

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce: **Bc. L. Z.**, zastoupeného JUDr. Martinem Hádkem, advokátem se sídlem Trnková 1864/22, Praha 4 – Krč, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra ČR**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 11. 5. 2007, č. 478/2007, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 8. 2009, č. j. 10 Ca 231/2007 – 25,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností brojil žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 8. 2009, č. j. 10 Ca 231/2007 – 25 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž byla zamítnuta stěžovatelova žaloba proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 11. 5. 2007, č. 478/2007 (dále jen „napadené rozhodnutí“).

Napadeným rozhodnutím rozhodl ministr vnitra o zamítnutí odvolání a potvrzení prvoinstančního rozhodnutí odboru sociálního zabezpečení žalovaného ze dne 1. 1. 2007, č. j. OSZ-1402/2007 (prvoinstanční rozhodnutí), jímž byl stěžovateli zvýšen výsluhový příspěvek od ledna 2007. V odůvodnění uvedl, že v souladu s ustanovením § 225 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 361/2003 Sb.) se příspěvek za službu, který stěžovateli náležel ke dni 31. 12. 2006, dnem 1. 1. 2007 stal výsluhovým příspěvkem ve výši, v jaké náležel 31. 12. 2006. Na tento výsluhový příspěvek se plně vztahuje právní režim zákona č.

361/2003 Sb., včetně ustanovení § 159 o jeho zvyšování. Výsluhové příspěvky přiznané před 1. 1. 1996 se zvyšují analogicky, avšak pouze o polovinu zvýšení procentní výměry důchodů, která činí 6,6% (tzn. o 3,3 %) a výsluhové příspěvky přiznané po 1. 1. 1996 se zvyšují o polovinu zvýšení procentní výměry důchodů, která činí 5,6%, tzn. o 2,8%. Podle názoru žalovaného bylo napadené rozhodnutí s touto úpravou v souladu. Žalovaný dále poukázal na to, že obdobně byl řešen přechod ze staré právní úpravy služebního poměru vojáků z povolání na zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, přičemž zákonnost a správnost tohoto postupu byla přezkoumána Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 29. 3. 2004, č. j. 7 A 36/2001 - 43.

V žalobě proti napadenému rozhodnutí stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozhodnutí i prvoinstančního rozhodnutí s tím, že se domnívá, že mu měl být přiznaný příspěvek zvyšován podle § 119 zákona č. 186/1992 Sb., tedy ve stejných termínech a stejným způsobem jako procentní výměra částečného invalidního důchodu, a nikoliv podle § 159 zákona č. 361/2003 Sb. Postup žalovaného považuje za nepřípustnou retroaktivitu.

Městský soud žalobu zamítl. V odůvodnění svého rozsudku uvedl, že podle § 119 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 1996, se přiznaný příspěvek za službu zvyšuje ve stejných termínech a stejným způsobem jako procentní výměra částečného invalidního důchodu. Podle § 225 zákona č. 361/2003 Sb. účinného od 1. 1. 2007 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. Dále soud odkázal na ustanovení § 159 zákona č. 361/2003 Sb., podle něhož se 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. V prvé řadě městský soud odkázal na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2004, č. j. 7 A 36/2001 – 43, které lze podle jeho názoru plně analogicky platí i v posuzované věci. Zákonem č. 361/2003 Sb. došlo k zásadní změně v pojetí služebního poměru policistů a ve spojení s tím i ke změnám v konstrukci výsluhových náležitostí. V důsledku toho jsou zvýšení výsluhových příspěvků přiznaných do 31. 12. 2006 přiznávána v nižším rozsahu (se zákonným odkazem na úpravu důchodů podle předpisů sociálního zabezpečení), než bylo přiznáváno zvýšení příspěvků podle právní úpravy předchozí, tj. podle zákona č. 186/1992 Sb., což bylo zákonodárcem nepochybně učiněno jako součást komplexu všech opatření přijímaných s cílem kompenzovat nové pojetí služebního poměru. V nové zákonné úpravě byla výslovně stanovena i pravidla pro režim vyplácení a zvyšování výsluhových příspěvků přiznaných za účinnosti předchozí právní úpravy, což z povahy věci nemohlo být provedeno jinak, než za využití institutu nepravé retroaktivity, proti níž žalobce brojil. Městský soud dále vyložil pojem tzv. nepravé retroaktivity jako institut, jehož cílem je zabezpečit žádoucí pružnou kontinutitu právního řádu. Přechodná ustanovení nového právního předpisu, která zpravidla řeší rozměr kontinuity právního režimu, zpravidla vycházejí ze zásady, že právní vztahy vzniklé před jeho účinností se spravují do nabytí účinnosti nové právní normy právní normou dřívější, a ode dne účinnosti nové právní normy právní normou novou, a to podle povahy upravovaných vztahů buď bez potřeby přizpůsobit jejich režim nové právní úpravě, nebo s povinností přizpůsobit jejich režim nové právní úpravě do určité doby, a to zpravidla pod sankcí zániku práva, resp. právního vztahu. Rozhodujícím ustanovením v posuzované věci je přechodné ustanovení § 225

zákona č. 361/2003 Sb., v důsledku čehož byl zaveden a platí jednotný režim pro výsluhové příspěvky bez ohledu na to, zda tyto byly přiznány před nabytím účinnosti zákona č. 361/2003 Sb.(tzn. ještě jako příspěvky za službu), anebo zda byly přiznány po nabytí jeho účinnosti. Toto přechodné ustanovení tak obsahuje pravidlo, že v jehož smyslu se i tyto výsluhové příspěvky dále vyplácejí a zvyšují za podmínek nové právní úpravy. Z obsahu zákona č. 361/2003 Sb. dále plyne, že podmínky pro vyplácení a zvyšování výsluhových příspěvků stanoví zákon také jednotně, tedy bez ohledu na to, zda se jedná o výsluhové příspěvky přiznané (ještě jako příspěvky za službu) před nabytím účinnosti zákona č. 361/2003 Sb. Výslovná pravidla pro zvyšování výsluhového příspěvku přitom stanoví § 159 zákona č. 361/2003 Sb. a důvod pro případné odchylné řešení zvyšování výsluhových příspěvků přiznaných před účinností zákona č. 361/2003 Sb. přitom nelze dovozovat ani za žádného jiného ustanovení tohoto zákona. Citované ustanovení § 159 je tedy nepravě retroaktivní, nepůsobí tedy zpětně, jak mylně dovozuje stěžovatel, ale upravuje způsob provádění valorizací výsluhových příspěvků do budoucna počínaje dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Z výše uvedených důvodů městský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.

V kasační stížnosti proti napadenému rozsudku, s odvoláním na kasační důvod spočívající v namítané nezákonnosti napadeného rozsudku v důsledku nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.), stěžovatel uvedl, že v době účinnosti zákona č. 361/2003 Sb., a tím pádem i v době vydání původně napadeného správního rozhodnutí, nebyl již ve služebním poměru příslušníka Policie ČR (dále jen „služební poměr“), avšak přesto se ho uvedená právní úprava na základě napadeného rozhodnutí bezprostředně dotýká. Změnou výsluhového právního vztahu v jeho neprospěch byla zasažena jeho právní jistota. Při vědomí budoucí změny zákona v neprospěch příslušníků Policie ČR by mohla být (ale ani nemusela) úvaha o setrvání ve služebním poměru jiná. Dále stěžovatel poukázal na interpretaci pojmu veřejný zájem v napadeném rozsudku a uvedl, že v tomto pojetí tento pojem jednoznačně reprezentuje ekonomické možnosti státu, a to na úkor oprávněných zájmů skupiny jeho občanů. Aplikovatelná právní úprava v otázce způsobu valorizace příspěvků za službu je však učiněna na úkor těch, kteří již ve služebním poměru nejsou. Příspěvek za službu je částka, kterou má stát kompenzovat skutečnost, že tito občané pracovali pro stát nad rámec běžného pracovního poměru. Ohledně teoretického vymezení nepravé retroaktivity poukázal stěžovatel na definici uvedenou v knize Harvánek, J. a kol. Právní teorie. Iuridica Brunensia, 1995, s. 153, podle níž je pro přípustnost retroaktivity důležité, zda takto časově působící norma přináší potenciálnímu adresátovi práv a povinností dříve vzniklých prospěch (např. mírnější trest). Z toho stěžovatel dovozuje, že přípustnost retroaktivity je odůvodnitelná, jen pokud přináší prospěch potenciálnímu adresátovi právní normy. Stěžovatel dále zdůraznil, že § 159 zákona č. 361/2003 Sb. reflektuje ekonomické možnosti státu, který se jím v případě příspěvků za službu dle zákona č. 186/1992 Sb. zbavuje odpovědnosti dostát podmínkám uzavřeného právního vztahu ve všech ohledech, tedy i v otázce způsobu valorizace těchto příspěvků. Konečně na závěr stěžovatel uvedl, že jeho kasační stížnost se jednoznačně dotýká oblasti důchodového zabezpečení, neboť výsluhový příspěvek se počítá jako procentní výměra důchodů podle zvláštního právního předpisu. Z toho titulu stěžovatel dovozuje i osvobození od soudního poplatku v této věci. Dále uvedl, že jestliže jakýkoliv právní předpis takto jednoznačně považuje výsluhový příspěvek za důchod, je třeba jej za důchod považovat i pro účely všech dalších právních předpisů. Na

základě uvedených důvodů stěžovatel požádal o osvobození od soudních poplatků a navrhl zrušení napadeného rozsudku.

Žalovaný ke kasační stížnosti nepodal žádné vyjádření.

Ze správního spisu žalovaného Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovateli byl přiznán ředitelem orgánu sociálního zabezpečení žalovaného rozhodnutím ze dne 15. 2. 2001, č. j. OSZ-1402/VD-S1-2001 příspěvek za službu ve výši 5780 Kč měsíčně za celkem 16 let služby. Příspěvek za službu byl stěžovateli průběžně valorizován na základě rozhodnutí tohoto prvoinstančního orgánu od 1. 12. 2001, od 1. 1. 2003, 1. 1. 2004, 1. 1. 2005 a od 1. 1. 2006, a to podle ustanovení § 119 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb. Rozhodnutím ředitele odboru sociálního zabezpečení ze dne 1. 1. 2007, č. j. OSZ-1402/2007 (prvoinstanční rozhodnutí), byl stěžovateli zvýšen výsluhový příspěvek od ledna 2007. V odůvodnění prvoinstanční orgán uvedl, že příspěvek za službu poskytovaný podle dosavadních právních předpisů se od 1. ledna 2007 považuje za výsluhový příspěvek podle tohoto zákona, a to ve výši, v jaké náležel ke dni, který předcházel nabytí účinnosti tohoto zákona. Ke zvýšení příspěvku došlo v souvislosti se zvýšením procentní výměry důchodů z důchodového pojištění. Příspěvek byl zvýšen stejným způsobem a ve stejném termínu jako procentní výměra důchodů, přičemž zvýšení činilo polovinu zvýšení procentní výměry důchodů.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti označenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 2 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), neshledal přitom vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti; vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

Jelikož veškeré argumenty stěžovatele míří proti posouzení právních otázek případu městským soudem, považuje Nejvyšší správní soud za nutné úvodem vyložit právní úpravu valorizace výsluhového příspěvku podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, účinného od 1. 1. 2007, resp. příspěvku za službu podle dřívějšího zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR, účinného do 31. 12. 2006.

Podle ustanovení § 119 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb. platilo, že přiznaný příspěvek za službu se zvyšuje ve stejných termínech a stejným způsobem jako procentní výměra částečného invalidního důchodu.

Podle ustanovení § 225 zákona č. 361/2003 Sb., které je systematicky zařazeno v části XIV., hlavě II. s názvem „Společná, přechodná a závěrečná ustanovení", platí, že *„příspěvek za službu poskytovaný podle dosavadních právních předpisů se považuje za výsluhový příspěvek podle tohoto zákona, a to ve výši, v jaké náležel ke dni, který předcházel dni nabytí účinnosti tohoto zákona"*.

Podle ustanovení § 159 zákona č. 361/2003 Sb. je zvyšování výměry výsluhového příspěvku upraveno tak, že „*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*“.

Z dikce i systematického zařazení ustanovení § 225 služebního zákona zřetelně vyplývá, že se jedná o klasické intertemporální ustanovení, kterým zákonodárce provádí zásadu nabytých práv a zároveň vymezuje nový právní rámec institutů staré právní úpravy (tzn. nepravou retroaktivitu nového právního předpisu). 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). 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 § 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 - 49, a ze dne 22. 10. 2009, č. j. 3 Ads 76/2009 - 49, všechny přístupné na www.nssoud.cz). Ohledně stěžovatelova argumentu, že nepravou retroaktivitu lze použít pouze takovým způsobem, aby nepůsobila v neprospěch adresátů právní normy, Nejvyšší správní soud uvádí, že taková interpretace tohoto právního jevu je zavádějící. Nepravá retroaktivita je taková vlastnost právní normy, která jí umožňuje působit i na právní vztahy vzniklé za účinnosti právní normy zrušené, avšak neumožňuje jí zasáhnout samotný vznik či zánik těchto právních vztahů. Nepravá retroaktivita je tedy v souladu s principem lex retro non agit, neboť se ve skutečnosti jedná o působení právní normy nikoliv do minulosti, nýbrž v reálném čase a v horizontu její účinnosti. Změna úpravy práv a povinností v již existujících právních vztazích je přirozenou vlastností právních pravidel a zároveň i jejich nutným posláním v zájmu nutného přizpůsobování právní úpravy sociální realitě. Nejvyšší správní soud se proto neztotožnil se stěžovatelovým názorem, že při úpravě intertemporality právního režimu výsluhových nároků příslušníků Policie ČR nebylo možno použít nepravou retroaktivitu nového zákona č. 361/2003 Sb. v neprospěch stěžovatele. Stěžovatele tedy nechránil princip právní jistoty v otázce výše výsluhového nároku, resp. jeho pravidelné valorizace, nýbrž pouze co do samotné jeho existence dle principu ochrany nabytých práv. Samotný výsluhový nárok nebyl změnou techniky výpočtu valorizace této dávky nijak zasažen. Na tom logicky nic nemění ani skutečnost, že stěžovatel již nebyl příslušníkem Policie ČR, neboť v opačném případě by nemohl dostávat příspěvek za službu ani výsluhový příspěvek. Pokud městský soud vycházel při výkladu této právní otázky analogicky z názoru Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2004, č. j. 7 A 36/2001 - 43, posoudil předmětnou právní otázku naprosto správně a zákonně.

Co se týče stěžovatelovy výtky ohledně interpretace pojmu „veřejný zájem“ obsažené v napadeném rozsudku, poukazuje Nejvyšší správní soud na to, že městský soud užil tento pojem s odkazem na výklad nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/96, a jeho výklad nesměřoval ke ztotožnění tohoto pojmu jen s ekonomickými možnostmi státu, nýbrž pouze v obecné rovině s nutností nové zákonné úpravy služebního poměru. V takto

vyloženém smyslu se Nejvyšší správní soud s výkladem městského soudu plně ztotožnil a výtku stěžovatele považuje za nedůvodnou.

Pokud stěžovatel navíc namítal, že příspěvek za službu podle zákona č. 186/1992 Sb., resp. transformovaný ve výsluhový příspěvek podle nové právní úpravy, byl považován vždy za důchodovou dávku, pak se zásadně mýlí. Ustanovení § 119 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb., podle něhož se přiznaný příspěvek za službu zvyšoval ve stejných termínech a stejným způsobem jako procentní výměra částečného invalidního důchodu, ani aktuálně platný a účinný § 159 zákona č. 361/2003 Sb., v žádném případě není možno vykládat tak, že se v případě příspěvku za službu či výsluhového příspěvku jednalo a jedná o důchod. Předmětem regulace obou uvedených ustanovení je pouze technika výpočtu valorizace, nikoliv samotná podstata (účel) výsluhových dávek. Právní názor stěžovatele je tedy nesprávnou interpretací nejen aktuálně platné a účinné, ale i derogované dřívější právní úpravy. Tento právní názor Nejvyšší správní soud zaujal již dříve a nemá jakýkoliv důvod se od něho v posuzované věci odchýlit (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2010, č. j. 3 Ads 121/2009 - 50, přístupný na www.nssoud.cz).

Z výše uvedených důvodů se Nejvyšší správní soud zcela ztotožnil s právním názorem městského soudu zaujatým v napadeném rozsudku a shledal kasační stížnost jako nedůvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s. in fine).

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které mu vznikly. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, náklady řízení o kasační stížnosti v míře přesahující rámec jeho úřední činnosti nevznikly. Proto Nejvyšší správní soud nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků.

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

V Brně dne 25. srpna 2010

JUDr. Petr Průcha
:
předseda senátu