



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Tomáše Blažka v právní věci žalobce: **Ing. D. K.**, zast. JUDr. Janem Burešem, Ph.D., advokátem se sídlem Václavské náměstí 807/64, Praha 1, proti žalovanému: **generální ředitel Generálního ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 1387/7, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 10. 2017, č. j. 44184-4/2017-900000-302, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2021, č. j. 9 Ad 27/2017-71,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je bývalým příslušníkem Celní správy ČR. Ředitel odboru 40 Generálního ředitelství cel - Řízení lidských zdrojů rozhodnutím ze dne 31. 5. 2017 přiznal žalobci odchodné ve výši 439 212 Kč podle § 155 a § 156 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o služebním poměru“). Žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil uvedené prvostupňové rozhodnutí.

[2] Služební funkcionář při stanovení výše odchodného vyšel z celkové započtené doby trvání služebního poměru pro nárok na odchodné 26 roků a průměrného hrubého měsíčního služebního příjmu za předchozí rok 2016 ve výši 73 202 Kč. Uvedená částka je odhadnutým příjmem, který by žalobci náležel, pokud by nebyl zařazen v činné záloze a nepobíral by plat od Světové celní organizace (World Customs Organization – dále jen „WCO“), k níž byl vyslán v rámci plnění závazku ČR z mezinárodní smlouvy.

[3] Městský soud v Praze nejprve žalobě proti uvedenému rozhodnutí žalovaného vyhověl, a to rozsudkem ze dne 12. 6. 2019, č. j. 9 Ad 27/2017-45. Shledal totiž, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá ve spisech oporu a vyžaduje zásadní doplnění. V dalším řízení zavázal žalovaného zejména opatřit úplné relevantní podklady pro

zjištění jakou činnost, po jakou dobu, za jakou odměnu, na základě jaké mezinárodní smlouvy nebo právního předpisu vydaného na jejím základě žalobce u WCO vykonával.

[4] Nejvyšší správní soud (dále také „NSS“) ale ke kasační stížnosti žalovaného rozsudkem ze dne 30. 6. 2021, č. j. 3 As 286/2019-52, zrušil uvedený rozsudek městského soudu. NSS dospěl k závěru, 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. NSS dále konstatoval, že pro aplikaci právního názoru, na němž je založeno rozhodnutí žalovaného, 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. Tato rozhodnutí stanoví vyšší nároku žalobce na služební příjem v rozhodném období pak nelze podrobit soudnímu přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí o přiznání odchodného, neboť rozhodnutí o stanovení služebního příjmu představuje úkon, který lze soudně přezkoumat na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). NSS se ovšem 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.

[5] Městský soud poté rozsudkem ze dne 31. 8. 2021, č. j. 9 Ad 27/2017-71, zamítl žalobu. Tento rozsudek je nyní předmětem přezkumu ze strany Nejvyššího správního soudu. Městský soud v daném rozsudku dospěl k závěru, že výpočet výše odchodného provedený správními orgány je souladný se zákonem. Nepřisvědčil přitom žalobní námitce, že odměna za výkon služby v zahraničí v činné záloze je služebním příjmem pro účely výpočtu výsluhových nároků. Žalobce reálně službu v ČR nevykonával, a nebyl mu tak poskytnut běžný služební příjem dle § 113 zákona o služebním poměru. Žalobci byla ze strany WCO poskytována vyšší odměna dle mezinárodní smlouvy. Bylo proto třeba určit výši jeho služebního příjmu fikcí tak, aby odpovídal služebnímu příjmu, který by požíval na služebním místě v rámci běžné služby v ČR, která se dle katalogu činností co do obsahu pracovní náplně nejvíce přibližuje činnosti v činné záloze v zahraničí. Z takového fiktivního služebního příjmu správní orgány právem vycházely. Městský soud dále shledal nedůvodnou námitku týkající se analogické aplikace § 166 odst. 4 zákona o služebním poměru. Žalobce nesouhlasil s tím, že správní orgány vyšly pouze z věty první daného ustanovení a pominuly jeho poslední část. Zákon zde stanoví, že pravděpodobný hrubý služební příjem se zjišťuje z hrubého služebního příjmu, který by příslušník zřejmě dosahoval po dobu uvolnění do neplacené zálohy podle služebního zařazení před uvolněním do neplacené zálohy. Žalobce před vysláním k WCO zastával vyšší pozici, než do které byl pro účely stanovení odchodného zařazen. Podle městského soudu by ale žalobcem navrhovaný postup podle § 166 odst. 4 v celém rozsahu byl v rozporu s § 124 odst. 10 zákona o služebním poměru. Správní orgány proto nepochybily, jestliže překlenuly existující mezeru v zákoně uplatněním omezené analogie (tj. analogickou aplikací věty první § 166 odst. 4).

II. Obsah kasační stížnosti žalobce a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž navrhl jeho zrušení z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního.

pokračování

[7] Podle stěžovatele je napadený rozsudek nepřezkoumatelný, jelikož z jeho odůvodnění není patrné, proč městský soud dospěl k opačným závěrům, než při svém prvním posuzování předmětné věci. Dále městský soud přezkoumatelným způsobem nezodůvodnil svůj závěr, že § 124 odst. 10 má vylučovat analogické užití § 166 odst. 4 zákona o služebním poměru. Městský soud se nezabýval ani námitkou stěžovatele stran tvrzené podobnosti příplatku za službu v zahraničí s odměnou, kterou stěžovatel dostával od WCO.

[8] Městský soud dále nesprávně posoudil právní otázku, z jakých příjmů stěžovatele mají být vypočítávány jeho výsluhové náležitosti. Odměnu za výkon služby v činné záloze dle § 124 odst. 10 zákona o služebním poměru je třeba považovat za služební příjem pro účely výpočtu výsluhových nároků. Této odměně je nejbližší příplatek za službu v zahraničí dle § 119 zákona o služebním poměru, jenž je podle § 113 zákona o služebním poměru složkou služebního příjmu. Funkce příplatku dle § 119 zákona o služebním poměru je širší než jen kompenzace bezpečnostních rizik souvisejících se službou v zahraničí. Spíše má reflektovat zvýšenou náročnost služby mimo ČR, a to i vzhledem k odloučení příslušníka od rodinných vazeb, životu v cizím prostředí, vyšší náročnosti udržování mezilidských vztahů apod. Příslušníkovi bezpečnostních sborů, který je zařazen do zálohy činné a je vyslán k výkonu služby do zahraničí v rámci jednotky mnohonárodnostních sil nebo mezinárodních bezpečnostních sborů, se přitom příplatek za službu v zahraničí do průměrného hrubého měsíčního příjmu pro účely stanovení výše výsluhových nároků započítává. Nebylo by proto spravedlivé, aby se příslušníku zařazenému do zálohy činné, který je vyslán do zahraničí, ale kterému je poskytována odměna, do příjmu pro účely stanovení výsluhových nároků tato nezapočítávala. Nadto, pokud je celní správa bezpečnostním sborem, pak lze WCO slučující národní celní správy považovat rovněž za druh mezinárodního bezpečnostního sboru.

[9] Interpretace městského soudu je vnitřně rozporná a vedla by ke vzniku paradoxních situací. Například příslušníkovi zařazenému do zálohy činné, kterému byla poskytována odměna nižší než služební příjem, a byl by mu bezpečnostním sborem hrazen doplatek do výše služebního příjmu, by pak zřejmě měly být výsluhové náležitosti vypočítávány pouze z doplatku služebního příjmu, neboť odměna není explicitně vyjmenována ve složkách služebního příjmu dle § 113 zákona o služebním poměru. Proto je třeba postupovat *per analogiam legis* a odměnu poskytovanou stěžovateli během jeho zařazení do činné zálohy jako průměrný hrubý měsíční příjem pro účely stanovení výše výsluhových nároků zohlednit. Ustanovení § 113 zákona o služebním poměru neobsahuje taxativní výčet všech složek služebního příjmu, neboť některé jeho složky zjevně opomíjí, což je i odbornou veřejností považováno za legislativní nedostatek.

[10] I kdyby ale nebylo možné odměnu stěžovatele za výkon služby v činné záloze považovat za služební příjem, žalovaný nesprávně analogicky aplikoval pouze část ustanovení § 166 odst. 4 zákona o služebním poměru. Závěr městského soudu, že analogická aplikace cit. ustanovení jako celku je vyloučena pro kolizi s § 124 odst. 10 zákona o služebním poměru, je nesprávný. Vytrhává totiž z kontextu jen určité pasáže zákonných ustanovení, čímž i mění jejich obsah. Navíc § 124 odst. 10 zákona o služebním poměru nijak nevylučuje analogické užití § 166 odst. 4 zákona o služebním poměru v plném rozsahu. Nárok na služební příjem podle činnosti vykonávané po dobu zařazení v činné záloze u mezinárodní organizace je výslovně podmíněn tím, že příslušníkovi není poskytována odměna, resp. je nižší než služební příjem, což v případě žalobce nenastalo. Citované ustanovení hovoří o činnosti vykonávané po dobu zařazení v činné záloze, tedy činnosti

skutečně vykonávané v této záloze, nikoli o činnosti, která by byla vykonávána v České republice podle služebního zařazení, které by bylo ve vztahu k příslušníkovi formálně platné a účinné v době jeho pobytu v zahraničí. Obě věty § 166 odst. 4 jsou vzájemně provázány, nelze tedy analogicky použít pouze jednu z nich. Bez využití druhé věty § 166 odst. 4 by první věta byla nejasná, jelikož by neexistovala definice pravděpodobného hrubého služebního příjmu.

[11] V důsledku nesprávné analogické aplikace pouhé části zákonného ustanovení byl hrubý služební příjem stěžovatele stanoven jako pravděpodobný hrubý služební příjem zjišťovaný ze služebního příjmu, který by stěžovatel zřejmě dosahoval, pokud by v Celní správě ČR vykonával činnosti dle zařazení v 10. tarifní třídě v pozici vedoucího oddělení 213 TARICu a zástupce ředitele odboru 21 Generálního ředitelství cel. Před uvolněním do neplacené zálohy však stěžovatel zastával pozici zástupce ředitele sekce 02 a ředitele odboru 21 – Celní, tedy pozici vyšší. Navíc pozice vedoucího oddělení 213 TARICu a zástupce ředitele odboru 21 Generálního ředitelství cel neodpovídala činností, které stěžovatel skutečně vykonával u WCO, ani u Celní správy ČR. Stěžovatel byl evidován žalovaným v pozici zástupce ředitele sekce 02 a ředitele odboru 21 – Celní až do 1. 1. 2013, tedy ještě v době, kdy byl v záloze činný a působil u WCO. Ustanovení § 34 odst. 1 zákona o služebním poměru má za cíl ochranu osob zařazených do činné zálohy před svévolným přeřazováním na jiná služební místa služebními funkcionáři po dobu zařazení v záloze. Proto by měl být § 166 odst. 4 zákona o služebním poměru užit v plném rozsahu. Určení měsíčního služebního příjmu stěžovatele bylo fakticky odvislé od pozice, na kterou byl stěžovatel zařazen, nikoli od činností, které reálně vykonával.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že stěžovatelem uplatněné námitky jsou přesvědčivě vyřešeny v napadeném rozsudku městského soudu. Obdobné námitky již řešil i NSS v rozsudku ze dne 12. 7. 2021, č. j. 4 As 11/2021-48, č. 4238/2021 Sb. NSS, vydaném v paralelní věci stěžovatelova výsluhového příspěvku.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[13] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Vzhledem k tomu, že se jedná již o druhou kasační stížnost podanou v této věci, zabýval se NSS její přípustností také s ohledem na § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je opakovaná kasační stížnost přípustná, pouze pokud je podána z důvodu tvrzeného nedodržení závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu. Dle judikatury je ovšem opakovaná kasační stížnost přípustná také tehdy, jestliže směřuje k právním otázkám, které v řízení o první kasační stížnosti nebyly a nemohly být řešeny (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS). Tak je tomu i v projednávané věci, neboť v řízení o první kasační stížnosti se NSS zabýval meritem věci, tj. otázkou, z jakých příjmů stěžovatele mají být vypočítávány jeho výsluhové náležitosti, jen v omezeném rozsahu, daném důvody, pro které městský soud původně zrušil napadené rozhodnutí žalovaného.

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

pokračování

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Stěžovatel v kasační stížnosti v první řadě namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zejména tehdy, pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Konstatování nepřezkoumatelnosti by nicméně mělo být v soudní praxi spíše výjimečné, „*není-li z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních bodů. Naopak nelze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí krajského soudu, z jehož odůvodnění lze (být i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor krajský soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění krajského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé, popř. že krajský soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky...*“ (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29).

[17] NSS považuje napadený rozsudek za přezkoumatelný, neboť je kvalitně odůvodněn a zřetelně z něj vyplývá, na jakých důvodech je založen. Nepřezkoumatelnost rozsudku nelze spatřovat v tom, že městský soud nejprve žalobě vyhověl a při svém druhém rozhodování v této věci žalobu zamítl. Jak je patrné z výše podaného shrnutí průběhu řízení, městský soud byl v otázce, v níž původně shledal žalobu důvodnou, vázán právním názorem vysloveným v rozsudku NSS č. j. 3 As 286/2019-52. Liché jsou i další dílčí námitky týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Městský soud dostatečným způsobem zdůvodnil závěr ohledně neslučitelnosti § 124 odst. 10 zákona o služebním poměru s analogickým využitím § 166 odst. 4 jako celku (viz body 62. a 63. napadeného rozsudku). Není ani pravdou, že by se městský soud nezabýval námitkou stěžovatele stran připodobnění jím obdržené odměny od WCO k příplatku za službu v zahraničí (viz body 57. a 58. rozsudku). Námitka nepřezkoumatelnosti je tedy nedůvodná.

[18] Další kasační námitky se týkají otázky, z jakých příjmů stěžovatele mají být vypočítávány jeho výsluhové náležitosti. Nejvyšší správní soud předesílá, že obdobnými námitkami stěžovatele se již zabýval v rozsudku č. j. 4 As 11/2021-48. V dané věci bylo předmětem soudního přezkumu rozhodnutí o přiznání výsluhového příspěvku stěžovateli, rozhodné právní otázky pro určení jeho výše ale byly shodné jako v nyní posuzovaném případě. NSS zároveň nevidí důvod odchýlit se od závěrů, k nimž dospěl v rozsudku č. j. 4 As 11/2021-48. Pouze pro úplnost lze dodat, že ústavní stížnost podanou stěžovatelem proti rozsudku NSS č. j. 4 As 11/2021-48 odmítl Ústavní soud jako zjevně neopodstatněnou, a to usnesením ze dne 30. 11. 2021, sp. zn. I. ÚS 2488/21.

[19] Nejvyšší správní soud tedy předně nepřisvědčil kasační námitce, že odměna, která byla stěžovateli po dobu jeho zařazení do zálohy činné v zahraničí poskytována ze strany WCO, je služebním příjmem pro účely výpočtu výsluhových nároků. Ze systematiky zákona o služebním poměru plyne, že výměra výsluhových nároků se odvozuje od výše měsíčního služebního příjmu, resp. od hrubého měsíčního služebního příjmu příslušníka (viz § 158 a § 166 odst. 1 cit. zákona). NSS přitom souhlasí s městským soudem, že odměna poskytovaná stěžovateli ze strany WCO není součástí služebního příjmu ve smyslu § 113 zákona o služebním poměru, neboť odměnou dle § 113 písm. f) se ve spojení s § 123

zákona o služebním poměru rozumí pouze jednorázové ocenění splnění mimořádného nebo zvlášť významného služebního úkolu, naléhavých služebních úkolů za nepřítomného příslušníka nebo dosavadní výkon služby při dovršení 50 let věku. Takovou odměnou není pravidelný měsíční příjem, resp. plat příslušníka v záloze činné při výkonu služby u mezinárodní organizace, jako tomu bylo v posuzovaném případě. Z výčtu stanoveného v § 113 zákona o služebním poměru ostatně plyne, že ne veškerá finanční plnění lze považovat za služební příjem příslušníka. Uvedený závěr potvrzuje i dřívější judikatura NSS (viz např. rozsudek ze dne 23. 1. 2014, č. j. 6 Ads 8/2013-26), stejně jako komentářová literatura (srov. CHROBÁK, Jiří, BLAHUT, Aleš, KULHÁNEK, Jan, VODIČKA, Stanislav. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, komentář k § 113, dostupný v právním informačním systému ASPI).

[20] Neobstojí ani poukaz stěžovatele na § 113 písm. c) ve spojitosti s § 119 zákona o služebním poměru, tj. na úpravu příplatku za službu v zahraničí. Srovnávání odměny od WCO s příplatkem za službu v zahraničí je nepřipadné, neboť uvedený příplatek je dle § 119 cit. zákona přiznáván příslušníkům zařazeným do zálohy činné vyslaným k výkonu služby do zahraničí v rámci jednotky mnohonárodních sil nebo mezinárodních bezpečnostních sborů. WCO přitom nelze považovat za jednotku mnohonárodních sil ani mezinárodních bezpečnostních sborů, což plyne zejména z ustavujícího dokumentu – Convention establishing a Customs Co-operation Council (srov. zejména čl. III této Úmluvy věnující se funkcím Rady pro celní spolupráci, jakožto předchůdce Světové celní organizace; k vymezení okruhu bezpečnostních sborů, do nichž mohou být vysláni příslušníci bezpečnostních sborů s nárokem na příplatek za službu v zahraničí, dále srov. rozsudek NSS ze dne 3. 2. 2014, č. j. 8 As 2/2014-32). Jestliže městský soud připodobnil povahu příplatku za službu v zahraničí dle § 119 zákona o služebním poměru k zvláštnímu příplatku dle § 120 téhož zákona, pak tím pouze nastínil vzájemnou podobnost obou zmíněných příplatků (a to zejména v jejich společném účelu, kterým může být mimo jiné ocenění služby spojené s vyšším rizikem ohrožení života a zdraví). Tento postup však neměl žádný vliv na správnost závěru městského soudu, že na odměnu poskytovanou stěžovateli ze strany WCO nelze pohlížet jako na příplatek za službu v zahraničí, a tudíž jako na součást služebního příjmu ve smyslu § 113 písm. c) zákona o služebním poměru.

[21] Nedůvodná je také námitka, podle níž interpretace příslušných ustanovení zákona o služebním poměru provedená městským soudem je vnitřně rozporná a vedla by k paradoxním situacím. NSS považuje závěry městského soudu za logické, přehledné a přesvědčivé. Nelogické je naopak tvrzení stěžovatele, že by snad příslušníku zařazenému do zálohy činné, kterému by byl v souladu s § 124 odst. 10 zákona o služebním poměru doplácen služební příjem, měly být výsluhové náležitosti počítány pouze z tohoto doplatku. I v takovém případě by totiž výsluhové náležitosti byly počítány v souladu s § 158 ve spojení s § 166 zákona o služebním poměru z měsíčního služebního příjmu, který by byl příslušníku stanoven služebními orgány.

[22] Stěžovatel dále namítl, že i kdyby nebylo možné odměnu za výkon služby v činné záloze považovat za služební příjem, žalovaný nesprávně analogicky aplikoval pouze část ustanovení § 166 odst. 4 zákona o služebním poměru. NSS nepřisvědčil ani této námitce, naopak souhlasí s městským soudem, že analogické aplikaci § 166 odst. 4 zákona o služebním poměru jako celku na posuzovaný případ brání účel a dikce § 124 odst. 10 téhož zákona. Uvedené ustanovení upravuje poskytování služebního příjmu v případě zařazení příslušníka do zálohy činné a vyslání k výkonu služby do zahraničí. V souladu s tímto

pokračování

ustanovením byl stěžovateli stanoven fiktivní služební příjem podkladovými rozhodnutími. Takto stanovený služební příjem nebyl stěžovateli vyplácen, neboť mu byla vyplácena vyšší odměna ze strany WCO. Tento služební příjem má ale sloužit, v souladu s § 158 zákona o služebním poměru, pro výměru výsluhového příspěvku. V tomto smyslu lze tedy souhlasit se stěžovatelem, že nárok na poskytování služebního příjmu dle § 124 odst. 10 zákona o služebním poměru je podmíněn tím, že poskytovaná odměna je nižší. Skutečnost vyšší odměny poskytované ze strany WCO však neměla vliv na stanovení v posuzované situaci fiktivního služebního příjmu stěžovatele. Ten měl posloužit jednak pro zjištění, zda jeho výše nepřesahuje odměnu poskytovanou stěžovateli mezinárodní organizací a z toho plynoucího nároku stěžovatele na případný doplatek dle § 124 odst. 10 zákona o služebním poměru. Jednak byl použit jako podklad pro stanovení výše výsluhových nároků stěžovatele. K námitce stěžovatele stran stanovení služebního příjmu dle skutečně vykonávané činnosti Nejvyšší správní soud poukazuje na závěry vyslovené v předchozím zrušujícím rozsudku vydaném v této věci – dle rozsudku č. j. 3 As 286/2019-52 měl stěžovatel uplatnit námitky směřující proti podkladovým rozhodnutím o stanovení služebního příjmu již v rámci samostatného přezkumu těchto podkladových rozhodnutí, nikoli až v rámci přezkumu rozhodnutí o stanovení výše výsluhových nároků.

[23] Analogická aplikace § 166 odst. 4 věty druhé zákona o služebním poměru na posuzovaný případ by byla popřením pravidla obsaženého v § 124 odst. 10 téhož zákona. Uvedená část ustanovení § 166 odst. 4 zákona o služebním poměru totiž upravuje situaci příslušníka zařazeného do neplacené zálohy, kterému žádný služební příjem ve smyslu § 124 odst. 10 zákona o služebním poměru stanoven nebyl. Pro takové případy stanoví zjištění pravděpodobného hrubého služebního příjmu podle služebního zařazení před uvolněním do neplacené zálohy. Z logiky věci tedy musí být na nyní posuzovanou věc analogicky aplikována pouze věta první § 166 odst. 4 zákona o služebním poměru. Zákonodárce totiž nemyslel na specifický případ stěžovatele, a tak je třeba použitím analogie umožnit služebním orgánům stanovit průměrný hrubý služební příjem příslušníka, který byl zařazen do činné zálohy v zahraničí, pro účely stanovení výše výsluhových nároků. Použití analogie je v takovém případě přípustné, neboť ze zákona ani z důvodové zprávy k zákonu o služebním poměru neplyne úmysl zákonodárce neupravit způsob stanovení výsluhového příspěvku u příslušníků, kteří byli zařazeni v činné záloze a vysláni k výkonu služby do zahraničí, kde jim byla poskytována odměna ze strany mezinárodní organizace (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 7/2008-116, č. 1953/2009 Sb. NSS). Analogii lze však připustit *„pouze v případě, že se nedostane do rozporu s jasnou a jednoznačně vyjádřenou vůlí zákonodárce, neboť tím by soud narušil princip dělby moci“* (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2014, č. j. 6 Ads 99/2013-18, č. 3158/2015 Sb. NSS). Právě k takovému rozporu by ovšem v případě analogické aplikace § 166 odst. 4 zákona o služebním poměru jako celku došlo, jak bylo nastíněno výše.

[24] Nedůvodná je také námitka, podle níž analogická aplikace (pouze) věty první § 166 odst. 4 zákona o služebním poměru vedla k újmě na stěžovatelových právech. Městský soud a služební orgány analogickou aplikací věty první § 166 odst. 4 zákona o služebním poměru respektovaly pravidlo vyjádřené v § 124 odst. 10 zákona o služebním poměru. Takový postup respektující zákonná ustanovení přitom nelze označit za porušení práv stěžovatele. Správní orgány nemohou postupovat zcela libovolně a bez ohledu na zákon o služebním poměru stanovovat výsluhové náležitosti analogicky podle toho či onoho ustanovení jen proto, že v daném případě by to bylo ve prospěch bývalého příslušníka bezpečnostního sboru.

[25] Na výše uvedený závěr nemůže mít vliv ani stěžovatelem namítaná skutečnost, že byl evidován v pozici zástupce ředitele sekce 02 a ředitele odboru 21 – Celní až do 1. 1. 2013, tedy ještě v době, kdy působil v záloze činné u WCO. Základní pravidlo pro určení měsíčního služebního příjmu stěžovatele pro účely stanovení výše výsluhových nároků je obsaženo v § 166 zákona o služebním poměru. Z prvního odstavce citovaného ustanovení plyne, že referenčním rámcem pro stanovení měsíčního služebního příjmu stěžovatele je předchozí kalendářní rok před skončením služebního poměru, případně předchozí tři kalendářní roky, je-li to pro příslušníka výhodnější. Služební poměr stěžovatele skončil dnem 30. 4. 2017, referenčním příjmem pro výpočet výsluhových nároků tak byl rok 2016 (případně roky 2014 až 2016). Rozhodně by jím však nemohl být rok 2012 či roky předchozí. Odkaz stěžovatele na § 34 odst. 1 zákona o služebním poměru je také nepřipadný, neboť posuzovanou otázkou v předmětné věci není přeražení stěžovatele na jiné služební místo, nýbrž určení měsíčního služebního příjmu pro účely stanovení výsluhových nároků dle § 166 odst. 4 vycházející z fiktivního služebního příjmu stěžovatele ve smyslu § 124 odst. 10 zákona o služebním poměru. Pokud byl stěžovatel nespokojen se svým zařazením na příslušná služební místa a z toho plynoucím ohodnocením, měl se proti rozhodnutím, kterými byl stanoven služební příjem, bránit opravnými prostředky. Pokud tak neučinil, nelze to zhojit v projednávané věci, kdy je již posuzována výlučně otázka výpočtu výsluhových nároků, nikoli tedy zařazení stěžovatele na konkrétní služební místo či stanovení konkrétní výše služebního příjmu.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů nepřisvědčil kasačním námitkám a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.

[27] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení, žalovanému nevznikly náklady nad rámec úřední činnosti.

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

V Brně dne 26. října 2023

JUDr. Radan Malík
předseda senátu