



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Tomáše Langáška, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **Ing. M. L.**, zastoupená Mgr. Tomášem Krutákem, advokátem, sídlem Na Poříčí 1079/3a, Praha 1, proti žalovanému: **ministr vnitra**, sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, týkající se žaloby proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 22. prosince 2020 č. j. MV-152940-5/SO-2020, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. července 2023 č. j. 9 Ad 1/2021-83

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalovaného **se z a m í t á**.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **4 144 Kč** k rukám jejího zástupce Mgr. Tomáše Krutáka, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím označeným v návěti ministr vnitra potvrdil rozhodnutí ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra ve věcech služebního poměru (dále jen „ředitel“) ze dne 6. srpna 2020 č. j. OSZ-136743/24/D-Mš-2020. Ředitel mj. rozhodl, že žalobkyni podle § 142 odst. 4 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve spojení s § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, náleží doplatek výsluhového příspěvku za dobu od 19. června 2012 a podle § 207 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“), se výsluhový příspěvek doplatí za dobu od 1. července 2014 do 31. srpna 2020. Doplatek přitom činí 46 650 Kč.

[2] Žádosti žalobkyně o přepočtení výsluhového příspěvku za analogického užití § 142 odst. 4 zákona o vojácích z povolání, kterou doručila řediteli dne 19. června 2017, však

správní orgány původně nevyhověly. Její žalobu pak jako nedůvodnou zamítl Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 21. listopadu 2019 č. j. 11 Ad 2/2018-32.

[3] Tento rozsudek však ke kasační stížnosti žalobkyně spolu s oběma původními správními rozhodnutími zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 11. června 2020 č. j. 4 As 489/2019-27. V rozsudku uvedl, že je-li přepočít zcelá shodné dávky zákonem upraven u výsluhového příspěvku vojáků z povolání, musí být taková úprava analogicky aplikována i u výsluhových příspěvků příslušníků bezpečnostních sborů. V případě těchto výsluhových příspěvků je tedy potřeba na základě analogické aplikace § 142 odst. 4 zákona o vojácích z povolání připustit možnost přepočtu podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění.

[4] V nových rozhodnutích již správní orgány žalobkyni výsluhový příspěvek přepočítaly, jak je uvedeno výše. Aplikovaly však úpravu promlčení dle § 207 odst. 2 zákona o služebním poměru s tím, že nároky žalobkyně předcházející 1. červenec 2014 jsou již promlčené.

[5] Proti tomuto závěru brojila žalobkyně u městského soudu, který rozsudkem ze dne 28. listopadu 2022 č. j. 9 Ad 1/2021-35 rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Podle městského soudu zákon o služebním poměru vůbec neobsahuje úpravu přepočtu výsluhového příspěvku, takže logicky neobsahuje ani jeho promlčení. Nelze proto užít obecnou úpravu promlčení podle § 206 až § 208 zákona o služebním poměru, nýbrž je i v případě účinků plynutí času na nárok potřeba vyjít z § 142 odst. 4 zákona o vojácích z povolání ve spojení s § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění. Dále podle městského soudu nelze dovozovat, že ředitel postupoval správně, jen z toho, že k 19. březnu 2008, kdy bylo vydáno původní rozhodnutí o přiznání příspěvku, neexistovala judikatura Nejvyššího správního soudu o rozporu vyhlášky č. 287/2002 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti služebního poměru příslušníků Policie České republiky (dále jen „vyhláška“), se zákonem č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky. Sice nebylo na správním orgánu, aby svévolně rozhodl o rozporu vyhlášky se zákonem a v daném případě ji neaplikoval, avšak to nic nemění na nesprávnosti takového postupu.

[6] Nejvyšší správní soud následně rozsudkem ze dne 10. května 2023 č. j. 6 As 276/2022-21 zrušil i tento rozsudek městského soudu, ale jen proto, že nesprávně označil za žalovaného Ministerstvo vnitra namísto ministra vnitra. Městský soud tedy rozhodl o věci znovu rozsudkem uvedeným v návětí, v němž vzal za žalovaného ministra vnitra, a po věcné stránce rozhodl stejně.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[7] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Namítal, že zákon o služebním poměru obsahuje v § 207 vlastní úpravu promlčení, kterou je zapotřebí aplikovat. Zákon o služebním poměru totiž na rozdíl od zákona o vojácích z povolání neobsahuje odkaz na zákon o důchodovém pojištění. Úprava promlčení v zákonu o služebním poměru je tedy komplexní, není v ní mezera, takže není prostor pro analogii. Podle stěžovatele také nedošlo k nesprávnému postupu služebního funkcionáře ve smyslu § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, protože ve věci

pokračování

žalobkyně bylo postupováno v souladu s platnou právní úpravou. Správní orgán si nemůže sám posoudit rozpor vyhlášky se zákonem. Bylo tedy jen na žalobkyni, aby tento rozpor napadla, což učinila až žádostí v roce 2017. Stěžovatel vznesl též obecnou námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů.

[8] Žalobkyně ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatel neuvedl nic nového a pouze zopakoval argumenty ze správního řízení. Dále žalobkyně zopakovala závěry městského soudu s tím, že se s nimi ztotožňuje.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud předesílá, že městský soud při výkladu zákona o služebním poměru v návaznosti na zákon o vojácích z povolání a zákon o důchodovém pojištění vyšel z relevantní a aktuální judikatury, která poskytuje zřejmou oporu pro jeho závěry. Stěžovatel přitom v kasační stížnosti opakuje toliko to, co uvedl již ve vyjádření k žalobě, ačkoliv se městský soud s jeho argumentací vypořádal. Stěžovatel tak oproti řízení před městským soudem nepřináší nic nového. Této okolnosti Nejvyšší správní soud uzpůsobil rozsah vypořádání kasačních námitek. Žalovanému správnímu orgánu sice nehrozí odmítnutí kasační stížnosti pro nepřípustnost z důvodu překopírování žaloby (k tomu srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. června 2020 č. j. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS), nicméně ani tak nelze odhlédnout od toho, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, a stížnostní námitky se tedy musí upínat právě k tomuto rozhodnutí (přiměřeně viz recentní rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. února 2024 č. j. 6 As 80/2023-44, bod 21).

[11] Stěžovatel sice namítá nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů, avšak pouze obecně odkazuje na § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“), aniž by rozvedl, v čem onen nedostatek důvodů spatřuje. Nejvyšší správní soud k tomu proto jenom stručně poznamenává, že městský soud důvody pro své rozhodnutí náležitě rozebral a vyjádřil se ke všem relevantním okolnostem. Rozsudek městského soudu je tedy plně přezkoumatelný.

[12] Rozhodující právní otázkou pak je, zda má být při analogické aplikaci § 142 odst. 4 zákona o vojácích z povolání ve spojení s § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění na výsluhový příspěvek příslušníka bezpečnostních sborů užita právní úprava promlčení dle § 206 až § 208 zákona o služebním poměru, anebo se má postupovat i v tomto ohledu podle ustanovení zákona o důchodovém pojištění.

[13] Podle § 207 odst. 2 zákona o služebním poměru platí, že *lhůta pro uplatnění nároku na jednotlivá opětuující se plnění činí 3 roky ode dne jejich splatnosti*.

[14] Podle § 142 odst. 4 zákona o vojácích z povolání platí, že pokud není v dané části zákona stanoveno jinak, *řídí se organizace a řízení o výsluhových náležitostech a jejich výplata ustanoveními zvláštních právních předpisů o organizaci a řízení ve věcech důchodového pojištění*

a výplatě dávek důchodového pojištění⁴¹⁾. Poznámka č. 41 přitom odkazuje mj. na zákon o důchodovém pojištění.

[15] Podle § 56 odst. 1 písm. b) druhé a třetí věty zákona o důchodovém pojištění platí, že *důchod nebo jeho zvýšení se přitom doplatí nejvýše pět let nazpět ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na důchod nebo jeho zvýšení; pro běh této lhůty platí § 55 odst. 2 věta druhá a třetí obdobně. Důchod nebo jeho zvýšení se však doplatí ode dne, od něhož důchod nebo jeho zvýšení náleží, v případě, že důchod nebyl přiznán nebo byl vyplácen v nižší částce, než v jaké náleží, nebo byl neprávem odepřen, anebo byl přiznán od pozdějšího data, než od jakého náleží, v důsledku nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení.*

[16] Nutnost analogického užití § 142 odst. 4 zákona o vojácích z povolání včetně § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění pro přepočet výsluhového příspěvku příslušníků bezpečnostních sborů z důvodu chybějící úpravy v zákoně o služebním poměru přitom Nejvyšší správní soud dovodil již v rozsudku ze dne 28. července 2016 č. j. 9 As 69/2016-31, č. 3478/2016 Sb. NSS. Výslovně k tomu uvedl, že nelze připustit, aby se u dávky, která je zcela svým charakterem shodná, mohli vojáci z povolání domoci vydání soudně přezkoumatelného rozhodnutí o jejím přepočtu, zatímco příslušníci bezpečnostních sborů by takovou možnost neměli a v tomto důsledku by případně opakovaně po dlouhou dobu pobírali výsluhový příspěvek ve výši neodpovídající zákonu. Opačný závěr by totiž vedl k nespravedlivému výsledku. Uvedený výklad pak následoval Nejvyšší správní soud také v prvním zrušujícím rozsudku v projednávané věci č. j. 4 As 489/2019-27. K otázce užití ustanovení zákona o služebním poměru o promlčení se však devátý ani čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu nevyjádřily.

[17] Pravidlo uvedené v poslední větě § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, že nárok v případě nesprávného postupu správního orgánu nepřekluduje, nicméně v rozsudku ze dne 26. dubna 2018 č. j. 7 As 130/2018-28 sedmý senát Nejvyššího správního soudu vztáhl také na výsluhový příspěvek vojáka z povolání. Podotkl přitom, že v demokratickém právním státě je nepřípustné, aby Ministerstvo obrany nevyužilo možnost, která se mu nabízela k maximálnímu napravení dopadů svého vlastního pochybení na původně nesprávné určení výsluhových příspěvků.

[18] Stěžovateli Nejvyšší správní soud přisvědčuje v tom, že zákon o služebním poměru na rozdíl od zákona o vojácích z povolání neobsahuje výslovný odkaz na předpisy o organizaci a řízení ve věcech důchodového pojištění a výplatě dávek důchodového pojištění. Ze závěrů citované judikatury, s nimiž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, je však zřejmé, že právě § 142 odst. 4 zákona o vojácích z povolání, který tento odkaz obsahuje, je v případě výsluhových příspěvků příslušníků bezpečnostních sborů zapotřebí aplikovat analogicky.

[19] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že jelikož zákon o služebním poměru úpravu přepočtu výsluhového příspěvku vůbec neobsahuje, nelze v tomto případě užít jeho ustanovení o promlčení. Jak k tomu v návaznosti na judikaturu Nejvyššího správního soudu případně poznamenal už městský soud, nelze-li s ohledem na spravedlnost a veřejný zájem připustit, aby u výsluhového příspěvku (tj. zcela shodné dávky) vojáci z povolání měli možnost domoci se vydání rozhodnutí o jeho přepočtu, zatímco příslušníci bezpečnostních sborů nikoli, nelze ani připustit, aby v případě chybně stanovené výše výsluhového

pokračování

příspěvku nároky vojáků z povolání dle § 56 odst. 1 písm. b) věta poslední zákona o důchodovém pojištění neprekludovaly, zatímco totožné nároky příslušníků bezpečnostních sborů by se podle § 207 odst. 2 zákona o služebním poměru promlčely. Takový přístup by totiž vytvářel nedůvodnou nerovnost mezi osobami ve srovnatelném postavení a byl by v rozporu se smyslem a účelem úpravy v zákoně o důchodovém pojištění, kterou je zapotřebí aplikovat prostřednictvím analogické aplikace § 142 odst. 4 zákona o vojácích z povolání.

[20] Důvodná není ani další námitka stěžovatele, že ředitel a žalovaný postupovali správně, neboť rozhodovali v souladu s platnou právní úpravou a nemohli si sami posoudit rozpor vyhlášky se zákonem, jak to učinil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. srpna 2008 č. j. 4 Ads 20/2007-59. Uvedený rozsudek sice byl vydán až po tom, co byl žalobkyni dne 19. března 2008 přiznán výsluhový příspěvek, takže ředitel v souladu s vyhláškou postupovat musel, resp. na citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ještě nemohlo reagovat Ministerstvo vnitra jako tvůrce podzákonné normy (k tomu blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. listopadu 2012 č. j. 6 Ads 76/2012-63, č. 2751/2013 Sb. NSS, bod 46). To však nic nemění na tom, že správní orgán postupoval v rozporu se zákonem. Jak totiž uvedl městský soud, v projednávané věci nastala stejná situace jako ta, kterou Nejvyšší správní soud řešil v rozsudku č. j. 4 Ads 20/2007-59. Stěžovatel tak sice správně poukazuje na to, že v konkrétní věci může nezákonnost podzákonného právního předpisu vyslovit toliko soud, nicméně, zpětně nahlíženo, nelze v kontextu § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění označit postup správního orgánu, který byl rozhodovací praxí správních soudů obecně vyhodnocen jako nezákonný, za správný. Nejvyšší správní soud uznává, že nesprávný postup správního orgánu v této věci nebyl „zaviněný“, avšak to dané ustanovení zákona o důchodovém pojištění nevyžaduje – uvádí totiž prostě *v důsledku nesprávného postupu orgánu*. Postup ředitele a žalovaného v této věci přitom byl nesprávný, protože nebyl v souladu se zákonem. Opačný výklad by vedl k absurdnímu závěru, že správní orgán, který postupoval v rozporu se zákonem na úkor jeho adresáta, protože respektoval nezákonnou normu podzákonného předpisu, by postupoval správně, což nelze aprobovat. Nejvyšší správní soud se tak s městským soudem shoduje i v tomto bodu.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů neshledal kasační stížnost důvodnou, pročez ji zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Rozhodl tak bez jednání v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s.

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalovaný (stěžovatel) neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení.

[23] Procesně úspěšná žalobkyně byla v řízení o kasační stížnosti zastoupena advokátem, který za ni v řízení před Nejvyšším správním soudem učinil jeden úkon právní služby, a sice vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva

spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], za který mu náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce žalobkyně je plátcem DPH, přiznaná odměna se proto navyšuje o 21 % čítajících výši této daně na 4 114 Kč. Uvedená částka zároveň činí celkovou výši náhrady nákladů řízení přiznanou žalobkyni. K jejímu uhrazení byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. února 2024

JUDr. Tomáš Langášek, LL.M.
předseda senátu