



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudce JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **L. B.**, zastoupeného JUDr. Josefem Kopřivou, advokátem, se sídlem Vodičkova 709/33, 110 00 Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, P. O. BOX 122, 140 21 Praha 4, týkající se žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. března 2014, č. j. 6 A 184/2013 – 50,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

- [1] Žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) se žalobce domáhal ochrany před nečinností služebního funkcionáře, kterou spatřoval v tom, že dosud nebylo vydáno rozhodnutí o jeho žádosti o přiznání úroků z prodlení se zaplacením výsluhového příspěvku. Výsluhový příspěvek žalobci přiznal služební funkcionář (ředitel odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra) svým rozhodnutím z 25. března 2013, a to zpětně ke dni 1. října 2008.

- [2] Důvodem zpětného přiznání byla skutečnost, že proti žalobci bylo v mezidobí vedeno trestní stíhání pro podezření ze spáchání trestného činu podvodu (§ 250 odst. 1, 2 zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona, ve znění pozdějších předpisů), kterého se měl dopustit předložením padělaného vysvědčení o maturitní zkoušce, v důsledku čehož byl zařazen do vyššího platového stupně. Nicméně ještě před jeho zahájením, dne 29. července 2008, požádal žalobce sám o propuštění ze služebního poměru a s ohledem na to skončil jeho služební poměr ke dni 30. září 2008 podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. m) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“). Pokud jde o zmíněné trestní stíhání, dne 30. července 2008, tj. den následující po podání žádosti o propuštění ze služebního poměru, byl sepsán záznam o zahájení úkonů v trestním řízení ve smyslu § 158 odst. 3 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů, a teprve dne 17. února 2009 bylo vůči žalobci vydáno usnesení o zahájení trestního stíhání podle § 160 odst. 1 trestního řádu.
- [3] Po skončení služebního poměru žalobce požádal služebního funkcionáře o výplatu výsluhového příspěvku. Služební funkcionář odpověděl žalobci tak, že o jeho nároku na výsluhový příspěvek bude rozhodnuto až po skončení trestního řízení proti jeho osobě s ohledem na ustanovení § 157 písm. d) zákona o služebním poměru, podle něhož na výsluhový příspěvek nemá nárok bývalý příslušník, jehož služební poměr skončil podle § 42 odst. 1 písm. m) zákona o služebním poměru a je proti němu vedeno trestní řízení pro trestný čin spáchaný úmyslně a následně je za něj pravomocně odsouzen. Služební funkcionář rozhodl až 25. března 2013 poté, co zohlednil právní názor ministra vnitra, podle něhož *„je potřebné konstatovat, že vůči příslušníkovi bezpečnostního sboru je možné postupovat dle výše uvedených ustanovení zákona č. 361/2003 Sb. až po zahájení trestního stíhání podle § 160 odst. 1 nebo po sdělení podezření podle § 179b odst. 3 tr. řádu.“*
- [4] Poté, co byl výsluhový příspěvek žalobci zpětně vyplacen, podal žalobce žádost o poskytnutí úroků z prodlení za dobu mezi 1. lednem 2009 (den vzniku nároku na výplatu výsluhového příspěvku) a 12. dubnem 2013 (den vyplacení výsluhového příspěvku). Na tuto žádost reagoval služební funkcionář sdělením, že nárok na úroky z prodlení v dané věci neexistuje, neboť jej zákon o služebním poměru neupravuje. Ani nařízení vlády č. 142/1994 Sb., kterým se stanoví výše úroků z prodlení a poplatku z prodlení podle občanského zákoníku a kterým se stanoví minimální výše nákladů spojených s uplatňováním pohledávky, ve znění pozdějších předpisů, nemůže být aplikováno, jelikož vztahy vzniklé ze služebního poměru nejsou vztahy občanskoprávními. Žalobce považoval toto sdělení za rozhodnutí a podal proti němu odvolání. K odvolání služební funkcionář konstatoval, že sdělení, proti němuž odvolání směřuje, není úkonem ve věci, kterým by byla zakládána, měněna nebo rušena práva či povinnosti účastníka řízení, nebo jímž by bylo prohlašováno, že tento účastník má určitá práva či povinnosti. Následně služební funkcionář zopakoval důvody, pro které nemohou být úroky z prodlení přiznány.
- [5] Za této situaci považoval žalobce žalovaného za nečinného, neboť nebylo rozhodnuto o jeho „odvolání“. V návětí označeným rozsudkem však městský soud žalobu na ochranu před nečinností služebního funkcionáře zamítl. S odkazem na judikaturu

Nejvyššího správního soudu městský soud dovodil, že výsluhový příspěvek má povahu sociální dávky a že v oblasti sociálních dávek není se zpětným přiznáním dávky spojován nárok na úroky z prodlení, protože se nejedná o plnění soukromoprávní povahy. Pokud tedy zákon o služebním poměru nezakotvuje nárok na úroky z prodlení, nejedná se o mezeru v právu, nýbrž o vůli zákonodárce souladnou s veřejnoprávní povahou sociálních dávek. S ohledem na to není služební funkcionář oprávněn rozhodnout o přiznání úroků z prodlení s výplatou výsluhového příspěvku, tudíž mu nemůže ani soud uložit povinnost o věci rozhodnout. Jestliže daný nárok není v zákoně o služebním poměru zakotven a nelze jej z právního řádu dovodit, není služební funkcionář oprávněn ani povinen o žádosti rozhodnout.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

- [6] Proti označenému rozsudku městského soudu žalobce (nyní stěžovatel) brojil včas podanou kasační stížností z důvodu nesprávného právního posouzení otázky soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. Stěžovatel předně nesouhlasí se závěrem městského soudu o tom, že výsluhový příspěvek má charakter sociální dávky, a své tvrzení podporuje obsáhlou argumentací.
- [7] Městský soud vycházel z názoru Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 3. října 2013, č. j. 3 Ans 4/2013 - 37 konstatoval, že „ze smyslu zákonné úpravy a citované judikatury vyplývá, že výsluhový příspěvek má povahu takové sociální dávky jako například úmrtné, které je rovněž upraveno zákonem o služebním poměru [...] V oblasti sociálních dávek se zpětným přiznáním dávky není spojen nárok na úroky z prodlení, neboť se nejedná o plnění soukromoprávní povahy. Pokud tedy sám zákon o služebním poměru nespojuje se zpětným vyplacením výsluhového příspěvku nárok bývalého příslušníka na úroky z prodlení, nejedná se o „mezeru v právu“, jak se myslně domnívá stěžovatel, nýbrž o úmysl zákonodárce, respektující veřejnoprávní povahu sociálních dávek.“ K tomu stěžovatel podotýká, že výsluhový příspěvek nepochybně plní sociální funkci. Tato jeho role je však marginální v porovnání s dalšími funkcemi, jako je funkce regulační (ve vztahu k věkové struktuře bezpečnostního sboru), kompenzační a motivační. Ani úmrtné, na něž Nejvyšší správní soud analogicky odkazuje, stěžovatel nepovažuje za sociální dávku poskytovanou státem ze systému sociálního zabezpečení, neboť je poskytováno zaměstnavatelem (bezpečnostním sborem) vymezenému okruhu pozůstalých vedle vdovského či vdoveckého důchodu. Výše zmíněným dovozováním úmyslu zákonodárce se Nejvyšší správní soud podle mínění stěžovatele odchýlil od své dosavadní judikatury a na podporu svého tvrzení cituje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. listopadu 2006, č. j. 5 As 27/2006 - 67.
- [8] Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že výsluhový příspěvek by měl, co se týče otázky úroků z prodlení, podléhat stejnému režimu jako služební příjem. Uvedená plnění jsou upravena jedním zákonem, jsou bytostně spojena službou v bezpečnostním sboru a jsou poskytována bezpečnostním sborem jakožto zaměstnavatelem. Tento názor je podle stěžovatele potvrzen oprávněním provádět v určitých případech srážky z výsluhového příspěvku ve prospěch bezpečnostního sboru (§ 168 zákona o

služebním poměru) stejně, jako je tomu u služebního příjmu. Stěžovatel opakuje, že výsluhový příspěvek není zakotven v předpisech o důchodovém, sociálním nebo nemocenském pojištění, že není sociální dávkou a že nemá nic společného se starobním nebo invalidním důchodem. Již samotná podmínka služebního poměru v délce patnácti let, jíž je vznik nároku na výsluhový příspěvek podmíněn, podle stěžovatele minimalizuje sociální charakter výsluhového příspěvku. Nelze totiž předpokládat, že by bývalý příslušník požívající minimální výměru výsluhového příspěvku byl na poskytování příspěvku odkázán výživou. O správnosti stěžovatelova pojetí charakteru výsluhového příspěvku podle něj svědčí i povaha odchodného (§ 155 zákona o služebním poměru). Odchodné má podle stěžovatele velmi blízko k institutu odstupného ve smyslu zákoníku práce. I odchodné a odstupné přitom vykazují sociální aspekt zaručující snadnější ekonomické zařazení mimo stávající služební či pracovní poměr. Neposkytnutí úroků z prodlení v případě nezákonného zadržování odstupného stěžovatel považuje za absurdní.

- [9] Stěžovatel odmítá přirovnání výsluhového příspěvku k režimu invalidních důchodů, k čemuž přistoupil Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku č. j. 3 Ans 4/2013 - 37. Možnost aplikace zákona o důchodovém pojištění a zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení je podle stěžovatele nesmyslná. Na rozdíl od invalidního či starobního důchodu se výsluhový příspěvek neposkytuje zpětně a už vůbec ne na žádost účastníka, je jasné stanoveno, kdy na něj vzniká nárok, i termín výplaty. Prizmatem citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu by mohlo být dovozeno, že dokonce i služební příjem má sociální charakter, protože jeho prostřednictvím jedinec uspokojuje své životní potřeby.
- [10] Stěžovatel dále brojí proti konstatování Nejvyššího správního soudu v citovaném rozsudku č. j. 3 Ans 4/2013 - 37, že zákon o služebním poměru vůbec neřeší otázku úroků z prodlení. Ustanovení § 208 odst. 4 totiž stanoví: *„Úroky a opětuující se plnění přiznaná pravomocným rozhodnutím, jejichž splatnost nastala po nabytí právní moci rozhodnutí, se promlčují po 3 letech ode dne jejich splatnosti.“* Následně stěžovatel vyjadřuje podivení nad tím, že i přes deklarovaný veřejnoprávní charakter služebního poměru Městský soud v Praze ve věci vedené pod sp. zn. 8 Ca 318/2009 přiznal bezpečnostnímu sboru úroky z prodlení.
- [11] S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. července č. j. 22 Ca 247/2008 - 88 (stěžovatel má patrně na mysli rozsudek Krajského soudu v Ostravě tohoto čísla jednacího) stěžovatel tvrdí, že bez ohledu na případný veřejnoprávní charakter výsluhového příspěvku byl služební funkcionář povinen vydat rozhodnutí a zdůvodnit, proč se ustanovení § 208 zákona o služebním poměru netýká opožděné výplaty výsluhového příspěvku.
- [12] Stěžovatel je též přesvědčen, že interpretace dotčených právních předpisů provedená městským soudem i Nejvyšším správním soudem odporuje požadavku zákonnosti a čl. 9 odst. 3 Ústavy ČR.
- [13] Následně stěžovatel vytýká městskému soudu, že důsledkem jeho výkladu povahy výsluhového příspěvku je neodůvodněné rozlišování mezi zaměstnanci v pracovním

poměru, kteří mají nárok na poskytnutí sankčního plnění za nezákonný postup, a osobami ve služebním poměru, kteří takový nárok podle městského soudu nemají.

[14] Stěžovatel polemizuje i s dalším názorem Nejvyššího správního soudu obsaženým ve zmíněném rozhodnutí č. j. 3 Ans 4/2013 - 37. V situaci, v níž by v příčinné souvislosti s nesprávným úředním postupem služebního funkcionáře (neoprávněně opožděnou výplatou výsluhového příspěvku) vznikla stěžovateli prokazatelná újma, by bylo podle Nejvyššího správního soudu za splnění dalších podmínek možné postupovat v režimu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů. Stěžovatel se domnívá, že ani bezpečnostní sbor ani služební funkcionář nemají postavení správního orgánu a že za škodu jimi způsobenou neodpovídá stát ve smyslu § 3 zákona č. 82/1998 Sb.

[15] Konečně stěžovatel poukazuje na to, že ve věci Bucheň proti České republice Evropský soud pro lidská práva přiznal stěžovateli i nárok na poskytnutí úroku z prodlení s výplatou výsluhového příspěvku.

[16] Na základě všech výše uvedených důvodů stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[17] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje se závěry napadeného rozsudku městského soudu. Stěžovatel podle žalovaného pouze předestírá Nejvyššímu správnímu soudu vlastní výklad zákona o služebním poměru a přistupuje k účelové interpretaci § 208 odst. 4 tohoto zákona. Služební poměr je specifickým státně zaměstnaneckým poměrem veřejného práva. Je tak nutné rozlišovat spíše soukromoprávní nároky příslušníků bezpečnostních sborů (např. služební příjem), u nichž přichází v úvahu aplikace § 208 odst. 4 zákona o služebním poměru, a veřejnoprávní nároky jako odchodné, výsluhový příspěvek či úmrtné, u kterých takový postup možný není. Žalovaný současně odmítá stěžovatelovu argumentaci rozsudkem Evropského soudu pro lidská práva ve věci Bucheň proti České republice, neboť toto rozhodnutí na případ stěžovatele vůbec nedopadá, a nad to uvádí, že v důsledku rozsudku ve věci Bucheň byl bývalým vojenským soudcům přiznán výsluhový příspěvek, avšak bez úroků z prodlení. Žalovaný Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

[18] V replice na vyjádření žalovaného stěžovatel vyjádřil nesouhlas s vyloučením možnosti aplikace § 208 odst. 4 zákona o služebním poměru na úroky z prodlení s výplatou výsluhového příspěvku. Stěžovatel odmítá dělení právních otázek na „více soukromoprávní nebo více veřejnoprávní“, které provedl žalovaný. Podstatný je výklad konkrétních právních norem. Služební funkcionář ve vztahu k zaměstnanci vystupuje jménem bezpečnostního sboru a není úřední osobou, není zřejmé, proč by jeho rozhodování mělo být zvláštním druhem správního řízení, jak uvedl žalovaný. Stěžovatel zopakoval svůj názor ohledně nemožnosti postupu podle zákona č. 82/1998 Sb. V souvislosti s rozsudkem Evropského soudu pro lidská práva ve věci Bucheň proti

České republice konstatoval, že není rozhodující, zda byl úrok skutečně vyplacen, nýbrž to, že byl ze strany Evropského soud pro lidská práva přiznán.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

- [19] Nejvyšší správní soud hodnotí kasační stížnost jako přípustnou, neboť byla podána osobou oprávněnou ve smyslu ustanovení § 102 s. ř. s. Důvody kasační stížnosti se opírají o § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Kasační stížnost není nepřípustná ani z jiných důvodů plynoucích z ustanovení § 104 s. ř. s.
- [20] Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.
- [21] Nejvyšší správní soud nemohl dát stěžovateli za pravdu, že by městský soud dospěl k nesprávnému právnímu závěru, a tím naplnil důvod kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Rozhodnutí městského soudu je v souladu s právní úpravou i s relevantní judikaturou Nejvyššího správního soudu.
- [22] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné se nejprve vyjádřit k povaze výsluhového příspěvku, neboť právě z rozdílného právního názoru městského soudu a stěžovatele pramení většina stěžovatelových námitek. Výsluhový příspěvek je výsluhovým nárokem bývalých příslušníků bezpečnostního sboru, jestliže vykonávali službu alespoň po dobu 15 let a jestliže jejich služební poměr neskončil propuštěním podle jednoho z důvodů uvedených v § 157 zákona o služebním poměru. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 28. února 1996 sp. zn. Pl. ÚS 9/95 (107/1996 Sb., N 16/5 SbNU 107; všechna citovaná rozhodnutí Ústavní soudu jsou dostupná z <http://nalus.usoud.cz>) výsluhový příspěvek „nelze chápat jako součást odměny za práci, nýbrž [...] jako samostatný příjem, který nebyl součástí tzv. služebního příjmu a není ani součástí platu příslušníků ozbrojených sil podle platných předpisů. Jde o zvláštní kategorii peněžního příjmu, odůvodněnou do určité míry sociálními důvody.“ Co se týče funkcí výsluhového příspěvku, Ústavní soud dodal, že „příspěvek za službu i výsluhový příspěvek jsou koncipovány v právním řádu ČR spolu s jinými dávkami jako určitá kompenzace práce vykonávané ve ztížených podmínkách a určitých osobních omezení, vyplývajících z charakteru práce v ozbrojených složkách státu. Náleží všem, kteří splnili zákonem stanovené podmínky. Jsou součástí systému dávek sociálního charakteru souvisejících s ukončením služebního poměru.“ K pojetí výsluhového příspěvku jakožto sociální dávky se přiklonil i Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku ze dne 3. října 2013, č. j. 3 Ans 4/2013 - 37 nebo v rozsudku ze dne 24. března 2010, č. j. 6 Ads 157/2009 - 90 (všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud v nyní projednávaném případě ani po zvážení stěžovatelových námitek neshledal důvody odchýlit se od pojetí výsluhového příspěvku jako sociální dávky svého druhu, jež bylo traktováno v jeho dosavadní judikatuře.
- [23] Skutečnost, že nárok na výsluhový příspěvek není zakotven v předpisech o důchodovém, sociálním ani nemocenském pojištění, sama o sobě nepopírá jeho

charakter sociální dávky. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem v tom, že výsluhový příspěvek je „bytovně spojen“ se službou v bezpečnostním sboru. Právě z toho důvodu je institut výsluhového příspěvku upraven v zákoně o služebním poměru. Tento zákon definuje svůj předmět úpravy a rozsah působnosti tak, že *«upravuje právní poměry fyzických osob, které v bezpečnostním sboru vykonávají službu (dále jen „příslušník“), jejich odměňování, řízení ve věcech služebního poměru a organizační věci služby»* (§ 1 odst. 1). Zákon o služebním poměru je tak koncipován jako relativně komplexní úprava otázek souvisejících se služebním poměrem. Zákoník práce se použije na služební vztahy pouze omezeně na základě principu delegace nebo subsidiarity (BĚLINA, M. et al. Pracovní právo. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 422). K odlišnosti služebního poměru od běžných pracovních poměrů se v minulosti výstižně vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. října 2003, č. j. 6 As 29/2003 - 97, judikatorní pojetí služebního poměru shrnul následovně: *„Služební poměr byl charakterizován jako institut veřejného práva, byl považován za právní poměr státně zaměstnanecký. Důvody byly spatřovány v tom, že vzniká mocenským aktem služebního funkcionáře a po celou dobu svého průběhu se výrazně odlišuje od poměru pracovního, který je naopak typickým poměrem soukromoprávním, jehož účastníci mají rovné postavení. To se projevuje v právní úpravě služební kázně, možnosti ukládat kázeňské odměny a tresty, omezené možnosti propouštění, úpravě služebního volna, nárocích na dovolenou, zvláštními nároky při skončení služebního poměru a také zvláštními ustanoveními o řízení před služebními funkcionáři.“* S ohledem na specifičnost služebního poměru je logické, že je výsluhový příspěvek jakožto výsluhový nárok upraven přímo zákonem o služebním poměru, a nikoliv předpisy z oblasti sociálního zabezpečení, ačkoliv se jedná o sociální dávku. Na specifičnost výsluhového příspěvku v tomto kontextu ostatně upozornil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. dubna 2010, č. j. 3 Ads 121/2009 - 127: *„Jedná se o zvláštní dávku poskytovanou jako určitou kompenzaci náročnosti výkonu služby po uplynutí stanoveného počtu let ve služebním poměru. Proto je také tato dávka upravena přímo zákonem o služebním poměru, nikoliv zákonem o důchodovém pojištění. Svou povahou se jedná o výsluhový nárok závislý pouze na odsloužených letech bývalého příslušníka u ozbrojených sborů, nikoliv o dávku určenou k finančnímu pokrytí některé ze sociálních situací (rizik), k němuž jsou určeny dávky důchodového pojištění (stáří, invalidita, ztráta živitele apod.).“* Fakt, že výplata výsluhového příspěvku není vázána na určitou negativní sociální událost, však nezpochybňuje pojetí výsluhového příspěvku jako sociální dávky. Moderní sociální právo totiž postupně opouští pojetí sociální události pouze jako sociálního rizika; pod pojmem sociální událost se rozumí událost, která nemusí mít nutně negativní aspekt sociálního zla (KOLDINSKÁ, K. Sociální právo. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 66).

- [24] Z výše uvedeného vyplývá rozdílná povaha výsluhového příspěvku a služebního příjmu. Služební příjem je odměnou vyplácenou příslušníkovi za výkon služby, tj. odměnou za práci ve smyslu čl. 28 Listiny základních práv a svobod. Služební příjem je tedy koncipován jako protiplnění za práci (v širším smyslu slova), které má pochopitelně i alimentární (sociální) funkci, nikoliv však ve stejném smyslu jako sociální dávky. Oproti tomu výsluhový příspěvek, jakožto jeden z výsluhových nároků, má odlišný, především sociální a kompenzační charakter. Služba v bezpečnostních sborech je obecně vnímána jako činnost specifická a současně fyzicky

i zdravotně náročná, z čehož plynou důsledky pro případný odchod příslušníka do výslužby a eventuální přechod do civilního zaměstnání. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. března 2010, č. j. 6 Ads 157/2009 - 90 výslovně uvedl, že „výsluhový příspěvek slouží k zachování životní úrovně příslušníků ozbrojených složek při jejich dalším zaměstnání v civilním životě.“ S ohledem na to neobstojí stěžovatelovo tvrzení o tom, že samotná podmínka alespoň patnáctileté délky služby minimalizuje sociální charakter výsluhového příspěvku, protože nelze předpokládat, že by bývalý příslušník požívající minimální výměru výsluhového příspěvku byl na poskytování příspěvku odkázán výživou. Výsluhový příspěvek nemá nahrazovat veškeré příjmy bývalého příslušníka, nýbrž mu sloužit jako určité přilepšení a usnadnění přechodu do nového zaměstnání ztíženého výše uvedenými specifiky služebního poměru (srov. TOMEK, P. Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem. Olomouc: ANAG, 2012, s. 422), popřípadě jako přilepšení ke starobnímu důchodu (srov. § 160 zákona o služebním poměru). Přestože výsluhový příspěvek nepochybně plní i jiné funkce, které stěžovatel v kasační stížnosti zmiňuje, sociální aspekt převažuje.

[25] V rozsudku č. j. 3 Ans 4/2013 - 37 Nejvyšší správní soud netvrdí, že by na otázky spojené s výsluhovým příspěvkem měl být aplikován zákon o důchodovém pojištění či zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, jak namítá stěžovatel. Na případu, v němž úroky z prodlení nebyly přiznány ani v souvislosti s invalidním důchodem, Nejvyšší správní soud pouze demonstroval skutečnost, že u sociálních dávek obecně nejsou přiznávány úroky z prodlení.

[26] Nejvyšší správní soud tudíž považuje závěry městského soudu o tom, že výsluhový příspěvek má povahu sociální dávky, a o tom, že v oblasti sociálních dávek není se zpětným přiznáním dávky spojen nárok na úroky z prodlení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2011, č. j. 4 Ads 111/2010 - 130), za správné. Zákon o služebním poměru zakotvuje celou řadu peněžitých plnění, na které vzniká nárok v souvislosti s výkonem služby. Jak je již zmíněno výše, důvodem je snaha o komplexní úpravu služebních vztahů. Taková úprava ovšem nevylučuje, aby jednotlivá plnění podléhala různému právnímu režimu, například v oblasti úroků z prodlení. Konstatování o nemožnosti dovodit nárok na úroky z prodlení s výplatou výsluhového příspěvku z § 208 odst. 4 zákona o služebním poměru není libovůlí žalovaného či městského soudu, jak se patrně domnívá stěžovatel, nýbrž vyplývá z povahy výsluhového příspěvku jakožto sociální dávky svého druhu (viz výše). Ke stěžovatelově argumentaci rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 23. května 2013, č. j. 8 Ca 318/2009 - 39 Nejvyšší správní soud pouze konstatuje, že na nyní projednávanou věc nedopadá, neboť se týká náhrady škody způsobené bezpečnostnímu sboru jeho příslušníkem. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že citovaný rozsudek Městského soudu v Praze byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 10. července 2014, č. j. 3 Ads 56/2013 - 25.

[27] Stěžovatel dále v kasační stížnosti dovozuje, že spjatost výsluhového příspěvku s ostatními instituty služebního poměru plyne i z § 168 zákona o služebním poměru, který upravuje možnost provádět, obdobně jako ze služebního příjmu, srážky z výsluhového příspěvku a odchodného ve prospěch bezpečnostního sboru. Stěžovatel

předestřel tuto svoji úvahu pouze v obecné rovině a blíže nerozvedl, co má z možnosti ujednat srážky ze mzdy také z výsluhového příspěvku plynout pro posouzení povahy výsluhového příspěvku. Nejvyšší správní soud nedospěl k závěru, že by toto ustanovení narušovalo výše uvedené pojetí výsluhového příspěvku.

[28] Dále stěžovatel poukazoval na povahu odchodného (§ 155 zákona o služebním poměru), která je podle něj velmi blízká institutu odstupného v zákoníku práce. I odchodné a odstupné přitom vykazují sociální aspekt zaručující snadnější ekonomické zařazení mimo stávající služební či pracovní poměr. Neposkytnutí úroků z prodlení v případě nezákonného zadržování odstupného stěžovatel považuje za absurdní. Další námitkou bylo, že v důsledku napadeného rozsudku městského soudu je neodůvodněné rozlišování mezi zaměstnanci v pracovním poměru a příslušníky bezpečnostních sborů, kterým na rozdíl od prvně jmenovaných nejsou poskytnuty úroky z prodlení při neoprávněném zadržování peněžitého plnění ze stryn zaměstnavatele, respektive bezpečnostního sboru. Nejvyšší správní soud poznamenává, že předmětem projednávané věci je výsluhový příspěvek, nikoliv odchodné, přičemž sociálním rozměrem výsluhového příspěvku se již dostatečně tento rozsudek zabýval výše. Co se týče analogií se zákoníkem práce, je třeba poznamenat, že výsluhový příspěvek je specifickým výsluhovým nárokem zakotveným v zákonu o služebním poměru. Zákoník práce žádný obdobný institut neobsahuje, tudíž nelze hovořit o neodůvodněném rozlišování.

[29] Se stěžovatelem nelze souhlasit ani v tom, že bez ohledu na případný veřejnoprávní charakter výsluhového příspěvku byl služební funkcionář povinen vydat rozhodnutí a zdůvodnit, proč se ustanovení § 208 zákona o služebním poměru netýká opožděné výplaty výsluhového příspěvku. Na tuto námitku již dostatečně odpověděl v napadeném rozsudku městský soud citací předchozí judikatury Nejvyššího správního soudu, se kterou se Nejvyšší správní soud ztotožňuje i v nyní projednávané věci. Třetí senát Nejvyššího správního soudu v minulosti uvedl: „*služební funkcionář nemá pravomoc rozhodnout o přiznání úroků z prodlení s výplatou výsluhového příspěvku, neboť ze zákona o služebním poměru tento nárok nevyplývá a nelze jej ani dovodit analogicky. Za takové situace by bylo už na samém pokraji ústavnosti přisuzovat služebnímu funkcionáři povinnost (a právo) rozhodovat meritorně o takovém nároku uplatněném stěžovatelem, který zákon neupravuje.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. října 2013, č. j. 3 Ans 4/2013-37).

[30] Ke stěžovatelově námitce o nepřípustnosti dovozování úmyslu zákonodárce, opřené o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. listopadu 2006, č. j. 5 As 57/2006 - 67, Nejvyšší správní soud poznamenává, že zmíněný rozsudek na nyní projednávaný případ nedopadá. Ve věci vedené pod sp. zn. 5 As 57/2006 se stěžovatel dovolával interpretace úmyslem zákonodárce, která byla v přímém rozporu s jasným zněním daného ustanovení. Konkrétně šlo o situaci, kdy stěžovatel namítal, že třicetidenní lhůta pro k podání návrhu na přezkoumání rozhodnutí soudem (§ 137 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších předpisů) by měla být vykládána s ohledem na přijetí soudního řádu správního jako dvouměsíční v souladu s § 72 odst. s. ř. s. V rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ans 4/2013 - 37, s jehož odůvodněním stěžovatel nesouhlasí, šlo

o odlišnou otázku. Nejvyšší správní soud řešil situaci, kdy zákon o služebním poměru výslovně nespojoval se zpětným vyplacením výsluhového příspěvku nárok bývalého příslušníka na úroky z prodlení. Spornou otázkou bylo, zda má být tato absence vyřešena na základě analogie, nebo zda se jedná o mezeru úmyslnou. V takové situaci bylo použití výkladové metody úmyslem zákonodárce na místě. Jak ostatně poznamenal, byť k jiné právní otázce, Ústavní soud, „*to, zda šlo o vědomé či nevědomé rozhodnutí zákonodárce (mezeru vědomou či nevědomou), lze zjistit především jasně průkazným úmyslem zákonodárce.*“ (nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2014 sp. zn. III. ÚS 2264/13, bod 17).

- [31] Nejvyšší správní soud odmítá i tvrzené porušení čl. 9 odst. 3 Ústavy ČR. Podle tohoto ustanovení Ústavy nelze výkladem právních norem oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu. Čl. 9 odst. 2 a odst. 3 Ústavy chrání tzv. materiální ohnisko Ústavy. V nálezu ze dne 29. května 1997 sp. zn. III. ÚS 31/97 Ústavní soud uvedl, že „*pro naplnění čl. 9 odst. 3 Ústavy nutno vyžadovat takovou intenzitu postupu státních orgánů, jež má za následek odstranění nebo ohrožení demokratického právního státu (resp. některého z jeho konstitutivních komponentů).*“ K obsahu pojmu demokratický právní stát se Ústavní soud vyjádřil opakovaně a zařadil pod něj především svrchovanost lidu, principy obsažené v čl. 5 a 6 Ústavy, přirozenoprávní ustanovení Listiny základních práv a svobod, která zakládají ústavní právo na odpor (čl. 23 Listiny) či základní principy volebního práva (nález Ústavního soudu ze dne 10. září 2009 sp. zn. Pl. ÚS 27/09, část IV.). Jakkoliv si Nejvyšší správní soud uvědomuje, že částka představovaná úroky z prodlení se zaplacením výsluhového příspěvku může být pro stěžovatele důležitá, s přihlédnutím k citovaným nálezům Ústavního soudu je na první pohled jasné, že nyní projednávané právní otázky zdaleka nedosahují intenzity čl. 9 odst. 3 Ústavy.
- [32] Co se týče stěžovatelovy argumentace rozsudkem Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. listopadu 2002 ve věci Bucheň proti České republice, stížnost č. 36541/97, Nejvyšší správní soud konstatuje, že výrok rozsudku ve věci Bucheň se ani okrajově nedotýká situace stěžovatele v nyní projednávané věci. Úrok z prodlení, jehož zaplacení uložil Evropský soud pro lidská práva ve výroku 4. b) rozsudku ve věci Bucheň, se totiž vztahuje k případnému prodlení s platbou spravedlivého zadostiučinění ve smyslu čl. 41 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, nikoliv prodlení se zaplacením výsluhového příspěvku v původním vnitrostátním řízení.
- [33] Nejvyšší správní soud závěrem považuje za nutné zopakovat názor, který byl již vyjádřen v rozsudku č. j. 3 Ans 4/2013 - 37, tedy že „*pro řešení situace, ve které by v příčinné souvislosti s nesprávným úředním postupem služebního funkcionáře (neoprávněně opožděnou výplatou výsluhového příspěvku, na který měl stěžovatel nárok) vznikla stěžovateli prokazatelná újma, a za splnění dalších zákonných podmínek, bylo by možné uvažovat o jiném titulu právní ochrany postupem podle zákona č. 82/1998 Sb.*“ Stěžovatel se domnívá, že ani bezpečnostní sbor ani služební funkcionář nemají postavení správního orgánu a že za škodu jimi způsobenou neodpovídá stát ve smyslu § 3 zákona č. 82/1998 Sb. Nejvyšší správní soud přitom ve své judikatuře opakovaně dovodil, že řízení ve věcech služebního poměru (§ 169 a násl. zákona o služebním

poměru) je správním řízením, ve kterém služební funkcionář vystupuje jako správní orgán (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. září 2011, č. j. 3 Ads 79/2011 - 62, ze dne 30. dubna 2012, č. j. 4 Ads 153/2011 - 75 nebo ze dne 27. listopadu 2013, č. j. 3 Ads 133/2012 - 19). Ostatně, jak vyplývá ze správního spisu, sám stěžovatel uplatnil u Ministerstva vnitra nárok na náhradu škody způsobenou nesprávným úředním postupem služebního funkcionáře v souvislosti se zdaněním přiznaného výsluhového příspěvku. Nejvyšší správní soud setrvává na názoru, že řízení ve věcech služebního poměru je správním řízením, ve kterém služební funkcionář vystupuje jako správní orgán. Komplexní posouzení otázky náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem však není v pravomoci správních soudů, Nejvyšší správní soud nevyjímaje.

[34] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že městský soud zhodnotil věc správně. Z výše popsaných důvodů podanou kasační stížnost proti rozsudku městského soudu v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

IV. Náklady řízení

[35] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle ustanovení § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovanému, který měl úspěch ve věci, podle obsahu spisu žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. července 2014

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu