

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci žalobce: **Ing. P. K.**, zastoupeného Mgr. Vladanou Pščolkovou, advokátkou, se sídlem Sokolská třída 451/11, Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2008, č. 94/2008, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2010, č. j. 10 Ca 116/2008 - 36,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

Žalobce včas podanou kasační stížností ze dne 16. 3. 2010 brojí proti rozsudku Městského soudu ze dne 26. 1. 2010, č. j. 10 Ca 116/2008 - 36, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2008, č. 94/2008. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání proti rozhodnutí ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra ze dne 27. 9. 2007, č. j. OSZ - 132385 - 2/VD - Bu - 2007, kterým byl žalobci přiznán ode dne 1. 6. 2007 výsluhový příspěvek dle § 157, § 158, § 160 odst. 1, § 165, § 166 a § 224 odst. 4 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění do 31. 12. 2007, (dále jen „služební zákon“), ve výši 25 777 Kč. Vzhledem k souběhu se starobním důchodem, který je žalobci vyplácen od 2. 1. 2007 ve výši 12 098 Kč, v něm bylo zároveň rozhodnuto i o výši výplaty výsluhového příspěvku 13 679 Kč coby rozdílu mezi výší přiznaného výsluhového příspěvku a starobního důchodu.

V žalobě proti rozhodnutí žalovaného žalobce napadl výši přiznaného výsluhového příspěvku, neboť tento byl podle jeho názoru vyměřen nižší, než na který má žalobce nárok. Rozhodnutí žalovaného tak bylo dle žalobce nezákonné pro nesprávné právní posouzení věci. Žalovaný správní orgán (v obou instancích) vycházel z toho, že služební poměr žalobci trval nepřetržitě od 25. 9. 1971 do 31. 5. 2007, kdežto žalobce byl toho názoru, že s nabytím účinnosti služebního zákona došlo k zániku původního služebního poměru a vzniku nového. Jeho služební poměr podle něj zanikl k 31. 12. 2006 a nový služební poměr mu vznikl od 1. 1. 2007. Pro výpočet výše výsluhového příspěvku tak měl žalovaný postupovat dle § 166 odst. 1 věty třetí služebního zákona, která stanovuje, že *„[t]rval-li služební poměr po dobu kratší než 1 rok, zjišťuje se průměrný hrubý měsíční služební příjem z celé doby trvání služebního poměru“*. Žalobce namítal, že když § 165 odst. 1 služebního zákona považuje za dobu rozhodnou pro výsluhové nároky dobu trvání služebního poměru, odkazuje tím pouze na „služební poměr“ podle tohoto služebního zákona, nikoli na služební poměr podle jiných zákonů.

Městský soud v Praze tuto žalobu napadeným rozsudkem zamítl. V odůvodnění zejména uvedl, že jednotlivá ustanovení služebního zákona nelze aplikovat bez kontextu s obsahem a účelem právní úpravy služebního zákona jako celku. Služební zákon podle městského soudu sice představuje novou právní úpravu služebního poměru bezpečnostních sborů, zavazuje do budoucna a nahrazuje dosavadní roztříštěnou právní úpravu služebních poměrů příslušníků různých sborů, a proto užívá termíny *„služební poměr podle tohoto zákona“* a *„služební poměr podle zvláštních předpisů“*, respektive *„služební poměr podle dosavadních předpisů“*, jednotlivá ustanovení služebního zákona však nelze aplikovat bez kontextu s obsahem a účelem právní úpravy služebního poměru jako celku. Kontinuita služebních poměrů je dle městského soudu dána přechodnými ustanoveními v § 215 a násl. služebního zákona, která mimo jiné stanovila, že dosavadní příslušník, který vykonává službu dle § 1 odst. 4 služebního zákona, bude dnem účinnosti tohoto zákona ustanoven na služební místo podle stupně vzdělání a jmenován do služební hodnosti stanovené pro toto místo, a nelze-li tak učinit, stanovují, kdy skončí jeho služební poměr.

Pravidlo obsažené v § 166 odst. 1 věta třetí služebního zákona dle městského soudu směřuje na případy, kdy není možné pro výměru měsíčního služebního příjmu použít postupu uvedeného ve větě první a druhé, popřípadě čtvrté (tj. nelze jej stanovit na základě průměrného hrubého služebního příjmu za předchozí kalendářní rok, případně za rok, ve kterém skončil služební poměr, pokud k tomu došlo posledním dnem tohoto kalendářního roku, ani za předchozí tři kalendářní roky, je-li to pro příslušníka výhodnější). V případě žalobce však takto standardně postupovat lze a není tak možné aplikovat § 166 odst. 1 větu třetí služebního zákona, která se vztahuje na případy, kdy služební poměr trval dobu kratší než jeden rok.

Městský soud se zabýval také žalobní námitkou týkající se úmyslu zákonodárce v souvislosti s vypuštěním § 224 odst. 6 ze služebního zákona. K tomuto vypuštění došlo dle žalobce pouze „mimochodem“. Jednalo se přitom o ustanovení, které pro příslušníky, jejichž služební poměr vznikl před účinností služebního zákona a skončil do 31. 12. 2007, zavádělo stejné pravidlo výpočtu měsíčního služebního příjmu jako pro příslušníky, jejichž služební poměr vznikl ke dni účinnosti služebního zákona a trval dobu kratší než jeden rok (tedy dle § 166 odst. 1 věta třetí téhož zákona). Městský soud zde vycházel

z důvodové zprávy k vládnímu návrhu novely služebního zákona (sněmovní tisk 1002/0), jenž měl coby minimální dobu pro stanovení měsíčního služebního příjmu zavést dobu tří let. Důvodová zpráva k tomu uvádí, že *„[t]oto ustanovení je po úpravě ustanovení § 166 odst. 1 a 2 zákona nadbytečné, protože po novele zákona nebude možné provádět výpočet průměrného měsíčního služebního příjmu po přechodnou dobu za kratší období, pokud služební poměr příslušníka nevznikl po nabytí účinnosti zákona, tj. po 1. lednu 2006.“* (pozn. NSS v době vzniku této důvodové zprávy měl služební zákon vejít v účinnost právě k tomuto datu). Městský soud v Praze z toho dovodil, že absence zmíněného ustanovení nemůže být nahrazena výkladem. Závěrem poukázal městský soud na skutečnost, že cílem novely služebního zákona provedené zákonem č. 530/2005 Sb. bylo snížit náklady v oblasti odměňování a služebních nároků. Tomuto cíli dle soudu odpovídá i zrušení § 224 odst. 6 služebního zákona.

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl shora citovaný rozsudek kasační stížností ze dne 16. 3. 2010 (doplněnou dne 10. 7. 2010).

Stěžovatel v prvé řadě namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., kterou shledává v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů rozhodnutí, neboť toto dle stěžovatele nesplňuje požadavky na něj kladené § 157 o. s. ř. (mimo jiné povinnost stručně a jasně vyložit, které skutečnosti má soud za prokázané, které nikoli, o které důkazy opřel svá skutková zjištění a jakými úvahami se při hodnocení důkazů řídil). Nesrozumitelnost rozhodnutí pak spočívá jednak v tom, že je založeno pouze na úvahách městského soudu o zákonných ustanoveních a nikoli na řádně zjištěném skutkovém stavu věci a provedených důkazech, jednak v tom, že se Městský soud v Praze nezabýval výkladem § 166 odst. 1 věty první, druhé a čtvrté služebního zákona a jejich vzájemným vztahem, jakož ani stěžovatelovým výkladem věty třetí tohoto ustanovení, které se dle něj vztahuje pouze na opakovaně vzniklý a zaniklý služební poměr. Stěžovatel namítl i skutečnost, že městský soud ve výroku napadeného rozhodnutí nespecifikoval, kterou žalobu zamítá.

Vady napadeného rozhodnutí stěžovatel dále spatřuje v nesprávném právním posouzení věci dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., kdy městský soud aproboval nesprávný výklad právní normy, který učinil žalovaný. Stěžovatel setrvává u svého tvrzení, že původní služební poměr zanikl a ke dni účinnosti služebního zákona vznikl služební poměr nový.

V této souvislosti poukázal na dikci § 17 služebního zákona, který upravuje podmínky pro vznik služebního poměru, ve spojení s § 215 odst. 1 téhož zákona, podle něhož je příslušník ustanovený do funkce podle dosavadních právních předpisů dnem nabytí účinnosti služebního zákona ustanoven na služební místo, pro které splňuje stanovený stupeň vzdělání a **jmenován** do služební hodnosti, která je stanovena pro toto služební místo. Z jejich znění stěžovatel dovozuje, že pokud rozhodnutí příslušného funkcionáře dle posledně jmenovaného ustanovení obsahovalo všechny náležitosti (poznamenává však, že v tomto smyslu nebylo provedeno dokazování), vznikl nový služební poměr k datu účinnosti služebního zákona, což je odchylka od obecného pravidla v § 17 služebního zákona, dle kterého služební poměr vzniká ke dni stanoveném v rozhodnutí o přijetí do služebního poměru. Dle stěžovatele tak dané rozhodnutí

splňovalo zákonné náležitosti (vyjma dne vzniku služebního poměru, což však nahradilo přechodné ustanovení § 215 služebního zákona) a došlo tudíž ke vzniku nového služebního poměru. Pro stanovení měsíčního služebního příjmu tak mělo být postupováno dle § 166 odst. 1 věty třetí služebního zákona, neboť služební poměr trval kratší dobu než jeden rok.

Stěžovatel uvedl, že přechodná ustanovení služebního zákona upravují toliko odchylky od některých ustanovení zákonné úpravy pro příslušníky, jejichž služební poměr trval do 31. 12. 2006, ale nezakládají kontinuitu služebního poměru. Naopak to, že upravují započtení služebních dob podle předchozích předpisů či otázku služebního slibu, svědčí pro diskontinuitu služebních poměrů. Stěžovatel také dodává, že nelze aplikovat § 166 služebního zákona na dobu před jeho účinností, tj. na dobu, kdy platil jiný právní předpis.

Třetí kasační námitka stěžovatele vůči napadenému rozhodnutí tkví v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu a v nesouladu skutkových závěrů soudu se spisem dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Dle stěžovatele měl soud provést dokazování stran splnění náležitostí rozhodnutí příslušného funkcionáře dle § 215 odst. 1 služebního zákona. Městský soud v Praze pak také měl dle stěžovatele zrušit rozhodnutí žalovaného pro nesrozumitelnost, neboť toto dle jeho názoru postrádá úvahy, které žalovaného vedly k jeho závěrům. Podle jejího obsahu Nejvyšší správní soud tuto námitku vyhodnotil jako námitku vady řízení dle § 103 odst. 1 písm. b) věty za středníkem s. ř. s. Stěžovatel konstatoval, že není úlohou soudů ve správním soudnictví nahrazovat řádné a srozumitelné rozhodnutí správního orgánu.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a je přípustná, neboť není dán žádný z důvodů nepřípustnosti dle § 104 s. ř. s. Nejvyšší správní soud dále posoudil věc v rozsahu kasačních námitek [dle § 103 odst. 1 písm. a), písm. b) a písm. d) s. ř. s.] a shledal kasační stížnost nedůvodnou.

V prvé řadě Nejvyšší správní soud konstatuje, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné. Městský soud se v odůvodnění rozsudku řádně vypořádal s žalobními námitkami stěžovatele a úvahy vedoucí k jeho závěrům jsou dle Nejvyššího správního soudu dostatečně zřejmé. Pokud se jedná o námitku neúplnosti dokazování či nesouladu skutkových zjištění s obsahem spisu (v čemž stěžovatel také spatřuje nesrozumitelnost rozhodnutí), nemůže jí Nejvyšší správní soud přisvědčit z důvodů, které jsou uvedeny níže. Přezkoumatelnost rozhodnutí městského soudu je zřejmá již ze skutečnosti, že s jeho závěry stěžovatel poměrně rozsáhle polemizuje v kasační stížnosti, což by bez jejich řádného odůvodnění nebylo možné.

Nepřezkoumatelnost Nejvyšší správní soud neshledal ani ve skutečnosti, že městský soud nespecifikoval ve výroku napadeného rozhodnutí zamítanou žalobu. Formulace výroku je zcela v souladu s ustálenou praxí, přičemž specifikace zamítané žaloby je obsažena nejen v záhlaví tohoto rozhodnutí, nýbrž i v samotném odůvodnění. Je tak zcela zřejmé, k jaké žalobě se výrok rozhodnutí vztahuje. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy nebyl shledán.

K námitce nesprávného právního posouzení věci dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, 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.“*

V přechodných ustanoveních bylo do 31. 12. 2005 v § 224 odst. 6 služebního zákona zakotveno i pravidlo, že *„[p]ři výpočtu měsíčního služebního příjmu příslušníka, jehož služební poměr trval před nabytím účinnosti tohoto zákona a skončí do 31. prosince 2006, se postupuje jako při výpočtu měsíčního služebního příjmu příslušníka, jehož služební poměr vznikl ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, a to za podmínek stanovených v § 166 odst. 1“* (pozn. dikce tohoto ustanovení počítala se vstupem služebního zákona v účinnost ke dni 1. 1. 2006). Toto ustanovení mělo vytvářet pro účely výpočtu měsíčního služebního příjmu příslušníka fikci vzniku služebního poměru ke dni účinnosti služebního zákona a vytvořit tak rovné podmínky pro všechny příslušníky, kteří po této době svůj služební poměr ukončili. Nicméně novela služebního zákona č. 530/2005 Sb. dotyčné ustanovení zrušila ještě před nabytím účinnosti zákona, čímž větu třetí § 166 odst. 1 služebního zákona lze aplikovat již pouze na případy, kdy služební poměr vznikl opakovaně.

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.

Nejvyšší správní soud tak shledal nedůvodnými také námitky týkající se nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stran třetí kasační námitky stěžovatele dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Nejvyšší správní soud uvádí, že neprovedené dokazování ohledně splnění náležitostí rozhodnutí příslušného funkcionáře, kterým měl stěžovateli dle jeho názoru vzniknout nový služební poměr, nezakládá nezákonnost rozhodnutí. Nejenže stěžovatel provedení takového dokazování nenavrhoval, ale Městský soud v Praze navíc dospěl k závěru, že daným rozhodnutím nový služební poměr vzniknout nemohl, protože nezanikl služební poměr starý, s čímž se Nejvyšší správní soud plně ztotožnil. Dokazování splnění náležitostí takového rozhodnutí se tedy jeví jako nadbytečné. Nejvyšší správní soud proto považuje i tuto stěžovatelovu námitku za nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud také konstatuje, že rozhodnutí žalovaného (v obou instancích) bylo dostatečně odůvodněno a není tudíž nesrozumitelné. Na tomto místě opakuje, že již sama skutečnost, že stěžovatel s rozhodnutím žalovaného rozsáhle polemizuje v žalobě k městskému soudu, vylučuje jeho nepřezkoumatelnost (zde v podobě nesrozumitelnosti). Námitka stěžovatele dle § 103 odst. 1 písm. b) věty za středníkem s. ř. s. je tak zcela nedůvodná.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek Městského soudu v Praze netrpí vadou podle § 103 odst. 1 písm. a), písm. b) a písm. d) s. ř. s. a kasační stížnost proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. března 2011

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu