



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr.Karly Cháberové a soudců JUDr.Dany Černé a JUDr.Naděždy Treschlové v právní věci: **J.H.**, bytem K., proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7 o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ze dne 6.9.2007, 16.3.2007 čj: 996/2007 OSZ-131827/VO-Že-2007

**t a k t o :**

- I. Rozhodnutí ministra vnitra ve věcech služebního poměru ze dne 6.září 2007 číslo: 996/2007 se z r u š u j e a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 2.000.- Kč ve lhůtě do 30 dnů od právní moci rozsudku

**O d ů v o d n ě n í :**

Žalobce podal u Městského soudu v Praze žalobu proti rozhodnutí ministra vnitra ve věcech služebního poměru ze dne 6.září 2007 č.: 996/2007, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra ze dne 16.3.2007 č.j.: OSZ-131827/VO-Že-2007 a kterým bylo toto rozhodnutí ve věci příspěvku za službu potvrzeno. V žalobě namítl, že byl zkrácen na svých právech tím, že mu je vyplácen výsluhový příspěvek namísto příspěvku za službu a v jiné výši, než v jaké mu podle zákona náleží. Dále uvedl, že bylo vedeno s jeho osobou nezákonné řízení ve věcech služebního

poměru a že se nemohl domáhat soudní ochrany v občanském soudním řízení. Dále mu bylo odepřeno právo zakotvené v článku 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, neboť věc nebyla projednána v jeho přítomnosti a nemohl se vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Tím došlo k nezákonnému uplatnění státní moci v rozporu s článkem 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a rovněž k narušení jeho soukromí garantovaného v článku 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Žalobce v žalobě uvedl, že mu služební poměr skončil dne 1.ledna 2007 uvolněním podle zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 186/1992 Sb.). Tento zákon přestal dne 1.ledna 2007 platit, neboť byl zrušen ustanovením zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen zákon č. 361/2003 Sb.). Zrušením zákona č. 186/1992 Sb. přestali existovat služební funkcionáři uvedení v § 2 odst. 2 tohoto zákona a přestali existovat i příslušníci Policie České republiky – policisté, kteří byli ve služebním poměru podle zákona č. 186/1992 Sb.

V souvislosti se skončením služebního poměru vznikl žalobci podle zákona č. 186/1992 Sb. nárok na příspěvek za službu. Podle § 117 odst. 1, 2 zákona č. 186/1992 Sb. žalobci vznikl nárok na příspěvek za službu ve výši 25 % z posledního hrubého měsíčního služebního příjmu před skončením služebního poměru. Služební příjem tvoří složky služebního příjmu uvedené v zákoně a ve služebním platovém řádu. Žalobcům poslední hrubý služební měsíční příjem před skončením služebního poměru činil částku 35.142,- Kč a od 1.ledna 2007 mu tedy měl náležet příspěvek za službu v částce 8.785,- Kč. Žalobce poukázal na to, že v žádosti o příspěvek za službu ze dne 17.1.2007 uvedl právě tuto částku jako správnou. Před vypsáním žádosti mu byla předložena jiná žádost, ve které byl příspěvek za službu uveden v jiné výši. Protože tyto údaje nebyly správné, opravil je a poté žádost podepsal. Žádost, která mu pak byla následně předložena jako založená ve spise, nebyla podepsána, bylo v ní uvedeno, že žádost odmítl podepsat a celkový poslední hrubý služební měsíční příjem byl uveden jinou částkou než uvedl žalobce ve své žádosti.

Žalobce dále uvedl, že proti rozhodnutí ministra vnitra podal žalobu u Obvodního soudu pro Prahu 7 v občanském soudním řízení. Dne 8.1.2008 mu bylo doručeno usnesení o zastavení řízení, které bylo potvrzeno usnesením Městského soudu v Praze jako soudu odvolacího. Toto usnesení bylo žalobci doručeno dne 3.7.2008. Dle názoru žalobce nelze srovnávat tuto věc, tedy řízení ve věcech služebního poměru, které bylo zahájeno dne 8.2.2007 podle zákona č. 361/2003 Sb., s usnesením Nejvyššího soudu ČR ze dne 28.5.1998 sp.zn. 2Cdon ve věci 49/97, neboť s tímto usnesením lze srovnávat jen ty spory a řízení, které byly zahájeny v době platnosti výnosu MV č. 374/1992 Sb., což bylo do roku 2000 a v době platnosti zákona č. 186/1992 Sb. Tuto právní věc lze srovnávat s ustanovením § 137 odst. 4 zákona č. 186/1992 Sb., ve kterém bylo uvedeno, že při přezkoumání rozhodnutí služebního funkcionáře soud postupuje podle zvláštních předpisů, což je ustanovení § 244 a násl. občanského soudního řádu.

Žalobce namítl nezákonnost prvostupňového rozhodnutí, neboť řízení bylo vedeno za použití § 227 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., ačkoliv podle tohoto ustanovení lze vést řízení ve věcech služebního poměru jen v případě, že řízení bylo zahájeno před 1.lednem 2007, tedy před účinností zákona č. 361/2003 Sb. V daném případě bylo řízení ve věcech služebního poměru zahájeno na základě doručené žádosti o příspěvek za službu, která byla podepsána dne 8.2.2007. Původní žádost ze dne 17.1.2007 podaná na podatelně Okresního ředitelství Policie ČR Frýdek-Místek nebyla vůbec orgánu sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra

doručena. Žalobce namítl, že se nemohl vyjádřit k prováděným důkazům a nemohl navrhopat důkazy a činit jiné návrhy, neboť nebyl zákonem stanoveným způsobem o řízení vyrozuměn. Správní orgán nepostupoval v souladu s § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb. Ředitel odboru sociálního zabezpečení nezákonně aplikoval zákon č. 361/2003 Sb., neboť žalobce v bezpečnostním sboru nikdy nevykonával službu jako příslušník bezpečnostního sboru, proto se na něj zákon č. 361/2003 Sb. nemůže vztahovat. Správní orgán prvního stupně vedl řízení ve věcech služebního poměru a rozhodoval o příspěvku za službu podle zákona č. 186/1992 Sb., ačkoliv v té době nebyl služebním funkcionářem podle § 2 odst. 2 téhož zákona, neboť zákon č. 186/1992 Sb. byl dnem 1.ledna 2007 zrušen a tímto byli zrušeni i služební funkcionáři uvedení v § 2 odst. 2 téhož zákona. Ředitel odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra nebyl služebním funkcionářem ani podle uvedeného ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb. v době platnosti tohoto zákona. Ředitel odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra neměl pravomoc vést řízení ve věcech služebního poměru o přiznání příspěvku za službu, který náleží podle zákona č. 186/1992 Sb., podle zákona č. 361/2003 Sb. Tento služební funkcionář je zákonem č. 361/2003 Sb. zmocněn jen k rozhodování o výsluhovém příspěvku příslušníků bezpečnostních sborů, a nikoli k rozhodování o příspěvku za službu bývalých příslušníků Policie České republiky. Prvostupňový správní orgán rozhodl nezákonně podle § 225 zákona č. 361/2003 Sb., že příspěvek za službu je považován za výsluhový příspěvek. Rovněž bylo nesprávně aplikováno ustanovení § 160 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebylo vydáno v souladu se správním řádem, a to zejména s ustanovením § 67 a 68 správního řádu, neboť neobsahuje informaci o tom, který správní orgán o odvolání rozhoduje, neobsahuje výrok o odkladném účinku odvolání a rovněž v poučení není uvedeno, zda má odvolání odkladný účinek.

K napadenému rozhodnutí žalobce namítl, že ministr vnitra se nezabýval námitkami a důkazy uvedenými v odvolání proti rozhodnutí a nesprávně aplikoval ustanovení zákonů č. 361/2003 Sb. a 186/1992 Sb. Žalobce namítl, že mu nebylo po celou dobu řízení sděleno, kdo je odvolacím orgánem a ke kterému odvolacímu orgánu může podat prostřednictvím správního orgánu prvního stupně odvolání. Bylo mu znemožněno nahlížet do spisu, činit návrhy a navrhopat důkazy a vyjadřovat se k důkazům prováděným. Žádosti o sdělení, kterému odvolacímu orgánu a kterého dne bylo odvolání zasláno, nebylo vyhověno. Rovněž ministr vnitra jako odvolací orgán neměl pravomoc rozhodovat podle zákona č. 361/2003 Sb., neboť ustanovení § 227 odst. 1 tohoto zákona se vztahuje jen na řízení zahájená před účinností zákona č. 361/2003 Sb. Nedostatek pravomoci u správního orgánu prvního stupně odvolací orgán neřešil. Odvolací orgán námitku ve věci výše příspěvku za službu shledal jako nedůvodnou s odůvodněním, že odvolatel nepřihlédl k právní úpravě platné pro výpočet příspěvku za službu. Toto tvrzení je dle názoru žalobce nezákonné, neboť odvolací orgán neuvedl, o kterou platnou právní úpravu pro výpočet příspěvku za službu se jedná. Jedinou právní úpravou pro výpočet příspěvku za službu je dle názoru žalobce ustanovení § 117 zákona č. 186/1992 Sb. Odvolací orgán v napadeném rozhodnutí uvedl, že poslední hrubý měsíční služební příjem byl prvostupňovým rozhodnutím stanoven v souladu se zákonným zmocněním uvedeným v § 121 zákona č. 186/1992 Sb. a v ustanovení § 76 a 76a vyhlášky č. 287/2002 Sb. V rozhodnutí správního orgánu prvního stupně však není ve výrokové části ani v odůvodnění rozhodnutí uvedeno, že nebyl služební příjem stanoven v souladu s těmito ustanoveními zákona a vyhlášky. Vyhláška č. 287/2002 Sb., která upravovala podrobnosti služebního poměru příslušníků Policie ČR, byla dne 1.ledna 2007 zrušena zákonem č. 361/2003 Sb. a navíc tato vyhláška neobsahovala ustanovení § 76a. Ustanovení § 121 zákona č. 186/1992 Sb. zmocňovalo k vydání a použití obecně závazného právního předpisu, který podrobnosti stanoví, a nikoli k vydání a použití obecně závazného právního předpisu nižší

právní síly, který bude podrobnosti upravovat a tímto upravovat i zákon. K napadenému rozhodnutí pak žalobce dále namítl, že nebylo vydáno ve lhůtě stanovené zákonem. Z uvedených důvodů pak navrhl, aby soud zrušil jak rozhodnutí ministra vnitra ve věcech služebního poměru č. 996/2007 ze dne 6.9.2007, tak i rozhodnutí prvostupňové, a aby uložil žalovanému povinnost nahradit žalobci náklady řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žádost žalobce o přiznání příspěvku za službu podle zákona č. 186/1992 Sb. o služebním poměru příslušníků Policie ČR ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 186/1992 Sb.) byla odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra doručena ve dvou vyhotoveních. První vyhotovení této žádosti ze dne 17.1.2007, v němž si žalobce upravil výši složek služebního příjmu, nebylo potvrzeno Policií ČR Správou Severomoravského kraje. Druhé vyhotovení žádosti ze dne 31.1.2007, v němž výše složek služebního příjmu byla vyplněna a potvrzena finančním odborem Policie ČR Správou severomoravského kraje, odmítl podepsat žalobce. Rozhodnutí ve věcech služebního poměru ze dne 16.3.2007 čj: OSZ-131827/VO-Že-2007 bylo vydáno na základě druhého vyhotovení žádosti. Uvedené rozhodnutí vydal ředitel odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra jako příslušný služební funkcionář, který se podle § 2 odst. 5 písm. b) zákona č. 361/2003 Sb. o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 361/2003 Sb.) a pokynu ministra vnitra č. 6/2007 stává pověřeným k rozhodování o výsluhovém příspěvku. Příspěvek za službu náleží žalobci podle § 116 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb., neboť jeho služební poměr skončil uvolněním podle § 105 téhož zákona. Nároky související se skončením služebního poměru jsou v podrobnostech upraveny vyhláškou č. 287/2002 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti služebního poměru příslušníků Policie ČR ve znění pozdějších předpisů. Služební funkcionář při zjišťování výše složek služebního příjmu žalobce vycházel z údajů potvrzených finančně-plánovacím odborem Policie České republiky, Správy Severomoravského kraje. Průměrný hrubý měsíční služební příjem za posledních 12 měsíců před skončením služebního poměru žalobce byl vypočten ve výši 27.642,-Kč. Výpočet žalobce dle jeho upravené žádosti činil 27.641,-Kč. Žalobci byl vyměřen příspěvek za službu z posledního hrubého měsíčního příjmu před skončením služebního poměru, neboť byl vyšší než průměrný služební příjem za posledních 12 měsíců před skončením služebního poměru. Tedy z částky 27.643,-Kč.

Dále žalovaný uvedl, že od 1.1.2007 byl zrušen institut příspěvku za službu v důsledku nabytí účinnosti zákona č. 361/2003 Sb. S odkazem na ustanovení § 225 a § 227 zákona č. 361/2003 Sb. žalovaný dovodil, že nároky související se skončením služebního poměru příslušníka se posuzují podle dosavadních právních předpisů. Právní skutečnosti související s přiznáním příspěvku za službu neodpovídají hypotéze ustanovení § 225 a § 227 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., tato ustanovení žalobcovu věc výslovně neřeší. Je to dáno tím, že jeho služební poměr skončil ke dni 31.12.2006 a řízení bylo zahájeno podle § 178 odst. 2 písm. a) zákona č. 361/2003 Sb. až 8.2.2007. Odbor sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra využil analogie legis a postupoval v řízení, které předcházelo vydání rozhodnutí ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra podle přechodných ustanovení zákona č. 361/2003 Sb.

K námitce žalobce, týkající se nemožnosti aplikace zákona č. 361/2003 Sb. na jeho osobu žalovaný uvedl, že žalobce je bývalým příslušníkem bezpečnostního sboru, neboť byl

ve služebním poměru k Policii ČR a ta je zřízena jako ozbrojený bezpečnostní sbor České republiky.

Pokud se týká účastenství žalobce v řízení ve věcech služebního poměru, k této otázce žalovaný uvedl, že je třeba vycházet ze souvislostí mezi jednotlivými ustanoveními zákona č. 186/1992 Sb. Poukázal na ustanovení § 116 odst. 1 tohoto zákona, podle kterého příspěvek za službu náleží policistovi, jehož služební poměr skončil uvolněním. Z tohoto textu jednoznačně vyplývá, že bývalý příslušník Policie ČR, kterému náleží příspěvek za službu, je pro účely § 122 zákona č. 186/1992 Sb. považován za policistu a jako takový je účastníkem řízení ve věcech služebního poměru. Stejně tak je žalobce účastníkem řízení ve věcech služebního poměru podle zákona č. 361/2003 Sb. a to podle § 169 tohoto zákona. Závěrem žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Na vyjádření žalovaného reagoval žalobce replikou, ve které namítl nepravdivost tvrzení, že odboru sociálního zabezpečení byla doručena žádost o příspěvek za službu ve dvou vyhotoveních. Na jeho dotaz mu bylo telefonicky sděleno, že ve spise se nachází pouze jedna žádost o příspěvek za službu, která však není žalobcem podepsána. Dále vyslovil nesouhlas se závěrem, že žádost potvrzenou Správou Severomoravského kraje ze dne 31.1.2007 odmítl podepsat. Tato žádost mu nebyla nikdy k podpisu předložena a dověděl se o ní až dne 26.3.2007. Žalobce dále vyslovil nesouhlas s tím, že o jeho nároku rozhodoval příslušný služební funkcionář. Ředitel odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra jako služební funkcionář není zmocněn k tomu, aby rozhodoval o nároku na příspěvek za službu občana, nikoliv příslušníka. K odkazu žalovaného na vyhlášku č. 287/2002 Sb. žalobce uvedl, že o nezákonném použití ustanovení § 76 této vyhlášky rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 28.8.2008 čj: 4 Ads 20/2007-59. Dále poukázal na to, že tato vyhláška byla ke dni 1.ledna 2007 zrušena. Odbor sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra nemohl v tomto řízení postupovat za využití analogie legis, neboť k řízení ve věcech služebního poměru podle zákona č. 361/2003 Sb. s osobou žalobce neměl zákonem danou pravomoc. Žalobce zdůraznil, že v bezpečnostním sboru nikdy jako příslušník službu nevykonával a nikdy podle zákona č. 361/2003 Sb. nebyl jako příslušník označován. Proto tedy nemůže být považován ani za bývalého příslušníka ve smyslu § 169 tohoto zákona. V případě, že služební poměr skončil uvolněním, tak o nároku na příspěvek za službu podle zákona č. 186/1992 Sb. bylo zcela přesně a jednoznačně rozhodnuto v ustanovení § 116 odst. 1 a o výši příspěvku za službu bylo rozhodnuto v ustanovení § 117 odst. 1,2,3 zákona č. 186/1992 Sb. Rovněž doba služebního poměru rozhodná pro přiznání nároku vyplývajících ze služebního poměru byla uvedena v ustanovení § 153 zákona č. 186/1992 Sb. a v ustanovení § 75 vyhl. č. 287/2002 Sb.

Ze správního spisu, který byl soudu předložen vyplývá, že žalobce podal u Policie ČR, Okresního ředitelství Frýdek Místek dne 7.1.2007 žádost o příspěvek za službu podle zákona č. 186/1992 Sb. s tím, že o příspěvek za službu žádá od 1.1.2007. V této žádosti, která není opatřena podpisem za Policii ČR žalobce vyplnil hrubé měsíční služební příjmy za posledních 12 měsíců před skončením služebního poměru, tj. za rok 2006 s tím, že průměrný hrubý měsíční služební příjem činí 27.641,-Kč., za prosinec 2006 pak vyplnil hrubý měsíční služební příjem ve výši 35.142,- Kč. Ve spise je založena další žádost o příspěvek za službu doručená orgánu sociálního zabezpečení dne 8.2.2007. V této žádosti, ve které je uvedeno, že ji žadatel odmítl podepsat je dále uvedeno, že služební poměr skončil dnem 31.12.2006, že žádost byla sepsána 31.1.2007 útvaru policie a že průměrný hrubý měsíční služební příjem za posledních 12 měsíců před skončením služebního poměru činí 27.642,-Kč.

Dne 16.3.2007 vydal ředitel odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra rozhodnutí ve věcech služebního poměru čj: OSZ-131827/VO-Že-2007, kterým podle § 116 a § 117 zákona č. 186/1992 Sb. přiznal dnem 1. ledna 2007 žalobci příspěvek za službu ve výši 6.911,-Kč měsíčně s tím, že přiznaný příspěvek za službu se od 1.1.2007 považuje za výsluhový příspěvek podle zákona č. 361/2003 Sb. Dále rozhodl, že od 3.ledna 2007 zastavuje výplatu výsluhového příspěvku ve výši 6.911,-Kč měsíčně a že doplatek výsluhového příspěvku za dobu od 1.1.2007 do 2.1.2007 ve výši 446,-Kč J.H. obdrží v měsíci dubnu 2007. V odůvodnění rozhodnutí služební funkcionář uvedl, že služební poměr skončil dne 31.12.2006 a důvod skončení založil nárok na příspěvek za službu. Poslední hrubý měsíční služební příjem za měsíc prosinec 2006 činí 27.643,-Kč. Průměrný hrubý měsíční služební příjem za posledních 12 měsíců před skončením služebního poměru činí 27.642,-Kč. Celková doba služby činí 15 roků, příspěvek za službu činí 25% posledního hrubého měsíčního služebního příjmu ve výši 27.643,-Kč, tj. 6.911,-Kč. Dále je v odůvodnění uvedeno, že při souběhu nároku na výplatu výsluhového příspěvku s nárokem na výplatu dávek nemocenské péče podle zákona č. 32/1957 Sb. se výsluhový příspěvek vyplácí pouze tehdy, jestliže je vyšší než dávka nemocenské péče a to ve výši rozdílu mezi výsluhovým příspěvkem a dávkou nemocenské péče. Dávky nemocenské péče jsou jmenovanému vypláceny od 3.ledna 2007. Dosud pro účely zjištění rozdílu mezi výší výsluhového příspěvku a výší dávky nemocenské péče bylo jmenovanému uloženo, aby doložil potvrzení plátce dávek nemocenské péče s uvedením výše vyplacených dávek za dobu od 3.ledna 2007.

Proti tomuto rozhodnutí podal J.H. odvolání, ve kterém poukázal na to, že v žádosti o příspěvek za službu ze dne 17.1.2007 vyplnil hrubý služební měsíční příjem za měsíc prosinec 2006 ve výši 35.142,-Kč. V odvolání dále namítl nedostatečné odůvodnění napadeného rozhodnutí a uvedl shodně jako v žalobě, že na daný případ nelze použít zákon č. 186/1992 Sb., neboť je od 1.ledna 2007 řadovým občanem. Z tohoto důvodu rovněž nemůže být účastníkem řízení podle § 169 zákona č. 361/2003 Sb. V doplnění odvolání pak žalobce poukázal na to, že ředitel odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra nebyl ustanoven do funkce služebního funkcionáře.

O podaném odvolání rozhodl ministr vnitra rozhodnutím ve věcech služebního poměru č. : 996/2007 ze dne 6.9.2007 tak, že odvolání zamítá a rozhodnutí ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra čj: OSZ-131827/VO-Že-2007 ze dne 16.3.2007 potvrzuje. Rozhodnutí ministr vnitra odůvodnil tím, že pojem bezpečnostní sbor je definován v § 1 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. Bezpečnostním sborem je pro účely tohoto zákona mimo jiné i policie. Nárok na příspěvek za službu vznikl ze služebního poměru k tomuto sboru. Je proto nepochybné, že se na odvolatele zákon vztahuje, neboť je bývalým příslušníkem policie, jako jednoho z bezpečnostních sborů. V odůvodnění rozhodnutí je odkaz na ustanovení § 169 zákona č. 361/2003 Sb., podle něhož je účastníkem řízení i bývalý příslušník. Pokud by se uvedený zákon na odvolatele nevztahoval, nemohl by mu být příspěvek za službu vůbec přiznán, valorizován apod. Řízení se pak vedou podle zákona č. 361/2003 Sb. Odvolací orgán rovněž shledal jako neopodstatněnou námitku, že příspěvek za službu se nemohl stát výsluhovým příspěvkem, přestože přechodná ustanovení výslovně neřeší přiznání příspěvku za službu ke dni účinnosti nového zákona, ani transformaci takto přiznaného příspěvku za službu ve výsluhový příspěvek. Aby odvolateli mohl být jakýkoli příspěvek přiznán, postupoval služební funkcionář per analogiam legis a přiznal po zániku platnosti zákona č. 186/1992 Sb. příspěvek za službu podle § 116 a § 117 tohoto zákona ke dni 1.1.2007. Podle obecného pravidla uvedeného v přechodném ustanovení § 225 zákona č. 361/2003 Sb. se přiznaný příspěvek změnil na výsluhový příspěvek.

Pokud se jedná o výši posledního hrubého služební příjmu, z něhož byl příspěvek za službu vyměřen, odvolací orgán nesouhlasil s názorem odvolatele, že mělo být vycházeno z části 35.142,-Kč. Odvolatel vycházel z mylného názoru, že se proměnlivé složky služební příjmu za poslední měsíc trvání služební poměru zahrnou do posledního hrubého měsíčního služební příjmu. Do toho se započítává průměrný měsíční úhrn jeho proměnlivých složek a odměn, které náležely policistovi v kalendářním roce, jenž předcházel dni skončení jeho služební poměru.

Odůvodnění napadeného rozhodnutí shledal odvolací orgán za dostatečně srozumitelné a jednoznačně odůvodňující jednotlivé výroky tohoto rozhodnutí. V rozhodnutí však neměla být uvedena výzva k doložení potvrzení plátce dávek nemocenské péče. Uvedení této výzvy nemá vliv na platnost rozhodnutí.

Městský soud v Praze na základě žaloby v rozsahu žalobních bodů, kterým je vázán (§ 75 odst. 2 s.r.s.), přezkoumal napadené rozhodnutí včetně řízení, které jeho vydání předcházelo, a dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně. Při přezkoumání rozhodnutí soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.r.s.). V daném případě soud rozhodl o věci bez jednání, neboť účastníci řízení s takovým postupem nevyjádřili ve stanovené lhůtě svůj nesouhlas (§ 51 odst. 1 s.r.s.).

Žalobce v žalobě namítl, že mu měl být vyplacen příspěvek za službu a nikoliv výsluhový příspěvek a že o výplatě této dávky nemělo být vedeno řízení ve věcech služební poměru. Tento názor odůvodňuje tím, že jeho služební poměr skončil uvolněním dle zákona č. 186/1992 Sb., který přestal platit dne 1.ledna 2007, tedy ve stejné době jako skončil jeho služební poměr. Dle žalobce v jeho případě již nelze postupovat podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, neboť nikdy nebyl ve služebním poměru příslušníka bezpečnostního sboru a ustanovení § 227, odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. nelze použít, neboť předmětné řízení ve věcech služební poměru nebylo zahájeno před účinností zákona č. 361/2003 Sb., to je před 1.lednem 2007. Tuto námitku soud jako důvodnou neshledal.

V daném případě je nesporné, že žalobce byl ve služebním poměru příslušníka Policie ČR podle zákona č. 186/1992 Sb. a že tento služební poměr skončil dne 31.12.2006 uvolněním. Žalobci tedy vznikl nárok na příspěvek za službu podle § 116 zákona č. 186/1992 Sb., ale do 31.12.2006 žalobce nepodal žádost o přiznání příspěvku za službu. Ze zákona č. 186/1992 Sb. nelze dovodit, jak se domnívá žalobce, že příspěvek za službu náleží podle zákona bez dalšího. K jeho přiznání zákon vyžadoval vydání příslušného rozhodnutí. Od 1.ledna 2007 se pak stala účinnou nová právní úprava provedená zákonem č. 361/2003 Sb. I když tento zákon hovoří o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, je třeba vycházet z ustanovení § 1 odst. 1 tohoto zákona, kde je mimo jiné stanoveno, že bezpečnostním sborem se rozumí Policie ČR. Takto je Policie ČR definována i v ustanovení § 1 zákona č. 283/ 1991 Sv., o Policii České republiky. V případě zákona č. 361/2003 Sb. se tedy jedná rovněž o právní předpis upravující služební poměr. Pro posouzení dané věci není rozhodující, že zákon již nehovoří o služebním poměru policisty, ale o služebním poměru k České republice, rozhodující je přetrvávající charakter tohoto služební poměru, který má veřejnoprávní povahu. Proto spory vznikající v souvislosti se služebním poměrem nemohou být řešeny v občanském soudním řízení. Ve věcech služební poměru bylo judikaturou jednoznačně konstatováno, že jde o vztah regulovaný právními předpisy z oboru práva veřejného. Žalobce se tedy nemůže svých nároků souvisejících s příspěvkem za službu, resp. s výsluhovým příspěvkem domáhat v občanskoprávním řízení. Případný nesouhlas může

uplatnit pouze žalobou podanou ve správním soudnictví proti určitému rozhodnutí služebního funkcionáře. Stejný postup platí i pro rozhodnutí vydávaná po skončení služebního poměru ve věcech vyplývajících z tohoto služebního poměru (např. přiznání výsluhového příspěvku, zvyšování výměry výsluhového příspěvku, dříve přiznání příspěvku za službu, zvyšování příspěvku za službu). ).

Zákon č. 361/2003 Sb. v § 225 stanoví, že příspěvek za službu poskytovaný podle dosavadních právních předpisů se považuje za výsluhový příspěvek podle tohoto zákona, a to ve výši, v jaké náležel ke dni, který předcházел dni nabytí účinnosti tohoto zákona.

V případě žalobce sice příspěvek za službu k 1.1.2007 nebyl dosud poskytován, ale je nepochybné, že k tomuto datu na jeho poskytování žalobci vznikl nárok. Nárok na výsluhový příspěvek žalobci vzniknout nemohl, když ve služebním poměru podle zákona č. 361/2003 Sb. nebyl. Za této situace postupoval služební funkcionář možným způsobem, když rozhodl o přiznání příspěvku za službu s tím, že tento se od 1.ledna 2007 považuje za výsluhový příspěvek.

V řízení pak bylo správně postupováno podle zákona č. 361/2003 Sb., neboť žádost o výplatu příspěvku za službu byla podána až po 1.lednu 2007. Pokud je v prvostupňovém rozhodnutí odkaz na § 227 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., tento není zcela na místě, neboť se nejedná o řízení zahájené před nabytím účinnosti tohoto zákona, ale tento nedostatek nezpůsobuje dle názoru soudu nezákonnost rozhodnutí.

Žalobce v podané žalobě také argumentoval tím, že v jeho případě nelze rozhodovat podle zákonů upravujících služební poměr, neboť zákon č. 186/1992 Sb. bývalé policisty neoznačoval jako účastníky řízení a žalobce není ani bývalým příslušníkem bezpečnostního sboru. K tomu je třeba uvést, že zákon č. 186/1992 Sb. sice definoval účastníka řízení v § 122 jako policistu nebo pozůstalého po příslušníkovi policie, ale podle judikatury správních soudů měl postavení účastníka řízení i bývalý policista, jednalo-li se o otázku vyplývající z předcházejícího služebního poměru. Je třeba poukázat na to, že řada záležitostí souvisejících se služebním poměrem je řešena podle služebního zákona až po skončení služebního poměru. V zákoně č. 361/2003 Sb. je pak jako účastník řízení již bývalý příslušník uveden. Jestliže přiznání příspěvku za službu (výsluhového příspěvku) bylo v případě žalobce z důvodů uvedených shora provedeno v souladu s právními předpisy upravujícími služební poměr, neboť se jedná o nárok s tímto poměrem související, je zřejmé, že ve věci mohl rozhodovat služební funkcionář. Tímto služebním funkcionářem je podle § 2 odst.5 písm b) zákona č.361/2003 Sb. při rozhodování o výsluhovém příspěvku vedoucí organizační součásti ministerstva, tedy ředitel odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra.

Jako oprávněnou však shledal soud námitku žalobce, která směřovala proti nesprávně určené výši příspěvku za službu. Ze žádosti o příspěvek za službu ze dne 31.1.2007 lze ověřit, že hrubý měsíční služební příjem žalobce za prosinec 2006 činil 35.142,-Kč. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je bez dalšího uvedeno, že poslední hrubý měsíční příjem za prosinec 2006 činí 27.643,- Kč. Ministr vnitra v odůvodnění napadeného rozhodnutí k této otázce uvedl, že poslední hrubý měsíční služební příjem byl stanoven v souladu se zákonným zmocněním v § 121 zákona č. 186/1992 Sb. a ustanovením § 76 a 76a vyhl.č. 287/2002 Sb. S odkazem na ustanovení § 76 odst. 1 uvedené vyhlášky vyslovil závěr, že proměnlivé složky služebního příjmu se nezapočítávají ve výši vykázané za poslední měsíc, ale v daném případě se zjišťoval jejich měsíční průměr za kalendářní rok.

Podle § 116 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb. příspěvek za službu (dále jen „příspěvek“) náleží za podmínek dále uvedených policistovi, jehož služební poměr skončil uvolněním nebo propuštěním z některého z důvodů uvedených v § 106 odst. 1 písm. a), b), c) a odst. 2.

Podle § 117 odst. 1 téhož zákona příspěvek činí 20 % služebního příjmu, jestliže policista konal službu alespoň po dobu deseti roků. Za každý další ukončený rok této služby se příspěvek zvyšuje o 1 % služebního příjmu. Podle odstavce 2 tohoto ustanovení se příspěvek vyměřuje z posledního hrubého měsíčního služebního příjmu policisty před skončením služebního poměru nebo, jestliže je to pro něj výhodnější, z jeho průměrného hrubého měsíčního služebního příjmu za posledních 12 měsíců před skončením služebního poměru.

Podle § 121 zákona č. 186/1992 Sb. ministerstvo stanoví obecně závazným právním předpisem podrobnosti o nárocích souvisejících se skončením služebního poměru.

Podle § 76 vyhlášky Ministerstva vnitra č. 287/2002 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti služebního poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších předpisů, posledním hrubým měsíčním služebním příjmem policisty je služební příjem, který mu náležel před skončením služebního poměru v rozsahu složek služebního příjmu stanovených pevnou měsíční výměrou. Do posledního hrubého měsíčního služebního příjmu se započítává průměrný měsíční úhrn jeho proměnlivých složek a odměn, které náležely policistovi v kalendářním roce, jenž předcházel dni skončení jeho služebního poměru. Skončili-li služební poměr policisty posledním dnem kalendářního roku, zjišťuje se měsíční průměr proměnlivých složek služebního příjmu a odměn z tohoto kalendářního roku.

Způsobem stanoveným v citovaném ustanovení § 76 odst. 1 vyhl.č. 287/2002 Sb. bylo postupováno v případě žalobce, kdy do posledního hrubého měsíčního služebního příjmu nebyl započítán skutečně vyplacený úhrn proměnlivých složek a odměn, ale bylo počítáno s měsíčním průměrem těchto složek za kalendářní rok 2006.

Jak žalobce správně poukázal, obdobná problematika byla řešena Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 26.8.2008 č.j. 4 Ads 20/2007-59. V tomto rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda v obdobném případě při určování výše příspěvku za službu aplikovat vyhlášku č. 287/2002 Sb., či nikoliv. Nejvyšší správní soud citoval z nálezu Ústavního soudu ze dne 4. 10. 2006, sp. zn. III. ÚS 269/05, podle kterého *ustanovení věty obsažené v čl. 95 odst. 1 Ústavy za středníkem nese následující smysl: Soudce obecného soudu při použití „jiného právního předpisu“ opravňuje přezkoumat jeho soulad se zákonem, a to s právními účinky inter partes a nikoli erga omnes. Smyslem tohoto přezkumu není kontrola norem, soud tedy nerozhoduje o neplatnosti „jiného právního předpisu“, rozhoduje toliko o jeho neaplikovatelnosti v dané věci. Nejde tedy ani o paralelu k systémům dekoncentrovaného (difúzního) ústavního soudnictví v omezeném segmentu, jelikož závěr obecného soudu o neaplikovatelnosti „jiného právního předpisu“ není v českém právním řádu právním precedentem. Vázanost soudce zákonem dle čl. 95 odst. 1 Ústavy ve spojení s čl. 1 Ústavy tudíž z pohledu čl. 95 odst. 1 Ústavy, věty za středníkem, znamená oprávnění soudu neaplikovat „jiný právní předpis“, je-li soudem považován za rozporný se zákonem. A contrario z uvedených ústavních ustanovení ale vyplývá, že v případě, nekonstatuje-li obecný soud nesoulad „jiného právního předpisu se zákonem“, je jím vázán.*

*Dle nálezů sp. zn. Pl. ÚS 17/95 a Pl. ÚS 43/97 „jiný právní předpis“ nemůže vybočit ze zákonných mezí – nemůže tedy být praeter legem, jinak řečeno, musí se držet v mezích zákona, které jsou buď vymezeny výslovně anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona. Dle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 ústavní vymezení odvozené normotvorby exekutivy spočívá na následujících zásadách: „Jiný právní předpis“ musí být vydán oprávněným subjektem, nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu (nemůže tedy stanovit primární práva a povinnosti), musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard (musí být tedy otevřen prostor pro sféru „jinéhoprávního předpisu“).*

Dále Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku uvedl následující: *Podle čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.*

*Nejvyšší správní soud ve shodě se závěry vyslovenými v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2004, č. j. 6 A 100/2002 - 74, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 449/2005, podotýká, že vyhláška jsouc podzákonným právním předpisem musí být - jak ukládá Ústava České republiky – vydána „na základě a v mezích“ zákona (secundum et intra legem). Tyto principy vyvěrající z podstaty dělby moci znamenají, že exekutiva nejenže nesmí bez výslovného dovolení zákonodárce stanovit nic dalšího či nového o právních vztazích nebo jiné materii upravené zákonem, ať již shledaná mezera v zákoně se stala nedopatřením nebo záměrně (zákaz úpravy praeter legem), ale i tam, kde je výslovně dovoleno výkonné moci vydat k provedení zákona podzákonný právní předpis, může být provedeno jenom to, co zákonodárce výslovně označil (zpravidla výčtem jednotlivých zákonných ustanovení shrnutých v ustanoveních zmocňovacích, anebo přímo v jednotlivých ustanoveních zákona, někdy oběma způsoby současně), a nic jiného; konečně podzákonný právní předpis zejména nesmí zákonu odporovat, nesmí jít contra legem. Právní život však nezřídka přináší situace, kdy dojde k vydání podzákonného právního předpisu, který (nebo častěji některá jeho ustanovení) se neopírá o výslovné zákonné zmocnění, nebo takové zmocnění překračuje, anebo úprava jde „nad zákon“ (vyhláškou je upraveno něco, co by vyžadovalo zákonnou úpravu, která však chybí) nebo proti němu (vyhláška např. upraví podrobnosti při plnění povinnosti, o které zákon vůbec nemluví a nelze ji z něj dovodit, případně takovou povinnost vyhláška sama stanoví, resp. vyhláška odpírá, oslabuje či podmiňuje subjektivní oprávnění, aniž by to zákon umožňoval).*

*Nejvyšší správní soud proto nejprve posoudil ustanovení § 117 odst. 2 zákona o služebním poměru a shledal, že obsahuje poměrně jednoznačnou definici výpočtového základu pro určení výše příspěvku za službu. Jedná se o poslední hrubý měsíční služební příjem policisty před skončením služebního poměru, nebo o průměrný hrubý měsíční služební příjem policisty za posledních 12 měsíců před skončením služebního poměru, je-li to pro žadatele výhodnější. Gramatický i logický výklad citovaného ustanovení vede podle názoru Nejvyššího správního soudu k jednoznačnému závěru, poslední měsíční příjem policisty není součtem průměrů určitých složek příjmů, jak stanoví zmíněná vyhláška, ale skutečným příjmem žadatele o příspěvek za službu v měsíci předcházejícím skončení služebního poměru. Pokud zákon na jedné straně počítá s průměrným příjmem za určité období a na druhé straně s příjmem posledním, je zcela evidentní, že poslední příjem nemůže být průměrem dřívějších příjmů, neboť tím by se stíraly rozdíly mezi oběma výpočtovými základy a volba pro žadatele výhodnější varianty by ztratila smysl. Stejně tak se jeví nelogickým, aby zákonné označení „poslední příjem“ v sobě skrývalo průměr některých složek příjmu za uplynulé měsíce, když poslední měsíční příjem nade vši pochybnost znamená příjem za poslední měsíc před*

*skončením služebního poměru. Stanovil-li zákon o služebním poměru jednoznačný základ, od něhož se odvíjí výše příspěvku za službu, garantuje tím všem svým adresátům určitý minimální standard. Nejvyšší správní soud má za to, že tento garantovaný standard může být formou podzákonného předpisu navýšen, nikoliv však snižen. Podzákonný právní předpis totiž může podrobněji upravit určitou problematiku, nesmí ovšem vybočit z mezí daných zákonem, případně jeho smyslem a účelem. V tomto kontextu je nutné vykládat i zmocňovací ustanovení § 121 zákona o služebním poměru, které opravňovalo Ministerstvo vnitra k vydání zpřesňující vyhlášky, nikoliv k omezení zákonem určených nároků žadatelů o příspěvek za službu.*

*Za dané procesní situace, přináší-li výpočet příspěvku za službu podle § 76 vyhlášky č. 287/2002 Sb. žadateli o tuto dávku horší výsledek, než by mu přinesl výpočet příspěvku provedený pouze v intencích zákona, považuje Nejvyšší správní soud toto ustanovení zmíněné vyhlášky za rozporné se zákonem. Podle názoru Nejvyššího správního soudu tedy ustanovení § 76 vyhlášky Ministerstva vnitra č. 287/2002 Sb. nelze použít, pokud by jeho aplikace vedla ke zhoršení postavení žadatele o příspěvek za službu.*

Vzhledem k tomu, že v dané věci se jedná o zcela totožnou situaci, lze plně odkázat na závěry shora citované s tím, že žalovaný se dopustil pochybení jestliže nezjistil a neporovnal, zda je pro žadatele nejvýhodnější vyměření příspěvku z posledního hrubého měsíčního služebního příjmu policisty před skončením služebního poměru, z průměrného hrubého měsíčního služebního příjmu za posledních 12 měsíců před skončením služebního poměru, nebo z výpočtového základu určeného podle § 76 vyhlášky č. 287/2002 Sb. Bude-li nejvýhodnější první varianta, žalovaný nesmí pro rozpor se zákonem ustanovení § 76 vyhlášky č. 287/2002 Sb. aplikovat a musí rozhodnout toliko na základě zákona. Vzhledem k tomu, že v žádosti o příspěvek za službu potvrzené Policií ČR je hrubý měsíční služební příjem za prosinec 2006 uveden stejnou částkou, jak uvádí žalobce, lze předpokládat, že se jedná o částku odpovídající skutečnosti.

K námitce žalobce, že nebyl poučen o tom, kdo má postavení odvolacího orgánu, soud uvádí, že tato okolnost nemusí být v poučení o možnosti podat opravný prostředek konkrétně uváděna. Nezodpovězení jeho dotazu není tedy nedostatkem, který by bylo možné hodnotit jako důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí. Z obsahu spisu není zřejmé, že by bylo žalobci upřeno právo nahlížet do spisu a vyjadřovat se k věci. Okolnost, že nebylo nařízeno jednání, není vadou, která by měla za následek nezákonnost rozhodnutí. V daném případě měl služební funkcionář potřebné podklady k dispozici.

Na základě shora uvedených skutečností soud napadené rozhodnutí žalovaného podle § 78 odst. 1 s.ř.s. pro nezákonnost zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku je žalovaný vázán (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., když žalobce měl ve věci úspěch. Náklady řízení představuje zaplacený soudní poplatek.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode

dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

V Praze dne 19. prosince 2012

JUDr. Karla Cháberová, v.r.  
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Kotlanová