

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. M. G.**, zastoupeného JUDr. Boženou Kopeckou, advokátkou se sídlem Bráfova 770/52, Třebíč, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o přezkoumání rozhodnutí ministra vnitra ze dne 6. 1. 2009, č. 11/2009, č. j. OSZ-53726-36/VD-Zo-2008, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2011, č. j. 11 Ca 28/2009 – 42,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 6. 1. 2009, č. 11/2009. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatele a potvrdil rozhodnutí ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra ze dne 30. 9. 2008, č. j. OSZ-53726-36/VD-Zo-2008, o tom, že stěžovateli podle § 163 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 361/2003 Sb.“), od 14. 4. 2008 nenáleží výplata výsluhového příspěvku.

Městský soud v Praze zjistil, že stěžovateli byl od 1. 7. 1995 přiznán příspěvek za službu. Nárok na starobní důchod mu vznikl dne 14. 4. 2006 v 55 letech věku. Doba dvou let stanovená v § 163 zákona č. 361/2003 Sb. od dosažení věku potřebného pro vznik nároku na starobní důchod uplynula dnem 13. 4. 2008. Vzhledem k tomu, že stěžovatel do dne 13. 4. 2008 nepožádal o přiznání starobního důchodu, rozhodl prvoinstanční správní orgán o tom, že žalobci výplata výsluhového příspěvku od data 14. 4. 2008 nenáleží.

Městský soud v Praze předně uvedl, že se problematikou souběhu nároku na výsluhový příspěvek a starobní důchod podle zákona č. 186/1992 Sb. zabýval např. v rozsudku č. j. 12 Ca 107/2005 - 27, ze dne 1. 11. 2006, v němž odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2006, č. j. 3 As 14/2006 - 115. Podle tohoto rozsudku je § 116 odst. 4 zákona č. 186/1992 Sb. vykládán tak, že pokud uživateli příspěvku vznikne nárok na starobní důchod, je oprávněn provést volbu mezi příspěvkem a starobní důchodem. Zánik nároku na příspěvek na službu však podle soudu nelze spojovat s pouhým splněním podmínek nároku na důchod, ale až se splněním podmínek podle § 54 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., tj. se splněním nejen nároku na důchod, ale i nároku na jeho výplatu. Dne 1. 1. 2007 však nabyl účinnosti zákon č. 361/2003 Sb. Podle § 163 odst. 1 nepožádá-li bývalý příslušník nejpozději do 2 let po dosažení věku potřebného pro vznik nároku na starobní důchod o přiznání starobního důchodu, výplata výsluhového příspěvku se zastaví.

Městský soud v Praze při posouzení věci vycházel ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2009, č. j. 4 Ads 105/2009 – 54, www.nssoud.cz, který se zabýval výkladem přechodných ustanovení zákona č. 361/2003 Sb., zejména § 225. Nejvyšší správní soud zde dospěl k závěru, že § 225 zákona č. 361/2003 Sb. je transformačním ustanovením, 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. Městský soud v Praze nepovažoval za relevantní ani námitku stěžovatele, že věku potřebného pro vznik nároku na starobní důchod dosáhl ještě před účinností zákona č. 361/2003 Sb. a že se na něho účinky ustanovení směřující od doby účinnosti tohoto zákona nevztahují. Městský soud v Praze dále poukázal na to, že se v daném případě jedná o tzv. nepravou retroaktivitu, která 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 (např. nález ze dne 27. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 54/05), nepravá retroaktivita je obecně přijímaná a akceptovatelná, neboť zabezpečuje kontinuitu právního řádu. I z důvodové zprávy k novému zákonu o služebním poměru vyplývá, že jím byly stanoveny nezbytné povinnosti příjemců výsluhového příspěvku, jejichž absence v dosavadní právní úpravě činí v praxi značné problémy. Nová právní úprava tedy nepřinesla žádnou zásadní změnu týkající se vzniku nároku na příspěvek za službu (výsluhový příspěvek) a určení jeho výše, ale došlo tím ke sjednocení právního režimu výsluhových příspěvků přiznaných ještě jako příspěvek za službu podle zákona č. 186/1992 Sb. a výsluhových příspěvků přiznaných již po 1. 1. 2007. Zákon č. 361/2003 Sb. neobsahuje žádnou výjimku pro výsluhové příspěvky přiznané a poskytované před 1. 1. 2007, když dosavadní příspěvky za službu, které byly

poskytnuty podle zákona č. 186/1992 Sb. se poskytují dále, ale právě v režimu institutu výsluhového příspěvku. Pokud by stěžovatel splnil svoji povinnost stanovenou v § 163 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., byl by souběh nároku na výplatu výsluhového příspěvku s nárokem na výplatu starobního důchodu řešen podle § 160 zákona č. 361/2003 Sb. Městský soud v Praze žalobu podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), zamítl.

Podanou kasační stížností napadl stěžovatel usnesení Městského soudu v Praze z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Uvedl, že v podstatě v téže věci se již správní žalobou domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 7. 6. 2006, č. j. OSZ-54-40/OM-Ra-2006, kterým bylo zamítnuto odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí o tom, že stěžovateli nenáleží příspěvek za službu, neboť dne 14. 4. 2006 dosáhl důchodového věku. Městský soud v Praze napadené správní rozhodnutí zrušil rozsudkem ze dne 5. 3. 2008, č. j. 7 Ca 299/2006-57, přičemž odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2006, č. j. 3 As 14/2006 – 115, který řešil vztah ustanovení § 116 odst. 4 a § 118 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb. Přestože soud rozhodoval v době platnosti zákona č. 361/2003 Sb., posoudil věc podle zákona č. 186/1992 Sb. Stěžovatel dále uvedl, že jeho služební poměr u Policie ČR skončil dne 30. 6. 1995 uvolněním na jeho žádost podle § 105 zákona č. 186/1992 Sb. Otázka zániku jeho nároku na příspěvek za službu (nyní výsluhový příspěvek) musí být proto posuzována podle tehdy platného zákona, tj. zákona č. 186/1992 Sb. Příspěvek za službu byl stěžovateli přiznán rozhodnutím žalovaného již dne 10. 7. 1995, č. j. PJM-37-140/E-12-95, na toto rozhodnutí nelze retroaktivně použít ustanovení zákona pozdějšího. Skutečnost, že si stěžovatel zvolil dne 6. 1. 2006 příspěvek za službu a nikoli pobírání starobního důchodu, na věci nic nemění, jestliže mu nárok vznikl a byl přiznán již v roce 1995. Stěžovatel o starobní důchod požádal dne 27. 3. 2009, přiznán mu byl dne 20. 4. 2009. Podle Městského soudu v Praze bylo správné, že stěžovatel v době od 14. 4. 2008 do 20. 4. 2009 nepobíral ani důchod ani příspěvek. To je však porušením ústavního práva zakotveného v čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod přikazujícího v případě omezení základního práva šetřit jeho podstatu a smysl. Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ads 105/2009, na který Městský soud v Praze odkázal, se zabýval jinou právní problematikou, a to valorizací výsluhového příspěvku. V případě stěžovatele se však jednalo o zánik nároku na výplatu výsluhového příspěvku, což v tomto rozhodnutí řešeno není. Ustanovení § 225 zákona č. 361/2003 Sb. výslovně neuvádí, že je třeba aplikovat § 163, i když se jedná o příspěvek za službu přiznaný podle dřívějšího zákona. Názor soudu, že jde o nepravou retroaktivitu s poukazem na nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 54/05, je třeba dát do souladu nálezem Pl. ÚS 21/96, v němž se uvádí, že nepravá retroaktivita nemůže zrušit právní nároky, které vznikly ze vztahů existujících před nabytím účinnosti nové právní normy. Takto by se totiž jednoznačně zhoršilo právní postavení stěžovatele a narušil by se princip právní jistoty. Soud svým rozsudkem porušil zásadu zákazu retroaktivity právních norem. Stěžovatel konečně namítl, že je rozsudek je nepřezkoumatelný a nedostatečně odůvodněný. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze z hlediska uplatněných stížních bodů, jakož i ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s., a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku Městského soudu v Praze, která podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s může spočívat jak v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu lze za nesrozumitelné obecně považovat takové soudní rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod. Nedostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS.). Na podkladě uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že námitka nepřezkoumatelnosti není opodstatněná. V napadeném rozsudku nebyly zjištěny žádné výše uvedené vady nesrozumitelného rozsudku. Co se pak týče požadavku na odůvodnění rozhodnutí, Městský soud v Praze náležitě objasnil, na základě jakých důvodů se ztotožnil se závěrem žalovaného, že se příspěvek za službu přiznaný stěžovateli podle zákona č. 186/1992 Sb. řídí na základě § 225 zákona č. 361/2003 Sb. Od účinnosti tohoto zákona jeho právní úpravou. Městský soud v Praze se rovněž náležitě zabýval přípustností tzv. nepravé retroaktivity zákona v projednávaném případě. Nejvyšší správní soud pak neshledal ani jinou vadu řízení před soudem, která by mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Stěžovatel ve své kasační stížnosti dále zpochybnil závěr Městského soudu v Praze, že se příspěvek za službu přiznaný za účinnosti zákona č. 186/1992 Sb. spravuje od 1. 1. 2007 v režimu zákona č. 361/2003 Sb., a že je v případě souběhu nároku na starobní důchod a nároku na příspěvek za službu (nyní výsluhový příspěvek) třeba aplikovat § 163 tohoto zákona.

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 nepřípustnosti retroaktivity právních norem, Právník, 1/1994, str. 1 a násl.). Je tudíž věcí 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2009, č. j. 4 Ads 105/2009 – 54, www.nssoud.cz). V nové zákonné úpravě bylo proto mj. třeba stanovit režim příspěvků za službu přiznaných za účinnosti předchozí právní úpravy, zákona č. 186/1992 Sb.

Klíčovým je v daném případě § 225 zákona č. 361/2003 Sb., podle něhož 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. Z dikce i systematického zařazení tohoto ustanovení 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 (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2010, č. j. 3 Ads 33/2010 – 45, www.nssoud.cz). Uvedené transformační ustanovení tedy 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 jejich režim sjednocen a podroben výlučně zákonu č. 361/2003 Sb.

Námitka stěžovatele, že si dne 6. 1. 2006 zvolil příspěvek za službu a nikoli pobírání starobního důchodu, je nedůvodná. Jak již uvedl Městský soud v Praze, úprava zákona č. 186/1992 Sb. řešící souběh nároků na starobní důchod a na příspěvek za službu byla Nejvyšším správním soudem vykládána tak, že nárok na příspěvek za službu podle § 116 odst. 4 zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, zaniká pouze v tom případě, že policista při souběhu nároků na starobní důchod a na příspěvek za službu zvolil podle § 118 odst. 2 téhož zákona pobírání důchodu, uplatnil žádost o tuto dávku a vznik nároku na důchod byl deklarován správním rozhodnutím. Jestliže se však s účinností zákona č. 361/2003 Sb. spravují příspěvky za službu jeho právní úpravou (jako výsluhové příspěvky), je nutno i situaci souběhu nároků na příspěvek a starobní důchod řešit pomocí příslušných ustanovení zákona č. 361/2003 Sb. Tento zákon neobsahuje žádnou výjimku z aplikace § 163 odst. 1 pro výsluhové příspěvky přiznané a poskytované před 1. 1. 2007 za účinnosti zákona č. 186/1992 Sb. (tj. příspěvky za službu).

Nepřípadná je rovněž námitka stěžovatele, že nepravou retroaktivitu nelze užít takovým způsobem, aby se zhoršilo jeho právní postavení a narušil princip právní jistoty. 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 v době před její účinností. 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. Právní vztahy vzniklé za účinnosti starého zákona se řídí tímto zákonem až do účinnosti nové právní úpravy. 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 stěžovatele, že při úpravě právního režimu výsluhových nároků příslušníků Policie ČR nebylo možno použít nepravou retroaktivitu nového zákona č. 361/2003 Sb. v jeho neprospěch. Stěžovatele chránil princip právní jistoty pouze v tom smyslu, že jeho nárok na příspěvek za službu skutečně vznikl v době účinnosti zákona č. 186/1992 Sb. a dále existoval i za účinnosti nového zákona č. 361/2003 Sb. (jako výsluhový příspěvek). Současně však již byl povinen dostát povinnostem stanoveným touto novou právní úpravou pro trvání výplaty příspěvku vyplývajícím z § 163.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatele, že podle Městského soudu v Praze bylo správné, že v době od 14. 4. 2008 do 20. 4. 2009 nepobíral ani důchod ani příspěvek. Jak již Městský soud v Praze zdůraznil závěrem svého rozsudku, pokud by stěžovatel splnil svoji povinnost stanovenou v § 163 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., byl by souběh výsluhového příspěvku se starobním důchodem řešen podle § 160 zákona č. 361/2003 Sb.

Nepřípadná je i argumentace stěžovatele, že Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 5. 3. 2008, č. j. 7 Ca 299/2006 - 57, s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2006, č. j. 3 As 14/2006 – 115, při posouzení existence jeho nároku na příspěvek za službu aplikoval zákon č. 186/1992 Sb., přestože rozhodoval již v době platnosti zákona č. 361/2003 Sb. V případě obou zmíněných soudních rozhodnutí se totiž jednalo o soudní řízení o žalobě (či o následně podané kasační stížnosti) proti správním rozhodnutím o zániku nároku na příspěvek za službu, k němuž mělo dojít v době účinnosti zákona č. 186/1992 Sb. z důvodu vzniku nároku na starobní důchod. V uvedených případech bylo proto nutno aplikovat právě zákon č. 186/1992 Sb., neboť v případě aplikace zákona č. 361/2003 Sb. by tento nový zákon zpětně zasahoval do existence nároku v době před svou účinností. Jednalo by se tak o retroaktivitu pravou, jež je v zásadě zcela nepřípustná.

Na základě uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že žalovaný i Městský soud v Praze na příspěvek za službu přiznaný stěžovateli od 1. 7. 1995 podle zákona č. 186/1992 Sb. správně aplikovaly podle § 225 zákona č. 361/2003 Sb. tento nový zákon, včetně § 163, který řeší souběh výsluhového příspěvku s nárokem na starobní důchod.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že rozsudek Městského soudu v Praze netrpí nezákonností z důvodů tvrzených stěžovatelem podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., z úřední povinnosti pak nebyly zjištěny ani vady podle § 103 odst. 3 s. ř. s. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

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 28. června 2011

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu