



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobce: **Z. H.**, zast. JUDr. Martinem Hádkem, advokátem se sídlem Trnková 1864/22, Praha 4 - Krč, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2008, č. j. 9 Ca 343/2007 - 27,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Ministr vnitra rozhodnutím ve věcech služebního poměru ze dne 5. 9. 2007, č. 875/2007, zamítl odvolání žalobce podané proti rozhodnutí ředitele odboru sociálního zabezpečení žalovaného ve věcech služebního poměru ze dne 1. 1. 2007, č.j. OSZ-61131/2007, a toto napadené rozhodnutí potvrdil. Uvedeným rozhodnutím žalovaný podle § 159 a § 225 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“) zvýšil žalobci příspěvek za službu od splátky za měsíc leden 2007 o 276 Kč měsíčně s tím, že celkem výsluhový příspěvek od 1. 1. 2007 činí 10 108 Kč měsíčně. Důvodem tohoto prvoinstančního rozhodnutí byla skutečnost, že podle § 225 zákona o služebním poměru se dosavadní příspěvek za službu od 1. 1. 2007 považuje za výsluhový příspěvek, a to ve výši, v jaké náležel ke dni, který předcházel nabytí účinnosti zákona o služebním poměru, tj. k 31. 12. 2006. Podle žalovaného ke zvýšení příspěvku došlo v souvislosti se zvýšením procentní výměry důchodů (nařízením vlády č. 461/2006 Sb., o zvýšení důchodů v roce 2007), a to o polovinu procentní výměry důchodů, tj. o 2,80 %.

V odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí ministr vnitra rovněž uvedl, že podle § 225 zákona o služebním poměru se příspěvek za službu transformoval do výsluhového příspěvku, a to ve výši, v jaké náležel ke dni, který předcházel účinnosti zákona o služebním poměru. Na takto poskytovaný výsluhový příspěvek se proto plně vztahuje právní režim § 159 zákona o služebním poměru, podle kterého se výsluhový příspěvek zvyšuje stejným způsobem a ve stejných termínech jako procentní výměra důchodů, přičemž zvýšení výsluhového příspěvku činí polovinu zvýšení procentní výměry důchodů. V případě žalobce se postupovalo podle § 67 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s nařízením vlády č. 461/2006 Sb., o zvýšení důchodů v roce 2007, tak, že procentní výměra důchodů přiznaných po 1. 1. 1996 se zvyšuje o 5,6%, pročez výsluhové příspěvky přiznané po 1. 1. 1996 se zvyšují o polovinu zvýšení procentní výměry důchodů, tj. o 2,80 %. K tomu ministr podotkl, že tento princip je obdobný jako v případě vojáků z povolání podle zákona č. 221/1999 Sb., k němuž se vyjádřil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 29. 3. 2004, pod č. j. 7 A 36/2001 - 43. Ministr vnitra uzavřel, že nebylo možné postupovat podle jiných právních předpisů, tudíž výše výsluhového příspěvku byla žalobci stanovena správně a v souladu s předmětnou právní úpravou. Proto odvolání žalobce zamítl a napadené rozhodnutí žalovaného potvrdil.

V žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra žalobce namítl, že ustanovení § 159 zákona o služebním poměru nelze použít ve vztahu k osobám, kterým byl přiznán příspěvek za službu do 31. 12. 2006. Aplikací tohoto zákonného ustanovení totiž dochází k retroaktivitě, kdy zákon působí do doby před jeho účinností a zpětně tak upravuje práva již jiným zákonem přiznaná a nabytá. Proto je nutné příspěvek za službu zvyšovat podle dosavadního právního předpisu.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 29. 8. 2008, č. j. 9 Ca 343/2007 - 27, žalobu žalobce napadající rozhodnutí ministra vnitra zamítl. V odůvodnění rozhodnutí se soud nejprve obsáhle vyjádřil k okolnostem a důvodům změny právní úpravy režimu příspěvku za službu na výsluhový příspěvek a pravidlům pro jeho zvyšování, včetně otázky retroaktivity právních předpisů. Dále uvedl, že vycházel z právních závěrů vyslovených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2004, č. j. 7 A 36/2001 - 43. Podle názoru soudu se v případě žalobce jedná o tzv. nepravou retroaktivitu, která nenarušuje důvěru v právo a v právní jistotu, neboť upravuje způsob provádění valorizací výsluhových příspěvků do budoucna. Účelem nepravé retroaktivity je zabezpečit žádoucí kontinuitu, která vychází z přechodných ustanovení zákona o služebním poměru. Rozhodujícím tak je transformační ustanovení § 225 zákona o služebním poměru, podle něhož příspěvky za službu přiznané podle předcházející úpravy představované zákonem č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 186/1992 Sb.“), se od 1. 1. 2007 považují za výsluhové příspěvky podle (nového) zákona o služebním poměru. Tím byl podle názoru soudu zaveden jednotný režim pro výsluhové příspěvky bez ohledu na okamžik jejich přiznání. Současně se jedná o nutný důsledek skutečnosti, že předchozí právní úprava byla zcela zrušena a bylo třeba stanovit režim těchto dříve přiznaných výsluhových příspěvků. Soud tak odkázal na zákon o služebním poměru s tím, že se výsluhové příspěvky nadále vyplácejí a zvyšují za podmínek nové právní úpravy. S ohledem na tyto skutečnosti soud uzavřel, že ministr vnitra a žalovaný

postupovali v souladu se zákonem, když při zvýšení žalobcova výsluhového příspěvku postupovali od 1. 1. 2007 podle § 159 zákona o služebním poměru, a nikoliv dle předchozí, již zrušené, právní úpravy představované zákonem č. 186/1992 Sb. Proto soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Ve včasné kasační stížnosti namítl žalobce (dále též „stěžovatel“), že soud nesprávně posoudil právní otázku spočívající v tom, že příspěvek za službu měl být zvyšován podle zákona č. 186/1992 Sb. K tomu dále uvedl, že v době vydání napadených rozhodnutí již nebyl ve služebním poměru, protože se na něj (nový) zákon o služebním poměru nevztahuje. Aplikovaná právní úprava jde na úkor těch, kteří již ve služebním poměru nejsou a je zasažena jejich právní jistota. Stěžovatel zdůraznil, že pravá a nepravá retroaktivita je přípustná toliko ve prospěch adresáta právní normy. Ustanovení § 225 zákona o služebním poměru umožňuje prostřednictvím § 159 faktické snížení valorizace příspěvků za službu. S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2008, č. j. 9 Ca 343/2007 - 27, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se zcela ztotožňuje se závěry vyslovenými v napadeném rozsudku a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a stěžovatel v ní namítá důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel uplatnil důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení lze podat kasační stížnost z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky spočívá v tom, že je na správně zjištěný skutkový stav aplikována nesprávná právní norma, popřípadě je aplikována správná právní norma, která je však nesprávně vyložena. Stěžovatel důvodnost těchto námitek spatřuje ve skutečnosti, že v jeho případě došlo k nepřipustné retroaktivní aplikaci zákona o služebním poměru, v jehož důsledku byl zkrácen při valorizaci příspěvku za službu.

Nejvyšší správní soud neshledává tuto námitku důvodnou. Stěžovatel v kasační stížnosti převážně polemizuje se závěry soudu prvního stupně, které byly učiněny ve vztahu k okolnostem a důvodům změny právní úpravy režimu příspěvku za službu na výsluhový příspěvek, resp. celkovému pojetí služebního poměru u příslušníků bezpečnostních sborů a problematice retroaktivity. Tyto obecné závěry však soud prvního stupně učinil v rámci předestření předmětné problematiky, přičemž z jeho odůvodnění zcela jednoznačně vyplývá, že rozhodující důvody tkvěly v jiných skutečnostech, o nichž se stěžovatel v kasační stížnosti zmiňuje převážně okrajově.

Podle Nejvyššího správního soudu byl stěžovatel na základě žádosti uvolněn a dnem 31. 12. 2000 skončil jeho služební poměr příslušníka Policie ČR. Rozhodnutím

orgánu sociálního zabezpečení žalovaného ze dne 30. 1. 2001, č. j. OSZ-61131/VD-Bn-2001, byl stěžovateli od 1. 1. 2001 podle § 116, 117 a 119 zákona č. 186/1992 Sb. přiznán příspěvek za službu. Podle § 119 odst. 1 uvedeného zákona se příspěvek za službu zvyšoval ve stejných termínech a stejným způsobem jako procentní výměra částečného invalidního důchodu.

Na základě nové koncepce služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů došlo ke změně právní úpravy i v případě příslušníků Policie ČR. Dne 1. 1. 2007 nabytí účinnosti zákon o služebním poměru (č. 361/2003 Sb.). V souvislosti se změnou právní úpravy bylo třeba vyřešit celou řadu otázek, které přináší. Podle teorie *„vztah nové právní úpravy k úpravě dřívější a právním vztahům podle ní vzniklým vyjadřují obvykle přechodná ustanovení zákona (intertemporalia). I při dodržování platnosti zásady zákazu zpětného působení zákonů platí ve smyslu těchto přechodných ustanovení ještě další zvláštnosti. Právní vztahy ... , které vznikly za platnosti práva starého, se spravují zásadně tímto právem včetně otázek jejich vzniku, a to až do doby účinnosti práva nového; po jeho účinnosti se však řídí již výlučně tímto právem novým.“* (blíže srov. Steiner, V.: K problematice nepřipustnosti retroaktivity právních norem, Právník, 1/1994, str. 1 a násl.). Je tudíž 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.

Klíčovým je v daném případě § 225 zákona o služebním poměru. Podle tohoto ustanovení 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 předcházal dni nabytí účinnosti tohoto zákona.“* Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje jak se závěry soudu prvního stupně, tak i žalovaného v tom, že jde o transformační ustanovení, které 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 o služebním poměru. Od 1. 1. 2007 je tak jejich režim sjednocen a podroben výlučně zákonu o služebním poměru.

K námitce stěžovatele, že již není příslušníkem Policie ČR, proč se na něj nemůže vztahovat (nový) zákon o služebním poměru, Nejvyšší správní soud uvádí, že není pro posuzovanou věc relevantní. Stěžovateli byl totiž přiznán s ohledem na jeho služební poměr a splnění dalších podmínek stanovených v § 117 zákona č. 186/1992 Sb. příspěvek za službu, který se s účinností od 1. 1. 2007 podle § 225 zákona o služebním poměru změnil na výsluhový příspěvek. Je pravdou, že služební poměr stěžovatele skončil dnem 31. 12. 2000, nicméně trvají některé jeho důsledky, jako je v posuzovaném případě zmiňovaný příspěvek za službu, resp. výsluhový příspěvek. Stěžovatel proto spadá pod rozsah zákona o služebním poměru tím, že mu jako bývalému příslušníku Policie ČR vznikl nárok a byl přiznán příspěvek za službu, který je s účinností od 1. 1. 2007 považován za výsluhový příspěvek. Od téhož okamžiku se na něho vztahuje i (nový) zákon o služebním poměru, byť to pro něj nemusí být natolik finančně výhodné. Vzhledem k výslovnému znění § 225 zákona o služebním poměru jiný závěr není možný, neboť jak již správně uvedl soud prvního stupně, zákonem o služebním poměru byl zákon č. 186/1992 Sb. zrušen.

Nejvyšší správní soud shodně se soudem prvního stupně uvádí, že se v tomto případě jedná o tzv. nepravou retroaktivitu. Právní věda rozeznává retroaktivitu pravou a retroaktivitu nepravou. Pravá retroaktivita zahrnuje případy, kdy právní norma reglementuje i vznik právního vztahu a nároky z něho vzešlé před její účinností. Nepravá retroaktivita oproti tomu spočívá v tom, že právní vztahy, které vznikly za platnosti práva starého, se spravují zásadně tímto právem a to až do doby účinnosti práva nového. Po jeho účinnosti se však řídí právem novým. Jak uvádí i judikatura Ústavního soudu (srov. kupř. náleze ze dne 12. 7. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 3/94, z novějších kupř. náleze ze dne 27. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 56/05, oba dostupné na <http://nalus.usoud.cz>), nepravá retroaktivita je obecně přijímaná a akceptovatelná, neboť zabezpečuje kontinuitu právního řádu. V případě nepravé retroaktivity tedy nová právní norma ponechává staré právní úpravě 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. Tomu odpovídá i důvodová zpráva k zákonu o služebním poměru, podle které *„pokud byl podle dosavadních předpisů poskytován příspěvek za službu, stává se tento příspěvek výsluhovým příspěvkem podle tohoto zákona. Jeho výše a způsob jeho stanovení vychází z dosavadních právních předpisů.“* (srov. sněmovní tisk č. 256/0, IV. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, 2002, dostupný na www.psp.cz). Nová právní úprava, což Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené zdůrazňuje, nepřinesla žádnou změnu týkající se vzniku nároku na příspěvek za službu (výsluhový příspěvek) a určení jeho výše. Stěžovatel namítá způsob valorizace výsluhových příspěvků, přičemž se jedná o právní úpravu, která nepůsobí zpětně, nýbrž do budoucnosti.

Podle § 159 zákona o služebním poměru se *„výsluhový příspěvek se zvyšuje stejným způsobem a ve stejných termínech jako procentní výměra důchodů podle zvláštního právního předpisu, přičemž zvýšení výsluhového příspěvku činí polovinu zvýšení procentní výměry důchodů.“* Vzhledem k tomu, že je sjednocen právní režim výsluhových příspěvků přiznaných ještě jako příspěvek za službu podle zákona č. 186/1992 Sb. a výsluhových příspěvků přiznaných již po 1. 1. 2007, zákon o služebním poměru proto neobsahuje žádnou výjimku pro výsluhové příspěvky přiznané a poskytované před 1. 1. 2007 za účinnosti zákona č. 186/1992 Sb. (tj. příspěvky za službu). Dosavadní příspěvky za službu, které byly poskytovány podle zákona č. 186/1992 Sb., se poskytují nadále, byť právě v režimu institutu výsluhového příspěvku upraveného v předmětném ustanovení. Změnou právní úpravy nebyla dotčena ani jejich výše, která zůstala zachována v té hladině, v jaké náležela ke dni 31. 12. 2006. Jediné, co se v případě stěžovatele, který je v postavení příjemce výsluhového příspěvku, na konstrukci příspěvků za službu (výsluhových příspěvků) změnilo, je právě způsob jejich valorizace. To konečně bylo cílem zákonodárce, neboť jak vyplývá z důvodové zprávy k navrhovanému ustanovení *„konstrukce výsluhového příspěvku vychází z obdobného nároku obsaženého v dosavadní právní úpravě - z příspěvku za službu. ... Výsluhový příspěvek bude napříště valorizován nižším procentem než dosud a shodně s valorizací výsluhového příspěvku vojáků bude zvyšovaná částka odpovídat polovině procentního zvýšení důchodů z důchodového pojištění.“* Uvedené ustanovení § 159 zákona o služebním poměru je tudíž zcela jednoznačným odrazem vůle zákonodárce (srov. sněmovní tisk č. 256/0, IV. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, 2002, dostupný na www.psp.cz).

Při posouzení této právní otázky Nejvyšší správní soud rovněž vycházel ze závěrů vyjádřených v jeho rozsudku ze dne 29. 3. 2004, č. j. 7 A 36/2001 - 43, který je dostupný na www.nssoud.cz. V něm se totiž Nejvyšší správní soud zabýval obdobnou právní otázkou, přičemž dospěl k závěru, že „*jelikož se výsluhový příspěvek přiznaný podle zákona č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků, považuje podle § 165 odst. 5 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, za výsluhový příspěvek přiznaný podle tohoto zákona a zvyšuje se za podmínek, které stanoví tento zákon, znamená to, že se takový výsluhový příspěvek zvyšuje postupem podle § 137 zákona č. 221/1999 Sb.*“ V nyní posuzované věci sice zákon o služebním poměru v případě jeho transformačního ustanovení § 225 výslovně neuvádí, že se takto změněný příspěvek za službu na výsluhový příspěvek zvyšuje podle (nového) zákona o služebním poměru, nicméně to lze dovodit z formulace § 159 a jeho systematického zařazení v rámci úpravy výsluhového příspěvku.

K samotné otázce ústavnosti změny právního režimu poskytovaných „výsluhových příspěvků“ jako takových a jejich výše, potažmo i režimu jejich valorizace, se obecně již vyjádřil Ústavní soud se svým nálezu ze dne 30. 4. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 17/96, dostupném na <http://nalus.usoud.cz>. Nejvyšší správní soud na jeho právní závěry v této souvislosti plně odkazuje. Z nich vyplývá, že předmětná právní úprava není protiústavní.

Lze tedy uzavřít, že soud prvního stupně i žalovaný posoudili uvedenou právní otázku naprosto správně, takže jejich rozhodnutí je zapotřebí považovat za zákonná.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. není dán, protože kasační stížnost není důvodná. Proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 120 a § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť neúspěšnému stěžovateli náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. srpna 2009

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu