



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Bohuslava Hnízдила v právní věci žalobce: **JUDr. M. H.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 4. 2007, č. 204/2007, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 8. 2009, č. j. 10 Ca 206/2007 - 22,

**takto:**

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

**Odůvodnění:**

Rozhodnutím ředitele odboru sociálního zabezpečení žalovaného ve věcech služebního poměru ze dne 1. 1. 2007, č. j. OSZ - 6631/2007, byl žalobci podle § 159 a § 225 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 361/2003 Sb.“), od splátky za měsíc leden 2007 zvýšen příspěvek za službu o 2,8 % měsíčně.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž nesouhlasil s tím, že mu byl od 1. 1. 2007 příspěvek za službu zvyšován pouze v poloviční výši procentního zvýšení důchodů, zatímco do tohoto data byl zvyšován stejným způsobem a ve stejných termínech jako důchody. Rozhodnutím žalovaného ve věcech služebního poměru ze dne 5. 4. 2007, č. 204/2007, bylo odvolání žalobce zamítnuto.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou k Městskému soudu v Praze. Příspěvek za službu přiznaný na základě zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru

příslušníků Policie České republiky, (dále jen „zákon č. 186/1992 Sb.“), je podle žalobce třeba nadále zvyšovat podle § 119 zákona č. 186/1992 Sb. a nikoli podle § 159 zákona č. 361/2003 Sb. Použitím ustanovení § 159 zákona č. 361/2003 Sb. dochází v daném případě ke zpětné úpravě zákonného nároku v neprospěch oprávněného.

Městský soud žalobu zamítl s tím, že přijetí zákona č. 361/2003 Sb. bylo objektivním výrazem změny podmínek a potřeb postavení policistů. Takové nové pojetí služebního poměru pak bylo kompenzováno komplexem opatření, jejichž příkladem je právě přiznávání zvýšení výsluhových příspěvků v nižším rozsahu oproti zákonu č. 186/1992 Sb. Spolu s tím bylo podle městského soudu třeba upravit i režim vyplácení a zvyšování výsluhových příspěvků přiznaných za účinnosti předchozí právní úpravy, což z povahy věci nemohlo být provedeno jinak než za využití institutu tzv. nepravé retroaktivity. Rozhodujícím ustanovením je v tomto ohledu § 225 zákona č. 361/2003 Sb., podle kterého příspěvky za službu přiznané podle zákona č. 186/1992 Sb., jsou nadále postaveny na roveň výsluhovým příspěvkům, jejichž režim stanoví zákon č. 361/2003 Sb. Podmínky pro zvyšování příspěvků přitom zákon č. 361/2003 Sb. stanoví jednotně, bez ohledu na to, zda se jedná o výsluhové příspěvky přiznané před nabytím účinnosti tohoto zákona či poté. Výslovná pravidla pro zvyšování výsluhových příspěvků pak stanoví § 159 zákona č. 361/2003 Sb. Uvedené ustanovení podle městského soudu nepůsobí nazpět, avšak upravuje způsob provádění valorizací výsluhových příspěvků do budoucna, počínaje dnem nabytí účinnosti zákona č. 361/2003 Sb. Jedná se tedy o tzv. nepravou retroaktivitu, která je v zásadě dovolená.

Proti uvedenému rozsudku brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností. Stěžovatel zde polemizuje s některými závěry městského soudu. Uvádí jednak, že veřejný zájem, tak jak je v odůvodnění rozsudku pojat („je účelné upravit stávající vztahy z hlediska veřejného zájmu“), jednoznačně reprezentuje ekonomické možnosti státu na úkor oprávněných zájmů určité skupiny občanů. Stejně tak kompenzace nového pojetí služebního poměru přiznáváním zvýšení výsluhových příspěvků v nižším rozsahu plní svůj účel u těch, kteří jsou ve služebním poměru stále, na úkor těch, kteří v něm již nejsou. Pokud jde o uplatnění nepravé retroaktivity, ta je odůvodnitelná jen pokud přináší potenciálnímu adresátovi právní normy prospěch či v oblasti práva procesního z důvodů procesní ekonomie. O takovou situaci se však v nyní posuzovaném případě nejedná.

V závěru své kasační stížnosti stěžovatel tvrdí, že se jeho kasační stížnost dotýká oblasti důchodového zabezpečení, neboť jí napadá rozsudek týkající se výsluhového příspěvku podle zákona č. 361/2003 Sb., který je vypočítáván jako procentní výměra důchodů podle zvláštního právního předpisu. Na tomto základě stěžovatel dovozuje svůj nárok na osvobození od soudního poplatku podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.

Ze spisového materiálu Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud stěžovatele usnesením ze dne 2. 7. 2007, č. j. 10 Ca 206/2007 - 9, vyzval k uhrazení soudního poplatku za podání žaloby ve stanovené lhůtě. Stěžovatel na tuto výzvu reagoval návrhem na osvobození od soudního poplatku ze dne 11. 7. 2007, v němž tvrdil, že se jím podaná žaloba jednoznačně dotýká oblasti důchodového zabezpečení a že by se tedy mělo aplikovat ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích. Městský soud o

tomto návrhu rozhodl výrokem III. napadeného rozsudku tak, že se stěžovateli osvobození od soudních poplatků nepřiznává. Odůvodnil to tím, že se jedná o řízení ve věcech služebního poměru podle zákona č. 361/2003 Sb. a zákon o soudních poplatcích nelze vykládat natolik extenzivně, aby bylo takové řízení možno osvobodit ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) tohoto zákona.

Dříve než Nejvyšší správní soud přistoupí k věcnému posouzení kasační stížnosti, je na něm zhodnotit, zda tato stížnost splňuje všechny formální náležitosti. Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou k tomu oprávněnou (§ 102 s. ř. s.), který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy přípustná.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval důvodností kasační stížnosti v rozsahu stěžovatelem uplatněného kasačního důvodu [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

V úvodu je třeba posoudit námitku stěžovatele, že by jeho kasační stížnost měla být osvobozena od soudních poplatků, neboť se dotýká oblasti důchodového zabezpečení. Stěžovatel tuto skutečnost dovozuje z toho, že je výsluhový příspěvek podle zákona č. 361/2003 Sb. vypočítáván jako procentní výměra důchodů podle zvláštního právního předpisu. V této souvislosti však Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 Ads 157/2009 - 90 ze dne 24. 3. 2010, publikovaném pod č. 2071/2010 Sb. NSS, zdůraznil, 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. 1351/2007 Sb. NSS). Rovněž v rozsudku ze dne 29. 4. 2010, č. j. 3 Ads 121/2009 - 116, dostupném na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), Nejvyšší správní soud konstatoval, že se „výsluhový příspěvek (resp. podle staré právní úpravy zákona č. 186/1992 Sb. i příspěvek za službu) vždy podřazoval pod věci služebního poměru. (...) Jedná se o zvláštní dávku poskytovanou jako určitou kompenzaci náročnosti výkonu služby po uplynutí stanoveného počtu let ve služebním poměru. Proto je také tato dávka upravena přímo zákonem o služebním poměru, nikoliv zákonem o důchodovém pojištění. Svou povahou se jedná o výsluhový nárok závislý pouze na odsloužených letech bývalého příslušníka u ozbrojených sborů, nikoliv o dávku určenou k finančnímu pokrytí některé ze sociálních situací (rizik), k němuž jsou určeny dávky důchodového pojištění (stáří, invalidita, ztráta živitele apod.).(...) Nelze proto souhlasit se stěžovatelem, že se jedná o důchodovou dávku.“

K uvedenému lze dále v souvislosti s poplatkovou povinností dodat, že osoba, která vede spor o důchodovou dávku jako svůj primární příjem, je v odlišné pozici od osoby, která vede spor o výsluhový příspěvek, jenž je vyplácen jako kompenzační dávka příslušníkovi při jeho dalším zaměstnání. Námitku stěžovatele, že by měly být věci týkající se výsluhových příspěvků podřazeny pro účely osvobození od soudního poplatku pod věci důchodového pojištění podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích, je tedy třeba označit za nedůvodnou. Proto Nejvyšší správní soud přípisem č. j. 6 Ads 16/2010 - 49

ze dne 25. 6. 2010 vrátil kasační stížnost se spisovým materiálem městskému soudu k postupu podle § 3 odst. 4 zákona o soudních poplatcích, tedy za účelem vyzvání účastníka k uhrazení soudního poplatku za řízení o kasační stížnosti. Městský soud stěžovatele vyzval k zaplacení soudního poplatku usnesením ze dne 26. 7. 2010, č. j. 10 Ca 206/2007 - 50. Stěžovatel soudní poplatek za kasační stížnost uhradil dne 27. 8. 2010 a Nejvyšší správní soud tedy mohl v řízení pokračovat.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval ostatními tvrzeními stěžovatele, že nová pravidla pro zvyšování výsluhových příspěvků jsou v neprospěch těch, kteří již ve služebním poměru nejsou, a že tak dochází k nepravé retroaktivitě v neprospěch potenciálního adresáta právní normy.

Za účelem posouzení této stížnostní námitky je třeba poukázat na to, že příspěvek za službu byl upraven v § 116 - 119 zákona č. 186/1992 Sb. Tento zákon byl s účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 361/2003 Sb., který v přechodném ustanovení § 225 stanoví, že *„příspěvek za službu poskytovaný podle dosavadních právních předpisů [tedy zákona č. 186/1992 Sb.] se považuje za výsluhový příspěvek podle tohoto zákona (...)“*. Výsluhový příspěvek je pak upraven v § 157 a násl. zákona č. 361/2003 Sb.

Pokud jde o otázku zvyšování této dávky, § 119 zákona č. 186/1992 Sb., v posledním znění, stanovil, že *„se přiznaný příspěvek zvyšoval ve stejných termínech a stejným způsobem jako procentní výměra částečného invalidního důchodu“*. Podle § 159 zákona č. 361/2003 Sb., se pak *„výsluhový příspěvek 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“*. Z uvedeného je zřejmé, že tato změna znamenala zavedení méně výhodných podmínek pro bývalé příslušníky, kteří si omezení zvyšování dávky již nemohli „kompenzovat“ (slovy městského soudu a stěžovatele) novým nastavením služebního poměru podle zákona č. 361/2003 Sb. Stěžejní otázkou je pak, zda tato úprava skutečně mohla zasáhnout i režim jejich nároků, tedy nároků vzniklých za účinnosti předchozího zákona.

Z již citovaného přechodného ustanovení § 225 zákona č. 361/2003 Sb. plyne podle Nejvyššího správního soudu jednoznačně záměr zákonodárce aplikovat na nárok na příspěvek vzniklý za účinnosti zákona č. 186/1992 Sb. jedině zákon č. 361/2003 Sb. Toto ustanovení tedy 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 a jakýkoli odkaz na zákon č. 186/1992 Sb., pokud jde o posuzování nároku na příspěvek za službu, tedy v tomto směru neobstojí.

Pokud jde o námitku nepřipustné retroaktivity a aplikace právní úpravy v neprospěch bývalých příslušníků, odkazuje Nejvyšší správní soud na své právní závěry například v rozsudcích ze dne 19. 8. 2009, č. j. 4 Ads 105/2009 - 54, ze dne 14. 1. 2010, č. j. 4 Ads 157/2009 - 53, (oba dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)) či na již citovaný rozsudek č. j. 3 Ads 21/2009 - 116.

Nejvyšší správní soud zde konstatoval, že ustanovení § 225 zákona č. 361/2003 Sb., které stanoví, že se příspěvek za službu poskytovaný podle dosavadních předpisů považuje nadále za výsluhový příspěvek podle tohoto zákona, je klasickým intertemporálním ustanovením, kterým zákonodárce provádí zásadu nabytých práv a zároveň vymezuje nový právní rámec institutů staré právní úpravy (tzv. nepravou retroaktivitu nového právního řádu). „Z konceptu nepravé retroaktivity plyne, že zůstává zachován nárok na dávku (tzn. původně příspěvek za službu, posléze výsluhový příspěvek), ovšem její výše a podmínky trvání výplaty se již řídí novou právní úpravou. 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](http://www.psp.cz)). Nejvyšší správní soud již dříve ve své judikatuře dospěl k závěru, že z uvedené právní úpravy transformace příspěvku na službu do výsluhového příspěvku vyplývá, že i na tyto původní příspěvky za službu se vztahuje ustanovení § 159 služebního zákona (viz k tomu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, č. j. 4 Ads 98/2009 - 55, ze dne 14. 1. 2010, č. j. 4 Ads 157/2009 - 128, a ze dne 22. 10. 2009, č. j. 3 Ads 76/2009 - 128, všechny přístupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Rovněž tak Nejvyšší správní soud neshledal žádné pochyby z hlediska ústavnosti této zákonné úpravy.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 21/2009 - 116).

Podle jiného rozsudku zdejšího soudu (ze dne 30. 3. 2004, č. j. 7 A 19/2002 - 57, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)) nelze v posuzované věci hovořit o odnětí nabytých práv, jak naznačuje stěžovatel, neboť by se muselo jednat o takovou změnu, která by se zpětnou účinností zhoršila jeho právní postavení. Stěžovatel nebyl nijak zkrácen na svém právu, neboť zákon č. 186/1992 Sb. stěžovateli založil pouze nárok. Nárok pak obecně trvá po dobu, po kterou jsou splněny stanovené podmínky, přičemž mění-li se tyto podmínky, mění se i samotný nárok. Ke změně uvedených podmínek v posuzovaném případě došlo právě s účinností od 1. 1. 2007, kdy byl zákon č. 186/1992 Sb. nahrazen zákonem č. 361/2003 Sb. S tím pak došlo ke změně konkrétní výše nároku stěžovatele, nikoli ovšem k zasažení do jeho práva na výsluhový příspěvek jako takový.

Ke změně právního režimu poskytovaných „výsluhových příspěvků“ jako takových a jejich výše, potažmo i režimu jejich valorizace, se vyjádřil i Ústavní soud ČR ve svém usnesení ze dne 11. 2. 2010, sp. zn. III. ÚS 2923/09, dostupném na <http://nalus.usoud.cz>. Ústavní soud zde uvedl, že ustanovení § 225 a § 159 zákona č. 361/2003 Sb. upravují právní důsledky určitého dříve vzniklého právního vztahu *pro futuro* a že tedy nejde o nepřípustnou retroaktivitu. Ve svém nálezu ze dne 28. 2. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 9/95, č. 107/1996 Sb., Ústavní soud ČR zdůraznil, že „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.“ Rovněž zde Ústavní soud ČR uvedl, že stanoví-li zákon svou účinnost jednoznačně do budoucna, je z tohoto hlediska v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Nejvyšší správní soud na jeho právní závěry v této souvislosti plně odkazuje.

Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů tedy neshledal námitky stěžovatele důvodnými a kasační stížnost zamítl v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.

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 na náhradu nákladů řízení právo (§ 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. 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 13. října 2010

JUDr. Milada Tomková  
předsedkyně

senátu