ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce: **F. K.**, zast. Mgr. Zbyňkem Čermákem, advokátem se sídlem Pardubická 298, Hradec Králové, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra ČR**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 4. 4. 2008, č. j. 109/2008, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 6. 2009, č. j. 11 Ca 293/2008 - 70,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 6. 2009, č. j. 11 Ca 293/2008 - 70 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž soud zamítl stěžovatelovu žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 4. 2008, č.j. 109/2008 (dále jen „napadené rozhodnutí“).

Napadeným rozhodnutím ministr vnitra zamítl podle ustanovení § 190 odst. 8 zákona č. 361/2003 Sb. o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 361/2003 Sb.“), odvolání stěžovatele proti rozhodnutí ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra ze dne 13. 7. 2007, č. j. OSZ-132855-1/VD-Je-2007 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím byl stěžovateli přiznán výsluhový příspěvek ve výši 17 614 Kč k datu 1. 4. 2007. Výměra výsluhového příspěvku činila dle ustanovení § 158 zákona č. 361/2003 Sb. 50 % měsíčního služebního příjmu. Stěžovatel v odvolání namítl, že § 158 citovaného zákona, který stanoví nejvyšší výměru výsluhového příspěvku v rozsahu 50 % měsíčního služebního příjmu, je v rozporu s čl. 30 Listiny základních práva svobod. Rozpor spatřoval v tom, že mu byla krácena doba, po kterou služební poměr trval. Domníval se totiž, že mu za 33 let trvání tohoto služebního poměru měl náležet výsluhový příspěvek odpovídající 53 % průměrného služebního příjmu. Žalovaný v odůvodnění uvedl,

že výsluhový příspěvek není dávkou důchodového zabezpečení podle čl. 30 Listiny. Charakter výsluhového příspěvku je odlišný, protože se jedná o dávku poskytovanou jako kompenzaci za nepříznivé podmínky výkonu služby v ozbrojených sborech, funguje také regulačně vůči personálnímu složení bezpečnostního sboru. Stěžovatelův měsíční služební příjem pro účely stanovení výše výsluhového příspěvku byl stanoven podle § 166 odst. 1 věty první zákona č. 361/2003 Sb., podle něhož se za měsíční služební příjem považuje průměrný hrubý služební příjem poskytovaný za předchozí kalendářní rok přede dnem skončení služebního poměru příslušníka. Žalovaný odmítl názor stěžovatele, že jeho služební poměr na dobu neurčitou byl ukončen ze strany Policie ČR ke dni 31. 12. 2006 a dnem 1. 1. 2007 byl přijat do služebního poměru na dobu určitou dle § 9 písm. a) zákona č. 361/2003 Sb., neboť podle jeho názoru stěžovatelův služební poměr trval nepřetržitě od 1. 10. 1974 až do 31. 3. 2007, a nevznikl znovu dnem 1. 1. 2007. K datu 31. 12. 2006 nebyl služební poměr ukončen ani ze zákona, ani rozhodnutím služebního funkcionáře. Změna služebního poměru z doby neurčité na dobu určitou byla dána přímo novým zákonem o služebním poměru a neznamenala diskontinuitu trvání služebního poměru. I po tomto datu byl stěžovatel nadále příslušníkem Policie ČR. Podle přechodného ustanovení § 215 zákona č. 361/2003 Sb. byl stěžovatel rozhodnutím služebního funkcionáře v souvislosti se změnou právní úpravy služebního poměru ustanoven na služební místo, jmenován do služební hodnosti a byly mu nově stanoveny další náležitosti. V uvedeném rozhodnutí však nebyl obsažen výrok o přijetí do služebního poměru, jak to uvádí odvolatel. Ustanovení § 166 odst. 1 věty třetí citovaného zákona je určeno výlučně pro příslušníka, jehož služební poměr opakovaně vznikl v době kratší než jeden rok před dalším skončením služebního poměru. Nemohlo by tudíž být aplikováno ustanovení věty třetí téhož ustanovení, protože by u něho neexistoval služební příjem z posledního kalendářního roku.

V **žalobě** proti napadenému rozhodnutí (které rozporoval i ve spojení se stavem po přiznání starobního důchodu) stěžovatel namítl především nedostatky v pravomoci a příslušnosti ředitele odboru sociálního zabezpečení žalovaného a odboru jím řízeného. Tvrdil, že v jeho případě měl o jeho nároku na výsluhový příspěvek rozhodovat orgán sociálního zabezpečení ministerstva vnitra, jak tomu bylo podle zákona č. 186/1992 Sb. Poukázal na to, že dřívější dávka příspěvek za službu se podle § 225 zákona č. 361/2003 Sb. považuje za výsluhový příspěvek. Dále namítal, že postup žalovaného podle zákona č. 361/2003 Sb. byl v rozporu jak s čl. 30 Listiny, tak i s Nařízením Evropského parlamentu č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, které zaručuje ochranu nabytých práv a princip rovného zacházení. Stěžovatel namítal, že výsluhový příspěvek je důchodovou dávkou a že odbor sociálního zabezpečení ministerstva vnitra o ní nemůže rozhodovat, neboť tímto orgánem je pouze orgán sociálního zabezpečení žalovaného určený § 3 odst. 3 písm. d) a § 9 zákona č. 582/1991 Sb. o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů. O odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí měl pak rozhodovat vrchní ředitel sekce sociálního a zdravotního zabezpečení ministerstva vnitra, který je orgánem příslušným k aplikaci všech právních předpisů v odvětví sociálního zabezpečení. Z těchto důvodů stěžovatel považoval napadené rozhodnutí za nicotné (paakt). Podle jeho názoru měl ministr vnitra postoupit podané odvolání vrchnímu řediteli sekce sociálního a zdravotního zabezpečení ministerstva, který měl napadenému rozhodnutí vyslovit nicotnost. Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby soud vyslovil nicotnost napadeného rozhodnutí.

Městský soud v Praze **napadeným rozsudkem** žalobu zamítl a nepřiznal žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení. V odůvodnění napadeného rozsudku městský soud úvodem předeslal, že žaloba byla na samé hranici srozumitelnosti a některé námitky stěžovatele byly tedy velmi nejasné. Konkrétně se městský soud vyjádřil k následujícím žalobním námitkám. K námitce nicotnosti prvostupňového rozhodnutí i napadeného rozhodnutí žalovaného městský soud vycházel z analýzy doktrinálních názorů na výklad pojmu nicotnost správního aktu a dospěl k závěru, že judikatura obecných soudů k této otázce není co do svých závěrů jednoznačná. Správní teorie totiž nečiní ostrých rozdílů mezi neplatností (nulita, negotium nullum)

zapříčiněnou nedostatkem příslušnosti správního orgánu, který takto vadný akt vydal, a neexistencí (nicotností, non negotium, paakt) takového aktu, způsobenou nedostatkem pravomoci zmíněného orgánu. V případě paaktů je třeba i s odvoláním na správní praxi takové paakty rušit, a to v zájmu právní jistoty a s ohledem na princip ochrany v dobré víře nabytých práv. Městský soud dospěl v otázce výkladu pojmu nicotnosti k závěru, že nicotným je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí považovat nelze. Takovými vadami jsou například absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy, požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva k něčemu, co v právním smyslu neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001-06, publ. pod č. 793/2006 Sb. NSS). V prvé řadě městský soud posuzoval, zda prvostupňové rozhodnutí o přiznání výsluhového příspěvku stěžovateli nebylo nicotné. Dospěl k závěru, že pravomoc a příslušnost prvostupňového orgánu je dána na základě ustanovení § 2 odst. 5 písm. b) zákona č. 361/2003 Sb., podle něhož ministr vnitra může na žádost ředitele bezpečnostního sboru pověřit vedoucího organizační části ministerstva rozhodováním o výsluhovém příspěvku. Ministr vnitra tohoto oprávnění využil prostřednictvím pokynu č. 6 ze dne 4. 1. 2007 ředitele odboru sociálního zabezpečení žalovaného, aby rozhodoval o výsluhovém příspěvku příslušníků Policie ČR. Proto městský soud shledal tuto námitku jako nedůvodnou. Ve vztahu k namítané nicotnosti napadeného rozhodnutí odvolacího orgánu (ministra vnitra) městský soud shledal, že podle ustanovení § 190 odst. 6 zákona č. 361/2003 Sb. je odvolacím orgánem služební funkcionář nadřízený služebnímu funkcionáři, který napadené rozhodnutí vydal. Jde-li o rozhodnutí vedoucího organizační části ministerstva (zde ředitele odboru sociálního zabezpečení ministerstva), je odvolacím orgánem ministr vnitra. Přitom je tato právní úprava zvláštní k úpravě obsažené v novém správním řádu. Proto ani napadené rozhodnutí městský soud neshledal nicotným, nýbrž vydaným v rámci zákonných kompetencí odvolacího orgánu. Ohledně námitky týkající se předchozí právní úpravy (zákon č. 100/1970 Sb., zákon č. 186/1992 Sb.) městský soud uvedl, že tato argumentace není případná, neboť napadené rozhodnutí bylo vydáno podle zákona č. 361/2003 Sb., a proto soud nemohl přihlížet k zákonům, které nebyly v době vydání napadeného rozhodnutí žalovaného platnými a účinnými právními předpisy.

Městský soud se dále neztotožnil s názorem stěžovatele, že výsluhový příspěvek (resp. příspěvek za službu) je důchodem a že tedy správní orgány měly postupovat podle zákona č. 155/1995 Sb. a zákona č. 582/1991 Sb. Z ustanovení § 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále také jen „zákon o důchodovém pojištění“), ve znění účinném v době vydání napadeného rozhodnutí vyplývalo, že tento zákon upravuje důchodové pojištění pro případ stáří, invalidity a úmrtí živitele. Ve výčtu dávek důchodového pojištění uvedeném v tomto ustanovení nebyl výsluhový příspěvek uveden. Z toho městský soud dovodil, že se nejednalo o dávku důchodového pojištění. Vyložil i úpravu kompetencí orgánů důchodového pojištění v zákoně č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, kde je Ministerstvo vnitra uvedeno mezi orgány provádějícími důchodové pojištění (§ 3 odst. 3 tohoto zákona). Rozhoduje-li tedy žalovaný (tzn. jeho příslušný útvar) o důchodech, má postavení orgánu sociálního zabezpečení, což je svým způsobem terminus technicus pro označení tohoto útvaru v případech, kdy rozhoduje o dávkách důchodového pojištění. K charakteru výsluhového příspěvku městský soud uvedl, že je upraven v zákoně č. 361/2003 Sb. Z ustanovení § 1 tohoto zákona vyplývá, že tento zákon upravuje právní poměry fyzických osob, které v bezpečnostním sboru vykonávají službu, jejich odměňování, řízení ve věcech služebního poměru a organizační věci služby, tzn. služební vztahy. Městský soud dále vyložil ustanovení § 157 zákona č. 361/2003 Sb., podle něhož bývalý příslušník, který vykonával službu alespoň po dobu patnácti let, má nárok na výsluhový příspěvek; to neplatí, jestliže jeho služební poměr skončil propuštěním podle § 42 odst. 1 písm. a), c) a d) tohoto zákona a tento bývalý příslušník je následně na základě jednání, které vedlo k jeho propuštění, pravomocně odsouzen pro trestný

čin spáchaný úmyslně, nebo podle písm. m), je-li proti němu vedeno trestní řízení pro trestný čin spáchaný úmyslně a následně je za něj pravomocně odsouzen nebo bylo pravomocně rozhodnuto o podmíněném zastavení jeho trestního stíhání nebo bylo pravomocně schváleno narovnání nebo bylo pravomocně rozhodnuto o podmíněném odložení návrhu na potrestání. Z uvedené zákonné úpravy městský soud dovodil, že výsluhový příspěvek je specifickou finanční částkou, která je poskytována v souvislosti s charakterem služebního poměru v bezpečnostním sboru. Je zřejmé, že i samotná konstrukce výsluhového příspěvku je odlišná od důchodů. Zatímco podmínkou pro výplatu důchodů je účast na důchodovém pojištění a s tím související povinnost platit pojistné, vznik nároku na výsluhový příspěvek je vázán na dobu trvání služebního poměru. Pokud stěžovatel směšoval právní úpravu výsluhového příspěvku se starobním či invalidním důchodem, pak se mýlil. Podle názoru městského soudu na tom nic nemění ani skutečnost, že zákonodárce právní úpravu zvyšování výsluhového příspěvku navázal na úpravu zvyšování poměrné části částečného invalidního důchodu. Dále městský soud pro podporu své argumentace poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2009, č. j. 4 Ads 24/2008 – 69, a nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 2. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 9/95, podle nichž je výsluhový příspěvek sice sociální dávkou, avšak nikoliv dávkou důchodového pojištění.

K stěžovatelově námitce, že na výsluhový příspěvek dopadá právní úprava koordinace sociálního zabezpečení v EU (nařízení Evropského parlamentu a Rady (EHS) 883/2004), městský soud uvedl, že nařízení se vztahuje pouze na dávky sociálního zabezpečení. Pokud výsluhový příspěvek není dávkou sociálního zabezpečení, pak se na něho působnost Nařízení nevztahuje. Podle městského soudu výsluhový příspěvek nespadá ani pod ustanovení článku 1 písm. w) hlavy I. Nařízení. To znamená, že i dávkami vyplácenými místo důchodů i náhradami příspěvků, o kterých se hovoří pod písm. w), je třeba rozumět dávky sociálního zabezpečení, a nikoliv dávky jiné. Proto ani tato námitka nebyla shledána jako důvodná. Stejnou argumentací městský soud reagoval na námitku, že výsluhový příspěvek nesmí být krácen na 50 % měsíčního příjmu, protože krácení dávek sociálního zabezpečení bylo zrušeno. Při zvyšování výsluhového příspěvku o polovinu zvýšené procentní výměry důchodu oproti předcházející právní úpravě městský soud konstatoval, že nedochází k porušování zásady rovnosti, neboť všem je výsluhový příspěvek zvyšován shodně podle právní úpravy účinné ode dne 1. 1. 2007. Dalšími námitkami vznesenými stěžovatelem se městský soud nezabýval, protože byly uplatněny v rozporu s ustanovením § 71 odst. 2 věty druhé s. ř. s. až po lhůtě pro podání žaloby. Na základě tohoto odůvodnění městský soud žalobu zamítl.

V **kasační stížnosti** proti napadenému rozsudku stěžovatel uvedl, že městský soud měl napadené rozhodnutí žalovaného k jeho žalobě zrušit. V napadenému rozsudku spatřuje vady uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) – d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud pro přehlednost rozdělil kasační námitky do následujících bodů, přičemž kvalifikoval uplatněné stížní námitky pod kasační důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b), c) a d) s. ř. s. Pod kasační důvod spočívající v nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku a v jiné vadě řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], se váží následující námitky. Stěžovatel namítal, že při soudním jednání měla předsedkyně senátu konstatovat, že orgán sociálního zabezpečení ministerstva vnitra byl zrušen, a proto je (související) rozhodnutí ministerstva vnitra o přiznání starobního důchodu stěžovateli nicotné. Žalovaný měl podle stěžovatele povinnost předložit právní normu, kterou byl zrušen orgán sociálního zabezpečení ministerstva vnitra, avšak tuto povinnost nesplnil a městský soud si tyto normy nevyžádal. Dále stěžovatel nesouhlasil s postupem městského soudu, který odmítl přezkoumat žalobní námitky, které stěžovatel uvedl v doplnění ze dne 6. 2. 2009. Tyto námitky byly podle názoru stěžovatele pouhým rozšířením již uplatněných žalobních bodů, přičemž spočívaly v tvrzeních, že rozhodnutí o přiznání výsluhového příspěvku i rozhodnutí o přiznání starobního důchodu bylo vydáno stejnou organizační částí žalovaného a stejným zaměstnancem,

přičemž ředitelem orgánu sociálního zabezpečení podle názoru stěžovatele je *„odbor a ředitel odboru ministerstva vnitra podvod, aby MV obhájilo nevyplácení základní výměry výsluhového příspěvku“*.

Většinu dalších procesních námitek stěžovatele je možno podřadit pod kasační důvody uvedené v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., tedy pod nesprávné řešení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, resp. také pod vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Stěžovatel namítal zejména nezákonnost a nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného, a to z důvodu absence kompetence příslušného odboru sociálního zabezpečení žalovaného, neboť žalovaný nedoložil svou právní subjektivitu. Služební funkcionář JUDr. V. B. tedy neměl pravomoc k rozhodování o výsluhovém příspěvku, ale měl rozhodovat určený orgán sociálního zabezpečení žalovaného podle § 9 zákona č. 582/1991 Sb. Stěžovatel zpochybnil závěr městského soudu o věcné a funkční příslušnosti odboru sociálního zabezpečení ministerstva vnitra, který vychází z výkladu organizačního řádu žalovaného (a to bez jeho bližšího označení), pokynu ministra vnitra č. 6 ze dne 4. 1. 2007 (č. j. OSZ-543/OM-206) a vyjádření zástupce ředitele odboru sociálního zabezpečení jako důkazů kompetence ředitele odboru sociálního zabezpečení žalovaného rozhodovat o výsluhovém příspěvku. Podle názoru stěžovatele tyto důkazy nedokládají pravomoc služebního funkcionáře JUDr. V. B. rozhodovat o výsluhovém příspěvku ve věcech služebního poměru. Stěžovatel se naopak domnívá, že orgán sociálního zabezpečení žalovaného nebyl zrušen k 31. 12. 2007 a ani nebyl odvolán ředitel orgánu sociálního zabezpečení. Z toho důvodu stěžovatel navrhl, aby žalovaný doložil právní normy, jimiž byl zrušen orgán sociálního zabezpečení žalovaného, odvolán ředitel orgánu sociálního zabezpečení JUDr. V. B., vytvořen odbor sociálního zabezpečení žalovaného a jmenován tentýž služební funkcionář jeho ředitelem (k 1. 1. 2007). Dále stěžovatel spatřuje nesprávný postup žalovaného v tom, že orgán sociálního zabezpečení žalovaného vyplácí pouze procentní výměru (tzn. výsluhový příspěvek), ale nevyplácí základní výměru důchodu. Jestliže se vyplácí procentní výměra, musí se vyplácet i základní výměra, neboť to vyplývá z dvousložkového systému vyplácení důchodů zavedeného od 1. 1. 1996. Celkově stěžovatel považuje postup žalovaného při vydání napadeného rozhodnutí za zmatečný, nesprávný, přičemž bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces.

Další stěžovatelovy námitky směřují proti meritornímu právnímu hodnocení posuzované věci městským soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Stěžovatel v prvé řadě tvrdí, že městský soud dostatečně nerozeznal rozdíl mezi výsluhovým příspěvkem a nárokem na starobní důchod [§ 5 písm. t) zákona č. 155/1995 Sb.], neboť podle názoru stěžovatele je ode dne nároku na starobní důchod výsluhový příspěvek již považován za starobní důchod, a to ve výši procentní výměry výsluhového příspěvku (§ 99, § 4, § 71, § 72 zákona č. 155/1995 Sb.), ale i podle § 89, kdy od 1. 1. 1996 se již nepřiznává výsluhový důchod, ale výsluhový příspěvek s tím, že je stejně jako výsluhový důchod ode dne dovršení důchodového věku považován za starobní důchod. Souběh takto vzniklého starobního důchodu (ve výši procentní výměry výsluhového příspěvku) se starobním důchodem, na který vznikl nárok podle jiných předpisů, se pak posuzuje podle § 58 zákona č. 155/1995 Sb. Stěžovatel dále uvedl, že městský soud nemohl použít výklad Ústavního soudu ČR o výsluhovém příspěvku podle čl. 30 Listiny. Kromě těchto argumentů stěžovatel provedl i obsáhlý výklad historie právní úpravy výsluhových nároků a jejich souběhu se starobním důchodem. Vycházel přitom z toho, že příspěvek za službu byl vždy považován za důchod, a je považován podle předpisů o sociálním zabezpečení za částečný invalidní důchod podle zákona č. 100/1988 Sb., a proto je třeba ho považovat v souladu s ustanovením § 70 zákona č. 155/1995 Sb. za částečný invalidní důchod podle tohoto zákona, a to ve výši, v níž náležely ke dni 31. 12. 1995 včetně zvýšení důchodu o pevnou částku podle zvláštních

zákonů (zák. č. 183/1994 Sb., zák. č. 76/1995 Sb.). Je nepromlčitelný a nezaniká časem (§ 146 odst. 2 zák. č. 186/1992 Sb.). Podle stěžovatele jde o nevyvratitelnou právní domněnku. Z této analýzy stěžovatel dovodil, že pokud byl příspěvek za službu procentní výměrou důchodu podle § 99 zák. č. 155/1995 Sb. a příspěvek za službu se považuje za výsluhový příspěvek podle zákona č. 361/2003 Sb., pak se stal výsluhový příspěvek důchodem z důchodového pojištění a skládá se z procentní výměry (výsluhový příspěvek) a základní výměry. Z těchto premis stěžovatel dovozuje, že při souběhu nároku na dávky (výsluhový příspěvek a starobní důchod) musí rozhodovat pouze jeden správní orgán, a to orgán sociálního zabezpečení žalovaného, a proto měl být přiznán a vyplácen pouze jeden důchod, a to ten vyšší (§ 58 zák. č. 155/1995 Sb., čl. 52 odst. 3 Nařízení Evropského parlamentu č. 883/2004), který je tvořen základní výměrou a vyšší procentní výměrou (§ 4 zákona č. 155/1995 Sb.). Z toho plyne, že měla být přiznána procentní výměra ve výši 17 614 Kč měsíčně, protože výměra starobního důchodu je nižší – 10 187 Kč měsíčně a k tomu základní výměra ve výši 1570 Kč měsíčně, tj. celkem 19 184 Kč měsíčně. Stěžovateli však bylo přiznáno pouze 17 614 Kč měsíčně podle § 160 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci k projednání městskému soudu.

V doplnění kasační stížnosti ze dne 2. 10. 2009 stěžovatel dále namítl, že v rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 7. 2007, č. j. OSZ-132855-1/VD-Je-2007 nejsou uvedeny ani ve výroku, ani v odůvodnění procesní ani hmotněprávní předpisy, podle nichž bylo o starobním důchodu rozhodováno, ani kdy a kterým správním orgánem sociálního zabezpečení či důchodového pojištění ministerstva vnitra. Z těchto důvodů je toto rozhodnutí žalovaného nicotné. Dalším důvodem nicotnosti tohoto rozhodnutí je nedostatek pravomoci orgánu sociálního zabezpečení žalovaného, neboť ministr vnitra není odvolacím orgánem určeného orgánu sociálního zabezpečení žalovaného, tímto odvolacím orgánem je vrchní ředitel sekce sociálního a zdravotnického zabezpečení a odborné přípravy žalovaného. To zakládá nicotnost rozhodnutí žalovaného ve věcech služebního poměru ze dne 4. 4. 2008, č. j. 109/2008 (tj. napadeného rozhodnutí). Dále stěžovatel vznesl námitku nesprávného složení krajského soudu, který vydal napadený rozsudek. Ačkoliv podle ustanovení § 7 odst. 3 a § 32 odst. 2 s. ř. s. měl být místně příslušným soudem k projednání věci Krajský soud v Hradci Králové (příslušný dle místa bydliště stěžovatele), u něhož také stěžovatel podal žalobu, rozhodoval o věci Městský soud v Praze (příslušný dle místa sídla žalovaného). Navíc tento soud rozhodoval v rozporu s ustanovením § 32 odst. 2 s. ř. s. ve specializovaném senátu, a nikoliv specializovaným samosoudcem, jak toto ustanovení předepisuje pro rozhodování ve věcech důchodového pojištění. Dále žádal, aby Nejvyšší správní soud přezkoumal ustanovení § 160 z. č. 361/2003 Sb. upravující souběh výsluhového příspěvku s důchody, podle něhož se výsluhový příspěvek vyplácí pouze tehdy, jestliže je vyšší než některý z uvedených důchodů, a to ve výši rozdílu mezi výsluhovým příspěvkem a důchodem, zda toto ustanovení není v rozporu s nařízením Evropského parlamentu č. 883/2004, podle něhož orgán sociálního zabezpečení žalovaného musí přiznat jednu dávku, a to tu vyšší – tzn. vyšší důchod. Podle názoru stěžovatele se výsluhový příspěvek zvyšuje stejným způsobem a ve stejných termínech (§ 67 zákona č. 155/1995 Sb.), přičemž zvýšení výsluhového příšpěvku činí polovinu zvýšení procentní výměry důchodů, neboť do 31. 12. 2006 bylo podle zákona č. 186/1992 Sb. zvyšování příspěvku shodné s ostatními důchody.

Žalovaný ve **vyjádření** ke kasační stížnosti uvedl, že považuje napadený rozsudek za plně souladný se zákonem. Napadené rozhodnutí je podle jeho názoru zcela srozumitelné, řádně odůvodněné a nepostrádající žádnou zákonnou náležitost. Žalovaný dále poukázal na nedostatek povinného právního zastoupení stěžovatele. Závěrem navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Ze soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující relevantní skutečnosti.

Stěžovatel reagoval na vyjádření žalovaného replikou ze dne 6. 2. 2009, v níž částečně zopakoval své žalobní námitky, přičemž je blíže rozvedl a opřel o další právní argumentaci. V bodech VII. – IX. repliky uvedl podrobnou analýzu právní úpravy příspěvku za službu ve vztahu důchodovému pojištění a důchodovým dávkám. Konkrétně namítl, že žalovaný nemá pravomoc měnit přiznaný a vyplácený příspěvek za službu. Při souběhu nároku na dávky (výsluhového příspěvku a starobního důchodu) musí rozhodovat pouze jeden správní orgán – orgán sociálního zabezpečení MV, a proto měl být přiznán a vyplácen pouze jeden důchod, a to ten vyšší (§ 58 z. č. 155/1995 Sb.), který je tvořen základní výměrou a vyšší procentní výměrou (§ 4 zákona č. 155/1995 Sb.). Mj. stěžovatel městskému soudu navrhl, aby soud přezkoumal aplikovatelnost ustanovení § 159 zákona č. 361/2003 Sb., podle něhož zvýšení výsluhového příspěvku činí polovinu zvýšení procentní výměry důchodů, a předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení tohoto zákonného ustanovení.

Městský soud při jednání dne 9. 4. 2009 usnesením přerušil řízení na neurčito, s tím, že žalovanému bylo uloženo, aby ve lhůtě 14 dnů předložil organizační strukturu a interní normy vztahující se k pravomocem jednotlivých organizačních složek. Při dalším jednání dne 2. 6. 2009 byl dle protokolu konstatován obsah těchto materiálů a poté byl při jednání vydán napadený rozsudek uvedeného znění.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující relevantní skutečnosti pro posouzení věci.

Ve spisu je založeno nařízení Ministerstva vnitra č. 39/2007 ze dne 14. června 2007, kterým se vydává organizační řád Ministerstva vnitra (dále jen „nařízení“). Z tohoto interního normativního předpisu žalovaného vyplývá, že ministerstvo vnitra se člení v zásadě do základních organizačních celků, jimiž jsou odbory nebo jiné celky na této úrovni (čl. 3 odst. 1 nařízení). Vyšším organizačním celkem je sekce, nižším organizačním celkem je oddělení. V působnosti náměstka ministra vnitra pro vnitřní bezpečnost je řízení vrchních ředitelů sekcí. V sekci sociálního a zdravotnického zabezpečení a odborné přípravy je začleněn i odbor sociálního zabezpečení, který se člení na vnitřní oddělení, oddělení vyměřování dávek, oddělení poukazování dávek, oddělení sociálních evidencí, oddělení metodiky a řízení [čl. 3 odst. 6 písm. c) bod 1 nařízení]. Podle ustanovení čl. 4 odst. 2 platí, že ministr rozhoduje (ve správním řízení) o odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti o poskytnutí informací ministerstvem, a o stížnosti na postup ministerstva při vyřizování žádosti o informace podle zvláštního předpisu (zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů), a dále také rozhoduje o personálních záležitostech v rozsahu stanoveném právními předpisy a interními akty řízení podle písm. k) citovaného ustanovení. Tímto nařízením se zároveň ruší předchozí organizační řád ministerstva vydaný jako nařízení č. 51/2006 ve znění pozdějších změn a doplňků.

Podle pokynu ministra vnitra č. 6 ze dne 4. 1. 2007, kterým se ředitel odboru sociálního zabezpečení pověřuje rozhodováním o výsluhovém příspěvku, byl na základě ustanovení § 2 odst. 5 písm. b) zákona č. 361/2003 Sb. pověřen ředitel odboru sociálního zabezpečení rozhodováním o výsluhovém příspěvku na základě žádosti policejního prezidenta příslušníků Policie ČR.

Rozhodnutím ředitele odboru sociálního zabezpečení JUDr. V. B. ve věcech služebního poměru ze dne 13. 7. 2007, č.j. OSZ-132855-1/VD-Je-2007 (tzn. prvoinstančním rozhodnutím) byl stěžovateli přiznán od 1. 4. 2007 výsluhový příspěvek ve výši 17 614 Kč měsíčně. Po dobu pracovní neschopnosti stěžovatele 24. 4. 2007 do 29. 5. 2007 náležela výplata výsluhového příspěvku ve výši rozdílu mezi výsluhovým příspěvkem a vyplácenými dávkami nemocenské péče. Ode dne 28. 8. 2007 byl přiznán stěžovateli starobní důchod ve výši 10 187 Kč. Od tohoto data byl výsluhový příspěvek vyčíslen ve výši rozdílu těchto dávek, tj. 7427 Kč. V odůvodnění

ředitel odboru sociálního zabezpečení ministerstva vnitra uvedl, že stěžovatelův služební poměr skončil dne 31. 3. 2007. Dále citoval pravidlo pro zjištění výše průměrného měsíčního služebního příjmu, podle něhož se vypočítá i výše výsluhového příspěvku (20 % průměrného měsíčního příjmu). Za měsíční průměrný hrubý služební příjem se pro účely stanovení výše výsluhových nároků považuje poskytovaný za předchozí kalendářní rok přede dnem skončení služebního poměru příslušníka. Je-li to pro příslušníka výhodnější, zjišťuje se průměrný hrubý služební příjem za předchozí 3 kalendářní roky. Průměrný hrubý služební příjem za kalendářní rok 2006 činí 35 228 Kč, průměrný hrubý služební příjem za předchozí 3 kalendářní roky (2004-2006) činil 32 967 Kč. Výměra výsluhového příspěvku byla určena jako 50 % průměrného hrubého služebního příjmu za kalendářní rok 2006 ve výši 35 228 Kč, tj. 17 614 Kč. Ode dne 28. 8. 2007 byl přiznán stěžovateli starobní důchod ve výši 10 187 Kč. Proto byl výsluhový příspěvek vyčíslen od tohoto data ve výši rozdílu těchto dávek, tj. 7427 Kč.

V odůvodnění rozhodnutí o přiznání starobního důchodu stěžovateli (rozhodnutí ze dne 13. 7. 2007, č. j. OSZ-132855-2/VD-Je-2007, vydané dle hlavičky písemného vyhotovení orgánem sociálního zabezpečení ministerstva vnitra, a rovněž podepsané JUDr. V. B., ředitelem) bylo uvedeno, že důchodového věku stěžovatel dosáhne ke dni 28. 8. 2007. Výše důchodu je odvozena ze základní výměry (1570 Kč měsíčně) a procentní výměry (8617 Kč). Procentní výměra důchodu byla stanovena z výpočtového základu ve výši 15 116 Kč, který byl vypočten z osobního vyměřovacího základu ve výši 37 351 za roky 1986 až 2006 a upraven podle ustanovení § 15 citovaného zákona.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 2 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „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 stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

V prvé řadě se Nejvyšší správní soud zabýval námitkami směřujícími ke zmatečnosti řízení před soudem a nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, dále pak námitkami směřujícími ke zpochybnění pravomoci prvoinstančního i odvolacího správního orgánu. Následně se zabýval námitkami proti právnímu posouzení merita věci. K jednotlivým stěžovatelovým námitkám Nejvyšší správní soud zaujal následující právní názor.

Podle ustanovení § 7 odst. 3 s. ř. s. platí, že *„ve věcech důchodového pojištění, důchodového zabezpečení a dávek podle zvláštních předpisů vyplácených spolu s důchody 1a) je k řízení příslušný krajský soud, v jehož obvodu má navrhovatel bydliště, popřípadě v jehož obvodu se zdržuje"*. Výsluhový příspěvek však není dávkou důchodového pojištění (jak je podrobně osvětleno níže), ani není dávkou vyplácenou společně s důchodem ve smyslu uvedeného ustanovení (byť tomu tak při souběhu výsluhového příspěvku a důchodu fakticky může být). Toto ustanovení však „dávkami vyplácenými společně s důchody" rozumí takové dávky, které jsou vypláceny jako příspěvky či příplatky za účelem kompenzace historických křivd způsobených poživateli či jeho osobám blízkým, přičemž poznámka 1a) pod čarou odkazuje například na nařízení vlády č. 622/2004 Sb., o poskytování příplatku k důchodu ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem v oblasti sociální, zákon č. 357/2005 Sb., o ocenění účastníků národního boje za vznik a osvobození Československa a některých pozůstalých po nich, o zvláštním příspěvku k důchodu některým osobám, o jednorázové peněžní částce některým účastníkům národního boje za osvobození v letech 1939 až 1945 a o změně některých zákonů. Na první pohled je zřejmé, že výsluhový příspěvek není dávkou, která by splňovala uvedená kritéria ustanovení § 7 odst. 3 s. ř. s., tedy dávkou důchodového pojištění či dávkou vyplácenou společně s důchody (viz k charakteru těchto dávek a jejich vztahu k důchodům rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, č. j. 6 Ads 73/2006 - 82, přístupný na www.nssoud.cz). Výsluhový příspěvek (resp. podle staré právní úpravy zákona č. 186/1992 Sb. i příspěvek

za službu) se vždy podřazoval pod věci služebního poměru, u nichž je podle ustanovení § 7 odst. 2 s. ř. s. příslušný krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v posledním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. Proto Nejvyšší správní soud k místní příslušnosti krajského soudu uzavírá, že dle místa sídla žalovaného byl příslušný Městský soud v Praze, kterému byla věc správně postoupena. Ohledně námitky proti složení soudu [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] Nejvyšší správní soud odkazuje na ustanovení § 31 odst. 2 s .ř. s. ve znění platném a účinném k datu vydání napadeného rozsudku, podle něhož *„ve věcech důchodového pojištění, důchodového zabezpečení, nemocenského pojištění, uchazečů o zaměstnání a jejich podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci podle předpisů o zaměstnanosti, sociální péče a státní sociální podpory, ve věcech přestupků, mezinárodní ochrany, jakož i v dalších věcech, v nichž tak stanoví zvláštní zákon, rozhoduje specializovaný samosoudce“*. Věci služebního poměru nejsou v tomto výčtu uvedeny, a ani služební zákon nezakládá pro zvláštní pravidlo pro složení soudu při projednávání žalob v těchto věcech. Z toho důvodu je zapotřebí aplikovat ustanovení § 31 odst. 1 s. ř. s., podle něhož krajský soud ve věcech správního soudnictví rozhoduje ve specializovaných senátech složených z předsedy a dvou soudců, nestanoví-li zákon jinak. Jelikož městský soud rozhodl o posuzované věci v senátu, není ani tato námitka stěžovatele důvodná.

Ohledně námitek vůči průběhu ústního jednání ve věci dne 9. 4. 2009 Nejvyšší správní soud konstatuje, že již z protokolu o tomto jednání a o následujícím jednání dne 2. 6. 2009 vyplývá, že nejsou ve svých závěrech důvodné. Městský soud skutečně uložil žalovanému povinnost předložit *„organizační strukturu a interní normy vztahující se k pravomocem jednotlivých organizačních složek“*. Při následném jednání dne 2. 6. 2009 pak městský soud rekapituloval obsah těchto interních předpisů a tyto předpisy jsou obsaženy i ve správním spisu. Z toho plyne, že není pravdou, že by žalovaný nesplnil svou povinnost uloženou mu usnesením městského soudu ze dne 9. 4. 2009, ani že by městský soud předložené interní předpisy při svém rozhodování o věci samé nezohlednil. Jakákoliv neformalizovaná konstatování soudu či jednotlivých členů senátu, jsou-li pronesena před vydáním rozhodnutí o věci samé, nejsou finálním závazným právním řešením posuzované věci a ani soud samotný jimi není vázán. Navíc ani předmětný protokol o jednání ze dne 9. 4. 2009 neprokazuje, že by předsedkyně senátu či kterýkoliv jeho jiný člen pronesl, že napadené či prvoinstanční rozhodnutí je nicotné. Stěžovateli tedy nelze v těchto námitkách přisvědčit. K dalším procesním námitkám, které podle názoru stěžovatele způsobují jinou vadu řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., patří i námitka, že městský soud měl přezkoumat další žalobní námitky, které stěžovatel uvedl v replice ze dne 6. 2. 2009. Nejvyšší správní soud přezkoumal obsah tohoto podání a dospěl k následujícímu závěru. V prvé řadě je třeba uvést, že podání ze dne 6. 2. 2009 bylo svou povahou replikou na vyjádření žalovaného, nikoliv doplněním žaloby, přičemž možnost podat repliku byla jako taková samostatně omezena lhůtou 15 dnů (§ 74 odst. 1 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že v podstatné části obsahu repliky stěžovatel pouze reagoval na obsah vyjádření žalovaného, které se týkalo obsahu žaloby, pak bylo povinností městského soudu k obsahu repliky přihlédnout, a to v tom rozsahu, v jakém se vznesené námitky týkaly již namítaných žalobních bodů. Podle ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. platí, že rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby. Městský soud správně dovodil, že podle ustanovení § 196 odst. 1 služebního zákona účastník může podat žalobu u soudu proti rozhodnutí, které bylo vydáno v řízení podle tohoto zákona, do 60 dnů od právní moci rozhodnutí. Z toho dovodil, že pokud napadené rozhodnutí bylo doručeno dne 8. 4. 2008, pak lhůta k podání žaloby a tím pádem i rozšíření žaloby o nové žalobní body uplynula 9. 6. 2008, tj. výrazně dříve, než byla městskému soudu zaslána předmětná replika. Stěžovatel tak v replice nemohl rozšiřovat žalobní body nad rámec těch, které již zahrnul do obsahu žaloby. Byť městský soud v části odůvodnění věnované námitkám obsaženým v replice uvedl, že se nezabýval námitkou, že výsluhový příspěvek je důchodem a otázkou ústavně-právního rámce zákonné úpravy (čl. 30 Listiny), neboť se jedná o nově uplatněné žalobní body nemající oporu v žalobě, Nejvyšší správní soud shledal, že městský soud se na jiných místech svého odůvodnění dostatečně a jednoznačně

k těmto námitkám vyjádřil a vyložil, jaké úvahy jej vedly k závěru, že výsluhový příspěvek není dávkou důchodového pojištění a že předmětná správní rozhodnutí nejsou nicotná. Vyjádřil se i k organizační struktuře žalovaného a funkční příslušnosti jeho jednotlivých organizačních částí k vedení řízení o výsluhovém příspěvku. Přestože tedy Nejvyšší správní soud nesdílí názor městského soudu, že tyto námitky jsou novými žalobními body nemající oporu v žalobních námitkách, nemá a ani nemůže mít tento nepřesný právní názor žádný vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, neboť městský soud se bez ohledu na tento závěr vyjádřil se ke všem námitkám a se všemi se dostatečně vypořádal. Ačkoliv se tedy městský soud dopustil jistého procesního pochybení či spíše nepřesného zdůvodnění svého postupu, neměl jeho postup za následek zkrácení procesních práv žalobce vyplývajících ze zásady dispoziční a zásady kasačního přezkumu napadených správních rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).

K problému namítané nicotnosti napadeného rozhodnutí žalovaného i prvoinstančního orgánu uvádí Nejvyšší správní soud následující. Problematika nicotnosti správních rozhodnutí je s účinností od 1. 1. 2006 upravena správním řádem v ustanovení § 77 a § 78. Zde je uvedena i legální definice nicotnosti, která je založena na myšlence, že nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Dále je ve smyslu uvedených ustanovení správního řádu nicotné i takové rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Nicotnost z těchto důvodů vyslovuje soud podle soudního řádu správního. Jakkoliv má být nicotnost správního rozhodnutí z důvodu absolutní věcné nepříslušnosti k vydání rozhodnutí řešena v prvé řadě již ve správním řízení, správní soudy k ní samozřejmě musí v intencích § 78 odst. 2 a 3 s. ř. s. přihlížet ex offo, stejně jako k nicotnosti dané vnitřní rozporností, právní či faktickou neuskutečnitelností správního rozhodnutí a dalšími vadami vylučujícími kvalifikaci správního aktu jako rozhodnutí. Jelikož stěžovatel namítl nicotnost prvoinstančního i napadeného rozhodnutí, zabýval se Nejvyšší správní soud těmito námitkami postupně z hlediska časového sledu vydání těchto rozhodnutí.

Dále stěžovatel namítá nicotnost z důvodu nedostatku věcné příslušnosti prvoinstančního orgánu, kterou spatřuje v tom, že služební funkcionář JUDr. V. B., ředitel odboru sociálního zabezpečení žalovaného, neměl pravomoc k rozhodování o výsluhovém příspěvku, ale měl rozhodovat určený orgán sociálního zabezpečení žalovaného podle § 9 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů. K tomu je třeba nejprve uvést, že ustanovení § 9 odst. 1 a 2 citovaného zákona uvádějí, že orgány Ministerstva obrany, Ministerstva vnitra a Ministerstva spravedlnosti rozhodují v oboru své působnosti o dávkách důchodového pojištění vojáků z povolání, příslušníků Policie České republiky, příslušníků Hasičského záchranného sboru České republiky, příslušníků Bezpečnostní informační služby a příslušníků Úřadu pro zahraniční styky a informace a příslušníků Vězeňské služby České republiky (dále jen "příslušník ozbrojených sil") a provádějí jejich výplatu, je-li alernativně naplněna alespoň jedna z uvedených podmínek osobního rozsahu příslušnosti těchto orgánů k provádění důchodového pojištění. Nejvyšší správní soud dále podotýká, že toto ustanovení upravuje pouze postavení jmenovaných ministerstev coby orgánů důchodového pojištění, nikoliv však přiznávání výsluhového příspěvku, který je dávkou upravenou speciálním zákonem, tj. služebním zákonem. Navíc jeho smyslem není upravit název dané organizační části ministerstva, která o záležitostech důchodového pojištění příslušníků rozhoduje, ale věcnou příslušnost ministerstva jako takového. Citované ustanovení § 9 zákona č. 582/1991 Sb. se tedy nevztahuje na příslušnost k rozhodování ve věcech výsluhových nároků příslušníků ozbrojených sborů, ale k rozhodování ve věcech důchodových nároků příslušníků ozbrojených sborů. Jak správně uvedl městský soud, služební zákon v ustanovení § 2 odst. 5 písm. b) explicitně upravuje pravomoc a příslušnost ministra vnitra, ministra financí a ministra spravedlnosti na žádost ředitele bezpečnostního sboru pověřit vedoucího organizační části ministerstva rozhodováním o

výsluhovém příspěvku příslušníků. Za toto pověření je v případě Policie ČR nepochybně třeba považovat ve správní spisu založený Pokyn ministra vnitra č. 6 ze dne 4. 1. 2007, jímž byl na základě ustanovení § 2 odst. 5 písm. b) zákona č. 361/2003 Sb. pověřen ředitel odboru sociálního zabezpečení rozhodováním o výsluhovém příspěvku příslušníků Policie ČR na základě žádosti policejního prezidenta. Ohledně věcné a funkční příslušnosti ředitele odboru sociálního zabezpečení v rámci organizační struktury žalovaného lze poukázat na příslušné pasáže nařízení ministerstva vnitra, z jehož ustanovení vyplývá, že odbor sociálního zabezpečení byl tímto interním nařízením zřízen od data jeho účinnosti a patří k základním organizačním útvarům žalovaného a je tedy jeho „organizační částí" ve smyslu dikce ustanovení § 2 odst. 1, 5 písm. b) služebního zákona (viz k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu 16. 3. 2009, č. j. 4 Ads 139/2008 - 126, přístupný na www.nssoud.cz). Obdobně není pravdou, že v písemném vyhotovení prvoinstančního rozhodnutí nejsou uvedeny předpisy, podle nichž bylo toto rozhodnutí vydáno. Nejvyšší správní soud tedy stran této námitky uzavírá, že prvoinstanční rozhodnutí nebylo nicotné, neboť bylo vydáno věcně příslušným správním orgánem, tj. ředitelem odboru sociálního zabezpečení žalovaného.

K namítané nicotnosti napadeného rozhodnutí žalovaného Nejvyšší správní soud uvádí následující. Procesní pravidla přezkumných řízení v oblasti rozhodování ve věcech služebního poměru upravuje zákon č. 361/2003 Sb. v ustanovení § 190 až § 194 zákona č. 361/2003 Sb. V ustanovení § 190 odst. 6 zákona č. 361/2003 Sb. je zakotvena věcná a funkční příslušnost odvolacího orgánu tak, že *„odvolacím orgánem je služební funkcionář nadřízený služebnímu funkcionáři, který napadené rozhodnutí vydal. Jde-li o rozhodnutí ředitele školy, je odvolacím orgánem ministerstvo,* ***a jde-li o rozhodnutí vedoucího organizační části ministerstva nebo rektora policejní akademie, je odvolacím orgánem ministr vnitra***". Zákon tedy tuto příslušnost k vedení odvolacího řízení svěřuje jednoznačně do rukou ministra vnitra, přičemž ministr vnitra nevyužil svého oprávnění delegovat tuto kompetenci na vedoucího organizační části ministerstva [citované ustanovení § 2 odst. 5 písm. b) služebního zákona], kupř. na vrchního ředitele sekce sociálního a zdravotnického zabezpečení a odborné přípravy. Stěžovatelův argument, že se na příslušnost k vedení odvolacího řízení ve věci výsluhového příspěvku vztahuje pravidlo uvedené v citovaném interním nařízení v čl. 7 odst. 4, není případný. Podle tohoto pravidla je vrchní ředitel sekce sociálního a zdravotnického zabezpečení a odborné přípravy odvolacím orgánem k vyřízení odvolání proti rozhodnutí ředitele odboru sociálního zabezpečení ve věcech důchodového pojištění a nemocenské péče. Jak ale již bylo řečeno, výsluhový příspěvek je upraven po hmotněprávní i procesní stránce speciální právní úpravou obsaženou ve služebním zákoně, a proto pro něho neplatí pravidla stanovená pro dávky důchodového a nemocenského pojištění. Věcná i funkční příslušnost k rozhodování o odvolání ve věci výsluhového příspěvku byla tedy v době vydání napadeného rozhodnutí stanovena přímo a pouze ustanovením § 190 odst. 6 zákona č. 361/2003 Sb.

Nejvyšší správní soud podobně jako stěžovatel nepřehlédl, že zatímco písemné vyhotovení prvoinstančního rozhodnutí je vydáno pod hlavičkou „odboru sociálního zabezpečení" žalovaného a je podepsáno jeho ředitelem služebním funkcionářem JUDr. V. B., rozhodnutí žalovaného o přiznání starobního důchodu ze stejného data (č. j. OSZ-132855-2/VD-Je-2007) podepsané týmž služebním funkcionářem je označeno hlavičkou „orgánu sociálního zabezpečení" žalovaného. Nejvyšší správní soud k této odlišnosti uvádí, že z výkladu nařízení ministerstva vnitra skutečně nevyplývá, že by mezi organizačními částmi ministerstva k datu vydání rozhodnutí o přiznání důchodu byl uveden orgán sociálního zabezpečení (tj. explicitně v dikci výše citovaného ustanovení § 9 zákona č. 582/1991 Sb. stanovující kompetenci ministerstva vnitra v oblasti důchodového a nemocenského pojištění). Městský soud však správně uvedl, že tento termín užitý v dikci § 9 zákona č. 582/1991 Sb. neznamená, že by se určitá organizační část žalovaného definovaná interními předpisy musela takto nazývat, nýbrž se jedná o vymezení kompetence žalovaného jako orgánu sociálního zabezpečení pro účely důchodového pojištění. Toto rozhodnutí však nebylo v posuzované věci předmětem přezkumu, a proto se

Nejvyšší správní soud pouze omezuje na konstatování, že prvoinstanční rozhodnutí bylo vydáno v souladu jak se zákonným, tak i interním vymezením kompetencí prvoinstančního orgánu. Rozhodnutí žalovaného bylo vydáno ministrem vnitra v rámci jeho zákonné kompetence vymezené ustanovením § 190 odst. 6 zákona č. 361/2003 Sb., takže rovněž nemohlo být z povahy věci nicotné, jak tvrdil stěžovatel.

K námitkám směřujícím k hmotněprávnímu posouzení právní otázky městským soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] Nejvyšší správní soud uvádí, že je třeba vycházet z charakteru výsluhového příspěvku (resp. podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2006 příspěvek za službu). 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 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.). Jak uvedl Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 17/96, přístupný na http:\\nalus.usoud.cz, (který se ovšem vztahoval na jinou právní úpravu obdobného výsluhového nároku příslušníků ozbrojených sil), *„...obtíže hledání nového zaměstnání zmírňuje právě výsluhový příspěvek, na který by stěžovatel měl stálý nárok v každém jiném zaměstnání, s výjimkou služebního poměru. ... Výsluhový příspěvek nelze chápat jako součást odměny za práci, nýbrž podle stanoviska ministra práce a sociálních věcí, s nímž se Ústavní soud ztotožnil, jako samostatný příjem, který nebyl součástí tzv. služebního příjmu a není ani součástí platu příslušníků ozbrojených sil. Jde o zvláštní kategorii peněžního příjmu, odůvodněnou do určité míry sociálními důvody“*. Proto nelze souhlasit se stěžovatelem v tom, že se jedná o důchodovou dávku, na jejíž přiznání by se vztahovaly obecné předpisy od 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 právnímu charakteru a účelu této dávky. Návazně lze odmítnout i veškeré stěžovatelovy námitky týkající se Nařízení Evropského parlamentu a Rady 883/04 a jeho aplikovatelnosti na posuzovanou věc. V první řadě je třeba připomenout, že citované nařízení dosud nevstoupilo v účinnost, a to ani k datu vydání napadeného rozhodnutí žalovaného, ani k datu vydání tohoto rozsudku.[1] Dalším důvodem dokreslujícím zjevnou nesprávnost tohoto argumentu stěžovatele je i skutečnost, že stěžovatel netvrdil a ani ze správního spisu to není zřejmé, že by byl osobou migrující mezi členskými státy EU. Pak tedy stěžovatel logicky nespadal ani do osobního rozsahu platného a účinného Nařízení Rady č. 1408/71 (EHS) a právní úpravy koordinace systémů sociálního zabezpečení jako takové. Námitky týkající se porušení základních zásad těchto citovaných pramenů sekundárního práva EU tedy není důvodná.

Stěžovatel dále napadal i způsob výpočtu výsluhového příspěvku a zejména jeho krácení v důsledku souběhu s jeho starobním důchodem. Stěžovatel totiž rozlišuje výsluhový příspěvek do vzniku nároku na starobní důchod od výsluhového příspěvku ode dne nároku na starobní důchod, který již považuje za důchodovou dávku. Tato dávka se podle ustanovení § 159 služebního zákona zvyšuje o *„polovinu zvýšení procentní výměry důchodů“*. Z toho stěžovatel dovodil, že pokud se vyplácí procentní výměra, musí se vyplácet i základní výměra, neboť to vyplývá z dvousložkového systému vyplácení důchodů zavedeného od 1. 1. 1996. Nejvyšší správní soud zaprvé znovu uvádí a odkazuje na předchozí pasáže odůvodnění, že stěžovatelova výchozí premisa o tom, že výsluhový příspěvek (po vzniku nároku na důchod) je rovněž důchodem, není správná. Výsluhový příspěvek není ani před vznikem nároku na důchod, ani po jeho vzniku z hlediska svého účelu a právní úpravy důchodovou dávkou. Ani stěžovatel navíc nepopírá,

[1] Nařízení č. 883/04 Evropského parlamentu a Rady nabývá účinnosti ke dni 1. 5. 2010 a je podle svých přechodných ustanovení pouze nepravě retroaktivní, což znamená, že se nevztahuje na vznik nároků existujících již před jeho vstupem v účinnost.

že mu byl rozhodnutím žalovaného ze dne 13. 7. 2007, č. j. OSZ-132855-2/VD-Je-2007, přiznán starobní důchod ve výši 10 187 Kč měsíčně, který se skládá ze základní výměry (1570 Kč) a procentní výměry (8617 Kč). Podle ustanovení § 160 odst. 1 služebního zákona platí, že „*při souběhu nároku na výplatu výsluhového příspěvku s nárokem na výplatu starobního důchodu, plného invalidního důchodu nebo částečného invalidního důchodu*[74)] *se 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*". Z právní úpravy souběhu výsluhového příspěvku s důchodovými dávkami rozhodně nevyplývá, že výsluhový příspěvek by měl mít po vzniku nároku na starobní či invalidní důchod rovněž charakter důchodu. Je standardní metodou úpravy důchodového pojištění vymezit souběh vyplácení důchodů s jinými příjmy pojištěnce (viz k tomu § 37 zákona o důchodovém pojištění). Z uvedené právní úpravy dále plyne, že stěžovatel se mýlí, pokud tvrdí, že mu není vyplácena základní výměra důchodu, která je přitom součástí výměry přiznaného starobního důchodu, jenž je mu vyplácen v plné výši. Ohledně základní výměry výsluhového příspěvku lze konstatovat, že v souladu s ustanovením § 158 odst. 1 služebního zákona byla zohledněna při výpočtu stěžovatelova výsluhového příspěvku přiznaného prvoinstančním rozhodnutím. Jelikož je však stěžovateli souběžně vyplácen výsluhový příspěvek i starobní důchod, činil od 28. 8. 2007 jeho výsluhový příspěvek pouze v částce převyšující přiznaný starobní důchod, tedy 7427 Kč. V tomto ohledu nehraje již institut „základní výměry" výsluhového příspěvku žádnou roli, neboť se při odečítání počítá pouze s výslednou výší přiznané dávky. Služební zákon navíc nepoužívá pojem „procentní výměra", jako je tomu v zákoně o důchodovém pojištění, ale pouze pojem „výměra", jíž se myslí základní výměra zvýšená o procentní zvýšení za další roky služby nad 15 let služby potřebných pro vznik nároku na tuto dávku. Námitka stěžovatele, který i přesto požaduje vyplácení základní výměry výsluhového příspěvku (který ovšem považuje za důchod), tedy nemá oporu v platné právní úpravě a není důvodná.

K argumentům stěžovatele vycházejícím z dřívější právní úpravy (tj. zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR, účinném do 31. 12. 2006) Nejvyšší správní soud podotýká, že je zajedno s názorem městského soudu, že byly pro posouzení napadeného rozhodnutí irelevantní, neboť toto rozhodnutí bylo vydáno podle služebního zákona, nikoliv podle stěžovatelem citovaných právních předpisů. Nejvyšší správní soud přesto považuje za vhodné objasnit stěžovatelem namítaná ustanovení právních předpisů. Jestliže ustanovení § 225 služebního zákona uvádí, že „*příspěvek za službu poskytovaný podle dosavadních právních předpisů se považuje za výsluhový příspěvek podle tohoto zákona, a to ve výši, v jaké náležel ke dni, který předcházel dni nabytí účinnosti tohoto zákona*", pak se jedná o klasické intertemporální ustanovení, kterým zákonodárce provádí zásadu nabytých práv a zároveň vymezuje nový právní rámec institutů staré právní úpravy (tzn. nepravou retroaktivitu nového právního předpisu). Z konceptu nepravé retroaktivity plyne, že zůstává zachován nárok na dávku (tzn. původně příspěvek za službu, posléze výsluhový příspěvek), ovšem její výše a podmínky trvání výplaty se již řídí novou právní úpravou. Tomu odpovídá i důvodová zpráva k zákonu o služebním poměru, podle které „pokud byl podle dosavadních předpisů poskytován příspěvek za službu, stává se tento příspěvek výsluhovým příspěvkem podle tohoto zákona. Jeho výše a způsob jeho stanovení vychází z dosavadních právních předpisů." (srov. sněmovní tisk č. 256/0, IV. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, 2002, dostupný na www.psp.cz). Nejvyšší správní soud již dříve ve své judikatuře dospěl k závěru, že z uvedené právní úpravy transformace příspěvku na službu do výsluhového příspěvku vyplývá, že i na tyto původní příspěvky za službu se vztahuje ustanovení § 159 služebního zákona (viz k tomu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, č. j. 4 Ads 98/2009 – 55, ze dne 14. 1. 2010, č. j. 4 Ads 157/2009 - 128, a ze dne 22. 10. 2009, č. j. 3 Ads 76/2009 - 128, všechny přístupné na www.nssoud.cz). Rovněž tak Nejvyšší správní soud neshledal žádné pochyby z hlediska ústavnosti této zákonné úpravy.

Pokud stěžovatel navíc namítal, že příspěvek za službu podle zákona č. 186/1992 Sb. byl považován vždy za částečný invalidní důchod, pak se zásadně mýlí. Ustanovení § 119 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb., podle něhož se přiznaný příspěvek za službu zvyšoval ve stejných termínech a stejným způsobem jako procentní výměra částečného invalidního důchodu, v žádném případě není možno vykládat tak, že se jednalo o částečný invalidní důchod. Stejně tak z obdobného ustanovení § 158 služebního zákona, který odkazuje pro zvyšování výsluhového příspěvku na zvyšování procentní výměry důchodů podle zákona o důchodovém pojištění, nevyplývá, že výsluhový příspěvek je „důchodem“. Právní názor stěžovatele je tedy nesprávnou interpretací nejen aktuálně platné a účinné, ale i derogované dřívější právní úpravy. Z toho důvodu ani stěžovatelem nesprávně interpretovaná pravidla o souběhu výsluhového příspěvku s důchodem, z nichž dovodil svůj požadavek na přiznání výsledného „jediného“ důchodu ve výši 19 184 Kč měsíčně, nejsou důvodná.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Proto Nejvyšší správní soud nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků.

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

V Brně dne 29. dubna 2010

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu