ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobkyně: **Bc. Z. V.**, zastoupené JUDr. Martinem Hádkem, advokátem se sídlem Trnková 1864/22, Praha 4 – Krč, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 16. 5. 2007, č. 496/2007, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 7. 2010, č. j. 5 Ca 212/2007 – 31,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností brojí žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 7. 2010, č. j. 5 Ca 212/2007 – 31, jímž byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 16. 5. 2007, č. 496/2007.

Napadeným rozhodnutím rozhodl ministr vnitra o zamítnutí odvolání a potvrzení prvoinstančního rozhodnutí odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra ze dne 1. 1. 2007, č. j. OSZ-63230/2007, jímž byl žalobkyni 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 „zákon č. 361/2003 Sb.“) se příspěvek za službu, který žalobkyni 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 žalobkyně navrhla zrušení napadeného rozhodnutí i prvoinstančního rozhodnutí s tím, že se domnívá, že jí měla 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 v Praze uvedl, že spornou právní otázkou – tedy zda lze nová pravidla pro zvyšování výsluhových příspěvků aplikovat na příspěvky, které byly přiznány podle předchozí právní úpravy, již opakovaně řešil Nejvyšší správní soud, a to nejen v rozsudku ze dne 29. 3. 2004, č. j. 7 A 36/2001 – 43, který se týkal vojáků z povolání, nýbrž nověji i v rozsudku ze dne 25. 2. 2010, č. j. 4 Ads 98/2009 - 55 právě ve věci výkladu § 159 zákona č. 361/2003 Sb. a k tomuto výkladu se Městský soud v Praze přiklonil.

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.

Městský soud v Praze objasnil rozdíly mezi pravou a nepravou retroaktivitou a dovodil, že nová právní úprava nepřinesla žádnou změnu týkající se vzniku nároku na příspěvek za službu (výsluhový příspěvek) a určení jeho výše. Právní úprava valorizace výsluhových příspěvků nepůsobí zpětně, nýbrž do budoucnosti, a proto podléhá nové úpravě.

Vzhledem k tomu, že byl sjednocen právní režim výsluhových příspěvků přiznaných ještě jako příspěvek za službu podle zákona č. 186/1992 Sb. a výsluhových příspěvků přiznaných již podle zákona č. 361/2003 Sb. po 1. 1. 2007, neobsahuje zákon č. 361/2003 Sb. žádnou výjimku pro výsluhové příspěvky (tehdy 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 v té hladině, v jaké náležel ke dni 31. 12. 2006. Jediné, co se změnilo, je právě způsob jejich valorizace. To konečně vyplývá i z důvodové zprávy k citovanému zákonu, kdy „konstrukce výsluhového příspěvku vychází z obdobného nároku obsaženého v dosavadní právní úpravě – z příspěvku na 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“. Ustanovení § 159 zákona č. 361/2003 Sb. je tak zcela jednoznačným odrazem vůle zákonodárce.

K otázce ústavnosti změny právního režimu poskytovaných příspěvků a jejich výše, resp. i k otázce režimu jejich valorizace, se obecně vyjádřil i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 30. 4. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 17/96, podle nějž není předmětná právní úprava protiústavní.

Správní orgány v případě žalobkyně rozhodovaly v souladu s přechodnými ustanoveními zákona č. 361/2003 Sb., žalobní námitky nesprávné aplikace zákona a nepřípustné retroaktivity proto soud nepovažoval za důvodné. Z výše uvedených důvodů Městský soud v Praze žalobu zamítl jako nedůvodnou.

Stěžovatelka v kasační stížnosti vznesla důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., když uvedla, že v době účinnosti zákona č. 361/2003 Sb., a tím pádem i v době vydání původně napadeného správního rozhodnutí, nebyla již ve služebním poměru příslušníka Policie ČR, avšak přesto se jí uvedená právní úprava na základě napadeného rozhodnutí bezprostředně dotýká. Změnou výsluhového právního vztahu v její neprospěch byla zasažena její právní jistota. Při vědomí budoucí změny zákona v neprospěch příslušníků Policie ČR by mohla být (ale ani nemusela) její úvaha o setrvání ve služebním poměru jiná. Aplikovatelná právní úprava v otázce způsobu valorizace příspěvků za službu je 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 poukázala stěžovatelka 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 stěžovatelka dovozuje, že přípustnost retroaktivity je odůvodnitelná, jen pokud přináší prospěch potenciálnímu adresátovi právní normy. Stěžovatelka dále zdůraznila, 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 stěžovatelka uvedla, že její kasační stížnost se jednoznačně dotýká oblasti důchodového zabezpečení, neboť výsluhový příspěvek se počítá jako procentní výměra důchodů podle zvláštního právního předpisu. Z toho titulu stěžovatelka dovozuje i osvobození od soudního poplatku v této věci. Dále uvedla, 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 stěžovatelka požádala o osvobození od soudních poplatků a navrhla zrušení napadeného rozsudku.

Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti nebylo podáno.

Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že stěžovatelce byl přiznán ředitelem orgánu sociálního zabezpečení žalovaného rozhodnutím ze dne 23. 1. 2004, č. j. OSZ-63230/ VD-Ha-2003 ode dne 1. 1. 2004 příspěvek za službu ve výši 7798 Kč měsíčně za dobu služby 15 roků. Příspěvek za službu byl stěžovatelce průběžně valorizován na základě rozhodnutí tohoto prvoinstančního orgánu od 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-6230/2007 (prvoinstanční rozhodnutí), byl stěžovatelce 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 přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze 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 stěžovatelka uplatnila ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Jelikož veškeré argumenty stěžovatelky míří proti posouzení právních otázek případu Městským soudem v Praze, 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 zákona č. 361/2003 Sb. 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 č. 361/2003 Sb., 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 zákona č. 361/2003 Sb. (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 - 61, a ze dne 22. 10. 2009, č. j. 3 Ads 76/2009 - 61, a ze dne 25. 8. 2010, č. j. 3 Ads 33/2010 – 45, všechny přístupné na www.nssoud.cz). Ohledně argumentu stěžovatelky, 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 s názorem stěžovatelky, že při úpravě intertemporality právního režimu výsluhových nároků příslušníků Policie ČR nebylo možno použít nepravou retroaktivitu nového zákona č. 361/2003 Sb. v neprospěch stěžovatelky. Stěžovatelku 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 stěžovatelka již nebyla příslušníkem Policie ČR, neboť v opačném případě by nemohla 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.

Pokud stěžovatelka navíc namítala, 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 stěžovatelky 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 - 62, přístupný na www.nssoud.cz).

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.

Stěžovatelka neměla 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 16. února 2011

JUDr. Petr Průcha
předseda

senátu