



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudců Mgr. Martina Kříže a JUDr. Naděždy Řehákové v právní věci žalobce: **J. Š.**, zast. Mgr. Pavlem Říčkou, advokátem se sídlem Praha 4, Tůrkova 2319/5, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 8. 9. 2014 č. KM-304-7/PK-2014

t a k t o :

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou k Městskému soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí ministra vnitra označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra ve věcech služebního poměru ze dne 6. 5. 2014, č. j. OSZ-148157-1/Z-Že-2014, kterým byl podle ust. § 157, § 158, § 165 a § 166 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“) dnem 1. 1. 2013 přiznán žalobci výsluhový příspěvek ve výši 7.501,- Kč měsíčně a současně byl výsluhový příspěvek od 1. 1. 2014 zvýšen o 0,2 %, tedy o 16,- Kč měsíčně, na celkovou vyplácenou částku 7.517,- Kč měsíčně.

Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatoval, že za výhodnější měsíční služební příjem pro stanovení výše výsluhových nároků žalobce byl podle ust. § 166 zákona o služebním poměru určen průměrný hrubý služební příjem za kalendářní roky 2010 – 2012, který činil 32.611,- Kč a byl vyšší než průměrný hrubý měsíční příjem za předchozí kalendářní rok, tj. rok 2012, který činil pouze 32.009,- Kč. Správní orgán I. stupně tak postupoval v souladu se zákonem, pokud pro stanovení výše výsluhového příspěvku žalobce

vycházel z jeho průměrného hrubého měsíčního služebního příjmu za kalendářní roky 2010 – 2012, tedy z částky 32.611,- Kč, která je pro žalobce výhodnější.

Ve vztahu k argumentaci uplatněné žalobcem v odvolání žalovaný uvedl, že je nezbytné poukázat na právní pojem „služební příjem“, kdy jednotlivé složky služebního příjmu podle ust. § 113 zákona o služebním poměru tvoří a) základní tarif, b) příplatek za vedení, c) příplatek za službu v zahraničí, d) zvláštní příplatek, e) osobní ohodnocení a f) odměna (zdanitelná odměna podle ust. § 123 zákona o služebním poměru, nikoliv kázeňská odměna podle ust. § 49 odst. 2 písm. b) téhož zákona). Ustanovení § 124 pak hovoří o služebním příjmu ve zvláštních případech. Služebním příjmem není odměna za služební pohotovost, výplata výstrojních náležitostí, kázeňská odměna, náhrada za nevyčerpanou dovolenou podle ust. § 124 odst. 7 věta druhá zákona o služebním poměru atd. Z dikce § 124 odst. 9 zákona o služebním poměru vyplývá, že příslušník má po zrušení rozhodnutí o skončení služebního poměru za dobu, po kterou nevykonával službu, nárok na služební příjem ve výši odpovídající průměrnému služebnímu příjmu.

Z obsahu spisového materiálu bylo žalovaným zjištěno, že služební poměr žalobce byl v období od 15. 2. 2007 do 15. 6. 2012 v důsledku propuštění ze služebního poměru rozhodnutím ředitele Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha ve věci služebního poměru č. 799/2007 ze dne 9. 2. 2007 přerušen. Po zrušení uvedeného rozhodnutí se služební poměr žalobce dnem 15. 6. 2012 v souladu s § 44 zákona o služebním poměru obnovil se všemi nároky. Podle ust. § 124 odst. 7 a 9 zákona o služebním poměru vznikl žalobci nárok na náhradu za nevyčerpanou dovolenou ve výši služebního příjmu, který odpovídá době nevyčerpané dovolené, a nárok na služební příjem za období od 15. 2. 2007 do 15. 6. 2012. Tyto náležitosti mu byly vyplaceny v červnu roku 2012. Služební poměr žalobce skončil dnem 31. 12. 2012 podle ust. § 42 odst. 5 písm. c) zákona o služebním poměru, a to rozhodnutím ředitele Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie ve věcech služebního poměru č. 1661/2012 ze dne 25. 10. 2012, které nabylo právní moci dne 5. 12. 2012. Podle ust. § 157 zákona o služebním poměru vznikl žalobci nárok na výsluhový příspěvek.

Žalobce v odvolání namítl, že správní orgán I. stupně nepostupoval správně, pokud při výpočtu výsluhového příspěvku vycházel z jeho průměrného měsíčního služebního příjmu za předchozí 3 kalendářní roky (roky 2010 – 2012), který činil částku 1.162.225,- Kč a z této hodnoty stanovil měsíční služební příjem ve výši 32.611,- Kč, rozhodný pro výpočet výsluhového příspěvku. Podle potvrzení o zdanitelných příjmech za rok 2012 ze dne 8. 1. 2013, vydaného odborem lidských zdrojů Policejního prezidia, činil služební příjem žalobce za rok 2012 částku 2.408.114,- Kč, přičemž tato částka mu byla po stržení zálohy na daň a dalších povinných plateb vyplacena. Jeho skutečný služební příjem za rok 2012 tedy činil 2.408.114,- Kč. Proto žalobce zastává názor, že výpočet jeho průměrného měsíčního služebního příjmu měl být proveden ze služebního příjmu za rok 2012 a činil by cca 200.676,- Kč.

Žalovaný tomuto tvrzení žalobce nepřisvědčil, neboť má za to, že výše služebního příjmu za dobu, po kterou žalobce nevykonával službu, stejně jako výpočet náhrady za nevyčerpanou dovolenou, se skládá ze součtu průměrných měsíčních služebních příjmů v jednotlivých měsících za období, kdy v důsledku propuštění žalobce nekonal službu. V žádném případě nelze hovořit o tom, že by doplatek služebního příjmu za období od 15. 2. 2007 do 15. 6. 2012 byl služebním příjmem žalobce za výkon služby v roce 2012. Zákon výpočet průměrného měsíčního služebního příjmu za situace, kdy došlo k obnovení

služebního poměru po zrušení rozhodnutí o skončení služebního poměru, neupravuje. Vystane-li potřeba vypočítat průměrný měsíční služební příjem příslušníka, jemuž byl doplacen služební příjem, je postup takový, že se doplacený služební příjem rozpočítá na jednotlivé měsíce, kdy příslušník nekonal službu a za něž je mu služební příjem doplacen. Dle mínění žalovaného se jedná o zřejmou a výraznou notorietu zákona, která nevyžaduje samostatnou právní úpravu. Navíc postup nastíněný žalobcem, tedy provedení výpočtu výsluhového nároku z příjmu za rok 2012 (z částky ve výši 2.408.114,- Kč), by vedl k jeho výraznému zvýhodnění ve srovnání s policisty, kteří v předmětné době vykonávali službu, a bylo by nezbytné, byť z jakéhokoliv důvodu, zjistit jejich průměrný měsíční služební příjem (srov. zejména § 77 odst. 1 a 8 zákona o služebním poměru).

Podle ust. § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru se za měsíční služební příjem 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. V rozpisu složek služebního příjmu žalobce zahrnutých do průměrného hrubého služebního příjmu za tři kalendářní roky předcházející skončení služebního poměru, tj. za roky 2010 – 2012, byl žalobci zahrnut služební příjem ve zvláštních případech podle ust. § 124 odst. 9 zákona o služebním poměru za dobu, po kterou nevykonával službu, nárok na služební příjem ve výši odpovídající průměrnému služebnímu příjmu za rok 2010 ve výši 406.033,- Kč a za rok 2011 ve výši 383.626,- Kč. Žalobci byl v červnu 2012 doplacen služební příjem ve výši odpovídající průměrnému měsíčnímu služebnímu příjmu, na který mu vznikl nárok po zrušení rozhodnutí o skončení služebního poměru za dobu, po kterou nevykonával službu, a to ve výši 2.408.114,- Kč. Skutečnost, že doplacený služební příjem byl zúčtován k výplatě v roce 2012, nemá vliv na výpočet výsluhového příspěvku, neboť se jedná o služební příjem, který by žalobci náležel, pokud by nebyl propuštěn ze služebního poměru. Proto došlo k rozpočítání doplatku na období, kdy by mu býval náležel, a následně byl proveden výpočet výsluhového příspěvku tak, jako by žalobce v předmětném období vykonával službu. Dle žalovaného je tento výklad právní normy, vycházející zejména z teologického výkladu, postupem *lege artis*. Nelze se přiklonit k názoru, že interpretace zákona zastávaná žalovaným je v rozporu s jazykovým výkladem právní normy.

V žalobě proti napadenému rozhodnutí žalobce namítl, že výpočet výsluhového příspěvku podle správního orgánu I. stupně, který byl potvrzen ministrem vnitra, je nesprávný, a to z toho důvodu, že oba správní orgány zcela ignorovaly jazykový výklad ustanovení § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru. Jazykový výklad je první výklad, který nastupuje při interpretaci práva, a je proto nezbytné jej stavět na první místo při interpretaci. Logický a teleologický výklad právní normy zmiňovaný ministrem vnitra v odůvodnění napadeného rozhodnutí nastupuje až po výkladu jazykovém. Proto se žalobce domnívá, že mu přísluší výsluhový příspěvek, který bude stanoven z níže uvedené částky. Vzhledem k tomu, že úhrn jeho zúčtovaných příjmů ze závislé činnosti za rok 2012 činil 2.408.114,- Kč, vychází rok 2012 jednoznačně výhodněji než průměr za léta 2010 – 2012. Žalobcův výdělek (za rok 2012) dokládá potvrzení o zdanitelných příjmech za rok 2012 ze dne 8. 1. 2013, vydané odborem lidských zdrojů Policejního prezidia ČR. Průměrný měsíční výdělek tak vychází přibližně na 200.676,- Kč, což je výrazně vyšší částka než žalovaným stanovených 32.611,- Kč.

K poukazu žalovaného na pojem „služební příjem“ podle § 113 zákona o služebním poměru žalobce uvedl, že všechny jeho příjmy (za rok 2012) lze vztáhnout pod toto ustanovení. S ohledem na rozpor napadeného rozhodnutí a prvostupňového rozhodnutí se zákonem, Evropskou úmluvou a Listinou základních práv a svobod žalobce navrhl, aby soud obě tato rozhodnutí zrušil.

Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ve vyjádření k žalobě nejprve shrnul průběh předcházejícího správního řízení a následně uvedl, že z obsahu žaloby je zřejmé, že se žalobce domnívá, že mu do služebního příjmu rozhodného pro výpočet výsluhových nároků měla být započtena i částka, který mu byla vyplacena v červnu roku 2012 (po zrušení rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru), a to nárok na náhradu za nevyčerpanou dovolenou ve výši služebního příjmu, který odpovídá době nevyčerpané dovolené, a služební příjem za období od 15. 2. 2007 do 15. 6. 2012. Skutečnost, že doplacený služební příjem byl zúčtován k výplatě v měsíci červnu 2012, však nemůže mít vliv na výpočet výše výsluhového příspěvku, neboť se jedná o služební příjem, který by žalobci náležel, pokud by nebyl propuštěn ze služebního poměru. S ohledem na tuto skutečnost došlo k rozpočítání tohoto doplatku na období, za které by býval žalobci náležel v případě standardního výkonu služby, a následně by z něj bylo možno provést výpočet výsluhového příspěvku tak, jako by žalobcem byla v rozhodném období služba vykonávána. Argumentuje-li žalobce tím, že doplatek služebního příjmu mu byl zdaněn v roce 2012, a proto je třeba k tomuto příjmu přistupovat jako k základu pro výpočet výsluhového příspěvku, je třeba vycházet z faktu, že smysl a účel právní úpravy pro zdaňování příjmů ze závislé činnosti (zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů) a zákona o služebním poměru je zcela odlišný. Každý z těchto zákonů vychází z jiné koncepce. Hrubý služební příjem za kalendářní rok podle zákona o služebním poměru a příjmy ze zdanitelné činnosti podle zákona o daních z příjmů jsou zcela odlišnými instituty s rozdílným účelem, a nelze je proto ztotožňovat.

Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů. V posuzované věci vyšel z následně uvedené právní úpravy:

Podle § 113 zákona o služebním poměru služební příjem příslušníka tvoří:

- a) základní tarif,
- b) příplatek za vedení,
- c) příplatek za službu v zahraničí,
- d) zvláštní příplatek,
- e) osobní příplatek a
- f) odměna.

Podle § 124 odst. 9 zákona o služebním poměru příslušník má po zrušení rozhodnutí o skončení služebního poměru za dobu, po kterou nevykonával službu, nárok na služební příjem ve výši odpovídající průměrnému služebnímu příjmu.

Podle § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru 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.

Žaloba není důvodná.

Soud nepovažuje za opodstatněnou námitku, že správní orgán ignoroval jazykový výklad ustanovení § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru a místo něho užil výklad logický a teleologický, který ale nastupuje až po výkladu jazykovém, což mělo za následek nesprávný výpočet výše žalobcova výsluhového příspěvku. Předně není pravdou, že jazykový (gramatický) výklad právní normy má přednost před ostatními druhy interpretace. Na tomto místě nelze než citovat náleží Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, podle kterého *„jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.“* Žalobcovo přesvědčení o tom, že gramatický výklad má mít při interpretaci právních norem přednost, je tedy zjevně nesprávný. Jazykový výklad je, jak dovodil Ústavní soud, toliko prvotním přiblížením se k textu normy, které musí být doprovázeno aplikací dalších výkladových metod tak, aby nedocházelo k interpretaci a následné aplikaci právních norem v rozporu s jejich smyslem a účelem.

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, jenž zohledňuje smysl a účel právní normy, navíc plně koresponduje též výkladu jazykovému. Ze znění shora citovaného ustanovení § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru totiž 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 tedy 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. Do průměrného hrubého služebního příjmu proto není možné automaticky zahrnout veškeré finanční prostředky, které jsou v průběhu rozhodného období příslušníkovi vyplaceny, jak se mylně domnívá žalobce. Ty finanční prostředky, které jsou příslušníkovi poskytovány za jiné období než to, které je rozhodné pro účely stanovení výsluhových nároků, není možné do průměrného hrubého služebního příjmu započítat. To je i příklad služebního příjmu za období od 15. 2. 2007 do 15. 6. 2012, jenž byl žalobci dodatečně vyplacen až v červnu 2012, poté, co bylo zrušeno dříve vydané rozhodnutí o propuštění žalobce ze služebního poměru. Postup žalovaného, který tento dodatečně doplacený služební příjem rozpočítal na příslušné měsíce, za které byl žalobci poskytnut, byl plně v souladu se zákonem.

Ke shodnému závěru při výkladu ustanovení § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru dospěl i Nejvyšší správní soud, jenž v rozsudku ze dne 17. 12. 2015, č. j. 7 As 289/2015 – 23 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.“ Nejvyšší správní soud 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.“* (zvýraznění citovaného textu bylo doplněno Městským soudem v Praze).

Z výše uvedeného jednoznačně plyne, že za služební příjem žalobce pro účely výpočtu výsluhových nároků nelze v kontextu citovaných zákonných ustanovení považovat celý doplatek služebního příjmu za období od 15. 2. 2007 do 15. 6. 2012, jenž byl žalobci v červnu 2012 vyplacen v souladu s ust. § 124 odst. 9 zákona o služebním poměru, nýbrž pouze tu jeho část, která připadá (byla žalobci poskytnuta) za rozhodné období roku 2012, resp. za rozhodné období tří kalendářních roků 2010 – 2012, jak to učinil žalovaný. 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.

Soud přisvědčuje také názoru žalovaného, že neexistuje žádný rozumný důvod, proč by měl být žalobce při stanovení výše výsluhového příspěvku zvýhodněn oproti těm příslušníkům, jejichž služební poměr skončil rovněž k 31. 12. 2012 a kteří – na rozdíl od žalobce - v rozhodném období let 2010 – 2012 řádně konali službu. Postup, jehož se žalobce domáhá, by k takovému neoprávněnému zvýhodnění nepochybně vedl.

Neobstojí ani poukaz žalobce na údaje uvedené v potvrzení o zdanitelných příjmech za rok 2012. Ve shodě s výše zmíněným rozsudkem Nejvyššího správního soudu i názorem žalovaného vysloveným v napadeném rozhodnutí soud podotýká, 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. Nejvyšší správní soud 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.*“

Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

Protože žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady nevznikly, soud ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : **Proti tomuto rozsudku 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. 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 jeho internetových stránkách www.nssoud.cz.

V Praze dne 30. května 2017

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Veronika Brunhoferová