



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Kamila Tojnera a Mgr. Jana Kašpara v právní věci žalobce: **JUDr. V. J.**, bytem Z. 308, Ř., zast. Mgr. Bc. Ivo Nejezchlebem, advokátem, sídlem Joštova 4, Brno proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 21.6.2011, č. 151/2011,

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení rozhodnutí ministra vnitra ze dne 21.6.2011, č. 151/2011, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí o zastavení výplaty výsluhového příspěvku podle § 163 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. (dále jen zákon o služebním poměru nebo zákon).

Žalobce v žalobě namítá, že aplikované ustanovení § 163 ve spojení s ust. § 225 zákona o služebním poměru za neústavní, neboť představuje nepřipustný zásah do práv žalobce nabytých před účinností zákona o služebním poměru, a to podle zákona č. 154/1994 Sb., jelikož uvedená ustanovení zákona o služebním poměru mají z hlediska ústavních principů nepřipustné zpětné retroaktivní účinky. Ustanovení zákona o služebním poměru nelze nadřadit principům rovnosti a ochrany důvěry občana v právo, které jsou novou právní regulací dotčeny. Žalobce má za to, že ustanovením zákona o služebním poměru je porušován čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle nějž musí být při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod šetřeno jejich podstaty a smyslu, když takováto jejich omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla ustanovena. Tvrzeň závěr o neústavnosti žalobce opírá o nález Ústavního soudu sp.zn. Pl.ÚS 21/96, dle kterého se zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjata se zásahem do principu rovnosti a

ochrany důvěry občana v právo. Dochází k tomu v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva a svobody. Posuzování tohoto konfliktu s hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu by mělo vést k závěru o druhu legislativního řešení časového střetu právních úprav. Proporcionalitu lze přitom charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních práv a svobod odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací. Platí tu zároveň maxima příkazující v případě omezení základního práva, resp. svobody, šetřit jeho podstatu a smysl.

Žalobce ohledně tvrzené neústavnosti ust. § 163 ve spojení s § 225 zákona o služebním poměru odkázal na nálezy Ústavního soudu sp.zn. Pl.ÚS 21/96, kdy citoval části daného nálezu ohledně definice pravé a nepravé retroaktivity a důsledky s tím spojené. Žalobce zdůraznil, že pro pravou retroaktivitu platí, že lex posterior ruší právní účinky v době účinnosti legis prioris, popř. vyvolává nebo spojuje práva a povinnosti subjektů s takovými skutečnostmi, jež v době účinnosti legis prioris neměly povahu právních skutečností. V případě retroaktivity nepravé pak nový zákon sice nezakládá právních následků pro minulost, avšak buď povyšuje minulé skutečnosti za podmínku budoucího právního následku (prostá výlučnost), nebo modifikuje pro budoucnost právní následky podle dřívějších zákonů založené. Nepravé zpětné působení zákona pouze znamená, že nový zákon zachycuje (právně kvalifikuje) minulé skutečnosti nebo že se dotýká (modifikuje, ruší) existujících právních následků. Obecně v případech časového střetu staré a nové právní normy platí nepravá retroaktivita, tj. od účinnosti nové právní normy se i právní vztahy vzniklé podle zrušené právní normy řídí právní normou novou. Vznik právních vztahů existujících před nabytím účinnosti nové právní normy, právní nároky, které z těchto vztahů vznikly, jakož i vykonané právní úkony se řídí zrušenou právní normou (důsledkem opačné interpretace střetu právních norem by byla pravá retroaktivita). Aplikuje se tedy princip ochrany minulých právních skutečností, zejména právních konání. Je nezbytné rozlišovat posuzování nepřipustnosti pravé a nepravé retroaktivity. U retroaktivity pravé platí zásada obecné nepřipustnosti, ze které existují striktně omezené výjimky přípustnosti. U retroaktivity nepravé platí naopak zásada obecné přípustnosti, ze které platí výjimky její nepřipustnosti.

Žalobce má za to, že dle právní úpravy, která založila nárok žalobce na výplatu výsluhového příspěvku ke dni 1.12.2000, bylo dosažení věku 60 let právní skutečností, na jejímž podkladu měl nárok žalobce na výplatu výsluhového příspěvku zaniknout. Zákon č. 154/1994 Sb. tak zcela jasně vymezil časový i materiální rozměr právního postavení žalobce, kdy ve spojení s rozhodnutím ředitele Bezpečnostní informační služby byly určeny rozhodné právní skutečnosti, jimiž se toto postavení žalobce řídí. Ustanovení § 163 ve spojení s § 225 zákona o služebním poměru dle žalobce se zpětnou účinností mění právní skutečnosti, jimiž se řídí vztah účastníka řízení k nároku na výsluhový příspěvek, založený předcházející úpravou. Dle žaloby rozhodná právní skutečnost, s kterou zákon spojuje zánik nároku účastníka řízení, je měněna v neprospěch žalobce. V důsledku žalobou napadeného rozhodnutí byla žalobci odejmuta část výsluhového příspěvku v trvání 12 měsíců, napadené rozhodnutí tak závažným způsobem negativně zasahuje do základních sociálních jistot žalobce, které byly založeny na oprávněné důvěře v zákonnou úpravu jeho ohodnocení za službu konanou ve prospěch státu.

Dále žalobce namítl, že žalobou napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť žalovaný bez opory v judikatuře a adekvátní argumentace zaujal právní názor, že ustanovení § 225 není protiústavní, ale že je pouze běžným přechodným ustanovením, neboť upravuje výlučně vztahy pro futuro a nemá retroaktivní povahu. Žalovaný dále namítl, že ust. § 163 a §

225 zákona porušilo princip rovnosti. Žalobce považuje odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí za nedostatečné a právní závěry zde prezentované za nesprávné.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Žalobci skončil služební poměr příslušníka Bezpečnostní informační služby dnem 30.11.2000, příspěvek za službu byl žalobci přiznán od 1.12.2000. Žalobci vznikl nárok na starobní důchod dosažením věku 57 let a do § 132 odst. 1 písm. b) zákona č. 100/1988 Sb. a ustanovení § 74 zákona č. 155/1995 Sb. dnem 29.1.2009, neboť konal službu zařazenou do I. a II. kategorie funkcí po dobu nejméně 20 let. Dva roky stanovené v § 163 odst. 1 zákona o služebním poměru uplynuly marně 29.1.2011. Příspěvek za službu přiznaný podle dřívější právní normy se považuje za výsluhový příspěvek podle nové právní normy, a proto jeho režim (k vyplácení a zvyšování) se dále řídí zákonem o služebním poměru č. 361/2003 Sb., aby bylo dosaženo jednotného přístupu a postupu pro výsluhové příspěvky bez ohledu na to, zda byly přiznány před nabytím účinnosti tohoto zákona nebo po nabytí jeho účinnosti. Žalobce poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 Ads 105/2009-54, který se již zabýval výkladem přechodných ustanovení nového služebního zákona. Nejvyšší správní soud dovodil, že je důležité, zda v přechodných ustanoveních je výslovně stanoveno, že na právní vztahy vzniklé přede dnem nabytí účinnosti nového právního předpisu, se vztahují dosavadní právní předpisy a nebo zda je, jako v této věci, stanoveno, že tyto právní vztahy se dnem účinnosti nového právního předpisu řídí novým právním předpisem. Dle Nejvyššího správního soudu je § 225 služebního zákona transformačním ustanovením, které zavádí jednotný režim pro příspěvky za službu původně přiznané a poskytované podle dosavadních právních předpisů a pro výsluhové příspěvky přiznané a poskytované na základě zákona o služebním poměru. Od 1.1.2007 je tak jejich režim sjednocen a podroben výlučně zákonu o služebním poměru.

Ze správního spisu plynou tyto skutečnosti :

Rozhodnutím ředitele Bezpečnostní informační služby ze dne 22.1.2001, č.j. 25-2/2001-BIS-1, byl žalobci podle § 119 odst. 1 a § 120 zákona č. 154/1994 Sb. od 1.12.2000 přiznán příspěvek za službu ve výši 5.697,- Kč, neboť služební poměr žalobce skončil na základě žádosti žalobce k 29.11.2000.

Rozhodnutím ředitele sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra ze dne 24.2.2011, č.j. OSZ-61082-14/D-Ro-2011, byla od 1.3.2001 podle § 163 odst. 1 zákona o služebním poměru žalobci zastavena výplata výsluhového příspěvku, který mu byl přiznán od 1.12.2000 ve výši 5.697,- Kč podle zákona č. 154/1994 Sb. Správní orgán I. stupně uvedl, že nárok na starobní důchod žalobci vznikl dosažením věku 57 let dne 29.1.2009. Žalobce do dvou let nepožádal o starobní důchod, proto bylo rozhodnuto dle § 163 odst. 1 zákona o zastavení výplaty výsluhového příspěvku. Dále je konstatováno, že po obdržení žádosti o starobní důchod bude nárok na výplatu výsluhového příspěvku znovu posouzen podle § 160 zákona o služebním poměru.

V odvolání ze dne 22.3.2011 žalobce namítl shodně jako v žalobě nepřipustnou retroaktivitu § 225 a § 163 zákona o služebním poměru. Tvrzenou odvolací námitku porušení principu rovnosti žalobce shodně jako v žalobě uplatnil v rámci tvrzení neústavnosti ust. § 163, § 225 zákona o služebním poměru, neboť jejich "význam nelze nadřadit principům rovnosti a ochrany důvěry občana v právo, které jsou novou právní regulací dotčeny".

Rozhodnutím ministra vnitra dne 21.6.2011, č. 151/2011, bylo zamítnuto odvolání žalobce, neboť byly splněny podmínky pro aplikaci § 163 odst. 1 zákona o služebním poměru.

Ministr konstatoval, že ustanovení § 225 zákona není protiústavní, nýbrž zcela běžným přechodným ustanovením garantujícím dosavadním uživatelům příspěvku za službu podle předchozích zákonů právo pobírat výsluhový příspěvek. Skutečnost, že ust. § 225 stanoví nová pravidla pro poskytování příspěvku, nezakládá retroaktivní povahu, protože se nejedná o úpravu právních vztahů, které se uskutečnily před účinností nového zákona, ale výlučně o úpravu vztahu pro futuro. Zároveň neshledal rozpor s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, neboť nárok na výsluhový příspěvek není základním právem občana. Základním právem uvedeným v čl. 30 Listiny je právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i ztrátě živitele. Výsluhový příspěvek však není dávkou důchodového zabezpečení zabezpečující občana ve stáří ani plněním při nezpůsobilosti k práci také, natož dávkou při ztrátě živitele. Charakter výsluhového příspěvku je zcela odlišný, je kompenzací za nepříznivé podmínky výkonu služby v bezpečnostních sborech, nebezpečnost, časovou, fyzickou a psychickou náročnost služby, podrobení se tuhé služební kázni a za celou řadu omezení základních práv v době trvání služebního poměru. Má také významnou regulační funkci ve vztahu k personálnímu složení bezpečnostního sboru. Pokud by se jednalo o základní právo ve smyslu Listiny, musel by být výsluhový příspěvek poskytován všem občanům. Zároveň považuje za mylný názor odvolatele, že ust. § 163 a 225 zákona porušuje princip rovnosti, naopak ust. § 225 sjednotilo dosud nestejně podmínky pro poskytování příspěvku příslušníkům jednotlivých bezpečnostních sborů. Ust. § 163 dopadá bez rozdílu na všechny *poživatele* výsluhového příspěvku.

Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu tvrzených důvodů nezákonnosti, kterými je soud vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, jak soudu ukládá ustanovení § 75 odst. 1, 2 s.ř.s. Soud rozhodl bez nařízení jednání dle § 51 odst. 1 s.ř.s., neboť účastníci řízení s tímto postupem souhlasili.

Podle § 119 odst. 4 zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě ve znění do 31.12.2006 příspěvek za službu nenáleží po dosažení věku 60 let. Ke dni 1.1.2007 bylo dané ustanovení zrušeno zákonem č. 361/2003 Sb.

Podle § 121 odst. 2 zákona č. 154/1994 Sb. při souběhu nároku na příspěvek a na starobní, plný invalidní nebo částečný invalidní důchod náleží oprávněnému podle jeho volby buď příspěvek, nebo důchod.

Podle § 160 zákona č. 361/2003 Sb. ve znění do 31.12.2012 při souběhu nároku na výplatu výsluhového příspěvku s nárokem na výplatu starobního důchodu nebo invalidního důchodu 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 nebo invalidního důchodu anebo ke dni úpravy invalidního důchodu při změně stupně invalidity. Jde-li o souběh nároku na výplatu výsluhového příspěvku s nárokem na výplatu starobního důchodu, považuje se ode dne přiznání starobního důchodu za výsluhový příspěvek toliko rozdíl mezi náležejícím starobním důchodem a výsluhovým příspěvkem k tomuto dni a nadále se samostatně zvyšuje podle § 159 bez přihlédnutí k výši důchodu.

Podle § 163 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. ve znění do 31.12.2012 bývalý příslušník, jemuž je poskytován výsluhový příspěvek, je povinen oznámit bezpečnostnímu sboru do 8 dnů vznik invalidity. Nepožádá-li bývalý příslušník v případě, že se stal invalidním, o přiznání invalidního důchodu anebo nejpozději do 2 let po dosažení věku potřebného pro

vznik nároku na starobní důchod o přiznání starobního důchodu, výplata výsluhového příspěvku se zastaví. Požádá-li bývalý příslušník o přiznání invalidního důchodu později, než je stanoveno ve větě druhé, stanoví se rozdíl způsobem uvedeným v § 160 a případný rozdíl výsluhového příspěvku se doplatí.

Podle § 225 zákona č. 361/2003 Sb. 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 předcházел dni nabytí účinnosti tohoto zákona.

Soud se nejdříve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí ministra vnitra. Soud má za to, že rozhodnutí ministra v souladu s § 68 odst. 3 a § 89 odst. 2 s.ř. obsahuje důvody, pro které nepovažoval odvolací námitku protiústavnosti a nerovnosti za důvodnou, jestliže uvedl, že *§ 225 zákona není protiústavní, nýbrž zcela běžným přechodným ustanovením garantujícím dosavadním uživatelům příspěvku za službu podle předchozích zákonů právo pobírat výsluhový příspěvek. Skutečnost, že ust. § 225 stanoví nová pravidla pro poskytování příspěvku, nezakládá retroaktivní povahu, protože se nejedná o úpravu právních vztahů, které se uskutečnily před účinností nového zákona, ale výlučně o úpravu vztahu pro futuro.* Uvedené odůvodnění rozhodnutí ministra soud považuje za zcela dostatečné, požadavek žalobce, aby správní orgán v rámci odůvodnění uvedl judikaturu, o kterou správní orgán opírá svůj závěr, jde nad rámec ust. § 68 odst. 3 s.ř. Shodný závěr soudu platí pro namítané nevypořádání se s námitkou rovnosti, kdy ministr vnitra uvedl, že: *považuje za mylný názor odvolatele, že ust. § 163 a 225 zákona porušuje princip rovnosti, naopak ust. § 225 sjednotilo dosud nestejně podmínky pro poskytování příspěvku příslušníkům jednotlivých bezpečnostních sborů. Ust. § 163 dopadá bez rozdílu na všechny poživatelé výsluhového příspěvku.* Ostatně žalobce v odvolání námitku rovnosti nijak nespecifikoval, pouze tvrdil shodně jako v žalobě, že význam ustanovení zákona o služebním poměru „nelze nadřadit principům rovnosti a ochrany důvěry občana v právo, které jsou novou právní regulací dotčeny“. Z obsahu odvolání žalobce tak neplyne, v čem konkrétně spočívá tvrzené porušení zásady rovnosti, který subjekt nebo které právo je diskriminováno ve prospěch jiného. Shodně žalobce neučinil v rámci žaloby, že žaloby tak není zřejmé, v čem spočívá rozpor ust. § 163 ve spojení s § 225 zákona o služebním poměru s principem rovnosti. Namítá-li žalobce porušení zásady rovnosti, musí tvrdit, v čem tato nerovnost spočívá, která práva a povinnosti nebo které subjekty jsou poměřovány, pokud dané neplyne explicitně z povahy věci nebo žaloby. V dané věci takto z povahy věci ani obsahu žaloby bez dalšího neplyne, neboť namítané ust. § 163 zákona o služebním poměru je aplikovatelné na kteréhokoliv bývalého příslušníka bezpečnostního sboru, pokud naplnil formální znaky ust. § 163 odst. 1 věta druhá zákona. V tomto rozsahu je žalobní bod natolik obecný, že není způsobilý být předmětem soudního přezkumu.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 3/2008 - 78 „je nutno za žalobní bod považovat každé vyjádření žalobce, z něhož by i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu považuje za nezákonné. Jinými slovy, náležitost žaloby dle § 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s. je splněna, pokud jsou z tvrzení žalobce **seznatelné skutkové děje a okolnosti individuálně odlišitelné od jiných ve vztahu ke konkrétnímu případu žalobce**, jež žalobce považoval za relevantní k jím domnělé nezákonnosti správního rozhodnutí“. Faktická citace části judikátů o pravé a nepravé reaktivitě a důsledkům s tím spojených, o neústavnosti na základě porušení rovnosti a porušení čl. 4 odst. 4 Listiny bez specifikace takového práva nejsou *okolností individuálně odlišitelnou od jiných ve vztahu ke konkrétnímu případu žalobce* v souladu s § 71 odst. 1 odst. 1 písm. d) s.ř.s., jestliže ze žaloby není patrné, kterého práva žalobce se porušení

rovnosti a čl. 4 odst. 4 Listiny dotýká. Správní soudnictví je přitom ovládáno dispoziční a koncentrační zásadou. Žalobní body stanoví meze přezkumu napadeného správního rozhodnutí (§ 75 odst. 2 s.ř.s.). Správní soud není povinen ani oprávněn za žalobce konkrétní důvody nezákonnosti správního rozhodnutí dovozovat, tedy z vlastní iniciativy nahrazovat projev vůle žalobce a sám vyhledávat vady napadeného správního aktu (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 3. 1999, sp. zn. I. ÚS 164/97, a ze dne 19. 11. 1999, sp. zn. IV. ÚS 432/98).

Poměření postavení žalobce dle zákona o služebním poměru a dle zákona č. 154/1994 Sb. není otázkou naplnění zásady rovnosti, nýbrž otázkou legitimního očekávání a proporcionality zásahu dle nové úpravy. Institut rovnosti nelze vykládat ve smyslu neměnnosti právní normy a z toho plynoucích práv a povinností. Otázkami rovnosti před zákonem se zabýval již Ústavní soud ČSFR (nález publikovaný pod č. 11/1992 Sbírky nálezů Ústavního soudu ČSFR), který vyložil, že rovnost není kategorií abstraktní. Z tohoto principu neplyne, že by každému musely být automaticky přiznávány stejné nároky. Je věcí státu, aby v zájmu zajištění svých funkcí rozhodl, že diferencovatelným a také diferencovaným skupinám poskytne diferencované výhody.

Shodně je nepřipustné vymezení žalobního bodu spočívající v převzetí obecných závěrů judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu ohledně retroaktivity (srovnej např. č.j. 3 Ads 95/2011 – 66, sp.zn. Pl. ÚS 53/10), aniž by byla provedena subumpce převzatých obecných právních závěrů na okolnosti případu žalobce a byl tak vymezeno, z čeho dovozuje žalobce konflikt s hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu apod.

Z obsahu žaloby lze dovodit, že žalobce má za to, že ust. § 163 ve spojení s ust. § 225 zákona o služebním poměru má účinky pravé retroaktivity.

V typově obdobné věci o zastavení výsluhového příspěvku podle § 163 zákona o služebním poměru, neboť bývalý příslušník nepožádal o starobní důchod, již rozhodoval Nejvyšší správní soud, který v rozsudku č.j. 3 Ads 95/2011 – 66 uvedl, že :

„Klíčovým je v daném případě § 225 zákona č. 361/2003 Sb., podle něhož se příspěvek za službu poskytovaný podle dosavadních právních předpisů považuje za výsluhový příspěvek podle tohoto zákona, a to ve výši, v jaké náležel ke dni, který předcházел dni nabytí účinnosti tohoto zákona. Z dikce i systematického zařazení tohoto ustanovení zřetelně vyplývá, že 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 (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2010, č. j. 3 Ads 33/2010 – 45, www.nssoud.cz). Uvedené transformační ustanovení tedy zavádí jednotný právní režim pro příspěvky za službu původně přiznané a poskytované na základě zákona č. 186/1992 Sb. a pro výsluhové příspěvky (nově) přiznané a poskytované na základě zákona č. 361/2003 Sb. Od 1. 1. 2007 je tak jejich režim sjednocen a podroben výlučně zákonu č. 361/2003 Sb.

Nepřípadná je rovněž námitka stěžovatele, že nepravou retroaktivitu nelze užít takovým způsobem, aby se zhoršilo jeho právní postavení a narušil princip právní jistoty. Nepravá retroaktivita je taková vlastnost právní normy, která jí umožňuje působit i na právní

*vztahy vzniklé za účinnosti právní normy zrušené, avšak neumožňuje jí zasáhnout samotný vznik či zánik těchto právních vztahů v době před její účinností. Nepravá retroaktivita je tedy v souladu s principem lex retro non agit, neboť se ve skutečnosti jedná o působení právní normy nikoliv do minulosti, nýbrž v reálném čase a v horizontu její účinnosti. Právní vztahy vzniklé za účinnosti starého zákona se řídí tímto zákonem až do účinnosti nové právní úpravy. **Změna úpravy práv a povinností v již existujících právních vztazích je přirozenou vlastností právních pravidel a zároveň i jejich nutným posláním v zájmu nutného přizpůsobování právní úpravy sociální realitě.** Nejvyšší správní soud se proto neztotožnil s názorem stěžovatele, že při úpravě právního režimu výsluhových nároků příslušníků Policie ČR nebylo možno použít nepravou retroaktivitu nového zákona č. 361/2003 Sb. v jeho neprospěch. Stěžovatele chránil princip právní jistoty pouze v tom smyslu, že jeho nárok na příspěvek za službu skutečně vznikl v době účinnosti zákona č. 186/1992 Sb. a dále existoval i za účinnosti nového zákona č. 361/2003 Sb. (jako výsluhový příspěvek). Současně však již byl povinen dostát povinností stanoveným touto novou právní úpravou pro trvání výplaty příspěvku vyplývajícím z § 163 zákona.....pokud by stěžovatel splnil svoji povinnost stanovenou v § 163 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., byl by souběh výsluhového příspěvku se starobním důchodem řešen podle § 160 zákona č. 361/2003 Sb.“*

Soud má za to, že jakkoli je nárok na výsluhový příspěvek podmíněn žádostí bývalého příslušníka, vzniká ze zákona, rozhodnutí o přiznání výsluhového příspěvku má pouze deklaratorní povahu. Základní podmínkou pro vznik nároku na výsluhový příspěvek je doba výkonu služby příslušníkem bezpečnostního sboru. Podmínkou splatnosti výsluhového příspěvku je vydání rozhodnutí o přiznání výsluhového příspěvku a poté uplynutí příslušné doby pro výplatu dalšího příspěvku, zde každého kalendářního měsíce (§ 167 odst. 3 zákona o služebním poměru). Ke dni zániku služebního poměru žalobce ani ke dni účinnosti služebního zákona (1.1.2007) žalobce nenabyl věku 59 let (žalobce narozen dne 29.1.1952), proto nelze tvrdit, že žalobci v době účinnosti předchozí úpravy jeho služebního poměru vznikl nárok na přiznání výsluhového příspěvku i po dosažení věku 59 let (§ 119 odst. 4 zákona č. 154/1994 Sb.). Před účinností zákona o služebním poměru žalobce nenabyl žádná práva, která by byla novým předpisem dotčena. Rozhodná právní skutečnost - dosažení věku 59 let nastala dne 29.1.2011, tedy více jak 4 roky po nabytí účinnosti zákona o služebním poměru (1.1.2007). Ustanovení § 163 ve spojení s § 225 zákona o služebním poměru se zpětnou účinností nemění *právní skutečnosti, jimiž se řídí vztah účastníka řízení k nároku na výsluhový příspěvek, založený předcházející úpravou*, jak tvrdí žaloba. V souladu s účinky nepravé retroaktivity tedy nová právní norma, tedy i ust. § 163 ve spojení s § 225 zákona, ponechává staré právní úpravě (zákon č. 154/1994 Sb.) k řešení otázku vzniku již existujících právních vztahů, v minulosti učiněných právních úkonů a nároků z nich plynoucích a pouze do budoucnosti mění práva a povinnosti spojené s těmito již vzniklými právními vztahy (srovnej např. NSS č.j. 3 Ads 95/2011 – 66).

Porovnáním úpravy zákona č. 154/1994 Sb. ve znění do 31.12.2006 a zákona o služebním poměru vyplývá, že novou úpravou služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů zákonem č. 361/2003 Sb. došlo ke změně zániku výsluhového příspěvku dosažením věku (§ 119 odst. 4 zákona č. 154/1994 Sb.), resp. vzniku nároku na starobní důchod (§ 116 odst. 4 zákona č. 186/1992 Sb.), kdy přiznání starobního důchodu bez dalšího nezakládá zánik nároku na výsluhový příspěvek, naopak je zachována příjmová neutralita po přiznání starobního důchodu a to přiznáním výsluhového příspěvku ve výši přesahující přiznaný starobní důchod. Pokud by žalobce požádal o přiznání starobního důchodu, v důsledku uvedené příjmové neutrality by výše starobního důchodu a případně přiznaného výsluhového příspěvku (přesahující výši přiznaného starobního důchodu) byla totožná jako výše

výsluhového příspěvku přiznaného dle předchozí úpravy do věku 60 let. Tvrzení žalobce o tom, že původní zákonná úprava oproti nové úpravě mu garantovala odlišnou výši „výplaty příspěvku za službu v časově a materiálně vymezeném rozsahu“, je v rozporu s obsahem ust. § 160 zákona. Naopak je pro odlišnou valorizaci důchodů a výsluhy pro bývalého příslušníka pobírajícího starobní důchod úprava dle služebním poměru příznivější. Pokud bývalý příslušník do 2 let po dosažení věku potřebného pro vznik nároku na starobní důchod o přiznání starobního důchodu nepožádá, se výplata výsluhového příspěvku zastaví. Tedy teprve marným uplynutím doby 2 let pro uplatnění nároku na starobní důchod zákon nově zakládá pozastavení výplaty výsluhového příspěvku, nikoli zánik výsluhového příspěvku (srovnej § 162 zákona). Podle Městského soudu v Praze se jedná pouze o dočasné opatření, neboť dle věty třetí § 163 odst. 1 zákona o služebním poměru požádá-li bývalý příslušník o přiznání *invalidního* důchodu později, než je stanoveno ve větě druhé, stanoví se rozdíl způsobem uvedeným v § 160 a případný rozdíl výsluhového příspěvku se doplatí. Jelikož není racionálního důvodu odlišného postavení příjemců (bývalých příslušníků) invalidního a starobního důchodu, nehledě k tomu, že věta druhá nestanoví lhůtu pro požádání invalidního důchodu, lze mít ústavně konformním výkladem za to, že dočasnost zastavení výplaty se dodatečným splněním podmínek pro přiznání výsluhy vztahuje nejen na bývalého příslušníka, který nepožádal o invalidní důchod ale i pro takového příslušníka, který nepožádal do 2 let po dosažení věku potřebného pro vznik nároku na starobní důchod o přiznání starobního důchodu. Ostatně takto uvedl i správní orgán I.st. v odůvodnění rozhodnutí o zastavení výplaty výsluhového příspěvku žalobci. Žalobce nespороval, že naplnil formální znaky ust. § 163 zákona. Žalobce v dané věci také netvrdil, že dodatečně požádal o přiznání starobního důchodu. Zejména předmětem žaloby a tedy i posuzování žalobního bodu o neústavnosti § 163 zákona není „nedoplnění“ výsluhového příspěvku k žádosti bývalého příslušníka, který dodatečně po zastavení výsluhy požádal o doplacení výsluhy dle § 163 odst. 1 věta třetí.

Žalobci na základě ust. § 119 odst. 4 zákona č. 154/1994 Sb. ve znění do 31.12.2006 vzniklo legitimní očekávání, že bude příjemcem výsluhového příspěvku nejpozději do dosažení věku 60 let, tedy i po dosažení věku 59 let. Žalobci sice zastavením výplaty výsluhového příspěvku dle § 163 odst. 1 zákona o služebním poměru vznikla újma, avšak pouze na základě nečinnosti žalobce, neboť v případě souběhu přiznaného starobního důchodu a výsluhového příspěvku by žalobci náležel příjem ve shodné výši jako dle původní úpravy dle zákona č. 154/1994 Sb. ve znění ke dni zániku služebního poměru žalobce. Újma spočívající v pozastavení výplaty výsluhového příspěvku žalobci vznikla pouze prozatímně, neboť následným presumovaným přiznáním starobního důchodu by byl žalobci doplacen rozdíl výsluhového příspěvku. Takovýto zásah do „majetkového zájmu“ (čl. 11 odst. 1 Listiny, srovnej nálezy Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 53/10, bod 148) podle ust. § 163 odst. 1 zákona o služebním poměru je proporcionální z důvodu příjmové neutrality ust. § 160 ve spojení s § 225 zákona a z důvodu dočasné povahy zastavení výsluhového příspěvku podmíněné nečinností bývalého příslušníka. Omezení nároku na výsluhový příspěvek jeho pozastavením dle § 163 zákona vzhledem k ust. § 160 a výše uvedené dočasnosti podmíněné nečinností bývalého příslušníka je v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny, neboť šetří jeho podstatu, zde nárok na výplatu výsluhového příspěvku, protože je dle § 160 zákona zachována příjmová neutralita bývalého příslušníka. *Je věcí normotvůrce, resp. v posuzovaném případě zákonodárce, zda v přechodných ustanoveních výslovně stanoví, že na právní vztahy vzniklé přede dnem nabytí účinnosti nového právního předpisu se vztahují dosavadní právní předpisy, nebo, což je posuzovaný případ, že tyto právní vztahy se dnem účinnosti nového právního předpisu řídí tímto předpisem* (NSS č.j. 4 Ads 105/2009-54). K samotné otázce ústavnosti změny právního režimu poskytovaných výsluhových příspěvků jako takových a jejich výše, režimu jejich valorizace, se obecně již vyjádřil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 30. 4.

1997, sp. zn. Pl. ÚS 17/96, dle kterého že předmětná právní úprava zákona není protiústavní. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/96 k novelizaci zákona č. 76/1959 Sb., spočívající v doplnění o ustanovení § 33 odst.11 cit. zákona tak, že při opětovném přijetí do služebního poměru podle jiných zákonů výplata výsluhového příspěvku nenáleží, uvedl, že : „*se zabýval nejprve námitkou porušení principu právní jistoty, kterou stěžovatel opírá o skutečnost, že vstoupil do služeb Policie České republiky v dobré víře, že stát, který mu v té době poskytoval výsluhový příspěvek, nebude náhlými změnami ohrožovat stálost a spolehlivost své sociální politiky, neboť občané mají právo na to, aby chování státu bylo pro ně vypočitatelné. Ústavní soud je názoru, že příliš časté změny právní úpravy - zvláště v otázkách hospodářské, mzdové a sociální politiky - oslabují právní jistotu občanů a věrohodnost státu samého. Na druhé straně však nelze zákonodárci upřít právo nově upravit společenské vztahy všude tam, kde to pokládá za potřebné a účelné z hlediska veřejného zájmu a pokud tím nejsou ohrožena základní práva a svobody občanů ve své podstatě.*“

Na základě výše uvedeného soud nepovažuje ust. § 163 ve spojení s § 225 zákona o služebním poměru za neústavní, předmětná ustanovení zákona zakládají přípustné účinky nepravé retroaktivity, proto nelze bez dalšího aplikaci ust. § 163 zákona považovat za zásah do práv žalobce v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny. Zároveň soud neshledal žalobcem tvrzenou nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí ministra vnitra. Žalobní body nejsou důvodné, proto soud zamítl žalobu jako nedůvodnou (§ 78 odst. 7 s.ř.s.).

O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

P o u č e n í : Proti rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 18.12.2014

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: J.Válková