



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Bc. P. M.**, zastoupen Mgr. Daliborem Šamanem, advokátem se sídlem Fibichova 218, Mělník, 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 29. 10. 2015, č. j. 11 Ad 11/2013 – 25,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce Bc. P. M. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 10. 2015, č. j. 11 Ad 11/2013 – 25, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí ministra vnitra ze dne 19. 4. 2013, č. j. KM-50-5/PK-2013, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, ředitele odboru sociálního zabezpečení, ze dne 8. 1. 2013, č. j. OSZ-147182/Z-Že-2013. Tímto rozhodnutím byl žalobci od 1. 12. 2012 přiznán výsluhový příspěvek ve výši 14.069 Kč měsíčně a od 1. 1. 2013 zároveň zvýšen na 14.133 Kč měsíčně. Správní orgány vycházely z průměrného hrubého služebního příjmu žalobce za předchozí tři kalendářní roky. Nepřisvědčily námitkám žalobce, že by mělo být vycházeno pouze z příjmu za kalendářní rok 2011, který měl být vyšší, neboť do něj bylo nutno zahrnout celý doplatek navýšení základního tarifu o 10 %, který žalobci příslušel zpětně od 1. 8. 2008.

Městský soud dospěl k závěru, že z ust. § 114 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“), vyplývá, že základní tarif je složkou služebního příjmu příslušníka,

kteřá je poskytována měsíčně. Stejně tak, pokud byl žalobci základní tarif zvýšen o 10 %, nelze dospět k jinému závěru, než že i toto navýšení je poskytováno měsíčně, a jednorázově zpětně vyplacený doplatek tarifu je nutno rozpočítat na jednotlivé měsíce, ve kterých částka navýšeného tarifu skutečně náležela k výplatě. Postup žalovaného je v souladu se zákonem o služebním poměru, neboť tyto doplatky nelze zařadit jako součást služebního příjmu žalobce pouze za rok 2011, jak se domáhal. Smysl a účel právní úpravy v zákoně o daních z příjmů a v zákoně o služebním poměru je odlišný a každý z těchto předpisů vychází z jiné koncepce. Příjem a průměrný hrubý služební příjem dle těchto zákonů jsou odlišné pojmy. Z doplatku bylo pojistné zaplacené za měsíc srpen 2011, a proto byl doplatek vykázán na evidenčním listu důchodového pojištění za rok 2011. Městský soud proto neshledal důvod ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, a žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel namítl, že byt' bylo o výsluhových nárocích rozhodováno v rámci správního řízení, jde ve své podstatě o nárok na zaplacení složky odměny za vykonanou práci obdobnou mzdě nebo platu, takže by věc měla být posuzována v kontextu soukromoprávní úpravy a nikoli striktně a výlučně v rovině práva správního. Omyl či jiná chyba zaměstnavatele na úseku odměňování nemá být vykládána k tíži zaměstnance. Právní předpis přitom stojí na myšlence kalkulovat výsluhové nároky ze skutečností pro osobu ve služebním poměru nejpříznivějších. Rozhodný služební příjem byl tvořen veškerými součástmi, které byly vypláceny v roce 2011, když tento vyměřovací základ byl nejpříznivější. Do tohoto služebního příjmu se dostaly i doplatky služebního příjmu, které byly jednorázově přiznány se zpětnou účinností od r. 2008. Je rozhodná doba, kdy byly tyto příjmy vypláceny, a tedy kdy se reálně jako příjem dostaly do dispozice stěžovatele a staly se tak součástí jeho služebního příjmu. Je proto nepodstatné, za jaké období byly tyto doplatky formálně vykázány pro potřeby sociálního pojištění či jiné interní evidence zaměstnavatele. To, že došlo k chybám v nastavení základních tarifů, nebyla chyba stěžovatele. Prakticky z hlediska všech podstatných právních předpisů, ať jde o občanský soudní řád a úpravu exekucí v exekučním řádu, plnění daňových povinností, otázky finančních plnění ve smyslu občanského zákoníku či starého zákona o rodině, povinností vyplývajících z insolvenčního zákona, by byl pro veškeré tyto právní účely rozhodný příjem, který byl fakticky v daném měsíci či období vyplácen. Jedinou normou, která nasvědčuje závěru městského soudu, je ust. § 6 odst. 1 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. I tady jde však o zkreslenou interpretaci. Pojistné bylo odváděno až v době výplaty a logicky nikoli v době, k jaké se dotčená platba vztahovala. Tyto formální skutečnosti jsou použitelné toliko pro rovinu sociálního zabezpečení, nicméně z hlediska předpisů daňových, občanskoprávních a ostatních jsou nepoužitelné. Je proto třeba vycházet z toho, že příslušná část služebního příjmu byla vyplácena v roce 2011, kdy z ní bylo také pojistné odvedeno, kdy byl tento příjem zdaněn, kdy z tohoto příjmu mohly být činěny srážky ze mzdy atd. Tyto nároky byly řešeny v rámci rozpočtu za rok, v němž byly vypláceny, a nikoli za roky, kdy ve skutečnosti placeny měly být. Zákon o služebním poměru přitom nestanoví výluky z toho, že by některá složka služebního příjmu nebyla započitatelná, respektive že by bylo možné přihlížet jen k těm složkám, na které vznikl nárok v kalkulovaném roce. Srovnatelný předpis, zákon č. 221/1990 Sb., o vojácích z povolání, v ust. § 143 odst. 4 výslovně hovoří o tom, že se při výpočtu výsluhových náležitostí nepřihlíží k jistým složkám příjmu. Pokud by zákonodárce měl potřebu některé složky příjmu vylučovat, pak by tak nepochybně učinil jako v případě zákona o vojácích z povolání. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

pokračování

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že považuje napadený rozsudek za správný a navrhl proto, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížnosti napadený rozsudek městského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Stěžejní otázkou v projednávané věci je to, zda do průměrného hrubého služebního příjmu stěžovatele za rok 2011 je nutno započítat celou částku doplatku služebního příjmu za období od srpna 2008 do srpna 2011, který byl jako celek stěžovateli vyplacen dodatečně až v srpnu 2011. Je tedy nutno posoudit, zda je rozhodné, v jakém období byl doplatek vyplacen nebo za které období doplatek přísluší.

Podle ust. § 158 zákona o služebním poměru 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.

Podle ust. § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru se za měsíční služební příjem pro účely stanovení výše výsluhových nároků považuje průměrný hrubý služební příjem poskytovaný za předchozí kalendářní rok přede dnem skončení služebního poměru příslušníka. 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.

Správní orgány rozpočítaly doplatek služebního příjmu vyplacený v srpnu 2011 na jednotlivé měsíce, za které příslušel, a dospěly k závěru, že je nutno výsluhový příspěvek vypočítat z průměrného hrubého služebního příjmu za předchozí tři kalendářní roky, neboť ten je vyšší než průměrný hrubý služební příjem za předchozí kalendářní rok. Stěžovatel naproti tomu považuje předmětný doplatek za součást příjmu za rok 2011, který je tudíž vyšší než průměrný hrubý služební příjem za předchozí tři kalendářní roky. Výsluhový příspěvek by proto podle něj měl být vypočítán z příjmu za rok 2011.

Nejvyšší správní soud má za to, že již samotný text ust. § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru podporuje závěry správních orgánů, že není rozhodné, kdy byl doplatek vyplacen, nýbrž za jaké období přísluší. Zákon totiž výslovně hovoří tom, že rozhodným je příjem „poskytovaný za“ určité období (předchozí rok, respektive předchozí tři roky). Již proto nemůže být rozhodné, jaký příjem byl stěžovateli poskytnut v roce 2011, nýbrž jaký příjem mu byl poskytnut za rok 2011. Doslovné znění zákona jednoznačně činí vazbu mezi službou vykonanou v daném roce a odměnou za tuto službu. Doplatek za období od srpna 2008 do srpna 2011 byl přitom pouze z části odměnou za službu vykonanou v roce 2011. Tuto část bylo možné zcela jednoznačně určit a správní orgány tak také učinily.

Tento výklad je přitom zcela logický, neboť v opačném případě by bylo nutno do příjmu za rok 2011 nutno započítat příjem vyplacený v lednu 2011 za prosinec 2010 a naopak nebrat v úvahu příjem za prosinec 2011, neboť ten byl vyplacen v roce 2012. Že je do příjmu za rok

2011 naopak nutno započítat příjem za prosinec 2011 a nikoliv za prosinec 2010 přitom berou jako zcela samozřejmé nejen správní orgány, ale také stěžovatel.

Je přitom možno poukázat na ještě absurdnější důsledek stěžovatelovy interpretace. V případě, že by se stěžovatel zpětného doplacení svého zákonného nároku nedomohl již v roce 2011, ale přes veškeré úsilí až dodatečně (například poté, co by se svého nároku domohl až soudně), měl by být ve světle úvah stěžovatele jeho výsluhový příspěvek vypočítán z nižší částky, než činil jeho zákonný nárok. Jinými slovy by stát těžil ze svého protiprávního jednání, konkrétně z toho, že v rozhodné době stěžovateli v rozporu se zákonem vyplácel nižší příjem. Naproti tomu interpretace použitá správními orgány a městským soudem, ke které se kloní také Nejvyšší správní soud, zaručuje, že výsluhový příspěvek bude vypočítáván vždy ze zákonného nároku, neboť dodatečně vyplacený doplatek bude nutno rozpočítat na jednotlivá měsíční období, za která příslušel. Nejde v žádném případě o situaci, kdy by omyl zaměstnavatele šel k tíži zaměstnance, jak tvrdí stěžovatel. Pouze nedochází k tomu, že by zaměstnanec z omylu zaměstnavatele těžil. Zaměstnanec si zachovává svůj zákonný nárok a není uvedenou interpretací nijak postižen.

Nelze přitom interpretaci právní úpravy *ad hoc* přizpůsobovat podle toho, který výklad je v tom kterém konkrétním případě pro (bývalého) příslušníka bezpečnostního sboru příznivější. Interpretace by měla být jednotná a předvídatelná. Nejvyšší správní soud se proto kloní k závěru, že § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru musí být vykládán v souladu s jeho doslovným zněním tak, že pro určení výše výsluhového příspěvku je rozhodné, jaký příjem byl (bývalému) příslušníku bezpečnostního sboru poskytnut za rozhodné období, nikoliv jaký příjem mu byl poskytnut v rozhodném období. Pouze tak lze zaručit rovnost všech (bývalých) příslušníků bezpečnostních sborů, bez ohledu na to, kdy se domůžou dodatečného doplacení jejich zákonného nároku.

Nejvyšší správní soud má s ohledem na výše uvedené za to, že ust. § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru nastolenou otázku výslovně upravuje. Není-li v aplikované právní úpravě žádná mezera, kterou by bylo potřeba vyplnit, není namístě se uchýlovat k použití analogie. K poukazu stěžovatele na odlišnou právní úpravu v jiných právních předpisech, lze proto toliko konstatovat, že odlišná úprava obdobných právních institutů v různých právních předpisech, není v právu ničím ojedinělým. Kromě toho nelze zcela souhlasit, že by ve stěžovatelem uváděných případech šlo o srovnatelné situace.

Předně účel zákona o daních z příjmů, občanského zákoníku, občanského soudního řádu, exekučního řádu či insolvenčního zákona na straně jedné a zákona o služebním poměru na straně druhé je zcela odlišný a vychází z jiné koncepce (viz obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2015, č. j. 3 As 166/2014 - 28, dostupný na www.nssoud.cz). Kromě toho tyto právní předpisy ani neobsahují srovnatelný institut jako průměrný hrubý služební příjem. Stěžovatel pouze v podstatě tvrdí, že pro účely jiných právních institutů je rozhodná vyplacená částka a nikoliv zákonný nárok. Nutno však podotknout, že se skutečně jedná o zcela odlišné právní instituty, jejichž podstatou vůbec není výpočet průměrného příjmu. S ohledem na existenci samostatné právní úpravy výsluhového příspěvku v zákoně o služebním poměru nelze bez dalšího analogicky dovozovat odlišná pravidla z jiných právních předpisů, které nadto nemají žádnou vazbu na právní úpravu výsluhového příspěvku.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

pokračování

Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 17. prosince 2015

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu