



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Ing. D. K.**, zast. JUDr. Janem Burešem, Ph.D., advokátem, se sídlem Václavské náměstí 807/64, Praha 1, proti žalovanému: **generální ředitel Generálního ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 7, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 11. 2017, č. j.: 44219-4/2017-900000-302, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2020, č. j. 9 Ad 26/2017 - 81,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2020, č. j. 9 Ad 26/2017 – 81, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí ředitele odboru 40 Generálního ředitelství cel - Řízení lidských zdrojů ze dne 31. 5. 2017, č. j. 34886/2017-900000-405 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byl žalobci přiznán výsluhový příspěvek ve výši 36.601 Kč podle § 157 a § 158 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále též „zákon o služebním poměru“).

[2] Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že je pro výpočet výluhového příspěvku vyloučeno použít odměnu, respektive plat od WCO (World Customs Organization - pozn. soudu). Odmítl užití analogie takové odměny s příplatkem za službu v zahraničí podle § 119 zákona o služebním poměru. Příplatek za službu v zahraničí je dle § 113 písm. c) zákona o služebním poměru součástí služebního příjmu, který je příslušníku vyplácen bezpečnostním sborem a jedině takový příjem se může stát základem pro stanovení výše výsluhových nároků ve smyslu § 166 zákona o služebním poměru, nemůže se jím pak stát neslužební plat poskytovaný příslušníku externím subjektem. Pokud by byl výsluhový příspěvek

vypočítáván z platu WCO, který je určován jinak než podle zákona o služebním poměru, neodráželo by to charakter výsluhového příspěvku v rozhodném období, tedy náročnost služby. Tu reflektuje toliko služební příjem odpovídající služebnímu místu, na němž je příslušník zařazen po dobu činné zálohy. Prvostupňový správní orgán nemohl pro výpočet výsluhového příspěvku žalobce použít služební příjem odpovídající poslednímu fakticky zastávanému služebnímu místu, neboť by to bylo v rozporu s § 124 odst. 10 zákona o služebním poměru, podle něhož má příslušník zařazený do činné zálohy, který je vyslán k výkonu služby do zahraničí, nárok na služební příjem podle činnosti vykonávané po dobu zařazení v této záloze. Pak musí být i výpočet výsluhového příspěvku odvislý od katalogové činnosti na služebním místě v činné záloze, která se nejvíce podobá činnosti vykonávané v zahraničí.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž namítl, že žalovaný a správní orgán prvního stupně protiprávně interpretovali a aplikovali příslušná ustanovení zákona o služebním poměru. Odměnu za výkon služby v činné záloze je třeba považovat za služební příjem pro účely výpočtu výsluhových nároků. S odkazem na celkový koncept citovaného zákona lze totiž dle žalobce odměnu od WCO svou povahou připodobnit příspěvku za službu v zahraničí podle § 113 zákona o služebním poměru, který je poskytován příslušníkovi bezpečnostních sborů, jenž je zařazen do činné zálohy a je vyslán k výkonu služby do zahraničí v rámci jednotky mnohonárodních sil nebo mezinárodních bezpečnostních sborů, kterým se tento příspěvek do průměrného hrubého měsíčního příjmu pro účely stanovení výše výsluhových nároků započítává. Dle žalobce tak není důvod pro nerovnost spočívající v nezapočtení v případě, kdy je takovému příslušníkovi místo příplatku poskytována odměna, a takový důvod nevyplývá ani ze zákona o služebním poměru, ani z důvodové zprávy k němu.

[4] Žalovaný dále nesprávně vyložil a aplikoval § 124 odst. 2 a 10 zákona o služebním poměru, když podle něj tato ustanovení rozlišují služební příjem od platu či odměny poskytované příslušníkovi od jiné organizační složky státu, fyzické či právnické osoby nebo mezinárodní organizace. Dle žalobce jsou naopak citovanými ustanoveními uvedeny jednotlivé typy příjmů na roveň. Odměna ve smyslu výše citovaných ustanovení je náhradním služebním příjmem příslušníka po dobu jeho zařazení do činné zálohy, přičemž ze zákona o služebním poměru nevyplývá, že by případný přesah, o který odměna přesahuje předchozí průměrný služební příjem, neměla být jako služební příjem posuzována.

[5] Žalobce dále namítl, že pokud by nebylo možné odměnu považovat za služební příjem, i tak postupovaly služební orgány neoprávněně, neboť na případ žalobce sice analogicky užily § 166 odst. 4 zákona o služebním poměru, poslední část tohoto ustanovení však zcela pominuly. Podle tohoto ustanovení se totiž pravděpodobný hrubý měsíční příjem zjišťuje z hrubého služebního příjmu, který by příslušník zřejmě dosahoval po dobu uvolnění do neplacené zálohy podle služebního zařazení před uvolněním do neplacené zálohy. Žalobce před vysláním k WCO zastával místo zástupce ředitele sekce 02 a ředitele odboru 21 GŘC, tedy pozici vyšší, než do které byl pro účely stanovení výše výsluhového příspěvku zařazen – tj. místo vedoucího oddělení 213 Taric a zástupce ředitele odboru 21 GŘC.

[6] Postup žalovaného je nesprávný, jelikož vytrhuje z kontextu pouze určité pasáže zákonných ustanovení a je nepřiléhavý z důvodu, že nárok na služební příjem podle vykonávané činnosti v záloze je ze zákona výslovně podmíněn tím, že příslušníkovi není poskytována odměna, což v případě žalobce nenastalo, a dále z důvodu, že ustanovení hovoří o činnosti vykonávané po dobu zařazení v této záloze, tedy činnosti skutečně vykonávané v této záloze, nikoliv činnosti, která by byla vykonávána v ČR podle služebního zařazení v době jeho pobytu

pokračování

v zahraničí. Je zjevné, že zařazení na pozici vedoucího oddělení 213 Taric a zástupce ředitele odboru 21 GŘC nebylo činností žalobcem skutečně vykonávanou u WCO, ani u celní správy ČR. Nadto není zřejmé, na základě jakého podkladu či úvahy dospěly správní orgány k tomuto závěru, protože je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Závěrem žalobce poukázal na § 34 odst. 1 zákona o služebním poměru, který má za cíl ochranu osob zařazených do činné zálohy před svévolným přeřazováním těchto osob na jiná služební místa jejich služebními funkcionáři po dobu zařazení v záloze. I s ohledem na toto ustanovení by pak měl být aplikován § 164 odst. 4 zákona o služebním poměru v plném rozsahu.

[7] Městský soud v Praze nadepsaným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí správního orgánu I. stupně je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Pro vypořádání žalobních námitek, které odpovídají odvolacím důvodům, chyběl v odůvodnění napadeného rozhodnutí nosný podklad. Jím jsou nejen základní dokumenty o vyslání a ustavení žalobce k výkonu služby do zahraničí jako činné zálohy nepožívající odměnu podle mezinárodní smlouvy nebo právního předpisu (§ 124 odst. 10 zákona o služebním poměru), ale i listiny, z nichž vyplývá konkrétní popis činnosti, kterou žalobce v rozhodném období, tj. od 1. 5. 2007 do 30. 4. 2017, jako činná záloha u WCO vykonával, a to nejprve na pozici technického experta pro oblast tarifu na ředitelství tarifu WCO (od 1. 5. 2007 do 30. 4. 2012) a poté na pozici technický expert senior (od 1. 5. 2012 do 30. 4. 2017). Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou v tomto směru velmi kusá a z obsahu spisového materiálu takové podklady, a to ani ty, které by obsahovaly podrobný popis činnosti žalobce u WCO, nevyplývají.

[8] Není postaveno na jisto, jakou činnost žalobce u WCO rozhodující správní orgány posuzovaly a porovnávaly s katalogem prací na území České republiky. Ve správním spise je k tomu založen pouze jeden dokument, a to e-mail s překladem anglického sdělení od WCO rozhodujícímu správnímu orgánu, z kterého vyplývá, že žalobce pracoval u WCO jako technický expert pro oblast tarifu na ředitelství tarifu WCO od 1. 5. 2007 do 30. 4. 2012, poté byl povýšen na pozici technický expert senior, kde působil od 1. 5. 2012 do 30. 4. 2017, kdy mu vypršela smlouva, a dále, že jeho průměrný měsíční plat činil cca 8.000 EUR. Přesný popis jeho agendy měl být dle e-mailu zaslán později. Nic bližšího stran činnosti žalobce u WCO za období deseti let jeho působení v tomto sdělení, ani v jiných materiálech ve správním spisu, zahrnuto není. Pokud byl někdy později žalovanému, resp. správnímu orgánu I. stupně, přesný popis agendy žalobce u WCO zaslán, není takové podání součástí správního spisu.

[9] Soud vzhledem k nedostatečně zjištěnému stavu věci považoval za předčasné závěry žalovaného ohledně nedůvodnosti odvolacích námitek žalobce. K tomu, aby žalovaný mohl vést úvahy o tom, co považuje za služební příjem, ze kterého při stanovení výsluhového příspěvku žalobce vychází, je třeba objasnit, jakou konkrétní činnost žalobce u WCO v rozhodném období vykonával, jakož i z jakých podkladů vyplývá, že se jednalo o činnost ve smyslu § 124 odst. 10 zákona o služebním poměru. Tedy, že byl žalobce odměňován podle mezinárodní smlouvy nebo právního předpisu vydaného na jejím základě a zda byla tato odměna nižší než služební příjem, či vyšší nebo odpovídala služebnímu příjmu podle činnosti vykonávané po dobu zařazení v činné záloze. Teprve na tomto základě může žalovaný činit úvahy, proč nepovažuje odměnu ve smyslu § 124 odst. 10 za služební příjem ve spojení s § 113 a § 119 citovaného zákona. Jelikož není spolehlivě zjištěno, jakou konkrétní činnost žalobce u WCO vykonával, vychází závěr žalovaného o tom, že účel příplatku za službu v zahraničí je od samotného platu od WCO diametrálně odlišný, z nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Až podle výsledku tohoto zjištění je pak možné vést úvahy o tom, zda žalobci příplatek za službu v zahraničí ve smyslu

§ 119 cit. zákona náleží či nikoli. K tomu je ovšem třeba ověřit působení žalobce v jím tvrzených rizikových oblastech a s tím související jím tvrzené nebezpečí ohrožení jeho života a zdraví. Bylo na žalovaném, aby toto zásadní zjištění skutkového stavu učinil bez ohledu na aktivitu žalobce, neboť se jedná o zákonný podklad pro jeho úvahy o stanovení výše výsluhového příspěvku.

[10] Soud shledal rovněž předčasným zabývat se opodstatněností závěrů žalovaného ve vztahu k námitce žalobce stran neoprávněného postupu správních orgánů, které na případ žalobce sice analogicky užily § 166 odst. 4 zákona o služebním poměru, poslední část tohoto ustanovení však zcela pominuly. Městský soud pouze uvedl, že nabádá žalovaného, aby se opětovně zabýval správností závěrů správního orgánu I. stupně, které tento správní orgán založil na použití analogie části ustanovení § 166 odst. 4, konkrétně jeho první věty. V posuzovaném případě správní orgány použily analogii legis jen u části § 166 odst. 4, tj. u věty první, ačkoli věta druhá tuto první větu rozvíjí. Užití druhé věty § 166 odst. 4 správní orgány odmítly, i když se toho žalobce domáhal. Pokud i po opětovném posouzení žalovaný setrvá na svém dosavadním stanovisku, je třeba, aby své důvody blíže rozvedl. Stejně tak neopomene rozšířit svou argumentaci uplatněnou ve vyjádření k žalobě ve vztahu k žalobcem namítanému § 34 odst. 1 zákona o služebním poměru.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[11] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) napadl výše uvedený rozsudek městského soudu kasační stížností. Namítl nepřezkoumatelnost kasační stížností napadeného rozsudku. Městský soud neoprávněně pominul rozhodnutí služebního funkcionáře ze dne 1. 1. 2013, č. j. 9816/2013-900000-401-19479, ze dne 9. 9. 2014, č. j. 46113/2014-900000-401/19479, ze dne 28. 12. 2015, č. j. 67310/2015-900000-401-19479, a ze dne 21. 10. 2016, č. j. 53639/2016-900000-405.9-19479, kterými byl určen fiktivní služební příjem žalobce za účelem výpočtu případného doplatku služebního příjmu dle § 124 odst. 10 zákona o služebním poměru a výsluhových nároků žalobce dle § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru pro rozhodnou část doby, po kterou byl žalobce zařazen v činné záloze.

[12] Městský soud rezignoval na vypořádání žalobních námitek, pročež se stěžovatel ocitl v situaci, která povede k nežádoucímu prodloužení řízení. V této souvislosti odkázal na rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2010, č. j. 9 As 3/2010 – 174, dle kterého je stěžovatel vystaven povinnosti vydat rozhodnutí o odvolání znovu, avšak v pochybnostech, zda zpochybněné závěry obstojí. Městský soud předně nezaujal žádný právní závěr k námitce, že odměnu za výkon služby v činné záloze je třeba považovat za služební příjem pro účely výpočtu výsluhových nároků, pročež stěžovatel nebude mít jinou možnost než trvat na svých předchozích závěrech. Městský soud nevypořádal ani druhou žalobní námitku, dle které služební orgány postupovaly neoprávněně, neboť na případ žalobce sice analogicky užily § 166 odst. 4 zákona o služebním poměru, poslední část tohoto ustanovení však zcela pominuly. Stěžovatel k této věci uvedl, že již klíčový právní názor městského soudu ohledně nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí z napadeného rozsudku musel vyextrahovat, neboť městský soud v zásadě neposkytl právní výklad relevantních ustanovení zákona o služebním poměru, ale spíše ve skutkové rovině popsal dojem, které skutečnosti a podklady mu ve správním spise ještě chybí. Městský soud stěžovateli uložil povinnost znovu ve věci rozhodnout, avšak nevysvětlil důvody, ani neurčil podmínky pro jeho další postup.

pokračování

[13] Stěžovatel dále nesouhlasil se závěrem městského soudu, dle kterého je rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelné z důvodu absence posouzení činnosti žalobce u WCO. Takové posouzení, respektive podklady jsou však v předmětné právní věci zcela bez významu, přičemž městský soud k jejich potřebě v řízení dospěl na základě nesprávného výkladu relevantních ustanovení zákona o služebním poměru, pročež sám zatížil napadený rozsudek nezákonností. Z § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru vyplývá, že jediným relevantním podkladem, ze kterého může a musí vycházet služební funkcionář při rozhodnutí o stanovení výše výsluhových nároků, je průměrný hrubý služební příjem, který byl příslušníkovi vyplácený během rozhodného období před ukončením jeho služebního poměru, a to na základě příslušných konstitutivních pravomocných a vykonatelných rozhodnutí služebního funkcionáře ve věcech služebního poměru stanovících příslušníku jednotlivé složky služebního příjmu.

[14] První věta § 124 odst. 10 zákona o služebním poměru hovoří o služebním příjmu, který jediný je rozhodný pro výpočet výsluhových nároků. Příslušník, který by byl zařazen do zálohy činné, byl by vyslán k výkonu služby do zahraničí a nebyla by mu poskytována odměna od třetího subjektu, by měl tedy nárok na služební příjem podle věty první. Odměna podle § 124 odst. 10 zákona o služebním poměru však nemůže být základem pro stanovení výše výsluhových nároků, tím je totiž dle § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru jedině služební příjem. Takovému příslušníku, který by byl stejně jako žalobce v rozhodném období před skončením služebního poměru pobíral pouze odměnu podle mezinárodní smlouvy stejnou nebo vyšší než je služební příjem, by teoreticky výsluhové nároky nenáležely, chyběl by totiž jakýkoli poskytovaný služební příjem jakožto relevantní základ pro jejich výpočet. Taková situace je však dle stěžovatele neudržitelná, pročež je v takových případech služební příjem, tedy základ rozhodný pro výpočet výsluhových nároků, stanovován rozhodnutím služebního funkcionáře. Tomu, že je takto postupováno napříč bezpečnostními sbory, svědčí stanovisko ministerstva vnitra ze dne 17. 2. 2017, č. j. MV-192-3/OSZ-2017, které je součástí spisového materiálu.

[15] Personálními (mzdovými) rozhodnutími s možností podat opravný prostředek je tedy příslušníku zařazenému v činné záloze stanovován fiktivní služební příjem, který slouží pro účely případného doplatku služebního příjmu i výpočtu výsluhových nároků. V případě, že je odměna vyšší nebo stejná jako fiktivní služební příjem, pak tento příjem tvoří základ pro výpočet výsluhových nároků podle § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru. Tento služební příjem je tedy vždy určen jedině příslušnými rozhodnutími služebního funkcionáře a je pro účely stanovení výše výsluhových nároků nerozhodné, o kolik poskytovaná odměna na takový služební příjem nedosahovala, nebo o kolik jej převyšovala. V posuzovaném případě bylo o tomto služebním příjmu v rozhodném období 3 let před skončením služebního poměru žalobce rozhodnuto rozhodnutími služebního funkcionáře ze dne 1. 1. 2013, č. j. 9816/2013-900000-401-19479, ze dne 9. 9. 2014, č. j. 46113/2014-900000-401/19479, ze dne 28. 12. 2015, č. j. 67310/2015-900000-401-19479, a ze dne 21. 10. 2016, č. j. 53639/2016-900000-405.9-19479. Tato rozhodnutí jsou pravomocná, nadaná presumpcí správnosti, přičemž v předmětné věci tvoří překážku *rei indicatae* a brání ve vydání nových podkladových rozhodnutí, ve kterých by mohl být žalobci s ohledem na výsledek přezkumu jeho činnosti u WCO stanoven jiný služební příjem dle § 124 odst. 10 zákona o služebním poměru.

[16] Podle § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru je pro účely stanovení výše výsluhových nároků rozhodná toliko „vykonávací“ rovina, tedy to, co je na služebním příjmu v rozhodném období poskytováno. Je tedy irelevantní, podle jakých zákonných pravidel vznikla tato podkladová rozhodnutí v „nalézací“ rovině, respektive zda jsou zákonná. Absurdita výkladu městského soudu pak vyniká o to více, že obě oddělené roviny naprosto stírá, přičemž klade

stěžovateli za úkol, aby z rozhodné „vykonávací“ roviny za pomnutí pravomocných podkladových rozhodnutí plynule přešel do „nalézací“ roviny a začal zkoumat, jaký služební příjem měl být žalobci v rozhodnou dobu stanoven na základě konkrétních činností vykonávaných u WCO. Za jasně dané právní úpravy zákona o služebním poměru, existence pravomocných rozhodnutí a pasivity žalobce je nepřijatelné nutit stěžovatele, aby se znovu pustil do „nalézací“ roviny a zjišťoval v řízení o výsluhových náležitostech, zda zařazení žalobce do příslušné tarifní třídy odpovídalo povaze jeho činnosti u WCO. V této souvislosti stěžovatel odkázal na rozsudky NSS ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 - 72, a ze dne 28. 7. 2016, č. j. 9 As 69/2016 – 31.

[17] Dle stěžovatele je zřejmé, že žalobci byla v rozhodném období poskytována odměna podle mezinárodní smlouvy, která byla násobně vyšší než jakýkoli představitelný služební příjem, čemuž nasvědčuje obsah správního spisu. Tuto skutečnost ostatně žalobce ani nerozporoval. Žalobci tedy po celou dobu jeho působení u WCO nebyl poskytován služební příjem ani jeho doplatek ve smyslu § 124 odst. 10 zákona o služebním poměru. Není proto opodstatněné, aby ve vztahu k této věci stěžovatel do spisu opatroval jakýkoli další podklad, jak si představuje městský soud.

[18] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu. Dále uvedl, že v posuzované věci nešlo o spor, zda rozhodnutí, která žalobci stanovovala fiktivní služební příjem po dobu jeho práce pro WCO, mají být pro účely rozhodování o výsluhových náležitostech žalobce znovu přezkoumávána nebo ne. V dané věci šlo o principiální otázku, z jakého příjmu žalobce mají být jeho výsluhové náležitosti vypočteny, neboť zákon o služebním poměru na tuto otázku neposkytuje jednoznačnou odpověď. Žalobce vyjádřil přesvědčení, že rozhodnutí stanovující žalobci fiktivní služební příjem neměla být jako podklad pro výpočet výsluhových náležitostí vůbec použita, jelikož ze zákona o služebním poměru takový postup nevyplývá. Výhradním účelem § 124 odst. 10 zákona o služebním poměru je ochrana těch příslušníků vyslaných v rámci činné zálohy do zahraničí, kterým hrozí, že by jim z důvodu jejich vyslání poklesly příjmy, pokud by jejich odměna poskytovaná podle mezinárodní smlouvy byla nižší než by byl jejich služební příjem na obdobné pozici v České republice. Účelem tohoto ustanovení naopak není, aby za jeho pomoci byla snižována výše výsluhových nároků příslušníka, jehož odměna byla vyšší než služební příjem před vysláním. Přisuzování dalších, v zákoně neupravených a zcela vykonstruovaných významů, tomuto zákonnému ustanovení jde nad rámec zásady enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, když stěžovatel účelově dotváří právní úpravu v neprospěch žalobce.

[19] Žalobce dále vyjádřil přesvědčení, že příplatek za službu v zahraničí dle § 119 zákona o služebním poměru je svojí povahou nejbližší odměně ve smyslu § 124 odst. 10 zákona o služebním poměru. Právě pro posouzení toho, k užití jakého ustanovení zákona o služebním poměru má být analogicky přistoupeno, bylo podstatné zjistit, jaké všechny činnosti žalobce u WCO vykonával. Posouzení činností vykonávaných žalobcem pro WCO není v daném případě tedy podstatné pro revizi rozhodnutí stanovících fiktivní služební příjem žalobce, nýbrž pro principiální rozhodnutí, jakého institutu zákona o služebním poměru má být analogicky použito. Žalobce uzavřel, že fiktivní služební příjem stanovený po dobu působení žalobce u WCO měl být toliko referenčním příjmem pro posouzení, zda nad rámec odměny má být žalobci něčeho dopláceno, ale v žádném případě neměl být podkladem pro rozhodnutí o výši výsluhových náležitostí žalobce. Takovými podklady pro rozhodnutí měly být buď rozhodnutí o výši odměny u WCO (za analogického použití ustanovení o služebním příjmu při službě v zahraničí) nebo služební příjem v souladu s funkcí a činnostmi,

pokračování

které vykonával žalobce před vysláním k WCO (analogické použití § 166 odst. 4 zákona o služebním poměru).

III. Posouzení kasační stížnosti

[20] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[21] Kasační stížnost je důvodná.

[22] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel napadá rozsudek městského soudu mimo jiné pro vadu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku je přitom vadou tak závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, tedy i tehdy, pokud by ji stěžovatel sám nenamítal.

[23] Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v určitých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33).

[24] Stěžovatel dovozuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů z toho, že městský soud nesprávně pominul existenci rozhodnutí generálního ředitele Generálního ředitelství cel ze dne 1. 1. 2013, č. j. 9816/2013-900000-401-19479, ze dne 9. 9. 2014, č. j. 46113/2014-900000-401/19479, ze dne 28. 12. 2015, č. j. 67310/2015-900000-401-19479, a ze dne 21. 10. 2016, č. j. 53639/2016-900000-405.9-19479 (dále též „podkladová rozhodnutí“), kterými byl určen základní tarif (služební příjem) žalobce pro rozhodnou část doby, po kterou byl žalobce zařazen v činné záloze.

[25] Zdejší soud přisvědčil stěžovateli, že městský soud v napadeném rozsudku nezohlednil výše citovaná rozhodnutí, z nichž správní orgány při stanovení rozhodného příjmu žalobce vyšly. Podotýká však, že tento postup souvisí s nesprávným posouzením předmětné věci ze strany městského soudu, který vzhledem k zaujatému právnímu názoru nepovažoval výše uvedená rozhodnutí za relevantní, protože tento postup nemá za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Stěžovateli lze dát za pravdu, že městský soud nezaujal žádný konkrétní závěr k námitce žalobce, že odměnu za výkon služby v činné záloze je třeba považovat za služební příjem pro účely výpočtu výsluhových nároků. Tento postup však opět souvisí s právním posouzením městského soudu, který dospěl k závěru, že ve správním spise nejsou dostatečné podklady k tomu, aby o této otázce mohlo být rozhodnuto.

[26] Ze stejného důvodu pak městský soud nepřistoupil k vyhodnocení oprávněnosti druhé žalobní námitky, dle které služební orgány postupovaly neoprávněně, neboť na případ žalobce sice analogicky užily § 166 odst. 4 zákona o služebním poměru, poslední část tohoto ustanovení však zcela pominuly. Ve vztahu k této námitce městský soud zavázal stěžovatele, aby se opětovně zabýval správností závěrů správního orgánu I. stupně, které tento správní orgán založil na použití analogie části ustanovení § 166 odst. 4, konkrétně jeho první věty, a to především s ohledem na judikaturní závěry rozsudků NSS ze dne 14. 9. 2011, č. j. 9 As 47/2011 - 105, a ze dne 21. 7. 2005 č. j. 1 As 25/2005 - 70, jakož i nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, avšak jednoznačný názor k žalobcem předestřené žalobní argumentaci nezaujal, neboť měl za to, že nedostatek podkladů pro rozhodnutí správních orgánů mu v tom brání.

[27] Nejvyšší správní soud v této věci uzavírá, že městský soud řádně předestřel důvody, pro které považuje rozhodnutí stěžovatele za nepřezkoumatelné, a rovněž stěžovateli stanovil pokyny pro další postup, pročež není rozsudek městského soudu stížen vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

[28] Zdejší soud se dále zabýval námitkou stěžovatele stran nesprávnosti závěru městského soudu, dle kterého je rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelné.

[29] Nejvyšší správní soud shledal, že názor žalovaného o tom, jak stanovit průměrný hrubý měsíční služební příjem žalobce pro účely výpočtu výsluhového příspěvku, je v rozhodnutích správních orgánů dostatečně vysvětlen a pro rozhodnutí založené na jejich názoru je ve spise rovněž dostatek podkladů. V rozhodnutí správního orgánu prvního stupně na str. 2 se uvádí, že žalobci se průměrný služební příjem rozhodný pro stanovení výsluhového příspěvku určí analogicky dle § 166 odst. 4 věty první zákona o služebním poměru, přičemž je třeba vyjít ze služebního příjmu, který byl žalobci stanoven dle § 124 odst. 10 zákona o služebním poměru pro účely zjištění, zda mu náleží doplatek (rozdíl služebního příjmu a odměny vyplácené mezinárodní organizaci) zvláštními rozhodnutími. Při stanovení tohoto služebního příjmu správní orgán prvního stupně zohlednil činnost vykonávanou žalobcem v době jeho zařazení do zálohy činné. Tamtéž se uvádí, že tato samostatná rozhodnutí stanovila žalobci služební příjem a jeho jednotlivé složky: základní tarif (v období leden až říjen 2016 ve výši 41.530 Kč, v období listopad až prosinec 2016 ve výši 43.500 Kč), osobní příplatek (9.060 Kč), příplatek za vedení (ve výši 7.500 Kč). Správní orgán prvního stupně dále zohlednil, že žalobci by vznikl v roce 2016 nárok na zvláštní příplatek ve výši 1.000 Kč měsíčně za srpen až prosinec 2016 dle rozkazu č. 117/2016, a stanovil dle průměrných hodnot odměn poskytovaných příslušníkům na služebním místě obdobném ve výši 173.000 Kč ročně. Správní orgán prvního stupně rovněž vysvětlil, proč žalobce neměl nárok na příplatek pro službu v zahraničí – žalobce nebyl vyslán do zahraničí k službě v jednotce mezinárodních sil nebo mezinárodních bezpečnostních sborů ve smyslu § 119 zákona o služebním poměru. Podkladová rozhodnutí, kterými byly stanoveny jednotlivé složky služebního příjmu žalobce ve výši shora uvedené, jsou součástí správního spisu. Stěžovatel v napadeném rozhodnutí tuto úvahu správního orgánu prvního stupně potvrdil a podrobněji rozvinul v reakci na námitky uplatněné žalobcem v odvolání.

[30] Za těchto okolností nelze považovat rozhodnutí správních orgánů za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, ale ani z důvodu, že nemají oporu ve spise. Nelze totiž shledat, že by správní orgány nevysvětlily úvahy, kterými se řídily při hodnocení podkladů (srov. rozsudek

pokračování

NSS ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006 - 36, č. 1389/2007 Sb. NSS), ani to, že by správní orgány vůbec neuvedly podklady, z nichž skutkové závěry dovodily (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2004, č. j. 4 Azs 55/2003 - 51, č. 638/2004 Sb. NSS), popř. nevypořádaly rozpory mezi shromážděnými podklady (srov. rozsudek NSS ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001 - 47, č. 386/2004 Sb. NSS).

[31] Proto bylo povinností městského soudu posoudit meritorně žalobní body uplatněné žalobcem. Pokud by shledal důvodnou některou z námitek, že průměrný hrubý služební příjem žalobce měl být stanoven odlišným způsobem, tj. (i) tak, že by měla být zohledněna odměna vyplácená žalobci WCO, popř. (ii) že měl být stanoven fiktivní průměrný hrubý příjem žalobce analogicky dle § 166 odst. 4 věty první a druhé zákona o služebním poměru, aniž by bylo vycházeno z rozhodnutí o služebním příjmu žalobce vydaných pro účely zjištění možného doplatku dle § 124 odst. 10 zákona o služebním poměru, pak měl městský soud zrušit rozhodnutí stěžovatele pro jeho nezákonnost. Zároveň by musel vyložit, jakým způsobem by žalobci měl být stanoven výsluhový příspěvek tak, aby stěžovatel v dalším řízení mohl zjistit skutkový stav potřebný pro nové rozhodnutí vydané na základě závazného názoru vysloveného správním soudem.

[32] Pro aplikaci právního názoru, na němž je založeno rozhodnutí stěžovatele, nebylo zapotřebí zjišťovat přesnou náplň činnosti vykonávané žalobcem u WCO, neboť o jednotlivých složkách (fiktivního) služebního příjmu žalobce již bylo rozhodnuto samostatnými rozhodnutími, která z činnosti vykonávané žalobcem pro WCO vycházela. Tato rozhodnutí stanoví výši nároku žalobce na služební příjem v rozhodném období pak nelze podrobit soudnímu přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí o přiznání výsluhového příspěvku, neboť dle § 75 odst. 2 s. ř. s. lze přezkoumat v rámci žaloby proti rozhodnutí správního orgánu pouze takové podkladové úkony správního orgánu, které nelze samostatně napadnout žalobou u správního soudu. Rozhodnutí o stanovení služebního příjmu přitom představuje úkon, který lze soudně přezkoumat na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2014, č. j. 1 As 34/2014 - 54, č. 3057/2014 Sb. NSS). Přesná výše odměny vyplácené žalobci WCO byla pro aplikaci právního názoru stěžovatele rovněž bezvýznamná, neboť správní orgány měly za to, že tuto odměnu nelze při stanovení průměrného měsíčního hrubého služebního příjmu zohlednit.

[33] Předpokladem pro to, aby rozhodnutí mohlo být předmětem meritorního přezkumu ze strany správních soudů, není to, aby správní orgány zjistily dostatečně skutkový stav pro aplikaci všech v úvahu přicházejících způsobů výkladu rozhodné právní úpravy. Naopak správní orgány musí na věc dopadající právní předpisy vyložit a zjistit skutkový stav a zajistit potřebné podklady v rozsahu okolností rozhodných dle jimi přijatého výkladu. Pokud je správními orgány přijatý výklad právní úpravy nesprávný, je to důvod zrušení rozhodnutí správních orgánů pro jejich nezákonnost, jak uvedeno výše.

[34] Lze tedy shrnout, že rozhodnutí stěžovatele není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ani proto, že nemá oporu ve spisech, a městský soud tedy pochybil, pokud jej z tohoto důvodu zrušil. Nejvyšší správní soud se zároveň v této fázi nemohl závazně vyjádřit k meritorní otázce, jakým způsobem má být zjištěn průměrný hrubý služební příjem pro účely stanovení výsluhového příspěvku ve specifickém případě žalobce, neboť tuto otázku dosud věcně neposoudil městský soud. Pokud by tuto otázku nyní vyřešil Nejvyšší správní soud, odňal by účastníkům možnost proti posouzení této otázky brojit opravným prostředkem.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou. Rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil pro nesprávné posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a meritorně se vysloví k žalobním bodům.

[36] Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. července 2020

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu