

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobce: **J. H.,** zastoupeným Mgr. Marcelem Labounkem, advokátem, se sídlem Meziříčská 774, Rožnov pod Radhoštěm, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 5. 2008, sp. zn. 215/2008, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 1. 2012, č. j. 7 Ca 177/2008 - 26,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovanému **se** právo na náhradu nákladů řízení **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Rozhodnutím ze dne 6. 5. 2008, sp. zn. 215/2008 (dále též „napadené rozhodnutí"), žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra ze dne 13. 11. 2007, č. j. OSZ - 131827 - 13/VO - Že - 2007, jímž byla žalobci obnovena výplata výsluhového příspěvku, která byla pozastavena z důvodu souběhu nároku na výsluhový příspěvek a nároku na výplatu dávky nemocenské péče v ozbrojených silách.

[2] V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že pojem „bezpečnostní sbor" je definován v ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „zákon o služebním poměru"), přičemž nárok na výsluhový příspěvek vznikl žalobci ze

služebního poměru k tomuto sboru, jehož byl žalobce v minulosti příslušníkem. Na žalobce se podle žalovaného vztahuje zákon o služebním poměru podle ustanovení § 169 zákona o služebním poměru.

[3] Žalobce proti napadenému rozhodnutí brojil žalobou ze dne 9. 7. 2008, v níž tvrdil, že zákon o služebním poměru se na něj nikdy nevztahoval, protože není v současnosti příslušníkem bezpečnostního sboru podle zákona o služebním poměru. Žalobce zastával názor, že ředitel odboru žalovaného neměl k vydání prvostupňového rozhodnutí pravomoc, protože rozhodoval o výsluhovém příspěvku občana, který není příslušníkem bezpečnostního sboru. Žalobce rovněž tvrdil, že mu nebylo oznámeno zahájení předmětného správního řízení a že prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno bez provedení příslušného řízení. Žalobce napadal aplikaci ustanovení § 160 odst. 2 zákona o služebním poměru, neboť podle jeho závěru neumožňuje rozhodnout o tom, od jaké doby a v jaké výši náleží výplata výsluhového příspěvku, ustanovení § 169 zákona o služebním poměru, protože žalobce nebyl tam uvedenou osobou, a ustanovení § 227 odst. 1 zákona o služebním poměru, jelikož to se má týkat řízeních zahájených před účinností zákona o služebním poměru. V neposlední řadě žalobce tvrdil zásah do svých práv v důsledku délky správního řízení, jež byla v rozporu s ustanovením § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru.

[4] Žalovaný se k žalobě vyjádřil v podání ze dne 23. 10. 2008, ve kterém setrval na argumentaci obsažené v napadeném rozhodnutí a tvrdil, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem o služebním poměru, neboť nemohlo být postupováno podle zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění k 31. 12. 2006 (dále jen „zákon č. 186/1992 Sb.“).

[5] Městský soud v Praze ve věci rozhodl rozsudkem č. j. 7 Ca 177/2008 - 26 ze dne 25. 1. 2012, kterým žalobu zamítl. Městský soud uvedl, že přijetím zákona o služebním poměru došlo ke změně právní úpravy regulující poměr příslušníků Policie České republiky, a to včetně bývalých příslušníků. Městský soud v Praze poukázal na intertemporální (přechodné) ustanovení § 225 zákona o služebním poměru, podle kterého příspěvek za službu, na nějž vznikl žalobci nárok, se považuje za výsluhový příspěvek podle zákona o služebním poměru, a proto se má podle městského soudu použít nová právní úprava, neboť se jedná o přípustnou nepravou retroaktivitu. Námitku žalobce, podle které se na něj nemůže vztahovat zákon o služebním poměru, proto městský soud shledal jako irelevantní. Předmětné řízení bylo podle městského soudu zahájeno v souladu se zákonem, neboť bylo zahájeno z podnětu bezpečnostního sboru, přičemž správní orgán o něm žalobce informoval až doručením prvostupňového rozhodnutí. Orgán prvního stupně sice porušil ustanovení § 174 odst. 1 písm. a), b) zákona o služebním poměru, ale toto pochybení nepovažoval městský soud za takového charakteru, aby to odůvodňovalo zrušení napadeného rozhodnutí, protože žalobce se k podkladům mohl vyjádřit ve svém odvolání. Žalovaný proto mohl podle závěru městského soudu aplikovat ustanovení § 169 odst. 2 zákona o služebním poměru (správně ustanovení § 160 odst. 2 zákona o služebním poměru).

II. Kasační stížnost

[6] Proti tomuto rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 7 Ca 177/2008 - 26 ze dne 25. 1. 2012 podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) z důvodů podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) kasační stížnost ze dne 10. 2. 2012. Setrval na své argumentaci, že se na danou situaci nevztahoval zákon o služebním poměru, nýbrž zákon č. 186/1992 Sb. Aplikaci ustanovení § 225 zákona o služebním poměru podle stěžovatele vylučuje předmět a rozsah působnosti tohoto předpisu, který na stěžovatele podle jeho názoru nedopadá. Rovněž tvrdil, že ke dni 31. 12. 2006 mu nenáležel příspěvek za službu, protože k tomuto dni byl pořád ve služebním poměru podle zákona č. 186/1992 Sb., tudíž nárok na příspěvek mu vznikl až 1. 1. 2007. Stěžovatel rovněž nesouhlasil s tím, že se jedná o situaci nepravé retroaktivity, neboť působnosti zákona č. 186/1992 Sb. a zákona o služebním poměru jsou diametrálně rozdílné a nevyplývá to z žádného ustavení těchto předpisů. Z těchto důvodu stěžovatel dovozoval, že na jeho případ nemohlo být aplikováno ustanovení § 169 zákona o služebním poměru (správně ustanovení § 160 zákona o služebním poměru) ohledně souběhu příspěvku s dávkou nemocenské péče. Stěžovatel v neposlední řadě nesouhlasil se závěrem městského soudu o tom, že lhůty upravené v ustanovení § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru jsou pořádkové povahy. Městský soud se dle stěžovatele vůbec nevypořádal s jeho námitkou ohledně toho, že nikdy nebyl příslušníkem bezpečnostního sboru ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 zákona o služebním poměru, natož bývalým příslušníkem bezpečnostního sboru.

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze vzešlo (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s.

[9] Stěžovatel ve své kasační stížnosti uvedl, že rozsudek Městského soudu v Praze napadá rovněž podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., ale neuvedl žádnou argumentaci, která by naplňovala tento stížnostní důvod. Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadený rozsudek pouze podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. – srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 As 7/2004 - 47.

[10] Nejvyšší správní soud uvádí, že stížnostní důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je dán, pokud soud při svém rozhodování aplikoval na posuzovanou věc jiný právní předpis (normu), než který na věc dopadá, nebo pokud byl soudem sice aplikován správný právní předpis, avšak nebyl správně vyložen. O nesprávné posouzení právní otázky může jít také tehdy, pokud by byl vyvozen nesprávný právní závěr z jinak správně zjištěného skutkového stavu věci.

[11] Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[12] Nejvyšší správní soud za této situace napadený rozsudek Městského soudu v Praze v mezích řádně uplatněných kasačních důvodů a v rozsahu kasační stížnosti podle ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Vedly ho k tomu následující úvahy:

[13] K otázce nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí z hlediska nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů rozhodnutí se vyjádřil Nejvyšší správní soud, např. ve svém rozsudku sp. zn. 2 Ads 58/2003 ze dne 4. 12. 2003, (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), takto: „*Za nesrozumitelné lze 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.*“

[14] Nejvyšší správní soud konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvážil pro věc rozhodné skutečnosti, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené pak musí nalézt svůj odraz v odůvodnění rozhodnutí. Je tomu tak proto, že jen prostřednictvím odůvodnění lze dovodit, z jakého skutkového stavu správní soud vyšel a jak jej uvážil. Co do rozsahu přezkoumávání správního rozhodnutí (po věcné stránce) je pak správní soud, nestanoví-li zákon jinak (srov. ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. v návaznosti na ustanovení § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), vázán dispoziční zásadou. Ponechat stranou nelze okolnost, že odůvodnění rozhodnutí v podstatě předurčuje možný rozsah opravného prostředku vůči němu ze strany účastníků řízení. Pokud by totiž soudní rozhodnutí vůbec neobsahovalo odůvodnění nebo by nereflektovalo na žalobní námitky a na zásadní argumentaci, o níž se opírá, mělo by to nutně za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost.

[15] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný z toho důvodu, že by byl nesrozumitelný. V případě napadeného rozsudku se městský soud nedopustil výše uvedené nesrozumitelnosti v podobě vnitřní rozpornosti výroku, nerozlišení výroku a odůvodnění, nezjistitelnosti jeho adresátů či nevhodné formulace, protože napadený rozsudek přehledně obsahuje všechny zákonem předepsané náležitosti. Ostatně samotný stěžovatel jeho obsahu porozuměl, pouze s jeho obsahem nesouhlasí, což nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho nesrozumitelnost.

[16] Napadený rozsudek dle názoru Nejvyššího správního soudu netrpí ani nedostatkem důvodů, neboť Městský soud v Praze uvedl, proč považuje napadené správní rozhodnutí za zákonné a své úvahy rozvedl po skutkové i právní stránce. Poukazuje-li stěžovatel na to,

že městský soud se vypořádával s námitkou, že stěžovatel „již není bývalým příslušníkem Policie“, když stěžovatel v žalobě uváděl, že „není bývalým příslušníkem bezpečnostního sboru, protože jím nikdy ani nebyl“, a měl se tak dle stěžovatele vypořádat se zcela jinou, neuplatněnou argumentaci, Nejvyšší správní soud uvádí, že Městský soud v Praze dovodil aplikaci zákona o služebním poměru z ustanovení § 225 zákona o služebním poměru bez ohledu na to, že „stěžovatel již není příslušníkem Policie ČR“ (jak uvedl Městský soud v Praze na str. 3 odůvodnění). Byť tedy Městský soud nepoužil přesnou formulaci uplatněnou stěžovatelem v jeho žalobě, podle Nejvyššího správního soudu dostatečným způsobem vyvrátil námitku stěžovatele v tom směru, že není a nikdy nebyl bývalým příslušníkem bezpečnostního sboru ve smyslu ustanovení § 1 zákona o služebním poměru, neboť tuto otázku shledal pro aplikaci zákona o služebním poměru jako irelevantní.

[17] Není proto naplněn stěžovatelem uplatněný kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[18] K argumentaci stěžovatele dovolávající se toho, že na něj nemohl dopadat zákon o služebním poměru, neboť stěžovatel není a nebyl příslušníkem bezpečnostního sboru (případně ani bývalým příslušníkem bezpečnostního sboru), a že dle působnosti zákona o služebním poměru nedopadá tento předpis na jeho situaci, Nejvyšší správní soud musí odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2009, č. j. 4 Ads 105/2009 - 54 (ústavní stížnost proti tomuto rozsudku byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2010, sp. zn. III. ÚS 2923/09), podle kterého *„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 normotvůrce, resp. v posuzovaném případě 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.*

Klíčovým je v daném případě § 225 zákona o služebním poměru. Podle tohoto ustanovení 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.“ Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje jak se závěry soudu prvního stupně, tak i žalovaného v tom, že jde o transformační ustanovení, 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.

K námitce stěžovatele, že již není příslušníkem Policie ČR, pročež se na něj nemůže vztahovat (nový) zákon o služebním poměru, Nejvyšší správní soud uvádí,

že není pro posuzovanou věc relevantní. Stěžovateli byl totiž přiznán s ohledem na jeho služební poměr a splnění dalších podmínek stanovených v § 117 zákona č. 186/1992 Sb. příspěvek za službu, který se s účinností od 1. 1. 2007 podle § 225 zákona o služebním poměru změnil na výsluhový příspěvek. Je pravdou, že služební poměr stěžovatele skončil dnem 31. 12. 2000, nicméně trvají některé jeho důsledky, jako je v posuzovaném případě zmiňovaný příspěvek za službu, resp. výsluhový příspěvek. Stěžovatel proto spadá pod rozsah zákona o služebním poměru tím, že mu jako bývalému příslušníku Policie ČR vznikl nárok a byl přiznán příspěvek za službu, který je s účinností od 1. 1. 2007 považován za výsluhový příspěvek. Od téhož okamžiku se na něho vztahuje i (nový) zákon o služebním poměru, byť to pro něj nemusí být natolik finančně výhodné. Vzhledem k výslovnému znění § 225 zákona o služebním poměru jiný závěr není možný, neboť jak již správně uvedl soud prvního stupně, zákonem o služebním poměru byl zákon č. 186/1992 Sb. zrušen.

Nejvyšší správní soud shodně se soudem prvního stupně uvádí, že se v tomto případě jedná o tzv. nepravou retroaktivitu. Právní věda rozeznává retroaktivitu pravou a retroaktivitu nepravou. Pravá retroaktivita zahrnuje případy, kdy právní norma reglementuje i vznik právního vztahu a nároky z něho vzešlé před její účinností. Nepravá retroaktivita oproti tomu 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 (srov. kupř. nález ze dne 12. 7. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 3/94, z novějších kupř. nález ze dne 27. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 56/05, oba dostupné na http://nalus.usoud.cz), nepravá retroaktivita je obecně přijímaná a akceptovatelná, neboť zabezpečuje kontinuitu právního řádu. V případě nepravé retroaktivity tedy nová právní norma ponechává staré právní úpravě k řešení otázku vzniku již existujících právních vztahů, v minulosti učiněných právních úkonů a nároků z nich plynoucích a pouze do budoucnosti mění práva a povinnosti spojené s těmito již vzniklými právními vztahy. 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). Nová právní úprava, což Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené zdůrazňuje, nepřinesla žádnou změnu týkající se vzniku nároku na příspěvek za službu (výsluhový příspěvek) a určení jeho výše. Stěžovatel namítá způsob valorizace výsluhových příspěvků, přičemž se jedná o právní úpravu, která nepůsobí zpětně, nýbrž do budoucnosti.“

[19] K obdobným závěrům Nejvyšší správní soud dospěl rovněž v rozsudcích ze dne 29. 4. 2010, č. j. 3 Ads 121/2009 - 116, ze dne 25. 2. 2010, č. j. 4 Ads 98/2009 - 55, a ze dne 14. 1. 2010, č. j. 4 Ads 157/2009 - 53. Na zde uvedené argumentaci Nejvyšší správní soud nemá důvodu cokoli měnit a odkazuje na ni i v nyní projednávaném případě, neboť se dostatečným způsobem vypořádá s námitkami uplatněnými stěžovatelem v kasační stížnosti napadajícími aplikaci zákona o služebním poměru z důvodu, že předmět úpravy zákona o služebním poměru je jiný než v případě zákona č. 186/1992 Sb. a že se jedná o pravou retroaktivitu.

[20] Nejvyšší správní soud v tomto směru nepřehlédl skutečnost, že výše citovaná rozhodnutí se nevěnovala situaci, kdy služební poměr příslušníkovi Policie ČR skončil v souladu se zákonem č. 186/1992 Sb. dne 31. 12. 2006 a kdy následující den (tj. 1. 1. 2007)

vstoupil v účinnost zákon o služebním poměru. Nejvyšší správní soud však dospívá k závěru, že pro posouzení aplikace zákona o služebním poměru a přechodného ustanovení § 225 zákona o služebním poměru není určující, ke kterému konkrétnímu datu skončil služební poměr, tj. zda služební poměr skončil poslední den účinnosti zákona č. 186/1992 Sb., či dříve, ale to, že služební poměr příslušníka Policie ČR skončil před nabytím účinnosti zákona o služebním poměru. Nejvyšší správní soud totiž neshledal jakoukoli zákonnou oporu pro to, aby bývalí příslušníci Policie, jejichž služební poměr skončil k 31. 12. 2006 (byť by z logiky věci přitom takovéto osoby mohly pobírat příspěvek až od 1. 1. 2007 za účinnosti zákona o služebním poměru), měli odlišný režim než ti příslušníci, jejichž služební poměr skončil k dřívějšímu datu. Proto Nejvyšší správní soud zastává názor, že i v případě stěžovatele došlo k transformaci příspěvku za službu na výsluhový příspěvek podle ustanovení § 225 zákona o služebním poměru.

[21] Podle ustanovení § 116 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb. platí, že *„příspěvek za službu (dále jen "příspěvek") náleží za podmínek dále uvedených policistovi, jehož služební poměr skončil* (zvýraznil Nejvyšší správní soud) *uvolněním nebo propuštěním z některého z důvodů uvedených v § 106 odst. 1 písm. a), b), c) a odst. 2.“* Podle ustanovení § 157 věta před středníkem zákona o služebním poměru platí, že *„bývalý příslušník, který vykonával* (zvýraznil Nejvyšší správní soud) *službu alespoň po dobu 15 let, má nárok na výsluhový příspěvek.“*

[22] Podle ustanovení § 227 odst. 2 zákona o služebním poměru *„podle dosavadních právních předpisů se posuzují rozhodnutí a právní úkony, které směřují ke skončení služebního poměru, i když služební poměr příslušníka má na jejich základě skončit až po nabytí účinnosti tohoto zákona; ustanovení § 215 se v tomto případě neužije. Nároky související se skončením služebního poměru příslušníka uvedeného ve větě první se posuzují podle dosavadních právních předpisů.* (zvýraznil Nejvyšší správní soud)“

[23] Z hlediska zákona o služebním poměru v případě výsluhového příspěvku a zákona č. 186/1992 Sb. v případě příspěvku za službu je pro určení nároku na výsluhový příspěvek, resp. příspěvek za službu, podstatné to, kdy služební poměr skončil a jak dlouho služební poměr trval (tj. od kdy do kdy), nikoli to, od kterého data může bývalý příslušník Policie ČR tento příspěvek pobírat, neboť zákon o služebním poměru, resp. zákon č. 186/1992 Sb. hovoří o skončení služebního poměru. Jak totiž vyplývá ze samotného smyslu a účelu institutu výsluhového příspěvku, resp. příspěvku za službu, váže se tento nárok na výkon a ukončení takového služebního poměru. K obdobnému závěru dospěl i Nejvyšší soud v usnesení ze dne 24. 9. 2009, sp. zn. 20 Cdo 2294/2007, v němž ve vztahu k obdobnému institutu výsluhového příspěvku vojáků uvedl, že *„výsluhový příspěvek ve smyslu § 33 odst. 1 zákona č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků, ve znění pozdějších předpisů, je chápán jako určitá kompenzace práce vykonávané ve ztížených podmínkách, kompenzace určitých omezení vyplývajících z charakteru práce v ozbrojených silách, tedy jako součást dávek sociálního charakteru souvisejících s ukončením služebního poměru.* (zvýraznil Nejvyšší správní soud)“

[24] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že obě tyto události (skončení služebního poměru a den, od něhož může být příspěvek pobírán) přitom nastávají v jiný den, byť tyto události z časového hlediska na sebe úzce navazují, přičemž není vyloučeno –

jako se tomu stalo i v posuzovaném případě – aby v mezidobí došlo ke změně právní úpravy. I za takovéto situace však musí platit to, že určující pro posouzení nároku spojeného s ukončením služebního poměru je právě samotné skončení služebního poměru a jeho předcházející délka, nikoli důsledek, tedy že pobírat příspěvek může bývalý příslušník až po skončení takového poměru.

[25] O tom, že posouzení otázky nároku na příspěvek se váže ke dni ukončení služebního poměru, svědčí podle názoru Nejvyššího správního soudu i dikce ustanovení § 227 odst. 2 zákona o služebním poměru, které hovoří o nárocích spojených s ukončením služebního poměru, tj. dle názoru Nejvyššího správního soudu vážících se ke dni skončení služebního poměru, nikoli např. o nárocích, jež může bývalý příslušník pobírat poté, co jeho služební poměr skončil, tj. vážících se ke dni, od něhož může příspěvek pobírat.

[26] Stěžovatel se proto nemýlí v tom, že příspěvek mohl pobírat až od 1. 1. 2007, tj. poté, co mu skončil pracovní poměr dne 31. 12. 2006. Ovšem právě k datu ukončení služebního poměru se podle názoru Nejvyššího správního soudu váže otázka, zda takovému bývalému příslušníku vznikl nárok na příspěvek za službu, resp. výsluhový příspěvek.

[27] I kdyby Nejvyšší správní soud uznal argumentaci stěžovatele ohledně toho, že za stěžejní je pro účely určení příslušného právního předpisu ohledně pobírání příspěvku spojeného s ukončením služebního poměru nutno považovat datum, od kterého mohl bývalý příslušník tento příspěvek pobírat, tj. v posuzovaném případě od 1. 1. 2007, tak by na jeho situaci dopadal přímo zákon o služebním poměru a žalovaný by proto rovněž musel postupovat v souladu s ustanovením § 160 odst. 2 zákona o služebním poměru. V takovém případě by se ale podle názoru Nejvyššího správního soudu jednalo o stěžovatelem dovozovanou pravou retroaktivitu, neboť by se aplikoval právní předpis, jenž by zpětně hodnotil skutečnosti proběhnuvší před nabytím své účinnosti (zde zejm. délku služebního poměru, jenž proběhla za předcházející právní úpravy podle zákona č. 186/1992 Sb. pro posouzení toho, zda stěžovateli nárok na příspěvek vůbec vznikl). V posuzovaném případě však žalovaný správně konstatoval, že stěžovateli vznikl nárok příspěvek za službu podle zákona č. 186/1992 Sb., (neboť jeho služební poměr skončil k 31. 12. 2006), který se v důsledku nabytí účinnosti zákona o služebním poměru transformoval do výsluhového příspěvku v souladu s ustanovením § 225 zákona o služebním poměru.

[28] Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí s argumentací stěžovatele v tom směru, že příslušníci Policie ČR, jejichž služební poměr skončil k 31. 12. 2006, by měli mít ve vztahu k příspěvku za službu odlišný režim než ti bývalí příslušníci Policie ČR, jejichž služební poměr skončil dříve nežli v poslední den účinnosti zákona č. 186/1992 Sb., na něž by se v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2009, č. j. 4 Ads 105/2009 - 54, plně uplatnila intertemporální (přechodná) pravidla obsažené v ustanovení § 225 zákona s služebním poměru, protože by se jednalo o porušení principu rovnosti a zákazu pravé retroaktivity.

[29] Nad rámec uvedeného ve výše citovaných rozsudcích Nejvyšší správní soud uvádí, že zákon o služebním poměru se na stěžovatelovu situaci vztahoval, byť ten od 1. 1. 2007 nebyl příslušníkem Policie ČR (jeho poměr skončil ke dni 31. 12. 2006) a tudíž se nikdy

nestal členem bezpečnostního sboru podle ustanovení § 1 zákona o služebním poměru. Jak bylo výše vysvětleno, zákon o služebním poměru nahradil zákon č. 186/1992 Sb. a další předpisy upravující služební poměr policistů, hasičů, celníků, příslušníků vězeňské služby, Bezpečnostní informační služby nebo Úřadu pro zahraniční styky a informace, neboť na tyto osoby se v souladu s ustanovením § 1 odst. 1 zákona o služebním poměru vztahuje. V tomto rozsahu v souladu s přechodnými ustanoveními nahradil i příslušná ustanovení těchto předpisů upravující postavení bývalých členů těchto sborů. To, že tato skutečnost (slovy stěžovatele „nový zákon za starý“) není „výslovně“ v právním předpise uvedena, je irelevantní, neboť to vyplývá z povahy věci samé; zákon o služebním poměru zrušil zákon č. 186/1992 Sb. a zároveň svým širším věcným rozsahem obsaženým v ustanovení § 1 zákona o služebním poměru zahrnul do své působnosti úpravu obsaženou v zákoně č. 186/1992 Sb., přičemž bylo věcí přechodných ustanovení v souladu s ústavními principy a zásadami upravit právní vztahy, jež vznikly v minulosti podle předchozí právní úpravy. Širší věcná působnost zákona o služebním poměru na tuto skutečnost proto nemá podle názoru Nejvyššího správního soudu jakýkoli vliv.

[30] Ustanovení § 225 zákona o služebním poměru proto nerozšiřuje působnost tohoto zákona, ale pouze řeší režim právních vztahů vzniklých podle předcházející právní úpravy. Pokud by totiž měla platit konstrukce, že zákon o služebním poměru se vztahuje pouze na aktivní příslušníky těchto sborů a nikoli na bývalé příslušníky, jejichž služební poměr skončil před 1. 1. 2007, a pokud by na danou situaci nedopadalo ustanovení § 225 zákona o služebním poměru, čehož se dovolává stěžovatel, znamenalo by to mj. to, že bývalí příslušníci těchto sborů vykonávající službu podle předchozích právních úprav by neměli nárok na jakýkoli příspěvek, protože by neexistoval zákonný podklad pro jeho přiznání a vyplácení po nabytí účinnosti zákona o služebním poměru.

[31] Nejvyšší správní soud proto shledal závěr Městského soudu v Praze o aplikovatelnosti ustanovení § 225 zákona o služebním poměru na daný případ jako správný. Protože nabytím účinnosti zákona o služebním poměru došlo k transformaci příspěvku za službu v souladu s cit. ustavením, dopadá na stěžovatele rovněž ustanovení § 160 odst. 2 zákona o služebním poměru (stěžovatel nesprávně cituje ustanovení § 169 odst. 2 zákona o služebním poměru) ohledně souběhu výsluhového příspěvku s dávkami nemocenské péče.

[32] To, že obdobná úprava nebyla obsažena v zákoně č. 186/1992 Sb., je podle Nejvyššího správního soudu bezpředmětné, neboť stěžovatel nemohl mít legitimní očekávání v tom směru, že jeho právní sféra ohledně výplaty příspěvku nebude jakýmkoli způsobem v budoucnosti měněna. Zákonodárce v zákoně o služebním poměru nově upravil situace vzniklé po účinnosti této nové právní úpravy, ačkoli příslušný právní vztah mohl vzniknout za účinnosti předchozí právní úpravy, což je plně v jeho kompetenci, neboť se jedná o tzv. nepravou retroaktivitu přípustnou v materiálním právním státě podle ustanovení čl. 1 odst. 1 Ústavy – srov. nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 56/05, podle kterého *„Ústavní soud se ve své judikatuře vícekrát ochranou nabytých práv a principem právní jistoty zaobíral a konstatoval, že ke znakům právního státu neoddělitelně patří princip právní jistoty a ochrany důvěry občana v právo a že tento postup zahrnuje zákaz retroaktivity (srov. již nález sp. zn. IV. ÚS 215/94, Pl. ÚS 33/01). V právní teorii a praxi se činí rozdíl mezi pravou a nepravou retroaktivitou, neboť na každý z uvedených typů retroaktivity je*

z hlediska přípustnosti pohlíženo odlišně. V případě nepravé retroaktivity nová právní norma ponechává staré právní úpravě k řešení otázku vzniku již existujících právních vztahů, v minulosti učiněných právních úkonů a nároků z nich plynoucích, a pouze do budoucnosti mění práva a povinnosti spojené s těmito již vzniklými právními vztahy. Zatímco pravá retroaktivita je kromě několika výjimek nepřípustná, pro nepravou retroaktivitu platí, že je v zásadě akceptovatelná. V posuzovaném případě se jedná právě o obecně přijímanou nepravou retroaktivitu. Úprava nuceného výkupu se nijak nedotýká samotného nabytí účastnických cenných papírů a nároků s nimi spojených, vzniklých před účinností přijaté úpravy, tato pouze od okamžiku své účinnosti, tedy do budoucna, stanoví povinnost menšinového akcionáře strpět zásah do jeho vlastnického práva za předpokladu, že jsou naplněny zákonem předvídané podmínky, které z ústavního hlediska zaručují dovolenost tohoto zásahu. Zrušení staré a přijetí nové právní úpravy s sebou nese zásah do principu zachování nabytých práv a do důvěry jednotlivce v právo (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96, č. 63/1997 Sb.). Podle čl. VI zákona č. 216/2005 Sb. ustanovení, týkající se nuceného výkupu, nabyla účinnosti dnem 1. července 2005, s výjimkou ustanovení § 183i, § 183k, § 183l, § 183m a § 183n, která nabývají účinnosti dnem jeho vyhlášení, tj. dne 3. června 2005. Z hlediska ústavních pravidel vyhlašování zákonů podle čl. 52 Ústavy ČR k porušení ústavního pořádku nedošlo. V tomto směru Ústavní soud dospěl k závěru, že součástí principu právní jistoty není nepochybně neměnnost právní úpravy po celou dobu trvání právního vztahu. Právo je dynamický systém reagující na vývoj a tendence ve společnosti, a proto je nezbytné, aby doznávalo změn v závislosti na jejích potřebách.“

[33] Nejvyšší správní soud rovněž nepřisvědčuje argumentaci stěžovatele dovolávající se toho, že lhůty podle ustanovení § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru nejsou pořádkovými lhůtami, jak dovodil městský soud. Ustanovení § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru sice stanoví maximální lhůtu pro odvolací řízení, přičemž městský soud správně shledal porušení tohoto ustanovení žalovaným, na druhou stranu zákon o služebním poměru nestanoví pro případ překročení této lhůty žádnou sankci pro správní orgán např. v podobě zániku určitého práva, nebo nutnosti vyhovět odvolání, jak dovozuje stěžovatel. Jedná se proto o lhůtu pořádkovou. Účinný prostředek ochrany stěžovatelových veřejných subjektivních práv by v takovém případě představovala žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle ustanovení § 79 a násl. s. ř. s., nikoli žaloba proti výslednému rozhodnutí žalovaného.

[34] Na okraj Nejvyšší správní soud poznamenává, že nepřehlédl nekonzistentnost v argumentaci stěžovatele, který na jednu stranu odmítá aplikaci zákona o služebním poměru s tím, že nikdy nebyl příslušníkem bezpečnostního sboru, resp. bývalým příslušníkem bezpečnostního sboru, na druhou stranu se však dovolává těch ustanovení citovaného zákona, které jsou podle jeho názoru v jeho prospěch.

[35] Není proto naplněn stěžovatelem uplatněný kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[36] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (ustanovení § 110 odst. 1 in fine s. ř. s.).

IV. Náklady řízení

[37] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů. 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 (ustanovení § 60 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. března 2012

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu