

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce: **R. T.**, zastoupený JUDr. Františkem Novosadem, advokátem se sídlem Smetanova 1101, Vsetín, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra ČR**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 18. 7. 2007, č. 770/2007, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 8. 2010, č. j. 5 Ca 274/2007 - 29,

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 11. 8. 2010, č. j. 5 Ca 274/2007 – 29 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž byla zamítnuta stěžovatelova žaloba proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 18. 7. 2007, č. 770/2007 (dále jen „napadené rozhodnutí“).

Napadeným rozhodnutím ministr vnitra rozhodl o zamítnutí odvolání a potvrzení provinstančního rozhodnutí odboru sociálního zabezpečení žalovaného ze dne 1. 1. 2007, č. j. OSZ-14561/2007 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), jímž byl stěžovateli zvýšen výsluhový příspěvek od ledna 2007 z původní částky 7020 Kč měsíčně na 7252 Kč měsíčně. V odůvodnění uvedl, že v souladu s ustanovením § 225 zákona o služebním poměru se příspěvek za službu, který stěžovateli náležel ke dni 31. 12. 2006, se 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., o služebním poměru příslušníků

bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 361/2003 Sb.), včetně ustanovení § 159 o jeho zvyšování, podle něhož se výsluhový příspěvek zvyšuje stejným způsobem a ve stejných termínech jako procentní výměra důchodů podle zvláštního právního předpisu. Výsluhové příspěvky přiznané po 1. 1. 1996 se v souladu s nařízením vlády č. 461/2006 Sb., o zvýšení důchodů v roce 2007 zvyšují o polovinu zvýšení procentní výměry důchodů, které činí 6,6 % u důchodů přiznaných před 1. 1. 1996, a 5,6 % u důchodů přiznaných od 1. 1. 1996. Výsluhové příspěvky přiznané před 1. 1. 1996 se tedy zvyšují analogicky, avšak pouze o polovinu zvýšení procentní výměry důchodů, která činí 6,6 % (tzn. o 3,3 %). Podle názoru žalovaného bylo napadené rozhodnutí v souladu s touto úpravou. 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. Žalovaný uzavřel, že výše zvýšení výsluhového příspěvku byla stěžovateli stanovena správně, a proto i nově stanovená celková částka výsluhového příspěvku odpovídá tomuto výpočtu.

V žalobě proti napadenému rozhodnutí stěžovatel namítal právní vady tohoto rozhodnutí. Na základě rozhodnutí ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra č. j. ZS-14.561/70-93 byl stěžovatel oprávněn pobírat do doby vzniku nároku na starobní důchod příspěvek za službu, přičemž mu ze zákona vzniklo právo očekávat, že přiznaný příspěvek za službu bude zvyšován stejným způsobem a ve lhůtách jako procentní výměra částečného invalidního důchodu. Nárok na příspěvek za službu je podle stěžovatele majetkovým právem ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě, jak judikoval Evropský soud pro lidská práva např. v rozsudku B. proti ČR ze dne 26. 11. 2002 (stížnost č. 36541/97). Prvoinstančním rozhodnutím ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra o tom, že se příspěvek za službu náležející ke dni 31. 12. 2006 od splátky na měsíc leden 2007, zvyšují o 3,3 %, byl stěžovatel poškozen, neboť prvoinstanční orgán aplikoval na příspěvek za službu a jeho valorizaci zákon č. 361/2003 Sb., ačkoliv tento zákon se z hlediska jeho osobní působnosti nevztahuje na osoby pobírající příspěvek za službu podle zákona č. 186/1992 Sb. K tomu uvedl, že zákon č. 361/2003 Sb. se nevztahuje na právní poměry bývalých příslušníků Policie ČR, a proto došlo postupem správních orgánů k retroaktivnímu zásahu do již dříve přiznaných práv. Napadeným rozhodnutím žalovaného tak byl porušen princip naplnění legitimního očekávání, který je vyjádřením obecnějšího požadavku právní jistoty a znamená, že fyzická osoba, která na základě předchozí zkušenosti oprávněně dospěje k závěru, že jí svědčí určité subjektivní právo, má právo na to, aby její očekávání bylo naplněno. Prvoinstanční rozhodnutí je tedy podle stěžovatele zmatečné, přičemž v napadeném rozhodnutí se ministr vnitra nezabýval námitkami stěžovatele uvedenými v odvolání, čímž mělo být porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces. Podle názoru stěžovatele přitom nelze použít analogii zákona o vojácích z povolání na právní poměry bývalých příslušníků Policie ČR, neboť ji nepřipouští ani zákon č. 182/1992 Sb., ani zákon č. 361/2003 Sb.

Městský soud žalobu zamítl napadeným rozsudkem, v jehož odůvodnění vycházel z právní úpravy obsažené v ustanoveních § 119 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb., § 159 zákona č. 361/2003 Sb. a § 225 zákona č. 361/2003 Sb. Rozhodnutí žalovaného shledal jako přezkoumatelné ve vztahu k námitkám uplatněným v odvolání, neboť žalovaný vysvětlil

v napadeném rozhodnutí, že i když stěžovateli vznikl nárok na někdejší příspěvek za službu podle zákona č. 186/1992 Sb., jeho valorizace bude nadále prováděna podle nového zákona č. 361/2003 Sb., a to v souladu s jeho přechodným ustanovením § 225. Stran řešení sporné právní otázky městský soud uvedl, že tuto již opakovaně řešil Nejvyšší správní soud, a to nejen v rozsudku citovaném žalovaným, který se týkal vojáků z povolání, nýbrž nověji i v rozsudku ze dne 25. 2. 2010, č. j. 4 Ads 98/2009 – 55, týkajícím se právě výkladu § 159 zákona č. 361/2003 Sb. Městský soud v souladu s citovanou judikaturou dospěl k závěru, že ustanovení § 225 zákona č. 361/2003 Sb. 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 č. 361/2003 Sb. Od 1. 1. 2007 je tak režim těchto dávek sjednocen a podroben výlučně novému zákonu č. 361/2003 Sb. Vzhledem k tomu, že byl sjednocen právní režim výsluhových příspěvků přiznaných již po 1. 1. 2007, neobsahuje zákon č. 361/2003 Sb. žádnou výjimku pro výsluhové příspěvky (dříve příspěvky za službu) přiznané a poskytované před 1. 1. 2007 za účinnosti zákona č. 186/1992 Sb. Dosavadní příspěvky za službu, které byly poskytovány podle zákona č. 186/1992 Sb., se poskytují i nadále, byť právě v režimu institutu výsluhového příspěvku. 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 změnilo, je právě způsob jejich valorizace. K tomu městský soud citoval důvodovou zprávu k nové právní úpravě. Ustanovení § 159 zákona č. 361/2003 Sb. je tedy podle názoru městského soudu jednoznačným výrazem vůle zákonodárce, přičemž městský soud podpůrně odkázal i na nález Ústavního soudu ze dne 30. 4. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 17/96, v němž Ústavní soud neshledal danou právní úpravu jako protiústavní. Žalobní námitky stran nesprávné aplikace zákona a nepřípustné retroaktivity městský soud nepovažoval za důvodné. Ohledně procesních námitek městský soud uvedl, že žalovaný neměl povinnost poučovat účastníka o tom, co může činit pro obranu svých práv poté, co ve správním řízení byly vyčerpány opravné prostředky a řízení bylo pravomocně skončeno. To potvrzuje i judikatura Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudek ze dne 27. 6. 2005, č. j. 5 As 10/2004 – 32. Z uvedených důvodů městský soud zamítl žalobu stěžovatele jako nedůvodnou.

V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že namítá kasační důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Zopakoval své stěžejní žalobní námitky, zejména tvrzení, že právní úprava účinná od 1. 1. 2007 se vztahuje pouze na aktivně sloužící účastníky. Namítl, že městský soud v napadeném rozsudku zamítl žalobu s odůvodněním, že nelze v této právní věci aplikovat retroaktivitu pravou, ovšem podle retroaktivity nepravé, která působí do budoucna, postihuje žalobce zpětně. Je zde proto patrný rozpor v aplikaci právní normy, a to zejména ve vztahu k právním normám vyšší právní síly. Podle názoru stěžovatele důvodová zpráva k navrhovanému ustanovení § 159 zákona č. 361/2003 Sb., není kogentním právním ustanovením, a pokud lze z tohoto ustanovení dovodit podle názoru městského soudu vůli zákonodárce, dochází aplikací právního režimu k nezákonnému a protiprávnímu jednání ve věci na úkor stěžovatele, což náš právní řád nepřipouští. S tímto odůvodněním stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k novému projednání a rozhodnutí.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje plně s právním závěrem městského soudu uvedeným v odůvodnění napadeného rozsudku, a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovateli byl přiznán ředitelem orgánu sociálního zabezpečení žalovaného rozhodnutím ze dne 19. 8. 1993, č. j. ZS-14561/70-93 příspěvek za službu. Rozhodnutím ředitele odboru sociálního zabezpečení ze dne 1. 1. 2007, č. j. OSZ-14561/2007 (prvoinstanční rozhodnutí) byl stěžovateli zvýšen výsluhový příspěvek od 1. 1. 2007 z původních 7020 Kč o 3,30 % na výsledných 7252 Kč měsíčně, neboť příspěvek za službu poskytovaný podle dosavadních právních předpisů se od 1. 1. 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 přezkoumal napadený rozsudek městského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 2 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (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 relevantní argumenty stěžovatele míří pouze proti posouzení právních otázek případu městským soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], 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. Přitom Nejvyšší správní soud vycházel ze své předchozí setrvalé judikatury v obdobných věcech, od níž se nemá důvod nikterak odchýlit (viz zejména rozsudky Nejvyššího správního soudu 25. 8. 2010, č. j. 3 Ads 33/2010 – 45, dále také rozsudek ze dne 25. 2. 2010, č. j. 4 Ads 98/2009 – 55, přístupné na www.nssoud.cz).

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 ve smyslu působení zásady nabytých práv 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 vyplácení 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. ... 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*“. (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 zákona č. 361/2003 Sb. (viz k tomu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2010, č. j. 4 Ads 157/2009 - 55, a ze dne 22. 10. 2009, č. j. 3 Ads 76/2009 - 55, všechny přístupné na www.nssoud.cz).

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. Stěžovatel vychází z mylné premisy, že jeho výsluhový nárok je právně ukotven pouze v minulosti k datu vzniku nároku na výplatu příspěvku za službu, a že ustanovení § 159 působí ve smyslu pravé retroaktivity. Nejvyšší správní soud podotýká, že ustanovení § 159 nijak neovlivňuje samotný výsluhový nárok stěžovatele, ale pouze mění jeho výši pro futuro (s účinností od 1. 1. 2007 se nejedná již o příspěvek za službu, ale o výsluhový příspěvek), tedy pro budoucí výplatu výsluhového příspěvku od 1. 1. 2007 dále. Ustanovení § 159 zákona č. 361/2003 Sb. tak ve spojení s ustanovením § 225 téhož zákona působí nepravě retroaktivně, což je plně v souladu se zásadami právního státu.

Argument stěžovatele stran charakteru důvodové zprávy k zákonu č. 361/2003 Sb., kterou městský soud v návaznosti na citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu použil k odůvodnění svého právního názoru, nepovažuje Nejvyšší správní soud za případný. Důvodová zpráva nemá samozřejmě vůbec charakter právního předpisu a není tak zdrojem právních norem. Nemá proto význam posuzovat kogentnost či dispozitivnost jejího textu, který tyto výlučné vlastnosti právních norem nemá a mít nemůže. Přesto však pro účely výkladu vůle zákonodárce může přinášet důležitá výkladová vodítka pro orgány aplikace práva při interpretaci právního předpisu, k němuž se vztahuje. Pokud městský soud podpůrně argumentoval v posuzované věci důvodovou zprávou, postupoval naprosto správně a nelze mu nic vytknout.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

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 správnímu orgánu, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, náklady řízení o kasační stížnosti v míře přesahující rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 16. února 2011

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu