



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **Ing. M. L.**, zast. Mgr. Tomášem Krutákem, advokátem, se sídlem Revoluční 724/7, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 6. 11. 2017, č. j. MV-101277-6/SO-2017, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2019, č. j. 11 Ad 2/2018 - 32,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2019, č. j. 11 Ad 2/2018 - 32, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí ministra vnitra ze dne 6. 11. 2017, č. j. MV-101277-6/SO-2017, a rozhodnutí ředitele odboru sociálního zabezpečení žalovaného ze dne 27. 7. 2017, č. j. OSZ-136743-9/M-Pa-2017, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. V řízení o kasační stížnosti a o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 6. 11. 2017, č. j. MV-101277-6/SO-2017, je žalovaný **povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 20.342 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Tomáše Krutáka.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Ředitel odboru sociálního zabezpečení žalovaného rozhodnutím ze dne 27. 7. 2017, č. j. OSZ-136743-9/M-Pa-2017 (dále jen „prvostupňové správní rozhodnutí“), podle § 179 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“), zastavil z důvodu zjevné právní nepřipustnosti řízení o žádosti žalobkyně o přepočítání výsluhového příspěvku, který byl žalobkyni přiznán rozhodnutím ředitele odboru sociálního zabezpečení žalovaného ze dne 19. 3. 2008, č. j. OSZ-136743/OV-Že-2008, podle § 116 a 117 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České

republiky, ve znění do 31. 12. 2006, ode dne 1. 1. 2008 ve výši 8.396 Kč měsíčně. Výsluhový příspěvek byl uvedeným rozhodnutím vyměřen z posledního hrubého služebního příjmu žalobkyně za měsíc prosinec 2007 zjištěného podle § 76 vyhlášky č. 287/2002 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti služebního poměru příslušníků Policie České republiky.

[2] Ministr vnitra rozhodnutím ze dne 6. 11. 2017, č. j. MV-101277-6/SO-2017, podle § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru odvolání žalobkyně zamítl a potvrdil prvostupňové správní rozhodnutí.

[3] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 21. 11. 2019, č. j. 11 Ad 2/2018 - 32, žalobu proti rozhodnutí ministra vnitra zamítl. V odůvodnění rozsudku se městský soud zabýval otázkou, zdali bylo v posuzovaném případě možné využít analogické aplikace § 142 odst. 4 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání (dále jen „zákon o vojácích z povolání“), respektive umožnit v souladu s § 56 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“), přepočítat pravomocně přiznaného výsluhového příspěvku, byl-li žalobkyni přiznán v nesprávné výši.

[4] Městský soud uvedl, že zákon o služebním poměru umožňuje přezkum pravomocně přiznaného výsluhového příspěvku pouze prostřednictvím mimořádných opravných prostředků, kterými jsou podle § 192 obnova řízení a podle § 193 přezkumné řízení. Městský soud se dále zabýval povahou výsluhového příspěvku, a to zejména ve vztahu k charakteru dávek, které jsou hrazeny z důchodového pojištění. V této souvislosti konstatoval, že výsluhový příspěvek nelze považovat za dávku důchodového pojištění, jelikož sleduje odlišné cíle než dávky předpokládané zákonem o důchodovém pojištění. Dále doplnil, že specifické podmínky vzniku nároku na dávku důchodového pojištění reflektuje právě možnost přepočtu její pravomocně přiznané výše podle § 56 zákona o důchodovém pojištění. Výsluhový příspěvek je však sociální dávkou, což vyplývá z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2010, č. j. 3 Ads 121/2009 - 116, ze dne 20. 1. 2009, č. j. 4 Ads 24/2008 - 69, a nálezu Ústavního soudu ze dne 28. 2. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 9/95. Obdobnou povahu pak má také výsluhový příspěvek podle zákona o vojácích z povolání.

[5] Městský soud dále konstatoval, že § 142 odst. 4 zákona o vojácích z povolání odkazuje na zvláštní právní předpisy, kterými jsou zákon o důchodovém pojištění a zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (dále jen „zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení“), a to pokud jde o otázku organizace, řízení a výplaty výsluhových náležitostí. Výpočet či přepočítání dávky je však kategorií upravující nárok na dávku a jeho výplatu, která se tak odlišuje od samotné výplaty této dávky. Z § 142 odst. 4 zákona o vojácích z povolání tak nevyplývá žádná možnost, jak přepočítat již přiznaný výsluhový příspěvek, jelikož i přepočítání je potřeba posoudit jako nový výpočet jeho výše.

[6] K odkazu žalobkyně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č. j. 9 As 69/2016 - 31, městský soud konstatoval, že se v této věci Nejvyšší správní soud nijak blíže nezabýval rozbořem § 142 odst. 4 zákona o vojácích z povolání ani charakterem výsluhového příspěvku. Závěry ohledně možné analogické aplikace předmětného ustanovení na výsluhový příspěvek poskytovaný podle zákona o služebním poměru navíc tento judikát formuloval nad rámec potřebného odůvodnění.

[7] Dále městský soud doplnil, že zákon o vojácích z povolání i zákon o služebním poměru jsou samostatnými právními úpravami, které se věnují odlišným právním vztahům. Ačkoli tedy upravují otázky související se služebním poměrem, nelze z této skutečnosti dovodit možnost vzájemné analogické aplikace jejich ustanovení. Oba uvedené právní předpisy upravují

pokračování

výsluhové příspěvky odlišně, stejně jako procesní úpravu výsluhových náležitostí. Pokud tedy žalobkyně měla za to, že jí byl výsluhový příspěvek přiznan v nesprávné výši, měla využít opravných prostředků předpokládaných zákonem o služebním poměru. Vzhledem k výše uvedeným důvodům se městský soud nezabýval námitkami žalobkyně ohledně samotné výše přiznaného výsluhového příspěvku.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8] Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost.

[9] V ní namítla, že se městský soud nesprávně zabýval charakterem výsluhového příspěvku. Stěžovatelka totiž nikdy netvrdila, že by výsluhový příspěvek byl sociální dávkou, pouze namítala, že lze analogickým užitím § 142 odst. 4 zákona o vojácích z povolání využít přepočtu přiznaného výsluhového příspěvku postupem podle § 56 zákona o důchodovém pojištění. Toto ustanovení upravuje otázku fáze výplaty důchodu, respektive postup při změně jeho výše, přičemž v odst. 1 písm. b) předmětného ustanovení je zakotvena možnost přepočtu důchodu, byl-li přiznan v nesprávné výši. Zákon o vojácích z povolání pak v § 142 odst. 4 odkazuje právě na tento postup přepočtu výše důchodu, což potvrdil také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 4. 2018, č. j. 7 As 130/2018 - 28.

[10] Podle další námitky stěžovatelky možnost analogického využití § 142 odst. 4 zákona o vojácích z povolání pro výsluhový příspěvek poskytovaný podle zákona o služebním poměru připustil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 28. 7. 2016, č. j. 9 As 69/2016 - 31. Pokud tak učinil pouze jako *obiter dictum*, neopravňovalo to bez dalšího městský soud, aby nevzal v úvahu závěry formulované v uvedeném judikátu.

[11] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že setrvává na svém právním názoru, podle něhož se v posuzovaném případě nejedná o mezeru v zákoně, kterou by bylo potřeba vyplnit analogickým využitím § 142 odst. 4 zákona o vojácích z povolání. Doplnil, že v době, kdy byl připravován zákon o služebním poměru, již předmětné ustanovení bylo obsaženo v platném znění zákona o vojácích z povolání. Zamýšlel-li by tak zákonodárce jeho využití i v zákoně o služebním poměru, jistě by tak učinil v textu zákona. Uvedené pak podle žalovaného platí tím spíš, pokud zákonodárce ve srovnání s jinými procesními úpravami v zákoně o služebním poměru využil delších lhůt pro uplatnění mimořádných opravných prostředků. Po jejich uplynutí tak nad stěžovatelkou citovanou zásadou materiální správnosti převládá zásada stability nabytých práv. Analogickému využití § 142 odst. 4 zákona o vojácích z povolání navíc podle žalovaného brání § 181 odst. 7 zákona o služebním poměru, podle kterého je v posuzovaném případě dána překážka věci rozhodnuté. Závěrem žalovaný doplnil, že argumentace obsažená v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č. j. 9 As 69/2016 - 31, byla přijata toliko *obiter dictum*, přičemž zdůraznil, že použití analogie ve veřejném právu je v zásadě nežádoucí a je třeba jasné vymezení jejich případných hranic. S ohledem na tyto skutečnosti žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka v kasační stížnosti označila důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvržené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*

[14] Sporná je v posuzovaném případě otázka, zda lze na výsluhový příspěvek analogicky využít § 142 odst. 4 zákona o vojácích z povolání, respektive v souladu s § 56 zákona o důchodovém pojištění provést jeho přepočítání, byl-li stanoven v nesprávné výši.

[15] Podle § 142 odst. 4 zákona o vojácích z povolání, *není-li v této části zákona stanoveno jinak, řídí se organizace a řízení o výsluhových náležitostech a jejich výplata ustanoveními zvláštních právních předpisů o organizaci a řízení ve věcech důchodového pojištění a výplatě dávek důchodového pojištění.* V poznámkách pod čarou je současně odkázáno na zákon o důchodovém pojištění a zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

[16] Ve smyslu § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění zjistí-li se, že důchod byl přiznán nebo je vyplácen v nižší částce, než v jaké náleží, důchod se zvýší nebo přizná, a to ode dne, od něhož důchod nebo jeho zvýšení náleží.

[17] Stěžovatelka namítla, že v § 56 zákona o důchodovém pojištění je upravena jedna z otázek výplaty důchodu a možné úpravy jeho výše v případě pochybení orgánu sociálního zabezpečení při jeho výpočtu. Z § 142 odst. 4 zákona o vojácích z povolání přitom vyplývá, že ustanovení zákona o důchodovém pojištění se užijí také v případě výplaty výsluhového příspěvku. Podle městského soudu však nelze pomocí odkazu obsaženého v § 142 odst. 4 zákona o vojácích z povolání dosáhnout aplikace § 56 zákona o důchodovém pojištění, jelikož ten upravuje otázky nároku na důchod a jeho výše, přičemž i přepočítání výše důchodu je nutno považovat za nové stanovení výše důchodu, a tedy i otázku nároku na důchod, nikoli jeho výplatu. S uvedeným právním závěrem se Nejvyšší správní soud neztotožnil.

[18] V případě, kdy je v řízení podle zákona o důchodovém pojištění vyřešena otázka nároku na důchod a je následně vypočtena jeho výše, se samotný dávkový vztah pravomocným rozhodnutím o důchodu dostává do fáze jeho výplaty. Ustanovení § 56 zákona o důchodovém pojištění však i v průběhu fáze výplaty důchodu po pravomocném rozhodnutí, jímž byla závazně vypočtena jeho výše, upravuje mechanismus nápravy nesprávně vypočteného či vypláceného důchodu tak, aby v důsledku pochybení orgánu sociálního zabezpečení nedocházelo k zásahu do práv poživatele důchodu. V takovém případě tak zákon o důchodovém pojištění umožňuje zasáhnout do fáze výplaty důchodu prostřednictvím úpravy jeho výše. Ačkoliv tedy lze souhlasit s městským soudem, že nárok na dávku a její samotná výplata představují dvě odlišné kategorie, je z uvedeného zřejmé, že právě na institut přepočtu nesprávně stanovené výše důchodu odkazuje také zákon o vojácích z povolání v § 142 odst. 4 v souvislosti s výplatou výsluhového příspěvku.

[19] Nejvyšší správní soud současně již v rozsudku ze dne 28. 7. 2016, č. j. 9 As 69/2016 - 31, dospěl k závěru, že *„výsluhový příspěvek je opakující se dávkou sloužící k zachování životní úrovně příslušníků ozbrojených složek při jejich dalším zaměstnání v civilním životě. Při respektování zásad demokratického právního státu a ústavních principů nelze připustit, že kvůli prvotnímu nesprávnému výpočtu výsluhového příspěvku by byl příjemce této dávky navždy a opakovaně každý měsíc krácen při její výplatě. Zákon*

pokračování

o služebním poměru výslovně mechanismus úpravy výsluhového příspěvku při zjištění jeho nesprávné výše (s výjimkou standardních řádných a mimořádných opravných prostředků) neupravuje. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že tato chybná úprava je zákonodárcem nezamýšlenou mezerou v právu.“

[20] Podle závěrů formulovaných v uvedeném rozsudku Nejvyššího správního soudu dále platí, že pokud zákon o služebním poměru mechanismus přepočtu žádným způsobem neupravuje, neznamená to, že by v budoucnu již nikdy takový přepočet nemohl být umožněn a jednou nezákonně vypočtená opakující se dávka by se nemohla do budoucna již nikdy změnit. I ve veřejném právu je totiž přípustná analogie práva. Zákon o služebním poměru však neobsahuje normu upravující podobnou materii, a proto nelze využít *analogie legis*. Jakkoliv je pak použití *analogie iuris* ve veřejném právu značně nežádoucí, existují situace, kdy je této analogie třeba využít. Ustanovení § 142 odst. 4 zákona o vojácích z povolání odkazuje na zákon o důchodovém pojištění, kdy v jeho § 56 je zakotveno řízení o změně důchodu, které pro oblast vztahů důchodového pojištění výrazným způsobem upřednostňuje zásadu materiální správnosti před zásadou neměnnosti správních rozhodnutí. Jinými slovy zde nedochází k překážce *rei administratae*. Je-li tedy možný přepočet zcela shodné dávky zákonem upraven u výsluhového příspěvku vojáků z povolání, musí být taková úprava analogicky aplikována i u výsluhových příspěvků příslušníků bezpečnostních sborů. Nelze totiž připustit, aby se u zcela svým charakterem shodné dávky vojáci z povolání mohli domoci vydání soudně přezkoumatelného rozhodnutí o jejím přepočtu, zatímco příslušníci bezpečnostních sborů by takovou možnost neměli, a v důsledku toho by případně opakovaně po dlouhou dobu pobírali výsluhový příspěvek ve výši neodpovídající zákonu. Pokud by soud dospěl k opačnému závěru a uvedenou mezeru by odmítl zaplnit, vedlo by takové řešení k nespravedlivému výsledku. Zvolené řešení je naopak ve prospěch adresáta veřejné správy (příslušníka) a nikterak významně nezasahuje do veřejného zájmu.

[21] Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 9 As 69/2016 posuzoval otázku, zdali lze při přezkumu rozhodnutí o valorizaci výsluhového příspěvku přezkoumat také rozhodnutí, jímž byl tento výsluhový příspěvek přiznán, a účinně namítat jeho nesprávnou výši. Dále formuloval závěr o možném analogickém využití § 142 odst. 4 zákona o vojácích z povolání na právní vztahy podle zákona o služebním poměru, který s uvedenou otázkou bezprostředně souvisel. Nelze proto konstatovat, že by tento závěr byl učiněn jen jako *obiter dictum*. Každopádně se však s ním i s jeho odůvodněním Nejvyšší správní soud v nyní posuzované věci ztotožňuje, považuje ho za zcela správný a neshledává žádný důvod se od něho odchýlit.

[22] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že v případě výsluhových příspěvků poskytovaných podle zákona o služebním poměru je třeba na základě analogické aplikace § 142 odst. 4 zákona o vojácích z povolání připustit možnost jejich přepočtu zakotvenou v § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění. Za této situace nemohlo být řízení o žádosti stěžovatelky o přepočet výsluhového příspěvku zastaveno z důvodu jeho zjevné právní nepřípustnosti, jak učinil správní orgán prvního stupně s odkazem na § 179 zákona o služebním poměru.

[23] Jelikož tedy městský soud nesprávně posoudil uvedenou spornou právní otázku, byl naplněn důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] S ohledem na všechny tyto skutečnosti Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. zrušil. Jelikož již v žalobním řízení byly dány důvody pro zrušení obou předcházejících správních rozhodnutí, městský soud

by v novém žalobním řízení nemohl učinit nic jiného, než uvedená rozhodnutí zrušit. Povaha věci tak umožňuje, aby Nejvyšší správní soud o žalobě sám rozhodl a podle § 110 odst. 2 písm. a) a § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. současně se zrušením napadeného rozsudku zrušil pro nezákonnost také správní rozhodnutí obou stupňů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm správní orgány budou v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. použitého přiměřeně podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. vázány výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[25] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o dané věci rozhoduje, a proto musí rozhodnout i o náhradě nákladů celého soudního řízení. O náhradě nákladů řízení před městským soudem a řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že stěžovatelka má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložila, neboť měla ve věci plný úspěch (§ 60 odst. 1 věta první za použití § 120 s. ř. s.).

[26] Důvodně vynaložené náklady žalobního řízení a řízení o kasační stížnosti tvoří zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3.000 Kč, za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč a dále odměna za zastupování advokátem. Ta byla v žalobním řízení určena podle § 11 odst. 1 písm. a), d) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a to za dva úkony právní služby po 3.100 Kč (převzetí zastoupení včetně první porady s klientkou a sepsání žaloby), tedy v celkové výši 6.200 Kč. Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu 300 Kč za každý z uvedených dvou úkonů, což je celkem 600 Kč. Odměna za zastupování advokátem za řízení o kasační stížnosti byla určena podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, a to za jeden úkon právní služby po 3.100 Kč (sepsání kasační stížnosti). Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu za tento úkon 300 Kč. Zástupce stěžovatelky je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto součástí nákladů tvoří rovněž tato daň ve výši 2.142 Kč, tj. 21 % z částky 10.200 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.).

[27] Celkové důvodně vynaložené náklady stěžovatelky činí 20.342 Kč. Proto Nejvyšší správní soud uložil procesně neúspěšnému žalovanému povinnost zaplatit tuto částku úspěšné stěžovatelce na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti a o žalobě, a to k rukám jejího zástupce. Ke splnění této povinnosti stanovil Nejvyšší správní soud přiměřenou lhůtu patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 11. června 2020

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu