



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobkyně: **Š. P.**, zast. JUDr. Martinem Hádkem, advokátem se sídlem Trnková 1864/22, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, o přezkoumání rozhodnutí ministra vnitra ze dne 20. 9. 2007, čj. 970/2007, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2008, čj. 9 Ca 333/2007 - 35,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 20. 9. 2007, čj. 970/2007, kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra ve věcech služebního poměru ze dne 1. 1. 2007, č. j. OSZ-17780/2007. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně, jež bylo napadeným rozhodnutím potvrzeno, byl žalobkyni podle § 159 a § 225 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o služebním poměru“) zvýšen příspěvek za službu náležející ke dni 31. 12. 2006 ve výši 6373 Kč měsíčně o 2,80%, tj. o 179 Kč měsíčně.

Žalobkyně v žalobě uvedla, že do 30. 11. 1996 byla příslušníkem policie ČR. Rozhodnutím žalovaného jí byl od 1. 12. 1996 podle § 116, § 117 a § 119 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky (dále jen „zákon č.

186/1992 Sb.“), přiznán výsluhový příspěvek. Žalobkyně namítala, že o přiznání jejího práva bylo rozhodnuto podle příslušných ustanovení zákona č. 186/1992 Sb., a proto každé další rozhodnutí, týkající se tohoto práva, musí být v souladu se zákonem, podle něhož bylo žalobkyni právo přiznáno. Přiznaný příspěvek je tak nutno zvyšovat podle § 119 zákona č. 186/1992 Sb., který stanoví, že přiznaný příspěvek se zvyšuje ve stejných termínech a stejným způsobem jako procentní výměra částečného invalidního důchodu, a nikoliv podle ustanovení § 159 zákona o služebním poměru. Žalobkyně byla toho názoru, že § 159 zákona o služebním poměru nelze použít v případě těch osob, kterým byl přiznán příspěvek za službu podle zákona č. 186/1992 Sb., tedy v době do 31. 12. 2006. Pokud je totiž § 159 zákona o služebním poměru uvedeným způsobem aplikován, dochází ke zpětné úpravě zákonného nároku v neprospěch oprávněného a tedy k nepřipustné retroaktivitě zákona, kdy zákon o služebním poměru působí zpětně do doby před svou účinností a zpětně upravuje práva již jiným zákonem přiznaná a nabytá.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí dospěl k závěru, že příspěvek za službu, který žalobkyni náležel ke dni 31. 12. 2006, se v souladu s § 225 zákona o služebním poměru stal dnem 1. 1. 2007 výsluhovým příspěvkem ve výši, v jaké náležel ke dni 31. 12. 2006. Na tento výsluhový příspěvek se plně vztahuje právní režim zákona o služebním poměru včetně § 159 upravujícího způsob jeho zvyšování. Výsluhové příspěvky se zvyšují analogicky k důchodům, avšak pouze o polovinu zvýšení procentní výměry důchodů. Správní orgán I. stupně nemohl podle § 225 a § 159 zákona o služebním poměru zvýšit výsluhový příspěvek o vyšší částku, než činí polovina zvýšení procentní výměry důchodů; správní úvaha při rozhodování o výši výsluhového příspěvku není na místě.

Městský soud v Praze při rozhodování vyšel z ustanovení § 119 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb. a § 159 a § 225 zákona o služebním poměru, přičemž poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2004, č. j. 7 A 36/2001 - 43, který dle jeho názoru dopadal na projednávanou věc.

Soud k zákonu o služebním poměru uvedl, že jeho přijetí bylo objektivním výrazem změny podmínek a potřeby právní úpravy postavení policistů. Smyslem nové úpravy služebního poměru policistů jako složky bezpečnostních sborů České republiky bylo přiblížení právní úpravy standardu Evropských společenství. Tímto zákonem došlo i ke změnám v konstrukci výsluhových náležitostí. V důsledku toho jsou zvýšení výsluhových příspěvků přiznaných do 31. 12. 2006 přiznávána v nižším rozsahu (se zákonným odkazem na právní úpravu důchodů podle předpisů sociálního zabezpečení), než bylo přiznáváno zvýšení příspěvků podle zákona č. 186/1992 Sb., což bylo zákonodárcem nepochybně učiněno jako součást komplexu všech opatření přijímaných s cílem kompenzovat nové pojetí služebního poměru. Bylo nutné stanovit i pravidla pro režim vyplácení i zvyšování výsluhových příspěvků, přiznaných za účinnosti předchozí právní úpravy, což z povahy věci nemohlo být učiněno jinak, než za využití institutu tzv. nepravé retroaktivity. Soud dále vyložil institut nepravé retroaktivity z hledisek teorie práva a dospěl k tomu, že rozhodujícím bylo posoudit „přechodné“ ustanovení § 225 zákona o služebním poměru. Z něho vyplývá, že příspěvky za službu přiznané podle zákona č. 186/1992 Sb. jsou nadále postaveny na roveň výsluhovým příspěvkům, jejichž režim stanoví zákon o služebním poměru, v důsledku čehož byl zaveden a platí jednotný režim pro výsluhové příspěvky bez ohledu na to, zda tyto byly přiznány před nabytím účinnosti tohoto zákona, nebo po nabytí jeho účinnosti. Toto ustanovení je

v jistém slova smyslu nepřímým výrazem toho, že předchozí zákon č. 186/1992 Sb. byl zákonem o služebním poměru zrušen a bylo tedy nutno stanovit, jakou právní úpravou se režim dříve přiznaných výsluhových příspěvků řídí. Zákon o služebním poměru neobsahuje pro výsluhové příspěvky přiznané před účinností tohoto zákona žádnou výjimku, neobsahuje pro tyto případy jiná řešení, a to ani v přechodných ustanoveních, ani v samotném ustanovení § 159 zákona. Důvod pro odlišný postup nelze dovozovat ani z jiného ustanovení zákona o služebním poměru.

V případě ustanovení § 159 zákona o služebním poměru se tedy jedná o přípustnou formu nepravé retroaktivity, která nenarušuje důvěru v právo a právní jistotu. Citované ustanovení zákona nepůsobí zpětně, ale upravuje způsob provádění valorizací výsluhových příspěvků do budoucna, počínaje nabytím účinnosti zákona.

Soud proto žalobu podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“) zamítl.

Rozsudek Městského soudu v Praze napadla stěžovatelka kasační stížností z důvodu vymezeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky.

Městský soud v Praze dle hodnocení stěžovatelky správně konstatoval, že přijetí zákona o služebním poměru bylo objektivním výrazem změny podmínek a potřeby právní úpravy postavení policistů, nicméně se nevypořádal se skutečností, že stěžovatelka v době vydání napadeného rozhodnutí již nebyla ve služebním poměru příslušníka Policie České republiky.

Nárok na příspěvek za službu byl v minulosti založen podle platné a účinné právní úpravy a změnou tohoto vztahu v neprospěch stěžovatelky je zasažena její právní jistota. Při vědomí budoucí změny zákona v neprospěch adresátů normy mohla být její úvaha o setrvání ve služebním poměru jiná. Ustanovení § 225 zákona o služebním poměru však umožňuje prostřednictvím § 159 faktické snížení valorizace příspěvků za službu.

Podle názoru stěžovatelky je však retroaktivita jevem v podstatě až nežádoucím, jejíž přípustnost je odůvodnitelná, jen pokud přináší prospěch adresátovi právní normy či v oblasti práva procesního z důvodů procesní ekonomie. Tyto závěry podporuje odkazem na odbornou literaturu, z níž podává rozbor problematiky pravé a nepravé retroaktivity.

Podle stěžovatelky měla být změna podmínek vyplácení příspěvků za službu provedena úpravou zákona č. 186/1992 Sb., proti tomu by nemohla nic namítat. Právní vztah, vyplývající z práva na vyplácení příspěvku za službu však nemohl zaniknout s koncem účinnosti zákona č. 186/1992 Sb. Stěžovatelka zdůrazňuje, že § 159 zákona č. 361/2003 Sb. reflektuje ekonomické možnosti státu, který se v případě příspěvků za službu podle zákona č. 186/1992 Sb. zbavuje odpovědnosti dostát uzavřeného právního vztahu ve všech ohledech, tedy i v otázce způsobu valorizace těchto příspěvků.

Veřejný zájem, tak jak je v rozsudku pojat, reprezentuje dle stěžovatelky ekonomické možnosti státu, a to na úkor oprávněných zájmů skupiny občanů tohoto

státu. Dalším aspektem je otázka valorizace příspěvků za službu na úkor těch, kteří již ve služebním poměru nejsou, přičemž aktivní složky jsou finančně kompenzovány.

Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti se žalovaný ztotožnil s rozsudkem Městského soudu v Praze.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu uplatněných stížných bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatelka v kasační stížnosti převážně polemizuje se závěry Městského soudu v Praze, 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 učinil v rámci předestření předmětné problematiky, přičemž z jeho odůvodnění jednoznačně vyplývá, že rozhodující důvody tkvěly v jiných skutečnostech, o nichž se stěžovatelka v kasační stížnosti zmiňuje převážně okrajově.

Identickou právní otázku za totožných skutkových okolností posuzoval Nejvyšší správní soud již v rozsudku č. j. 4 Ads 105/2009 – 54 ze dne 19. 8. 2009, www.nssoud.cz, s jehož závěry zcela dopadajícími i na nyní projednávanou věc se zdejší soud ztotožňuje, přičemž nedospěl k důvodu se od nich odchýlit.

Z citovaného rozsudku se podává, že na základě nové koncepce služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů došlo ke změně právní úpravy i v případě příslušníků Policie ČR. Dne 1. 1. 2007 nabyl 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 stěžovatelky, že již není příslušníkem Policie ČR, pročež se na ni nemůže vztahovat (nový) zákon o služebním poměru, Nejvyšší správní soud uvádí, že není pro posuzovanou věc relevantní. Stěžovatelce byl totiž přiznán s ohledem na její 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 stěžovatelky skončil dnem 30. 11. 1995, nicméně trvají některé jeho důsledky, jako je v posuzovaném případě zmiňovaný příspěvek za službu, resp. výsluhový příspěvek. Stěžovatelka proto spadá pod rozsah zákona o služebním poměru tím, že jí 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 ni vztahuje i (nový) zákon o služebním poměru, byť to pro stěžovatelku 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. Stěžovatelka 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 poskytované 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 stěžovatelky, která 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.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že Městský soud v Praze i žalovaný posoudili uvedenou právní otázku správně, takže jejich rozhodnutí je zapotřebí považovat za zákonná.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek Městského soudu v Praze netrpí vadou podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a kasační stížnost proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 23. září 2009

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu