



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců Mgr. Sylvy Šiškeové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **Ing. M. B.**, zastoupeného JUDr. Jitkou Dolečkovou, advokátkou se sídlem Hlavní třída 904/8, Šumperk, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 29. 3. 2017, č. j. MV-152851-15/SO-2016, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 7. 2020, č. j. 6 Ad 16/2017 - 52,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ministr vnitra rozhodnutím uvedeným v záhlaví zamítl žalobcovo odvolání a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 10. 2016. Žalovaný tímto rozhodnutím žalobci ode dne 24. 1. 2016 zastavil výplatu výsluhového příspěvku podle § 163 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“), neboť žalobce nepožádal o přiznání starobního důchodu do dvou let od vzniku nároku na něj.

[2] Proti rozhodnutí ministra vnitra se žalobce bránil u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který jeho žalobu zamítl. Městský soud označil jako klíčovou

námítku nesprávně stanoveného věku pro vznik nároku žalobce na přiznání starobního důchodu, a to v souvislosti s hodnocením doby denního studia na civilní vysoké škole. Podle soudu bylo zařazení doby žalobcova studia do preferovaných kategorií určeno podle čl. 9 odst. 2 písm. a) nařízení ministra vnitra ČSSR č. 3/1976 (dále jen „nařízení ministra“) vydaného na základě § 172 odst. 7 zákona č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení. Povinnost požádat o přiznání starobního důchodu nejpozději do dvou let po dosažení věku potřebného pro vznik nároku na něj plyne z § 163 odst. 1 zákona o služebním poměru. Snížení věkové hranice pro vznik nároku na přiznání starobního důchodu vychází z § 74 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve spojení s § 174 odst. 1 písm. c) zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení.

[3] Žalobce vykonával do 31. 12. 1992 službu zařazenou do I. a II. kategorie po dobu 17 let a 276 dnů. Do této doby mu byla správně započtena doba služebního volna bez nároku na služební příjem z důvodu studia, které probíhalo od 22. 9. 1980 do 15. 7. 1981. Soud neshledal nedostatky v obsahu správního spisu a za rozhodný důkaz označil kmenový list sloužící k záznamu podstatných okolností výkonu služby příslušníka.

[4] To, že si služební funkcionář v souladu s § 180 odst. 5 zákona o služebním poměru učinil úsudek o řešení předběžné otázky spočívající ve stanovení okamžiku vzniku nároku na starobní důchod, není podle městského soudu v rozporu se zákonem. Rozhodné datum navíc nebylo možné stanovit jinak, protože žádné řízení neproběhlo.

[5] Městský soud se ztotožnil se správními orgány, že žalobci vznikl nárok na starobní důchod při dovršení věku 58 let, tj. dnem 24. 1. 2014. Pokud tedy byla výplata výsluhového příspěvku zastavena od 24. 1. 2016, stalo se to v souladu se zákonem. Rozhodnutí žalovaného je podle soudu dostatečně odůvodněné a vypořádává se se všemi námitkami a důkazními návrhy.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti trvá na tom, že mu žalovaný zastavil výplatu výsluhového příspěvku v rozporu se zákonem. Určení věkové hranice pro vznik nároku na starobní důchod nebylo podle stěžovatele nepochybné ani řádně odůvodněné; městský soud se pouze ztotožnil se závěrem žalovaného.

[7] Městský soud dále nesprávně hodnotil obsah správního spisu jako dostatečný a vycházel z nepřesných údajů v evidenčním listu důchodového pojištění a v kmenovém listu; údaje v obou těchto dokumentech stěžovatel rozporuje. Podle zákona č. 100/1988 Sb. byla do 31. 12. 1992 pro účely důchodového zabezpečení zaměstnání zařazena do I. a II. kategorie podle druhu vykonávaných prací. Do I. a II. kategorie byly zařazeny práce převážně rizikové, při nichž docházelo k častým poruchám zdraví. Zaměstnanec mohl být veden v takové kategorii, pokud vykonával některou z rizikových činností. Správní spis však neobsahuje seznam preferovaných kategorií, v němž by byl stěžovatel uveden. Denní studium na civilní vysoké škole nebylo uvedeno v rezortním seznamu jako výkon práce I. nebo II. kategorie; tuto pochybnost žalovaný nevyvrátil. Dobu studia na vysoké škole podle stěžovatele nelze hodnotit v preferovaných kategoriích; může být zohledněna jako náhradní doba pojištění podle předpisů o sociálním zabezpečení.

pokračování

[8] Výklad nařízení ministra, který provedl žalovaný, je obecný a nepřesný. Podle stěžovatele je také sporné, zda bylo nařízení ministra publikováno ve Sbírce zákonů. Pokud nikoli, nemůže mít hodnotu obecně závazného prováděcího předpisu, neboť jedním ze znaků právní normy je její publikace.

[9] Podle § 170 zákona č. 100/1988 Sb. se zařazení zaměstnání vykonávaného před 1. 10. 1988 do I. nebo II. pracovní kategorie určuje po 30. 9. 1988 podle tohoto zákona, pokud je to pro občana výhodnější a nevznikl mu nárok na důchod před 1. 10. 1988. Stěžovatel citoval obdobné ustanovení obsažené v zákoně č. 121/1975 Sb. Podle stěžovatele je volba okamžiku odchodu do starobního důchodu jeho právem a nikoli povinností. Pokud o starobní důchod nepožádal, nemá to mít vliv na určení data vzniku nároku na něj.

[10] Podle stěžovatele se městský soud nevypořádal ani s tím, zda je i po 1. 1. 2019 možné snížit věkovou hranici pro vznik nároku na starobní důchod podle předpisů platných před 1. 1. 1996 po odpracování stanovené doby v I. nebo II. pracovní kategorii.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že kmenový list obsahuje podklady nezbytné pro určení věkové hranice pro vznik nároku na starobní důchod. Tento oficiální dokument slouží k záznamu průběhu služby příslušníka a všech právně relevantních skutečností souvisejících se služebním poměrem. Stěžovatel zaměňuje řízení o dávce důchodového pojištění s řízením podle zákona o služebním poměru. Při stanovení okamžiku vzniku nároku na starobní důchod se žalovaný řídil zákonem. Žalovaný souhlasí s tím, že zákon nestanoví povinnost čerpat dávku starobního důchodu, avšak po uplynutí dvou let po dosažení věku potřebného pro nárok na přiznání starobního důchodu může dojít k zastavení výplaty výsluhového příspěvku.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Kasační stížnost je podána včas, osobou oprávněnou a míří proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud posoudil, zda byl žalovaný oprávněn stanovit stěžovateli okamžik vzniku nároku na přiznání starobního důchodu a zda tato jeho úvaha byla správná. S tím souvisí otázka, jestli mohlo být stěžovatelovo studium na civilní vysoké škole v letech 1980 až 1981 zařazeno do výkonu funkce některé z preferovaných kategorií (zde v I. kategorii). Dále je třeba určit, jaká právní úprava z oblasti sociálního zabezpečení dopadá na stěžovatelův případ.

[15] Stěžovatel pobíral jako bývalý policista od 25. 9. 2012 výsluhový příspěvek, jehož výplatu žalovaný zastavil dnem 24. 1. 2016, kdy stěžovatel dosáhl věku 60 let. Žalovaný postupoval podle § 163 odst. 1 zákona o služebním poměru, neboť stěžovatel do dvou let po dosažení věku potřebného pro vznik nároku na starobní důchod (jenž v případě stěžovatele činil 58 let) nepožádal o přiznání této dávky. Na základě prvního stěžovatelova

odvolání ministr vnitra rozhodnutí žalovaného zrušil a uložil mu vysvětlit, jak stanovil okamžik vzniku nároku na starobní důchod. Druhé rozhodnutí žalovaného již v odvolacím řízení obstálo a rozhodnutí ministra vnitra shledal správným i městský soud.

[16] Stěžovatel nesouhlasí s tím, že žalovaný sám stanovil věkovou hranici pro vznik nároku na přiznání starobního důchodu, a rozporuje rovněž závěr, k němuž žalovaný dospěl. Předně je stěžovatel přesvědčen, že žalovaný nebyl k takové úvaze vůbec oprávněn. Kasační soud se ztotožnil se závěrem městského soudu, podle něhož si žalovaný úsudek o tom, kdy stěžovatel dosáhl potřebného věku, mohl učinit sám, neboť nešlo o úvahu, k níž by žalovaný zcela zjevně nebyl povolán. Zákon nepočítá s vedením správního řízení, v jehož rámci by byla stanovena věková hranice pro vznik nároku na přiznání starobního důchodu, a proto ani nebylo možné, aby služební funkcionář v souladu s § 180 odst. 5 zákona o služebním poměru dával podnět k vedení takového řízení. Stanovit věkovou hranici pro vznik nároku na přiznání starobního důchodu je navíc možné „pouhým“ výkladem právních předpisů; proto žalovaný mohl o této otázce uvážit sám. Kasační soud uzavírá, že žalovaný byl oprávněn stanovit, kdy stěžovateli vznikl nárok na přiznání starobního důchodu. Nyní je třeba posoudit, zda žalovaný tento okamžik stanovil správně, pokud dospěl k závěru, že stěžovateli vznikl nárok na starobní důchod dosažením věku 58 let.

[17] Žalovaný dospěl k závěru, že je dán důvod snížit věkovou hranici pro vznik nároku stěžovatele na přiznání starobního důchodu. Jeho závěr má oporu v nyní účinném zákoně o důchodovém pojištění, podle jehož § 74 platí, že *„nároky na snížení věkové hranice pro vznik nároku na starobní důchod podle předpisů platných před 1. lednem 1996 po odpracování stanovené doby zaměstnání v I. pracovní kategorii nebo v I. (II.) kategorii funkcí zůstávají zachovány. Snížená věková hranice pro vznik nároku na starobní důchod se přitom považuje pro účely tohoto zákona za důchodový věk.“* Kasační soud se ztotožňuje se závěrem žalovaného, že ustanovením, na které zákon o důchodovém pojištění odkazuje, je § 174 odst. 1 písm. c) zákona č. 100/1988 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 1995. Podle tohoto ustanovení má občan, který vykonával před 1. 1. 1993 mimo jiné službu I. nebo II. kategorie funkcí, nárok na starobní důchod též, pokud byl zaměstnán nejméně 25 roků a dosáhl věku alespoň 58 let, byl-li zaměstnán nejméně 16 roků ve službě I. kategorie funkcí nebo 17,5 roku ve službě II. kategorie funkcí. Kasační soud se ztotožňuje s právní úpravou, kterou žalovaný i městský soud užili na stěžovatelův případ.

[18] Dále je třeba postavit najisto, zda stěžovatel vykonával službu v I. nebo II. kategorii v takovém rozsahu, že mu v důsledku toho vznikl ve smyslu § 174 odst. 1 písm. c) zákona č. 100/1988 Sb. nárok na starobní důchod dosažením věku 58 let.

[19] Ze správního spisu plyne, že v období od 1. 9. 1975 do 17. 11. 1985 byl stěžovatel zařazen do výkonu funkce v I. kategorii; v období od 18. 11. 1985 do 31. 12. 1988 vykonával funkci ve II. kategorii a v období od 1. 1. 1989 do 31. 12. 1992 vykonával opět funkci v I. kategorii. Celkově stěžovatel takovou službu vykonával po dobu 17 let a 276 dnů, což je více než 17,5 let, s nimiž počítá § 174 odst. 1 písm. c) zákona č. 100/1988 Sb. pro výkon funkce ve II. kategorii.

pokračování

[20] Stěžovatel nesouhlasí s tím, aby jako výkon funkce v jedné z preferovaných kategorií bylo vedeno i období v letech 1980 až 1981, během nichž se nacházel na studijním pobytu. Právní argumenty, proč by tomu tak být nemělo, však stěžovatel nepředkládá. Podle čl. 9 odst. 2 nařízení ministra vnitra se jako výkon funkce I. kategorie hodnotí též některé doby přerušení výkonu této funkce, jestliže se příslušník po skončení tohoto přerušení vrátí k výkonu funkce zařazené do I. kategorie. Podle písm. a) stejného odstavce je takovou dobou přerušení výkonu funkce též denní studium příslušníka vyslaného do školy nebo kurzu, včetně doby, po kterou po skončení studia nebyl zařazen k výkonu funkce. Právě popsaná situace dopadá na stěžovatelův případ. Pokud tedy stěžovatel v průběhu výkonu funkce v I. kategorii studoval na civilní vysoké škole (konkrétně na stavební fakultě Vysokého učení technického v Brně) a po ukončení studijního pobytu se vrátil zpět k výkonu funkce v I. kategorii, spadá i doba studia do funkce v I. kategorii. Jinými slovy, studijní pobyt, který je obklopen výkonem funkce zařazené do určité kategorie, nese osud této funkce a je zařazen v téže kategorii. Skutečnost, že nařízení ministra vnitra č. 3/1976 nebylo publikováno ve Sbírce zákonů, nemá za následek, že by žalovaný z tohoto podzákonného předpisu nemohl vycházet.

[21] Lze tedy uzavřít, že žalovaný správně vyhodnotil, že stěžovateli vznikl nárok na starobní důchod dosažením věku 58 let. Pokud tedy stěžovatel dosáhl věkové hranice pro vznik nároku na starobní důchod v 58 letech, avšak během následujících dvou let o starobní důchod nepožádal, postupoval žalovaný správně, pokud v souladu s § 163 zákona o služebním poměru výplatu žalobcova výsluhového příspěvku zastavil. Zastavit výplatu výsluhového příspěvku pak bylo namístě ke dni, kdy stěžovatel dosáhl věku 60 let, neboť uplynuly dva roky od vzniku jeho nároku na starobní důchod. Kasační soud dodává, že pro posouzení stěžovatele je podstatný kmenový list, který zaznamenává všechny důležité milníky výkonu služby konkrétního příslušníka. Není proto nezbytné, aby správní spis obsahoval ještě seznam preferovaných kategorií. Ze správního spisu i z napadených rozhodnutí lze navíc dobře seznat důvody, které žalovaného vedly k jeho rozhodnutí. Kasační soud se ztotožňuje i se závěry městského soudu.

[22] Nejvyšší správní soud považuje za podstatné zdůraznit, že žalovaný rozhodl pouze o zastavení *výplaty* výsluhového příspěvku, *nárok* stěžovatele na výsluhový příspěvek však nezanikl. Pokud bude stěžovateli přiznán starobní důchod, může být výplata výsluhového příspěvku v zákonem stanoveném rozsahu obnovena, a to za podmínek § 160 zákona o služebním poměru. Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že rozhodnutí, zda čerpat starobní důchod i volba okamžiku zahájení jeho čerpání, jsou právy každého pojištěnce. V případě stěžovatele však je kromě předpisů práva sociálního zabezpečení třeba zohlednit také zákon o služebním poměru, který omezuje čerpání samotného výsluhového příspěvku na dobu dvou let poté, co bývalému příslušníkovi vznikl nárok na starobní důchod. Zákonodárce tedy požaduje, aby bývalý příslušník byl po dosažení určitého věku přednostně hmotně zabezpečen z dávky důchodového pojištění. To však neznamená, že výsluhový příspěvek nemůže být stěžovateli, alespoň zčásti, znovu vyplácen. Nejprve je však nezbytné, aby stěžovatel požádal o přiznání starobního důchodu, následný postup se pak řídí již citovaným § 160 zákona o služebním poměru.

[23] Kasační soud dodává, že se městský soud se s námitkou, zda je možné snížit věkovou hranici pro vznik nároku na starobní důchod i po 1. 1. 2019, vypořádat nemohl,

neboť ji stěžovatel v žalobě neuplatnil. Související kasační námitka je proto nepřípustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. Lze však přesto podotknout, že námitka směřovala zjevně mimo předmět tohoto soudního řízení, které se týká přezkumu správního rozhodnutí pravomocně ukončeného v roce 2017.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Nejvyšší správní soud nezjistil ani žádný důvod pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl tedy kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[25] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Úspěšnému žalovanému nevznikly v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 1. dubna 2022

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu