



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců Mgr. Jana Kašpara a JUDr. Pavla Horňáka v právní věci žalobce: **Ing. R. H.**, bytem Krátká 2442/9, Praha 10, proti žalovanému: **Ministr vnitra**, Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ve věcech služebního poměru ze dne 13. 10. 2009 čj. 157/2009

t a k t o :

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

Odůvodnění

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí žalovaného uvedeného v záhlaví, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra ve věcech služebního poměru ze dne 2. 1. 2007 čj. OSZ-131011-4/VD-Ku-2007. Tímto rozhodnutím bylo podle § 225 a § 162 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen služební zákon), rozhodnuto, že žalobci ode dne 1. 1. 2007 nenáleží výplata výsluhového příspěvku.

Žalobce v žalobě namítá, že rozhodnutí obou služebních funkcionářů jsou nicotná, neboť se neopírají o zákonnou úpravu. V případě, že by soud nicotnost rozhodnutí neshledal, namítá žalobce z týchž důvodů jejich nezákonnost, přičemž tyto důvody jsou následující:

Služební funkcionáři odůvodnili v daném případě svá rozhodnutí ust. § 162 odst. 1 služebního zákona, které se podle názoru žalobce vztahuje jen na případy, kdy dojde ke

vzniku služebního poměru po 1. 1. 2007 a nevztahuje se tak na případ žalobce, jelikož jinak by šlo o nepřípustnou retroaktivitu. Žalobce podle předchozí právní úpravy splnil předpoklady pro výplatu příspěvku za službu, byl mu přiznán a vyplácen a nová úprava neobsahuje oprávnění žalobci tento příspěvek odebrat.

Naopak § 225 služebního zákona zakotvuje zásadu, že původní příspěvek za službu se transformuje na výsluhový příspěvek a zdůrazňuje i zachování jeho výše. Žalobce pak na podporu svého názoru odkazuje na judikáty NSS sp. zn. 3 Ads 76/2009, 4 Ads 105/2009 a 3 Ads 51/2009.

Žalobce dále s odkazem na důvodovou zprávu ke služebnímu zákonu uvádí, že výše a způsob stanovení výsluhového příspěvku vychází z dosavadních právních předpisů, což rovněž svědčí ve prospěch zachování v jeho případě. Pokud jde o ust. § 162 služebního zákona, řeší pouze zastavení výplaty výsluhového příspěvku po opětovném vzniku služebního poměru. Výslovně tedy nevylučuje výplatu výsluhového příspěvku za trvání služebního poměru k úplně jinému bezpečnostnímu sboru, než byl původní sbor, za jehož službu nárok vznikl.

Žalobce rovněž nesouhlasí s tím, že slovo „vzniku“ v tomto ustanovení je třeba vztáhnout ke spojení „služebního poměru“ a nikoli ke spojení „podle tohoto zákona“. Nesouhlasí dále s názorem, že zákon nestanoví předpoklad, že musí jít o služební poměr vzniklý za účinnosti nového služebního zákona, ale stanoví, že musí jít o opětovný (nerozhodno zda vzniklý před účinností nové právní úpravy) vznik služebního poměru, který však musí odpovídat kritériím nového služebního zákona.

Takový výklad podle názoru žalobce odporuje logickému ustanovení § 225 a je v kolizi s gramatickým výkladem ust. § 162 odst. 1. Má-li jít o služební poměr vzniklý „podle tohoto zákona“, musí se jednat o služební poměr dle služebního zákona a nelze usuzovat, že by se snad mohlo jednat o služební poměr podle zákona jiného. Takový postoj je rovněž v kolizi s názorem vyjádřeným v rozsudku Městského soudu v Praze (žalobce nesprávně uvádí, že jde o rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, pozn. soudu) 11 Ca 158/2005, z něhož vyplývá, že služební poměr dle služebního zákona je poměrem zcela odlišným než původní služební poměry. Žalobce uvádí, že aplikace § 162 odst. 1 na jeho situaci je v rozporu s jazykovým výkladem i smyslem jazykového výkladu dle judikatury Ústavního soudu. Žalobce uvádí, že použil-li zákonodárce v jeho případech u § 162 odst. 1 „argumentum a silentio“, pak je to proto, že v případě hypotetické aplikace § 162 odst. 1 na odejmutí již vypláceného příspěvku by se dostal do kolize s § 225 v přechodných ustanoveních.

Žalobce je dále přesvědčen, že pokud by se spojení „podle tohoto zákona“ v § 162 služebního zákona mělo vykládat jako nerozhodno kdy vzniklý služební poměr odpovídající kritériím tohoto zákona, pak tato kritéria srovnání obou právních norem by musela být v zákoně jasně definována. Pokud by ustanovení § 162 mělo svádět k nějakému porovnání dvou služebních zákonů, pak takovéto ustanovení by bylo nejasné a nesrozumitelné a odporovalo by to principům právního státu. Pokud tato kritéria srovnání v právním předpise uvedena nejsou, pak srovnání takto provádět nelze a nelze se tudíž domnívat, že služebním poměrem ve smyslu § 162 odst. 1 se může rozumět jakýkoliv a nerozhodno kdy vzniklý služební poměr.

Smysl textu ust. § 162 odst. 1 a § 225 služebního zákona je podle názoru žalobce zcela jasný a srozumitelný a nelze výkladem dovozovat něco jiného. Žalobci k 1. 1. 2007 nevznikl nový služební poměr, byl pouze podle § 215 služebního zákona ustanoven na služební místo, žalobci ani nevznikl jiný služební poměr opětovně. Nový služební zákon sjednocuje režim

výsluhových příspěvků u všech bezpečnostních sborů. Již přiznaných nároků se však nedotýká a nemůže tedy postihovat ani případ žalobce.

Žalobce dává na zvážení příměr k zákonu č. 221/1999 Sb. o vojácích z povolání. Tento zákon upravuje většinu služebních náležitostí obdobně jako služební zákon. Při hypotetické možnosti aplikovat ust. § 162 odst. 1 služebního zákona na jakýkoli služební poměr, nerozhodno, kdy vzniklý, by se ust. § 162 odst. 2 služebního zákona stalo zcela nadbytečným.

Žalobce dále poukazuje na to, že i sám žalovaný v předchozím (soudem zrušeném) rozhodnutí uznal konstrukci odejmutí přiznaného příspěvku podle § 162 odst. 1 a § 225 služebního zákona jako neudržitelnou.

Žalobce dále uvádí, že obrat „podle tohoto zákona“ je v právních předpisech hojně používán a rozumí se jím, že zákon odkazuje sám na sebe. Ust. § 162 se proto musí vztahovat jen na služební poměry vzniklé za účinnosti služebního zákona. Žalobce je tak přesvědčen, že zákonodárce stanovil jednoznačný návod, jak naložit se stávajícími příspěvky, a to následovně: 1) Ty příspěvky, které jsou vypláceny, mají být vypláceny nadále za režimu nově účinného zákona. 2) Vznikne-li někomu opětovně služební poměr způsobem upraveným ve služebním zákoně, pak mu nárok zanikne.

Jelikož služební zákon jasně hovoří i o čase, kdy nárok dle § 162 odst. 1 zaniká, a to „dnem, který předchází dni opětovného vzniku služebního poměru“, pak se nepochybně nemůže jednat o den, který předchází dni účinnosti nového služebního zákona, jelikož jde o úplně jiné časové okamžiky a rozličné právní kategorie, které nelze směšovat.

Pokud by zákonodárce hodlal již jednou přiznaný příspěvek za službu skutečně odejmout, pak by to nepochybně výslovně do služebního zákona uvedl. Pokud si dal tu práci a vymezil zánik nároku u služebních poměrů vojáků z povolání dle § 162 odst. 2 služebního zákona a u opětovných služebních poměrů vzniklých dle služebního zákona, pak nepochybně usoudil, že v již přiznaných příspěvcích za službu je zapotřebí zachovat kontinuitu.

Pokud by i přes výše uvedené argumenty soud dospěl k závěru, že ust. § 162 odst. 1 je nejednoznačné, pak žalobce připomíná zásadu „in dubio mitius“, z níž vyplývá, že v případě nejednoznačnosti právní normy mohou státní orgány činit jen to, co jim zákon výslovně dovoluje. Odebrání již přiznaného příspěvku za službu přitom zákon nikde výslovně neumožňuje.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě odkázal na právní názor soudu vyslovený v rozsudku ze dne 21. 7. 2009 čj. 11 Ca 164/2007, který byl povinen respektovat. Navrhl, aby byla žaloba zamítnuta.

Městský soud v Praze žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, přezkoumal v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. O

věci přitom rozhodl bez jednání, neboť s tím oba účastníci řízení souhlasili, resp. nevyslovili ve stanovené lhůtě nesouhlas.

Ze správního spisu vyplývají následující skutečnosti:

Služební poměr žalobce u Policie ČR skončil dne 30. 9. 2002 na jeho žádost. Dne 14. 11. 2006 byla s žalobcem sepsána písemná žádost o přiznání příspěvku za službu. Výsluhový příspěvek byl žalobci přiznán rozhodnutím ředitele odboru sociálního zabezpečení ve věcech služebního poměru MV ČR ze dne 16. 11. 2006, čj. OSZ-131011/VD-Ku-2006, a to ode dne 1. 10. 2002 ve výši 8.460,-Kč měsíčně, který byl průběžně valorizován. Současně bylo rozhodnuto o vyplacení doplatku příspěvku za službu za období od 10. 11. 2003 do 30. 11. 2006 ve výši 345.381,-Kč.

Dne 1. 10. 2002 byl žalobce přijat do služebního poměru příslušníka Bezpečnostní informační služby.

Rozhodnutím ředitele odboru sociálního zabezpečení ve věcech služebního poměru MV ČR ze dne 2. 1. 2007, čj. OSZ-131011-4/VD-Ku-2007, bylo vysloveno, že výplata výsluhového příspěvku ve výši 9.869,-Kč měsíčně žalobci od 1. 1. 2007 nenáleží. Toto rozhodnutí bylo odůvodněno tím, že příspěvek za službu přiznaný podle zákona č. 186/1992 Sb. se od 1. 1. 2007 považuje za výsluhový příspěvek podle služebního zákona a že žalobci od účinnosti tohoto zákona (tj. 1. 1. 2007) zanikl nárok na výplatu výsluhového příspěvku, neboť k tomuto dni žalobci trvá služební poměr ve smyslu služebního zákona.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, na základě něhož ministr vnitra svým rozhodnutím ze dne 10. 5. 2007, č. 481/2007 změnil výrok rozhodnutí prvoinstančního orgánu, když rozhodl, že dnem 31. 12. 2006 žalobci zanikl nárok na příspěvek za službu, přičemž své věcně v zásadě shodné rozhodnutí opřel o jiná ustanovení služebního zákona, a to konkrétně o § 157 a § 77 odst. 1 služebního zákona. Změnu rozhodnutí žalovaný odůvodnil tím, že prvoinstanční orgán dle jeho názoru nesprávně aplikoval služební zákon, když výplatu výsluhového příspěvku zastavil podle ust. § 225 a § 162 služebního zákona. Tato ustanovení nelze vztahovat na žalobcův případ, protože poživatelé příspěvku může být jen bývalý příslušník bezpečnostního sboru, bez ohledu na to, zda jeho služební poměr skončil před či po účinnosti nového služebního zákona. Žalobci ani nevznikl služební poměr nový ve smyslu § 162 odst. 1 služebního zákona. Současně vyslovil, že žalobci nemůže být výsluhový příspěvek nadále poskytován, protože by to bylo v rozporu s ust. § 77 odst. 1 služebního zákona, který stanoví, že bezpečnostní sbor ani jeho příslušník nesmí výkonu práv a povinností vyplývajících ze služebního poměru zneužívat k újmě jiného účastníka služebního poměru.

K žalobě žalobce Městský soud v Praze toto rozhodnutí rozsudkem ze dne 21. 7. 2009 čj. 11 Ca 164/2007-42 zrušil a věc vrátil ministru vnitra k dalšímu řízení. V odůvodnění tohoto rozsudku uvedl soud následující:

Protože odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí obsahuje relativně novou právní argumentaci, která podstatnou měrou směřuje proti aplikaci právních ustanovení užitých v prvostupňovém rozhodnutí, bylo třeba, aby soud posoudil důvodnost žalobních námitek, které proti žalobou napadenému rozhodnutí směřují. Je vhodné konstatovat, že žalobce vznášá námitky jak proti výkladu ustanovení, která aplikoval ministr vnitra v žalobou napadeném rozhodnutí (ustanovení § 157 a § 77 odst. 1 služebního zákona), tak proti ustanovením, která použil prvostupňový orgán (proti ustanovení § 225 a § 162 služebního zákona).

Žalobce na straně 4 podané žaloby namítal, že ustanovení § 157 služebního zákona se vztahuje na případy, kdy dojde ke skončení služebního poměru za účinnosti služebního zákona, a nevztahuje se na žalobce, u kterého došlo ke skončení služebního poměru již dne 30. 9. 2002. Tato námitka je důvodná. Je však třeba zdůraznit, že podstatným v souzené věci nebylo posoudit, zda je správný názor žalobce v námitce vyjádřený, ale to, zda ob stojí, pokud žalobou napadené rozhodnutí odůvodňuje to, že žalobci výsluhový příspěvek nenáleží, odkazem na ustanovení § 157 služebního zákona. V napadeném rozhodnutí ministr vnitra konstatoval, že z ustanovení § 157 dle jeho názoru vyplývá, že není možné ustanovení § 225 služebního zákona vztáhnout na příspěvek poskytovaný odvolateli „protože poživitelem příspěvku může být jen bývalý příslušník bezpečnostního sboru, a to bez ohledu, zda jeho služební poměr skončil před účinností nového zákona.“

Tato argumentace neobstojí. Předně je třeba konstatovat, že z prvostupňového rozhodnutí nevyplývá, že by prvostupňový správní orgán své rozhodnutí o tom, že výsluhový příspěvek nenáleží, „opřel“ z hlediska hmotněprávního o ustanovení § 225 služebního zákona. Ani prvostupňové rozhodnutí netvrdí, že by pouze z ustanovení § 225 bylo lze učinit závěr, že nadále žalobci výplata prvostupňového rozhodnutí nenáleží. Jak bude posléze uvedeno, ustanovení § 225 je procesním přechodným ustanovením, jehož účelem je postavit najisto, že dosavadní příspěvky za službu se nadále považují za výsluhové příspěvky.

Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí však rovněž nelze učinit závěr, že by věcná správnost prvostupňového rozhodnutí byla shledána, avšak z jiných důvodů, konkrétně aplikací a výkladem ustanovení § 157. Takto odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí koncipováno není a § 157 byl (patrně) uveden jenom proto, aby jím byla zdůvodněna (domnělá) nesprávná aplikace ustanovení § 225. Tak alespoň vyznívá odůvodnění napadeného rozhodnutí. Pak je však otázkou, proč ministr vnitra ustanovení § 157 do výroku rozhodnutí uvedl, pokud jím pouze vyvracel argumentaci prvostupňového rozhodnutí. Pokud užitím ustanovení § 157 bylo míněno to, že uvedené ustanovení hovoří o bývalém příslušníku, a proto žalobci argumentem opaku příspěvek nenáleží, protože on bývalým příslušníkem není (když nadále je ve služebním poměru), pak jednak se soud takového závěru toliko domýšlí, protože v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí obsažen není a navíc je třeba konstatovat, že ustanovení § 157 se vztahuje ke zcela odlišné situaci, když upravuje podmínky vzniku nároku na výsluhový příspěvek. Ve věci však nešlo o to, zda žalobci vznikl nárok na příspěvek podle nového zákona, ale o to, že žalobci vznikl nárok podle předchozí právní úpravy, tento nárok byl vyjádřen i ve správním rozhodnutí ze dne 16. 11. 2006, které je nadáno presumpcí správnosti a bylo třeba posoudit, jaký důsledek má účinnost nové právní úpravy pro další vyplácení příspěvku.

Rovněž je třeba přisvědčit námitce žalobce pokud žalovanému vyčítá použití ustanovení § 77 služebního zákona v žalobou napadeném rozhodnutí. Uvedené ustanovení skutečně nemůže odůvodnit další nevyplácení výsluhového příspěvku. Jde o obecnou proklamaci zákazu zneužívání práv na úkon jiného příslušníka ozbrojeného sboru. Jde o ustanovení systematicky náležející mezi úpravu podmínek výkonu služby, tedy o zcela jinou část služebního zákona, než která upravuje výsluhové náležitosti. Žalobou napadené rozhodnutí nikterak nespecifikuje v čem by mělo spočívat ono zneužití práv, a to k újmě jiného účastníka služebního poměru resp. k ponižování jeho důstojnosti. Avšak i přesto je třeba argumentaci ustanovením § 77 v souzené věci bez dalšího odmítnout, protože jím nelze zdůvodnit závěr o tom, že nadále výsluhový příspěvek žalobci nenáleží.

Lze tedy shrnout, že námitky proti oběma ustanovením, o která ministr vnitra své rozhodnutí opřel, byly shledány důvodnými. Proto muselo být žalobou napadené rozhodnutí zrušeno. Pokud by tak soud neučinil, nepřipustně by činnost státní správy nahrazoval a odňal by tím rovněž žalobci možnost proti vyslovenému právnímu názoru následně brojit (nebo by ji

alespoň podstatně ztížil). Žalobce však uplatnil v podané žalobě na straně 5 rovněž námitky proti aplikaci ustanovení § 225 a § 162 služebního zákona, které byly užity v prvostupňovém rozhodnutí. Byť, jak již bylo uvedeno, správní soudy přezkoumávají žalobou napadená rozhodnutí vydaná v posledním stupni, je třeba se vypořádat s obsahem celé žaloby i proto, aby bylo lze vyslovit závazný právní názor, kterým se budou správní orgány nadále ve věci řídit a v konečném důsledku tím správní řízení rovněž urychlit. Již nyní lze konstatovat, že soud námitky proti aplikaci ustanovení § 225 a § 162 důvodnými neshledal.

Pro další rozhodování v předmětné věci je třeba vyjasnit vzájemný vztah mezi příspěvkem za službu podle zákona č. 186/1992 Sb. a výsluhovým příspěvkem ve smyslu nového služebního zákona a v návaznosti na to posoudit režim dříve přiznaných a vyplácených výsluhových nároků v kontextu nové úpravy, která sjednotila úpravu služebních poměrů příslušníků bezpečnostních sborů.

Podle ustanovení § 116 zákona č. 186/1992 Sb. náležel příspěvek za službu policistovi, jehož služební poměr skončil uvolněním nebo propuštěním z některého z důvodů uvedených podle § 106 odst. 1 písm. a), b), c) a odst. 2. Nárok na tento příspěvek však podle třetího odstavce citovaného ustanovení zanikl při opětovném přijetí do služebního poměru, z něhož vzniká nárok na příspěvek, a to dnem předcházejícím dni opětovného přijetí do služebního poměru.

Taková úprava se vztahovala na nároky související se skončením služebního poměru za účinnosti zákona č. 186/1992 Sb., tedy předpisu, který upravoval služební poměr příslušníků Policie ČR až do účinnosti nového služebního zákona tj. zákona č. 361/2003 Sb. Tento předpis sjednotil úpravu služebních poměrů příslušníků bezpečnostních sborů, jimiž se kromě Policie ČR rozumí také Hasičský záchranný sbor ČR, Celní správa ČR, Vězeňská služba ČR, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace. Do té doby byl služební poměr příslušníků BIS upraven samostatně v zákoně č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě.

Podle nového služebního zákona je zachována kontinuita příspěvku za službu přiznaného podle předchozího předpisu, když ust. § 225 nového služebního zákona stanoví, že 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 předcházel dni nabytí účinnosti tohoto zákona. Přejícná ustanovení služebního zákona kromě § 225 neřeší podrobněji budoucí režim příspěvků za službu, resp. úprava se omezuje pouze na konstatování, že příspěvek za službu poskytovaný podle dosavadních právních předpisů se považuje za příspěvek výsluhový. Soud však nesdílí názor žalobce, že je třeba, aby právní předpis obsahoval výslovné ustanovení stanovící možnost odebrání či zastavení výplaty příspěvku za službu v situaci, která u žalobce nastala (tedy v případě, kdy ke vzniku nového služebního poměru došlo před 1. 1. 2007). Za absence výslovné úpravy lze uvedený závěr dovodit z ustanovení § 225 ve spojení s ustanovením § 162 služebního zákona.

Ze znění § 225 lze dovodit záměr zákonodárce zachovat předchozí nárok, který vznikl příslušníku Policie ČR v souvislosti s ukončením jeho služebního poměru ještě před účinností nového služebního zákona i za účinnosti tohoto zákona. Jde o obecné východisko, které zajišťuje kontinuitu mezi předchozí a následnou právní úpravou, které je potřebné i z důvody změny terminologie v označování této výsluhové náležitosti. Nad rámec lze jen stručně poznamenat, že nový zákon obsahuje úpravu obsahově shodného nároku označeného jako výsluhový příspěvek s tím, že podmínky pro jeho vznik oproti předchozí úpravě částečně modifikuje především co do požadované doby trvání služebního poměru a způsobu výpočtu konkrétní výše tohoto příspěvku (viz již dříve zmíněné ustanovení § 157).

To však na druhé straně neznamená, že by s odkazem na ustanovení § 225 bylo lze vždy a za všech okolností pokračovat ve výplatě výsluhového příspěvku přiznaného před účinností zákona č. 361/2003 Sb. bez zřetele k ostatním ustanovením nového služebního zákona. Nelze totiž odhlédnout od ust. § 162 nového služebního zákona, který ve svém prvním odstavci stanoví, že při opětovném vzniku služebního poměru podle tohoto zákona zaniká příslušníkovi nárok na výplatu výsluhového příspěvku dnem, který předchází dni opětovného vzniku služebního poměru. Od účinnosti nového zákona tedy příslušníkovi, jemuž náležel výsluhový příspěvek (resp. příspěvek za službu) a jemuž vznikl nový služební poměr u bezpečnostního sboru, zanikne nárok na výplatu tohoto příspěvku.

Uvedené ustanovení se dle přesvědčení Městského soudu v Praze vztahuje také na příspěvek za službu přiznaný žalobci podle již zrušeného služebního zákona. Je tomu tak proto, že slovo „vzniku“ v citovaném ustanovení je třeba vztáhnout ke spojení „služebního poměru“ a nikoli k spojení „podle tohoto zákona“. Zákon tedy nestanoví předpoklad, že musí jít o služební poměr vzniklý za účinnosti nového služebního zákona, ale stanoví, že musí jít o opětovný (nerozhodno zda vzniklý před či po účinnosti nové právní úpravy) vznik služebního poměru, který však musí odpovídat kritériím nového služebního zákona.

Výsluhový příspěvek je koncipován jako forma kompenzace práce vykonávané ve ztížených podmínkách a forma kompenzace osobních omezení, vyplývajících z povahy vykonávané práce v rámci služby u bezpečnostního sboru jako ozbrojené složky státu, není součástí odměny za tuto práci, ale je to zvláštní druh dávky vyplácené v důsledku definitivního ukončení služebního poměru u bezpečnostního sboru, nikoli jen u jedné jeho součásti za současného navázání služebního poměru u jiné jeho složky. Opačný výklad by vedl ke stavu, kdy příslušník policie dosáhl nároku a doživotního vyplácení příspěvku za službu a následně se stane příslušníkem jiné složky ozbrojeného sboru se všemi benefity (i pochopitelně i omezeními) spojenými s trváním služebního poměru, bude současně pobírat příspěvek za službu (za předchozí práci u policie) a dále pobírat služební příjem za práci (v tomto případě vykonávanou pro BIS) a současně mít tuto dobu započtenou pro přiznání dalšího výsluhového příspěvku, nárok na jehož výplatu žalobci vznikne okamžikem ukončení služebního poměru k BIS (a, do důsledku dovedeno, by mu pak měly být vypláceny příspěvky dva, což jistě není smyslem právní úpravy výsluhových náležitostí). Tím by vznikl výrazný nepoměr mezi podmínkami bývalých policistů a policistů, jejichž nárok na výsluhový příspěvek bude posuzován výlučně v režimu nového služebního zákona, který takovou situaci svou úpravou vylučuje. Z žádného ustanovení nelze dovést (a jak již bylo uvedeno z ustanovení § 225 a § 162 je třeba dovést opak), že má být žalobci i poté, co se ve smyslu § 162 služebního zákona stal opět příslušníkem bezpečnostního sboru a je mu doba vykonávané služby započítávána do doby rozhodné pro vznik nároku na výsluhový příspěvek, nadále při souběžném zařazení do služebního poměru vyplácen příspěvek za službu (nyní výsluhový) za dobu předchozí práce u policie.

Žalobce namítal, že aplikací ustanovení nového služebního zákona došlo k nepřipustné pravé retroaktivitě nového služebního zákona. Soud tuto námitku nepovažuje za důvodnou. Vztahu pravé a nepravé retroaktivity zákona se již několikrát věnoval jak Ústavní soud ČR tak i Nejvyšší správní soud. Městský soud v Praze příkladmo odkazuje na nálezy ÚS 107/1996 a rozhodnutí NSS ze dne 29. 3. 2004, sp. zn. 7 A 36/2001, v nichž jsou vysvětleny rozdíly mezi oběma typy retroaktivity a vyloženy důvody případného použití nepřímé retroaktivity jakožto v právním státě jediné přípustné. Pouze ve stručnosti k této problematice soud shrnuje, že podstatou pravé retroaktivity je, že nová právní norma upravuje i vznik právního vztahu a nároky z něho vzešlé před samotnou vlastní účinností, zatímco nepravá retroaktivita spočívá v tom, že právní vztahy, které vznikly za platnosti staré právní normy, se spravují touto normou, a to až do doby účinnosti nového právní předpisu. Poté se však již řídí právem

novým. O zpětné účinnosti (pravé retroaktivitě) lze hovořit pouze tehdy, jestliže by nová právní úprava měnila samotný vznik právního vztahu nebo jeho následky, které nastaly přede dnem její účinnosti. Je však přípustné, aby nová právní úprava ode dne své účinnosti upravovala také tyto následky dříve vzniklé. O zpětnou účinnost by se jednalo tehdy, pokud by zákon a následně správní rozhodnutí odňal nárok na „výsluhu“ zpětně (s případnou povinností vrátit již vyplacené částky). K tomu však nedošlo, správním orgánem bylo rozhodnuto tak, že žalobce, jelikož je příslušníkem bezpečnostního sboru ve služebním poměru, předpoklady pro výplatu výsluhového nároku, za který se považuje i tehdejší příspěvek za službu, nesplňuje.

Výše uvedeným závěrům neodporují ani širší souvislosti přijetí nového služebního zákona. S přijetím nového služebního zákona jakožto komplexní právní úpravy ve věcech služebních poměrů bylo třeba stanovit i pravidla a režim pro vyplácení výsluhových nároků, které byly přiznány již před účinností nové úpravy. Při změně právní úpravy zůstaly zachovány již existující právní vztahy a z nich vzniklá práva a povinnosti, jak odpovídá principu právního státu, jehož promítnutím je požadavek na zachování již existujících právních vztahů. Způsob, jakým jsou tyto právní vztahy nadále upravovány, je pak vymezován v přechodných ustanoveních nového zákona založených na zásadě, že do nabytí účinnosti nového zákona se právní vztahy řídí předchozí, tedy tehdy účinnou úpravou a od účinnosti nové úpravy se řídí novým zákonem, přičemž podle povahy upravovaných vztahů není třeba jejich režim dále přizpůsobit nové úpravě, nebo naopak je třeba je přizpůsobit nové právní úpravě do určité doby, a to zpravidla pod sankcí zániku práva či právního vztahu (shodně NSS sp. zn. 7 A 136/2001).

V tomto kontextu je třeba nahlížet na ustanovení § 225 služebního zákona. Zákonodárce postavil na roveň příspěvky za službu s výsluhovými příspěvky a stanovil pro ně nadále, tj. od účinnosti nového služebního zákona, shodný režim. Přitom však respektoval, že okolnosti rozhodné pro vznik nároku na tento typ příspěvku se od podmínek stanovených v novém zákoně liší. To znamená, že od účinnosti zákona se na tyto příspěvky nahlíží shodně jako na výsluhové. Pokud se žalobce ve smyslu nového služebního zákona stal (nerozhodno, že dříve) příslušníkem bezpečnostního sboru a zákon na tuto skutečnost pamatuje zánikem nároku na výplatu výsluhového příspěvku (příspěvku za službu), nelze to považovat za případ pravé retroaktivity, jak tvrdí žalobce. Příslušníkovi bezpečnostního sboru bude tato doba započítávána pro výplatu budoucí výsluhy, na niž žalobci vznikne nárok poté, co svůj služební poměr u bezpečnostního sboru (u jakékoli jeho složky) zcela ukončí. Správní orgán prvého stupně svým rozhodnutím nezpochybnil platnost nároku na příspěvek za službu ode dne jeho přiznání, původní rozhodnutí přiznávající nárok na „výsluhu“ ani nijak nerevidoval, ani nerušil např. proto, že není splněna například nově požadovaná délka trvání služebního poměru (došlo k navýšení doby výkonu služby z 10 na 15 let).

Lze tedy uzavřít, že rozhodování prvoinstančního orgánu nebylo projevem pravé retroaktivity služebního zákona, ale pouze projevem přípustné retroaktivity nepravé.

Podpůrně (s vědomím odlišností úprav jednotlivých služebních poměrů, které byly obsaženy v samostatných právních předpisech) soud poukazuje také na dnes již zrušenou úpravu týkající se příspěvku za službu náležejícímu příslušníkům BIS při skončení jejich služebního poměru. Zákon č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, do účinnosti nového služebního zákona obsahoval vlastní úpravu služebního poměru a v jejím rámci přiznávání nároků souvisejících s ukončením služebního poměru u BIS, která byla taktéž stejně jako v případě zákona č. 186/1992 Sb. nahrazena úpravou obsaženou v novém služebním zákoně. Podle této úpravy (ust. § 119) náležel příspěvek za službu za splnění dalších zákonem stanovených podmínek příslušníkovi, jehož služební poměr skončil uvolněním či propuštěním ze zákonem uvedených důvodů. Pokud však byl bývalý příslušník

BIS přijat do služebního poměru podle jiného zákona (např. k policii) bezprostředně po ukončení služebního poměru k BIS, příspěvek za službu u BIS mu nenáležel. Současně bylo stanoveno i to, že pokud byl bývalý příslušník BIS, který pobíral příspěvek za službu, opětovně přijat do služebního poměru (není rozhodné jakého, zda BIS či policie atd.), z něhož také vzniká nárok na příspěvek, zanikl mu dosavadní nárok na příspěvek, a to ke dni předcházejícími dni opětovného přijetí do služebního poměru. Rovněž v případě zákona č. 154/1994 Sb. je proto třeba konstatovat, že v případě služebního poměru příslušníků BIS nebylo lze dovodit právo (v případě jejich opětovného přijetí do služebního poměru, ať již k BIS, policii či jiné složce) vyplácet výsluhový příspěvek v době, kdy je dotyčná osoba ve služebním poměru k některé této složce, když tato doba je jí započítávána do doby rozhodné pro přiznání nároku na „výsluhu“ v případě ukončení služebního poměru. Bylo by lze jen obtížně hledat zdůvodnění, aby bývalým policistům přijatým k BIS příspěvek i nadále náležel, zatímco bývalým příslušníkům BIS, kteří byli opětovně přijati k BIS nebo policii, by ze zákona nenáležel.

Námítka žalobce o nicotnosti rozhodnutí žalovaného i prvoinstančního orgánu v návaznosti na předchozí důvody soud neshledal důvodnou. Námítka rovněž nekoresponduje ustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 22. 7. 2005, č.j. 6 A 76/2001-96), kdy se za nicotný správní akt považuje takový, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani nelze považovat. Takové vady spočívají především v absolutním nedostatku pravomoci, absolutní nepřislušnosti rozhodujícího správního orgánu, v zásadních nedostatcích projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavku plnění, které je trestné či absolutně nemožné, dále v uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, a také v nedostatku právního podkladu k vydání rozhodnutí. Na poslední jmenovaný důvod nicotnosti se právě žalobce odvolává, nicméně s ohledem na skutečnost, že soud v podstatě přisvědčil odkazu na právní ustanovení obsažená v prvostupňovém rozhodnutí, nelze žalobci ani v tomto žalobním bodě přisvědčit. Žalobcův extenzivní výklad nicotnosti správního rozhodnutí pro nedostatek právního podkladu by vedl k tomu, že nikoli nicotné rozhodnutí lze vydat pouze tehdy, pokud by konkrétní daná situace byla v zákoně výslovně popsána, a proto je možné o ní rozhodnout na základě takového ustanovení a zcela by rezignoval na interpretaci právních předpisů prováděnou jak soudy, tak předtím správními orgány při rozhodování.

Po právní moci tohoto rozsudku rozhodoval ministr vnitra o odvolání žalobce znovu, a to rozhodnutím ve věcech služebního poměru ze dne 13. 10. 2009 č.j. 157/2009, které je nyní napadeno žalobou. Tímto rozhodnutím odvolání žalobce zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil, když v odůvodnění rozhodnutí odkázal na právní názor soudu citovaný shora.

Městský soud v Praze věc nyní posoudil takto:

Předně je nutno uvést, že žalovaný byl při svém rozhodování vázán právním názorem soudu vysloveným v rozsudku ze dne 21. 7. 2009 č.j. 11 Ca 164/2007-42. V tomto rozsudku soud (stručně řečeno) uvedl, že prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy a žalovaný tedy pochybil, pokud je změnil a posoudil případ žalobce podle jiných ustanovení služebního zákona.

Za této situace žalovaný nemohl postupovat jinak (nezměnily-li se skutkové okolnosti), než žalobcovu odvolání zamítnout a prvostupňové rozhodnutí potvrdit, protože v opačném případě by jeho rozhodnutí bylo v rozporu s ust. § 78 odst. 5 s. ř. s. Ani soud pak

nemá důvodu se od tohoto vysloveného právního názoru odchýlit. S ohledem na to, že převážná část žalobních námitek, které žalobce uplatňuje v tomto řízení, se obsahově kryje s žalobními námitkami, na něž bylo již předchozím rozsudkem reagováno, nezbyvá soudu, než nyní odkázat na závěry vyslovené v předchozím rozsudku, jež byly citovány shora. Nad rámec toho pak soud uvádí následující:

Žalobce zpochybňuje provedený výklad ust. § 162 odst. 1 služebního zákona, konkrétně pak jeho části znějící „vznik služebního poměru podle tohoto zákona“. Žalobce tuto část věty interpretuje tak, že se hovoří o případě, kdy vzniká služební poměr, přičemž vzniká postupem upraveným služebním zákonem (podle tohoto zákona). Z tohoto jeho výkladu pak pramení valná část jeho námitek. V tomto ohledu se nicméně mylí, jak již bylo konstatováno v předchozím rozsudku, neboť tuto část věty je nutno interpretovat tak, že vzniká služební poměr, jedná se o služební poměr podle tohoto zákona a o způsobu vzniku tohoto poměru zákon nehovoří. (Jak již bylo uvedeno shora, spojení „podle tohoto zákona“ se vztahuje ke spojení „služebního poměru“, nikoli ke slovu „vznik“). Z toho pak plyne, že nehovoří-li zákon o způsobu vzniku tohoto poměru, je lhostejné i to, kdy tento služební poměr vznikl.

Vůči této interpretaci žalobce vznáší několik námitek. Uvádí, že pokud by mělo ust. § 162 odst. 1 služebního zákona dopadat i na služební poměry vzniklé podle předchozích právních předpisů, musel by služební zákon přesně definovat, které služební poměry vzniklé před účinností služebního zákona se tím rozumí, a musel by uvádět nějaká „kritéria srovnání“, což podle názoru žalobce ve služebním zákoně upraveno není. V tomto ohledu se nicméně žalobce mylí. Služební zákon totiž v ust. § 1 odst. 4 jednoznačně vymezuje, na které služební poměry se vztahuje, a v § 215 odst. 1 pak zakotvuje zásadu, že služebním zákonem se nadále budou řídit pouze ty služební poměry, které spadají pod vymezení v § 1 odst. 4 tohoto zákona.

V důsledku toho je lichá i námitka žalobce, podle níž by se v důsledku shora uvedeného výkladu stalo nadbytečným ust. § 162 odst. 2 služebního zákona upravující výplatu výsluhového příspěvku v návaznosti na vznik služebního poměru vojáka z povolání. Jelikož služební poměr vojáka z povolání nespadá pod vymezení v § 1 odst. 4 služebního zákona, je zřejmé, že na tento poměr nemůže dopadnout ani ust. § 215 odst. 1 služebního zákona a nemůže tak na něj dopadat ani ust. § 162 odst. 1 služebního zákona. Úprava provedená v ust. § 162 odst. 2 služebního zákona tak není nadbytečná, protože na případ v tomto ustanovení popisovaný ust. § 162 odst. 1 nedopadá a neplyne to ani z výkladu tohoto ustanovení prezentovaného shora.

Není pak v rozporu s textem ustanovení § 162 odst. 1 služebního zákona, pokud bylo rozhodnuto, že žalobci zanikl nárok na výplatu výsluhového příspěvku dnem účinnosti služebního zákona (a nikoli dnem vzniku služebního poměru). Teprve tímto dnem se totiž žalobcův dosavadní služební poměr upravený jiným zákonem stal služebním poměrem upraveným služebním zákonem.

Vzhledem ke shora uvedenému soud žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť neúspěšnému žalobci náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému žádné náklady řízení nevznikly.

P o u ě n í :

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost za podmínek uvedených v ustanovení § 102 a násl. s.ř.s., a to ve lhůtě dvou týdnů po doručení tohoto rozsudku. Kasační stížnost se podává u Městského soudu v Praze, rozhodovat o ní přísluší Nejvyššímu správnímu soudu.

Stěžovatel musí být 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 (§ 105 odst. 2 s.ř.s.).

V Praze dne 20. srpna 2010

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu