



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **J. Š.**, zastoupen Mgr. Janem Fišerem, advokátem se sídlem Škroupova 561, Pardubice, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 1387/7, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2021, č. j. 15 A 121/2020-86,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce se u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“) domáhal ochrany před nezákonným zásahem spočívajícím v odmítání vyplácet mu výsluhový příspěvek poštovní poukázkou. Příspěvek mu byl přiznán coby bývalému příslušníku celní správy rozhodnutím žalovaného ze dne 14. 9. 2005, č. j. 2005/7138/40. Výsluhový příspěvek mu byl od 1. 9. 2005 vyplácen prostřednictvím poštovní poukázky. Přípisem ze dne 10. 4. 2019 žalovaný žalobci oznámil, že dle § 129 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o služebním poměru“) je možné vyplácet peněžité plnění (včetně výsluhového příspěvku) pouze bezhotovostně na účet, a že od 1. 7. 2019 již nebude zasílat výsluhové příspěvky prostřednictvím poštovních poukázek. Žalobce navrhl, aby městský soud žalovanému uložil povinnost zdržet se vyžadovat výplatu výsluhového příspěvku pouze bezhotovostním způsobem na žalobcem určený bankovní účet. Dále navrhl, aby soud přikázal žalovanému vyplatit žalobci deponovaný výsluhový příspěvek za období od července 2019 do právní moci rozsudku, a to včetně příslušenství, tj. zákonného úroku z prodlení, a to prostřednictvím poštovní poukázky.

II.

[2] Městský soud shora označeným rozsudkem žalobu zamítl. Zabýval se včasností podané žaloby, přičemž shledal, že není opožděná, neboť se jedná o tzv. neukončený trvající zásah, kdy žalovaný kontinuálně odmítá žalobci vyplácet výsluhový příspěvek prostřednictvím poštovní poukázky do doby, než mu bude žalobcem sděleno číslo bankovního účtu, na který má být výsluhový příspěvek vyplacen.

[3] Městský soud se dále zabýval způsobem vyplacení výsluhového příspěvku, resp. tím, zda lze podle platné a účinné právní úpravy vyplácet výsluhový příspěvek žalobci pouze bezhotovostním převodem na bankovní účet. S odkazem na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu zdůraznil, že výsluhový příspěvek nelze ztotožňovat se služebním příjmem, neboť je zvláštní sociální dávkou bývalého příslušníka bezpečnostního sboru. Výsluhový příspěvek nelze podle městského soudu označit ani za „jiné peněžité plnění v příslušníkův prospěch“ ve smyslu § 129 odst. 2 zákona o služebním poměru, neboť předmětné ustanovení výslovně hovoří o příslušníkovi, nikoliv o bývalém příslušníkovi bezpečnostních sborů. Jediným ustanovením, které upravuje výplatu výsluhového příspěvku, je § 167 zákona o služebním poměru, v němž však úprava způsobu výplaty chybí. Pro překlenutí absence výslovné úpravy způsobu výplaty výsluhového příspěvku využil *analogii legis*. Zákon o služebním poměru obsahuje konkrétní ustanovení, které podrobně upravuje způsob výplaty peněžitých plnění ve prospěch příslušníků. Tímto ustanovením je § 129 odst. 2 zákona o služebním poměru. Jakkoli jsou služební příjem a výsluhový příspěvek odlišnými peněžitými plněními, nezakládá tato jejich odlišnost žádný racionální důvod pro odlišný způsob jejich výplaty. Jedná o výplatu určité peněžní částky náležející adresátu podle zákona o služebním poměru, bez ohledu na to, zda se jedná o „aktivního“ příslušníka či příslušníka bývalého. Soud naopak konstatoval, že je vyloučena *analogie iuris* za použití zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále též „zákon o důchodovém pojištění“), jejíž aplikace se domáhal žalobce.

[4] Povinnost zřídit si bankovní účet nepovažuje v žádném ohledu nespravedlivou, excesivní, šikanózní ani jakkoliv negativní. Povinnost zřídit si bankovní účet a sdělit jeho číslo žalovanému pro účely výplaty výsluhového příspěvku je úkonem nezbytným k tomu, aby žalobci mohl být přiznaný výsluhový příspěvek žalovaným v souladu se zákonem vyplacen. Splnění této povinnosti nemůže představovat nezákonný zásah do práv žalobce. Vyplacení služebního příjmu i jiných peněžitých plnění bezpečnostním sborem na svůj náklad a své nebezpečí bezhotovostním způsobem na určený bankovní účet je moderním řešením, které s ohledem na zákonnou úpravu obsaženou v § 129 odst. 2 zákona o služebním poměru musí akceptovat všichni příslušníci. Městský soud nespatřuje žádný rozumný důvod, proč by po skončení služebního poměru měli mít nyní již bývalí příslušníci nárok na výplatu výsluhového příspěvku jiným způsobem. Povinnost výplaty služebního příjmu bezhotovostně na bankovní účet ukládá zákon o služebním poměru bezpečnostním sborům již od roku 2007. To, že se žalovaný v roce 2019 rozhodl do budoucna zasílat veškerá peněžitá plnění ve prospěch bývalých i současných příslušníků pouze bezhotovostně, není nezákonným zásahem do práv žalobce. Jedná se o postup souladný se zákonem, který má náležitou oporu v analogické aplikaci ustanovení § 129 odst. 2 zákona o služebním poměru. Soud s ohledem na uvedené uzavřel, že zásah žalovaného spočívající v odmítání vyplacení výsluhového příspěvku žalobci poštovní

pokračování

poukázkou nesplňuje podmínku nezákonnosti. Nedůvodným pak shledal i žalobcem vznesený požadavek na vyplacení deponovaného výsluhového příspěvku poštovní poukázkou spolu s úrokem z prodlení.

III.

[5] Proti v záhlaví uvedenému rozsudku podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[6] Stěžovatel spatřuje nesprávné posouzení právní otázky stran aplikace analogie, kdy je přesvědčen, že *analogii legis* nelze aplikovat způsobem, jak to učinil městský soud. Analogie má být až krajním prostředkem a správní orgány a soudy by k ní měli přistoupit až v případě, že jiné prostředky ke zjištění obsahu normy nepřicházejí v úvahu. Je přesvědčen, že § 167 odst. 3 zákona o služebním poměru je jednoznačný, pokud stanoví, že výsluhový příspěvek se vyplácí měsíčně. Pokud zákonodárce neuvedl způsob jeho výplaty, pak se z jeho strany musí jednat o úmysl, a to způsob výplaty nijak neregulovat. Pokud tedy není způsob výplaty upraven, je logické, že jsou přípustné všechny varianty, v daném případě zejména výplata v hotovosti, poštovní poukázkou, či na bankovní účet, což zákonodárce zamýšlel. Za jiných okolností by jistě při novelizaci § 129 odst. 2 zákona o služebním poměru přistoupil i k novelizaci § 167 odst. 3 téhož zákona.

[7] Za nesprávný považuje i závěr, že povinnost zřídit si bankovní účet není nespravedlivá, excesivní, šikanózní či jakkoliv negativní. Poukazuje na judikaturu ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu stran použití analogie ve správním řízení, přičemž má za to, že ji lze použít i pokud se jedná o otázku způsobu výplaty výsluhového příspěvku bývalého příslušníka bezpečnostního sboru. Za podstatné považuje, že lze analogii použít pouze v omezeném rámci a nikdy v neprospěch účastníka. Povinnost zřídit bankovní účet jde nad rámec zákonné úpravy. Pokud soud dospěl k závěru, že stěžovatel nepředestřel žádné relevantní důvody, proč tolik lpí na výplatě výsluhového příspěvku poštovní poukázkou, měl jej vyzvat k doplnění tvrzení a poučit o následcích jejich nedoplnění. Tímto jednáním městského soudu mohlo dojít k porušení práva na spravedlivý proces a z toho důvodu lze považovat napadený rozsudek za překvapivý.

[8] Žalovaný po mnoho let vyplácel výsluhový příspěvek prostřednictvím poštovní poukázky, a to i když byl účinný novelizovaný § 129 odst. 2 zákona o služebním poměru. O změně způsobu výplaty výsluhového příspěvku nebylo žádným způsobem rozhodnuto, žalovaným byla stěžovateli změna pouze oznámena. Tato neočekávaná a nezákonná změna výplaty výsluhového příspěvku je tak v rozporu s legitimním očekáváním stěžovatele. Přitom poukazuje na bývalé příslušníky vězeňské služby, kterým je výsluhový příspěvek stále vyplácen poštovní poukázkou. Ukládání výsluhového příspěvku na depozitní účet zákon o služebním poměru vůbec neumožňuje, ze strany žalovaného tak dochází k nezákonnému jednání, kdy mu bylo protiprávně zastaveno vyplacení výsluhového příspěvku.

[9] Stěžovatel dále uvádí, že v důsledku shora uvedeného nezákonného postupu mu vznikl nárok i na výplatu úroku z prodlení. Poukazuje přitom na to, že výsluhový příspěvek je příjem sloužící ke zvyšování majetku, nemůže se proto jednat o sociální

dávku, neboť na jejím základě nemůže ke zvyšování majetku příjemců sociálních dávek docházet. Zákon o služebním poměru nadto výslovně v § 208 odst. 4 výslovně připouští existenci úroků v rámci tohoto zákona. V případě prodlení bezpečnostního sboru s platbou vzniká oprávněné osobě právo na úrok z prodlení. Není ani pravdou, že si prodlení s výplatou výsluhového příspěvku způsobil sám tím, že trvá na výplatě prostřednictvím poštovní poukázky, neboť takový závěr je v rozporu s jeho právem nevlastnit bankovní účet.

IV.

[10] Žalovaný má za to, že podmínky pro užití analogie byly dány, jelikož zákon o služebním poměru výslovně neuvádí, jakým způsobem má být výsluhový příspěvek vyplácen. Zákon přímo vyžaduje po příslušnících, aby měli zřízen bankovní účet pro účely výplaty služebního příjmu. Pokud je povinnost zřídit si bankovní účet zákonná pro příslušníky, musí být stejně tak zákonná i pro bývalé příslušníky, neboť zde není žádná okolnost, která by opravňovala vůči bývalým příslušníkům postup jiný. Obecně souhlasí se stěžovatelem, že analogie práva by ve vztahu k veřejnému právu měla být aplikována pouze výjimečně a omezeně, je však přesvědčen, že tyto podmínky byly splněny. Není mu zřejmé, jakým způsobem by měl jít požadavek na bezhotovostní převod peněžních prostředků k tíži bývalých příslušníků obecně a ani k tíži stěžovatele. Stěžovatelovy argumenty stran zvýšených nákladů a administrativní náročnosti oproti dosavadnímu způsobu výplaty považuje za nepřesvědčivé. Aplikací § 129 odst. 2 zákona o služebním poměru není dotčeno právo stěžovatele platit své běžné výdaje v hotovosti tak, jak je zvyklý. V průběhu času se bankovní převody staly dominantním způsobem platby, snížily se významně bankovní poplatky s vedením účtu spojené a naopak se rozšířila digitalizace, což z bankovních převodů učinilo rychlý, levný a bezpečný způsob plateb. Naopak oblība i praktická funkčnost poštovních poukázek v čase klesala, zatímco cena za jejich použití stoupala. V rozhodnutí, kterým byl stěžovateli přiznán výsluhový příspěvek, je nadto uvedeno, že příspěvek bude vyplácen způsobem a v termínech stanovených pro výplatu služebního příjmu. Vzhledem k tomu, že stěžovatel neposkytl žalovanému žádnou součinnost nezbytnou pro řádnou výplatu výsluhového příspěvku, nezbylo než tyto prostředky uložit na depozitním účtu tak, aby nebyly zaměněny s jinými finančními prostředky, se kterými žalovaný hospodář. Výsluhový příspěvek je sociální dávkou a takto jednoznačná deklarace povahy výsluhového příspěvku vylučuje jakékoliv další pochybnosti. Ve věci nelze užít ani stěžovatelem uvedený § 208 odst. 4 ZOSP, protože výsluhový příspěvek má povahu sociální dávky a v oblasti sociálních dávek není se zpětným přiznáním dávky spojen nárok na úroky z prodlení. S ohledem na uvedené navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

V.

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[13] Mezi účastníky je sporné, jakým způsobem má být stěžovateli vyplácen výsluhový příspěvek.

[14] Podle § 129 odst. 2 zákona o služebním poměru služební příjem, popřípadě jiné peněžité plnění v příslušníkův prospěch, vyplácí bezpečnostní sbor na svůj náklad a své nebezpečí bezhotovostním způsobem ve výplatním termínu, a to na příslušníkem určený jeden jeho bankovní účet.

[15] Podle § 167 odst. 3 zákona o služebním poměru se výsluhový příspěvek vyplácí měsíčně v termínech stanovených pro výplatu důchodu ze základního důchodového pojištění.

[16] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce stěžovatele, že v projednávané věci nelze postupovat za využití analogie. V první řadě je třeba upozornit, že je to sám stěžovatel, který v žalobě analogii nabízel ve vztahu ke způsobu vyplácení důchodů dle zákona o důchodovém pojištění. Sám tedy možnost využití analogie na projednávanou věc připustil. Pokud však nyní trvá na tom, že v tomto případě nelze analogicky postupovat, neboť tato má být využívána pouze v krajních případech a v omezeném rozsahu, aniž by jakkoliv poškozovala práva účastníka řízení, nelze mu dát za pravdu. K analogii zákona se nelze ve veřejném právu uchýlit v neprospěch ochrany práv účastníka řízení, resp. v nyní projednávané věci adresáta veřejné správy (příslušníka). Nastíněné řešení, jehož podstatou je analogická aplikace ustanovení § 129 odst. 2 zákona o služebním poměru na způsob výplaty výsluhového příspěvku, nelze kvalifikovat jako jsoucí v neprospěch stěžovatele. Posouzení prospěchu či neprospěchu, který z analogické aplikace právní normy účastníku řízení plyne, je objektivní kategorií. Jinými slovy, není rozhodné, zda účastník řízení zvolený postup subjektivně vnímá jakou jsoucí v jeho prospěch či zda je přesvědčen o opaku. Městský soud v tomto ohledu snesl dostatek argumentů, proč výsledek, k němuž při aplikaci právní úpravy dospěl, objektivně není ve stěžovatelův neprospěch. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem, že využití *analogie legis* bylo zcela na místě. S ohledem na to, že § 167 odst. 3 zákona o služebním poměru neobsahuje úpravu způsobu vyplácení výsluhového příspěvku, je třeba tuto mezeru vyplnit. To lze provést právě analogickou aplikací § 129 odst. 2 téhož zákona, který upravuje materii posuzované otázky nejbližší, a sice přímo způsob vyplácení služebního příjmu. Nelze se ztotožnit s tezí, že absence úpravy způsobu vyplácení výsluhového příspěvku je úmyslem zákonodárce, který tímto umožnil adresátovi si způsob vyplácení vybrat. Naopak tím, že § 129 odst. 2 neváže rozhodný způsob výplaty pouze na služební příjem, ale též na jiná plnění ve prospěch příslušníka, vytváří zákonodárce podle přesvědčení kasačního soudu zřetelný prostor podřadit pod tento způsob výplaty i příjmy jiné. Městský soud podrobně vysvětlil důvody právního názoru, ke kterému dospěl a je správný jeho závěr, že při absenci pozitivní úpravy je třeba situaci řešit nejlépe aplikací téhož právního předpisu, který řeší povahou a účelem obdobný institut. Nabízí se postup podle způsobu výplaty služebního příjmu příslušníkovi v aktivní službě.

[17] Nabízí se úvaha, zda k témuž výsledku nebylo lze dospět rozšiřujícím výkladem pojmu „příslušník“ v kontextu § 129 odst. 2 služebního zákona s důrazem na to, že uvedené ustanovení výslovně předpokládá též „jiná plnění v prospěch příslušníka“. Na

výsledek řízení o kasační stížnosti však nemůže mít tato případná úvaha vliv, neboť ústí ve shodný závěr o aplikaci § 129 odst. 2 služebního zákona na tento případ.

[18] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s námitkou stěžovatele, který trvá na tom, že povinnost zřídit si bankovní účet je nespravedlivá, excesivní, šikanózní či jinak negativní. Jak již bylo shora uvedeno, je zcela v souladu se zákonem, pokud žalovaný vyplácí výsluhový příspěvek prostřednictvím bankovního převodu namísto poštovní poukázky. Nejde tedy o individuální přístup zaměřený výhradně proti stěžovateli. Takový postup zdejší soud neshledává nijak nespravedlivý ani jako projev libovůle žalovaného. Žalovaný po stěžovateli nepožaduje nic nad rámec zákonné úpravy a je čistě na stěžovateli, jakým způsobem si zařídí své záležitosti tak, aby mohl být zákonný požadavek splněn. Stěžovatel nadto nijak nepředestřel, v čem spatřuje excesivní a šikanózní prvek takového požadavku, neboť se jedná o plošné opatření v rámci celého bezpečnostního sboru nijak nevybočující z mezí zákona.

[19] K tomu se pojí námitka týkající se změny způsobu výplaty výsluhového příspěvku. Stěžovatel namítá, že o této změně nebylo vydáno žádné rozhodnutí, nýbrž mu pouze byla oznámena prostřednictvím přípisu. K tomu zdejší soud připomíná, že žalovanému ukládal právní předpis povinnost takto postupovat již od roku 2006 (novela služebního zákona provedená zákonem č. 530/2005 Sb.). Ke změně způsobu výplaty nebylo třeba vydat žádné rozhodnutí, neboť podkladem pro takový postup je přímo právní předpis. Žalovaný proto postupoval správně, pokud stěžovatele na změnu právní úpravy upozornil. Zbývá připomenout, že ani v rozhodnutí, kterým byl stěžovateli přiznán výsluhový příspěvek, není uveden konkrétní způsob výplaty výsluhového příspěvku. Naopak je v něm uvedeno, že příspěvek bude vyplácen způsobem a v termínech stanovených pro výplatu služebního příjmu. Nejedná se proto ani o nezákonný ani o překvapivý postup žalovaného. Uložení nevyplacených finančních prostředků pak lze považovat za legitimní způsob, jak tyto peněžní prostředky deponovat odděleně od ostatních prostředků žalovaného, neboť stěžovatel neposkytl součinnost nezbytnou pro řádnou výplatu výsluhového příspěvku.

[20] V důsledku právě uvedeného nelze vejít ani na část kasační argumentace týkající se úroků, které by stěžovateli podle jeho přesvědčení měly náležet. Aby bylo možné o úrocích ve vztahu k výše uvedenému vůbec uvažovat, musela by být nejprve naplněna premisa, že se žalovaný dostal v důsledku svého nezákonného postupu do prodlení. Tak tomu však nebylo.

[21] Lze tedy uzavřít, že se Nejvyšší správní soud s podrobnou argumentací a závěry městského soudu plně ztotožňuje a ve výše uvedeném ji toliko doplňuje. V podrobnostech proto odkazuje na napadený rozsudek městského soudu, neboť smyslem soudního přezkumu není opakovat již jednou vyřčené.

[22] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[23] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení

pokračování

nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly 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 28. dubna 2023

David Hipšr
předseda senátu