



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudce JUDr. Ivo Pospíšila a soudkyně Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **J. P.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 9. 2016, č. j. MV-95832-7KM-2016, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 2. 2020, č. j. 8 Ad 25/2016 - 31,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 2. 2020, č. j. 8 Ad 25/2016 - 31, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Rozhodnutím ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra (dále jen „správní orgán“) ve věcech služebního poměru č. j. OSZ-52282-2/VO-Že-2008, ze dne 6. 3. 2008, byl podle § 160 zákona č. 361/2003 Sb. o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“) žalobkyni přiznán ke dni 1. 1. 2008 výsluhový příspěvek ve výši 14.520 Kč, a to v souvislosti se skončením jejího služebního poměru ke dni 31. 12. 2007. Rozhodnutím správního orgánu č. j. OSZ-52282-10/D-Ši-2012, ze dne 5. 11. 2012 jí byla přiznána od 19. 11. 2012 výplata výsluhového příspěvku ve výši 3.925 Kč měsíčně v souvislosti s přiznáním starobního důchodu ve výši 11.327 Kč měsíčně. Výplata starobního důchodu byla na žádost žalobkyně zastavena rozhodnutím ze dne 7. 3. 2013. Správní orgán prvního stupně žalobkyni nadále poskytoval výsluhový příspěvek ve výši 3.925 Kč, tj. příspěvek ve výši odpovídající rozdílu mezi starobním důchodem a plným výsluhovým příspěvkem, nikoliv výsluhový příspěvek

v plné výši. Žalobkyně podala žádost o obnovení výplaty výsluhového příspěvku, kterou správní orgán prvního stupně zamítl. Odvolání, které proti tomuto rozhodnutí žalobkyně podala, ministr vnitra rozhodnutím ze dne 29. 9. 2016, č. j. MV-95832-7KM-2016, zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[2] Proti rozhodnutí odvolacího orgánu se žalobkyně bránila žalobou, podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) dne 31. 10. 2016. Ten rozhodnutí odvolacího orgánu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[3] Městský soud odkázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2010, č. j. 3 Ads 87/2010 – 43. Dle uvedeného rozsudku „z textu ustanovení § 160 vyplývá, že zákonodárce počítal pouze s variantou, kdy nárok na důchod vzniká teprve po vzniku nároku na výsluhový příspěvek. Na případy, kdy nároky na předmětná plnění vzniknou v opačném pořadí, tak sice není v zákoně výslovně pamatováno, přesto je Nejvyšší správní soud toho názoru, že tento nedostatek zákonného znění lze překlenout výkladem, a to zejména podle smyslu a účelu daného ustanovení.“ Ztotožnil se s názorem, že případ žalobkyně patří mezi ty, které nejsou v zákoně výslovně upraveny, a proto lze tento nedostatek překlenout výkladem. Zároveň poukázal na účel § 160 zákona o služebním poměru, kterým je ohodnotit vysloužilé příslušníky. Z uvedeného ustanovení však neplyne, že právo na výsluhu zaniká jednou pro vždy vznikem nároku na důchod. Pokud zanikne souběh nároků, není zde již souběh a není proto důvod krátit výplatu výsluhového příspěvku.

[4] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2017, č. j. 4 As 238/2016 - 42, znamená vznik nároku na výsluhový příspěvek naplnění podmínek, za nichž je možné úspěšně o něj požádat. Vzniká tak již skončením služebního poměru příslušníkem po patnácti letech služby. Oproti tomu nárok na vlastní výplatu výsluhového příspěvku vzniká až v návaznosti na podání žádosti o jeho výplatu právní mocí rozhodnutí služebního orgánu. Tento nárok lze uplatnit i zpětně od určitého data, avšak je třeba, aby k uvedenému datu byly splněny hmotněprávní podmínky výplaty.

[5] Městský soud dále uvedl, že rozhodnutí vydaná podle § 160 zákona o služebním poměru nejsou rozhodnutími konstitutivními, kterými vzniká samotný nárok, ale rozhodnutími deklaratorními, kterými se pouze deklaruje, do jaké výše bude výsluha vyplácena. Správní orgán měl při změně reagovat a rozhodnout o opětovném přiznání výsluhového příspěvku v plné výši, jelikož nárok na tento příspěvek žalobkyni již jednou vznikl. Pokud je vznik nároku na starobní důchod důvodem pro změnu výše vyplacené výsluhy, musí být i zánik nároku na starobní důchod důvodem pro změnu výše vyplacené výsluhy, jinak by ustanovení o výsluze postrádala smysl.

[6] Městský soud proto dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného je nezákonné z důvodu nesprávného právního posouzení věci.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatel odkazuje na odůvodnění zrušeného rozhodnutí a na stanoviska založená ve správním spise, na kterých setrvává. Městský soud v napadeném rozsudku odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 87/2010 - 43, ve kterém soud

posuzoval odlišný skutkový stav. Ve věci souzené v uvedeném rozsudku došlo k souběhu výsluhového příspěvku a důchodových dávek, naproti tomu ve věci žalobkyně je posuzována situace, která nastala až poté, co bylo o souběhu rozhodnuto.

[9] Vzhledem k tomu, že jde o veřejnoprávní předpis, není možné použít rozšiřující výklad § 160 zákona o služebním poměru. Kdyby zákonodárce chtěl, aby při zastavení výplaty starobního důchodu byl znovu proveden výpočet výsluhového příspěvku, výslovně by tuto situaci upravil. Podle právní úpravy důchodového pojištění je zcela na vůli oprávněného, zda si o důchod požádá nebo zda mu bude vyplácen. Pokud se rozhodne, že mu vyplácen nebude, musí počítat s tím, že se jeho příjem sníží o výši nevyplaceného důchodu.

[10] Ze zákona nevyplývá, že by příslušník musel o výsluhový příspěvek žádat, aby mu vznikl nárok na jeho výplatu. Přesto, že podepisuje formulář, který je historicky pojmenován žádost, fakticky se jedná o první úkon v řízení o přiznání výsluhového příspěvku. Nárok na příspěvek i jeho výplatu proto vzniká přímo ze zákona.

[11] Stěžovatel spatřuje nezákonnost rozsudku v nesprávném právním posouzení skutkového stavu, resp. nesprávném výkladu § 160 zákona o služebním poměru, neboť se nejedná o mezeru v právní úpravě, kterou by bylo třeba vyplnit výkladem. Je třeba odlišit zastavení výplaty starobního důchodu se zánikem nároku na přiznaný starobní důchod.

[12] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti naopak považuje odkaz městského soudu na rozsudek č. j. 3 Ads 87/2010 – 43 za případný, jelikož i v souzené věci jde o překlenutí mezery zákona výkladem. Dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2016, č. j. 6 As 75/2015 - 17, ze kterého vyplývá, že použití *analogie iuris* je v určitých situacích přípustné, přesto, že jde o veřejnoprávní předpis. Po výše uvedeném navrhuje kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za žalovaného jedná osoba splňující podmínky právnického vzdělání vyžadované § 105 odst. 2 s. ř. s.

[14] Nejvyšší správní soud dále přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] Podle § 160 zákona o služebním poměru, ve znění účinném do 31. 12. 2012, (důraz přidán) „[p]ři souběhu nároku na výplatu výsluhového příspěvku s nárokem na výplatu starobního důchodu nebo invalidního důchodu se výsluhový příspěvek vyplácí pouze tehdy, jestliže je vyšší než některý z uvedených důchodů, a to ve výši rozdílu mezi výsluhovým příspěvkem a důchodem. Rozdíl mezi výsluhovým příspěvkem a důchodem se zjišťuje ke dni přiznání starobního důchodu nebo invalidního důchodu anebo ke dni úpravy invalidního důchodu při změně stupně invalidity. Jde-li o souběh **nároku** na výplatu výsluhového příspěvku s **nárokem** na výplatu starobního důchodu, **považuje se** ode dne přiznání starobního důchodu **za výsluhový příspěvek** toliko rozdíl mezi náležejícím starobním důchodem a výsluhovým

příspěvkem k tomuto dni a nadále se samostatně zvyšuje podle § 159 bez přihlédnutí k výši důchodu.“

[17] Sporná je v posuzovaném případě otázka, zda poživateli starobního důchodu a souběžně s tím výsluhového příspěvku dle § 160 zákona o služebním poměru, v případě zastavení výplaty starobního důchodu, náleží výsluhový příspěvek „v plné výši“.

[18] Z jazykového výkladu § 160 zákona o služebním poměru vyplývá, že *nárok* na výsluhový příspěvek je po souběhu s *nárokem* na důchod vyplácen jen ve výši kladného rozdílu. Žalobkyni nárok na důchod již vznikl, a proto má nárok na výsluhový příspěvek ve výši rozdílu bez ohledu na to, že požádala o zastavení důchodu a určitou dobu jej nepožívala. Zákon totiž jasně stanoví, že od souběhu obou výše uvedených nároků se za výsluhový příspěvek („v plné výši“) považuje kladný rozdíl mezi náležejícím starobním důchodem a výsluhovým příspěvkem. Tento jazykový výklad odpovídá i smyslu a účelu uvedeného ustanovení.

[19] Pro nalezení odpovědi na předestřenou otázku je také nutné se zabývat charakterem výsluhového příspěvku. Povahou výsluhového příspěvku se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 4. 2010, č. j. 3 Ads 121/2009 – 116. Nejvyšší správní soud uvedl, že se jedná „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.). [...] nelze souhlasit se stěžovatelem v tom, že se jedná o důchodovou dávku, na jejíž přiznání by se vztahovaly obecné předpisy o důchodovém pojištění (zejména zákon č. 155/1995 Sb. a zákon č. 582/1991 Sb.). Služební zákon odkazuje na předpisy důchodového pojištění pouze podpůrně v otázce valorizace a souběhu výsluhového příspěvku s důchodem (§ 159 a § 160 tohoto zákona), z čehož však nelze dovodit ničeho o právním charakteru a účelu této dávky.“

[20] Taktéž v rozsudku ze dne 24. 3. 2010, č. j. 6 Ads 157/2009 - 90, č. 2071/2010 Sb., Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „starobní důchod a výsluhový příspěvek jsou zcela odlišnými dávkami, které plní odlišné funkce. Zatímco výsluhový příspěvek slouží k zachování životní úrovně příslušníků ozbrojených složek při jejich dalším zaměstnání v civilním životě, starobní důchod má nahradit ztrátu nebo omezení pracovního příjmu, které nastaly v důsledku věku jako sociální události a je tedy realizací práva na přiměřené hmotné zabezpečení podle čl. 30 Listiny [...]. Od toho se pak odvíjí rovněž způsob, jakým zákonodárce koncipuje výpočet těchto dávek, neboli tzv. dávkové formule. Ty musí reflektovat všechna specifika jednotlivých plnění a v žádném případě tedy nelze automaticky uplatňovat pravidla, která platí pro stanovení výše dávek v jednom systému i na systém druhý.“

[21] Z citované judikatury vyplývá, že výsluhový příspěvek není dávkou určenou k finančnímu pokrytí některé ze sociálních situací, k němuž slouží dávky důchodového pojištění. Jakmile však příslušník začne pobírat důchod, náleží mu tento příspěvek, je-li vyšší, pouze ve výši rozdílu mezi ním a důchodem, jak je uvedeno v § 160 zákona o služebním poměru. Účelem výsluhového příspěvku není ani nahrazovat dávky důchodového pojištění, ale jedná se pouze o odměnu pro příslušníka bezpečnostních sborů při jeho dalším zaměstnání. Jakmile tedy příslušník začne pobírat důchod, je jeho finanční situace zpravidla z části „pokrývána“ dávkou důchodového pojištění, která je k tomu účelu

určena a výsluhový příspěvek mu náleží pouze ve výši rozdílu příspěvku a dávky důchodového pojištění (je-li kladný).

[22] Žalobkyně namítala, že musela znovu požádat o výplatu starobního důchodu, jelikož výsluhový příspěvek ve výši 3.952 Kč ji dostal na pokraj hmotné nouze. Tento příspěvek však nemá nahrazovat dávky ze systému sociálního zabezpečení a ani důchod. Je třeba souhlasit se stěžovatelem, že bylo zcela na rozhodnutí žalobkyně, zda požádá o výplatu starobního důchodu. Jakmile o něj požádala, bylo zřejmé, že se jí výše výsluhového příspěvku sníží. Stejně tak bylo na její vůli, že požádá o zastavení výplaty důchodu a měla počítat s tím, že výsluhový příspěvek se jí nezvýší.

[23] Pokud by bylo možné dostávat výsluhový příspěvek v plné výši v případě zastavení výplaty starobního důchodu, tato dávka by plnila účel starobního důchodu. Zároveň by tak došlo k situaci, ve které by tyto dávky, které by v podstatě nahrazovaly starobní důchod, nebyly hrazeny z rozpočtu ze systému sociálního zabezpečení, který je k tomu určený, ale přímo z rozpočtu ministerstva vnitra.

[24] Výsluhový příspěvek je sice sociální dávkou (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2014, č. j. 6 As 102/2014 - 39), která je společně s odchodným součástí systému dávek souvisejících s ukončením služebního poměru (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 2. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 9/95, N 16/5 SbNU 107, č. 107/1996 Sb.), nicméně nespadá do rozsahu článku 30 Listiny základních práv a svobod (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, č. j. 6 As 55/2006 - 96, č. 1351/2007 Sb. NSS).

[25] Pravidla pro přiznávání a výpočet výsluhového příspěvku jsou proto zcela v dispozici zákonodárce. Pokud by zákonodárce chtěl, aby při zastavení výplaty starobního důchodu byl znovu proveden výpočet rozdílu, aby byl výsluhový příspěvek vyplácen v plné výši, v zákoně by to výslovně stanovil. Jestliže zákonodárce neupravil možnost opětovného vyplácení příspěvku v plné výši v případě zastavení výplaty důchodu, jedná se o jeho svobodné a legitimní rozhodnutí a také správní soudy musejí platnou právní úpravu respektovat a nemohou poskytovat širší uplatnění tohoto institutu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2018, č. j. 6 Ads 32/2018 - 29).

[26] Je pravdou, že např. v rozsudku sp. zn. 3 Ads 87/2010 - 43, na který městský soud odkazuje, se uvádí: „...na případy jako v projednávané věci sice není zákoně výslovně pamatováno, přesto je Nejvyšší správní soud toho názoru, že tento nedostatek zákonného znění lze překlenout výkladem, a to zejména podle smyslu a účelu daného ustanovení.“ V tam posuzovaném případě však šlo o otázku, zda je při určování výše rozdílu mezi výsluhovým příspěvkem a důchodovou dávkou podstatné, který z obou nároků vznikl dříve. Odkaz městského soudu na uvedený rozsudek tak není přiléhavý, neboť v projednávané věci jde o odlišnou právní otázku, na níž rozsudek třetího senátu nedal odpověď.

[27] Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku městského soudu v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. jako důvodnou a rozhodnutí městského soudu zrušil. Městský soud v Praze, vázán vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu, posoudí žalobu v souladu se závěry tohoto rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první, část věty před středníkem s. ř. s.). Městský soud v následujícím řízení v souladu se shora uvedenými závěry znovu o věci rozhodne.

[29] Městský soud posléze rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 8. října 2020

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu