

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobkyně: **JUDr. J. J.**, zastoupená JUDr. Vladimírem Turkem, advokátem se sídlem Korunní 127, Praha 3, proti žalovaným **1) Policie ČR, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy**, se sídlem Kongresová 2, Praha 4, **2) Ministerstvo vnitra ČR**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě proti a) rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy ze dne 21. 1. 2009, č. j. 186/2009, a proti b) rozhodnutí ministra vnitra ČR ze dne 2. 2. 2009, č. j. 30/2009, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 5. 2012, č. j. 7 Ca 99/2009 - 46,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 22. 5. 2012, č. j. 7 Ca 99/2009 - 46 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž byla zamítnuta její žaloba proti napadenému rozhodnutí a) vydaného ředitelem Krajského ředitelství Policie hl. m. Prahy ze dne 21. 1. 2009, č. j. 186/2009 [dále jen „napadené rozhodnutí a)“], jímž bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí ředitele Policie ČR obvodního ředitelství Praha IV. ve věcech služebního poměru ze dne 1. 10. 2008, č. 4095/2008 [dále jen „prvostupňové rozhodnutí a)“], jímž bylo žalobkyni přiznáno odchodné ve výši 224 100 Kč, a jednak proti rozhodnutí b) vydanému ministrem vnitra ČR ze dne 2. 2. 2009, č. j. 30/2009 [dále jen „napadené rozhodnutí b)“], jímž bylo zamítnuto odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí ředitele odboru sociálního

zabezpečení Ministerstva vnitra ze dne 20. 10. 2008, č. j. OSZ-61460-22/VO-Že-2008 (dále jen [„prvostupňové rozhodnutí b)"], kterým byl stěžovatelce přiznán výsluhový příspěvek ve výši 18.675 Kč v souvislosti se skončením služebního poměru ke dni 30. 9. 2008.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí a) žalovaný 1) uvedl, že přiznané odchodné bylo vypočítáno správně z měsíčního služebního příjmu podle ustanovení § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru, podle něhož se pro účely stanovení výše výsluhových nároků považuje průměrný hrubý služební příjem poskytovaný za předchozí kalendářní rok přede dnem skončení služebního poměru příslušníka. Průměrný hrubý služební příjem za předchozí kalendářní rok (tzn. rok 2007) činil 37.350 Kč, naproti tomu průměrný hrubý měsíční služební příjem za předchozí 3 kalendářní roky činí pouze částku 33.032 Kč, tedy nižší částku, která je pro stěžovatelku nevýhodná. Odchodné ve výši 224.100 Kč bylo stěžovatelce přiznáno na základě aplikace § 166 odst. 1 věty první z průměrného hrubého služebního příjmu poskytovaného stěžovatelce za předchozí kalendářní rok.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí b) žalovaný 2) uvedl, že pro tvrzení uvedená v odvolání neuvádí stěžovatelka žádné právně relevantní argumenty. Stěžovatelka odkázala pouze na své propuštění ze služebního poměru, které bylo později zrušeno, a uvedla, že byla při výkonu služby nejlepší a že byla ve vztahu k ní ze strany vedoucích příslušníků porušována ustanovení § 45 zákona o služebním poměru. Žalovaný 2) neshledal odvolání důvodným a potvrdil tak prvostupňové rozhodnutí b) o přiznání výsluhového příspěvku jako správné.

V žalobě proti napadeným rozhodnutím stěžovatelka uvedla, že obě rozhodnutí jsou z hlediska výpočtu částky odchodného a výsluhového příspěvku, pokud jde o výpočet, neboli výši odchodného a výsluhového příspěvku, po formální stránce v souladu se zákonem, nicméně dle názoru stěžovatelky jejich výše tak, jak byla vyměřena s ohledem na stav ve služebním poměru od cca poloviny r. 1995, a zejména od 4. 3. 2004 do doby skončení služebního poměru, neodpovídá dalšímu ustanovení služebního zákona. Namítala, že na výši platu, z něhož je stanoveno odchodné a výsluhový příspěvek, se projevilo nezákonné odměňování [dle § 45 odst. 2 hlavně písm. a), c), e) a § 49 odst. 1, 2 hlavně písm. b) služebního zákona], neboť byla dle jejího vyjádření oceňována jako začátečník bez nároku na osobní ohodnocení a bez nároku na odměny. Podle jejího vyjádření se nejednalo o nenárokové složky platu, neboť toto odporuje § 45 odst. 2 zákona a tento výklad by vedl k libovůli a „zvůli" při rozdělování finančních prostředků. Stěžovatelka napadla způsob rozdělování odměn na útvaru, kdy ona jako zkušená policistka s 30letou praxí neobdržela v měsíci říjnu 2008 odměnu, což se vzhledem k tomu, že byla k 30. 9. 2008 propuštěna ze služebního poměru, promítlo ve výši odchodného a výsluhového příspěvku.

Městský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. V odůvodnění uvedl, že z žalobou napadeného rozhodnutí a), jímž bylo přiznáno odchodné, vyplývá, že se žalovaný vypořádal se stěžovatelčinými námitkami, jimiž zpochybňovala zákonnost jejího odměňování, tak, že *„přiznané odchodné bylo správně vypočítáno z měsíčního služebního příjmu podle ustanovení § 166 odst. 1 zákona, kdy se za měsíční služební příjem pro účely stanovení výše výsluhových nároků považuje průměrný hrubý služební příjem, poskytovaný za předchozí kalendářní rok přede dnem skončení služebního*

poměru příslušníka“. Průměrný hrubý měsíční služební příjem za předchozí kalendářní rok, tj. rok 2007, činil 37.350 Kč. Naproti tomu průměrný hrubý měsíční služební příjem za předchozí 3 kalendářní roky činil pouze částku 33.032 Kč, tedy nižší částku, která je pro odvolatelku nevýhodná. Rozhodnutím a) ředitele Policie ČR obvodního ředitelství Praha IV bylo odvolatelce přiznáno odchodné ve výši 224.100 Kč s tím, že tato částka byla vypočtena podle věty první ustanovení § 166 odst. 1 zákona, tedy z průměrného hrubého služebního příjmu, poskytovaného odvolatelce za předchozí kalendářní rok. Pokud jde o tvrzení stěžovatelky týkající se nezákonného odměňování, uvedl žalovaný, že toto tvrzení, kdy nebyla dle jejího subjektivního názoru řádně oceněna její pracovní výkonnost, což se mělo projevit na odměnách a osobním ohodnocení, a následně promítnout do výše odchodného, nebylo žalobkyní žádným způsobem průkazně doloženo, a proto jej nebylo možné v tomto odvolacím řízení přezkoumat. Rozhodnutí (prvostupňové) o přiznání výsluhového příspěvku bylo napadeno odvoláním z týchž důvodů.

Městský soud vycházel z toho, že správní orgán při rozhodování o výši odchodného a výsluhového příspěvku je povinen vycházet pouze z předchozích a skutečně vyplacených hrubých služebních příjmů. Odchodné bylo žalobkyni vyplaceno dle ust. § 155, § 156 odst. 1 a 2 a § 166 služebního zákona. Výsluhový příspěvek jí byl vyplacen dle § 157, § 158, § 165 a § 166 služebního zákona.

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

Z ustanovení § 166 odst. 1 služebního zákona vyplývá, že správní orgán při rozhodování o výši odchodného a výši výsluhového příspěvku musí vycházet důsledně ze skutečně poskytovaných příjmů, a nemá žádný zákonný prostor pro přezkum, zdali tyto skutečně vyplacené příjmy měly být vyšší nebo nižší. Rovněž není oprávněn v tomto řízení zjišťovat, zda byl s ohledem na praxi a zařazení stěžovatelky stanoven její měsíční příjem správně nebo zda byla stěžovatelka dostatečně za své zásluhy odměňována.

Podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Správní orgán, prostřednictvím kterého stát svou moc realizuje, může se ve své činnosti dle ústavou nastavených mantinelů pohybovat pouze v mezích zákonem vymezených. Jestliže tedy zákon žalobkyní dovozovanou povinnost ověřit, zda skutečně vyplacené příjmy byly příjmy odpovídající jejímu zařazení, vzdělání a zásluhám, správnímu orgánu zákonem stanovena není, nemůže ani soud plnění takové povinnosti po žalovaném požadovat.

Pokud jde o samotný výpočet výše odchodného a výše výsluhového příspěvku, stěžovatelka jak v odvolání, tak i v žalobě uváděla, že jejich formální výpočet nijak

nenapadá. Z odůvodnění žalobou napadených rozhodnutí o odchodném i rozhodnutí o výsluhovém příspěvku vyplývá, že žalovaní v rámci své pravomoci zvolili při výpočtu variantu pro žalobkyni výhodnější, nicméně i při tomto stanovení vycházeli v souladu se zákonem pouze ze skutečně vyplaceného hrubého příjmu. Dokazování navržené stěžovatelkou při jednání městský soud neprováděl, neboť v předmětném správním řízení musí správní orgán vycházet pouze z příjmů skutečně poskytnutých, a nemůže proto zkoumat, jaká měla být výše příjmů stěžovatelky, nebo zdali výše skutečně vyplacených příjmů odpovídala zákonu, popřípadě stanovit, jaká výše příjmů jí být vyplacena měla, a na základě toho stanovit výši výsluhového příspěvku a odchodného, čehož se tímto dokazováním žalobkyně domáhala. Proto městský soud neprováděl žalobkyní u jednání navržené dokazování zjišťováním příjmů výše uvedených osob, které měly osvědčit žalobkyní tvrzenou nesprávně nebo nespravedlivě stanovenou výši služebních příjmů. Z uvedených důvodů soud nemohl žalobě vyhovět a napadeným rozsudkem ji zamítl.

V **kasační stížnosti** proti napadenému rozsudku stěžovatelka uvedla, že ji opírá o následující kasační důvody. Podle jejího názoru bylo odchodné i výsluhový příspěvek vyměřeno v minimální výši, a to po deseti letech zvůle některých funkcionářů Policie ČR, kterou na stěžovatelku uplatňovali v oblasti služební, finanční, soukromé se snahou o její kriminalizaci. Podpůrně stěžovatelka odkázala na spis vedený ve služebněprávním sporu u městského soudu o propuštění ze služebního poměru v roce 2001, jakož i v dalších sporech vedených u téhož soudu. Stěžovatelka dále uvedla, že její nadřízení měli charakter psychopatických a cholerických alkoholiků, stejně jako její manžel. U městského soudu stěžovatelka uváděla i případ kolegyně, která nesplňovala vzdělání ani praxi takovou jako stěžovatelka, ale měla příjem o 200.000 Kč ročně vyšší (tzn. o 16.000 Kč měsíčně více), a pokud by splňovala odpracované roky, tak výsluhový příspěvek by činil o 8.000 Kč více než u stěžovatelky. Současně stěžovatelka navrhla zjištění příjmů, eventuálně důchodů a výsluhových příspěvků u několika osob (Č., V., K., H. a K.), které se jí vzděláním a praxí přibližovaly, s tím, aby se jejich příjmy zprůměrovaly a srovnaly se s „almužnami“, které byly vyměřeny stěžovatelce. Nebylo jí však vyhověno. Městský soud se v napadeném rozsudku pouze nezákonně ztotožnil s rozhodnutími obou správních orgánů. Stěžovatelka namítá, že je tímto rozhodnutím celoživotně dotčena. Z uvedených důvodů navrhla zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný 1) podal ke kasační stížnosti následující **vyjádření**. Podle něho městský soud přezkoumal jeho napadené rozhodnutí a) zcela v souladu s příslušnými právními předpisy, a je i řádně odůvodněno. Podle názoru žalovaného 1) v kasační stížnosti scházejí důvody pro její podání. Námitka ohledně případného nepřipuštění důkazního materiálu týkajícího se zjištění příjmů, eventuálně důchodů a výsluhových příspěvků u několika vyjmenovaných osob a jejich případné srovnání s příjmem stěžovatelky je naprosto irelevantní a je zcela zřejmé, že takový důkaz je pro posouzení věci naprosto nepodstatný. Ani připuštění takového důkazu soudem nemohlo v žádném případě ovlivnit zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť s podstatou projednávané věci nikterak takové důkazy nesouvisely. Pokud stěžovatelka argumentovala tím, že městský soud úplně pominul ustanovení § 45 zákona o služebním poměru, které taxativně stanovuje základní povinnosti příslušníka, pak stěžovatelka z pohledu tohoto ustanovení napadá některé jmenované osoby z údajného porušování povinností, či přímo z jejich neplnění, ovšem neuvádí, jaký mají tato tvrzení vztah k posuzované věci. Pokud měla stěžovatelka pocit, že ve své práci

nebyla v průběhu služebního poměru dostatečně ohodnocena, nemůže být tato skutečnost předmětem soudního řízení, jehož výsledkem bylo vydání napadeného rozhodnutí a). K námitce, že se městský soud zabýval ustanoveními § 155, § 156–158, § 165, § 166 služebního zákona, žalovaný 1) podotkl, že to dokládá nepochopení podstaty předmětných správních řízení ze strany stěžovatelky. Pokud předmětem těchto řízení byly výsluhové nároky, tedy odchodné a výsluhový příspěvek, je zcela logické a pochopitelné, že uvedené nároky byly posuzovány podle shora uvedených zákonných ustanovení, která uvedenou problematiku upravují. Správní orgán je při rozhodování o výši odchodného a výsluhového příspěvku povinen vycházet pouze z předchozích a skutečně vyplacených hrubých služebních příjmů. Z uvedených důvodů žalovaný 1) navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Žalovaný 2) se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Ze soudního spisu vyplývá, že městský soud ve věci nařídil jednání, při němž stěžovatelka navrhovala srovnání svého příjmu za rok 2005 s kolegyní N. a F., které měly vyšší příjem než stěžovatelka, ačkoliv přitom nesplňovaly požadované vzdělání ani praxi a měly ke své práci lepší vybavení. Stěžovatelka navrhla soudu, aby vyžádal od dalších příslušníků pracujících na stejném úseku se stejným vzděláním podklady o jejich příjmech tak, aby bylo možno provést srovnání. Jednalo se konkrétně o JUDr. J. Č. ze správy kriminální policie a vyšetřování Praha 4, dále JUDr. L. V., JUDr. M. K., JUDr. B. H. a JUDr. J. K. V této souvislosti stěžovatelka navrhla, aby příjmy těchto osob byly zprůměrovány a byl podle nich vyměřen odpovídající příjem, resp. výsluhový příspěvek a odchodné i jí samé, neboť ona svým vzděláním i praxí odpovídá těmto osobám a vykonávala zhruba tutéž práci. Městský soud tomuto návrhu na doplnění dokazování nevyhověl.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., neshledal přitom vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti; vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná.**

Stěžovatelka ve své kasační stížnosti nepodřadila své námitky žádnému z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s., a proto Nejvyšší správní soud provedl v souladu svou ustálenou procesní judikaturou tuto kvalifikaci sám. K tomu je třeba předeslat, že mezi stranami nejsou sporná ani skutková zjištění potřebná pro výpočet odchodného a výsluhového příspěvku, ani způsob a provedení výpočtu těchto plnění oběma žalovanými správními orgány. Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že obě správní rozhodnutí jsou nezákonná, protože stěžovatelka byla u Policie ČR dlouhodobě odměňována méně než její kolegové, kteří vykonávali srovnatelnou práci, přičemž městský soud měl tato rozhodnutí pro důvodně vytýkanou nezákonnost zrušit [§ 103 odst. 1 písm.

a) s. ř. s.]. Stěžovatelka rovněž vytýkala městskému soudu, že nepřipustil jí navrhované důkazy stran srovnatelných příjmů těchto kolegů, a tím se měl dopustit jiné vady řízení, která měla vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Nejvyšší správní soud uvádí, že výsluhový příspěvek i odchodné jsou nároky spojené s ukončením služebního poměru ze zákonem stanovených důvodů. Výpočet výsluhového příspěvku i odchodného se opírá o předchozí služební příjmy příslušníka. Podle § 166 odst. 1, 2 a 3 služebního zákona se za měsíční služební příjem pro účely stanovení výše výsluhových nároků, to znamená, jak výše odchodného, tak i výše výsluhového příspěvku, považuje průměrný hrubý služební příjem *poskytovaný za předchozí kalendářní rok přede dnem skončení služebního poměru příslušníka.* ***Jestliže služební poměr skončil posledním dnem kalendářního roku, zjišťuje se průměrný hrubý měsíční služební příjem z tohoto kalendářního roku.*** *Trval-li služební poměr po dobu kratší než 1 rok, zjišťuje se průměrný hrubý měsíční služební příjem z celé doby trvání služebního poměru.* ***Je-li to pro příslušníka výhodnější, zjišťuje se průměrný hrubý služební příjem za předchozí 3 kalendářní roky.*** *Do doby, za kterou se zjišťuje průměrný hrubý měsíční služební příjem, se nezapočítává doba, po kterou byly příslušníkovi poskytovány dávky nemocenského pojištění, a doba zařazení v záloze neplacené. Při stanovení výsluhových nároků se nepřihlíží ke snížení služebního příjmu v důsledku zproštění výkonu služby a uložení kázeňského trestu snížení základního tarifu.*

Nejvyšší správní soud se naprosto ztotožňuje s městským soudem, který předmětné ustanovení zákona správně vyložil a aplikoval, že pro přiznání výsluhových nároků je podstatný skutečný průměrný hrubý měsíční příjem, který byl příslušníkovi vyplacen v rozhodném období pro výpočet toho kterého z uvedených výsluhových nároků. V tomto směru lze poukázat i na související ustálenou judikaturu správních soudů ve věcech výsluhových nároků příslušníků bezpečnostních sborů (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2004, č. j. 6 A 60/2002 – 52, dále také rozsudek téhož soudu ze dne 27. 1. 2004, č. j. 5 A 104/2002 – 28, přístupné na www.nssoud.cz). Není tak možné zohlednit příjmy, které by příslušník mohl obdržet, pokud by jeho služební příjem byl stanoven ve vyšší výměře, než tomu ve skutečnosti bylo (tzn. potenciální či fiktivní příjmy). Stejně tak nemohlo mít vliv ani to, zda tito (stěžovatelkou konkrétně identifikovaní) příslušníci plnili řádně své služební povinnosti, anebo nikoliv. Podstatným zjištěním z hlediska správnosti postupu obou žalovaných je, zda provedli poměření z hlediska výhodnosti započtení průměrného hrubého měsíčního služebního příjmu za předchozí 3 kalendářní roky. Jak je zřejmé z napadeného rozhodnutí a) týkajícího se odchodného, tuto úvahu jak prvostupňový orgán 1), tak i žalovaný 1) provedly a vyhodnotily, že pro stěžovatelku je výhodnější postup podle věty první citovaného ustanovení § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru. Stejná úvaha vyplývá i z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí b) prvostupňového orgánu týkajícího se výsluhového příspěvku 2); z odůvodnění napadeného rozhodnutí b) tato úvaha pro jeho věcnost a stručnost sice nevyplývá, ale stěžovatelka v odvolání nenamítala, že by tuto úvahu prvostupňový orgán při výpočtu neprovedl. Nejvyšší správní soud tedy neshledal tuto námitku jako důvodnou.

Z hlediska doplnění dokazování v řízení o žalobě tak nepřicházelo v úvahu ani jakékoliv porovnávání příjmů jiných příslušníků Policie ČR, byť by i vykonávali stejnou práci. Městský soud tedy rozhodl naprosto správně, pokud nepřipustil provedení

stěžovatelkou navrhovaných důkazů, neboť na věci samé by tato zjištění nemohla nic změnit, a nedopustil se tedy jiné vady řízení, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s.ř.s.

Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatelky jako nedůvodnou a ve smyslu § 110 odst. 1 s. ř. s. ji zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1, 2 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly. Žalovaným správním orgánům, které by jinak měly právo na náhradu nákladů řízení, nebyla náhrada nákladů řízení přiznána s ohledem na to, že jim nevznikly náklady přesahující rámec jejich běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 7. srpna 2013

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu