



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: **Mgr. P. V.**, 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 31. 8. 2009, č. j. 11 Ca 162/2007 - 26,

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 4. 5. 2007, č. 437/2007, zamítl odvolání žalobce podané proti rozhodnutí ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra ve věcech služebního poměru ze dne 1. 1. 2007, č.j. OSZ-1489/2007 (dále též „rozhodnutí služebního funkcionáře“), a toto napadené rozhodnutí potvrdil.

Uvedeným rozhodnutím služební funkcionář 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 204 Kč měsíčně s tím, že celkem výsluhový příspěvek od 1. 1. 2007 činí 7488 Kč měsíčně. Důvodem vydání 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 předcházел nabytí účinnosti zákona o služebním poměru, tj. k 31. 12. 2006. Podle

služebního funkcionáře ke zvýšení příspěvku došlo v souvislosti se zvýšením procentní výměry důchodů, a to o polovinu procentní výměry důchodů, tj. o 2,80 %.

V odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí ministr vnitra 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 něj 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. Přitom procentní výměra důchodů přiznaných po 1. 1. 1996 se zvyšuje o 5,6 %, nicméně 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, přičemž výše výsluhového příspěvku byla žalobci stanovena správně a v souladu s předmětnou právní úpravou. Odvolání žalobce proto zamítl a napadené rozhodnutí služebního funkcionáře potvrdil.

V žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra žalobce namítl, že § 159 zákona o služebním poměru nelze použít ve vztahu k osobám, kterým byl přiznán příspěvek za službu do 31. 12. 2006. Aplikací tohoto ustanovení totiž dochází k nepřipustné retroaktivitě, kdy zákon působí do doby před jeho účinností a zpětně tak upravuje práva již přiznaná a nabytá. Proto je nutné příspěvek za službu zvyšovat podle dosavadního předpisu, neboť podle něj byl také přiznán. Žalobci vznikl nárok na příspěvek za službu podle zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 186/1992 Sb.“) a podle téhož předpisu mu vzniklo i právo na jeho zvyšování. Právo na zvyšování příspěvku za službu tak má být stejné po celou dobu trvání nároku na něho. Žalobce proto navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 31. 8. 2009, č. j. 11 Ca 162/2007 - 26, žalobu žalobce napadající rozhodnutí ministra vnitra zamítl. Podle názoru soudu se v případě žalobce jedná o tzv. nepravou retroaktivitu. Předmětná právní úprava totiž reguluje způsob provádění valorizací výsluhových příspěvků do budoucna a nikoliv zpětně. Rozhodujícím je transformační ustanovení § 225 zákona o služebním poměru. Podle něj se příspěvky za službu přiznané podle předcházející úpravy, představované zákonem č. 186/1992 Sb., 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. Nedošlo ke změně podmínek vzniku nároku na příspěvek za službu,

nýbrž ke změně podmínek pro jeho vyplácení, resp. způsobu výpočtu jeho zvyšování. Opačný postup by podle soudu vedl k založení nerovnosti. Přiznané příspěvky za službu vzniklé podle zákona č. 186/1992 Sb. by tak bylo třeba valorizovat podle již zrušené právní úpravy, kdežto přiznané nároky na výsluhové příspěvky podle zákona o služebním poměru by se navyšovaly právě podle posledně uvedeného zákona. Soud zdůraznil, že s nárokem na příspěvek za službu není spojeno právo na jeho zvyšování podle zákona č. 186/1992 Sb. Na základě těchto skutečností soud uzavřel, že ministr vnitra a služební funkcionář postupovali v souladu se zákonem. Proto soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Ve včas podané kasační stížnosti namítl žalobce (dále též „stěžovatel“), že soud nesprávně posoudil právní otázku spočívající v tom, že mu měl být příspěvek za službu zvyšován podle § 119 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb. a nikoliv podle § 159 zákona o služebním poměru. 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 nepřipustným zásahem do subjektivních práv. Právo na zvyšování příspěvku za službu nelze oddělovat od práva na vlastní příspěvek za službu. Proto nelze měnit ani podmínky pro jeho zvyšování, neboť ty mají být až do vzniku nároku na starobní důchod stejné. Opačný postup je v rozporu se zásadou legitimního očekávání a zasahuje do jeho majetkového práva i do práva na spravedlivý proces. S ohledem na tyto skutečnosti měla být věc předložena Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení příslušných ustanovení zákona o služebním poměru. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2009, č. j. 11 Ca 162/2007 - 26, 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, které jsou v intencích již ustálené judikatury, 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, přičemž odkazuje na své právní závěry, které učinil v právně i skutkově obdobné věci, představované rozsudkem ze dne 19. 8. 2009, č. j. 4 Ads 105/2009 - 54, dostupném na www.nssoud.cz.

Jak vyplývá ze spisu, stěžovatel byl na základě své žádosti uvolněn a dnem 31. 1. 2001 skončil jeho služební poměr příslušníka Policie ČR. Rozhodnutím služebního funkcionáře (orgánu sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra) ze dne 13. 3. 2001, č. j. OSZ-1489/VD-Pc-2001, byl stěžovateli od 1. 2. 2001 podle § 116, 117 a 119 zákona č. 186/1992 Sb. přiznán příspěvek za službu. Jeho výše činila 5780 Kč měsíčně. Podle § 119 odst. 1 uvedeného zákona se příspěvek za službu zvyšoval ve stejných termínech a stejným způsobem jako procentní výměra částečného invalidního důchodu. K jeho zvýšení za dobu účinnosti zákona č. 186/1992 Sb. došlo celkem pětkrát (srov. rozhodnutí služebního funkcionáře ze dne 16. 11. 2001, 9. 12. 2002, 16. 12. 2003, 17. 12. 2004 a 1. 1. 2006), přičemž na základě posledního zvýšení činil příspěvek za službu k 31. 12. 2006 celkem 7284 Kč měsíčně.

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.“* (bližší srov. Steiner, V. K problematice nepřipustnosti retroaktivity právních norem. Právnický, 1/1994, s. 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 Městského soudu v Praze, 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. na straně jedné a pro výsluhové příspěvky (nově) přiznané a poskytované na základě zákona o služebním poměru na straně druhé. Od 1. 1. 2007 je tak jejich režim sjednocen a podroben zákonu o služebním poměru.

Stěžovateli byl přiznán, s ohledem na jeho služební poměr a splnění dalších podmínek stanovených v § 117 zákona č. 186/1992 Sb., příspěvek za službu. Ten se s účinností od 1. 1. 2007 podle § 225 zákona o služebním poměru změnil na výsluhový příspěvek. Je pravdou, že služební poměr stěžovatele sice skončil dnem 31. 1. 2001, 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. Jeho stávající výše nebyla novou právní úpravou nijak dotčena. Od 1. 1. 2007 se však režim zvyšování výsluhového příspěvku stěžovatele nadále řídí (novým) zákonem 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 Městský soud v Praze, 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. Tak tomu v posuzovaném případě nebylo. 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. nález ze dne 12. 7. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 3/94, z novějších kupř. nález 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 a předmětnému ustanovení, 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, což uvedl i soud prvního stupně. Stěžovatelova argumentace nepřipustnou formou retroaktivity je proto nepřipadná. Stěžovateli vznikl nárok a byl přiznán příspěvek za službu podle zákona č. 186/1992 Sb., a to ještě v době jeho účinnosti. S ohledem na § 225 zákona o služebním poměru je jeho nárok na tento příspěvek po 1. 1. 2007 zachován. S existencí nároku na příspěvek za službu (tj. výsluhového příspěvku) není spojeno právo na způsob jeho zvyšování podle zákona č. 186/1992 Sb. až do vzniku nároku na starobní důchod, neboť zatímco podmínky pro vznik nároku na příspěvek za službu a určení jeho výše musí při přechodu na novou právní úpravu zůstat, tak otázky jeho budoucího zvyšování jsou plně v kompetenci nové právní úpravy, jako je tomu i v případě ustanovení § 159 zákona o služebním poměru. Uvedená právní úprava tedy nemůže být v rozporu se zásadou legitimního očekávání. Navíc tento princip nelze použít při změně právní úpravy, neboť se vztahuje k dlouhodobé správní praxi nebo soudní judikatury za nezměněného stavu právních předpisů, která může být změněna jen za závažných a principiálních důvodů směřujících k dosažení určité právem chráněné hodnoty (srov. nález Ústavního soudu ze dne 19. 3. 2009, sp. zn. III. ÚS 2822/07, <http://nalus.usoud.cz>).

Podle § 159 zákona o služebním poměru *„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 se proto poskytují nadále, byť právě v režimu institutu výsluhového příspěvku upraveného v předmětném ustanovení. Nejvyšší správní soud opakovaně zdůrazňuje, že 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 tak 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. 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 dále neshledal, že by v posuzovaném případě došlo ke zkrácení stěžovatelových subjektivních práv, a to, jak sám uvádí, na právu majetkovém a právu na spravedlivý proces. Ostatně stěžovateli byla dána možnost domáhat se svého práva u správního orgánu a soudu a této možnosti také využil. V průběhu řízení nicméně stěžovatel nevzněl žádnou námitku procesní povahy, kterou by vyjadřoval nesouhlas s určitým procesním postupem. K jím tvrzenému porušení majetkového práva lze odkázat na výše uvedenou argumentaci. 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. Předmětnou právní úpravu tedy vzhledem k výše uvedeným skutečnostem a závěrům Nejvyšší správní soud ve shodě s Městským soudem v Praze neshledal protiústavní, a proto věc nepředložil Ústavnímu soudu.

Stěžovatel nenamítal, že by mu byla výše takto upraveného výsluhového příspěvku vypočtena neprávne, zpochybňoval jen správnost postupu správních orgánů při jeho valorizaci, kdy se postupovalo podle zákona o služebním poměru. Proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že tento postup byl v souladu se zákonem a Městský soud v Praze uvedenou právní otázku posoudil naprosto správně.

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 žalobci 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 14. ledna 2010

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu