



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudců JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: JUDr. J. Z., proti žalovanému: Magistrát města Pardubic, odbor sociálních věcí, se sídlem nám. Republiky 12, Pardubice, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 2. 2007, č. j. MmP 5265/2007, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice, ze dne 29. 6. 2007, č. j. 54 Cad 29/2007 - 25,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal včas kasační stížnost proti v záhlaví blíže označenému rozsudku krajského soudu, kterým byla zamítnuta jeho žaloba směřující proti rozhodnutí Magistrátu města Pardubic (dále též „žalovaný“) ze dne 15. 2. 2007, č. j. MmP 5265/2007, jímž byla stěžovateli od 1. 1. 2007 odňata dávka sociální péče - příspěvek na provoz telefonní účastnické stanice.

V žalobě proti rozhodnutí žalované stěžovatel uvedl dva žalobní body: předně namítl, že uvedená dávka sociální péče mu byla odňata protiprávně, neboť vyhláška ze dne 15. 11. 2006 č. 506/2006 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva práce a sociálních věcí č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánu České republiky v sociálním zabezpečení sice § 43 vyhlášky č. 182/1991 Sb. zrušila, avšak nestanovila nic jiného, tudíž je třeba i nadále posuzovat nároky existující před účinností vyhlášky č. 506/2006 Sb. podle ustanovení právních předpisů

platných před nabytím účinnosti uvedené vyhlášky. To podle stěžovatele vyplývá nejen ze zákazu zpětné účinnosti právních norem, ale této interpretaci nasvědčuje i znění přechodných ustanovení vyhlášky č. 506/2006 Sb. Dále stěžovatel vyslovil pochybnost o tom, že se vyhláška č. 506/2006 Sb. „mohla stát platným právním předpisem“, když ji podepsal člen vlády, které doposud nebyla Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky vyslovena důvěra. Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, napadeným rozsudkem žalobu zamítl, když dospěl k závěru, že stěžovatel nebyl žalovaným rozhodnutím zkrácen na svých veřejných subjektivních právech. V odůvodnění svého rozsudku krajský soud uvedl, že stěžovatel má nepochybně pravdu potud, že při změně právní úpravy musí být vznik právních vztahů - a tedy subjektivních práv a povinností - posuzován vždy podle zákonů a jiných pramenů práva účinných v době jejich vzniku (zákaz tzv. pravé retroaktivity, zásada *lex retro non agit*). Rozsah těchto práv a povinností by však měl být v zásadě shodný pro všechny právní subjekty a musí se proto logicky měnit s účinností nových zákonů (a jiných pramenů práva - např. vyhlášek), a proto se příslušný právní vztah zásadně řídí po účinnosti nového zákona (či jiného právního předpisu) podle tohoto nového zákona (či jiného právního předpisu). Toto obecné pravidlo, které je možno dovodit z čl. 1 odst. 1 Ústavy a z čl. 1 Listiny základních práv a svobod, neplatí pouze tehdy, stanoví-li tak výslovně zákonodárce či subjekt, na nějž zákonodárce normotvornou pravomoc delegoval (čl. 78, čl. 79 odst. 3 Ústavy, čl. 104 odst. 3 Ústavy), a to pouze za předpokladu, že by pro takovýto krok existovaly rozumné a ospravedlnitelné důvody. Jestliže tedy vyhláška č. 506/2006 Sb. změnila s účinností od 1. 1. 2007 vyhlášku č. 182/1991 Sb. tak, že zrušila její § 43, který upravoval příspěvek na provoz telefonní účastnické stanice a současně nestanovila, že příspěvek na provoz telefonní účastnické stanice bude i nadále vyplácen těm, kterým byla dávka přiznána přede dnem účinnosti vyhlášky č. 500/2006 Sb., nýbrž pouze stanovila, že žádosti o dávky sociální péče podle § 23, § 26 - § 28, § 32, § 38 - § 41, § 43 a § 48 a o bezúročné půjčky podle § 57 a § 58 vyhlášky č. 182/1991 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti této vyhlášky, o nichž nebylo přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky pravomocně rozhodnuto, se posoudí a rozhodne se o nich podle dosavadních právních předpisů, pak je nutno trvat na interpretaci, že od 1. 1. 2007 nelze dávku sociální péče, kterou právní řád již nezná, přiznat a vyplácet, a to ani těm, kterým byla přiznána přede dnem účinnosti vyhlášky č. 500/2006 Sb. Není-li totiž žádné ustanovení objektivního práva, ze kterého by bylo možno dovodit další existenci stěžovatelem tvrzeného práva subjektivního, nelze ani hovořit o existenci nároku, který je považován za vlastnost subjektivního práva. Ohledně námitky neústavnosti vyhlášky č. 506/2006 Sb. s přihlédnutím k tomu, že byla vydána v době, kdy nebyla doposud vládě Mirka Topolánka vyslovena Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky důvěra, a byla tak dle stěžovatele nutně podepsána ministrem, který „k jejímu podepsání neměl kompetenci“, se krajský soud podrobně vyjádřil a uzavřel, že ani platnost a účinnost vydané vyhlášky ministerstva není vázána na podmínku vyslovení důvěry vládě Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky. Krajský soud se proto plně ztotožnil s názorem žalovaného v tom směru, že pro platnost právního předpisu je zcela určující vyhlášení ve Sbírce zákonů. Vyhláška č. 506/2006 Sb. byla přitom vyhlášena dne 29. 11. 2006 a od uvedeného dne je tedy platnou součástí právního řádu České republiky.

Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost z důvodu nesprávného posouzení v obou důvodech žaloby. Polemizuje se závěry krajského soudu a

dospívá k názoru, že pokud není v nové právní normě uvedeno jinak, platí, že nároky vzniklé před účinností nové právní normy - v tomto případě vyhlášky č. 506/2006 Sb. - posuzují se podle dosavadních předpisů, tj. podle vyhlášky č. 182/1991 Sb. Zásada, že zákon nepůsobí nazpět, je prastará právní zásada bez níž si nelze právní pořádek a funkci práva vůbec představit. Rozhodně pak podle stěžovatele není v rozporu s naší Ústavou ani s Listinou základních práv a svobod. Dále stěžovatel opakuje, že uvedená vyhláška byla vydána v době, kdy ministr Nečas byl členem vlády, které v té době ještě Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky nevyslovila důvěru. To je podle názoru stěžovatele závažná skutečnost a okolnost, že za této situace vyhláška ve sbírce zákonů vyšla, nedává jí legalitu a neměla být uveřejněna. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelova kasační stížnost je založena na identické argumentaci, která byla předmětem správního rozhodování a navazujícího soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného. Žalovaný proto setrvává na svojí pozici, ve které plně odkazuje na odůvodnění kasační stížností napadeného rozsudku. Podle názoru žalovaného zákonem určený obsah dotčeného právního vztahu předmětnou novelizací pro futuro zcela zanikl a právní vztah tak nemůže být dále realizován. Právní vztah předcházející této novelizaci přitom současně nebyl aplikací dané právní normy správním orgánem zpětně nijak dotčen. Stěžovatelem uváděný fakt nevyslovení důvěry vládě, z jejíž činnosti dotčený novelizační právní předpis vzešel, nemá podle žalovaného z ústavně právního hlediska žádný dopad na legalitu tohoto předpisu. Z uvedených důvodů žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní - dále jen „s. ř. s.“), a tuto kasační stížnost podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Podle obsahu kasační stížnosti uplatnil důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a pro tento důvod je kasační stížnost shledána přípustnou. Nejvyšší správní soud za této situace napadený rozsudek krajského soudu v mezích řádně uplatněných kasačních důvodů a v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel v kasační stížnosti sice výslovně neuvedl, z jakého důvodu kasační stížnost podává, z obsahu kasační stížnosti je však zřejmé, že uplatňuje důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Jak již bylo uvedeno stěžovatel ve své kasační stížnosti setrvává na svých žalobních námitkách a nesouhlasí se závěry krajského soudu uvedenými v odůvodnění napadeného rozsudku. Krajský soud se přitom oběma námitkami stěžovatele podrobně zabýval, přičemž je neshledal důvodnými. Nejvyšší správní soud se s posouzením věci krajským soudem ztotožňuje a pro stručnost odkazuje na vyčerpávající a výstižné odůvodnění napadeného rozsudku.

K posuzované otázce retroaktivity lze pak poukázat na nálezní pléna Ústavního soudu České republiky ze dne 28. 2. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 9/95, kdy při posuzování

obdobné otázky ve věci návrhu skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR na zrušení zákona č. 34/1995 Sb., kterým se doplňuje zákon č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků, ve znění pozdějších předpisů, kdy návrhem napadený zákon vyloučil zápočet určitých dob služeb do doby konání služby rozhodné pro nárok na výsluhový příspěvek a jeho výši. Skupina poslanců namítala, že napadené zákony jsou přímo retroaktivní ve vztahu k zákonům č. 186/1992 Sb. a č. 100/1970 Sb., resp. zákonu č. 76/1959 Sb., což je v rozporu se všeobecným zákazem retroaktivity, odvozeným ze zásad právního státu, k jehož definičním znakům patří též princip právní jistoty a ochrany důvěry občanů v právo. K tomu Ústavní soud konstatoval, že ke znakům právního státu nepochybně patří princip právní jistoty a ochrana důvěry občanů v právo. Součástí právní jistoty je také zákaz retroaktivity právních norem. Tento zákaz, který je pro oblast trestního práva hmotného formulován výslovně v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, lze pro ostatní právní odvětví dovodit z čl. 1 Ústavy ČR. Dále Ústavní soud uvedl, že právní věda rozeznává retroaktivitu pravou a nepravou. Prává retroaktivita zahrnuje případy, kdy právní norma reglementuje i vznik právního vztahu a nároky z něho vzešlé před její účinností. Nepravá retroaktivita spočívá v tom, že právní vztahy hmotného i procesního práva, které vznikly za platnosti práva starého, se spravují zásadně tímto právem, a to až do doby účinnosti práva nového. Po její účinnosti se však řídí právem novým (viz Pl. ÚS 3/94, Sb. n. u. ÚS sv. 1, díl I., č. 38). Dále Ústavní soud v rozhodované věci uvedl následující: „Za zpětně působící (prává retroaktivita) by bylo možné novou úpravu považovat pouze tehdy, kdyby měnila samotný vznik určitého právního vztahu nebo následky právního vztahu, které nastaly přede dnem její účinnosti. Nelze však vyloučit novou úpravu právních následků určitého právního vztahu dříve vzniklého působící ex nunc, jak je tomu v případě posuzovaných zákonů (viz nálezy pléna Ústavního soudu č. 164/1995 Sb.). Aby se jednalo o retroaktivitu, musel by zákon odejmout (resp. zrušit) nárok na výsluhový příspěvek zpětně, ke dni jeho přiznání, přičemž by již vyplacené částky musely být vráceny. Tak tomu však není. Napadené zákony výslovně stanoví, že nesplňuje-li příslušná osoba nově upravené podmínky pro přiznání příspěvku za službu nebo splňuje-li podmínky pro přiznání příspěvku v nižší částce, sníží se ode dne účinnosti zákonů tyto příspěvky na výši odpovídající zápočtu doby zaměstnání nebo se jeho výplata zastaví. Oba zákony tedy zcela jednoznačně stanoví svou účinnost do budoucna a jsou z tohoto hlediska v souladu s ústavním pořádkem České republiky.“ Takovéto posouzení otázky retroaktivity Ústavním soudem lze podle názoru Nejvyššího správního soudu plně vztáhnout i na rozhodovanou věc stěžovatele.

K námitce stěžovatele, že vyhláška č. 506/2006 Sb. byla vydána v době, kdy ministr Nečas byl členem vlády, které v té době ještě nebyla vyslovena důvěra, lze k závěrům krajského soudu uvedeným v napadeném rozhodnutí dodat, že vyhláška byla vydána Ministerstvem práce a sociálních věcí, přičemž podle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR jsou ministerstva oprávněna vydávat právní předpisy. Toto oprávnění přitom není nikde omezeno po dobu, kdy vládě nebyla vyslovena důvěra Poslaneckou sněmovnou.

Nejvyšší správní soud se zřetelem k výše uvedenému dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji ve smyslu § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1, 2 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení

nepřísluší, žalovanému, ač byl v řízení úspěšný, podle obsahu spisu žádné náklady nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. února 2009

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu