

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Petra Průchy a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobce: **Mgr. K. K.**, zastoupený JUDr. Petrem Folprechtem, advokátem, se sídlem Nádražní 344/23, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo obrany,** se sídlem Vršovická 1429/68, Praha 10, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. dubna 2015, sp. zn. 234043/VP-11/PO, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. listopadu 2017, č. j. 9 Ad 24/2015 - 73,

takto:

I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

IV. Žádost o vrácení zaplaceného soudního poplatku **se zamítá.**

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Dne 30. prosince 2004 zanikl uplynutím stanovené doby služební poměr žalobce jako vojáka z povolání. Následujícího dne byl žalobce zařazen do zálohy. V souvislosti s tím požádal žalobce o přiznání výsluhového příspěvku a odchodného podle § 132, respektive § 140 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů. Dne 18. ledna 2005 rozhodl Vojenský úřad sociálního zabezpečení Ministerstva obrany o přiznání výsluhového příspěvku žalobci ve výši 18 085 Kč. Téhož dne bylo žalobci přiznáno odchodné ve výši 35 459 Kč.

[2] Od roku 2006 docházelo každoročně k úpravě (zvýšení) výsluhového příspěvku přiznaného žalobci podle § 137 zákona o vojácích z povolání.

[3] Odbor sociálního zabezpečení žalovaného vydal dne 2. března 2015 rozhodnutí sp. zn. 234043/VP-11/21, kterým ode dne 1. ledna 2015 upravil výši výsluhového příspěvku žalobce o 168 Kč na částku 21 608 Kč měsíčně. Jelikož podléhá výsluhový příspěvek dani z příjmu ve výši 15 %, náleží žalobci k výplatě výsluhový příspěvek v konečné výši 17 908 Kč měsíčně. Dle odůvodnění tohoto rozhodnutí byl výsluhový příspěvek žalobce zvýšen o polovinu zvýšení procentní výměry důchodů stanoveného v § 4 odst. 1 písm. b) vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí č. 208/2014 Sb., o zvýšení důchodů v roce 2015, tedy o 0,8 %. Námitky žalobce proti rozhodnutí o úpravě výsluhového příspěvku zamítl žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví.

[4] Žalobce podal proti rozhodnutí o námitkách žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem, v níž brojil proti závěru žalovaného, že výsluhový příspěvek není dávkou důchodového pojištění, a zpochybňoval přípustnost jeho zdanění. Následně žalobce Krajskému soudu v Ústí nad Labem navrhl, aby přerušil řízení a předložil Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku. Krajský soud v Ústí nad Labem usnesením ze dne 7. září 2015, č. j. 15 Ad 7/2015 - 25 věc postoupil Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) jako soudu místně příslušnému. Městský soud žalobu v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Vyšel přitom z judikatury Nejvyššího správního soudu, z níž jednoznačně vyplývá, že výsluhový příspěvek není dávkou důchodového pojištění ani dávkou vyplácenou společně s důchodem. Odlišná míra valorizace ani zdanění výsluhového příspěvku oproti důchodům není diskriminační, neboť se jedná o odlišnou dávku. Unijní právo se v žalobcově případě neuplatní, neboť netvrdil ani neprokázal, že by byl migrujícím pracovníkem.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[5] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu včas kasační stížnost, v níž namítal vícero důvodů podle § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. S ohledem na to, že stěžovatel nadále považuje výsluhový příspěvek za dávku důchodového pojištění, což podpořil rozsáhlou argumentací, namítal nepříslušnost a nesprávné obsazení městského soudu, jakož i obecně nesprávné posouzení této právní otázky. Stěžovatel rovněž trvá na tom, že zdanění výsluhového příspěvku je nezákonné. Stěžovatel městskému soudu dále vytýkal, že samostatným výrokem nerozhodl o jeho návrzích na přerušení řízení a na předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie. Ustanovení § 137 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů, dle názoru stěžovatele odporuje článku 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod i nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (dále jen „nařízení č. 883/2004“). Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení tohoto ustanovení a Soudnímu dvoru předběžnou otázku ohledně rozsahu aplikace uvedeného nařízení, a aby rozhodnutí městského soudu zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení místně příslušnému krajskému soudu.

[6] Stěžovatel ke kasační stížnosti přiložil informaci o Sekci státního tajemníka Ministerstva obrany, oznámení Ministerstva vnitra o zvýšení dávky příspěvku za službu ze dne 1. prosince 1994, oznámení o zvýšení výsluhového příspěvku od 1. prosince 1994 a od července 1995, a dvě žádosti o přiznání příspěvku za službu.

[7] Nejvyšší správní soud stěžovatele přípisem ze dne 5. února 2018, č. j. 6 Ads 32/2018 - 13 vyzval k zaplacení soudního poplatku za kasační stížnost ve lhůtě 15 dnů od doručení této výzvy. Zároveň stěžovatele poučil, že toto řízení není osvobozeno od soudních poplatků, neboť výsluhový příspěvek není důchodovou dávkou, a o následcích nevyhovění výzvě k zaplacení.

[8] Stěžovatel na výzvu reagoval námitkou, že postup soudu odporuje článku 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, Listině základních práv a svobod a antidiskriminačnímu zákonu. Žalovaný rozhodoval v řízení ve věci důchodového pojištění, a řízení před soudem je tedy osvobozeno od soudního poplatku. Povinnost zajistit v rámci koordinace systémů sociálního zabezpečení dotčeným osobám rovné zacházený zdůrazňuje i bod 5 preambule nařízení č. 883/2004. Nejvyšší správní soud se dle názoru stěžovatele dopouští libovůle, když po něm vyžaduje zaplacení soudního poplatku za kasační stížnost. Stěžovatel dále uvedl, že předmětem tohoto řízení není otázka, zda je výsluhový příspěvek důchodem, neboť ta byla vyřešena již tím, že byl stěžovateli výsluhový příspěvek – důchod orgánem sociálního zabezpečení žalovaného přiznán.

[9] I přes svůj nesouhlas však stěžovatel soudní poplatek za kasační stížnost ještě před uplynutím k tomu stanovené lhůty zaplatil. S odkazem na § 10 odst. 2 zákona 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, však požádal o jeho vrácení.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svém právním názoru, jak jej prezentoval ve vyjádření k žalobě. Dle jeho názoru městský soud svůj rozsudek dostatečně a srozumitelně odůvodnil a vypořádal se se všemi žalobními námitkami. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[11] Jelikož vyjádření žalovaného nepřineslo žádné nové skutečnosti a neobsahovalo žádnou polemiku s námitkami vznesenými v kasační stížnosti, nepovažoval Nejvyšší správní soud za nutné je zasílat stěžovateli k případné replice.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[13] Posouzení všech kasačních námitek je odvislé od odpovědi na otázku, zda je výsluhový příspěvek důchodovou dávkou. Podle § 132 odst. 1 zákona o vojácích z povolání má nárok na výsluhový příspěvek voják, jehož služební poměr zanikl mimo jiné podle § 18 písm. a) tohoto zákona (tedy uplynutím stanovené doby, jako tomu bylo ve stěžovatelově případě), jestliže jeho služební poměr trval alespoň po dobu 15 let. Podle § 137 zákona o vojácích z povolání se výsluhový příspěvek zvyšuje stejným způsobem a ve

stejných termínech jako procentní výměra důchodů z důchodového pojištění podle zvláštních předpisů o zvyšování důchodů (poznámka pod čarou odkazuje na § 67 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů), přičemž zvýšení výsluhového příspěvku činí polovinu procentního zvýšení důchodů z důchodového pojištění.

[14] Povahou výsluhového příspěvku se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. dubna 2010, č. j. 3 Ads 121/2009 - 116, na který správně odkázal i městský soud. Nejvyšší správní soud tehdy uvedl, že se jedná „*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 zákonem o služebním poměru, 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.). [...] nelze souhlasit se stěžovatelem v tom, že se jedná o důchodovou dávku, na jejíž přiznání by se vztahovaly obecné předpisy o důchodovém pojištění (zejména zákon č. 155/1995 Sb. a zákon č. 582/1991 Sb.). Služební zákon odkazuje na předpisy důchodového pojištění pouze podpůrně v otázce valorizace a souběhu výsluhového příspěvku s důchodem (§ 159 a § 160 tohoto zákona), z čehož však nelze dovodit ničeho o právním charakteru a účelu této dávky.*“

[15] Taktéž v rozsudku ze dne 24. března 2010, č. j. 6 Ads 157/2009 - 90, č. 2071/2010 Sb., Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „*starobní důchod a výsluhový příspěvek jsou zcela odlišnými dávkami, které plní odlišné funkce. Zatímco výsluhový příspěvek slouží k zachování životní úrovně příslušníků ozbrojených složek při jejich dalším zaměstnání v civilním životě, starobní důchod má nahradit ztrátu nebo omezení pracovního příjmu, které nastaly v důsledku věku jako sociální události a je tedy realizací práva na přiměřené hmotné zabezpečení podle čl. 30 Listiny [...]. Od toho se pak odvíjí rovněž způsob, jakým zákonodárce koncipuje výpočet těchto dávek, neboli tzv. dávkové formule. Ty musí reflektovat všechna specifika jednotlivých plnění a v žádném případě tedy nelze automaticky uplatňovat pravidla, která platí pro stanovení výše dávek v jednom systému i na systém druhý.*“

[16] Z citované judikatury, od níž není žádný důvod se v posuzované věci odchýlit, je zřejmé, že výsluhový příspěvek vyplácený podle § 132 a násl. zákona o vojácích z povolání není dávkou důchodového pojištění. Skutečnost, že při rozhodování o nároku na tuto dávku a na její výplatu postupuje žalovaný podle zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, na tom nemůže nic změnit, neboť hmotněprávní posouzení věci se nemůže odvíjet od procesních předpisů, podle nichž příslušný orgán veřejné moci postupuje. Oblast sociálního zabezpečení pokrývá mnohem více právních vztahů než jen důchodové pojištění. Argument stěžovatele, že pokud žalovaný vystupuje při rozhodování o výluhovém příspěvku jako orgán sociálního zabezpečení, musí být výsluhový příspěvek důchodem, je proto lichý.

[17] Předpoklad, od něhož stěžovatel odvíjí většinu svých námitek, tedy neplatí. Nejvyšší správní soud tak jen stručně poznamenává, že ve věci rozhodoval místně příslušný i správně obsazený soud – pro řízení ve věcech služebního poměru, na rozdíl od věcí týkajících se důchodového pojištění, totiž soudní řád správní nestanoví žádná zvláštní pravidla pro určování místní příslušnosti ani rozhodování specializovaného samosoudce.

Ze stejného důvodu není řízení o kasační stížnosti osvobozeno od soudních poplatků, neboť předmětný § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích osvobozuje pouze řízení ve věcech *důchodového pojištění (zabezpečení), příplatku k důchodu, zvláštního příspěvku k důchodu, nemocenského pojištění, státní sociální podpory, pojistného na veřejné zdravotní pojištění, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a státních dávek, podpory v nezaměstnanosti, podpory při rekvalifikaci a kompenzace a dávek pěstounské péče*, mezi něž výsluhový příspěvek nepatří (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. března 2013, č. j. 6 Ads 155/2012 - 31).

[18] Námitka, že poloviční valorizace výsluhového příspěvku oproti důchodům je diskriminační, taktéž není důvodná. Předně, stěžovatel tuto námitku vznesl na základě svého nesprávného přesvědčení, že výsluhový příspěvek má povahu důchodu. Dále platí, že výsluhový příspěvek je sice sociální dávka (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. července 2014, č. j. 6 As 102/2014 - 39 a tam citovaná judikatura), která je společně s odchodným součástí systému dávek souvisejících s ukončením služebního poměru (srov. přiměřeně nález Ústavního soudu ze dne 28. února 1996, sp. zn. Pl. ÚS 9/95, N 16/5 SbNU 107, č. 107/1996 Sb.), nicméně nespadá do rozsahu článku 30 Listiny základních práva svobod (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. července 2007, č. j. 6 As 55/2006 - 96, č. 1351/2007 Sb. NSS). Pravidla pro přiznávání a výpočet výsluhového příspěvku jsou proto zcela v dispozici zákonodárce. Pokud se zákonodárce rozhodl valorizovat výsluhový příspěvek v menším poměru než důchody, jedná se o jeho svrchované a legitimní rozhodnutí, jímž v žádném případě nedošlo k porušení práva stěžovatele na rovné zacházení, neboť – jak Nejvyšší správní soud již mnohokrát zopakoval – výsluhový příspěvek je zcela odlišnou dávkou od důchodu a jeho navázání na zvyšování důchodů lze považovat spíše za technické opatření. Nejvyšší správní soud tedy nepovažuje za důvodné obracet se na Ústavní soud s návrhem na zrušení § 137 zákona o vojácích z povolání, jak stěžovatel navrhoval.

[19] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že výsluhový příspěvek vyplácený podle zákona o vojácích z povolání nespadá do věcné působnosti nařízení č. 883/2004 (srov. článek 3 nařízení), které tak v této věci nelze aplikovat (srov. obdobně již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 121/2009 - 116 či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. dubna 2015, č. j. 5 Ad 9/2012 - 59 ve spojení s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 10. února 2016, č. j. 6 As 122/2015 - 28). Jelikož je věcná působnost uvedeného nařízení vymezena dostatečně jasně (jedná se o *acte clair*), nepovažuje Nejvyšší správní soud za nutné podkládat Soudnímu dvoru předběžnou otázku ohledně rozsahu aplikace tohoto nařízení, čehož se stěžovatel rovněž domáhal.

[20] V tomto směru Nejvyšší správní soud doplňuje, že městský soud nepochybil, pokud o návrhu stejného obsahu (tedy návrhu na přerušení řízení a položení předběžné otázky), který stěžovatel učinil v řízení o žalobě, nerozhodl samostatným výrokem. Přerušení řízení a položení předběžné otázky jsou totiž úkony soudu zcela nezávislé na vůli účastníků řízení. Ti mohou soud upozornit na existenci možného důvodu pro přerušení řízení a podat mu v tomto směru podnět. Soudu nicméně nelze vytýkat, že o takovém podnětu (nikoli návrhu) samostatně nerozhodl, pokud v odůvodnění svého rozhodnutí dostatečně objasní, proč k přerušení řízení nepřistoupil (srov. POTĚŠIL, L.,

ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní: Komentář.* Praha: Leges, 2014. s. 410 a 414), což městský soud ve zcela dostatečném rozsahu učinil.

[21] Nejvyšší správní soud konečně posoudil též námitku ohledně zdanění výsluhového příspěvku. Podle § 36 odst. 2 písm. v) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném do 31. prosince 2016 podléhal výsluhový příspěvek a odbytné u vojáků z povolání dani z příjmů se zvláštní sazbou ve výši 15 % [pozn. soudu – s účinností od 1. ledna 2017 jsou výsluhové náležitosti u vojáků z povolání od daně z příjmů osvobozeny, srov. § 4 odst. 1 písm. o) zákona o daních z příjmů, v nyní účinném znění]. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. srpna 2013, č. j. 4 Ads 65/2013 - 23 (s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 21. dubna 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08, N 89/53 SbNU 125, č. 181/2009 Sb.), „*otázka zdanění určitých příjmů a jeho rozsahu je výhradně politickou záležitostí. […] Zavedení daně se sazbou 15 % rozhodně nedosahuje takové intenzity, aby bylo možné hovořit o tzv. rdousícím efektu zmíněném v naposledy citovaném nálezu Ústavního soudu. Soudům proto nepřísluší hodnotit správnost či oprávněnost rozhodnutí zákonodárce takovouto daň z výsluhových příspěvků a odbytného zavést.*“ Ústavností zdanění výsluhového příspěvku se Nejvyšší správní soud zabýval podrobně též v rozsudku ze dne 28. května 2015, č. j. 9 As 40/2014 - 50, na který lze pro stručnost odkázat.

[22] Na závěr Nejvyšší správní soud uvádí, že velice podobnou kasační stížnost jiného stěžovatele (zastupovaného stejným advokátem) zamítl rozsudkem ze dne 10. února 2016, č. j. 6 As 122/2015 - 28.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, pročež ji ve smyslu poslední věty § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Rozhodl tak bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[24] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce neměl úspěch ve věci, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti, a náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává. Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů také zamítl žádost o vrácení zaplaceného soudního poplatku, neboť řízení není podle zákona osvobozeno od soudního poplatku [§ 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích, *a contrario*].

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

V Brně dne 7. března 2018

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu