



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců Mgr. Tomáše Kocourka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Ing. D. K.**, zastoupeného JUDr. Janem Burešem, Ph.D., advokátem se sídlem Václavské náměstí 64, Praha 1, proti žalovanému: **generální ředitel Generálního ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 7, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2019, č. j. 9 Ad 27/2017 – 45,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2019, č. j. 9 Ad 27/2017 – 45, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 10. 2017, č. j. 44184-4/2017-900000-302, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí ředitele odboru 40 – Řízení lidských zdrojů Generálního ředitelství cel ze dne 31. 5. 2017, č. j. 34890/2017-900000-405 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“). Prvostupňovým rozhodnutím bylo žalobci, jakožto bývalému příslušníkovi Celní správy České republiky, přiznáno odchodné podle § 155 a § 156 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „*zákon o služebním poměru*“) ve výši 439 212 Kč.

[2] Žalovaný vyšel z toho, že žalobce byl dnem 30. 4. 2007 odvolán ze služebního místa zástupce ředitele sekce a ředitele odboru 21 – Celního na Generálním ředitelství cel a od 1. 5. 2007 byl zařazen do činné zálohy z důvodu vyslání ke Světové celní organizaci (World Customs Organization, dále jen „*WCO*“) do Bruselu. V činné záloze byl žalobce

zařazen nepřetržitě do 30. 4. 2017, kdy služební poměr na jeho žádost skončil. U WCO pracoval nejprve na místě technického experta pro oblast tarifu a od 1. 5. 2012 do 30. 4. 2017 na pozici technického experta seniora. V rámci služebnímu poměru u Celní správy České republiky byl po dobu činné zálohy zařazen rozhodnutím služebnímu funkcionáře na služební místo vedoucího oddělení 213 TARIC a zástupce ředitele odboru 21 Generálního ředitelství cel, které po obsahové stránce odpovídalo dle katalogu prací nejnáročnějšímu úkolu, který vykonával u WCO. V této souvislosti byl zařazen v 10. platové třídě a průběžně mu byla rozhodnutím služebnímu funkcionáře upravována výše přiznaného základního tarifu, byl mu přiznán osobní příplatek a příplatek za vedení. Jednalo se ovšem pouze o fiktivní služební příjem, neboť mu nebyl vyplácen, jelikož pobíral odměnu za výkon práce u WCO od této organizace, která dosahovala vyšší výše.

[3] Žalobci vznikl v důsledku skončení služebnímu poměru nárok na odchodné v maximálním možném rozsahu ve výši šestinásobku měsíčního služebnímu příjmu. Vzhledem k tomu, že žalobce v době rozhodné pro výpočet výsluhových nároků (poslední 3 kalendářní roky před skončením služebnímu poměru) nevykonával službu, bylo třeba vycházet na základě analogické aplikace § 166 odst. 4 zákona o služebním poměru z fiktivního služebnímu příjmu. Ten byl stanoven jako služební příjem, jehož by pravděpodobně žalobce dosáhl výkonem služby na služebním místě, na kterém byl zařazen po dobu činné zálohy. Fiktivní měsíční služební příjem byl vypočten ze základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku, které byly žalobci stanoveny rozhodnutím služebnímu funkcionáře, a dále ze zvláštního rizikového příplatku, jenž by žalobci náležel, a průměrné odměny vyplacené v rozhodném období příslušníkům vykonávajícím službu na stejném služebním místě, na němž byl zařazen žalobce. Odměnu, kterou žalobce pobíral za výkon práce od WCO, nelze považovat za součást služebnímu příjmu, neboť byla poskytována třetí osobou za výkon činnosti, na kterou nelze pohlížet jako na výkon služby ve smyslu § 1 odst. 4 zákona o služebním poměru. Není možné vycházet ani z fiktivního služebnímu příjmu, kterého by žalobce mohl dosáhnout na služebním místě, na němž byl zařazen bezprostředně před zařazením do činné zálohy. Žalobce byl rozhodnutím služebnímu funkcionáře zařazen po dobu činné zálohy na služební místo, které náročností vykonávaných úkolů odpovídalo nejsložitějším úkolům, jež vykonával u WCO.

[4] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“), jenž svým rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalobní body, jimiž žalobce zpochybnil vyloučení odměny vyplacené mu WCO z měsíčního služebnímu příjmu pro účely výpočtu výsluhových nároků a stanovení fiktivního měsíčního služebnímu příjmu podle služebnímu místa, na něž byl zařazen po dobu činné zálohy, nikoliv podle služebnímu místa, na němž naposledy skutečně vykonával službu, nebylo podle městského soudu možné posoudit bez podkladů popisujících charakter činnosti vykonávané žalobcem pro WCO. Rozhodnutí správních orgánů jsou, pokud jde o popis činnosti vykonávané pro WCO, podle názoru městského soudu velmi kusá a podrobný popis této činnosti neplyne ani z podkladů, které jsou součástí správního spisu. Podle městského soudu tak nelze postavit najisto, jakou činnost správní orgány posuzovaly a porovnávaly s katalogem prací na území České republiky. Ve správním spisu je založen pouze jeden email, v němž je uvedeno formální označení funkcí,

pokračování

které žalobce u WCO zastával, přičemž bylo avizováno, že podrobnější popis činnosti bude zaslán dodatečně. Žádný takový popis ovšem součástí správního spisu není. Podle městského soudu lze vést úvahy o tom, co je služebním příjmem, ze kterého se vychází při výpočtu odchodného, jen tehdy, je-li známo, jakou konkrétní činnost žalobce u WCO v rozhodném období vykonával. Dále je třeba opatřit podklady k posouzení otázky, zda činnost žalobce vykonávanou u WCO lze podřadit pod § 124 odst. 10 zákona o služebním poměru. Teprve pak lze učinit závěr, zda odměna ve smyslu § 124 odst. 10 zákona o služebním poměru je služebním příjmem, popřípadě zda žalobci přísluší s ohledem na konkrétní náplň jeho činnosti u WCO příplatek za službu v zahraničí ve smyslu § 119 zákona o služebním poměru. K posledně uvedenému je třeba ověřit, zda žalobce působil v jím uváděných rizikových oblastech a byl vystaven nebezpečí ohrožení života a zdraví.

[5] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatel shrnuje, že důvodem pro zrušení jeho rozhodnutí městským soudem byla absence posouzení činnosti žalobce u WCO, respektive absence podkladů vypovídajících o této činnosti. Městský soud dospěl k tomuto závěru na základě nesprávného posouzení právní otázky. Stěžovatel poukazuje na to, že jediným relevantním podkladem, ze kterého může a musí vycházet služební funkcionář při rozhodování o stanovení výše výsluhových nároků, je průměrný hrubý služební příjem, který byl příslušníkovi poskytován (vyplácený) v rozhodném období před ukončením služebního poměru, a to na základě konstitutivních pravomocných a vykonatelných rozhodnutí služebního funkcionáře ve věcech služebního poměru, jimiž byly stanoveny jednotlivé složky služebního příjmu. Žalobci, jenž byl zařazen v záloze činné a byl vyslán k výkonu služby v zahraničí (WCO), byl služební příjem určován rozhodnutími na základě § 124 odst. 10 zákona o služebním poměru. Stanovovat služební příjem příslušníkovi, jenž je v záloze činné a byl vyslán do zahraničí, rozhodnutím služebního funkcionáře je třeba nejen za účelem posouzení, zda odměna aktuálně vyplácená třetí osobou není nižší než stanovený služební příjem (v tom případě by musel být poskytován doplatek služebního příjmu), ale také pro stanovení základu (služebního příjmu) rozhodného pro výpočet výsluhových nároků. Takto se postupuje napříč bezpečnostními sbory, jak dokládá stanovisko Ministerstva vnitra ze dne 17. 2. 2017 založené ve správním spisu.

[7] Personálními (mzdovými) rozhodnutími je tedy příslušníku zařazenému v činné záloze stanovován (fiktivní, referenční) služební příjem. Tento služební příjem je vždy určen jediné příslušnými rozhodnutími služebního funkcionáře, proti nimž lze podat odvolání a rovněž žalobu. V daném případě byl v rozhodném období stanoven žalobci služební příjem rozhodnutími služebního funkcionáře ze dne 1. 1. 2013, 9. 9. 2014, 28. 12. 2015 a 21. 10. 2016. Rozhodnutí jsou pravomocná (žalobce je převzal a nepodal proti nim odvolání), nadaná presumpcí správnosti a představují nenapadnutelné rozhodnutí o předběžné otázce. Žalobci nic nebránilo, aby v návaznosti na vydání těchto rozhodnutí poukázal na to, že stanovení jednotlivých složek služebního příjmu neodpovídá úkolům, které u WCO vykonává. Žalobce nicméně tato rozhodnutí nikdy nenapadl. Městský soud v rozporu s tím, že o výši služebního příjmu po dobu zařazení žalobce do činné zálohy

bylo rozhodnuto samostatně soudně přezkoumatelnými rozhodnutími, požaduje po stěžovateli, aby v řízení o odchodném znovu posoudil otázky, o nichž již bylo rozhodnuto. Stěžovatel považuje za nepřipustné, aby ho městský soud nutil v řízení o výsluhových náležitostech prověřovat, zda žalobcovo zařazení do příslušné tarifní třídy učiněné podkladovými rozhodnutími odpovídalo povaze jeho činnosti u WCO. Městský soud nebyl dle stěžovatele oprávněn bezdůvodně pominout podkladová rozhodnutí a uložit mu, aby v řízení o výsluhových náležitostech samostatně „*osvědčil celou ‚nalézací‘ rovinu stanovení služebního příjmu*“ za dobu rozhodnou před skončením služebního poměru. Neodstranitelná podkladová rozhodnutí služebního funkcionáře navíc tvoří překážku *rei iudicatae* a brání ve vydání nových podkladových rozhodnutí, jimiž by mohl být žalobci v návaznosti na přezkum jeho činnosti u WCO stanoven jiný služební příjem dle věty první § 124 odst. 10 zákona o služebním poměru.

[8] Stěžovatel nemá ani za potřebné, aby byly opatřovány další podklady ke skutečnosti, že žalobce pobíral po dobu zařazení v činné záloze odměnu podle mezinárodní smlouvy. To dostatečně vyplývá již z dosavadního obsahu správního spisu a mezi účastníky soudního řízení to není sporné. Součástí správního spisu je informace od ředitele odboru 40 – Lidských zdrojů Generálního ředitelství cel, z níž plyne, že žalobce pobíral odměnu poskytovanou dle mezinárodní smlouvy a nikoliv služební příjem či jeho doplatek.

[9] Závěrem stěžovatel namítá, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný, neboť se nevypořádal ani s jedním žalobním bodem. Stěžovatel tak má podle městského soudu pokračovat ve správním řízení a doplnit podklady rozhodnutí, aniž by ovšem věděl, zda jeho právní názor týkající se způsobu stanovení měsíčního služebního příjmu pro účely výsluhových náležitostí je správný. Stěžovatel vytýká městskému soudu, že v zásadě neposkytl právní výklad relevantních ustanovení zákona o služebním poměru, ale spíše ve skutkové rovině popsal dojem, jaké skutečnosti či podklady by měly být ještě doplněny, aniž by ovšem přesvědčivě po právní stránce vyložil, proč je toto doplnění zapotřebí. Městský soud tak další průběh správního řízení „*zahalil mlhou*“.

[10] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v dané věci nešlo o spor, zda rozhodnutí, jimiž mu byl stanoven „*fiktivní*“ služební příjem po dobu jeho práce pro WCO, mají být pro účely rozhodování o výsluhových náležitostech znovu přezkoumávána, nebo ne. V dané věci šlo o principiální otázku, z jakého příjmu mají být výsluhové náležitosti vypočteny, neboť zákon o služebním poměru nedává na tuto otázku jednoznačnou odpověď. Žalobce je přesvědčen, že podkladová rozhodnutí, jimiž byl stanoven jeho služební příjem, neměla být vůbec použita pro výpočet výsluhových náležitostí. Smyslem „*fiktivního, referenčního*“ příjmu je ochránit příslušníky v činné záloze vyslané do zahraničí, kterým hrozí, že by jim z důvodu jejich vyslání poklesly příjmy. Přisuzování jiného významu tomuto příjmu je zcela vykonstruované a jde nad rámec zásady enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí.

[11] Žalobce je přesvědčen, že odměna, kterou pobíral od WCO, je svojí povahou nejbližší příplatku za službu v zahraničí podle § 119 zákona o služebním poměru, neboť má představovat adekvátní finanční „*ocenění*“ všech aspektů činících výkon služby mimo

pokračování

území České republiky náročnější, a to kromě možné vyšší rizikovosti i právě kvůli odloučení od rodiny, přátel, domova, zvýšeným nákladům, vyšší míře zodpovědnosti a náročnosti práce. Právě pro posouzení toho, z jakého ustanovení zákona o služebním poměru je třeba vycházet, respektive k užití jakého ustanovení tohoto zákona má být analogicky přistoupeno, bylo podstatné zjistit, jaké všechny činnosti žalobce u WCO vykonával, na což správní orgány zcela rezignovaly. Posouzení činností vykonávaných žalobcem pro WCO není v daném případě podstatné pro revizi rozhodnutí, jimiž byl stanoven fiktivní služební příjem po dobu působení u WCO, jak se snaží dovodit stěžovatel, nýbrž pro principiální rozhodnutí, jakého institutu zákona o služebním poměru má být analogicky použito.

[12] Městský soud podle žalobce správně poukázal na to, že stěžovatel měl náležitě zdůvodnit použití analogie. Žalobce od počátku zastává stanovisko, že mělo být analogicky použito ustanovení o služebním příjmu při službě v zahraničí, a pokud nikoliv, měl být analogicky aplikován § 166 odst. 4 zákona o služebním poměru v plném rozsahu. Stěžovatelem zmiňovaná podkladová rozhodnutí, jimiž byl stanoven fiktivní, referenční služební příjem, neměla vůbec sloužit jako podklad pro rozhodnutí o odchodném. Jako podklad pro rozhodnutí měly být použity buď rozhodnutí o výši odměny od WCO, nebo služební příjem odpovídající funkci a činností, které žalobce vykonával před vysláním k WCO. Žalobce proto navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

[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 stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud předesílá, že správností závěru, k němuž dospěl městský soud v nyní projednávané věci, se zabýval již v rozsudku ze dne 17. 7. 2020, č. j. 4 As 106/2020 – 35. V tehdy projednávané věci se jednalo o výpočet jiného výsluhového nároku žalobce, a to výsluhového příspěvku. Byť jde o rozdílné výsluhové nároky, jsou založeny na totožných právních otázkách, které jsou předmětem sporu v dané věci. Závěry, k nimž dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 4 As 106/2020 – 35, lze beze zbytku aplikovat i na nyní projednávanou věc. Nejvyšší správní soud neshledal důvod, pro který by se měl odchýlit od právního názoru vyjádřeného ve shora uvedeném rozsudku.

[16] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel napadá rozsudek městského soudu mimo jiné pro vadu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku je přitom vadou tak závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, tedy i tehdy, pokud by ji stěžovatel sám nenamítal.

[17] Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 – 19). Podstatné je, aby se soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v určitých případech zahrnout i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 As 85/2013 – 33).

[18] Stěžovatel dovozuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů z toho, že městský soud nesprávně pominul existenci rozhodnutí stěžovatele ze dne 1. 1. 2013, č. j. 9816/2013-900000-401-19479, ze dne 9. 9. 2014, č. j. 46113/2014-900000-401/19479, ze dne 28. 12. 2015, č. j. 67310/2015-900000-401-19479, a ze dne 21. 10. 2016, č. j. 53639/2016-900000-405.9-19479 (dále též „*podkladová rozhodnutí*“), kterými byl určen základní tarif (služební příjem) žalobce pro rozhodnou část doby, po kterou byl žalobce zařazen v činné záloze.

[19] Zdejší soud přisvědčuje stěžovateli, že městský soud v napadeném rozsudku nezohlednil výše citovaná rozhodnutí, z nichž správní orgány při stanovení rozhodného příjmu žalobce vyšly. Podotýká však, že tento postup souvisí s nesprávným posouzením předmětné věci ze strany městského soudu, který vzhledem k zaujatému právnímu názoru nepovažoval výše uvedená rozhodnutí za relevantní, pročez tento postup nemá za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Stěžovateli lze dát za pravdu, že městský soud nezaujal žádný konkrétní závěr k námitce žalobce, že odměnu za výkon činnosti u WCO je třeba považovat za služební příjem pro účely výpočtu výsluhových nároků. Tento postup však opět souvisí s právním posouzením městského soudu, který dospěl k závěru, že ve správním spise nejsou dostatečné podklady k tomu, aby o této otázce mohlo být rozhodnuto.

[20] Ze stejného důvodu pak městský soud nepřistoupil k vyhodnocení důvodnosti druhého žalobního bodu, dle kterého služební orgány postupovaly nesprávně, jestliže na případ žalobce sice analogicky užily § 166 odst. 4 zákona o služebním poměru, avšak zcela pominuly poslední část tohoto ustanovení. Ve vztahu k této námitce městský soud zavázal stěžovatele, aby se opětovně zabýval správností závěrů správního orgánu I. stupně, které tento správní orgán založil na použití analogie části ustanovení § 166 odst. 4, konkrétně jeho první věty, a to především s ohledem na judikatorní závěry rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2011, č. j. 9 As 47/2011 – 105, a ze dne 21. 7. 2005 č. j. 1 As 25/2005 – 70, jakož i nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, avšak jednoznačný názor k žalobcem předestřené žalobní argumentaci nezaujal, neboť měl za to, že nedostatek podkladů pro rozhodnutí správních orgánů mu v tom brání.

[21] Nejvyšší správní soud v této věci uzavírá, že městský soud řádně předestřel důvody, pro které považuje rozhodnutí stěžovatele za nepřezkoumatelné, respektive pro něž má

pokračování

dosavadní skutková zjištění, jež mají oporu ve správním spisu, za nedostatečná a rovněž stěžovateli stanovil pokyny pro další postup. Rozsudek městského soudu tak není stížen vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

[22] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stěžovatele stran nesprávnosti závěru městského soudu, dle kterého je rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelné, respektive vychází z nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Přitom shledal, že názor žalovaného o tom, jak stanovit průměrný hrubý měsíční služební příjem žalobce pro účely výpočtu odchodného, je v rozhodnutích správních orgánů dostatečně vysvětlen a pro rozhodnutí založené na jejich názoru je ve spise rovněž dostatek podkladů. V prvostupňovém rozhodnutí se na str. 2 uvádí, že žalobci se průměrný služební příjem rozhodný pro stanovení odchodného určí analogicky dle § 166 odst. 4 věty první zákona o služebním poměru, přičemž je třeba vyjít ze služebního příjmu, který byl žalobci stanoven dle § 124 odst. 10 zákona o služebním poměru pro účely zjištění, zda mu náleží doplatek (rozdíl služebního příjmu a odměny vyplácené mezinárodní organizací), zvláštními rozhodnutími. Při stanovení tohoto služebního příjmu správní orgán I. stupně zohlednil činnost vykonávanou žalobcem v době jeho zařazení do zálohy činné. Tamtéž se uvádí, že tato samostatná rozhodnutí stanovila žalobci služební příjem a jeho jednotlivé složky: základní tarif (v období leden až říjen 2016 ve výši 41 530 Kč, v období listopad až prosinec 2016 ve výši 43 500 Kč), osobní příplatek (9 060 Kč) a příplatek za vedení (ve výši 7 500 Kč). Správní orgán I. stupně dále zohlednil, že žalobci by vznikl v roce 2016 nárok na zvláštní příplatek ve výši 1 000 Kč měsíčně za srpen až prosinec 2016 dle rozkazu č. 117/2016, a stanovil dle průměrných hodnot odměn poskytovaných příslušníkům na služebním místě obdobným pravděpodobnou odměnu žalobce ve výši 173 000 Kč ročně. Správní orgán I. stupně rovněž vysvětlil, proč žalobce neměl nárok na příplatek pro službu v zahraničí – žalobce nebyl vyslán do zahraničí k službě v jednotce mezinárodních sil nebo mezinárodních bezpečnostních sborů ve smyslu § 119 zákona o služebním poměru. Podkladová rozhodnutí, kterými byly stanoveny jednotlivé složky služebního příjmu žalobce ve výši shora uvedené, jsou součástí správního spisu. Stěžovatel v napadeném rozhodnutí tuto úvahu správního orgánu I. stupně potvrdil a podrobněji rozvinul v reakci na námitky uplatněné žalobcem v odvolání.

[23] Za těchto okolností nelze považovat rozhodnutí správních orgánů za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, nelze ani přisvědčit tomu, že by vycházela z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, respektive jednotlivé dílčí závěry postrádaly oporu ve správním spise. Nelze totiž shledat, že by správní orgány nevysvětlily úvahy, kterými se řídily při hodnocení podkladů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006 – 36), ani to, že by správní orgány vůbec neuvedly podklady, z nichž skutkové závěry dovodily (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, č. j. 4 Azs 55/2003 – 51), popř. nevypořádaly rozpory mezi shromážděnými podklady (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001 – 47).

[24] Proto bylo povinností městského soudu posoudit meritorně žalobní body uplatněné žalobcem. Pokud by shledal důvodnou některou z námitek, že průměrný hrubý služební příjem žalobce měl být stanoven odlišným způsobem, tj. (i) tak, že by měla být

zohledněna odměna vyplácená žalobci WCO, popř. (ii) že měl být stanoven fiktivní průměrný hrubý příjem žalobce analogicky dle § 166 odst. 4 věty první i druhé zákona o služebním poměru, aniž by se vycházelo z rozhodnutí o služebním příjmu žalobce vydaných pro účely zjištění možného doplatku dle § 124 odst. 10 zákona o služebním poměru, pak měl městský soud zrušit rozhodnutí stěžovatele pro jeho nezákonnost. Zároveň by musel vyložit, jakým způsobem by mělo být žalobci stanoveno odchodné tak, aby stěžovatel v dalším řízení mohl zjistit skutkový stav potřebný pro nové rozhodnutí vydané na základě závazného názoru vysloveného soudem.

[25] Pro aplikaci právního názoru, na němž je založeno rozhodnutí stěžovatele, nebylo zapotřebí zjišťovat přesnou náplň činnosti vykonávané žalobcem u WCO, neboť o jednotlivých složkách (fiktivního) služebního příjmu žalobce již bylo rozhodnuto samostatnými rozhodnutími, která z činnosti vykonávané žalobcem pro WCO vycházela (respektive měla vycházet). Tato rozhodnutí stanoví výši nároku žalobce na služební příjem v rozhodném období pak nelze podrobit soudnímu přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí o přiznání odchodného, neboť dle § 75 odst. 2 s. ř. s. lze přezkoumat v rámci žaloby proti rozhodnutí správního orgánu pouze takové podkladové úkony správního orgánu, které nelze samostatně napadnout žalobou u správního soudu. Rozhodnutí o stanovení služebního příjmu přitom představuje úkon, který lze soudně přezkoumat na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, č. j. 1 As 34/2014 – 54). Přesná výše odměny vyplácené žalobci WCO byla pro aplikaci právního názoru stěžovatele rovněž bezvýznamná, neboť správní orgány měly za to, že tuto odměnu nelze při stanovení průměrného měsíčního hrubého služebního příjmu zohlednit.

[26] Předpokladem pro to, aby rozhodnutí mohlo být předmětem meritorního přezkumu ze strany soudů, není to, aby správní orgány zjistily dostatečně skutkový stav pro aplikaci všech v úvahu přicházejících způsobů výkladu rozhodné právní úpravy. Naopak, správní orgány musí na věc dopadající právní předpisy vyložit a zjistit skutkový stav a zajistit potřebné podklady v rozsahu okolností rozhodných dle jimi přijatého výkladu. Pokud je správními orgány přijatý výklad právní úpravy nesprávný, je to důvod zrušení rozhodnutí správních orgánů pro jejich nezákonnost, jak uvedeno výše.

[27] Lze tedy shrnout, že rozhodnutí stěžovatele není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a vychází z dostatečně zjištěného skutkového stavu (ten má přitom oporu ve správním spisu), a městský soud tedy pochybil, pokud jej z tohoto důvodu zrušil. Nejvyšší správní soud se zároveň v této fázi nemohl závazně vyjádřit k meritorní otázce, jakým způsobem má být zjištěn průměrný hrubý služební příjem pro účely stanovení odchodného ve specifickém případě žalobce, neboť tuto otázku dosud věcně neposoudil městský soud. Pokud by tuto otázku nyní vyřešil Nejvyšší správní soud, odňal by účastníkům možnost proti posouzení této otázky brojit opravným prostředkem.

[28] Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), tedy posoudí zákonnost rozhodnutí stěžovatele v rozsahu uplatněných žalobních bodů.

pokračování

[29] Městský soud v novém rozhodnutí rovněž rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 30. června 2021

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu