č. j. 7 A 19/2002 - 57



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Brigity Chrastilové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci **žalobce JUDr. J. J.,** proti **žalovanému Ministerstvu vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, 170 34 Praha 7, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 1. 2002, č. j. OSZ - 2 - 48/OM - Mu - 01,

takto:

I. Žaloba **se zamítá.**

II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Žalobou podanou v zákonné lhůtě u Vrchního soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 1. 2002, č. j. OSZ - 2 - 48/OM - Mu - 01, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 5. 11. 2001, č. j. OSZ - 49126 - 15/VD - Sl - 2001, kterým bylo rozhodnuto o zániku nároku na příspěvek za službu ve výši 9238 Kč dnem 3. 12. 2001. Rozhodnutí bylo odůvodněno ustanovením § 116 odst. 4 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož příspěvek

za službu nenáleží ode dne vzniku nároku na starobní důchod. Podle dokladů, které měl žalovaný k dispozici, vznikl žalobci nárok na starobní důchod dnem 4. 12. 2001.

Důvody žaloby tkví v žalobcově přesvědčení, že žalovaný porušil zákon, neboť příspěvek za službu je koncipován jako nepromlčitelný nárok, takže nárok na něj nemůže zaniknout, příspěvek byl přiznán od 1. 12. 1992, a proto žádná z později přijatých novel zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky (v textu dále jen „zákon č. 186/1992 Sb.“), nemůže retroaktivně zasáhnout do již přiznaných práv (v tomto ohledu lze dovodit zákaz retroaktivity přímo z čl. I Ústavy ČR), dále měl žalovaný porušit žalobcova procesní práva, neboť pro neznalost členů poradní komise nemohl uplatnit námitku jejich podjatosti, ani nemohl podat žádost o účast při jednání této komise, žalovaný tedy nepostupoval podle § 45 vyhlášky Ministerstva vnitra č. 161/2000 Sb. Rozhodnutí je podle žalobce v rozporu s ustanovením § 134 a 138 zákona č. 186/1992 Sb., rovněž nebylo respektováno ustanovení § 157 odst. 3 cit. zákona. Žalobce zdůrazňuje, že se dostal vlivem zániku nároku na příspěvek za službu do nepředvídatelných finančních potíží, považuje rozhodnutí žalovaného za nemorální, neboť vykonal služební poměr v délce 26 let, 2 měsíce a 27 dnů, a přesto mu byl nárok odňat. Podáním ze dne 16. 4. 2002, které soud obdržel dne 18. 4. 2002, doplnil žalobu tak, že postupem žalovaného měly být porušeny základní zásady každého správního řízení, neboť „nebyl uplatněn institut ve smyslu § 135 a § 138“ zákona č. 186/1992 Sb., nebylo ani postupováno podle § 45 vyhlášky č. 161/2000 Sb., novelizace provedená zákonem č. 26/1993 Sb. je pro případ žalobce projevem nepřípustné retroaktivity, pro jeho případ musí být využitelné ustanovení § 157 odst. 3 cit. zákona. Podle žalobce by se měl soud vypořádat s § 110 odst. 4 zákona č. 100/1970 Sb., který deklaruje nárok na příspěvek za službu do 60 let věku, a v této souvislosti s § 160 zákona č. 186/1992 Sb., podle nějž ve vztahu k policistům a policii pozbývá zákon č. 100/1970 Sb. platnosti, a dále s § 56 odst. 2 zákona č. 283/1991 Sb., který stanoví, že služební poměr policistů se řídí zákonem č. 100/1970 Sb.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že žalobcův služební poměr skončil uvolněním podle § 105 zákona č. 186/1992 Sb., na vlastní žádost dne 30. 11. 1992. Od 1. 12. 1992 mu byl přiznán a vyplácen příspěvek za službu. Nárok tedy vznikl v době, kdy délka trvání tohoto nároku byla stanovena do dovršení šedesáti let věku. Zákonem č. 26/1993 Sb. byla s účinností od 1. 1. 1993 délka trvání tohoto nároku změněna tak, že příspěvek za službu nenáleží ode dne vzniku nároku na starobní důchod. Nárok na starobní důchod žalobci vznikl dne 4. 12. 2001, nárok na příspěvek za službu proto trval do 3. 12. 2001. Zánik nároku nebyl stanoven retroaktivně, nýbrž od 1. 1. 1993 do budoucna. Ustanovení § 157 odst. 3 zákona č. 186/1992 Sb. nemohlo být v tomto případě použito, neboť nárok na příspěvek za službu žalobci vznikl za účinnosti tohoto zákona, nikoliv zákona č. 100/1970 Sb. V žalobcově případě nebyl ani důvod užít ustanovení o odstraňování tvrdostí při provádění zákona (§ 156 zákona č. 186/1992 Sb.).

V replice k vyjádření žalovaného ze dne 20. 8. 2002 opakuje žalobce důvody uváděné již v předchozích podáních, opětovně brojí proti termínu použitému ve výroku rozhodnutí, tj., že nárok zaniká, dále vyjadřuje přesvědčení, že na jeho případ dopadá § 157 odst. 3 zákona č. 186/1992 Sb., přičemž za dosavadní předpis má být považován zákon č. 186/1992 Sb., nikoliv zákon č. 100/1970 Sb., vrací se k namítané retroaktivitě zákona, přičemž připouští, že by nový zákon mohl být použit, pokud by byl pro účastníka vztahu příznivější.

Podáním ze dne 14. 10. 2002 doručeným soudu 16. 10. 2002 doplňuje opětovně žalobu, přičemž v zásadě opakuje a rozvádí důvody uplatněné původní žalobou, tj. rozvíjí

důvody pro nepřípustnost zásahu zákona do právních vztahů, které nastaly před jeho účinností, a dospívá k závěru, že kdyby byl osobou uvedenou v § 153 odst. 2 písm. a) až g) zákona č. 33/1995 Sb., získal by nárok na starobní důchod později, a byl by na tom tedy výhodněji, neboť by déle pobíral příspěvek za službu. Ministerstvo vnitra je ústředním orgánem státní správy, a proto veškeré jeho právní úkony musí být „v obecnosti vedeny v závaznosti správního řízení“. Napadené rozhodnutí je podle žalobce neplatným právním úkonem, neboť se svým obsahem a účelem příčí demokratické zákonnosti, zájmům společnosti i jedince, je v rozporu s „morálností i etikou“, navozuje „nedůvěru pro důvěru v právo“ a má prokazatelně škodlivé ekonomické i psychologické následky a dopady.

Vrchní soud v Praze řízení o žalobě neskončil do 31. 12. 2002; podle § 132 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), je k dokončení řízení a rozhodnutí příslušný Nejvyšší správní soud, jenž pro řízení použije ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. Účinky procesních úkonů v těchto řízení učiněných zůstávají zachovány a posoudí se přiměřeně podle ustanovení tohoto zákona.

Ze správního spisu soud zjistil následující podstatné skutečnosti:

Žalobcův služební poměr skončil na jeho žádost dne 30. 11. 1992, od 1. 12. 1992 mu byl přiznán příspěvek za službu, jenž byl v letech následujících několikrát valorizován. Ministerstvo vnitra, odbor sociálního zabezpečení, dne 5. 11. 2001 rozhodlo pod č. j. OSZ - 49126 - 15/VD - Sl - 2001 o zániku nároku na příspěvek za službu dnem 3. 12. 2001, přičemž důvodem bylo dovršení věku rozhodného pro nárok na starobní důchod, a tedy splnění všech podmínek nároku na starobní důchod ode dne 4. 12. 2001. Orgán I. stupně tak učinil s poukazem na § 116 odst. 4 zákona č. 186/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, když v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že příspěvek za službu nenáleží ode dne vzniku nároku na starobní důchod. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, o němž rozhodoval nadřízený služební funkcionář. V odvolání uvedl, že služební poměr ukončil s naplánovanou existenční rozvahou pro další život, spoléhal na právní jistoty. Namítal, že příspěvek je koncipován jako nepromlčitelný nárok, o který nemůže být připraven žádným retroaktivním účinkem pozdějších novel. Příspěvek chápe jako pomoc, aby nedošlo k podstatnému snížení jeho další životní úrovně, jeho práce ve státní správě není odměňována způsobem odpovídajícím jeho znalostem, zkušenostem i pracovním výkonům. Příspěvek byl i bariérou, aby případně pro vylepšení své ekonomické situace neuplatnil nekalé možnosti a praktiky. Dále v odvolání napadl procesní nedostatky postupu orgánu I. stupně (označení účastníka, nedostatek náležitostí rozhodnutí). Odvolací orgán odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil; k vytýkaným procesním vadám uvedl, že identifikace účastníka, jak ji požaduje odvolatel, není povinnou náležitostí rozhodnutí, které jinak splňuje všechny náležitosti požadované § 124 zákona č. 186/1992 Sb. Ke dni skončení služebního poměru Ministerstvo vnitra eviduje 26 let 2 měsíce a 27 dnů jako dobu služby v I. kategorii funkcí, a proto podle § 74 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve spojení s § 132 odst. 1 písm. a) zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, vzniká JUDr. J. J. nárok na důchod dnem dovršení 55 let věku. Délka trvání nároku na příspěvek za službu byla změněna zákonem č. 26/1993 Sb. s účinností od 1. 1. 1993. Nestalo se tak retroaktivně, nýbrž do budoucna.

Ode dne 1. 12. 2003 byl žalobci přiznán starobní důchod.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů a dospěl k závěru, že žaloba důvodná není.

K rozsahu soudního přezkumu Nejvyšší správní soud uvádí:

Správní soudnictví je ovládáno zásadou koncentrace žalobních námitek; podle § 71 odst. 2 s. ř. s. (a do 31. 12. 2002 obdobně koncipovaného ustanovení § 250h odst. 1 občanského soudního řádu) lze rozšířit žalobu o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby. Nejvyšší správní soud proto považuje za relevantní pro vymezení soudního přezkumu důvody uvedené v žalobě doručené soudu dne 15. 2. 2002. I když ve většině dalších podání (ze dne 18. 4. 2002, ze dne 14. 10. 2002) žalobce v zásadě rozvíjí či opakuje důvody uvedené v žalobě, v některých ohledech meze soudního přezkumu rozšiřuje, leč činí tak po uplynutí lhůty k podání žaloby (napadené rozhodnutí převzal dne 19. 1. 2002 - lhůta k podání žaloby uplynula podle předpisů platných do 31. 12. 2002 - § 250b odst. 1 o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002 - i podle § 72 odst. 1 s. ř. s. dnem 19. 3. 2002; Nejvyšší správní soud přitom bere v úvahu výklad délky lhůty pro žalobce příznivější, než by byla třicetidenní lhůta podle § 137 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb., kterou podle dřívější judikatury Vrchního soudu v Praze /např. sp. zn. 6 A 69/99/ bylo nutno aplikovat na přezkoumávání všech rozhodnutí podle cit. zákona, učiněný v poslední době například v rozsudku zdejšího soudu sp. zn. 2 As 19/2003 a uveřejněný pod č. 16/2003 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud se proto zaobíral včas a řádně uplatněnými žalobními námitkami, které pro přehlednost shrnuje tezovitě takto: napadené rozhodnutí je podle žalobcova názoru nezákonné, neboť jím byl nepřípustně aplikován zákon č. 23/1993 Sb. i na nárok, který vznikl před jeho účinností, ačkoliv podle žalobcova mínění měl být jeho nárok nedotčen, a to z hlediska platných ústavních principů právní jistoty, ale i podle ustanovení § 157 odst. 3 zákona č. 186/1992 Sb., další námitka spočívá v názoru, že právo na příspěvek za službu se nepromlčuje, proto nemůže zaniknout, a posléze žalobce poukazuje na nedostatky v řízení, v němž podle jeho názoru nebyla respektována jeho procesní práva.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že mezi žalobcem a žalovaným není sporu o tom, že služební poměr žalobcův u Policie České republiky skončil dnem 30. 11. 1992, od 1. 12. 1992 mu byl přiznán příspěvek za službu, a dnem 4. 12. 2001 žalobci vznikl nárok na starobní důchod s ohledem na dovršení podmínky věku (55 let). Sporným je posouzení právní otázky, a to, zda žalobcův nárok na příspěvek za službu zanikl dnem 3. 12. 2001 podle § 116 odst. 4 zákona č. 186/1992 Sb., ve znění zákona č. 26/1993 Sb. Soud podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vychází při rozhodování ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Příspěvek za službu byl v době rozhodování správního orgánu upraven v § 116 až 119 zákona č. 186/1992 Sb.; tato ustanovení byla v průběhu devadesátých letech několikrát novelizována, pro posouzení důvodnosti žaloby je rozhodující novelizace provedená zákonem č. 26/1993 Sb., kterým se mění a doplňují některé zákony v oblasti vnitřního pořádku a bezpečnosti a o opatřeních s tím souvisejících.

Podle § 116 a 117 zákona č. 186/1992 Sb. v původním znění (tedy s účinností od 1. 7. 1992) náležel příspěvek za službu policistovi, jehož služební poměr skončil z vymezených příčin, pokud konal službu alespoň po dobu deseti let. Doba trvání nároku byla vymezena § 116 odst. 4 cit. zákona tak, že příspěvek nenáleží po dosažení věku 60 let. Od 1. 1. 1993 bylo ustanovení § 116 odst. 4 změněno zákonem č. 26/1993 Sb. tak, že příspěvek nenáleží ode dne vzniku nároku na starobní důchod.

První otázkou, kterou je třeba pro posouzení důvodnosti žalobních námitek vyřešit, je otázka, o jaký předpis se opírá vznik žalobcova nároku na příspěvek za službu. Zákon č. 186/1992 Sb. nabyl účinnosti dnem 1. 7. 1992. Příspěvek za službu byl žalobci přiznán ode dne 1. 12. 1992, neboť žalobcův služební poměr skončil 30. 11. 1992. Ve vztahu k policii a policistům, kteří ke dni 1. 7. 1992 byli ve služebním poměru - což je i posuzovaný případ - (tedy pokud služební poměr vznikl před 1. 7. 1992), pozbyl platnosti zákon č. 100/1970 Sb., a jejich služební poměr se dále řídil tímto novým zákonem o služebním poměru (č. 186/1992 Sb.), pokud tento zákon nestanovil jinak (§ 1, § 157 odst. 1, § 160 zákona č. 186/1992 Sb.). Zákon č. 186/1992 Sb. v § 153 stanovil ohledně započtu dob zaměstnání, že těm policistům, jejichž služební poměr trvá (rozuměno k 1. 7. 1992), se do doby trvání služebního poměru rozhodné pro přiznání nároků vyplývajících ze služebního poměru započítávají doby, pokud byly započteny podle dosavadních předpisů. V přechodných ustanoveních pak cit. zákon upravil i posuzování nároků vzniklých podle dosavadních předpisů, tj. zákona č. 100/1970 Sb. V ustanovení § 157 odst. 3, jehož se žalobce rovněž dovolává, se výslovně stanoví, že podle dosavadních předpisů se posuzují nároky vzniklé ze služebního poměru, pokud služební poměr skončil, do dne účinnosti zákona. Je proto nepochybné, že nárok na příspěvek za službu vzniklý po 1. 7. 1992 ze služebního poměru, jenž skončil po 1. 7. 1992, lze posuzovat jedině a pouze podle zákona č. 186/1992 Sb., a neobstojí jakýkoliv poukaz na zákon č. 100/1970 Sb. (s výjimkou započtu dob podle § 153), ani ustanovení § 157 odst. 3 zákona č. 186/1992 Sb., které míří na zcela jinou skupinu nároků; podle zákona č. 100/1970 Sb. (tedy podle dosavadních předpisů) bylo lze posuzovat pouze vznik nároku na příspěvek za službu, jestliže služební poměr skončil a nárok na dávku vznikl do 1. 7. 1992; o tento případ se v posuzované věci nejedná.

Příspěvek za službu je příkladem dávkového plnění ze strany státu, jehož doba poskytování (trvání nároku) je zákonem limitována; nejde o případ výjimečný - zejména v oblasti sociálního zabezpečení v jeho širokém slova smyslu lze nalézt obdobné úpravy, které trvání nároku limitují, buď pevně stanovenou dobou, v důsledku jejíhož uplynutí nárok zanikne, aniž je třeba k zániku nároku dalších právních skutečností (zde může za příklad sloužit právní úprava vdovského důchodu podle § 50 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, podle níž důchod náleží pod dobu jednoho roku od smrti manžela), anebo může být doba trvání nároku vymezena jinak. Zákon č. 186/1992 Sb. v § 116 odst. 4 obsahuje úpravu, která omezuje dobu trvání nároku na příspěvek za službu takto: podle úpravy účinné do 31. 12. 1992 trval nárok na tuto dávku do dosažení věku 60 let (a contrario „nenáleží po dosažení věku 60 let“), od 1. 1. 1993 je doba trvání nároku limitována vznikem nároku na starobní důchod („příspěvek nenáleží ode dne vzniku nároku na starobní důchod“). Tato úprava byla obsažena v čl. II bodu č. 6 zákona č. 26/1993 Sb., kterým se mění a doplňují některé zákony v oblasti vnitřního pořádku a bezpečnosti, a o opatřeních s tím souvisejících, jenž novelizoval zákon č. 186/1992 Sb. Je evidentní, že pro ty bývalé policisty, kteří měli podle předpisů o důchodovém pojištění (do 1. 1. 1996 podle předpisů o sociálním zabezpečení) zachovány nároky na starobní důchod z preferovaných kategorií, znamenalo přijetí této úpravy zkrácení doby trvání nároku na příspěvek za službu. Je proto třeba - jako druhou otázku v pořadí - vyřešit, na které nároky zákonodárce touto úpravou mířil. Pochyb nebude u nároků, které vznikly po 31. 12. 1992. Otázka, která se klade jako středobod žaloby, spočívá v posouzení, zda tato právní úprava mohla zasáhnout i dobu trvání nároků, jež vznikly přede dnem 1. 1. 1993. Cit. zákon sice obsahuje výslovné ustanovení § 157a včleněné jako součást zákona č. 186/1992 Sb. pod nadpisem „Přechodná ustanovení k úpravám účinným od 1. ledna 1993“, Nejvyšší správní soud však má za to, že na žalobcův případ nedopadá (postihuje případy, kdy došlo ke snížení výše dávky nebo zastavení její výplaty od 1. 1. 1993). Podle tohoto ustanovení byly

nově vyměřovány příspěvky, pokud byly vyměřeny ve vyšší částce, než v jaké náležely od 1. 1. 1993, popřípadě byly zastavovány výplaty příspěvků, které od 1. 1. 1993 nenáležely, to vše mělo být provedeno do 31. 3. 1993. Z tohoto ustanovení plyne jednoznačný zákonodárcův záměr postihnout úpravami účinnými od 1. 1. 1993 i skupinu nároků, jež vznikly před tímto datem. Svědčí o tom i důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona (tisk 206 v 7. volebním období ČNR). Zde lze nalézt následující odůvodnění čl. II bodu 6 až 9 a 11: „Úprava by měla platit jak pro případy skončení služebního poměru po dni účinnosti tohoto zákona, tak i pro budoucí dávky těch, jejichž služební poměr skončil před jeho účinností a jimž je tedy příspěvek za službu vyplácen podle dosavadních nebo dřívějších předpisů. Vzhledem k tomu, že u již vyplácených příspěvků bude třeba některé z nich nově vyměřit, popřípadě jejich výplatu zcela zastavit, stanoví se ve zvláštním přechodném ustanovení pod bodem 11 lhůta (31. 3. 1993), v níž bude vyměření provedeno.“ Z hlediska historického kontextu, v němž byla tato úprava přijata, je vhodné poukázat na skutečnost, že šlo o dobu zániku ČSFR a účelem cit. zákona č. 26/1993 Sb. bylo převést kompetence a úkoly v oblasti vnitřního pořádku a bezpečnosti, které byly dosud na území České republiky zajišťovány orgány federace, do podmínek jediného státního mechanismu. Když tehdejší ministr vnitra odůvodňoval na schůzi ČNR dne 21. 12. 1992 vládní návrh tohoto zákona, opakovaně zdůraznil, že účelem úprav peněžních nároků policistů je snížení nároků na státní rozpočet (stenoprotokol 16. schůze ČNR, část 12/19). Žalobce namítá, že pokud novelizace účinná od 1. 1. 1993 stanovící, že příspěvek nenáleží ode dne vzniku nároku na starobní důchod, zasáhla i dobu trvání nároku na příspěvek v jeho případě, tj. za situace, kdy nárok na příspěvek za službu vznikl 1. 12. 1992, nárok na starobní důchod vznikl 4. 12. 2001, a pokud správní orgán rozhodl, že nárok na příspěvek mu v důsledku toho dnem 3. 12. 2001 zanikl, jde o zásah retroaktivní, příčící se ústavním principům vlastním právnímu státu (čl. 1 Ústavy České republiky).

Nejvyšší správní soud proto musel posoudit, zda právní úprava, kterou žalovaný aplikoval, je ústavně konformní, neboť v případě, že by došel k závěru, že tomu tak není, byl by dán důvod přerušení řízení a předložení věci Ústavnímu soudu (čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky, § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., § 48 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.).

O rozlišování pravé a nepravé retroaktivity učí právní věda a v uplynulém desetiletí zaujal k těmto otázkám opakovaně postoj i Ústavní soud (srov. například sp. zn. Pl. Ús 11/02, 17/96, 9/95, 21/96). Ucelenou analýzu retroaktivity provedl Ústavní soud například pod sp. zn. Pl. ÚS 21/96, Nejvyšší správní soud se s rozhodujícími elementy této analýzy v souvislosti s posuzovaným případem zcela ztotožňuje. ***Ústavní soud uvedl:***

„K základním principům, vymezujícím kategorii právního státu, patří princip ochrany důvěry občanů v právo a s tím související princip zákazu zpětné účinnosti právních norem.

Z řady definic za autoritativní lze považovat definici E. Tilsche, jenž pravou a nepravou retroaktivitu vymezoval následovně: "Pravé zpětné působení nového zákona jest tu jen tehdy, když působí i pro dobu minulou ... Nepravé zpětné působení ... tu jest, když nový zákon nařizuje, že ho má být užito i na staré právní poměry již založené, ale teprve od doby, kdy počíná působnost nového zákona anebo od doby ještě pozdější." (E. Tilsch, Občanské právo. Obecná část, Praha 1925, s. 75 - 78).

Pravá retroaktivita pak "zahrnuje v podstatě dvě odlišné situace", a to za prvé "stav, že nová úprava dávala vznik (novým právním) vztahům před její účinností za podmínek, které teprve dodatečně stanovila", a za druhé "novela může měnit právní vztahy vzniklé podle staré právní úpravy, a to ještě před účinností nového zákona". (L. Tichý, K časové působnosti novely občanského zákoníku, Právník, č. 12, 1984, s. 1104)

Pro pravou retroaktivitu tudíž platí, že lex posterior ruší (neuznává) právní účinky v době účinnosti legis prioris, popřípadě vyvolává nebo spojuje práva a povinnosti subjektů s takovými skutečnostmi, jež v době účinnosti legis prioris neměly povahu právních skutečností.

V případě retroaktivity nepravé: "nový zákon sice nezakládá právních následků pro minulost, avšak buď povyšuje minulé skutečnosti za podmínku budoucího právního následku (prostá výlučnost) nebo modifikuje pro budoucnost právní následky podle dřívějších zákonů založené ... Nepravé zpětné působení zákona pouze znamená, že nový zákon zachycuje (právně kvalifikuje) minulé skutečnosti nebo že se dotýká (modifikuje, ruší) existujících právních následků, tj. na skutkové podstaty je založivší váže pro budoucnost jiná práva a jiné povinnosti než zákonodárství dosavadní. Jde zde tudíž o zásah nového zákona jednak do předchozích skutečností, jednak do tzv. práv nabytých." (A. Procházka, Retroaktivita zákonů. In: Slovník veřejného práva. Sv. III, Brno 1934, s. 800.)

Obecně v případech časového střetu staré a nové právní normy platí nepravá retroaktivita, tj. od účinnosti nové právní normy se i právní vztahy, vzniklé podle zrušené právní normy, řídí právní normou novou. Vznik právních vztahů, existujících před nabytím účinnosti nové právní normy, právní nároky, které z těchto vztahů vznikly, jakož i vykonané právní úkony, se řídí zrušenou právní normou (důsledkem opačné interpretace střetu právních norem by byla pravá retroaktivita). Aplikuje se tady princip ochrany minulých právních skutečností, zejména právních konání …

V souvislosti s analýzou principu retroaktivity je dále nutné zabývat se otázkou možných výjimek z nepřípustnosti retroaktivity právních norem. Je přitom nezbytné rozlišovat posuzování nepřípustnosti pravé a nepravé retroaktivity.

U retroaktivity pravé platí zásada obecné nepřípustnosti, ze které existují striktně omezené výjimky přípustnosti, u retroaktity nepravé platí naopak zásada obecné přípustnosti, ze které existují výjimky její nepřípustnosti.“

Ve světle takto předestřených definic retroaktivity a nazírání na ni Nejvyšší správní soud nahlíží na žalobcovu námitku ohledně zpětného působení zákona č. 26/1993 Sb.

Nejvyšší správní soud považuje za rozhodující, že novelizace provedená zákonem č. 26/1993 Sb. nespojila žádné právní účinky se skutečností, která nastala před jeho účinností. Pokud tedy zákon č. 26/1993 Sb. změnil (zkrátil) dobu trvání nároku na příspěvek za službu i u nároků, které existovaly k 1. 1. 1993, avšak rozhodná skutečnost, kterou je zde vznik nároku na starobní důchod, nastala až po 31. 12. 1992, pak zákon spojil své účinky se skutečností, která nastala po účinnosti zákona a nejedná se tedy o retroaktivitu pravou, jež je v zásadě zcela nepřípustná. Retroaktivita nepravá, o niž v posuzované věci jde, je z hlediska požadavků kladených na právní stát, akceptovatelná. V této věci nelze hovořit

ani o odnětí nabytých práv (iura quaesita), neboť by se muselo jednat o takovou změnu, která by se zpětnou účinností zhoršila právní postavení žalobcovo.

K žalobcově poukazu na nepromlčitelnost práva na příspěvek, a tedy nemožnosti konstrukce zániku nároku v důsledku uplynutí předem stanovené doby (zákon č. 186/1992 Sb. v § 146 odst. 2 stanoví, že právo na příspěvek se nepromlčuje, přičemž nároky na jednotlivá plnění se promlčují ve lhůtách zákonem stanovených), Nejvyšší správní soud považuje za nutné uvést:

Pojmy práva a nároku mají poněkud jiný význam v pojetí občanskoprávním než v právu veřejném, konstituujícím veřejná subjektivní práva, odvozující se v tomto případě od služebního poměru příslušníka policie, jenž je rovněž obecně pojímán, a to i v judikatuře Nejvyššího správního soudu, jako institut veřejnoprávní. V právu soukromém se pod pojmem subjektivního práva rozumí jedna složka obsahu právního vztahu a pod pojmem nároku vynutitelnost takového subjektivního práva soudem. V předpisech z oboru práva veřejného (například práva sociálního zabezpečení, ale i v posuzovaném případě zákona č. 186/1992 Sb.) mají však pojmy práva a nároku poněkud jiný význam. Skutečnost, že zákon č. 186/1992 Sb. užívá oba tyto pojmy, nesvědčí o důsledné koncepci příspěvku za službu jako dávkového veřejnoprávního plnění. Pro ta je totiž typické, že pojmu „právo“ neužívá a důsledně hovoří o „nároku“, jímž rozumí splnění hmotněprávních podmínek, které jsou zákonem stanoveny pro realizaci dávkového plnění. Pokud se v oblasti peněžitých plnění ze strany státu hovoří o „právu“, jedná vždy spíše o výraz užívaný v literatuře, a to ve smyslu práva na zabezpečení v proklamativním smyslu. Pokud jde o výklad § 146 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb., podle něhož se právo na příspěvek za službu nepromlčuje, přičemž nároky na jednotlivá plnění se promlčují, ve vztahu k § 116 odst. 4, podle něhož příspěvek za službu nenáleží ode dne vzniku nároku na starobní důchod, Nejvyšší správní soud považuje za zásadní rozlišit právní důsledky prostého plynutí času jako právní události a marného uplynutí času jako právní skutečnosti. Podle toho je pak třeba rozlišit doby a lhůty. Doba je právní skutečností, kdy právně relevantní důsledky jsou spjaty s prostým uplynutím času. V posuzovaném případě se jedná o dobu trvání nároku na dávku. Pokud tato doba uplynula, nárok zaniká. Promlčení je však reakcí práva na marné uplynutí lhůty (jako časového úseku vymezeného svým počátkem a koncem). Nepromlčitelnost práva na dávku znamená tolik, že nemůže zaniknout proto, že oprávněný o příspěvek nepožádal. Promlčení se pak aplikuje u jednotlivých výplat plnění. Nárok na příspěvek trvá po dobu, po kterou jsou splněny stanovené podmínky, a zaniká dnem, kdy některá z podmínek zanikla, popřípadě, kdy uplynula pevně stanovená doba trvání nároku. Proto Nejvyšší správní soud žalobcově námitce o nepřípustnosti zániku nároku na dávku nepřisvědčuje. Formulace výroku ve správním rozhodnutí orgánu I. stupně není sice bez jakýchkoli vad, neboť zániku nároku obecně odpovídá výrok o odnětí dávky, popřípadě zastavení výplaty, poněvadž však jde o vadu, která nemohla ovlivnit zákonnost rozhodnutí ve věci samé, neměl tento nedostatek vliv na závěry soudu o důvodnosti žaloby.

Pokud jde o namítaná porušení procesních práv, uvážil o nich Nejvyšší správní soud následovně:

Žalobce napadá skutečnost, že nemohl namítat podjatost členů poradní komise služebního funkcionáře rozhodujícího o jeho odvolání a nemohl se účastnit jednání této komise. Řízení o příspěvku za službu je řízením upraveným zákonem č. 186/1992 Sb. v hlavě deváté v § 122 a násl., a v době vydání napadeného rozhodnutí ve vyhlášce Ministerstva vnitra č. 161/2000 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti služebního

poměru příslušníků Policie ČR. Podle § 134 zákona č. 186/1992 Sb. zřizují odvolací orgány k projednání odvolání poradní komise. Členem poradní komise nemůže být funkcionář, který vydal rozhodnutí, proti kterému bylo podáno odvolání. Podle § 138 stanoví Ministerstvo vnitra obecně závazným předpisem podrobnosti o řízení ve věcech služebního poměru. Činnost poradní komise byla upravena § 45 cit. vyhlášky; podle § 45 odst. 4 cit. vyhlášky je odvolatel přizván k jednání senátu poradní komise vždy, pokud o to požádá. Je skutečností, že žalobce v podaném odvolání o přizvání k jednání senátu poradní komise nepožádal, ač tak nesporně učinit mohl. Zákon č. 186/1992 Sb., ani cit. vyhláška neupravují povinnost správního orgánu poučovat účastníka řízení o složení senátu poradní komise. Ze správního spisu, který byl soudu předložen žalovaným, nevyplývá, že by poradní orgán byl složen v rozporu s ustanovením zákona. Žalobce ani v žalobě, ani v rozsáhlé korespondenci vedené se žalovaným, jež je součástí správního spisu, neuvedl konkrétní námitku vůči některé osobě tvořící senát poradní komise, jež by mohla vést k úvaze o podjatosti s ohledem na vztah k věci nebo účastníku řízení. Nejvyšší správní soud proto neshledal v postupu žalovaného vady, v jejichž důsledku by žalobci byla odňata jeho procesní práva.

Pokud žalobce ve svých námitkách směřoval k argumentům mimoprávním, zejména etickým, nemohl se jimi Nejvyšší správní soud, jak z povahy věci plyne, zabývat. Skutečností je, že zejména nároky z oblasti práv sociálně-ekonomických podléhají v čase změnám, které často souvisejí s ekonomickou situací státu. Ústavní soud ve svém rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 17/96 konstatoval, že nelze upřít zákonodárci právo nově upravit společenské vztahy všude tam, kde to pokládá za potřebné a účelné z hlediska veřejného zájmu a pokud tím nejsou ohrožena základní práva a svobody občanů ve své podstatě. Nároky bývalých policistů byly zejména v první polovině devadesátých let předmětem opakované pozornosti zákonodárce; částečně tomu tak bylo v důsledku zásadních společensko-politických přeměn, částečně - jak bylo ukázáno výše - z důvodů ekonomických. Příspěvek za službu měl jistě za účel vyrovnávat (kompenzovat) podmínky práce vykonávané ve ztížených podmínkách, významnou roli v jeho koncepci bezesporu hrají i sociální důvody. Jestliže však zákonodárce u těch příjemců příspěvku za službu, kterým již vznikl nárok na starobní důchod, a to v převážné většině případů ve zvýhodněné hranici 55 let, vyloučil možnost pobírat příspěvek, nelze v tom vidět ani nelogičnost, ani přehnanou tvrdost. Takový bývalý policista byl totiž zabezpečen dávkami z obecného sociálního systému a nelze nevidět, že pokud při současném pobírání příspěvku za službu bylo možné si po vzniku nároku na důchod tento nárok dále zvyšovat, šlo o několikeré zvýhodnění. Pokud žalobce v jednom ze svých podání uvádí, že by patrně byl z hlediska nároku na příspěvek na tom lépe, kdyby se na něj vztahovala úprava provedená zákonem č. 33/1995 Sb., který s účinností od 1. 4. 1995 změnil započet doby služby příslušníka SNB zařazeného v určitých složkách StB, Nejvyšší správní soud k této úvaze může uvést pouze to, že tato právní úprava umožňovala výplatu příspěvku zcela zastavit, pokud po odpočtu příslušných dob bylo lze započíst jen takovou dobu, která nezakládala nárok na příspěvek podle příslušných předpisů. Tato právní úprava byla Ústavním soudem shledána zcela ústavně konformní (sp. zn. Pl. ÚS 9/95). Takže hypoteticky - pokud je vůbec účelné vyjadřovat se k takovýmto hypotézám - mohl žalobce, pokud by býval byl po delší dobu zařazen v těchto složkách, ztratit nárok na příspěvek již v roce 1995, nikoliv, že by jej byl pobíral za všech okolností po dobu delší.

V čem je třeba žalobci přisvědčit, je skutečnost, že ozbrojené sbory v průběhu devadesátých let byly charakterizovány rozdílnými úpravami nároků souvisejících s ukončením služebního poměru; k rozsáhlejšímu sjednocení dojde až zákonem č. 361/2003

Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Pro posouzení této věci jde však o fakt bez právního významu.

Nejvyšší správní soud proto neshledal napadené rozhodnutí žalovaného z hlediska žalobou uplatněných námitek nezákonným, neboť žalovaný postupoval podle právního předpisu, který se na věc vztahuje a aplikoval jej způsobem zákonem stanoveným a v jeho mezích. Soud proto žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s. Poněvadž účastníci řízení nevyjádřili k výzvě Nejvyššího správního soudu výslovný nesouhlas s postupem podle § 51 odst. 1 s. ř. s., rozhodl soud ve věci samé bez nařízení jednání.

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle ustanovení § 60 s. ř. s. Žalovanému, který měl ve věci úspěch, by podle odst. 1 cit. ustanovení náleželo právo na náhradu nákladů řízení. Poněvadž však žalovaný v řízení žádné náklady nepožadoval a ani soud nezjistil existenci takových nákladů, které by přesáhly náklady běžné úřední činnosti, rozhodl, že žalovanému se náhrada nákladů nepřiznává.

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

V Brně dne 30. března 2004

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu