



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci žalobce: **Ing. J. H.**, zastoupeného JUDr. Martinem Hádkem, advokátem, se sídlem Trnková 1864/22, Praha 4, adresa pro doručování: Ječná 39a, Praha 2, proti žalovanému: **Policejní prezidium České republiky**, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 1. 2008, č. 9/2008, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 3. 2009, č. j. 11 Ca 86/2008 - 63,

takto:

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

Odůvodnění:

Rozhodnutím ředitelky Policie České republiky, útvaru odhalování korupce a finanční kriminality, ve věcech služebního poměru ze dne 13. 4. 2007, č. 415/2007, byla žalobci podle § 224 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, (dále jen „služební zákon“), započtena ke dni 1. 1. 2007 do doby rozhodné pro nárok na odchodné doba 23 let a 7 dnů a do doby rozhodné pro výsluhový příspěvek shodně doba 23 let a 7 dnů. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které policejní prezident dne 3. 1. 2008 zamítl.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou k Městskému soudu v Praze. Ve své žalobě namítal, že žalovaný nesprávně interpretoval ustanovení § 224 služebního zákona. Žalobce nesouhlasil s postupem žalovaného, který stanovil dobu rozhodnou pro jeho výsluhové nároky podle nového služebního zákona. Svou námitku žalobce odůvodnil tím, že tento zákon neumožňuje přiznat zvýšený zápočet doby služby výkonného letce, zatímco předchozí zákony účinné do 30. 12. 2006 to připouštěly. Postup, který žalovaný

zvolil, svědčí podle žalobce v neprospěch těch příslušníků bezpečnostních sborů, kteří po určitou dobu trvání svého služebního poměru vykonávali práci, jež na ně kladla zvýšené nároky po stránce fyzické i psychické. Žalobce, který mezi takové osoby patří, má za to, že dobu, po kterou vykonával službu výkonného letce odpracoval dvakrát, jednou trváním délky svého služebního poměru a jednou navíc jeho intenzitou a zvýšenou náročností. Vznikl mu tak zákonný nárok na dvojnásobný zápočet této doby, tak jako tomu bylo za účinnosti předchozích právních úprav, a ten mu nemůže být odňat pouze účelovou interpretací ustanovení § 224 služebního zákona. Citované ustanovení tak žalobci umožňuje započíst do doby rozhodné pro nárok na výsluhový příspěvek ke dni 1. 1. 2007 dobu v délce 29 let 7 měsíců a 7 dnů.

Městský soud žalobu žalobce zamítl a potvrdil postup žalovaného, který dobu, po kterou žalobce vykonával službu aktivního letce, započel pouze v rozsahu skutečné doby trvání tohoto služebního poměru. Městský soud vycházel z toho, že žalobou napadené správní rozhodnutí bylo vydáno za účinnosti služebního zákona. Usoudil tedy, že v nyní posuzované věci nezbývá než postupovat podle § 165 a § 224 tohoto zákona. Podle § 224 služebního zákona se pro posuzování výsluhových nároků započtou doby, po které trval služební poměr podle zvláštních právních předpisů do doby nabytí účinnosti tohoto zákona, tj. do 31. 12. 2006. Na tomto základě městský soud konstatoval, že zákon klade důraz na to, že se do doby rozhodné pro výsluhové nároky započte doba, po kterou služební poměr trval, tedy výlučně počet skutečně odsloužených let v uvedených bezpečnostních sborech. Tomuto výkladu nasvědčuje podle městského soudu i znění ustanovení § 165 služebního zákona, podle něhož je dobou rozhodnou pro výsluhové nároky pouze doba trvání služebního poměru, aniž by toto ustanovení zohledňovalo žalobcem zmiňované případy, kdy se podle dřívější právní úpravy pro konkrétní účely určitá doba služby započítávala v jiném rozsahu, než byla skutečná doba trvání služebního poměru.

Městský soud rovněž připustil, že při hodnocení žalobních námitek přihlédl ke skutečnosti, že v průběhu celé doby trvání služebního poměru žalobce docházelo postupně ke změnám stanovených podmínek, ať již ohledně výše přiznaných výsluhových nároků, tak i ohledně rozhodné doby trvání služebního poměru nezbytné pro vznik výsluhových nároků. Městský soud však v tomto ohledu uzavřel, že je vždy nezbytné vycházet z právní úpravy, která platila v době rozhodné. Byl-li tedy v posuzovaném případě výsluhový nárok vypočten podle nové právní úpravy, nemohlo být zkoumáno, zda jsou současně splněny podmínky, které upravovala předchozí právní úprava. V této souvislosti městský soud vyloučil, že by se jednalo o zpětnou působnost služebního zákona, jak tvrdil žalobce, neboť tomu žádná práva na základě předchozí právní úpravy nevznikla a nemůže tedy být ani krácen zápočet provedeným podle § 224 služebního zákona.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž uvádí kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel tvrdí, že „ustanovení § 224 odst. 2 služebního zákona definuje dobu trvání služebního poměru podle zvláštních právních předpisů do nabytí účinnosti tohoto zákona, tedy podle zákona č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků, zákona č. 100/1970 Sb., o služebním poměru

příslušníků Sboru národní bezpečnosti, a zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky“.

Dále stěžovatel namítá, že pojem „doba započtená ke dni účinnosti zákona“ užitý v § 165 služebního zákona je třeba vykládat tak, že se jedná o doby, které byly započteny dříve, než služební zákon nabyl účinnosti, tj. ke dni 31. 12. 2006, a jejich režim se tedy řídí podle zákona č. 186/1992 Sb. Podle tohoto zákona je pak nutno započítat rovněž doby trvání služebního poměru pro účely výsluhových nároků ve smyslu § 224.

Stěžovatel je dále přesvědčen, že jeho nárok na započtení násobku doby, po kterou vykonával službu letce, vznikl již okamžikem ukončení jeho služebního poměru vojáka z povolání, tj. v roce 1990, podle tehdy platného zákona č. 76/1959 Sb. V důsledku změny zákonem stanovených podmínek pro vznik výsluhových nároků ke dni 1. 1. 2007 by tak v jeho případě došlo k faktickému snížení počtu let, které mu již měly být započteny. Takové změny je přitom podle stěžovatele možné činit pouze do budoucna a nikoli se zpětnou působností, neboť retroaktivita je přípustná pouze ve prospěch adresáta právní normy.

Na závěr stěžovatel zdůraznil, že dobu odpovídající násobku doby, po kterou vykonával službu letce, skutečně odsloužil, a to v důsledku zvýšených nároků na výkon funkce létajícího personálu. Stěžovatel dodal, že tato doba se bere v úvahu i pro účely výpočtu starobního důchodu.

Poté, co Nejvyšší správní soud zjistil, že jsou splněny všechny procesní podmínky pro věcné projednání a rozhodnutí kasační stížnosti, přistoupil k posouzení kasačních důvodů v rozsahu uvedeném v kasační stížnosti (§ 103 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Ze spisového materiálu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovateli trval služební poměr vojáka z povolání od 1. 1. 1981 do 31. 3. 1990, služební poměr příslušníka Sboru národní bezpečnosti po dobu od 1. 3. 1991 do 30. 6. 1992, služební poměr příslušníka Policie ČR po dobu od 1. 7. 1992 do 31. 3. 2000 a služební poměr příslušníka Policie ČR po dobu od 1. 5. 2002 do 31. 12. 2006. Vycházejíc z těchto dob trvání jednotlivých služebních poměrů stěžovatele započítala ředitelka Policie České republiky, útvaru odhalování korupce a finanční kriminality, podle § 224 služebního zákona do doby rozhodné pro nárok stěžovatele na výsluhový příspěvek a na odchodné shodně dobu shora uvedenou, tj. 23 let a 7 dnů.

Podle ustanovení § 165 služebního zákona je dobou rozhodnou pro výsluhové nároky *„doba trvání služebního poměru a doby započtené ke dni účinnosti tohoto zákona nebo při přijetí do služebního poměru podle § 224“*.

Ustanovení § 224 odst. 1 služebního zákona pak stanoví, že se *„příslušníkům ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona provede zápočet dob pro účely výsluhových nároků“*.

Druhý odstavce tohoto ustanovení upřesňuje, že do doby rozhodné pro výsluhové nároky se zahrnou *„doby, po které trval služební poměr podle zvláštních právních předpisů na*

území České republiky, včetně doby trvání služebních poměrů na území československého státu do 31. prosince 1992, do nabytí účinnosti tohoto zákona“. Zvláštními právními předpisy jsou pak podle poznámky pod čarou např. zákon č. 76/1959 Sb., zákon č. 100/1970 Sb. či zákon č. 186/1992 Sb.

K námitce stěžovatele, že „§ 224 služebního zákona definuje doby trvání služebního poměru podle zvláštních právních předpisů do nabytí účinnosti tohoto zákona, tedy podle zákonů č. 76/1959 Sb., č. 100/1970 Sb. a č. 186/1992 Sb.“, Nejvyšší správní soud poznamenává, že ustanovení § 224 služebního zákona definuje dobu rozhodnou pro výsluhové nároky tak, že stanoví, které doby trvání kterých služebních poměrů se do této rozhodné doby zahrnou. Zvláštní předpisy, na které citované ustanovení odkazuje formou poznámky pod čarou, pak pouze specifikují, co zákonodárce považoval za služební poměr ve smyslu tohoto ustanovení, a tedy, na které konkrétní příslušníky bezpečnostních sborů se ustanovení § 224 vztahuje. V žádném případě tedy nelze přisvědčit námitce stěžovatele, že se jedná o předpisy, podle nichž se stanovuje doba trvání jednotlivých služebních poměrů, neboť takovému výkladu uvedeného ustanovení nic nenasvědčuje.

Dále stěžovatel tvrdí, že je nepochybné, že pojem „doba započtená ke dni účinnosti zákona“ užitý v § 165 služebního zákona je třeba vykládat tak, že se jedná o dobu započtenou podle zákona č. 186/1992 Sb., tedy zákona předcházejícího zákonu služebnímu. Podle Nejvyššího správního soudu však v případě citovaného ustanovení lze přistoupit pouze na takový výklad, podle kterého se do doby rozhodné pro stanovení výše výsluhových nároků zahrnou kromě doby trvání služebního poměru též *doby, které již byly započteny ke dni účinnosti služebního zákona ve smyslu jeho § 224*. Pro tento výklad hovoří samotné znění ustanovení § 165, podle kterého jsou rozhodnou dobou mimo jiné i „*doby započtené ke dni účinnosti tohoto zákona (...) podle § 224*“. Z uvedeného zcela zřejmě vyplývá, že při zápočtu příslušných dob trvání služebního poměru je třeba aplikovat služební zákon, tedy zákon č. 361/2003 Sb. a jeho ustanovení § 224, a nikoli zákon č. 186/1992 Sb., jak tvrdí stěžovatel ve své kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud dále posuzoval námitku stěžovatele spočívající v tom, že jeho nárok na započtení násobku doby, po kterou vykonával službu letce, vznikl již ukončením služebního poměru vojáka z povolání, tedy v roce 1990 a podle zákona č. 76/1959 Sb. V důsledku změny zákonných podmínek s účinností služebního zákona tak podle stěžovatele došlo k faktickému snížení již započtených let, tedy k nepřipustnému uplatnění retroaktivity práva. V této souvislosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že právní věda rozeznává retroaktivitu pravou a nepravou. Nepravá retroaktivita, která je obecně přípustná, 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. Pravá retroaktivita zahrnuje případy, kdy právní norma reglementuje i vznik právního vztahu a nároky z něho vzešlé před její účinností. Právě k tomuto druhu retroaktivity podle stěžovatele v jeho případě aplikací služebního zákona dochází. Nejvyšší správní soud však poukazuje na skutečnost, že služební zákon se v žádném případě nevztahuje na otázky vzniku jednotlivých služebních poměrů stěžovatele, které byly založeny podle předchozích zákonů, ani nereguluje nároky vzešlé z těchto vztahů, i tuto námitku stěžovatele je tedy třeba označit za nedůvodnou. Ostatně ani stěžovatel nespecifikuje, které dosavadní předpisy o služebním poměru příslušníků policie

umožňovaly explicitně hodnotit dobu služby výkonného letce v armádě pro policisty výhodnějším způsobem. To, že takovouto úpravu obsahoval zákon č. 76/1959 Sb. v § 33 pro výsluhový příspěvek vojáků z povolání, kteří byli letci vojenskými, či dříve platná vyhláška č. 374/1992 Sb. v § 87 pro letce, vykonávající služební poměr policejní, není plně relevantní, neboť neobsahuje výslovnou úpravu zohledňování příslušných dob napříč různými druhy služebních poměrů.

K námitce stěžovatele, že dobu odpovídající násobku doby, po kterou vykonával službu letce skutečně odsloužil, a to v důsledku zvýšených nároků na výkon funkce létajícího personálu, odkazuje Nejvyšší správní soud na znění ustanovení § 224 služebního zákona, podle kterého se do doby rozhodné pro výsluhové nároky započte doba, po kterou služební poměr trval. Jinak řečeno se započítává počet let, které osoba ve služebním poměru skutečně odsloužila, nikoli takový počet let, který by odpovídal psychické či fyzické náročnosti služby. Městský soud tedy podle Nejvyššího správního soudu tuto otázku posoudil správně a jeho postupu v tomto směru nelze nic vytknout. Trvá-li stěžovatel na tom, že jsou na výkon funkce letce kladeny zvýšené nároky, nelze než konstatovat, že profese „voják z povolání“ či „příslušník SNB“ závisely pouze a jenom na dobrovolném rozhodnutí každého jedince a byly vždy, vzhledem k ostatním profesím, nadprůměrně honorovány (srov. nálezy Ústavního soudu ČR ze dne 28. 2. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 9/95, publikovaný pod č. 107/1996 Sb.).

Nejvyšší správní soud posuzoval i argumentaci stěžovatele, že se násobek doby, po kterou příslušník vykonával funkci létajícího personálu, započítává i do doby rozhodné pro stanovení výše starobního důchodu. Stěžovatel však ve své kasační stížnosti tuto skutečnost pouze konstatuje, aniž by blíže specifikoval, ze kterých ustanovení právních předpisů o důchodovém pojištění či služebním poměru ji dovozuje. Nejvyšší správní soud v této souvislosti přesto zdůrazňuje, že starobní důchod a výsluhový příspěvek jsou zcela odlišnými dávkami, které plní odlišné funkce. Zatímco výsluhový příspěvek slouží k zachování životní úrovně příslušníků ozbrojených složek při jejich dalším zaměstnání v civilním životě, starobní důchod má nahradit ztrátu nebo omezení pracovního příjmu, které nastaly v důsledku věku jako sociální události a je tedy realizací práva na přiměřené hmotné zabezpečení podle čl. 30 Listiny (v tomto ohledu srov. rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, č. j. 6 As 55/2006 - 96, publikovaný pod č. NSS 1351/2007 Sb. NSS). Od toho se pak odvíjí rovněž způsob, jakým zákonodárce koncipuje výpočet těchto dávek, neboli tzv. dávkové formule. Ty musí reflektovat všechna specifika jednotlivých plnění a v žádném případě tedy nelze automaticky uplatňovat pravidla, která platí pro stanovení výše dávek v jednom systému i na systém druhý.

Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozsudek městského soudu netrpí nezákonností podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyššímu správnímu soudu tedy nezbyvá než kasační stížnost stěžovatele zamítnout.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). V případě žalovaného, který byl procesně úspěšným účastníkem, nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením

nějaké náklady řízení vznikly a Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 24. března 2010

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu