



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobce: **T. S.**

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
sídlem Nad Štolou 936/3, 170 34 Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra č. j. MV-142525-6/SO-2018 z 1. 2. 2019

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce jako bývalý příslušník Hasičského a záchranného sboru pobíral od 22. 2. 2001 výsluhový příspěvek. Dne 29. 5. 2017 požádal u České správy sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“) o invalidní důchod, který mu byl následně s účinností ke dni podání žádosti přiznán. ČSSZ rozhodnutím ze 14. 6. 2018 zastavila s účinností od 20. 6. 2018 výplatu

invalidního důchodu žalobci, neboť seznala, že nebyla příslušná k rozhodnutí o jeho přiznání, a věc předala příslušnému Orgánu sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra.

2. Žalovaný rozhodnutím č. j. OSZ-1509-25/D-Pc-2018 z 6. 8. 2018 opětovně přiznal žalobci invalidní důchod a rozhodnutím č. j. OSZ-1509-26/D-Pc-2018 z téhož dne deklaroval, že výplata výsluhového příspěvku žalobci od 29. 5. 2017 nenáleží, neboť podle § 160 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, (dále jen „**zákon o služebním poměru**“), při souběhu nároku na výplatu výsluhového příspěvku s nárokem na výplatu invalidního důchodu se výsluhový příspěvek vyplácí pouze tehdy, jestliže je vyšší než uvedený důchod, což nebyl žalobcův případ. Toto rozhodnutí nabylo právní moci 18. 10. 2018.
3. Rozhodnutím č. j. OSZ-1509-32/D-Pc-2018 z 6. 11. 2018 žalovaný stanovil žalobci povinnost vydat bezdůvodné obohacení získané na výsluhovém příspěvku za dobu od 29. 5. 2017 do 31. 8. 2018 ve výši 68 208 Kč. Žalovaný uvedl, že nezákonný souběh výplat výsluhového příspěvku a invalidního důchodu vznikl tak, že žalobce podal žádost o invalidní důchod u nepříslušného orgánu, jenž o ní ovšem rozhodl, a že žalobce v rozporu se zákonem neoznámil vznik invalidity žalovanému. V předmětném období bylo žalobci vyplaceno na výsluhovém příspěvku bez právního důvodu 85 681 Kč a na invalidním důchodu mu náleželo 102 134 Kč; v období od 29. 5. 2017 do 19. 6. 2018 vyplatila ČSSZ žalobci 84 661 Kč. Po zúčtování náležejících a vyplacených částek invalidního důchodu činil doplatek 17 473 Kč; tato částka byla použita k částečné úhradě výsluhového příspěvku vyplaceného bez právního důvodu, takže žalobcův nedoplatek činil 68 208 Kč.
4. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž uplatnil námitky shodné s žalobními body. Ministr vnitra neshledal žádnou z nich důvodnou, a proto odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Zrušení tohoto rozhodnutí se žalobce domáhá nyní projednávanou žalobou.

II. Argumentace účastníků řízení

5. Žalobce v žalobě namítl, že zákon o služebním poměru umožňuje rozhodnout o upuštění či snížení povinnosti vydat bezdůvodné obohacení. Tento předpoklad odůvodnil předně tím, že žádné ustanovení zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (dále jen „**zákon o sociálním zabezpečení**“), nezakazuje žalovanému aplikovat na řízení o odstranění tvrdosti zákona ustanovení § 180 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „**správní řád**“). Žalobce také odkázal na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/95 z 28. 2. 1996, podle nějž „*ministři mají možnost zmírnit tvrdost zákona svým individuálním rozhodnutím*“, z nějž dovodil, že s odstraněním tvrdosti zákona se počítá i v případech výslovně v zákoně neupravených. Nakonec žalobce uvedl, že žalovaný mohl postupovat podle § 34 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále jen „**zákon o majetku ČR**“), jenž jej opravňuje k prominutí dluhu zcela nebo zčásti dlužníku – fyzické osobě, odůvodňují-li to jeho tíživé sociální poměry a o prominutí požádal. Žalobce ve svém odvolání prokázal, že nemá majetek, z něhož lze dosáhnout uspokojení pohledávky státu. Žalovaný se však žalobcovou žádostí o prominutí dluhu meritorně nezabýval.
6. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl její zamítnutí pro nedůvodnost. Uvedl, že zákon o služebním poměru institut odstraňování tvrdosti vůbec neobsahuje, a v projednávané věci se vlastně ani o tvrdost zákona nejedná, jelikož k nastalé situaci došlo vážným pochybením

ČSSZ, které by mohlo založit žalobcův nárok na náhradu škody podle 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). Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/95, jež se žalobce dovolává, se zabýval zcela odlišným skutkovým stavem, a proto není pro projednávání případu relevantní. Žalovaný odmítl také žalobcův odkaz na zákon o majetku ČR s tím, že tento zákon předpokládá zcela odlišný vztah mezi subjekty (běžný vztah dlužníka a věřitele, upravený normami soukromého práva), než jaký existoval při vydání napadeného rozhodnutí.

III. Posouzení věci

7. Soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně vycházejí ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí, přezkoumal je na základě podané žaloby v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“)], včetně řízení předcházejícího jeho vydání, a nezjistil při tom žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti.
8. Při jednání konaném 16. 12. 2021 soud zjistil, že žalobce, jenž se osobně nedostavil, měl k přípravě na jednání pouze devět namísto zákonem vyžadovaných 10 dnů (srov. § 49 odst. 1 s. ř. s.), a z tohoto důvodu soud jednání odročil.
9. K jednání konanému 27. 1. 2022 se dostavil J. K., jenž předložil nedatovanou plnou moc udělenou žalobcem pro všechny úkony související s odejmutím jeho nároku na výsluhový příspěvek. Stejnou plnou moc předložil soudu již v prosinci 2021, načež jej soud přípisem ze 17. 12. 2021 vyzval k předložení datované plné moci s vysvětlením, že absence data představuje zásadní nedostatek plné moci, jenž způsobuje její neplatnost, a to zejména vzhledem k tomu, že žalobce byl v dřívější fázi soudního řízení zastoupen jinou osobou také na základě plné moci. Nebylo tak zřejmé, jestli nebyla plná moc J. K. udělena již dříve a jestli následným udělením plné moci pro soudní řízení jiné osobě nezanikla. J. K. však jinou plnou moc soudu nepředložil, proto s ním soud jako s žalobcovým zástupcem nejednal.
10. Jelikož žalobce se z jednání neomluvil a jeho účast nebylo pro projednání věci potřebná, rozhodl soud v jeho nepřítomnosti. Žalovaný při jednání odkázal na svá procesní podání.
11. Napadeným rozhodnutím stanovil žalovaný žalobci povinnost vydat bezdůvodné obohacení ve výši 68 208 Kč, které nabyl v období od 29. 5. 2017 do 31. 8. 2018 tím, že v rozporu se zákonem pobíral současně výsluhový příspěvek a invalidní důchod pro invaliditu I. stupně.
12. Úprava bezdůvodného obohacení je obsažena v § 213 zákona o služebním poměru, podle nějž „[z]a bezdůvodné obohacení se považuje prospěch získaný plněním bez právního důvodu, z neplatného právního úkonu nebo z rozhodnutí služebního funkcionáře, které bylo zrušeno“ (odstavec 1). „Bezpečnostní sbor nebo příslušník, který získá bezdůvodné obohacení, je povinen je vydat“ (odstavec 2).
13. Žalobce v žalobě nezpochybnil, že po uvedenou dobu pobíral výsluhový příspěvek v rozporu s § 160 zákona o služebním poměru, že v rozporu s § 163 téhož zákona neoznámil žalovanému vznik invalidity a že se v důsledku toho bezdůvodně obohatil o uvedenou částku. Žalobce však namítl, že mu bylo přičteno k tíži pochybení jiného

správního orgánu (ČSSZ), a že je napadené rozhodnutí s ohledem na jeho osobní a majetkové poměry pro žalobce nepřiměřeně tvrdé, a tuto tvrdost zákona měl žalovaný ve správním řízení zohlednit, resp. odstranit. Žalovaný mu oponuje tím, že zákon o služebním poměru odstranění tvrdosti vůbec neumožňuje.

14. Soud v první řadě konstatuje, že na posouzení věci nemá žádný vliv skutečnost, že na vzniku popsaného nezákonného stavu – souběžného vyplácení výsluhového příspěvku a invalidního důchodu – se částečně podílela ČSSZ, která přiznala žalobci invalidní důchod, ačkoli věcně příslušný k takovému rozhodnutí byl Orgán sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra. Povinnost vydat bezdůvodné obohacení podle zákona o služebním poměru totiž není podmíněna zaviněním toho, kdo se bezdůvodně obohatil, ani porušením žádné právní povinnosti. Stejně je tomu ostatně podle obecné úpravy bezdůvodného obohacení, obsažené v § 2991 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Pro úplnost nicméně soud dodává, že k popsané situaci došlo také v důsledku žalobcova pochybení, neboť vznik invalidity žalovanému neoznámil, ačkoli k tomu byl ze zákona povinen.
15. Pokud jde o odstranění tvrdosti zákona, žalobci nelze přisvědčit v tom, že by všichni ministři měli takovou pravomoc v každém individuálním případě „bez dalšího“. Jednou ze zásad právního státu je, že veřejnou moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (článek 2 odst. 3 Ústavy České republiky). Z ní vyplývá, že také odstranit tvrdost zákona může správní orgán jen v těch případech, kdy je k tomu zákonem zmocněn, a způsobem zákonem stanoveným; jako příklady lze uvést §§ 259aa a 259b zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, § 91b zákona č. 96/2004 Sb., o nelékařských zdravotnických povoláních, § 53a zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, institut humanitárního azylu podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, nebo právě § 106 zákona o sociálním zabezpečení. Žalobcův názor by vedl jednak k popření citované ústavní zásady, jednak k vyprázdnění veškerých pozitivních úprav institutu odstranění tvrdosti zákona.
16. Žalovaný má pravdu v tom, že samotný zákon o služebním poměru odstranění tvrdosti nijak neupravuje. Žalobce se však domnívá, že rovněž v případě výsluhového příspěvku lze postupovat podle § 106 zákona o sociálním zabezpečení. Podle § 4 odst. 3 tohoto zákona *„[m]inistr práce a sociálních věcí může odstraňovat tvrdosti, které by se vyskytly při provádění sociálního zabezpečení, a může pověřit správy sociálního zabezpečení, aby odstraňovaly tvrdosti v jednotlivých případech.“* V § 9 odst. 3 zákon dále stanoví, že *„[m]inistři obrany, vnitra a spravedlnosti mohou v oboru své působnosti odstraňovat tvrdosti, které by se vyskytly při provádění sociálního zabezpečení příslušníků ozbrojených sil.“*
17. Také ministr vnitra je tedy oprávněn odstraňovat tvrdost zákona, ale jen 1) při provádění sociálního zabezpečení, 2) příslušníků ozbrojených sil, a 3) za podmínek stanovených v § 106 odst. 1 zákona.
18. Podmínku č. 2 žalobce splňuje, jelikož za příslušníky ozbrojených sil se podle návětí § 9 odst. 2 ve spojení s § 9 odst. 1 písm. b) zákona o sociálním zabezpečení považují také příslušníci Hasičského záchranného sboru České republiky.
19. Pojem „sociální zabezpečení“ v tomto kontextu ovšem nelze chápat široce v právně doktrinálním smyslu, nýbrž způsobem stanoveným zákonem o sociálním zabezpečení, a sice v úzkém slova smyslu jako důchodové pojištění. Zákon o sociálním zabezpečení totiž v § 2 (ve znění účinném od 1. 1. 2009) stanoví, že *„[s]ociální zabezpečení podle tohoto zákona zahrnuje důchodové pojištění.“* Taktéž odborná literatura s odkazem na historický kontext

přijetí a následných novelizací zákona k tomuto ustanovení uvádí, že „[o]d 1. 1. 2009 tedy platí, že kdekoli je v textu předpisu užito pojmu sociálního zabezpečení, je jím míněno pouze důchodové pojištění.“

20. Pro zodpovězení otázky, zda bylo napadené rozhodnutí vydáno „při provádění sociálního zabezpečení“ ve smyslu zákona o sociálním zabezpečení, je tudíž třeba objasnit povahu výsluhového příspěvku, kterou se soudy již opakovaně zabývaly.
21. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/95 z 28. 2. 1996 konstatoval, že 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 omezeních, 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.“
22. K pojetí výsluhového příspěvku jakožto sociální dávky se následně přiklonil i NSS. Na příklad v rozsudku č. j. 3 Ads 121/2009-127 z 29. 4. 2010 konstatoval: „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 (stárí, invalidita, ztráta živitele apod.).“ (Obdobně srov. rozsudky NSS č. j. 3 Ans 4/2013-37 z 3. 10. 2013 nebo č. j. 6 As 102/2014-39 z 31. 7. 2014). V naposled citovaném rozsudku NSS s odkazem na odbornou literaturu podotkl, že „[m]oderní 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).“
23. Také v rozsudku č. j. 6 Ads 157/2009-90 z 24. 3. 2010 zdůraznil NSS odlišnost výsluhového příspěvku jako sociální dávky od dávek důchodového pojištění: „[S]tarobní 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.“ Rovněž v rozsudku č. j. 1 As 136/2020-21 z 8. 10. 2020 NSS uzavřel, že „výsluhový příspěvek není dávkou určenou k finančnímu pokrytí některé ze sociálních situací, k němuž slouží dávky důchodového pojištění. [...] 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 ‚pokryvána‘ 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).“

24. Z práve uvedeného vyplývá, že výsluhový příspěvek není dávkou důchodového pojištění ani neplní obdobnou funkci, a nerozhoduje se o něm tedy „při provádění sociálního zabezpečení“ ve smyslu zákona o sociálním zabezpečení. Žalovaný (potažmo ministr vnitra) proto v souvislosti s touto sociální dávkou nemůže odstraňovat tvrdost zákona podle zákona o sociálním zabezpečení, a jelikož zákon o služebním poměru tento institut neupravuje, nepřichází takový postup v žalobcově případě v úvahu. Nyní projednávaný případ se tak odlišuje od věci posuzované v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/95, jenž se dotýkal práve důchodového pojištění, konkrétně zápočtu určitých dob služby vojáků z povolání.
25. Pro nynější věc tak nemá žádný význam otázka, kterou se žalobce obšírně zabývá v části V. 1. žaloby, a sice jestli se na řízení o žádosti o odstranění tvrdosti zákona podle § 106 zákona o sociálním zabezpečení použije podpůrně správní řád.
26. Pro úplnost přesto soud dodává, že i kdyby v souvislosti s výsluhovým příspěvkem bylo možné postupovat podle § 106 zákona o sociálním zabezpečení, nemohlo by to mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť jeho předmětem bylo toliko posouzení splnění zákonných podmínek pro vydání bezdůvodného obohacení (resp. rozhodnutí o žalobcově odvolání proti stanovení této povinnosti), nikoli žalobcova žádost o odstranění tvrdosti zákona. Takový postup je možný jedině na základě písemné a odůvodněné žádosti (§ 106 odst. 1 zákona o sociálním pojištění), a rozhodnutí o takové žádosti je vyloučeno ze soudního přezkumu (§ 106 odst. 2 téhož zákona).
27. Nakonec soud nesdílí ani žalobcův názor, že žalovaný mohl v řízení postupovat podle § 34 zákona o majetku ČR. Toto ustanovení umožňuje organizační složce státu „[p]rominout dluh zcela nebo zčásti [...] dlužníku, který je fyzickou osobou, odůvodňují-li to jeho tíživé sociální poměry a o prominutí požádal.“ Zároveň se však tento zákon podle svého § 2 odst. 2 „nevztahuje na úkony a postupy příslušných orgánů, pokud vedou trestní, občanskoprávní, správní nebo jiné obdobné řízení anebo navrhují a schvalují právní předpisy.“ [Podtržení doplněno].
28. Žalovaný ve správním řízení rozhodoval o žalobcově povinnosti vydat bezdůvodné obohacení, a žalovaný v něm proto nemohl uzavřít dohodu o prominutí dluhu podle § 34 odst. 5 zákona o majetku ČR. Jak správně uvedl žalovaný ve vyjádření k žalobě, uzavření této dohody předpokládá soukromoprávní vztah dvou rovnoprávných subjektů, věřitele a dlužníka, zatímco napadené rozhodnutí je projevem vrchnostenského vztahu žalovaného coby služebního orgánu vůči žalobci coby bývalému příslušníku Hasičského a záchranného sboru České republiky.
29. Zcela mimo předmět tohoto řízení pak leží problematika hypotetické odpovědnosti ČSSZ podle zákona č. 82/1998 Sb. za její nesprávný postup při vyřizování žalobcovy žádosti o invalidní důchod, a soudu nepřísluší se k ní v tomto rozsudku jakkoli vyjadřovat.

IV. Závěr a náklady řízení

30. Jelikož soud neshledal žádný ze žalobních bodů důvodným, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

31. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalovanému nevznikly žádné náklady nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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 nejbližze 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.

Praha 27. ledna 2022

JUDr. Slavomír Novák
předseda senátu