



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **Bc. J. Z.**, zastoupeného JUDr. Margit Beranovou, advokátkou se sídlem Rooseveltova 6/8, Brno, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 1387/7, Praha 4, proti rozhodnutí generálního ředitele žalovaného ze dne 25. 7. 2005, čj. 2005/5284/40, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 6. 2008, č. j. 12 Ca 114/2005 – 21,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce brojí včas podanou kasační stížností proti v záhlaví uvedenému rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí generálního ředitele Generálního ředitelství cel ze dne 25. 7. 2005, č. j. 2005/5284/40. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto podle § 133 odst. 3 zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, v platném znění v době rozhodování správních orgánů (dále jen „zákon č. 186/1992 Sb.“), odvolání žalobce proti rozhodnutí ředitele Odboru 40 Generálního ředitelství cel, personálního vzdělávání a zdravotní péče (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 16. 6. 2005, č. j. 2005/4922/40, o přiznání příspěvku za službu a napadené rozhodnutí potvrzeno. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně byl žalobci od 1. 6. 2005 přiznán podle § 116, § 117 a § 119 zákona č. 186/1992 Sb. příspěvek za službu ve výši 6566 Kč měsíčně za celkovou dobu 14 let trvání služebního poměru (včetně na základě čl. VI. odst. 3 zákona č. 113/1997 Sb. započteného pracovního poměru celníka) z jeho posledního hrubého měsíčního služebního příjmu ve výši 27 356 Kč.

Námítky žalobce směřovaly proti nesprávnému započtení doby jeho služebního poměru pro výpočet příspěvku za službu přiznaného podle § 116, § 117 a § 119 zákona č. 186/1992 Sb. Žalobce s ohledem na to, že na tento zákon je odkázáno v ustanovení § 12 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, v platném znění v době rozhodování žalovaného (dále jen „celní zákon“), jako na zákon, který se použije pro výpočet nároků ze služebního poměru celníků se domnívá, že by mělo být proto postupováno ve smyslu tohoto zákona včetně jeho prováděcích předpisů u celníků shodně jako v případě policistů, kterým je základní vojenská služba do doby služebního poměru započítávána.

Městský soud v Praze v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že nesdílí žalobcův názor na tento postup. Dle jeho názoru je třeba vycházet z toho, že služební poměr celníků nebyl upraven speciálním zákonem a bylo odkázáno na to, že se na něj vztahuje zákon č. 186/1996 Sb. Podle tohoto zákona bylo také v případě žalobce postupováno při rozhodování o jeho nároku na příspěvek za službu. Žalobce vytýká žalovanému, že mu nezapočetl do doby trvání jeho služebního poměru výkon základní vojenské služby. Odkazuje přitom na prováděcí vyhlášku ministerstva vnitra č. 287/2002 Sb., která připouští zápočet doby základní vojenské služby pro účely stanovení výše příspěvku za službu u policistů. Na tuto vyhlášku však není v předpisech, které upravují nároky celníků odkázáno. V případě celníků jsou upraveny některé podrobnosti služebního poměru pro nároky související s jeho skončením samostatnou vyhláškou ministerstva financí č. 259/1997 Sb., která byla vydána na základě § 121 zákona č. 186/1992 Sb., a tento předpis neumožňuje započítat celníkům do doby služebního poměru celníka dobu výkonu základní vojenské služby. Žalovaný nemohl postupovat podle prováděcí vyhlášky vydané ministerstvem vnitra, protože tato prováděcí vyhláška byla vydána pro podrobnější úpravu nároků souvisejících se skončením služebního poměru policistů. Analogie legis nepřichází v úvahu, protože podrobnější úprava související se skončením služebního poměru celníků byla provedena vyhláškou ministerstva financí č. 259/1997 Sb. Soud tak dospěl k závěru, že žalobci byla započtena doba služebního poměru v souladu se zákonnými předpisy i prováděcími předpisy, které se vztahují k činnosti, za kterou byl příspěvek přiznán. Žalobce byl hodnocen jako celník a v jeho případě byl proto použit prováděcí předpis vztahující se ke služebnímu poměru a k nárokům celníka na příspěvek za službu.

Rozsudek Městského soudu v Praze napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížností z důvodu vymezeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel se domnívá, že je třeba vycházet v posuzovaném případě ze zákona o služebním poměru a přiměřeně z jeho prováděcích právních předpisů (pokud není stanoveno v jiném prováděcím předpise výslovně jinak). Je toho názoru, že pokud vyhláška vztahující se na celníky nevyklučuje započtení základní vojenské služby a vyhláška vztahující se na policisty výslovně započtení základní vojenské služby připouští, jeví se z hlediska ústavního principu rovnosti jako nespravedlivé, když jedna kategorie státních zaměstnanců je neodůvodněně krácena na svých nárocích oproti jiné kategorii státních zaměstnanců. Policisté a celníci vykonávají velmi podobnou práci, v náročných podmínkách, jde o službu v hodnostech u uniformovaných ozbrojených sborů. Podle stěžovatele neexistuje žádný věcný důvod, proč by policistům měla být základní vojenská služba započítávána a celníkům ne. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že věc byla soudem v řízení o žalobě stěžovatele náležitě posouzena a podaná kasační stížnost není důvodná. Zároveň odkázal na předchozí argumentaci v předmětné věci uvedenou ve vyjádření k žalobě stěžovatele ze dne 1. 12. 2005.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek Městského soudu v Praze v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnými důvody. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Vzhledem k tomu, že předmětem sporu je právní posouzení věci, skutkový základ rozsudku krajského soudu nebyl mezi účastníky sporný, a Nejvyšší správní soud jej považuje za dostatečně zjištěný, vycházel z něj sám i v řízení o kasační stížnosti. Po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

O věci samé uvažil Nejvyšší správní soud následovně:

V kasační stížnosti se stěžovatel dovolává důvodu vyjádřeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož lze kasační stížnost podat z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky spočívá obecně buď v tom, že správně zjištěný skutkový stav je subsumován pod nesprávnou právní normu nebo je sice vybrána správná právní norma, ale následně je nesprávně vyložena či aplikována.

Stěžovatel spatřuje nezákonnost napadeného soudního rozhodnutí v tom, že soud v daném případě nesprávně posoudil rozhodnou dobu pro rozhodování o výši přiznaného příspěvku za službu. Pro závěr o důvodnosti stěžovatelem uplatněného stížního bodu je tak zásadní posouzení právní otázky, zda lze dobu výkonu základní vojenské služby započíst do doby rozhodné pro vznik a rozhodování o nároku na příspěvek za službu vyplývající ze služebního poměru celníka.

Právní vztahy v oblasti celnictví primárně upravuje celní zákon. Normy týkající se nároků celníků jako příslušníků bezpečnostních sborů související se skončením jejich služebního poměru však v této zákonné úpravě zcela absentují. Proto je třeba vycházet z ustanovení § 12 celního zákona, podle něhož se na služební poměr celníků použije zákon o služebním poměru příslušníků Policie České republiky (zákon č. 186/1992 Sb.) s odchylkami uvedenými v § 13 a § 15 až 19b. Pro posouzení dané věci je podstatné zejména ustanovení písm. e) citovaného ustanovení § 12 celního zákona, jež stanovuje, že působnost, která podle zákona o služebním poměru příslušníků Policie České republiky (zákon č. 186/1992 Sb.) přísluší Ministerstvu vnitra, přísluší Ministerstvu financí.

Zákon č. 186/1992 Sb. obsahuje obecnou úpravu podmínek nároku příslušníka na příspěvek za službu v ustanovení § 116 až § 119. Dle § 117 cit. zákona je výše příspěvku odvozena od délky doby trvání služebního poměru a výše posledního služebního příjmu. Blíže se dobou rozhodnou pro nárok na příspěvek za službu zákon nezabývá. Ke konkrétní úpravě nároků souvisejících se skončením služebního poměru příslušníků bylo zmocněno ministerstvo dle § 121 zákona č. 186/1992 Sb. a to tak, že „*ministerstvo stanoví obecně závazným právním předpisem podrobnosti o nárocích souvisejících se skončením služebního poměru*“. Ve věcech služebního poměru celníků, s ohledem na dikci již zmíněného ustanovení § 12 písm. e) celního zákona, je tak nadáno touto speciální normotvornou pravomocí toliko Ministerstvo financí.

Na základě svého zákonného zmocnění vydalo Ministerstvo financí vyhlášku č. 259/1997 Sb., kterou upravilo některé podrobnosti služebního poměru celníků. Jmenovitě zakotvilo úpravu příspěvku za službu do hlavy třetí části deváté předpisu a přímo v ustanovení § 77 definovalo dobu trvání služebního poměru rozhodnou pro nárok na příspěvek za službu taxativně stanoveným negativním výčtem. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že do doby

rozhodné pro nárok celníků na příspěvek za službu se zahrnuje pouze doba trvání jejich služebního poměru s vymezenými výjimkami, nikoliv jiné doby výkonu ostatních služeb či dalších pracovních poměrů. Dobou trvání služebního poměru příslušníka je nutno rozumět dobu, kdy příslušník dobrovolně vykonával službu státu v bezpečnostním sboru nebo v ozbrojených silách jako své povolání. V tomto smyslu tedy výkon základní vojenské služby služebním poměrem není, ani žádná právní norma jej za služební poměr celníků nepovažuje.

Shora uvedené právní předpisy upravující nároky celníků vyplývající z jejich služebního poměru, zákonné i prováděcí, ve svém souhrnu zcela jednoznačně stanovují podmínky vzniku a rozhodování o nároku celníků na příspěvek za službu. Rovněž o určení doby rozhodné pro rozhodování o výši přiznaného příspěvku nelze mít žádných pochyb. Nejvyšší správní soud se tak plně ztotožňuje se závěry soudu, že žalovaný postupoval v souladu se zákonem a aplikoval odpovídající prováděcí předpisy. Dobu trvání služebního poměru stěžovatele pro účely výpočtu příspěvku za jeho službu vymezil správně, pokud dobu výkonu základní vojenské služby do ní nezapočetl.

Co se týče námitky stěžovatele, že mělo být v jeho věci postupováno současně i podle vyhlášky Ministerstva vnitra č. 287/2002 Sb., která umožňuje započítat policistům do doby rozhodné pro příspěvek za službu i dobu jejich základní vojenské služby, nutno ji odmítnout jako zcela nedůvodnou. Tento prováděcí předpis podrobněji upravuje toliko nároky policistů vyplývajících z jejich služebního poměru a nelze jej použít pro rozhodování o nárocích souvisejících se služebním poměrem celníků. Pro celníky platí samostatný prováděcí předpis - vyhláška Ministerstva financí č. 256/1997 Sb. Podle článku 79 odst. 3 Ústavy České republiky jsou ministerstva oprávněna vydávat vyhlášky na základě zákona, v jeho mezích a jsou-li k tomu (konkrétním) zákonem výslovně zmocněny, a jen v mezích stanoveného zmocnění. Zákonné zmocnění k podrobnější úpravě nároků souvisejících se služebním poměrem celníků získalo dle § 12 písm. e) celního zákona výhradně Ministerstvo financí a jenom to mohlo vydáním vlastní vyhlášky upravit podrobnosti ve věcech služebního poměru celníků. Stěžovatelem namítaná *analogie legis* pak pro případ aplikace jiného prováděcího předpisu nepřichází ze své zákonné podstaty v úvahu vůbec.

Nadto považuje Nejvyšší správní soud za vhodné se vyjádřit k problematice rozdílné úpravy doby rozhodné pro nárok na příspěvek za službu stanovené pro policisty a celníky odlišnými prováděcími předpisy. Prováděcí předpis platný pro policisty (vyhláška Ministerstva vnitra č. 287/2002 Sb.) zakotvuje dobu rozhodnou pro vznik nároku na příspěvek za službu tak, že je jí doba trvání služby započítatelná podle zákona o důchodovém pojištění. Za tuto dobu je považována i základní nebo náhradní (vojenská) služba, a dokonce i civilní služba. Uvedená úprava je však důsledkem nesprávné interpretace pojmu „konání služby“ použitého v ustanovení § 117 odst. 1 zákona 186/1992 Sb. Přitom z ustanovení § 153 téhož zákona, který zakotvuje tzv. zápočet doby zaměstnání rozhodné pro přiznání nároků vyplývajících ze služebního poměru, ale i z logické interpretace pojmu nárok souvisící se skončením služebního poměru, lze jednoznačně dovodit že se jedná o dobu faktického trvání služebního poměru jako výkonu státní služby v zaměstnaneckém (pracovněprávním) vztahu. [srov. Tomek, P., Nový, K., Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, 403 s.]

Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozsudek Městského soudu v Praze, netrpí namítanou nezákonností podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný správní orgán měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti, proto mu soud právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. září 2009

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu