

# Zdanění výsluhových příspěvků

Problematikou výsluhového příspěvku se zabýval již náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/95 v souvislosti s návrhem na zrušení zákona č. 34/1995 Sb. novelizujícího zákon č. 76/1959 Sb. Tento náleží byl specifický tím, že se pokoušel o „vyrovnání s minulostí“ – tedy odůvodněním zastavení vyplácení výsluhového příspěvku osobám, které byly považovány za aktivní opory komunistického režimu.

V souladu s tímto náleží je výsluhový příspěvek koncipován v našem právním řádu: „jako určitá kompenzace práce vykonávané ve ztížených podmínkách a kompenzace určitých osobních omezení vyplývajících z charakteru práce v ozbrojených složkách státu. Náleží všem, kteří splnili zákonem stanovené podmínky, a **jsou součástí systému dávek sociálního charakteru** souvisejících s ukončením služebního poměru. Nárok na všechny tyto dávky se zachovává. 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.“

**V důvodové zprávě k zákonu č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání se ve vztahu k výsluhovému příspěvku uvádí následující:[1]**

„Výsluhové náležitosti, které souvisejí se zánikem služebního poměru vojáků, mají výrazný motivační charakter a zabezpečují vojákům určité sociální jistoty za dobu služby, a to s přihlédnutím k psychické a fyzické náročnosti vojenského zaměstnání, potenciálnímu ohrožení života v přípravě na bojovou činnost, konání služby v různých místech podle potřeb ozbrojených sil bez ohledu na vliv na rodinný život a na ztrátu civilní profese.“

Vojenská služba je spojena s řadou omezení a povinností, které v civilním sektoru neexistují a s přihlédnutím k její nízké společenské prestiži vede následně k preferenci jiných profesí a činností. Za této situace se proto navrhuje vytvořit systém, který by vojáky hmotně dostatečně zabezpečil, po kratší době služby jednorázově, po delší době služby opakujícími se dávkami.

Vzhledem k tomu, že v České republice se sociální zabezpečení vojáků nevyvíjí obdobně jako ve státech Evropské unie, NATO, ale i v Polsku, v Maďarsku a v posledním období i na Slovensku, kde nároky vojáků jsou závislé vždy jen na době služby, s přihlédnutím k některým dobám v jiném zaměstnání, jeví se potřebné, tak jako dosud, řešit zabezpečení vojáků z povolání při skončení služebního poměru nadále mimo obecný systém důchodového pojištění, po linii služebního poměru. Tato skutečnost je opodstatněna tím, že služba vojáka z povolání se již nepředpokládá jako celoživotní zaměstnání. Rovněž není vhodné akceptovat skutečnost, aby vojáci, kteří dlouhodobě slouží státu, byli po propuštění závislí jen na dávkách důchodového

pojištění, které jsou u vysokých důstojníků po dlouhé době služby nepřiměřeně nízké. Ve srovnání se státy NATO a s dalšími státy přizvanými do NATO, ale i se Slovenskem, tento fakt signalizuje potřebu problematiku odpovídajícím způsobem řešit. Při současném počtu vysokých důstojníků a generálů, popřípadě jejich počtu od nabytí účinnosti navrhovaného zákona, nelze předpokládat nárůst nároků na státní rozpočet. Zvýšené nároky nelze též předpokládat v ostatních případech, neboť růst výsluhového příspěvku bude s ohledem na navrhovanou valorizaci nižší než dosud a při souběhu s důchodem bude v průměru vyplácena jen menší část výsluhových příspěvků ve snížené výši, neboť i v současné době je průměrná výše této dávky nižší než důchod z důchodového pojištění.“

*Pozn. Technická část popisu navrhovaného řešení je vynechána*

„Současně je třeba dodat, že výsluhové náležitosti jsou srovnatelné s ostatními ozbrojenými sbory v České republice a důsledně respektují personální potřeby Armády České republiky a finanční možnosti státu. Pro srovnání se uvádí, že v ostatních služebních poměrech vzniká nárok na „příspěvek za službu“, jak je již shora uvedeno, po deseti letech s poskytováním buď do vzniku nároku na důchod, nebo do 60 let věku.“

Na výše uvedených důvodech se nic nemění, od roku 1999 HDP a státní rozpočet České republiky výrazně vzrostl[2] a početní stavy AČR se značně snížily.[3] Z hlediska nároků na státní rozpočet se tedy do budoucnosti situace značně zlepšuje. Počet vojáků z povolání, kterým vznikne nárok na nadprůměrné výsluhové příspěvky se do budoucnosti výrazně sníží, tak jako počet vojáků, kterým vůbec nějaký nárok na výsluhový příspěvek vznikne. HDP od roku



1999 vzrostl o 74,3 %. Příjmy státního rozpočtu vzrostly o 76 %. Peněz je tedy dostatek, za případné špatné hospodaření nenesou odpovědnost příslušníci ozbrojených sil a bezpečnostních sborů.

Výsluhový příspěvek je na rozdíl od jiných sociálních dávek institutem, který výrazně souvisí s odvedenou prací a její náročností, pro jeho výpočet je rozhodující počet odsloužených let a dosažený služební příjem v rozhodném období. Dále je zde i smluvní prvek vzniku a trvání služebního poměru, do kterého se vstupuje projevem vůle fyzické osoby – žádostí o přijetí do služebního poměru. Vzájemná práva a povinnosti jsou založena příslušným zákonem, například z.č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání. V případě splnění stanovených podmínek vzniká vojákovi z povolání nárok na výluhový příspěvek. Tento se v souladu s § 143 odst. 9 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání vyplácí za podmínek platných ke dni zákona služebního poměru vojáka. Tedy stanoveným způsobem a ve stanovené výši.

Česká republika deklaruje ve své Ústavě, že je demokratickým právním státem, založeným na účtě k právům a svobodám člověka a občana. Součástí ústavního pořádku České republiky je i Listina základních práv a svobod. Ústavní soud vyložil extenzivně pojem ústavní pořádek ve svém nálezu Pl. ÚS 36/01, publikovaném ve Sbírce zákonů pod č. 403/2002 Sb., takto:

„Rozsah pojmu ústavního pořádku nelze vyložit toliko s ohledem na ustanovení čl. 112 odst. 1 Ústavy, nýbrž i vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy, a do jeho rámce zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách.“

#### **Jedná se o celou řadu ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv s důrazem na:**

Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod a protokoly na tuto úmluvu navazující, publikováno pod č. 209/1992 Sb.

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, publikováno vyhláškou č. 120/1976 Sb. Opční protokol k mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech, publikováno pod č. 169/1991 Sb.

Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, publikováno vyhláškou č. 120/1976 Sb.

Evropská sociální charta a dodatkové protokoly, publikováno pod č. 14 a 15/2000 Sb.m.s.

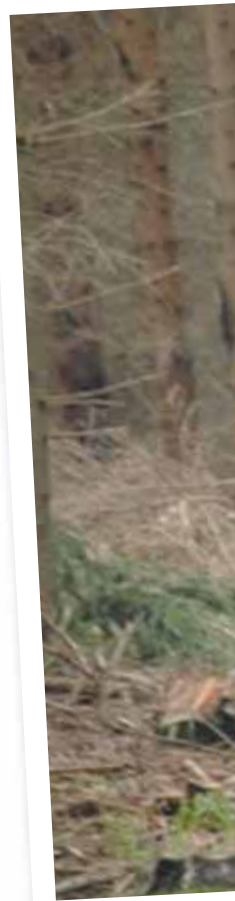
Změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřipustná a výkladem právních norem nelze ospravedlnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu. Zákony a podzákoné normy musí být v souladu s ústavním pořádkem. Demokratický právní stát má určité atributy a principy, kterými je povinen se řídit a ani Parlament České republiky není oprávněn je nerespektovat či měnit. V praxi jde o tzv. materiální ohnisko Ústavy.

V daném případě dochází zavedením zdanění již přiznaného výluhového příspěvku k zásahu do již nabytého majetkového práva na jeho výplatu ve stanovené výši. Je porušován ústavní princip právní jistoty a ochrany v minulosti nabytých práv. Použijeme-li argument „ad absurdum“, mohl by se stát v případě potřeby vyvázat zcela nebo zčásti ze svých závazků prostou účelovou změnou právních norem. Výše uvedený pozitivistický přístup je ovšem v rozporu s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu. V daném případě navíc ani nejsou materiální důvody pro tuto změnu. HDP a státní rozpočet utěšeně vzrostl, počet potencialních příjemců výluhového příspěvku klesá, alespoň co se týče ozbrojených sil. Jednou ze základních právních zásad je zásada „pacta sunt servanda – smlouvy se mají plnit.“ Služební poměr je smluvním vztahem mezi státem a fyzickou osobou. Některé nálezy Ústavního soudu ve věcech výsluhových příspěvků považují následnou změnu některých zákonných ustanovení za tzv. „nepravou retroaktivitu.“ Zejména se jednalo o změny v procentních sazbách valorizací. Tato je na rozdíl od tzv. „pravé retroaktivity“ považována v zásadě za přípustnou. Podle výkladu Ústavního soudu v těchto kauzách se těmito změnami na vzniklém nároku v minulosti nic nemění, pouze se mění podmínky pro jeho vyplácení v budoucnosti. Výše uvedené závěry jsou ovlivňovány i nálezem Pl. ÚS 9/95, kdy se Ústavní soud musel vypořádat s přístupem k některým funkcionářům StB, ZSGŠ ČSLA a HPS ČSLA a proto je nelze zcela mechanicky aplikovat na nynější situaci, která je kvalitativně odlišná. Vznikem služebního poměru dochází k uzavření právního vztahu mezi státem a fyzickou osobou. Z tohoto právního vztahu vzniká státu přesně specifi-

kovaná povinnost a fyzické osobě nárok. Jakýkoliv budoucí zásah státu do obsahu tohoto vztahu je jednostranným zásahem s retroaktivními důsledky.

V souladu s ústavním zákonem č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů je zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot základní povinností státu. Bezpečnost České republiky zajišťují ozbrojené síly, ozbrojené bezpečnostní sbory, záchranné sbory a havarijní služby. Masovým narušením právní jistoty uvedené základní povinnosti státu podílely a další doposud podílejí, zpochybňuje stát svým materiálně neodůvodněným a právně pochybným zdaněním výsluh bezproblémové plnění povinnosti státu. Příslušníci výše uvedených složek nemají do budoucnosti žádnou jistotu, že stát bude plnit své závazky vůči nim vzniklé. Důvodem tohoto postupu státu je pouze populismus a skutečnost, že výše uvedené skupiny osob mají omezené možnosti na obranu svých práv, které mají být i mimo jiné nevhodně kompenzovány právě vyplácením výluhového příspěvku při splnění zákonem stanovených podmínek, a to za podmínek platných ke dni ukončení služebního poměru. Ústavně čistší by ovšem bylo za podmínek platných ke vzniku tohoto poměru. Charles Montesquie, na jehož díle je mimo jiné vybudováno moderní pojetí státu by asi řekl: „Zřejmě v tomto smyslu by asi hlásali mohamedánští soudcové, že vrchnost není nucena zachovávat své slovo nebo svou přísahu, když by tím omezovala svou moc.“[4]

Pokud bychom připustili tuto možnost státu, kdykoliv a jakkoliv změnit své smluvně vzniklé závazky a z nich plynoucí nároky, řekl by Jean - Jacques Rousseau, že se jedná o otroctví: „Je absurdní a nepochopitelné říci, že se člověk dává zdarma. Takový čin je nezákonný a neplatný, už jen proto, že kdo takto jedná, není při smyslech.“[5]





Nakonec, k otázce se vyjádřil i Evropský soud pro lidská práva v případě *Bucheň versus Česká republika*, rozsudek ze dne 22. listopadu 2002, stížnost č. 36541/97. Tento rozsudek popřel některé nálezy Ústavního soudu České republiky. Uvádím pouze podstatnou část, ze které lze dovodit, že dodatečná změna podmínek za kterých byl výluhový příspěvek přiznán, je nepřijatelná:

„44. Vláda za prvé tvrdí, že stížnost je neslučitelná *ratione materiae* s ustanovení-

mi Úmluvy, jelikož článek 1 Protokolu č. 1 zaručuje pouze ochranu existujících majetkových práv. Podle názoru vlády čl. II zákona č. 304/1993 Sb. nepřímo pozměnil zákon č. 76/1959 Sb., neboť s účinností od 1. ledna 1994 (a tedy nikoli se zpětnou účinností), upravil právní podmínky, které dříve podmiňovaly nárok na výluhový příspěvek. Od 1. ledna 1994 tak již stěžovatel neměl nárok na výplatu tohoto příspěvku, který získá až po zániku funkce soudce obecného soudu. Vláda tvrdí, že stát má právo kdykoli stano-

vit nezbytné podmínky pro přiznání nároku na příspěvek ze státního rozpočtu; věc proto nemá nic společného s porušením práva ze strany státu na pokojné užívání majetku ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1.

45. Stěžovatel s tímto argumentem nesouhlasí a tvrdí, že získal nárok na výluhový příspěvek již v okamžiku svého vstupu do armády v roce 1972. Nedovolává se tedy nároku na nabytí určitého majetku, ale práva na ochranu nabytého a stávajícího majetku.

46. Soud konstatuje, že příslušné vnitrostátní předpisy, a to zejména § 33 odst. 1 písm. c) zákona č. 76/1959 Sb., přiznávají stěžovateli nárok na výluhový příspěvek. Tento článek platil i 31. prosince 1993, kdy nabylo účinnosti propuštění stěžovatele z armády nařízené ministrem obrany dne 28. září 1993. Rozhodnutím ze dne 27. ledna 1994 vojenský úřad sociálního zabezpečení v Praze také přiznal stěžovateli nárok na tento příspěvek a specifikoval jeho výši i dobu výplaty. Soud tedy míní, že nárok stěžovatele na výluhový příspěvek, jenž je majetkovým právem ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1 (viz rozsudek ve věci *Gaygusuz proti Rakousku* ze dne 16. září 1996, Sběrka rozsudků a rozhodnutí, 1996-IV, str. 1142, odst. 41), byl dostatečně založen vnitrostátními orgány na základě platných předpisů. Z tohoto důvodu se námitka vlády zamítá.“

Z výše uvedeného lze dovodit, že stát nemůže již jednou přiznaný výluhový příspěvek jakýmkoliv manipulacemi v budoucnosti odebrat či snižovat, protože jde o majetkové právo ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

**Ing. Vladimír Klaban pplk.. v.v.**

[1] Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, dostupné na : <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=139&CT1=0#prilohy>

[2] HDP ČR v roce 1999 byl 2 080 797 000 000, Kč. V roce 2009 byl HDP 3 628 080 000 000, Kč. Zdroj ČSÚ, důchodová metoda výpočtu, dostupné na: <http://apl.czso.cz/pll/rocenka/rocenka.presmsocas>. Příjmy státního rozpočtu v roce 1999 byly 567 275 000 000,- Kč, příjmy státního rozpočtu v roce 2009 byly 974 610 000 000,- Kč. Zdroj dostupný na: <http://www.finance.cz/ekonomika/statni-rozpocet/prijmy-a-vydaje/>

[3] V roce 1999 celkem 56.247 vojáků v činné službě. Z toho 14.694 generálů a důstojníků, 8. 272 praporčíků a poddůstojníků, 33. 281 vojáků základní služby. V roce 2009 24.886 vojáků v činné službě, z toho 7.031 důstojníků a generálů. Zdroj *Obranná politika Československé a České republiky 1989 -2009*, Tůma, Janošec, Procházka, IBSN 978-80-7278-522-3, Praha 2009

[4] MONTESQUIE CH., *O duchu zákonů*, ISBN 80-86473-30-9, nakladatelství A. Čeněk, Dobrá Voda 2003, s.60.

[5] ROUSSEAU J.J., *O společenské smlouvě*, ISBN 80-86473-10-4, nakladatelství A. Čeněk, Dobrá Voda 2002, s. 18.