

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Petra Šuránka a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **JUDr. J. K.**, zast. JUDr. Jaroslavem Tesákem, PhD., LL.M., advokátem, se sídlem Jaselská 23, Brno, 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 10. 11. 2016, č. j. 6 Ad 10/2014 – 30,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I.
Předcházející řízení

[1] Ministr vnitra rozhodnutím ze dne 5. 2. 2014, č. KM-128-5/PK-2013 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl odvolání žalobce (dále jen „stěžovatel“) a potvrdil rozhodnutí ředitele odboru sociálního zabezpečení žalovaného ve věcech služebního poměru ze dne 20. 9. 2013, č. j. OSZ-140985-3/D-Ro-2013. Tímto rozhodnutím byl stěžovateli přiznán výsluhový příspěvek ve výši 31.276 Kč měsíčně s tím, že podle § 160 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění zákona č. 303/2013 Sb. (dále jen „služební zákon“) ode dne 1. 9. 2013 žalobci náleží ve výši 14.889 Kč.

[2] Žalovaný reagoval na odvolání stěžovatele, který v odvolacím řízení připomněl, že mu byl již rozhodnutím ze dne 22. 10. 2009, č. j. OSZ-140985/V-On-2009, výsluhový příspěvek přiznán k 1. 10. 2009 ve výši 34.687 Kč v souvislosti s propuštěním ze služebního poměru u Policie ČR na jeho žádost, toto rozhodnutí nebylo nikdy zrušeno a pouze po dobu služby žalobce v Úřadu pro zahraniční styky a informace (dále jen „ÚZSI“) zanikl (taktéž) k 1. 10. 2009 nárok na výplatu tohoto výsluhového příspěvku. Stěžovatel tak v odvolání žádal, aby mu byl vyplácen původní výsluhový příspěvek, který je pro něj výhodnější.

[3] Ministr vnitra v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že nárok na výsluhový příspěvek bývalému příslušníkovi vzniká v souladu s § 157 služebního zákona okamžikem skončení služebního poměru a jeho konkrétní výše závisí podle § 165 služebního zákona na celkové době rozhodné pro vznik nároku a na průměrném hrubém služebním příjmu za kalendářní rok předcházející dni skončení služebního poměru. Dnem předcházejícím vzniku opětovného služebního poměru nárok na výplatu výsluhového příspěvku bývalému příslušníkovi podle § 162 odst. 1 služebního zákona zaniká. Tím se právní úprava odlišuje od předchozí právní úpravy v zákoně č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění účinném do 31. 12. 2006, neboť při opětovném vzniku služebního poměru již nezaniká nárok na výsluhový příspěvek jako celek, nýbrž pouze nárok na jeho výplatu v přiznané výši. Při opětovném skončení služebního poměru tak podle ministra vnitra nemusí bývalý příslušník splnit požadavek výkonu služby po dobu 15 let jen ve vztahu k poslednímu služebnímu poměru, ale zohledňuje se i trvání předchozích služebních poměrů. Nárok na výplatu nicméně zaniká, tedy se nepřerušuje. V důsledku toho je proto i v případě opětovného skončení služebního poměru služební funkcionář povinen rozhodnout o přiznání výsluhového příspěvku na základě nových skutkových okolností, tj. celkové rozhodné doby ke dni opakovaného skončení služebního poměru a průměrného příjmu zjištěného podle § 166 služebního zákona. Předchozí rozhodnutí přitom není třeba rušit, neboť je překonáno novým rozhodnutím vycházejícím z aktuálního stavu. Bývalému příslušníkovi přitom náleží nově stanovený výsluhový příspěvek, a to i kdyby byl nižší než výsluhový příspěvek přiznaný v minulosti, neboť služební zákon neobsahuje ustanovení, které by umožňovalo poskytování výsluhového příspěvku ve vyšší výši, a stěžovateli tak nepřiznává právo výběru. Na závěr ministr vnitra též podotkl, že vzhledem k tomu, že stěžovateli skončil služební poměr příslušníka Policie ČR dne 30. 9. 2009 a následujícího dne 1. 10. 2009 se stal příslušníkem ÚZSI, tedy jeho služební poměr kontinuálně pokračoval až do 31. 8. 2013 a on se v roce 2009 vůbec nestal bývalým příslušníkem, neměl mu výsluhový příspěvek v roce 2009 být vůbec přiznán.

[4] Žalobu proti napadenému rozhodnutí opřenou o důvody shodné s argumentací v kasační stížnosti Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 10. 11. 2016, č. j. 6 Ad 10/2014 – 30, (dále jen „napadený rozsudek“). Městský soud konstatoval, že výsluhový příspěvek je opětující dávkou z veřejného rozpočtu, která oprávněné osobě náleží za splnění zákonných podmínek. Podle § 162 služebního zákona přitom při vzniku služebního poměru zaniká nárok na výplatu této dávky, nikoliv nárok na výsluhový příspěvek jako takový. Pokud jde přitom o spornou otázku, podle jakých okolností se posuzuje výše nároku v případě opětovného zániku služebního poměru, městský soud

považuje za nezbytné vyjít z okolností existujících k rozhodnému dni, kdy opětovně vznikl nárok na výplatu tohoto příspěvku. Teprve v tomto okamžiku totiž příslušné právo dospěje a stane se z něj vymahatelný nárok, až tehdy vzniká nárok na výplatu výsluhového příspěvku a lze jej vyčíslit. Do té doby zde právo na výplatu výsluhového příspěvku nebylo, neboť byly splněny podmínky § 162 služebního zákona pro zánik nároku na výplatu. Při novém výpočtu výsluhového příspěvku totiž může dojít ke změně rozhodných okolností týkajících se výše nároku a také v průběhu jeho výplaty může dojít ke změně podmínek výplaty s dopadem na výši příspěvku, jako k tomu došlo např. jeho zdaněním od roku 2011. Nad rámec této argumentace pak městský soud podotkl, že rozhodnutí o poskytnutí výsluhového příspěvku z roku 2009 nepovažuje za nezákonné, neboť opětovný vznik služebního poměru stěžovatele byl v době jeho vydání událostí nejistou. Toto rozhodnutí pouze nenabylo právních účinků v podobě vzniku nároku na výplatu výsluhového příspěvku, neboť u stěžovatele nově vznikl služební poměr, a nelze v něm tak spatřovat překážku věci rozhodnuté. Vzhledem k tomu, že nárok na výplatu nevznikl, bylo ovšem při opětovném vzniku nároku na výplatu nutné rozhodnout znovu podle skutkových a právních podmínek k datu opětovného vzniku nároku na výplatu výsluhového příspěvku.

II.
Obsah kasační stížnosti a vyjádření stran

[5] Proti napadenému rozsudku stěžovatel brojí kasační stížností, v níž z obsahového hlediska namítá nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] V obecnosti se stěžovatel dovolává toho, že není rozhodné to, co zákonodárce chtěl vyjádřit, nýbrž to, co v právním textu vyjádřil a co z něj lze vyčíst, stejně jako zásady *in dubio mitius*, tedy povinnosti v pochybnostech volit výklad mírnější z hlediska zásahu do práv a svobod člověka. Konkrétně pak prosazuje odlišný výklad ustanovení § 162 odst. 1 služebního zákona, protože výklad žalovaného a městského soudu považuje za nepřípustně extenzivní a odklánějící se od dikce předmětného ustanovení. Stěžovatel má za to, že nárok na dříve vyměřený výsluhový příspěvek podle § 162 odst. 1 služebního zákona nezaniká, nýbrž přetrvává a po dobu trvání dalšího služebního poměru pouze není vyplácen. Vyměřený výsluhový příspěvek nadále trvá, pouze do skončení následujícího služebního poměru dochází k sistaci nároku na jeho výplatu, aby se účinky rozhodnutí o jeho vyměření ukončením tohoto následného služebního poměru opět obnovily. Jestliže tedy stěžovatel dne 7. 8. 2013 požádal žalovaného o vyplácení výsluhového příspěvku, žalovaný neměl výsluhový příspěvek vyměřovat novým rozhodnutím, a to i kdyby bylo nezákonné, neboť prekluzivní lhůty k zahájení přezkumného řízení již uplynuly a navíc nezákonnost takového rozhodnutí nemůže jít k tíži stěžovatele. Názor, že v pořadí první rozhodnutí o vyměření výsluhového příspěvku je novým rozhodnutím překonáno, není podle stěžovatele udržitelný, neboť nejsou splněny podmínky pro vydání nového rozhodnutí. Rozhodnutí o poskytnutí výsluhového příspěvku z roku 2009 podle stěžovatele nabylo právních účinků i přesto, že mu vznikl opětovně služební poměr.

[7] Stěžovatel dále namítá, že o kontinuálním služebním poměru by bylo možné hovořit v případě postupu podle ustanovení § 20 a § 21 služebního zákona, v jeho případě však šlo o nový služební poměr, při kterém vznikly nové okolnosti pro výpočet nároku na výsluhový příspěvek. Nemůže jít o kontinuální služební poměr, jestliže došlo k vydání rozhodnutí o skončení služebního poměru – každý další služební poměr je třeba posuzovat jako „opětovný“ ve smyslu § 162 odst. 1 služebního zákona, a to bez ohledu na to, jak dlouhá doba uplynula od předchozího služebního poměru.

[8] Stěžovatel má konečně též za to, že služební zákon je koncipován tak, že čím déle je příslušník ve služebním poměru, tím více mu výsluhový příspěvek narůstá, což je i logické, neboť jde o motivační složku služebního poměru. Výklad žalovaného, v jehož důsledku stěžovatel dostal snížený výsluhový příspěvek, jestliže byl ve služebním poměru déle (byť u jiné složky resortu žalovaného), považuje stěžovatel za naprosto formalistický a vysílající velmi negativní impuls do budoucna, neboť by umožňoval žalovanému legálně uměle snižovat výsluhové příspěvky těm příslušníkům, kteří již dosáhli maximálního výsluhového příspěvku, jejich přeřazením do jiné funkce či na jiné služební místo a tím popřít základní cíl a účel výsluhových příspěvků. Stěžovatel má za to, že se mu nedostalo rovného zacházení a on v podstatě doplácí na to, že vytrval ve služebním poměru déle, než mu to ukládal služební zákon z hlediska výše výsluhového příspěvku. Stěžovatel ani nebyl ze strany žalovaného poučen, že v případě pokračování ve služebním poměru bude jeho výsluhový příspěvek krácen.

[9] Žalovaný v reakci jen ocitoval jádro právní argumentace městského soudu a konstatoval, že rozhodnutí městského soudu považuje za zákonné a správné. Proto navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta jako nedůvodná.

III.
Posouzení kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal podmínky pro řízení o kasační stížnosti. Kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.); zároveň je stěžovatel zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je podána osobou oprávněnou, neboť ji uplatnil účastník řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a směřuje proti rozhodnutí krajského soudu, vůči němuž je kasační stížnost přípustná (§ 104 s. ř. s. *a contrario*).

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[12] Pro řešení otázek nastolených kasační stížností stěžovatele je rozhodná následující právní úprava:

[13] Podle ustanovení § 157 služebního zákona má bývalý příslušník, který vykonával službu alespoň po dobu 15 let, nárok na výsluhový příspěvek; to neplatí, jestliže jeho

služební poměr skončil propuštěním z vyjmenovaných důvodů (které v zásadě všechny souvisí se spácháním úmyslného trestného činu či jiného zavrženíhodného jednání).

[14] Výpočet výše výsluhového příspěvku stanoví § 158 služebního zákona: „*Základní výměra výsluhového příspěvku činí za 15 let služby 20 % měsíčního služebního příjmu. Výměra výsluhového příspěvku se zvyšuje za šestnáctý a každý další ukončený rok služby o 3 % měsíčního služebního příjmu, za dvacátý první a každý další ukončený rok služby o 2 % měsíčního služebního příjmu a za dvacátý šestý a každý další ukončený rok služby o 1 % měsíčního služebního příjmu. Výměra výsluhového příspěvku může činit nejvýše 50 % měsíčního služebního příjmu.*“

[15] Podle § 165 odst. 1 služebního zákona je dobou rozhodnou pro výsluhové nároky doba trvání služebního poměru a doby započtené ke dni účinnosti tohoto zákona nebo při přijetí do služebního poměru podle § 224 (jde o doby služebních poměrů podle předchozích právních předpisů).

[16] Způsob určení měsíčního služebního příjmu jako rozhodující veličiny, z níž se výše výsluhového příspěvku určuje, stanoví § 166 odst. 1 služebního zákona: „*Za 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. 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.*“

[17] Vlastní problematiku opětovného služebního poměru v resortu žalovaného pak řeší ustanovení § 162 odst. 1 služebního zákona, které uvádí: „*Při opětovném vzniku služebního poměru podle tohoto zákona zaniká příslušníkovi nárok na výplatu výsluhového příspěvku dnem, který předchází dni opětovného vzniku služebního poměru.*“

[18] Z hlediska jazykového lze konstatovat, že zákonodárce hovoří o zániku nároku na výplatu výsluhového příspěvku, nikoliv o přerušení (sistaci) výplaty. Domáhá-li se tedy stěžovatel v obecné části své kasační stížnosti doslovného výkladu tohoto ustanovení (a nikoliv výkladu historického dle záměrů prezentovaných zákonodárcem), je třeba říci, že doslovný výklad nepotvrzuje jím prosazované řešení.

[19] Obdobně důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, jenž byl textován v rozhodném ustanovení shodně (v návrhu šlo o § 167 odst. 1), stručně uvádí, že „[ř]*eší také zastavení výplaty výsluhového příspěvku po opětovném vzniku služebního poměru.*“ Třebaže ze slovesa „*zastavení*“ v jeho obecném významu zánik práva na výplatu výsluhového příspěvku přímo neplyne, nelze pominout, že se zde hovoří o „*zastavení výplaty*“, což je ustálený termín z oblasti práva sociálního zabezpečení (ostatně stejně jako přímo služebním zákonem použitý termín „*nárok na výplatu*“).

[20] V této souvislosti je třeba připomenout, že již v nálezu ze dne 28. 2. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 9/95, publikovaném pod č. 107/1996 Sb., Ústavní soud ve vztahu k předchozí právní úpravě konstatoval, že mj. i výsluhový příspěvek je součástí systému dávek sociálního charakteru souvisejících s ukončením služebního poměru a v jeho případě jde o zvláštní kategorii peněžního příjmu odůvodněnou do určité míry sociálními důvody. Na to navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 4. 2010, č. j. 3 Ads 121/2009 - 116, kde uvedl: *„Jedná se o zvláštní dávku poskytovanou jako určitou kompenzaci náročnosti výkonu služby po uplynutí stanoveného počtu let ve služebním poměru. Proto je také tato dávka upravena přímo* [služebním zákonem]*, nikoliv zákonem o důchodovém pojištění. Svou povahou se jedná o výsluhový nárok závislý pouze na odsloužených letech bývalého příslušníka u ozbrojených sborů, nikoliv o dávku určenou k finančnímu pokrytí některé ze sociálních situací (rizik), k němuž jsou určeny dávky důchodového pojištění (stáří, invalidita, ztráta živitele apod.).“* Samotná skutečnost, že tato dávka sociálního charakteru není upravena přímo právními předpisy sociálního pojištění, resp. sociálního zabezpečení, však není důvodem pro to, aby k její povaze nebylo přihlédnuto při výkladu ustanovení služebního zákona, jak v praxi Nejvyšší správní soud ukázal např. v rozsudku ze dne 3. 10. 2013, č. j. 3 Ans 4/2013 - 37, v němž plně zohlednil skutečnost, že v oblasti sociálních dávek není se zpětným přiznáním dávky spojován nárok na úroky z prodlení, neboť se nejedná o plnění soukromoprávní povahy, a uzavřel, že v případě prodlení s výplatou výsluhového příspěvku proto nárok na úrok z prodlení nelze dovodit.

[21] Povahu výsluhového příspěvku jako sociální dávky svého druhu je přitom třeba respektovat i při interpretaci textu § 162 odst. 1 služebního zákona hovořícího o zániku nároku na výplatu této dávky. Zánik nároku tak v tomto případě nelze chápat např. civilisticky jako zánik vymahatelnosti práva, které však nadále přetrvává jako tzv. naturální obligace. Stejně jako § 54 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“) rozlišuje mezi nárokem na důchod a nárokem na výplatu důchodu, je třeba rozlišovat mezi vznikem a zánikem nároku na výsluhový příspěvek a vznikem a zánikem nároku na výplatu výsluhového příspěvku.

[22] Vznik nároku na výsluhový příspěvek znamená naplnění podmínek, za nichž je možné úspěšně o výsluhový příspěvek požádat. Tento nárok tak s ohledem na poměrně jednoduché předpoklady ve shora citovaných ustanoveních služebního zákona v zásadě vzniká již skončením služebního poměru, bylo-li bývalým příslušníkem v součtu dovršeno 15 let služby. Oproti tomu nárok na vlastní výplatu výsluhového příspěvku vzniká až v návaznosti na podání žádosti o jeho výplatu právní mocí (přesněji vykonatelností) navazujícího rozhodnutí služebního orgánu, jímž byla výplata výsluhového příspěvku přiznána. Tento nárok lze přitom uplatnit i zpětně od určitého data, pro vyhovění žádosti je však nezbytné, aby k uvedenému datu již byly splněny hmotněprávní podmínky výplaty, tj. vznikl nárok na výsluhový příspěvek jako takový a současně nezanikl nárok na jeho výplatu (např. z důvodu souběžného nároku na výplatu vyššího důchodu či výsluhového příspěvku ze služebního poměru vojáka z povolání ve smyslu § 160 a § 161 služebního zákona). Pro úspěch žádosti ve vztahu k jednotlivým měsíčním plněním je pak ještě nutné, aby ve smyslu § 208 odst. 3 služebního zákona nedošlo ze strany bezpečnostního sboru k důvodnému uplatnění námitky promlčení vůči té které jednotlivé

dávce výsluhového příspěvku, o samotné právo na výsluhový příspěvek však promlčením přijít nelze.

[23] Důvodem zániku nároku na výplatu výsluhového příspěvku je přitom (jako tomu bylo v případě stěžovatele) i opětovný vznik služebního poměru, popř. vznik služebního poměru vojáka z povolání ve smyslu § 162 odst. 1 a 2 služebního zákona. Pokud nastane taková skutečnost, za dobu trvání opětovného služebního poměru nelze výsluhový příspěvek pobírat a v procesní rovině se to přirozeně projeví v tom, že služební funkcionář je v takové situaci povinen *ex offo* (resp. slovy § 178 odst. 1 služebního zákona *„z podnětu bezpečnostního sboru“*, přičemž fakticky by takovým podnětem však mělo být především splnění informační povinnosti bývalého příslušníka podle § 163 odst. 2 služebního zákona) rozhodnout o tom, že příslušníkovi již výplata výsluhového příspěvku dále nenáleží.

[24] Pokud následně dojde k ukončení opětovného služebního poměru, bývalý příslušník může opět požádat o přiznání výsluhového příspěvku, neboť jeho nárok na výsluhový příspěvek nadále trvá a skončením opětovného služebního poměru mu znovu vzniká (požádá-li o něj) nárok na výplatu výsluhového příspěvku. V dané situaci však není možné pouze „obnovit“ výplatu výsluhového příspěvku na podkladě původního rozhodnutí o jeho přiznání. Z hlediska hmotného práva (§ 162 služebního zákona) totiž tento původní nárok zanikl, což se odráží i v rozhodnutí služebního funkcionáře, který předtím tento zánik v návaznosti na zjištění příslušné okolnosti z moci úřední deklaroval.

[25] Nejinak tomu bylo i v případě stěžovatele, jemuž byl podle obsahu předloženého správního spisu výrokem rozhodnutí ze dne 22. 10. 2009, č. j. OSZ-140985/V-On-2009, sice k 1. 10. 2009 přiznán výsluhový příspěvek ve výši 34.687,- Kč, současně však v další části výroku téhož rozhodnutí služební orgán deklaroval, že dnem 1. 10. 2009 nárok na výplatu výsluhového příspěvku zaniká. Byť v případě stěžovatele s ohledem na časový souběh zániku původního služebního poměru a vzniku opětovného služebního poměru nebyla vydána dvě samostatná rozhodnutí (jedno v řízení na žádost, druhé z moci úřední), bylo ve výrokové části rozhodnuto nejen o vzniku nároku na výsluhový příspěvek, ale i o jeho (současném) zániku. Účinky rozhodnutí přiznávajícího dávku tak nepřesáhly den 1. 10. 2009, což v daném případě poněkud paradoxně znamenalo, že toto rozhodnutí v části přiznávající výsluhový příspěvek od téhož data ani nikdy právní účinky nezaložilo. I kdyby však mezi původním služebním poměrem stěžovatele a opětovným služebním poměrem existovala určitá časová přetržka a stěžovateli reálně byl po určitou dobu nárok na výplatu výsluhového příspěvku založen (tj. výrok, jímž bylo vyhověno žádosti, vyvolal právní účinky), výrok deklarující z moci úřední zánik nároku na výplatu výsluhového příspěvku by tyto účinky ukončil. Otázka, zda šlo o kontinuální služební poměr či o přechod mezi dvěma samostatnými služebními poměry, tak v tomto posouzení nehraje žádnou roli.

[26] K novému vzniku nároku na výplatu výsluhového příspěvku tedy z procesního hlediska bylo nezbytné na základě nové žádosti rozhodnout o jeho (opětovném) přiznání. Původní rozhodnutí v tomto směru překážku věci rozhodnuté ve smyslu § 181 odst. 7 služebního zákona netvoří již z toho důvodu, že jeho účinky byly výrokem konstatujícím zánik nároku na výplatu ukončeny. I kdyby tomu tak ovšem nebylo (služební funkcionář

by opomněl rozhodnout o zániku nároku na výplatu výsluhového příspěvku), přesto by bylo možné v dané věci opětovně rozhodnout, neboť § 181 odst. 7 služebního zákona zákaz opětovného rozhodnutí o téže věci stanoví výslovně jen pro případy, kdy nedošlo ke změně skutkového stavu. V případě ukončení opětovného služebního poměru však ke změně rozhodných skutkových okolností dochází, neboť k okamžiku podání opětovné žádosti o výplatu výsluhového příspěvku se mění (prodlužuje) doba rozhodná pro výsluhové nároky dle § 165 služebního zákona.

[27] Rozhoduje-li přitom služební orgán o přiznání dávek výsluhového příspěvku, je povinen stanovit i jejich výši na základě pravidel daných ustanovením § 158 a § 166 služebního zákona. Poslední z těchto ustanovení přitom stanoví, že za 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 (popř. za předchozí tři kalendářní roky, je-li to výhodnější). Protože je rozhodováno o výši výsluhového příspěvku, na jehož výplatu vznikl nárok až po skončení opětovného služebního poměru, je třeba kalkulaci uskutečnit právě na základě kalendářního roku (či let) předcházejících ukončení tohoto posledního služebního poměru. To odpovídá i záměru zákonodárce, který podle důvodové zprávy k návrhu zákona vyjádřil cíl vyměřit výsluhový příspěvek na základě průměrného příjmu příslušníka v závěru trvání jeho služebního poměru (ne však na základě výše příjmu v posledním měsíci, aby vyloučil účelové navyšování základny pro výpočet např. jednorázovými odměnami apod.).

[28] Je třeba konstatovat, že takto nastavená pravidla s přihlédnutím algoritmu výpočtu výše výsluhového příspěvku zajišťují, že s delší službou bude pravidelně spojena i vyšší částka výsluhového příspěvku. To je dáno jednak tím, že procentní výměra výsluhového příspěvku stanovená v § 158 služebního zákona s odslouženými léty narůstá, a jednak tím, že služební příjem má obvykle tendenci se v průběhu odsloužených let taktéž navyšovat, neboť příslušník v rámci téže tarifní třídy postupně dosahuje na vyšší a vyšší tarifní stupně (až do ukončení 36. roku služby), s čímž je spojen nárůst základního tarifu, jakožto klíčové složky služebního příjmu (viz § 115 a § 117 služebního zákona, popř. nařízení vlády vydávaná na základě § 115a služebního zákona).

[29] Přesto tomu tak nemusí být v každém jednotlivém případě, což se projevilo právě u stěžovatele. Z rozhodnutí ze dne 22. 10. 2009, č. j. OSZ-140985/V-On-2009, Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel již tehdy dosáhl maximální možné procentní výměry výsluhového příspěvku ve výši 50 % průměrného měsíčního služebního příjmu (z výpočtového algoritmu je zřejmé, že tohoto stropu příslušník dosáhne dovršením 30. roku služby, pak již procentní výměra neroste). Další pokračování ve službě tak v případě stěžovatele již nemohlo navýšit tuto procentní výměru a dosažení stejného či vyššího výsluhového příspěvku tedy bylo plně závislé na tom, zda stěžovatel v průběhu opětovného služebního poměru dosáhne vyššího či stejného měsíčního služebního příjmu. Tato pravidla výpočtu přitom nejsou nijak složitá a po celou dobu platnosti služebního zákona se ani nezměnila, stěžovateli proto z toho plynoucí riziko muselo být patrné již při podání žádosti o přijetí do opětovného služebního poměru, aniž by v tomto směru bylo nezbytné jej (navíc jakožto vystudovaného právníka) poučovat.

[30] Samotnou skutečnost, že důsledkem opětovného vstupu stěžovatele do služebního poměru bylo v konečném výsledku snížení výsluhového příspěvku o cca 3.400 Kč měsíčně, nelze přitom jednoznačně označit ani za odporující smyslu a účelu úpravy výsluhových příspěvků. V důvodové zprávě k návrhu služebního zákona totiž zákonodárce konstatoval, že „[v]*ýměra výsluhového příspěvku je nastavena tak, aby motivovala k dlouhodobé službě, ale zároveň umožňovala důstojný odchod ze služebního poměru na sklonku produktivního věku. Přispívá tak i ke generační obměně bezpečnostního sboru.*“ Vedle primárního významu v podobě motivace k dlouhodobé službě se zde zmiňuje i sekundární cíl v podobě zajištění generační obměny bezpečnostního sboru. Právě v tomto druhotném kritériu lze spatřovat důvod zastropování procentní výměry výsluhového příspěvku na maximu 50 %, které po jeho dosažení má motivovat nejdéle sloužící příslušníky k uvolnění služebních míst v rámci generační obměny, obzvláště pokud jejich průměrný příjem začíná být ohrožen poklesem, např. v důsledku častější pracovní neschopnosti či z dalších příčin.

[31] V případě stěžovatele sice k tomuto poklesu zjevně došlo v důsledku přechodu k jinému bezpečnostnímu sboru, tj. nelze s jistotou říci, že by zrovna v jeho případě šlo o projev naplnění cíle zákonodárce v podobě jisté demotivace „příliš dlouho“ sloužících příslušníků, to však nic nemění na tom, že kritéria výpočtu výsluhového příspěvku jsou zákonem jednoznačně daná a ani jejich případný nesoulad s prvotními cíli zákonodárce neodůvodňuje (jak ostatně sám stěžovatel v obecné argumentaci své kasační stížnosti připustil), aby se od nich služební funkcionář odchýlil. Lze si sice představit, že by zákonodárce zakotvil v zákoně určitou pojistku proti eventuálnímu snížení výsluhového příspěvku v návaznosti na skončení opětovného služebního poměru, může jít však nanejvýše o úvahu *de lege ferenda*, neboť takové ustanovení stávající služební zákon neobsahuje.

[32] Dovolává-li se stěžovatel výkladu *in dubio pro mitius*, Nejvyšší správní soud v tomto směru jiné výkladové varianty nespatřuje. Navíc výklad zákona musí být shodný pro všechny případy a nemůže se lišit na individuální bázi. Jak vyplynulo ze shora učiněné analýzy, případ stěžovatele je výjimečný tím, že i přes dodatečně odsloužená léta projevující se, když už ne v růstu procentní výměry, tak alespoň v dosažených platových stupních, přesto nedosáhl v průběhu opětovného služebního poměru vyššího průměrného služebního příjmu. Pokud by však byl přijat stěžovatelův výklad a výše výsluhového příspěvku zůstala zafixována na částce vypočtené v návaznosti na skončení prvotního služebního poměru, ve většině případů by to narušilo deklarované cíle právní úpravy mnohem více, neboť by to znemožnilo zohlednění nárůstu procentní výměry u těch příslušníků, kteří její maximální výše ještě nedosáhli (např. pokud by změnili bezpečnostní sbor krátce po dovršení 15 let služby) a jimž by se v následujících letech služební příjem ve většině případů dále navyšoval (třeba i po dočasném snížení vyvolaném nutností si osvojit nové znalosti potřebné k dosažení shodné či vyšší platové třídy v novém služebním poměru).

[33] Ani stěžovatelem tvrzené riziko zneužití takové úpravy nepředstavuje důvodný argument. Zákonodárce na riziko zneužití pamatoval (byť v opačném směru v podobě účelového navýšení posledního příjmu) tím, že stanovil delší období, z nějž se určuje

rozhodný měsíční služební příjem. Pokud by personální politika bezpečnostního sboru směřovala ke zneužití této úpravy, příslušník je chráněn až tříletým obdobím, z nějž se rozhodný příjem vypočítává, což mu poskytuje dostatečný časový prostor pro reakci v podobě dřívějšího skončení služebního poměru a uplatnění žádosti o výsluhový příspěvek, dokud by jeho výše byla snížením příjmu ovlivněna jen minimální měrou.

IV.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[34] Nejvyšší správní soud tedy shledal nedůvodnými všechny body uplatněné v kasační stížnosti, a proto kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[35] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho 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 14. března 2017

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu