodnuté. Aby mohl služební orgán I. stupně rozhodnout novým rozhodnutím o přiznání odchodného žalobci ve správné výši, a současně aby se nedopustil porušení uvedené právní zásady, bylo nezbytné, aby původní rozhodnutí o přiznání odchodného (které nebylo předmětem řízení před soudem) bylo procesně odstraněno způsobem, který zákon umožňuje.
46. Na uvedenou situaci výslovně pamatuje § 94 a násl. správního řádu, kdy podle § 94 odst. 1 věty první cit. zákona *v přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právním předpisy*. Současně šlo o předběžnou otázku ve smyslu § 57 správního řádu, na jejímž vyřešení záviselo nové rozhodnutí o přiznání odchodného. Protože služební orgán neměl pravomoc sám rozhodovat podle § 94 a násl. správního řádu, podal podnět k přezkumnému řízení svému nadřízenému orgánu, ministru vnitra.
47. Vzhledem ke skutečnosti, že služební orgán I. stupně byl rovněž vázán ustanoveními správního řádu, které stanoví lhůty pro vydání rozhodnutí (§ 71), řízení o přiznání odchodného posléze přerušil podle § 64 odst. 1 písm. c) bodu 1 správního řádu, podle kterého *správní orgán může řízení usnesením přerušit, probíhá-li řízení o předběžné otázce nebo správní orgán dal k takovému řízení podnět podle § 57 odst. 1 písm. a). Lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci přestává běžet již dnem, kdy nastal některý z důvodů uvedených v § 64 odst. 1, a neskončí dříve než 15 dnů ode dne, kdy přerušení řízení skončilo* (§ 65 správního řádu).
48. Původní rozhodnutí o přiznání odchodného ze dne 1. 8. 2012, č. 730/2012 následně ministr vnitra po provedení přezkumného řízení zrušil rozhodnutím ze dne 19. 4. 2016. Služební orgán oznámil žalobci pokračování v řízení přípisem ze dne 23. 6. 2016 a rozhodnutí ve věci bylo vydáno 20. 7. 2016.

49. Soud proto v daném postupu služebního orgánu I. stupně soud pochybení neshledal. Pokud měl žalobce za to, že je služební orgán ve věci nečinný, mohl tuto skutečnost namítat a žádat o uložení opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 a násl. správního řádu, případně posléze uplatňovat i žalobu ve správním soudnictví. Z tvrzení žalobce ani z předloženého správního spisu se však takový postup nepodává. Nadto, i kdyby bylo rozhodnutí služebního orgánu I. stupně vydáno po uplynutí lhůt stanovených v § 72 správního řádu pro rozhodnutí, tato skutečnost sama o sobě nemá vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí ve věci samé, neboť se jedná o lhůty svou povahou pořádkové.
50. Ani tato námitka tak není opodstatněná.
51. Soud nevěšel ani na další námitky žalobce.
52. Soud přisvědčuje žalobci, že přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí o prvním propuštění žalobce ze služebního poměru odložilo jeho účinky, až do doby, než bylo ve věci meritorně rozhodnuto. V tomto ohledu byl názor žalovaného vyslovený v napadeném rozhodnutí, že přiznat odkladný účinek lze toliko v případě povinnosti k plnění a že je pojmově vyloučeno přiznat odkladný účinek ve věci služebního poměru (str. 6), nesprávný. Soud ve správním soudnictví se při rozhodování o odkladném účinku řídí § 73 s. ř. s. Podle odstavce 3 tohoto ustanovení, *přiznáním odkladného účinku se pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí*. Uvedené ustanovení nijak neomezuje možnost přiznat odkladný účinek jen v případech, kdy jde o nějaké plnění; to by s ohledem na širokou škálu možných rozhodnutí, která správní orgány vydávají v různých typech správních řízení, nebylo ani dost dobře možné.
53. V daném případě bylo účinkem napadeného rozhodnutí propuštění žalobce ze služebního poměru. Odložení těchto účinků usnesením soudu způsobilo, že po dobu soudního řízení měl být žalobce i nadále považován za příslušníka ve služebním poměru a náležely mu všechny nároky, které jsou se služebním poměrem spojeny, včetně služebního příjmu. Tento stav však nijak nepředjímal způsob, jakým soud nakonec rozhodne o věci samé.
54. V projednávané věci je významné, že zpětné doplacení a další vyplacení služebního příjmu až od března 2014 nijak nemůže ovlivnit základ pro výpočet výše odchodného, neboť jak již soud shora uvedl, výše odchodného je odvislá od výše hrubého měsíčního služebního příjmu, náležejícího propuštěnému příslušníkovi za příslušné zákonem stanovené období, nikoliv od faktického zpětného vyplacení v jednorázové částce.
55. Pokud jde o námitku, že o úrocích z prodlení rozhodoval stejný služební funkcionář, který rozhodoval o odchodném, tj. ředitelka Obvodního ředitelství policie Praha IV, a z tohoto důvodu měla být vyloučena z rozhodování o úrocích z prodlení, soud uvádí, že úroky z prodlení, kterých se žalobce domáhal v souvislosti s prodlením se zpětným vyplacením služebního příjmu a postupem správního orgánu při rozhodování o nich, nejsou předmětem tohoto řízení, a proto se soud touto námitkou nemohl věcně zabývat.
56. Konečně, jestliže žalobce odvozuje správnost svého názoru o výpočtu odchodného ze skutečnosti, jakým způsobem byla poskytnutá jednorázová částka zdaněna, i tuto námitku považuje soud za ve věci irelevantní. Ve shodě s výše zmíněným rozsudkem NSS č. j. 7 As 289/2015-23, i názorem žalovaného soud zdůrazňuje, že účel zákona o daních z příjmů je zcela odlišný od účelu zákona o služebním poměru a vychází z jiné koncepce. Zákon o daních z příjmů neobsahuje institut srovnatelný s průměrným hrubým služebním příjmem. NSS to přiléhavě vyjádřil těmito slovy: „*Stěžovatel v podstatě pouze tvrdí, že pro*

účely jiných právních institutů je rozhodná vyplacená částka, a nikoliv zákonný nárok. Nutno však podotknout, že se skutečně jedná o zcela odlišné právní instituty, jejichž podstatou vůbec není výpočet průměrného příjmu. S ohledem na existenci samostatné právní úpravy výsluhového příspěvku v zákoně o služebním poměru nelze bez dalšího analogicky dovozovat odlišná pravidla z jiných právních předpisů, které nadto nemají žádnou vazbu na právní úpravu výsluhového příspěvku.“

V. Závěr a náklady řízení

57. S ohledem na shora uvedené skutečnosti soud žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
58. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl ve sporu úspěšný, procesně úspěšnému žalovanému však účelně vynaložené náklady nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost **ve lhůtě dvou týdnů** ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na hlavní straně jeho internetových stránek www.nssoud.cz v rámečku Rychlé odkazy – Úhrada soudních poplatků.

Praha 24. října 2018

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu