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. Jana Rutsche v právní věci žalobce: **E. Š.,** zastoupen JUDr. Oldřichem Voženílkem, advokátem se sídlem U Jiskry 114/1, Rumburk, proti žalovanému: **Ministr vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 3. 2008, č. 73/2008, o přiznání výsluhového příspěvku, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2011, č. j. 5 Ca 175/2008 – 34,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu 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 ministra vnitra ze dne 6. 3. 2008, č. 73/2008, kterým bylo zamítnuto stěžovatelovo odvolání a bylo potvrzeno rozhodnutí ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra ze dne 7. 9. 2007, jímž byl stěžovateli přiznán od 1. 4. 2007 výsluhový příspěvek ve výši 18 560 Kč. Vzhledem k tomu, že k uvedenému datu byl stěžovateli vyplácen starobní důchod ve výši 10 849 Kč, byla výplata výsluhového příspěvku vypočtena jako rozdíl mezi výsluhovým příspěvkem a starobním důchodem, tedy v částce 7711 Kč. Žalovaný nesouhlasil se stěžovatelovým argumentem, že mu služební poměr vznikl až dne 1. 1. 2007, tedy trval po dobu kratší než jeden rok. Stěžovatelův služební poměr totiž trval nepřetržitě od 1. 10. 1969, k 1. 1. 2007 se změnila jen právní úprava tohoto služebního poměru. Stejně tak správně do tohoto příjmu nebyla zahrnuta odměna za služební pohotovost a kázeňská odměna (peněžitý dar), které nejsou součástí služebního příjmu. Žalovaný uvedl, že není pravda, že rozdíl mezi příspěvkem a

důchodem měl být zjištěn ke dni přiznání starobního důchodu a nikoliv ke dni přiznání výsluhového příspěvku.

V žalobě stěžovatel namítl, že rozdíl mezi výsluhovým příspěvkem a důchodem je podle věty druhé a třetí § 160 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru (dále jen „zákon o služebním poměru“) nutno zjišťovat k okamžiku vzniku nároku na výplatu důchodu. Věta první pouze obecně vymezuje podmínky výplaty výsluhového příspěvku při jeho souběhu s nárokem na důchod. I v případě, že by citované ustanovení obsahovalo jakýsi vnitřní rozpor (což stěžovatel odmítá), je nelze vykládat k tíži stěžovatele.

Městský soud v Praze v napadeném rozsudku uvedl, že podle § 160 odst. 1 zákona o služebním poměru se 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. Na podporu své argumentace městský soud odkázal na v tomto směru ustálený názor Nejvyššího správního soudu, který se opakovaně otázkou výkladu daného ustanovení zákona zabýval v rozsudcích ze dne 29. 9. 2010, č. j. 3 Ads 87/2010 - 43, a ze dne 23. 2. 2011, č. j. 3 Ads 153/2010 - 54. Městský soud shrnul, že pro stanovení výše rozdílu podle § 160 odst. 1 zákona o služebním poměru je tedy nepodstatné, který z obou nároků vznikl dříve. 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 tohoto ustanovení. S odkazem na první z citovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu městský soud uzavřel, že § 160 odst. 1 zákona o služebním poměru dopadá jak na případy, kdy nárok na výsluhový příspěvek vznikl dříve než nárok na dávku důchodového pojištění, tak na případy, kdy tomu bylo naopak. Výše rozdílu mezi výsluhovým příspěvkem a důchodem se zjišťuje vždy ke dni jejich reálného souběhu, a v této výši se poté výsluhový příspěvek přizná k výplatě. V odůvodnění napadeného rozsudku je dále uvedeno, že žalobce uplatnil i další námitku, jíž se domáhal započtení dalších druhů příjmů do hrubého služebního příjmu, z něhož mu byl vypočten výsluhový příspěvek. Toto soud vyhodnotil jako rozšíření žaloby o další žalobní bod, a vzhledem k tomu, že toto doplnění žaloby žalobce provedl až po uplynutí lhůty pro podání žaloby a tedy i pro rozšíření žaloby o další žalobní body, soud uvedl, že se touto námitkou nemohl zabývat. Závěrem městský soud uvedl, že žalobce se svými námitkami tedy neuspěl a proto soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

V kasační stížnosti stěžovatel uplatnil důvod vymezený v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel s výslovným vědomím, že v této části jeho kasační stížnost odporuje ustálené judikatuře, uvedl, že se domnívá, že správná aplikace § 160 odst. 1 služebního zákona není otázkou metody, ale mezí výkladu. Úvahy o smyslu pregnantní právní úpravy, či dokonce upřednostnění předpokládaného záměru zákonodárce před tím, co explicitně vyjádřil, považuje za nadbytečné překročení mezí výkladu práva a za jeho chybnou aplikaci. Podle

jeho názoru není ústavně konformní postup, kdy soudní moc „napravuje“ zdánlivě iracionálně přesto však gramaticky jednoznačně vyjádřenou právní normu prostřednictvím teleologického nebo jiného výkladu jdoucího přímo proti tomuto jednoznačnému jazykovému vyjádření. Dále stěžovatel uvedl, že je přesvědčen, že doplnění žaloby podáním ze dne 10. 2. 2009 je třeba posoudit jako pouhé doplnění a konkretizaci žalobního bodu uplatněného již v žalobě. Z těchto důvodů stěžovatel 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 nesouhlasí s argumentací a závěry žalobce, předestřenými v podané kasační stížnosti. Podle jeho názoru rozhodl soud zcela v souladu s příslušnou právní úpravou, ustálenou judikaturou, a napadený rozsudek rovněž dostatečným a relevantním způsobem odůvodnil.

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. 5. 2004 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.

Výkladem § 160 odst. 1 služebního zákona se Nejvyšší správní soud již opakovaně zabýval, viz zejména jeho shora citované rozsudky ze dne 29. 9. 2010, č. j. 3 Ads 87/2010 - 43, a ze dne 23. 2. 2011, č. j. 3 Ads 153/2010 - 54, a ani nyní neshledal důvod se od právních názorů v nich zaujatých odchýlit.

Z obsahu odůvodnění uváděných rozsudků tak lze připomenout zejména, že 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.

Pokud jde o druhou kasační námitku, že doplnění žaloby ze dne 10. 2. 2009 mělo být vyhodnoceno jako pouhé doplnění a konkretizace žalobního bodu uplatněného již v samotné žalobě, ani s tou se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Z obsahu žaloby založené ve spisu je zřejmé, že jejím jediným žalobním bodem byl nesouhlas žalobce s výkladem § 160 odst. 1 služebního zákona. V doplnění žaloby ze dne 10. 2. 2009 se potom žalobce dovolával nesprávné aplikace § 166 služebního zákona, a v důsledku toho nezapočtení některých jeho příjmů do hrubého měsíčního služebního příjmu, rozhodného pro stanovení jeho výsluhových nároků. Evidentně se tak nejednalo o konkretizaci uplatněného žalobního bodu, ale o žalobní bod další. Podle § 71 odst. 2 s. ř. s. *Žalobce může kdykoli za řízení žalobní body omezit. Rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby.* Lhůta, pro podání žaloby podle údajů odvoditelných ze spisu uplynula dne 9. 5. 2008, žalobce předmětné doplnění žaloby však sepsal až dne 10. 2. 2009 a soudu odeslal doporučeně dne 24. 2. 2009. Prokazatelně tak žalobu rozšířil o žalobní bod až několik měsíců po uplynutí lhůty pro

podání žaloby. Městský soud tak správně uzavřel, když rozhodl, že se touto žalobní námitkou nemůže pro její opožděnost zabývat.

Napadený rozsudek Městského soudu v Praze tedy netrpí namítanými vadami podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) 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, správnímu orgánu, který úspěch ve věci měl, však žádné náklady nad rámec běžných úředních povinností 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.

V Brně dne 1. února 2012

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu