

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce: **Z. P.,** zastoupen JUDr. Vítem Srbou, advokátem AK Pyšný, Weber & Partneři, v.o.s., se sídlem Občanská 18, Slezská Ostrava, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 7, Praha 4, o přezkoumání rozhodnutí Generálního ředitele Generálního ředitelství cel ze dne 25. 6. 2007, č.j. 2007/2516/ 30, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2010, č. j. 5 Ca 257/2007 – 23,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Generálního ředitele Generálního ředitelství cel ze dne 25. 6. 2007, č.j. 2007/2516/30. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl žalobcovo odvolání a potvrdil rozhodnutí ředitele Odboru 40 GŘC - Personálního, vzdělávání a zdravotní péče č.j. 2007/2860/40, ze dne 16. 4. 2007 o přiznání výluhového příspěvku. Odvolatel nesouhlasil ze způsobem výsluhového příspěvku a s jeho výší.

Městský soud v Praze v napadeném rozsudku uvedl, že se podle § 160 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru, ve znění platném v rozhodné době (dále jen „zákon o služebním poměru“), při souběhu nároku na výplatu výsluhového příspěvku

s nárokem na výplatu starobního důchodu, invalidního důchodu nebo částečného invalidního důchodu, výsluhový příspěvek vyplácí pouze tehdy, jestliže je vyšší, než některý z uvedených důchodů, a to ve výši rozdílu mezi výsluhovým příspěvkem a důchodem. Rozdíl mezi výsluhovým příspěvkem a důchodem se zjišťuje ke dni přiznání důchodu. Jde-li o souběh nároku na výplatu výsluhového příspěvku s nárokem na výplatu starobního důchodu, považuje se ode dne přiznání starobního důchodu za výsluhový příspěvek toliko rozdíl mezi náležejícím starobním důchodem a výsluhovým příspěvkem k tomuto dni a nadále se tento příspěvek samostatně zvyšuje podle § 159 bez přihlédnutí k výši důchodu. K tomu městský soud uvedl, že je toho názoru, že citované ustanovení výslovně řeší pouze případ, kdy bývalý příslušník nejprve ukončí služební poměr a teprve poté mu vznikne nárok na starobní důchod, nicméně podle názoru soudu není důvod, aby tomu bylo jinak v případě opačném, kdy nárok na důchod vznikne dříve, než-li dojde k ukončení služebního poměru a v souvislosti s tím i ke vzniku nároku na výsluhový příspěvek. Základním předpokladem pro to, aby mohl být určen rozdíl mezi dávkami ve smyslu § 160 zákona o služebním poměru je souběh nároků na tyto dávky. K souběhu nároku na výplatu výsluhového příspěvku s nárokem na výplatu starobního důchodu v případě žalobce došlo teprve ke dni vzniku nároku na výplatu výsluhového příspěvku, tj. ke dni 1. 4. 2007. Ke dni přiznání nároku na starobní důchod, tj. ke dni 1. 10. 2004, nárok na výluhový příspěvek neexistoval. Rozdíl mezi starobním důchodem a výsluhovým příspěvkem mohl být zjišťován pouze ke dni souběhu těchto nároků, tedy ke dni 1. 4. 2007, a to z částek (starobního důchodu a vypočteného výsluhového příspěvku) v té výši, v níž k tomuto dni náležely. Soud proto výklad žalobce, podle něhož má být zjišťován rozdíl mezi vypočteným výsluhovým příspěvkem ke dni 1. 4. 2007 a částkou starobního důchodu ke dni 1. 10. 2004, nepovažoval za správný. Důvodnou neshledal městský soud ani další žalobní námitku, že výsluhový příspěvek měl být vypočten z průměrného služebního příjmu žalobce za dobu od 1. 1. 2007 do 31. 3. 2007. Soud dospěl k závěru, že žalobcův služební poměr trval po dobu delší než 1 kalendářní rok a nebylo tak možné postupovat podle věty třetí § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru. Městský soudu zhodnotil a konstatoval že bylo správně postupováno podle věty první tohoto ustanovení, tedy byl zohledněn služební příjem žalobce za předchozí kalendářní rok přede dnem skončení žalobcova služebního poměru (tj. za rok 2006). Městský soud v Praze proto žalobu zamítl jako nedůvodnou.

V kasační stížnosti stěžovatel uplatnil důvod vymezený v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a to především pro nesprávný výklad dotčených ustanovení zákona o služebním poměru. Stěžovatel nejprve rozporuje výklad § 160 odst. 1 zákona o služebním poměru, jak jej provedl městský soud. K tomu zejména uvádí, že dikce citovaného ustanovení ve znění platném v rozhodné době znějící: *Rozdíl mezi výsluhovým příspěvkem a důchodem se zjišťuje ke dni přiznání starobního důchodu* ..., je zcela transparentní a nevyvolává z tohoto titulu žádné podstatnější interpretační ani aplikační pochybnosti. Proto nelze dospět ani k závěru, že by u označeného zákonného ustanovení existovala soudem tvrzená mezera. Stěžovatel proto nadále trvá na právní argumentaci, kterou podrobně rozvedl v předchozích podáních, zejména pak v samotné žalobě, s jejímž obsahem, se soud podle jeho názoru relevantní formou nevypořádal. Stěžovatel dále tvrdí, že soud především pochybil, pokud se při výkladu § 160 odst. 1 zákona o služebním poměru ztotožnil s výkladem provedeným dotčeným správním orgánem v rozhodnutí ze dne 25. 6. 2007, stejně jako při interpretaci

§§ 165 odst. 1, 166 odst. 1 ve vazbě na navazující ustanovení zákona o služebním poměru, a z výše uvedeného vyplývá zřejmá nesprávnost právního názoru uvedeného soudu. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti sdělil, že se zcela ztotožňuje s napadeným rozsudkem a nepovažuje za nutné opakovat vše, co již bylo v předmětné věci uvedeno v rozhodnutí o odvolání, a dále ve vyjádření k žalobě. Na veškerou tuto předchozí argumentaci odkázal s tím, že na ní trvá.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu stěžovatelem uplatněných stížních bodů, avšak po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovateli byl ode dne 1. 10. 2004 (zpětně rozhodnutím ze dne 5. 3. 2007) přiznán starobní důchod a od 1. 4. 2007 mu byl přiznán výsluhový příspěvek, a to k výplatě ve výši rozdílu mezi jeho celkově vypočtenou částkou a výší starobního důchodu, náležejícího stěžovateli ke dni vzniku nároku na výplatu výsluhového příspěvku, a nikoliv jako rozdíl zjištěný ke dni přiznání starobního důchodu, jak stěžovatel požadoval.

Podle § 160 odst. 1 služebního zákona se při souběhu nároku na výplatu výsluhového příspěvku s nárokem na výplatu starobního důchodu, plného invalidního důchodu nebo částečného invalidního důchodu, výsluhový příspěvek vyplácí pouze tehdy, jestliže je vyšší než některý z uvedených důchodů, a to ve výši rozdílu mezi výsluhovým příspěvkem a důchodem. Rozdíl mezi výsluhovým příspěvkem a důchodem se zjišťuje ke dni přiznání starobního důchodu, plného invalidního důchodu nebo částečného invalidního důchodu anebo ke dni úpravy částečného invalidního důchodu v souběhu s výdělkem. Jde-li o souběh nároku na výplatu výsluhového příspěvku s nárokem na výplatu starobního důchodu, považuje se ode dne přiznání starobního důchodu za výsluhový příspěvek toliko rozdíl mezi náležejícím starobním důchodem a výsluhovým příspěvkem k tomuto dni a nadále se samostatně zvyšuje podle § 159 bez přihlédnutí k výši důchodu.

Z textu citovaného ustanovení - nejmarkantněji pak z jeho věty třetí - podle názoru Nejvyššího správního soudu skutečně vyplývá, že zákonodárce počítal pouze s variantou, kdy nárok na důchod vzniká teprve po vzniku nároku na výsluhový příspěvek. Srov. zejména formulaci *„považuje se ode dne přiznání starobního důchodu za výsluhový příspěvek toliko rozdíl...“*. Totéž lze dovodit rovněž z textu důvodové zprávy k zákonu č. 530/2005 Sb., kterým se mění mimo jiné služební zákon. Zde se doslova uvádí: *„Navrhuje se změnit mechanismus posuzování nároku na výplatu výsluhového příspěvku v souběhu s nárokem na výplatu starobního důchodu a výrazně uspořit finanční prostředky vynakládané na výplatu výsluhových nároků. Po vzniku nároku na výplatu starobního důchodu bude výsluhový příspěvek dále vyplácen jen ve výši rozdílu mezi výší náležejícího starobního důchodu a výší přiznaného výsluhového příspěvku s tím, že pouze tento rozdíl bude nadále považován za výsluhový příspěvek...“* Uvedené je zřejmě dáno tím, že nárok na výsluhový příspěvek vzniká již po 15 letech služby (§ 157 služebního zákona), a zákonem předvídaná posloupnost nároků tak bude v praxi většinovým jevem.

Na případy jako v projednávané věci, kdy nároky na předmětná plnění vzniknou v opačném pořadí, tak sice není v zákoně výslovně pamatováno, přesto je Nejvyšší správní soud také toho názoru, že tento nedostatek zákonného znění lze překlenout výkladem, a to zejména podle smyslu a účelu daného ustanovení.

Cílem aplikovaného ustanovení obecně je upravit situaci, kdy oprávněnému vznikl nárok na výsluhový příspěvek i na dávku důchodového pojištění. Základním pravidlem pak je, že výsluhový příspěvek, je-li vyšší než důchod, se *po dobu souběhu* vyplácí pouze ve výši rozdílu mezi ním a důchodovou dávkou. Toto pravidlo sleduje zjevně jediný účel, a to zachovat osobě, která působila ve služebním poměru, životní úroveň odpovídající výši výsluhového příspěvku i v době, kdy již pobírá dávku z jiného systému zabezpečení, která je oproti výsluhovému příspěvku nižší. Zdůraznit je třeba, že *zachován má být právě příjem ve výši výsluhového příspěvku před redukcí*, jinými slovy, aby úhrn vypláceného výsluhového příspěvku a důchodu ke dni vzniku souběhu nepřevyšoval přiznaný výsluhový příspěvek před úpravou jeho výše.

Aby bylo možné tohoto cíle dosáhnout, je pak - při určování výše rozdílu mezi výsluhovým příspěvkem a důchodovou dávkou - nutno vycházet ze stavu, kdy reálně dochází k souběhu obou nároků. Pouze takovýto přístup je totiž schopen zajistit, aby výsledný příjem – ke dni rozhodnutí správního orgánu - odpovídal výši výsluhového příspěvku před jeho úpravou pro výplatu. Postup navrhovaný stěžovatelem by představoval neodůvodněné zvýhodnění, neboť by v konečném důsledku přiznával ke dni souběhu vyšší částku, než která odpovídá neredukované výši výsluhového příspěvku.

Lze tak shrnout, že pro stanovení výše rozdílu podle § 160 odst. 1 služebního zákona je zcela nepodstatné, který z obou nároků vznikl dříve, neboť rozhodný je nutně vždy den, ke kterému došlo k jejich reálnému souběhu.

Správní orgány tedy postupovaly správně, pokud rozhodly o výši rozdílu ke dni vzniku nároku na výsluhový příspěvek, neboť pouze takovým postupem bylo možné dosáhnout cíle aplikovaného ustanovení. Rovněž úvaha Městského soudu v Praze, podle níž má být rozdíl mezi výsluhovým příspěvkem a starobním důchodem stanoven *„ke dni skutečného souběhu“*, je v základu správná. Ostatně obdobně již Nejvyšší správní soud rozhodl např. rozsudkem ze dne 29. 9. 2010, č. j. 3 Ads 87/21010 - 43, přičemž v něm zaujatý právní názor potvrdil i Ústavní soud k podané ústavní stížnosti v předmětné věci, usnesením ze dne 24. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 3190/10.

Při výpočtu výsluhového příspěvku správní orgán I. stupně vyšel z průměrného hrubého služebního příjmu za rok 2006, zatímco stěžovatel požadoval, aby se vycházelo z průměrného hrubého měsíčního služebního příjmu za období od 1. 1. 2007, kdy nabyl účinnosti zákon o služebním poměru, do 31. 3. 2007, kdy stěžovateli služební poměr skončil.

Podle § 165 odst. 1 zákona o služebním poměru je dobou rozhodnou pro výsluhové nároky doba trvání služebního poměru a doby započtené ke dni účinnosti tohoto zákona nebo při přijetí do služebního poměru podle § 224.

Podle § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru se za měsíční služební příjem pro účely stanovení výše výsluhových nároků považuje průměrný hrubý služební příjem poskytovaný za předchozí kalendářní rok přede dnem skončení služebního poměru příslušníka. Jestliže služební poměr skončil posledním dnem kalendářního roku, zjišťuje se průměrný hrubý měsíční služební příjem z tohoto kalendářního roku. Trval-li služební poměr po dobu kratší než 1 rok, zjišťuje se průměrný hrubý měsíční služební příjem z celé doby trvání služebního poměru. Je-li to pro příslušníka výhodnější, zjišťuje se průměrný hrubý služební příjem za předchozí 3 kalendářní roky.

Z obsahu žaloby, na niž se stěžovatel v kasační stížnosti odvolává, plyne, že stěžovatel byl ve služebním poměru celníka od 1. 10. 2004, přičemž stěžovatel tvrdí, že mu tento služební poměr skončil dne 31. 12. 2006 ve 24.00 hod., a s účinností nového zákona o služebním poměru mu vznikl od 1. 1. 2007 v 00.00 hod. nový služební poměr. Služební poměr (nový) mu poté skončil dnem 31. 3. 2007, a proto měla být při výpočtu měsíčního služebního příjmu pro stanovení výsluhových nároků podle jeho názoru aplikována věta třetí § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru, tj. *Trval-li služební poměr po dobu kratší než 1 rok, zjišťuje se průměrný hrubý měsíční služební příjem z celé doby trvání služebního poměru*.. Stěžovatel v širších souvislostech také poznamenává, že zákon měl přinést výrazné zvýšení příjmů příslušníků bezpečnostních sborů oproti předchozímu stavu a tím i výše výsluhových příspěvků.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí s argumentací stěžovatele, a naopak se ztotožňuje i v tomto směru s přesvědčivou a také poměrně podrobnou argumentací městského soudu. Zejména přitom považuje za nutné poukázat na dikci § 215 odst. 1 zákona o služebním poměru, na něž se ostatně v žalobě odvolává i stěžovatel. Podle tohoto ustanovení *příslušník ustanovený do funkce podle dosavadních právních předpisů, který vykonává službu podle § 1 odst. 4, bude dnem nabytí účinnosti tohoto zákona ustanoven na služební místo, pro které splňuje stanovený stupeň vzdělání, a jmenován do služební hodnosti, která je stanovena pro toto služební místo. Splnění požadavku oboru nebo zaměření vzdělání a dalšího odborného požadavku pro služební místo se nevyžaduje.*

Městský soud zejména na základě tohoto ustanovení dospěl ve svém rozsudku ke správnému závěru, že zákon o služebním poměru neruší služební poměr příslušníků ustanovených do funkce podle dosavadních právních předpisů, nýbrž zachovává kontinuitu těchto dříve vzniklých služebních poměrů.

Ve srovnání s předchozí právní úpravou zákon o služebním poměru toliko odlišným způsobem, či zcela nově, upravuje některé prvky služebního poměru. Nejvyšší správní soud je nucen označit za neúnosný právní názor stěžovatele, že novou právní úpravou zákona o služebním poměru byla vytvořena diskontinuita s právními vztahy (služebními poměry) příslušníků bezpečnostních sborů, existujícími před 1. 1. 2007, a že ke dni 1. 1. 2007 příslušníkům bezpečnostních sborů vznikl nově služební poměr (ostatně do jisté míry obdobnou problematikou se Nejvyšší správní soud zabýval již ve svém rozsudku ze dne 30. 6. 2010, č. j. 4 Ads 19/2010-58, a od závěrů tam dovozených se nepovažuje za nutné ani nyní se odchýlit). Takové účinky nové právní úpravy zákona o služebním poměru, které předestírá stěžovatel, by vedly k extrémnímu narušení právní jistoty příslušníků bezpečnostních sborů a umožňovaly by nepřípustnou míru libovůle služebních

funkcionářů při (novém) ustanovování příslušníků na služební místa. Mimo to, že takové důsledky by byly obecně nepřijatelné, v souvislosti se zde dotčenou právní úpravou je navíc třeba poukázat na mimořádnou úlohu příslušníků bezpečnostních sborů při ochraně a prosazování veřejných zájmů, jakož i potřebu stabilizace těchto složek (což byl ostatně jeden z hlavních cílů nové právní úpravy). Tyto zájmy se odrážejí v koncipování zákona o služebním poměru jako zvláštní, na zákoníku práce pojmově autonomní, úpravy, jakož i konkrétně například v zakotvení přísných předpokladů k přijetí do služebního poměru v ustanovení § 13 až 18 zákona o služebním poměru nebo povinného propuštění podle § 42 téhož zákona. Zásada kontinuity trvání služebních poměrů podle předchozí a současné právní úpravy je vyjádřena právě v inkriminovaném ustanovení § 215 zákona o služebním poměru, který společně s dalšími přechodnými ustanoveními zajišťuje přizpůsobení se koncepčním změnám a přechod na novou právní úpravu (srov. důvodovou zprávu k přechodným ustanovením návrhu zákona o služebním poměru, podle původního číslování jako §§ 220 až 228, dostupná z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=256&ct1=0>, jakož i názory předních autorů odborné literatury v této oblasti *in* TOMEK, P. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem*. 1. vyd. Olomouc : ANAG, 2007. s. 363).

Nejvyšší správní soud ostatně již ve shora citovaném rozsudku z loňského roku také dále upozornil na to, že na kontinuitu právní úpravy zákona o služebním poměru s právní úpravou dosavadních předpisů, ošetřenou ustanovením § 215 odst. 1 zákona o služebním poměru, opakovaně odkazovala rovněž poradní komise policejního prezidenta v doporučení, vydaném po projednání dne 2. 4. 2007 pod č. j. PPR-535/K-PK-2007.

Mimo to je třeba poznamenat, že zachování kontinuity dříve vzniklých služebních poměrů, a nikoliv založení diskontinuity, jak tvrdí stěžovatel, dokládalo i jím citované ustanovení § 224 odst. 6 zákona o služebním poměru, před svým zrušením, jak také správně vyložil městský soud.

Za tohoto stavu věci se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s tím, stěžovatelův služební poměr při jeho skončení k 31. 3. 2007 trval déle než jeden rok, a proto bylo při zjišťování průměrného hrubého služebního příjmu pro potřeby výpočtu výsluhového příspěvku správně postupováno podle věty první § 166 odst. 1 věty první zákona o služebním poměru.

Napadený rozsudek Městského soudu v Praze tedy netrpí namítanými vadami podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, správní orgán měl ve věci úspěch, žádné náklady mu však v souvislosti s řízením o kasační stížnosti prokazatelně nevznikly. Soud proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal žádnému z účastníků (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 23. února 2011

JUDr. Petr Průcha
předseda

senátu