

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobce: **B. G.**, zast. Mgr. Vladanou Pščolkovou, advokátkou, se sídlem Sokolská třída 451/11, Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 3. 2010, č. j. 10 Ca 75/2008 - 44,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Ředitel odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra rozhodnutím ve věcech služebního poměru ze dne 11. 5. 2007, č. j. OSZ-64015-7/VD-Sp-2007, podle § 157, § 158, § 160 odst. 1, § 165 a § 166 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „služební zákon"), přiznal žalobci dnem 1. 2. 2007 výsluhový příspěvek ve výši 17 985 Kč měsíčně, s tím, že mu od stejného data náleží výplata výsluhového příspěvku ve výši 6224 Kč měsíčně. V odůvodnění tohoto rozhodnutí správní orgán prvního stupně uvedl, že žalobci v souvislosti se skončením služebního poměru ke dni 31. 1. 2007 vznikl nárok na výsluhový příspěvek, jehož výše byla stanovena na základě průměrného hrubého služebního příjmu za kalendářní rok 2006 a činí 17 985 Kč. Při souběhu nároku na výplatu výsluhového příspěvku s nárokem na výplatu starobního důchodu se výsluhový příspěvek vyplácí pouze tehdy, jestliže je vyšší než důchod, a to ve výši rozdílu mezi výsluhovým

příspěvkem a důchodem. Rozdíl se zjišťuje k datu souběhu nároku na výplatu výsluhového příspěvku a starobního důchodu, tedy ke dni 1. 2. 2007. Za výsluhový příspěvek se od tohoto data považuje toliko rozdíl mezi výsluhovým příspěvkem a starobním důchodem zjištěným k tomuto dni. Ke dni 1. 2. 2007 byl žalobci vyplácen starobní důchod ve výši 11 761 Kč. Rozdíl mezi výsluhovým příspěvkem a starobním důchodem činí částku 6224 Kč a v této výši je žalobci od 1. 2. 2007 vyplácen.

Ministr vnitra rozhodnutím ve věcech služebního poměru ze dne 29. 1. 2008, č. 13/2008, podle § 190 odst. 8 služebního zákona odvolání zamítl a toto prvoinstanční rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí o odvolání se ministr vnitra neztotožnil s názorem žalobce, že rozdíl mezi výsluhovým příspěvkem a starobním důchodem měl být zjištěn ke dni přiznání starobního důchodu, a nikoliv ke dni přiznání výsluhového příspěvku. Věta druhá a třetí ustanovení § 160 odst. 1 služebního zákona je totiž v rozporu s jeho větou první a neumožňuje zjistit rozdíl mezi výsluhovým příspěvkem a důchodem v případě, kdy souběh obou plnění nastane až po přiznání důchodu. Toto ustanovení je tak nutno vyložit tak, že se rozdíl zjišťuje ke dni přiznání starobního důchodu jen tehdy, jedná-li se o bývalého příslušníka bezpečnostního sboru, který je kde dni přiznání důchodu již poživatelem výsluhového příspěvku. Jestliže však je bývalý příslušník bezpečnostního sboru poživatelem starobního důchodu ke dni přiznání výsluhového příspěvku, zjišťuje se rozdíl k tomuto dni. Opačný závěr by totiž vedl k neodůvodněnému zvýhodnění poživatele důchodu vůči bývalému příslušníkovi bezpečnostního sboru, který požádá o přiznání starobního důchodu až poté, kdy mu vznikl nárok na výsluhový příspěvek.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 26. 3. 2010, č. j. 10 Ca 75/2008 - 44, žalobu proti rozhodnutí ministra vnitra o odvolání jako nedůvodnou zamítl. V odůvodnění tohoto rozsudku soud uvedl, že výrok žalobou napadeného rozhodnutí se opírá o zcela seznatelnou úvahu pojatou do odůvodnění rozhodnutí. Rozhodnutí o odvolání není vnitřně rozporné a úvahu v něm učiněnou nelze označit za nepochopitelnou. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů či nesrozumitelnost tohoto rozhodnutí nelze spatřovat ani v nesouhlasu žalobce s argumentací ministra vnitra. Odvolací orgán podle § 190 odst. 7 zákona o služebním poměru přezkoumává napadené rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, v rozsahu, jaký je uveden v odvolání; zákonnost přezkoumává v celém rozsahu a k vadám řízení přihlíží jen tehdy, pokud mohly mít vliv na zákonnost nebo správnost napadeného rozhodnutí. Žalobce přitom v odvolání uplatnil jen jedinou námitku, kterou napadl určení dne, k němuž prvoinstanční orgán zjišťoval rozdíl mezi starobním důchodem a výsluhovým příspěvkem. Námitku zpochybňující vlastní mechanismus výpočtu celkové výše výsluhového příspěvku však nevznesl. Proto ministr vnitra, pokládal-li i v jiných než namítaných ohledech prvoinstanční rozhodnutí za zákonné, se nemusel ostatními hlediska zabývat. Bylo sice nanejvýš vhodné, aby ministr vnitra v rozhodnutí o odvolání výslovně konstatoval, že ani v ostatním neshledal rozhodnutí a postup správního orgánu prvního stupně nezákonným. Ze strany soudu by však bylo nemístně formalistické žalobou napadené rozhodnutí z důvodu tohoto opomenutí rušit, aby žalovaný doplnil do textu odůvodnění pouze uvedenou jedinou větu. Rozhodnutí o odvolání tedy podle soudu není možné považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ani pro nesrozumitelnost.

Dále soud uvedl, že jednotlivé věty § 160 odst. 1 služebního zákona nelze vytrhávat

z celkového pojetí tohoto ustanovení, vykládat je izolovaně a mechanicky dovozovat potřebu vždy zjišťovat rozdíl mezi výsluhovým příspěvkem a starobním důchodem ke dni přiznání starobního důchodu. Při výkladu věty prvé a druhé § 160 odst. 1 služebního zákona tedy musí být zohledněno i znění jeho věty třetí. Z tohoto souhrnného pohledu na předmětné ustanovení je pak patrno, že zákonodárce výslovně pamatuje pouze na situace, kdy ke vzniku nároku na výplatu starobního důchodu dojde až poté, co v minulosti již vznikl nárok na výplatu výsluhového příspěvku. Znění § 160 odst. 1 ani jiné ustanovení služebního zákona výslovně neřeší situaci opačnou, kdy nárok na výplatu starobního důchodu časově předchází nároku na výplatu výsluhového příspěvku. Tomu nasvědčuje i důvodová zpráva, která nepředpokládá odchod ze služebního poměru až v důchodovém věku. Zákonodárce tedy výslovně neupravil zjišťování rozdílu mezi výsluhovým příspěvkem a starobním důchodem pro případ, že je výsluhový příspěvek přiznán až poté, co již žadatel měl nárok na výplatu starobního důchodu. Z toho však nelze dovodit, že by v uvedeném případě příslušníku bezpečnostního sboru vůbec nenáležela výplata rozdílu mezi výsluhovým příspěvkem a starobním důchodem. Takový závěr by byl jednoznačně v rozporu se smyslem a účelem zákonné úpravy výsluhového příspěvku a ve svém důsledku by byl diskriminační. Proto musí být nalezeno takové řešení, které bude obdobné tomu, jak zákonodárce výslovně upravil souběh nároku na výplatu starobního důchodu a výsluhového příspěvku v případě, že byl nejprve přiznán výsluhový příspěvek. Přitom je nezbytné vzít v úvahu smysl a účel zákona a zohlednit racionalitu jeho aplikace i hodnotovou bezrozpornost právního řádu a zvolit takové řešení, které je nejvíce v souladu s povahou institutu výsluhového příspěvku. Za takové řešení je nutné považovat interpretaci, k níž přistoupil žalovaný, neboť pouze ta zachovává rovné a spravedlivé postavení příslušníků bezpečnostních sborů bez ohledu na to, u které z obou předmětných dávek vznikl nárok na její výplatu dříve. Výklad předestřený žalobcem by vedl k tomu, že vyplácený výsluhový příspěvek by u příslušníka bezpečnostního sboru, který pobíral starobní důchod před přiznáním výsluhového příspěvku, byl vyšší než u příslušníka, který nejprve pobíral výsluhový příspěvek. Tento rozdíl mezi vyplácenými výsluhovými příspěvky by byl dán tím, že zatímco u příslušníka, jenž nejdříve pobíral starobní důchod, by se rozdíl mezi výsluhovým příspěvkem a starobním důchodem počítal z důchodu nevalorizovaného, tudíž nižšího, a vyplácený výsluhový příspěvek by byl vyšší. Naopak u příslušníka, který dříve pobíral výsluhový příspěvek, by se rozdíl mezi starobním důchodem a výsluhovým příspěvkem zjišťoval z důchodu, do jehož výše by byly promítnuty valorizace, a tudíž výsledný rozdíl a též vyplácený výsluhový příspěvek by byl nižší. Pro takovou diferenci, která zakládá materiální nerovnost mezi těmito příslušníky, přitom nelze nalézt žádný racionální důvod. Uvedený názor by navíc zákonodárci připisoval úmysl hromadně podporovat setrvání příslušníků bezpečnostních sborů ve službě i po dosažení důchodového věku, čemuž se příčí důvodová zpráva k služebnímu zákonu, podle níž konstrukce výsluhového příspěvku přispívá mimo jiné i ke generační obměně bezpečnostního sboru. Z těchto důvodů považoval soud za správný a zákonný postup žalovaného, který vycházel z toho, že při souběhu nároku na výplatu výsluhového příspěvku s nárokem na výplatu starobního důchodu při dřívějším vzniku nároku na výplatu starobního důchodu je třeba za den, k němuž se zjišťuje rozdíl mezi výsluhovým příspěvek a důchodem, považovat den, kdy došlo k souběhu obou těchto dávek, tedy den přiznání výsluhového příspěvku.

Soud se rovněž zabýval námitkou stěžovatele, že při výpočtu výsluhového příspěvku měl žalovaný vycházet z § 166 odst. 1 věty třetí služebního zákona a průměrný hrubý měsíční příjem měl zjistit z celé doby trvání služebního poměru, která byla kratší jednoho roku, neboť dnem účinnosti služebního zákona skončil jeho služební poměr podle dosavadních právních předpisů a vznikl nový služební poměr. K této námitce soud uvedl, že kontinuitu služebního poměru výslovně upravila přechodná ustanovení § 215 a násl. služebního zákona, která stanovila, že dosavadní příslušník bezpečnostního sboru bude ustanoven dnem účinnosti tohoto zákona na služební místo podle stupně vzdělání a jmenován do služební hodnosti stanovené pro toto místo. Nešlo-li tak učinit, pak tato přechodná úprava stanovila, kdy končí služební poměr. Rovněž složení služební přísahy podle dosavadních předpisů se považovalo za složení služebního slibu podle služebního zákona. Tento právní předpis tak nastolil pravidla pro plynulý přechod stávajících příslušníků do služebního poměru podle nové právní úpravy, aby tak nevznikly pochybnosti o započtení dob pro účely výsluhových nároků při budoucím skončení služebního poměru. Navíc v § 224 stanovil, že se příslušníkům ke dni nabytí účinnosti služebního zákona započtou doby, po které trval služební poměr podle předchozích předpisů. V § 165 odst. 1 služebního zákona bylo dále uvedeno, že pro výsluhové nároky je rozhodná doba trvání služebního poměru a doby započítané ke dni účinnosti tohoto zákona podle § 224. Uvedená ustanovení přitom upravují pouze postup pro zápočet dob rozhodných pro výsluhové nároky a nelze z nich dovodit, že upravují zánik stávajících služebních poměrů a vznik nových služebních poměrů podle služebního zákona. Věta třetí § 166 odst. 1 služebního zákona míří v kontextu s větou první a druhou, resp. čtvrtou, na případy, kdy nelze vycházet ze standardní doby a určit měsíční služební příjem z průměrného hrubého služebního příjmu poskytovaného za předchozí kalendářní rok před skončením služebního poměru (věta první) ani z průměrného hrubého měsíčního služebního příjmu v kalendářním roce, k jehož poslednímu dni služební poměr skončil (věta druhá), popř. ani využít, je-li to výhodnější, zjištění takového příjmu za poslední tři kalendářní roky. Správní orgány tedy postupovaly správně, když zjišťovaly průměrné hrubé služební příjmy žalobce za kalendářní roky 2004 až 2006, které byly poskytnuty za předchozí právní úpravy. Z žádného ustanovení služebního zákona přitom nelze dovodit, že by rozlišoval služební příjem podle tohoto zákona a podle předchozí úpravy. Naopak lze podle soudu vysledovat kontinuitu ve vnímání tohoto termínu, což vyplývá z přechodného ustanovení § 224 odst. 2 písm. b) a c) služebního zákona.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b), d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel v kasační stížnosti namítl nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost i nedostatek důvodů. V odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně totiž namítl, že na stanovení výše výsluhového příspěvku nemá vliv to, že jeho souběh se starobním důchodem nastal až po přiznání důchodu. Dále namítal, že § 160 odst. 1 služebního zákona obsahuje jednoznačnou úpravu a v přechodných ustanoveních naopak taková úprava absentuje. Žalovaný se však s těmito námitkami dostatečně nevypořádal a v jeho rozhodnutí chybí úvahy, kterými se při výkladu uvedeného ustanovení řídil. Chybějící hodnocení žalovaného pak soud nahradil svými vlastními úvahami, což není přípustné. Tím, že napadl nesprávné určení data,

k němuž měl být zjišťován rozdíl mezi výsluhovým příspěvkem a starobním důchodem, automaticky brojil i proti mechanismu výpočtu tohoto rozdílu. Proto bylo povinností žalovaného se i touto problematikou zabývat, což však neučinil, takže i v tomto směru je rozhodnutí o odvolání nepřezkoumatelné.

Dále stěžovatel namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku a jiné vady řízení před soudem, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Soud se totiž nikterak nevypořádal s jeho argumenty, že v dané věci měl být výsluhový příspěvek vypočítán podle § 166 odst. 1 věty třetí služebního zákona z průměrného hrubého měsíčního příjmu za celou dobu trvání služebního poměru od 1. 1. 2007. Konkrétně pominul jeho úvahu, že přechodná ustanovení zákona neobsahují žádnou úpravu ve vztahu k § 166 služebního zákona. Dále se soud nezabýval ani vzájemným souladem všech vět tohoto ustanovení. Soud také učinil svůj závěr o kontinuitě služebního poměru s odkazem na § 215 odst. 1 služebního zákona, aniž si v tomto směru opatřil příslušné důkazy a provedl potřebná skutková zjištění.

Stěžovatel také namítl nesprávnost aplikace § 160 odst. 1 služebního zákona soudem. Za zásadní je totiž podle něho zapotřebí považovat jednoznačnost tohoto ustanovení a neexistenci přechodného ustanovení, které by danou problematiku řešilo. Tvrzení soudu, že při výkladu uvedeného ustanovení jím předestřeného by docházelo k znevýhodnění těch příslušníků bezpečnostního sboru, u nichž vznik nároku na výplatu výsluhového příspěvku předchází vzniku nároku na výplatu starobního důchodu, není pravdivé a nebylo prokázáno žádnými důkazy. Naopak dochází k jeho znevýhodnění, neboť při výkladu učiněného soudem by u příslušníka, u něhož nenastává situace jako u něho, byl rozdíl mezi výsluhovým příspěvkem a starobním důchodem zjišťován ke dni přiznání starobního důchodu, tedy bez přehlédnutí k případné valorizaci, přičemž takový rozdíl by byl vždy vyšší. Navíc soud pominul, že k datu přiznání výsluhového příspěvku došlo k valorizaci důchodu a rozdíl mezi výsluhovým příspěvkem a starobním důchodem je tedy naopak v dané věci nižší. Nelze tedy argumentovat ekonomickou nerovností mezi dvěma kategoriemi bývalých příslušníků bezpečnostního sboru, jak nesprávně soud učinil. Je tedy zřejmé, že zákonodárce neuvažoval o stanovení rozdílu mezi výsluhovým příspěvkem a důchodem s přihlédnutím k případné valorizaci. Naopak zakotvil, že při výpočtu nutno vyjít z výše přiznaného důchodu a jasně určil, že tento rozdíl je třeba vypočíst ke dni přiznání důchodu, tedy že k výpočtu se má použít pouze výše přiznaného důchodu, a nikoliv důchod valorizovaný.

Konečně stěžovatel namítl nesprávnou aplikaci § 166 odst. 1 služebního zákona soudem. Přechodné ustanovení § 215 odst. 1 služebního zákona totiž při vědomí nutnosti splnění všech náležitostí nutných pro založení služebního poměru, které jsou obsaženy v rozhodnutí služebního funkcionáře, stanoví, že příslušník ustanovený do funkce podle dosavadních právních předpisů, který vykonává službu, 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. Pokud jsou tedy tyto podstatné náležitosti služebního poměru odlišné od předchozí úpravy, není možné konstatovat zachování kontinuity služebního poměru. Jedině rozhodnutí, které obsahuje všechny zákonné náležitosti, je totiž řádným rozhodnutím o založení služebního poměru. Z § 215 odst. 1 služebního zákona tedy vyplývá nejen to, na jaké místo má být

příslušník ustanoven a do jaké služební hodnosti má být jmenován, nýbrž toto ustanovení rovněž určuje i datum vzniku takto založeného služebního poměru. Problematika úpravy započtů dob pro výpočet výsluhových příspěvků, která je obsažena v § 165 služebního zákona, svědčí o tom, že je rozlišováno mezi služebním poměrem podle tohoto zákona a dobou odpracovanou podle dřívějšího služebního poměru. Ani další přechodná ustanovení služebního zákona upravující odchylky od nové zákonné úpravy pro příslušníky bezpečnostních sborů, jejichž služební poměr trval ke dni 31. 12. 2006, nezakládají kontinuitu služebního poměru, nýbrž toliko umožňují zachování práv nabytých v předchozím služebním poměru podle minulé právní úpravy. Problematika služebního slibu je upravena v přechodných ustanoveních služebního zákona a svědčí o tom, že zákonodárce si byl vědom toho, že ke vzniku služebního poměru po jeho řádném založení ode dne účinnosti tohoto zákona je zapotřebí složit písemný slib, a proto pro příslušníky, kteří vykonávali službu ke dni 31. 12. 2006, stanovil úpravu odlišnou. Ostatně § 166 služebního zákona nelze vyjma oblastí upravených přechodnými ustanoveními aplikovat na dobu před účinností tohoto zákona, neboť tehdy platil jiný právní předpis. Při určení průměrného hrubého měsíčního služebního příjmu tedy mělo být vycházeno z doby trvání služebního poměru od 1. 1. 2007.

S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 3. 2010, č. j. 10 Ca 75/2008 - 44, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že napadený rozsudek i žalobou napadené rozhodnutí jsou jasná, srozumitelná a řádně odůvodněná. V dané věci postupoval zákonně, když vypočítal rozdíl mezi výsluhovým příspěvkem a starobním důchodem ke dni přiznání výsluhového příspěvku, ve kterém došlo ke skutečnému souběhu nároku na tyto dávky. Proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež byly stěžovatelem v kasační stížnosti uplatněny. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejprve Nejvyšší správní soud posoudil stížnostní námitku o nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí o odvolání, kterou lze podřadit pod důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Jestliže by totiž rozhodnutí o odvolání nebylo kvůli nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů soudního přezkumu vůbec způsobilé, však Městský soud v Praze by ho přesto přezkoumal, tak by zatížil vadou nepřezkoumatelnosti i své vlastní rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91, www.nssoud.cz). V případě, že by skutečně existoval deficit odůvodnění rozhodnutí ministra vnitra a Městský soud v Praze by ho nahradil svým vlastním odůvodněním, tak by se navíc stavěl do role správního orgánu a nahrazoval jeho činnost. V důsledku toho by pak došlo k jiné vadě řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Tím by došlo k naplnění důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

V odůvodnění rozhodnutí o odvolání ministr vnitra uvedl, že jednotlivé věty ustanovení § 160 odst. 1 služebního zákona jsou ve vzájemném rozporu a neumožňují zjistit rozdíl mezi výsluhovým příspěvkem a starobním důchodem v případě, kdy souběh obou plnění nastane až po přiznání důchodu. Toto ustanovení je proto nutné vyložit tak, že se tento rozdíl zjišťuje ke dni přiznání starobního důchodu jen tehdy, jedná-li se o bývalého příslušníka bezpečnostního sboru, který je ke dni přiznání důchodu již poživatelem výsluhového příspěvku. Jestliže však je bývalý příslušník poživatelem starobního důchodu ke dni přiznání výsluhového příspěvku, zjišťuje se rozdíl k tomuto dni. Těmito úvahami o nejasnosti aplikace § 160 odst. 1 služebního zákona a o použití jeho věty třetí jen na příslušníky, kteří jsou ke dni přiznání starobního důchodu již poživateli výsluhového příspěvku, se tedy odvolací orgán řádně vypořádal s odvolacími námitkami o jednoznačnosti tohoto ustanovení a o tom, že z hlediska výše výsluhového příspěvku není rozhodné, že nárok na něho vznikl až po přiznání starobního důchodu. V odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí stěžovatel nikterak nenamítl nesprávnost aplikace § 166 odst. 1 služebního zákona a netvrdil, že pro účely stanovení výše výsluhového příspěvku mu měl být měsíční služební příjem stanoven podle věty třetí tohoto ustanovení, tedy za období od 1. 1. 2007. Takovou námitku nelze dovodit ani z tvrzení o nesprávném určení data, k němuž měl být zjišťován rozdíl mezi výsluhovým příspěvkem a starobním důchodem, jak se uvádí v kasační stížnosti. Souběh výsluhového příspěvku se starobním důchodem a stanovení měsíčního služebního příjmu pro účely vyčíslení výše výsluhových nároků totiž představují dvě odlišné oblasti, které jsou upraveny různými ustanoveními služebního zákona, u nich je dána potřeba jejich samostatného výkladu. Je tedy nutné vycházet z toho, že stěžovatel v odvolání nenapadl mechanismus výpočtu průměrného služebního příjmu, takže ministr vnitra se touto problematikou nemusel detailně zabývat, jak vyplývá z rozsahu přezkumu prvoinstančního rozhodnutí stanoveného v § 190 odst. 7 služebního zákona. Také Nejvyšší správní soud ve shodě s napadeným rozsudkem připouští, že ministr vnitra měl v rozhodnutí o odvolání učinit zmínku, podle níž ani v ostatních aspektech není prvoinstanční rozhodnutí nezákonné. Toto opomenutí však nemůže být důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, jak správně uvádí i Městský soud v Praze.

Stížnostní námitku o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ministra vnitra o odvolání tedy Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

Dále Nejvyšší správní soud posoudil stížnostní námitkou o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí Městského soudu v Praze a o jiné vadě řízení před ním, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Tuto stížnostní námitku lze podřadit pod důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Jestliže by totiž odůvodnění napadeného rozsudku postrádalo rozhodný důvod pro v něm učiněný závěr o kontinuitě služebního poměru stěžovatele a o z toho vyplývající nemožnosti aplikace § 166 odst. 1 věty třetí zákona o služebním poměru při stanovení výše výsluhového příspěvku, tak by nebylo možné se zabývat ani správností tohoto závěru.

Městský soud v Praze v odůvodnění napadeného rozsudku obsáhle vysvětlil, na základě jakých ustanovení služebního zákona dovodil nepřetržité trvání služebního poměru stěžovatele založeného podle předchozí právní úpravy i po účinnosti služebního zákona a z toho vyplývající nemožnost nahlížet na tento služební poměr při výpočtu výše

výsluhového příspěvku jako na kratší jednoho roku. V této souvislosti soud poukázal také na přechodná ustanovení § 215, § 221 a § 224 služebního zákona, a proto nelze souhlasit s námitkou stěžovatele, podle níž byla v napadeném rozsudku pominuta jeho úvaha, že přechodná ustanovení neobsahují žádnou úpravu ve vztahu k § 166 tohoto zákona. Soud tedy učinil jednoznačný závěr o kontinuitě služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů přímo na základě služebního zákona, a proto již nemusel provádět žádná skutková zjištění za účelem posouzení, zda také služební poměr stěžovatele trval nepřetržitě i po dni 1. 1. 2007. Rovněž tak se soud zabýval i vzájemným vztahem jednotlivých vět ustanovení § 166 odst. 1 služebního zákona. V odůvodnění napadeného rozsudku totiž uvedl, že v kontextu s větou první a druhou, resp. čtvrtou, míří věta třetí tohoto ustanovení na případy, kdy nelze vycházet ze standardní doby a určit měsíční služební příjem z průměrného hrubého služebního příjmu poskytovaného za předchozí kalendářní rok před skončením služebního poměru (věta první) ani z průměrného hrubého měsíčního služebního příjmu v kalendářním roce, k jehož poslednímu dni služební poměr skončil (věta druhá), popř. ani využít, je-li to výhodnější, zjištění takového příjmu za poslední tři kalendářní roky.

Ani stížnostní námitce o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku a o jiné vadě řízení před soudem, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, tedy Nejvyšší správní soud nepřiznal důvodnost.

Rovněž tak se neztotožnil ani s námitkou o nesprávném posouzení právní otázky soudem ve vztahu k výkladu § 160 odst. 1 služebního zákona, kterou je možné zahrnout mezi důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Otázkou stanovení rozhodného dne, k němuž se při souběhu výsluhového příspěvku se starobním důchodem zjišťuje rozdíl mezi těmito dvěma dávkami za situace, kdy byl příslušníkovi bezpečnostního sboru nejprve přiznán starobní důchod a teprve poté výsluhový příspěvek, se již Nejvyšší správní soud zabýval ve svém rozsudku ze dne 29. 9. 2010, č. j. 3 Ads 87/2010 - 43, který lze vyhledat na www.nssoud.cz. V tomto judikátu Nejvyšší správní soud uvedl tyto úvahy:

„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 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 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 pracovala 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. Je to tedy nikoli postup správních orgánů v projednávané věci, který by neoprávněně zvýhodňoval příslušníky, kteří tzv. nepřesluhovali, nýbrž právě postup navrhovaný stěžovatelem, který by představoval neodůvodněné zvýhodnění - ovšem naopak osob tzv. přesluhujících, neboť by jim v konečném důsledku přiznával již ke dni souběhu vyšší částku, než která odpovídá neredukované výši výsluhového příspěvku.“

Na základě těchto úvah učinil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 9. 2010, č. j. 3 Ads 87/2010 - 43, závěr, 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.“*

S tímto závěrem se ztotožňuje Nejvyšší správní soud i v nyní projednávané věci a neshledává žádný důvod se od něho odchýlit. Uvedený judikát se zabývá i skutečnostmi, jimiž v dané věci argumentoval stěžovatel v kasační stížnosti, takže na něho lze zcela odkázat. Zbývá tedy učinit závěr, že Městský soud v Praze nepochybil, když v posuzovaném případě dospěl k závěru o nutnosti stanovit rozdíl mezi výsluhovým

příspěvkem a starobním důchodem ke dni souběhu obou těchto dávek, a nikoliv ke dni přiznání starobního důchodu.

Konečně se Nejvyšší správní soud zabýval stížnostní námitkou o vzniku nového služebního poměru po účinnosti služebního zákona a z toho plynoucí nutnosti aplikovat při stanovení měsíčního služebního příjmu pro účely výpočtu výše výsluhového příspěvku § 166 odst. 1 věty třetí tohoto zákona. I tato stížnostní námitka odpovídá důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Uvedenou otázkou se Nejvyšší správní soud v minulosti rovněž zabýval. V rozsudku ze dne 16. 3. 2001, č. j. 6 Ads 137/2010 - 75, který je taktéž dostupný na www.nssoud.cz, uvedl, že *„základní úpravu výpočtu měsíčního služebního příjmu pro účely stanovení výše výsluhových nároků upravuje § 166 odst. 1 věta první a druhá služebního zákona, který stanovuje, že „[z]a měsíční služební příjem se 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.“ Věta třetí a čtvrtá téhož ustanovení pak k těmto obecným normám dotváří zvláštní pravidla pro některé skupiny příslušníků: „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.*

...

Argument stěžovatele, že mu nový služební poměr vznikl rozhodnutím příslušného funkcionáře dle § 17 ve spojení s § 215 odst. 1 služebního zákona, dle Nejvyššího správního soudu neobstojí. Právě dikce § 215 svědčí pro kontinuitu služebních poměrů, neboť v odstavci druhém vymezuje důvody zániku služebního poměru, nelze-li postupovat dle odstavce prvého, tj. pokud příslušník vykonávající službu podle § 1 odst. 4 služebního zákona nemůže být „ustanoven na služební místo, pro které splňuje stanovený stupeň vzdělání, a jmenován do služební hodnosti, která je stanovena pro toto služební místo“. V této souvislosti tak není možné vykládat § 215 odst. 1 služebního zákona jako lex specialis k § 17 téhož zákona.

Hlavním cílem přijetí služebního zákona bylo dle důvodové zprávy zejména „sjednotit roztříštěné právní úpravy služebních poměrů příslušníků Policie České republiky, Hasičského záchranného sboru České republiky, Vězeňské služby České republiky, Celní správy České republiky, Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace“ a „přiblížit právní úpravu právu Evropských společenství“ (sněmovní tisk 256/0). Ani teleologickým výkladem tak nelze dovodit zákonodárcův úmysl dát k datu účinnosti služebního zákona vzniknout novým služebním poměrům, nýbrž pouze změnit dosavadní právní úpravu stávajících služebních poměrů (případně těch, které vznikly po nabytí účinnosti služebního zákona) s účinky do budoucna. Za účelem dosažení právní kontinuity upravil některé aspekty služebního poměru v jeho přechodných ustanoveních. Citovaná důvodová zpráva ke služebnímu zákonu k tomuto sice uvádí, že zákon upravuje přechod stávajících příslušníků do služebního poměru podle nového zákona, avšak z toho nelze dovodit vznik nových služebních poměrů,

nýbrž se naopak jedná o vyjádření právní kontinuity, neboť nová právní úprava dopadá i na služební poměry stávající.

Pokud bychom připustili výklad stěžovatele, pak by (dovedeno ad absurdum) jedním z důsledků diskontinuity služebních poměrů bylo, že by příslušníci měli při zániku prvého služebního poměru nárok na odchodné dle § 155 služebního zákona (trval-li tento služební poměr alespoň 6 let), neboť zde není dán žádný z důvodů pro jeho neposkytnutí dle písm. a) až d) téhož ustanovení. To však zcela evidentně nekoresponduje se záměrem zákonodárce uvedeným v důvodové zprávě k novele služebního zákona č. 500/2005 Sb., kterým je „snížit náklady v oblasti odměňování a výsluhových nároků (odchodného a výsluhového příspěvku) příslušníků, popřípadě další náklady" (sněmovní tisk 1002/0, 4. volební období, dostupný na www.psp.cz).

Nejvyšší správní soud dále neshledal, že by zde docházelo k nepřípustné retroaktivní aplikaci § 166 odst. 1 služebního zákona. V této souvislosti Nejvyšší správní soud podotýká, že se jedná o tzv. nepravou retroaktivitu. Vztah nové právní úpravy k úpravě dřívější a právním vztahům podle ní vzniklým vyjadřují obvykle přechodná ustanovení zákona (intertemporalia). I při dodržování platnosti zásady zákazu zpětného působení zákonů platí ve smyslu těchto přechodných ustanovení ještě další zvláštnosti. Právní vztahy, které vznikly za platnosti práva starého, se spravují zásadně tímto právem včetně otázek jejich vzniku, a to až do doby účinnosti práva nového; po jeho účinnosti se však řídí již výlučně tímto právem novým. Nejvyšší správní soud pak na základě výše uvedeného považuje námitku stěžovatele vůči nepřípustné retroaktivní aplikaci § 166 služebního zákona za nedůvodnou."

Na základě těchto úvah tedy Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 3. 2001, č. j. 6 Ads 137/2010 - 75, dovodil, že z *„§ 17 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, který stanoví náležitosti rozhodnutí o přijetí do služebního poměru, mimo jiné i den vzniku služebního poměru, ve spojení s § 215 tohoto zákona (přechodné ustanovení, podle něhož je příslušník dnem účinnosti zákona ustanoven na konkrétní služební místo), nelze dovodit, že by účinností citovaného zákona vznikl již zaměstnaným příslušníkům bezpečnostních sborů nový služební poměr."*

Také s tímto závěrem se Nejvyšší správní soud v posuzovaném případě zcela ztotožňuje a neshledává žádný důvod se od něho odchýlit. Rovněž i na tento judikát postačí odkázat, neboť dostatečně pokrývá stěžovatelovu argumentaci. Městský soud v Praze tedy nepochybil, když v dané věci dospěl k závěru o nemožnosti aplikace § 166 odst. 1 věty třetí služebního zákona a o nutnosti vycházet při stanovení výše výsluhového příspěvku z měsíčních služebních příjmů stěžovatele dosažených před účinností služebního zákona.

Ani s poslední stížnostní námitkou se tedy Nejvyšší správní soud nemohl ztotožnit.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., neboť stěžovatel ve věci nebyl úspěšný a žalovanému nevznikly náklady, které by přesahovaly jeho běžnou úřední činnost.

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

V Brně dne 24. srpna 2011

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu