



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Petra Příhody a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce **Ing. J. H.** proti žalovanému **Ministerstvu obrany**, se sídlem náměstí Svobody 471/27, Praha 6, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva obrany – finanční sekce ze dne 8. 2. 2001, č. j. 45/3-3147/2001-8201,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou (opravným prostředkem) podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhá zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalovaného Ministerstva obrany – finanční sekce, kterým nebylo podle § 142 odst. 1 a odst. 4 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, vyhověno jeho odvolání a bylo potvrzeno rozhodnutí Vojenského úřadu sociálního zabezpečení Praha (dále jen VÚSZ) ze dne 14. 12. 2000, č. j. 540419/1661/804-7, jímž byl žalobci s účinností od 1. 12. 2000 zvýšen výsluhový příspěvek o 368 Kč.

Proti tomu žalobce v žalobě namítá, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť při valorizaci jeho výsluhového příspěvku nebylo použito ustanovení § 143 odst. 9 zákona č. 221/1999 Sb., nýbrž § 137 uvedeného zákona. Žalobce poukazuje na § 165 odst. 5 zákona č. 221/1999 Sb., podle kterého výsluhový příspěvek přiznaný podle dosavadních předpisů se považuje za výsluhový příspěvek podle tohoto zákona, a nadále se vyplácí a zvyšuje za podmínek, které stanoví tento zákon. Mezi tyto podmínky patří podle žalobce i § 143 odst. 9, podle něhož náleží výsluhové náležitosti za podmínek platných ke dni zániku služebního poměru vojáka z povolání, tedy za podmínek, které v žalobcově případě stanovil zákon č. 76/1959 Sb. Podle názoru žalobce tak § 137 zákona č. 221/1999 Sb. lze použít jen na vojáky z povolání propuštěné ze služebního poměru podle tohoto zákona. Naopak

na vojáky z povolání propuštěné ze služebního poměru podle zákona č. 76/1959 Sb. nelze § 137 zákona č. 221/1999 Sb. použít, neboť jeho použití by bylo v rozporu s § 143 odst. 9 uvedeného zákona a navíc by nastal případ tzv. nepravé retroaktivity, tedy situace kdy je vznik právního vztahu posuzován podle staré právní úpravy (zákon č. 76/1959 Sb.), ale jeho obsah se řídí novou právní normou (zákon č. 221/1999 Sb.). Podle žalobce je retroaktivita práva nežádoucím jevem a je přípustná jen přináší-li prospěch adresátovi právní normy. V daném případě by však nastala situace opačná, neboť by nová právní úprava krátila práva vojáků z povolání, kteří svůj služební poměr ukončili podle zákona č. 76/1959 Sb. Žalobce má za to, že § 143 odst. 9 byl do zákona č. 221/1999 Sb. zařazen právě proto, aby odstranil nerovnost mezi vojáky z povolání, kteří ukončili služební poměr podle zákona č. 76/1959 Sb. a vojáky, kteří jej ukončili podle nové právní úpravy. Vojákům, kteří ukončili služební poměr podle zákona č. 76/1959 Sb. by se sice výsluhový příspěvek valorizoval stejným způsobem, ale z mnohem nižšího základu. Žalobce dále zdůrazňuje, že zařazení § 143 odst. 9 zákona č. 221/1999 Sb. s platností jen pro vojáky z povolání propuštěné podle tohoto zákona by bylo zcela zbytečné, protože je logické, že výsluhové náležitosti náleží těmto osobám za podmínek ke dni zániku služebního poměru, tedy za podmínek, které by stanovil zákon č. 221/1999 Sb., na základě něhož došlo k zániku jejich služebního poměru. Dále žalobce nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že zákon č. 76/1959 Sb. nelze použít, neboť byl zákonem č. 221/1999 Sb. zrušen a poukazuje na skutečnost, že právní vztahy, které vznikly na základě staršího právního předpisu se i po nabytí nového právního předpisu mohou řídit dosavadním předpisem. Navíc § 165 odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb. dává vojákům z povolání, jejichž služební poměr zanikl za určitých podmínek, možnost zvolit si výsluhový příspěvek a odchodné podle tohoto zákona nebo podle dosavadních právních předpisů (tj. zákona č. 76/1959 Sb.). Závěrem žalobce poukazuje na skutečnost, že jeho služební poměr zanikl podle zákona č. 76/1959 Sb., který nezakazuje přijetí do jiného služebního poměru (odlišného od služebního poměru vojáka z povolání) a současné pobírání výsluhového příspěvku. Proto by podle § 143 odst. 9 zákona č. 221/1999 Sb. mohl nastoupit do služebního poměru odlišného od služebního poměru vojáka z povolání, aniž by mu zanikl nárok na současné pobírání výsluhového příspěvku. Stanovisko žalovaného k tomuto problému však žalobci není známo. Proto žalobce navrhuje, aby soud, napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě shrnul skutkový stav a uvedl, že zákon č. 221/1999 Sb. ve svých přechodných ustanoveních jednoznačně stanoví, že výsluhový příspěvek přiznaný podle dosavadních předpisů se považuje za výsluhový příspěvek podle tohoto zákona, a to ve výši, v jaké náležel ke dni účinnosti tohoto zákona, a nadále se vyplácí a zvyšuje za podmínek, které stanoví tento zákon. Zvyšování výsluhového příspěvku je tak upraveno § 137 zákona č. 221/1999 Sb., podle kterého taky VÚSZ výsluhový příspěvek žalobce zvýšil. Žalovaný má za to, že § 143 odst. 9 uvedeného zákona, na který žalobce odkazuje, je zařazen v části osmé zákona č. 221/1999 Sb., jejíž účinnost je dána § 168 uvedeného zákona, tzn. od 1. 12. 1999, a vztahuje se pouze na nově přiznávané výsluhové náležitosti podle citovaného zákona. Na již přiznané výsluhové příspěvky se však toto ustanovení nevztahuje, a to z důvodu, že § 165 odst. 5 zákona č. 221/1999 Sb., jako speciální přechodné ustanovení (ustanovení určující jak nakládat s již přiznanými nároky) jednoznačně určuje, jakým způsobem je pohlíženo na výsluhové příspěvky přiznané podle dosavadních předpisů a stanovuje tak ode dne účinnosti nového zákona nový režim zacházení s tímto nárokem. Pokud by bylo postupováno podle výkladu žalobce, byla by přechodná ustanovení zákona bez opodstatnění, neboť na již přiznané nároky by bylo nutno vztahovat právní úpravu platnou v době jejich přiznání. Podle žalovaného zákon č. 221/1999 Sb. umožňuje postupovat podle zrušeného zákona č. 76/1959 Sb. pouze za splnění podmínek stanovených v § 165

odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb. Pokud jde o zvyšování již přiznaných nároků podle zákona č. 76/1959 Sb., nelze jej použít nikoli proto, že zákon č. 76/1959 Sb. byl zrušen, nýbrž proto, že zákon č. 221/1999 Sb. zvyšování již přiznaných výsluhových příspěvků v § 165 odst. 5 jednoznačně stanoví. Žalovaný tak navrhuje, aby soud žalobu v celém rozsahu zamítl.

Žalobce replikoval, že nesouhlasí s názorem žalovaného, že na něho § 143 odst. 9 zákona č. 221/1999 Sb. nelze aplikovat a uvádí shodnou argumentaci jako v žalobě. Dále uvádí, že podle jeho názoru umožňuje zákon č. 221/1999 Sb. postupovat podle zákona č. 76/1959 Sb. jak za splnění podmínek stanovených v § 165 odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb., tak podle podmínky stanovené v § 143 odst. 9 s odkazem na § 165 odst. 5 citovaného zákona. Žalobce se tak domnívá, že k valorizaci jeho výsluhového příspěvku lze využít ustanovení zákona č. 76/1959 Sb.

Věc nebyla skončena Vrchním soudem v Praze do 31. 12. 2002, proto byla podle § 132 zákona 150/2002 Sb., soudní řád správní, postoupena Nejvyššímu správnímu soudu k dokončení v řízení podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního (dále jen s. ř. s.) - tedy v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu.

Ze správního spisu vyplynulo, že žalobce byl podle § 26 odst. 1 písm. f) zákona 76/1959 Sb. propuštěn ze služebního poměru vojáka z povolání dnem 31. 8. 1994 Sb.; od 1. 9. 1994 mu byl rozhodnutím VÚSZ ze dne 3. 10. 1994, č. j. 53804307668000 přiznán výsluhový příspěvek ve výši 4500 Kč měsíčně, a to podle § 33 odst. 1 písm. c) citovaného zákona. Podle § 33 odst. 7 zákona č. 76/1959 Sb. byl žalobcův výsluhový příspěvek zvyšován do 31. 12. 1996 ve stejných termínech a stejným způsobem jako částečný invalidní důchod a od 1. 1. 1996 do 1. 12. 1999 stejným způsobem jako procentní výměra částečného invalidního důchodu. Oznámením ze dne 2. 11. 2000 byl žalobci s účinností ode dne 1. 12. 2000 zvýšen výsluhový příspěvek o 4,5 % (o částku 368 Kč). Proti tomu podal žalobce námitky, kde uváděl, že mu byl výsluhový příspěvek zvýšen nesprávně polovinou procentní výměry a toto zvýšení je tak v rozporu s § 143 odst. 9 zákona č. 221/1999 Sb. Na základě žalobcových námitek vydal VÚSZ dne 14. 12. 2000 rozhodnutí č. j. 540419/1661/804-7, kterým podle § 142 odst. 4, § 165 odst. 5 a § 137 zákona č. 221/1999 Sb. zvýšil žalobcův výsluhový příspěvek v částce 8176 Kč o 4,5 %, tj. o částku 368 Kč měsíčně, na celkovou částku 8544 Kč. Toto zvýšení odůvodnil tím, že dne 1. 12. 1999 nabyt účinnosti zákon č. 221/1999 Sb., který § 167 zrušil zákon č. 76/1959 Sb. Podle § 165 odst. 5 nového zákona se výsluhový příspěvek přiznaný podle dosavadních předpisů zvyšuje za podmínek, které stanoví tento zákon a § 137 zákona stanoví, že zvýšení výsluhového příspěvku činí polovinu procentního zvýšení důchodů z důchodového pojištění. Na základě nařízení vlády č. 353/2000 Sb., o zvýšení důchodů v roce 2000, byla s účinností od 1. 12. 2000 zvýšena procentní výměra důchodů tak, že u důchodů přiznaných do 1. 1. 1996 se zvyšuje procentní výměra důchodů o 9 %, proto byl žalobcův výsluhový příspěvek zvýšen o 4,5 % z částky 8176 Kč. Proti tomu podal žalobce odvolání, ve kterém zejména namítá, že rozhodnutí VÚSZ ignoruje § 143 odst. 9 zákona č. 221/1999 Sb. Napadeným rozhodnutím žalovaného nebylo žalobcovu odvolání vyhověno a rozhodnutí VÚSZ bylo v plném rozsahu potvrzeno.

Nejvyšší správní soud je oprávněn a povinen přezkoumávat napadené správní rozhodnutí jen v rozsahu a mezích žaloby (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).

Skutkový stav byl oběma účastníky řízení vyličen shodně a není mezi nimi sporný. Rozhodující a v podstatě jedinou žalobní námitkou, tak zůstává posouzení otázky, zda se výsluhový příspěvek přiznaný podle zákona č. 76/1959 Sb. zvyšuje podle § 137 zákona č. 221/1999 Sb. o polovinu procentního zvýšení důchodů z důchodového pojištění nebo

zda se zvyšuje podle § 33 odst. 7 zákona č. 76/1959 Sb., tedy stejným způsobem jako procentní výměra částečného invalidního důchodu.

Dne 1. 12. 1999 nabyl účinnosti zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, který zrušil a nahradil zákon č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků. Uvedená situace není nijak neobvyklá, neboť nové právní normy nevznikají v „prostoru práva prostém“, nýbrž nová právní norma téměř vždy nahrazuje nějakou právní normu existující. Den účinnosti nové právní normy, která zrušila normu dřívější, je tedy i časovým rozmezím, kdy se právně upravené skutečnosti a vztahy dostávají z režimu jedné právní normy do režimu právní normy jiné. Existují tak právní vztahy, které vznikly za práva starého a přetrvávají i za práva nového. Tuto situaci upravuje zpravidla nový právní předpis sám v tzv. přechodných (intertemporálních) ustanoveních. Obvyklým řešením je právě žalobcem zmíněná tzv. nepravá zpětná účinnost (nepravá retroaktivita) právní normy. Přechodná ustanovení nového právního předpisu tak zpravidla vycházejí ze zásady, že právní vztahy vzniklé před jeho účinností se před účinností nové právní normy spravují právní normou dřívější a ode dne účinnosti nové právní normy právní normou novou.

Přechodná ustanovení zákona č. 221/1999 Sb. (jeho část desátá, hlava II.) tak upravují přechod práv a povinností z dosavadního služebního poměru v návaznosti na nové služebně - právní vztahy vojáků z povolání. Součástí přechodných ustanovení je i § 165 odst. 5 citovaného zákona, který upravuje podmínky vyplácení a zvyšování výsluhového příspěvku, který byl přiznán podle dosavadních předpisů. Citované ustanovení tak v souladu s výše uvedenou zásadou stanoví, že výsluhový příspěvek přiznaný podle dosavadních předpisů se považuje za výsluhový příspěvek podle tohoto zákona, a to ve výši, v jaké náležel ke dni účinnosti tohoto zákona, a nadále se vyplácí a zvyšuje za podmínek, které stanoví tento zákon. Uvedené ustanovení tak obecně stanoví, že výsluhový příspěvek přiznaný podle dosavadních předpisů se považuje za výsluhový příspěvek podle nového zákona. Dále pak speciálně upravuje způsob vyplácení a zvyšování tohoto výsluhového příspěvku a to tak, že se vyplácí a zvyšuje za podmínek, které stanoví tento zákon (tzn. zákon č. 221/1999 Sb.). Podmínky pro zvyšování výsluhového příspěvku jsou stanoveny v § 137 zákona č. 221/1999 Sb. tak, že se výsluhový příspěvek zvyšuje stejným způsobem a ve stejných termínech jako procentní výměra důchodů z důchodového pojištění podle zvláštních předpisů o zvyšování důchodů (§ 67 zákona č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů), přičemž zvýšení výsluhového příspěvku činí polovinu procentního zvýšení důchodů z důchodového pojištění.

S žalobcovou námitkou, že mezi podmínky, které zákon č. 221/1999 Sb. stanoví pro zvyšování výsluhového příspěvku, jak má na mysli § 165 odst. 5 zákona, je nutné zařadit i § 143 odst. 9 citovaného zákona, který stanoví, že výsluhové náležitosti náleží za podmínek platných ke dni zániku služebního poměru vojáka (podle žalobce tak za podmínek, které v jeho případě stanovuje zákon č. 76/1959 Sb.) nelze souhlasit. Citované ustanovení je samozřejmě nedílnou součástí zákona č. 221/1999 Sb. avšak soud má za to, že se vztahuje pouze na nově přiznávané výsluhové náležitosti. Jazykovým a systematickým výkladem předmětné právní úpravy je zřetelně dovoditelné, že u daného zákonného ustanovení nejde o úpravu retroaktivní, nýbrž jde o úpravu tzv. prospektivní, tedy o úpravu směřující od účinnosti daného zákona „vpřed“. Pokud by mělo jít o úpravu retroaktivní, bylo by třeba takový záměr slovně vyjádřit zcela jinak, přičemž takovýto případný záměr by zřejmě měl být dovoditelný již z konstrukce přechodných ustanovení předmětného zákona. Proto je Nejvyšší správní soud toho názoru, že při výkladu citovaného ustanovení je třeba přisvědčit nikoliv žalobci, ale žalovanému, který dané ustanovení vykládá tak, že toto ustanovení se vztahuje na výsluhové příspěvky přiznávané počínaje účinností zákona č. 221/1999 Sb. Jeho normativní význam, jak lze dovodit ze zaměření a účelu dané úpravy, přitom souvisí s tím, že v průběhu

platnosti zákona č. 221/1999 Sb. může jeho novelizacemi docházet mj. ke změnám v úpravě podmínek pro přiznání výsluhového příspěvku, a proto je třeba, aby zákonná úprava obsahovala určující pravidlo pro to, za jakých podmínek vždy v té které situaci (v době platnosti zákona č. 221/1999 Sb.) náleží výsluhový příspěvek.

Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit ani žalobcově námitce, že výklad užitý žalovaným zakládá diskriminaci osob propuštěných ze služebního poměru podle zákona č. 76/1959 Sb., neboť by se jim sice výsluhový příspěvek valorizoval stejným způsobem jako vojákům z povolání, propuštěným podle nového zákona, ale z nižšího základu. Výklad žalovaného odpovídá právnímu předpisu, jehož úprava nemá diskriminační charakter. Diskriminace znamená znevýhodnění určitého jedince nebo skupiny z důvodů pohlaví, náboženských, rasových, příslušnosti k jiné sociální skupině apod. Rozdílné zacházení je potom považováno za diskriminační, pokud postrádá objektivní a rozumné zdůvodnění, tj. pokud nesleduje legitimní účel nebo není dán vztah přiměřenosti mezi použitými prostředky a sledovaným účelem, což souvisí s principem rovnosti. Ostatně otázkami rovnosti před zákonem se zabýval již Ústavní soud ČSFR (nález publikovaný pod č. 11/1992 Sbírky nálezů Ústavního soudu ČSFR), který vyložil, že rovnost není kategorií abstraktní. Z tohoto principu neplyne, že by každému musely být automaticky přiznávány stejné nároky. Je věcí státu, aby v zájmu zajištění svých funkcí rozhodl, že diferencovatelným a také diferencovaným skupinám poskytne diferencované výhody.

Žalobní námitka posouzení možnosti souběhu jiného služebního poměru s výsluhovým příspěvkem, je zcela nerozhodná, napadené rozhodnutí se jí netýká.

Ze všech těchto důvodů Nejvyšší správní soud shledal, že z hlediska žalobou uplatněných námitek napadené rozhodnutí ob stojí; proto žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek souhlasu účastníků řízení (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Žalobce neměl v tomto přezkumném soudním řízení úspěch (§ 60 odst. 1 s. ř. s.), žalovanému náklady řízení přesahující běžnou úřední činnost s tímto řízením nevznikly. Proto soud vyslovil, že se žalovanému právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 1. 4. 2004

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu