



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce: **JUDr. J. V.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o přezkoumání rozhodnutí ministra vnitra ze dne 31. 5. 2007, č. 627/2007, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2010, č. j. 5 Ca 246/2007 – 30,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**

II. Žádnému z účastníků **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 :

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 31. 5. 2007, č. 627/2007. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatele a potvrdil rozhodnutí ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra ze dne 1. 1. 2007, č. j. OSZ-5233/2007, kterým byl žalobci podle § 159 a § 225 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o služebním poměru“), od splátky na měsíc leden 2007 zvýšen příspěvek za službu náležející ke dni 31. 12. 2006 ve výši 8591 Kč měsíčně o 2,80 %, tj. o 241 Kč měsíčně, s tím, že celkem výsluhový příspěvek od 1. 1. 2007 činí 8832 Kč měsíčně.

Městský soud v Praze vycházel ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, č. j. 4 Ads 98/2009 – 55, které podle jeho názoru na projednávanou věc plně dopadají. Jako nedůvodnou tak posoudil námitku stěžovatele, že došlo k porušení zákazu retroaktivity zákona. Aby se jednalo o pravou retroaktivitu, musel by nový zákon č. 361/2003 Sb. odejmout nárok na výsluhový příspěvek zpětně, přičemž by již vyplacené částky musely být vráceny. Tak tomu však v daném případě není. Nový zákon stanoví svou účinnost do budoucna a je proto z tohoto hlediska v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Nová právní úprava zákona č. 361/2003 Sb. nepřinesla žádnou změnu týkající se vzniku nároku na příspěvek za službu a určení jeho výše. Jde o tzv. nepravou retroaktivitu, která zabezpečuje kontinuitu právního řádu a je obecně přijímaná. Správní orgány rozhodovaly o zvýšení výsluhového příspěvku stěžovatele podle nového zákona č. 361/2003 Sb. v souladu s jeho přechodnými ustanoveními. Ustanovení § 225 sjednocuje režim příspěvků za službu přiznaných a původně poskytovaných na základě zákona č. 186/1992 Sb. a výsluhových příspěvků podle zákona č. 361/2003 Sb., a podrobuje je výlučně zákonu č. 361/2003 Sb. Nová právní úprava valorizace výsluhových příspěvků dopadá shodně na příspěvky přiznané podle dosavadního i nového zákona, stěžovatele tedy nediskriminuje. Změna způsobu valorizace výsluhových příspěvků je odrazem vůle zákonodárce, jemuž nelze upřít právo nově upravit společenské vztahy všude tam, kde to pokládá z hlediska veřejného zájmu za potřebné a účelné.

Městský soud v Praze nepřisvědčil ani námitce stěžovatele o zkrácení jeho práva na spravedlivý proces podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, neboť realizací tohoto práva je soudní přezkum správního rozhodnutí. Stejně tak nepřisvědčil jeho námitce, že žalovaný měl iniciovat změnu zákona či zrušit prvoinstanční rozhodnutí a zvýšit příspěvek za službu podle předchozí právní úpravy. Správní orgán byl povinen postupovat podle zákona, což učinil. Postup správního orgánu v souladu se zákonem nelze považovat za vadu řízení, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí. Soud proto žalobu podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), zamítl.

Rozsudek Městského soudu v Praze napadl stěžovatel kasační stížností z důvodu vymezeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., přičemž namítl, že je nezákonné. Stěžovatel již ve správní žalobě uvedl, že byl nezákonným rozhodnutím žalovaného zkrácen na právu na spravedlivý proces, neboť jím bylo jako správné potvrzeno prvostupňové rozhodnutí, které nerespektuje nejen základní lidská práva, ale ani základní principy právního státu, zejména princip právní jistoty a předvídatelnosti práva, je založeno na retroaktivitě a je diskriminační. Uvolněním ze služebního poměru stěžovatel nabyl soubor subjektivních práv hmotněprávní povahy podle § 116 až 119 zákona č. 186/1992 Sb., mj. nárok na příspěvek za službu a právo na zvyšování přiznaného příspěvku ve stejných termínech a stejným způsobem jako procentní výměra částečného invalidního důchodu podle § 119 odst. 1 zákona. Takto nabyté právo nemůže být podle stěžovatele novým právním předpisem odňato, neboť by se jednalo o nepřípustné porušení zákazu retroaktivity. Městský soud v Praze tuto argumentaci odmítl, nevypořádal se však s tvrzením stěžovatele o jeho diskriminaci založené nezákonnou retroaktivní působností nové zákonné úpravy. Stěžovatel při ukončení služebního poměru vycházel ze zákonné úpravy a pravidel pro postupné zvyšování výsluhového příspěvku. Nyní se změnily i podmínky pro jeho vyměření, např. po dvaceti letech trvání služebního poměru je procentní výměra

podle současné úpravy o 10 % vyšší. Podmínky pro vyměření výsluhového příspěvku by tak nyní byly pro stěžovatele výhodnější, byl by mu vyměřen vyšší výsluhový příspěvek a byl by tím i odůvodněn nově stanovený způsob valorizace. Pokud se ale u dříve přiznaných příspěvků za službu pouze snížil způsob valorizace, je tento postup za diskriminační. Těmito tvrzeními se však Městský soud v Praze nezabýval. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Ačkoli stěžovatel označil jako důvod své kasační stížnosti § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., je z obsahu kasační stížnosti zřejmé, že uplatnil důvod podle písmene a) tohoto ustanovení, tedy nesprávné posouzení právní otázky Městským soudem v Praze. To spatřoval v chybném závěru soudu, že v jeho případě nedošlo k nepřipustné retroaktivní aplikaci zákona o služebním poměru, v jejímž důsledku měl být zkrácen při valorizaci příspěvku za službu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze z hlediska uplatněného stížního bodu a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel 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 stěžovatel v kasační stížnosti zmiňuje převážně okrajově.

Identickou právní otázku za totožných skutkových okolností posuzoval Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 19. 8. 2009, č. j. 4 Ads 105/2009 – 54, www.nssoud.cz, s jehož závěry zcela dopadajícími i na nyní projednávanou věc se zdejší soud ztotožňuje, přičemž neshledal 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 předcházel dni nabytí účinnosti tohoto zákona“*. Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje se závěry Městského soudu v Praze, 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.

Stěžovateli byl 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 č. 361/2003 Sb. změnil na výsluhový příspěvek. Služební poměr stěžovatele skončil dnem 15. 12. 2001, nicméně, jak upozornil sám stěžovatel, 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 něj vztahuje i (nový) zákon o služebním poměru č. 361/2003 Sb., byť to pro stěžovatele 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 s Městským soudem v Praze 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 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 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).

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.

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.

Stěžovatel neměl 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.).

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

V Brně dne 9. prosince 2010

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu