ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **JUDr. J. P.**, 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 20. 10. 2010, č. j. 9 Ca 192/2008 - 32,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

Rozhodnutím ministra vnitra ve věcech služebního poměru ze dne 11. 3. 2008, č. 85/2008, bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra ve věcech služebního poměru (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 13. 8. 2007, č. j. OSZ-64394-7/VD-Ro-2007.

V odůvodnění rozhodnutí o odvolání žalovaný uvedl, že napadeným rozhodnutím byl žalobci dnem 1. 3. 2007 přiznán výsluhový příspěvek ve výši 16 635 Kč. Výsluhový příspěvek byl vypočten podle § 160 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „služební zákon“) ve výši rozdílu mezi výsluhovým příspěvkem ve výši 27 260 Kč a starobním důchodem ve výši 10 625 Kč. Starobní důchod byl žalobci přiznán již od 4. 4. 2004, ke dni přiznání byla jeho výše 9131 Kč a ke dni 1. 3. 2007 činila jeho výše 10 625 Kč.

K námitce žalobce, že rozdíl mezi výsluhovým příspěvkem a starobním důchodem měl být zjištěn ke dni přiznání starobního důchodu a nikoliv ke dni přiznání výsluhového příspěvku, žalovaný uvedl, že věta druhá a třetí § 160 odst. 1 služebního zákona je v rozporu s větou první a neumožňuje zjistit rozdíl mezi příspěvkem a důchodem v případě, kdy souběh obou plnění nastane až po přiznání důchodu. Rozdíl se přitom zjišťuje ke dni přiznání starobního důchodu toliko tehdy, jedná-li se o bývalého příslušníka, který je ke dni přiznání důchodu již poživatelem výsluhového příspěvku. Pokud je však bývalý příslušník poživatelem starobního důchodu ke dni přiznání výsluhového příspěvku, zjišťuje se rozdíl k tomuto dni. Opačný závěr by totiž vedl k neodůvodněnému zvýhodnění poživatele důchodu žádajícího o výsluhový příspěvek vůči bývalému příslušníkovi, jenž požádá o starobní důchod až po vzniku nároku na výsluhový příspěvek.

Žalovaný dále uvedl, že služební funkcionář stanovil měsíční služební příjem pro výpočet výše výsluhového příspěvku podle § 166 odst. 1 služebního zákona, podle něhož se za měsíční služební příjem považuje průměrný hrubý služební příjem poskytovaný za předchozí kalendářní rok přede dnem skončení služebního poměru. Výměra výsluhového příspěvku ve smyslu § 158 služebního zákona činí 50 % měsíčního služebního příjmu, neboť služební poměr žalobce trval 35 let. Žalobce se ale domnívá, že mu měl být měsíční služební příjem pro účely výsluhových nároků stanoven ze služebního příjmu poskytnutého za období leden až únor 2007, a to podle § 166 odst. 1 věty třetí služebního zákona, podle níž trval-li služební poměr po dobu kratší než jeden rok, zjišťuje se průměrný hrubý měsíční příjem z celé doby služebního poměru. Žalobce má totiž za to, že jeho služební poměr nově vznikl ke dni 1. 1. 2007. Služební poměr žalobce však ve skutečnosti trval nepřetržitě od 1. 9. 1971 až do 28. 2. 2007. Navíc služební poměr ode dne 1. 1. 2007 ani vzniknout nemohl, protože podle předchozího zákona do této doby žalobce služební poměr neskončil a i po tomto datu byl nadále příslušníkem Policie České republiky. Podle § 215 služebního zákona byl žalobce v souvislosti se změnou právní úpravy služebního poměru ustanoven na služební místo, jmenován do služební hodnosti a byly mu nově stanoveny služební náležitosti. Ustanovení § 166 odst. 1 věty třetí služebního zákona je určeno výlučně pro příslušníky, jejichž služební poměr opakovaně vznikl v době kratší než jeden rok.

Ze všech těchto důvodů žalovaný odvolání zamítl a napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2010, č. j. 9 Ca 192/2008 - 32, byla žaloba proti uvedenému rozhodnutí žalovaného jako nedůvodná zamítnuta. V odůvodnění tohoto rozsudku soud uvedl, že podle § 160 služebního zákona se při souběhu se starobním nebo invalidním důchodem výsluhový příspěvek vyplácí pouze tehdy, pokud je vyšší než některý z uvedených důchodů, a to ve výši rozdílu mezi výsluhovým příspěvkem a důchodem. Tento rozdíl se zjišťuje ke dni přiznání starobního nebo invalidního důchodu. V případě souběhu nároku na výplatu výsluhového příspěvku a nároku na výplatu starobního důchodu se považuje ode dne přiznání starobního důchodu za výsluhový příspěvek toliko rozdíl mezi starobním důchodem a výsluhovým příspěvkem k tomuto dni, který se nadále se zvyšuje podle § 159 služebního zákona bez přihlédnutí k výši důchodu.

Soud se proto neztotožnil s námitkou, že žalovaný stanovil výplatu žalobcova výsluhového příspěvku v rozporu se zákonem, když rozdíl mezi výsluhovým příspěvkem a starobním důchodem zjišťoval k datu souběhu těchto nároků (1. 3. 2007) a nikoliv ke dni přiznání starobního důchodu (4. 4. 2004). Z ustanovení § 160 věty třetí služebního zákona vyplývá, že zákonodárce počítal pouze s variantou, že nárok na důchod vzniká teprve po vzniku nároku na výsluhový příspěvek. Totéž lze dovodit i z důvodové zprávy k zákonu č. 530/2005 Sb., kterým se mění mj. služební zákon. V ní se uvádí, že 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. Tato skutečnost je dána tím, že nárok na výsluhový příspěvek vzniká již po 15 letech služby a zákonem předvídaná posloupnost nároků tak bude v praxi většinovým jevem. Na případy, kdy plnění vzniknou v opačném pořadí, pak zákon výslovně nepamatuje. Tento nedostatek však lze překlenout výkladem, zejména podle smyslu a účelu daného ustanovení. Cílem aplikovaného ustanovení je totiž upravit situaci, kdy oprávněnému vznikl nárok na výsluhový příspěvek i na dávku důchodového pojištění. Základním pravidlem 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 má za účel zachovat bývalému příslušníkovi životní úroveň ve výši výsluhového příspěvku i v době, kdy pobírá dávku důchodového pojištění, která je oproti výsluhovému příspěvku nižší. Zachován má přitom být právě celkový příjem ve výši výsluhového příspěvku před redukcí tak, aby úhrn výsluhového příspěvku a důchodu ke dni vzniku souběhu nepřevyšoval přiznaný výsluhový příspěvek před úpravou jeho výše. Aby bylo možno tohoto cíle dosáhnout, je nutno vycházet ze stavu, kdy reálně dochází k souběhu obou nároků, neboť jen tehdy bude výsledný příjem odpovídat výši výsluhového příspěvku před jeho úpravou pro výplatu. Žalobcem navrhovaný přístup by skutečně představoval neodůvodněné zvýhodnění tzv. přesluhujících osob, neboť by jim ke dni souběhu přiznával vyšší částku, než která odpovídá neredukované výši výsluhového příspěvku.

Soud tedy shrnul, že pro stanovení výše rozdílu podle § 160 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 v projednávané věci rozdíl mezi výsluhovým příspěvkem a starobním důchodem zjišťovaly k datu souběhu obou nároků (1. 3. 2007), tedy ke dni vzniku nároku žalobce na výsluhový příspěvek, a nikoliv zpětně ke dni přiznání starobního důchodu (4. 4. 2004), neboť pouze takovým postupem bylo možné dosáhnout cíle aplikovaného ustanovení. Městský soud v Praze v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2010, č. j. 3 Ads 87/2010 - 43, dostupný na www.nssoud.cz.

Soud dále uvedl, že za měsíční služební příjem se podle § 166 odst. 1 služebního zákona 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 jeden rok, zjišťuje se průměrný hrubý služební příjem z celé doby trvání služebního poměru. Je-li to pro příslušníka výhodnější, zjišťuje se průměrný hrubý služební příjem za předchozí tři kalendářní roky. Žalobce se domáhá aplikace věty třetí uvedeného ustanovení, neboť má za to, že jeho služební poměr trval po dobu kratší než jeden rok. Podle soudu však ze

služebního zákona, jenž nabyl účinnosti dne 1. 1. 2007, nelze dovodit, že by žalobcův dosavadní služební poměr příslušníka Policie České republiky, který trval ke dni 31. 12. 2006, k témuž dni skončil a dne 1. 1. 2007 vznikl nový služební poměr. Zákon o služebním poměru vychází ze zásady kontinuity, což vyplývá i z jeho přechodných ustanovení, např. § 215. Služební poměr příslušníka vzniklý podle dosavadních právních předpisů přede dnem 1. 1. 2007 trvá i po tomto datu. Od 1. 1. 2007 se však na příslušníka a jeho služební poměr vztahuje nová právní úprava a z ní plynoucí práva a povinnosti, např. povinnost ustanovit příslušníka vykonávajícího službu podle § 1 odst. 4 služebního zákona ke dni účinnosti služebního zákona na takové služební místo, pro které splňuje stanovaný stupeň vzdělání, a jmenovat jej do služební hodnosti, která je stanovena pro toto služební místo.

Proto podle soudu nelze považovat rozhodnutí ředitele Policie České republiky, Správy Severomoravského kraje ve věcech služebního poměru ze dne 18. 12. 2006, č. RŘSMK-2139/2006, za rozhodnutí o přijetí do služebního poměru, neboť tímto rozhodnutím byla toliko splněna zákonná povinnost ustanovit žalobce na služební místo a jmenovat jej do vhodné služební hodnosti. Žalobce navíc nemusel písemně žádat o přijetí do nového služebního poměru, což je podle § 13 odst. 1 písm. a) služebního zákona jedním z předpokladů přijetí do služebního poměru. Při výpočtu průměrného měsíčního příjmu se tedy žalobce nemůže dovolávat § 165 služebního zákona, neboť toto ustanovení upravuje dobu rozhodnou pro výsluhové nároky, nikoliv způsob určení měsíčního služebního příjmu příslušníka pro účely výše výsluhových nároků. Ustanovení § 166 odst. 1 služebního zákona nestanoví, že by se dobou trvání služebního poměru příslušníka rozuměla pouze doba trvání služebního poměru počítaná od 1. 1. 2007. Pokud služební zákon vychází ze zásady kontinuálního trvání služebních poměrů vzniklých podle dosavadních právních předpisů, je při určení doby trvání služebního poměru příslušníka nutno zohlednit celou dobu, po kterou končící služební poměr trval, tedy i dobu, po kterou příslušník tento služební poměr vykonával přede dnem 1. 1. 2007. Mezi stranami není sporu o tom, že služební poměr žalobce jako příslušníka Policie ČR trval od 1. 7. 1992 do 28. 2. 2007, přičemž od 1. 9. 1971 do 30. 6. 1992 byl žalobce ve služebním poměru příslušníka SNB. Závěr žalovaného, že služební poměr žalobce netrval méně než jeden rok a nelze tak postupovat podle § 166 odst. 1 věty třetí služebního zákona, je tedy v souladu se zákonem.

Městský soud v Praze neshledal důvodnou ani námitku týkající se nepřezkoumatelnosti rozhodnutí obou správních orgánů. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně totiž obsahuje všechny náležitosti. V jeho odůvodnění je vysvětleno, jak služební funkcionář postupoval při výpočtu výsluhového příspěvku a jakým způsobem byla určena výše výplaty tohoto příspěvku. Nebylo přitom zapotřebí, aby správní orgán prvního stupně v rozhodnutí uváděl, z jakého důvodu zjišťoval rozdíl mezi výsluhovým příspěvkem a starobním důchodem k datu souběhu obou nároků a nikoliv k jinému datu. Nebylo také třeba vysvětlovat, proč nebyl aplikován § 166 odst. 1 věty třetí služebního zákona, neboť služební funkcionář správně vycházel z toho, že služební poměr žalobce před jeho skončením trval více než jeden rok. S odvolacími námitkami se pak žalovaný řádně vypořádal v žalobou napadeném rozhodnutí.

Ze všech těchto důvodů soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Ve včasné kasační stížnosti žalobce (dále jen „stěžovatel“) namítl, že soudem uváděný záměr zákonodárce z § 160 služebního zákona nevyplývá a je nepravdivý. Z věty druhé § 160 služebního zákona jednoznačně vyplývá, že se má vycházet ze základní výše starobního důchodu ke dni přiznání starobního důchodu. Toto ustanovení také upravuje, z jaké částky výsluhového příspěvku se má vycházet, pokud již vznikl nárok na jeho vyplácení. Výsluhový příspěvek se průběžně valorizuje, a proto bylo stanoveno, že v rámci výpočtu při souběhu a stanovení rozdílu se bude vycházet z výše výsluhového příspěvku ke dni přiznání starobního důchodu s tím, že takto stanovený výsluhový příspěvek se bude samostatně zvyšovat podle § 159 služebního zákona bez přihlédnutí k výši důchodu. Zákonodárce dále určil, že starobní důchod pro účely výpočtu výsluhového příspěvku bude bez případné valorizace, neboť se vychází ze stavu ke dni jeho přiznání.

V souzené věci se podle stěžovatele vycházelo z výše výsluhového příspěvku, který nebyl valorizován, a ani nemohl být, neboť souběhu nároků nepředcházel nárok na výplatu výsluhového příspěvku. Pak měla být bez výhrad aplikována věta druhá § 160 služebního zákona a rozdíl mezi nároky stanoven ke dni přiznání starobního důchodu, přičemž nárok na rozdíl vznikl okamžikem souběhu obou nároků a ode dne souběhu mu měla být přiznána částka odpovídající vzniklému nároku.

Podle další stížnostní námitky právním posouzením, které provedl městský soud, dochází k většímu znevýhodnění stěžovatele oproti těm, kterým nárok na výplatu starobního důchodu vznikne až poté, co již pobírají výsluhový příspěvek, neboť pak není valorizována částka výsluhového příspěvku, je valorizována částka starobního důchodu, a tudíž vzniklý rozdíl bude ještě nižší, než plyne z právní úpravy. Tento výklad městského soudu však odporuje jednoznačnému znění § 160 služebního zákona. Výsluhový příspěvek je daný pevnou částkou a všem bývalým příslušníkům se počítá stejným mechanismem. Tato částka se stanoví ke dni skončení služebního poměru, maximální částka je daná zákonem a na její výši nemá vliv, zda je pobírán jiný důchod či nikoliv. Výsluhový příspěvek před redukcí je pevná a maximální částka, která nikdy nebude překročena a není tomu tak ani v tomto případě. Úhrn vypláceného výsluhového příspěvku a důchodu nepřevyšuje přiznaný výsluhový příspěvek před redukcí. Závěr, že rozhodující je stav výše důchodu ke dni vzniku souběhu, je tak nelogický a zákonu odporující, neboť na straně stěžovatele nedochází k neodůvodněnému zvýhodnění.

Stěžovatel také namítl, že nárok na výsluhový příspěvek vzniká po skončení služebního poměru za podmínky, že bývalý příslušník vykonával službu alespoň 15 let. Ustanovení § 160 služebního zákona neupravuje toliko problematiku souběhu se starobními důchody, ale rovněž s důchody invalidními. Není tak pravdivý závěr městského soudu, že je zde absence zákonné úpravy pro souběh těchto dvou nároků v případech, kdy nároky na předmětná plnění vzniknou v opačném pořadí. Ustanovení § 160 služebního zákona je totiž zcela jednoznačné. V této souvislosti je nutné podle stěžovatele poukázat na nezbytnost použití gramatického a systematického výkladu, přičemž jiné metody výkladu lze použít pouze, pokud základní metody nevedou k jednoznačnému výsledku. Výklad soudu byl tak podle stěžovatele nedostatečný.

Příslušná tvrzení žalovaného jsou dále podle stěžovatele paušální, nebyla prokázána žádnými navrženými důkazy, výklad provedený správním orgánem prokazuje prvky libovůle. Rozhodnutí žalovaného je proto nejen nezákonné, ale i nesrozumitelné. Toto

rozhodnutí též nesplňovalo zákonné náležitosti, nebylo dostatečně odůvodněno, nebylo srozumitelné. Soud přitom nemá povinnost nahrazovat svou činností úvahy správního orgánu. Žalovaný měl své argumenty sdělit v odvolacím řízení, a pokud tak neučinil, měl soud jeho rozhodnutí zrušit.

Stěžovatel rovněž namítl, že napadením rozhodného dne, k němuž žalovaný zjišťoval rozdíl mezi výsluhovým příspěvkem a důchodem, napadl automaticky i mechanismus výpočtu a žalovaný se touto námitkou měl zabývat. V této souvislosti stěžovatel poukázal na to, že § 17 služebního zákona upravuje problematiku vzniku služebního poměru a přechodné ustanovení § 215 téhož právního předpisu pak stanoví, že příslušník ustanovený do funkce podle dosavadních právních předpisů, který vykonává službu podle § 1 odst. 4 služebního zákona, 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 v předchozím rozhodnutí služebního funkcionáře tyto výroky absentovaly, není možné konstatovat, že byla zachována kontinuita jeho služebního poměru. Tu ostatně ani z § 215 služebního zákona nelze dovodit. Pokud tedy Městský soud v Praze argumentuje tímto ustanovením, je zapotřebí jeho rozhodnutí považovat za nepřezkoumatelné.

Soud měl podle stěžovatele dále vyložit zejména § 166 odst. 1 větu třetí služebního zákona, jak již bylo namítáno v žalobě, avšak s tímto argumentem se nevypořádal. Přechodná ustanovení neobsahují úpravu ve vztahu k § 166 služebního zákona, a proto nelze dovodit nic jiného, než že trval-li služební poměr po dobu kratší než jeden rok, pak se zjišťuje průměrný hrubý měsíční příjem z celé doby trvání služebního poměru. Jelikož se tedy Městský soud v Praze nezabýval výkladem § 166 odst. 1 služebního zákona, zatížil řízení vadou, jež mohla způsobit nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

Podle stěžovatele neobstojí ani výklady § 165 a § 224 služebního zákona provedené městským soudem. Zákon totiž přesně rozlišuje služební poměr podle tohoto zákona a dobu odpracovanou podle dřívějšího služebního zákona, přičemž z přechodných ustanovení tato kontinuita nevyplývá. Přechodná ustanovení upravují odchylky od některých ustanovení nové právní úpravy pro příslušníky, jejichž služební poměr trval k 31. 12. 2006, avšak nezakládají kontinuitu služebního poměru. Skutečnost, že nejde o kontinuitu, je vyjádřena např. v § 165 služebního zákona, v němž je rozlišováno mezi dobou trvání služebního poměru a dobou započtenou ke dni účinnosti zákona. Ustanovení § 166 služebního zákona pak nelze aplikovat na dobu před jeho účinností, tj. na dobu před 1. 1. 2007, kdy platil jiný právní předpis.

Konečně stěžovatel znovu namítl, že při určení měsíčního služebního příjmu pro určení výše výsluhových nároků měl žalovaný vycházet z celé doby služebního poměru, který podle služebního zákona trval od 1. 1. 2007, tj. z doby kratší než jeden rok. Jestliže tedy městský soud po provedeném řízení shledal rozhodnutí správních orgánů přezkoumatelná a navíc správná, musí být kasační stížnost shledána důvodnou. Pro úplnost stěžovatel uvedl, že pokud soud zamítl žalobu, měl do výroku uvést, o jakou žalobu se jednalo.

Ze všech těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2010, č. j. 9 Ca 192/2008 - 32, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti nebylo podáno.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek 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. Neshledal přitom vady, k nimž by podle § 109 odst. 3 s. ř. s. musel přihlédnout z úřední povinnosti.

V odůvodnění rozhodnutí o odvolání žalovaný 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 něj vznikl až po přiznání starobního důchodu. V rozhodnutí o odvolání žalovaný rovněž objasnil, na základě jakých skutečností nemůže být pro účely stanovení výše výsluhového příspěvku aplikována třetí věta § 166 odst. 1 služebního zákona, tedy za období od 1. 1. 2007. Stížnostní námitky o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o odvolání tedy Nejvyšší správní soud neshledal důvodnými.

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. Soud tedy svůj závěr o kontinuitě služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů dostatečně odůvodnil. V záhlaví rozsudku soud vymezil předmět řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přesným označením rozhodnutí o odvolání, takže pokud ve výroku I. rozsudku uvedl, že „*Žaloba se zamítá*“, je tato výroková část kasační stížností napadeného rozsudku zcela srozumitelná. Ani stížnostním námitkám o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku tedy Nejvyšší správní soud nepřiznal důvodnost.

Rovněž tak se neztotožnil ani s kasačními námitkami o nesprávném posouzení právní otázky soudem ve vztahu k výkladu § 160 odst. 1 služebního zákona.

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 něj 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 stížnostními námitkami 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.

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 se stížnostními námitkami o nutnosti aplikace § 166 odst. 1 věty třetí služebního zákona 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.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. ledna 2012

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu