



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **JUDr. V. F.**, zast. JUDr. Lenkou Faltýnovou, advokátkou, se sídlem náměstí Míru 143, Domažlice, proti žalovanému: **generální ředitel Generálního ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 7, Praha 4, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 12. 2008, č. j. 7 Ca 237/2007 - 41,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 12. 2008, č. j. 7 Ca 237/2007 - 41, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím z neuvedeného dne, č. j. 2007/2416/30, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí ředitele Celního ředitelství Plzeň ze dne 9. 3. 2007, č. j. 3353/07-11/16371, o zápočtu dob rozhodných pro výsluhové nároky. V odůvodnění žalovaný uvedl, že žalobci byla pro odchodné započtena doba jeho služebního poměru celníka od 1. 7. 1997 do 31. 12. 2006 a doba služebního poměru vojáka z povolání od 1. 1. 1983 do 30. 6. 1990. Pro výsluhový příspěvek byla žalobci započtena tatáž doba s vyloučením doby mající politický charakter (od 13. 8. 1986 do 28. 8. 1989). Pracovní poměr celníka, z něhož dne 1. 7. 1997 vznikl služební poměr, byl žalobci podle čl. VI odst. 3 zákona č. 113/1997 Sb. započten pro příspěvek za službu a pro jiné nároky vyplývající z tehdy platného zákona č. 186/1992 Sb. kromě odchodného, pro které se rozhodná doba začala počítat až od vzniku služebního poměru. Žalovaný podotkl, že ustanovení § 224 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“), musí být aplikováno s přihlédnutím k diferenciaci způsobu zápočtu doby pracovního poměru celníka pro odchodné a pro příspěvek za službu, stanovené zákonem č. 113/1997 Sb. Právní úprava odchodného v zákoně o služebním poměru se téměř neliší od předchozí úpravy v zákoně č. 186/1992 Sb.; pracovní poměr celníka nebyl v případě odchodného podle tohoto zákona posuzován jako služební poměr, a nemůže tudíž být považován za služební poměr ani podle nového zákona

o služebním poměru. Zmíněný čl. VI odst. 3 zákona č. 113/1997 Sb. ani výslovně nehovořil o nezapočtení doby pracovního poměru výhradně pro odchodné podle zákona č. 186/1992 Sb. Žalovaný uzavřel, že ustanovení § 224 odst. 3 zákona o služebním poměru bylo aplikováno správně, nezapočítání pracovního poměru celníka z tohoto ustanovení ve spojení s čl. VI odst. 3 zákona č. 113/1997 Sb. jednoznačně vyplývá a celníci tímto nebyli znevýhodněni oproti jiným bezpečnostním sborům, naopak byli zvýhodněni zápočtem doby pracovního poměru pro výsluhový příspěvek.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 5. 12. 2008, č. j. 7 Ca 237/2007 - 41, rozhodnutí žalovaného zrušil, věc mu vrátil k dalšímu řízení a rozhodl dále, že žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 14 232 Kč. V odůvodnění soud uvedl, že mezi účastníky bylo sporné, zda-li měla být žalobci do nároku na odchodné započtena doba od 1. 7. 1990 do 30. 6. 1997, tedy doba, po kterou byl žalobce v pracovním poměru celníka. Při zápočtu doby rozhodné pro nárok na odchodné postupoval žalovaný podle § 224 odst. 1 a 3 zákona o služebním poměru. Do doby rozhodné pro výsluhové nároky se podle tohoto ustanovení započtou též doby pracovního poměru, které se podle zvláštních právních předpisů posuzují jako doby služebního poměru. Jaké doby pracovního poměru se posuzují jako doby služebního poměru, stanoví v článku VI zákon č. 113/1997 Sb., na který v poznámce pod čarou zákon o služebním poměru odkazuje. Soud zdůraznil, že poznámka pod čarou odkazuje výlučně na ustanovení vysvětlující, jaký pracovní poměr se považuje za poměr služební, nikoliv na jiná ustanovení zákona č. 113/1997 Sb., upravující započtení pro přiznání nároků vyplývajících ze služebního poměru. Zákon o služebním poměru obsahuje vlastní právní úpravu započtení, odkaz na jiné právní předpisy je podle soudu učiněn pouze k vysvětlení uvedeného pojmu. Soud konstatoval, že žalovaný postupoval nezákonně, pokud při započtení vycházel z čl. VI odst. 3 zákona č. 113/1997 Sb.; na toto ustanovení totiž ustanovení § 224 zákona o služebním poměru vůbec neodkazovalo. Soud nesouhlasil se závěrem žalovaného, že pracovní poměr celníka nebyl posuzován jako služební poměr v případě odchodného podle zákona č. 186/1992 Sb., a tudíž nemůže být za služební poměr považován ani podle § 224 zákona o služebním poměru. S ohledem na uvedené skutečnosti Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného podle § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Stěžovatel namítal, že soud neoprávněně pominul, že zvláštní právní předpis (zákon č. 113/1997 Sb.) učinil u odchodného výjimku, když dobu pracovního poměru celníka pro přiznání odchodného nezapočetl a výslovně stanovil, že pro tento účel se započítává pouze doba služebního poměru od 1. 7. 1997. Stěžovatel konstatoval, že ustanovení § 224 odst. 3 zákona o služebním poměru odkazuje na ustanovení obsahující právní úpravu způsobu posuzování a zápočtu dob pracovního poměru, a proto muselo být ke způsobu posuzování těchto dob přihlédnuto i při provedení zápočtu dob podle zákona o služebním poměru. Doplnil, že poznámka pod čarou č. 91 neodkazuje na čl. VI odst. 1 zákona č. 113/1997 Sb., ale na celý čl. VI včetně odst. 3. Stěžovatel rovněž namítal, že výklad soudu jde proti smyslu zákona, jehož cílem bylo zajistit kontinuitu dosavadního posuzování dob (zákon č. 186/1992 Sb.) i pro účely výsluhových nároků podle zákona o služebním poměru účinného od 1. 1. 2007. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s právním názorem Městského soudu v Praze, napadený rozsudek označil za správný a navrhl zamítnout kasační stížnost jako nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval návrhem stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 s. ř. s. Dospěl přitom k závěru, že o tomto návrhu není nutné rozhodovat tam, kde Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti věcně rozhodne bez prodlení, tedy ihned poté, co je mu předložena, a po nezbytném poučení účastníků řízení, neboť za této situace nemohou skutečnosti tvrzené jako důvod pro přiznání odkladného účinku ani nastat (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2003, č. j. 2 Azs 3/2003 - 44, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 173/2004, www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Stěžovatel se v kasační stížnosti dovolával ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle kterého lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že žalobce byl od 1. 1. 1983 do 30. 6. 1990 ve služebním poměru vojáka z povolání, od 1. 7. 1990 do 30. 6. 1997 v pracovním poměru celníka a od 1. 7. 1997 do 31. 12. 2006 (zápočet dob byl proveden k 1. 1. 2007) ve služebním poměru celníka.

Kasační stížnost je důvodná.

Podle § 224 odst. 1 zákona o služebním poměru *příslušníkům se ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona provede zápočet dob pro účely výsluhových nároků.*

Mezi účastníky řízení není sporu o dobách trvání pracovního a služebních poměrů žalobce, sporná je pouze otázka započtení doby pracovního poměru celníka pro účely odchodného.

Podle odst. 3 téhož ustanovení *do doby rozhodné pro výsluhové nároky se započtou též doby pracovního poměru, které se podle zvláštních právních předpisů⁹¹⁾ posuzují jako doby služebního poměru, s výjimkou doby*

- a) výkonu vazby a trestu odnětí svobody, s výjimkou případů, kdy podle zvláštního právního předpisu vznikl nárok na náhradu škody způsobené rozhodnutím o vazbě nebo trestu odnětí svobody,
- b) pracovní neschopnosti, po kterou nenáleželo nemocenské,
- c) rodičovské dovolené (s výjimkou rodičovské dovolené poskytované příslušníkovi v rozsahu mateřské dovolené) a
- d) pracovního volna bez náhrady mzdy delšího než 1 měsíc.

V poznámce pod čarou č. 91 zákon o služebním poměru uvádí: *Čl. VI zákona č. 113/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., zákon č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 32/1957 Sb., o nemocenské péči v ozbrojených silách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 88/1968 Sb., o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přídavcích na děti z nemocenského pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon České národní rady č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.*

Nejvyšší správní soud předesílá, že zákon o služebním poměru nabyt účinnosti dne 1. 1. 2007 společně se zákonem č. 362/2003 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů. Uvedený změnový zákon zrušil čl. VI odst. 1 a 3 zákona č. 113/1997 Sb. Od 1. 1. 2007 tedy ustanovení čl. VI zákona č. 113/1997 Sb., na něž zákon o služebním poměru odkazuje, nestanoví nic o tom, které doby pracovního poměru se posuzují jako doby poměru služebního.

Podle důvodové zprávy k návrhu zákona o služebním poměru, aby byly odstraněny pochybnosti o rozsahu započtených dob pro účely výsluhových nároků při budoucím skončení služebního poměru příslušníka, započten se dosud vysloužené doby každému z příslušníků a k tomu budou posléze přičítány doby trvání služebního poměru podle tohoto zákona. Zohledněny budou také doby pracovního poměru, které se již v současné době zohledňují ve vztahu k celníkům a příslušníkům Hasičského záchranného sboru České republiky. Obdobně budou uvedené doby započítávány při přijetí příslušníka, který již byl dříve v jiném služebním poměru než podle tohoto zákona. Shodně s dosavadní právní úpravou, obsahuje návrh zákona vyloučení zápočtu některých dob trvání služebního poměru, které příslušník vykonával ve složce Státní bezpečnosti, Vojenské kontrarozvědky, apod.

Z citované pasáže důvodové zprávy jednoznačně vyplývá, že záměrem zákonodárce bylo navázat na předchozí právní úpravu a zohlednit doby pracovního poměru celníků stejným způsobem, jakým byly započítávány podle čl. VI zákona č. 113/1997 Sb. Z legislativně technického hlediska zákonodárce nezvolil vhodné řešení, když v ustanovení § 224 odst. 3 zákona o služebním poměru odkázal na zvláštní právní předpisy, přičemž v jednom ze zamýšlených zvláštních právních předpisů - v zákoně č. 113/1997 Sb. - současně příslušné ustanovení zrušil.

Za dané situace by jazykový výklad ustanovení § 224 odst. 3 zákona o služebním poměru vedl k závěru, že celníkům nelze dobu trvání jejich pracovního poměru k celní správě započítat pro výsluhové nároky, neboť neexistuje žádný zvláštní právní předpis, který by stanovil, že se tyto doby posuzují jako doby služebního poměru.

Jazykový výklad - jakkoli je pro právní interpretaci naprosto nezbytný (*conditio sine qua non*) - je pouze jednou z více metod, které má interpret právního textu k dispozici. Vzbuzuje-li výsledek jazykové interpretace pochybnosti, je třeba, aby byl přezkoušen jinými výkladovými metodami a v jejich světle potvrzen jako správný a vystihující smysl práva, resp. přirozené chápání spravedlnosti (*common sense*), nebo zavřzen jako chybný, tomuto smyslu se přičítá. Ústavní soud k mezím spolehlivosti jazykového výkladu výslovně konstatuje: „Soud ... není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci.“ (nález Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, publ. pod č. 63/1997 Sb.). „Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.“ (nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, publ. pod č. 30/1998 Sb.).

Nejvyšší správní soud s ohledem na zmíněnou důvodovou zprávu, z níž jasně plyne úmysl zákonodárce zohlednit doby pracovního poměru celníků, přikročil k teleologickému výkladu ustanovení § 224 odst. 3 zákona o služebním poměru a shledal, že formulaci „podle zvláštních právních předpisů“ je třeba vykládat tak, že zahrnuje též právní předpisy

nebo ustanovení zákonem o služebním poměru, resp. změnovým zákonem č. 362/2003 Sb. zrušená, tj. dosavadní právní předpisy. Ke stejnému závěru směřuje i vodítko v podobě poznámky pod čarou č. 91, neboť předmětný čl. VI zákona č. 113/1997 Sb. ve znění účinném od 1. 1. 2007 nic o dobách trvání pracovního poměru celníků nestanoví.

Podle čl. VI odst. 1 zákona č. 113/1997 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2006, *celníci, kteří jsou ke dni účinnosti tohoto zákona v pracovním poměru podle dosavadních předpisů, se považují za celníky ve služebním poměru. Jestliže celník do dvou měsíců po nabytí účinnosti tohoto zákona nesloží služební přísahu, služební poměr zaniká.*

Podle čl. VI odst. 3 zákona č. 113/1997 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2006, *celníkovi se do doby trvání služebního poměru rozhodné pro přiznání nároků vyplývajících ze služebního poměru započítávají doby, pokud byly započteny podle dosavadních předpisů pro pracovní poměr s výjimkou doby pro přiznání odchodného, která počíná běžet dnem vzniku služebního poměru podle tohoto zákona.*

Stěžovateli lze přisvědčit, že poznámka pod čarou č. 91 v zákoně o služebním poměru neodkazuje jen na ustanovení čl. VI odst. 1 zákona č. 113/1997 Sb., ale na celý článek VI, včetně odst. 3. Městský soud v Praze tudíž pochybil, pokud čl. VI odst. 3 tohoto zákona při svém rozhodování nezohlednil.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že Městským soudem v Praze aplikovaný čl. VI odst. 1 předmětného zákona na posuzovaný případ vůbec nedopadá, neboť upravuje toliko změnu dosavadního pracovního poměru na poměr služební ke dni účinnosti zákona č. 113/1997 Sb. Nestanoví tedy nic o tom, že by se doba trvání pracovního poměru měla považovat za dobu trvání poměru služebního.

Naopak ustanovení čl. VI odst. 3 zmíněného zákona přímo určuje, které doby trvání pracovního poměru celníka se považují za doby trvání služebního poměru pro konkrétní výsluhové nároky. Ve vztahu k odchodnému citované ustanovení jednoznačně stanovuje, že doba pro přiznání odchodného počíná běžet až dnem vzniku služebního poměru podle zákona č. 113/1997 Sb.

Namítá-li stěžovatel, že cílem ustanovení § 224 odst. 3 zákona o služebním poměru bylo zajistit kontinuitu dosavadního posuzování dob, Nejvyšší správní soud s ohledem na obsah důvodové zprávy k návrhu zákona o služebním poměru považuje tuto námitku za důvodnou.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že doba trvání pracovního poměru celníka se podle § 224 odst. 3 zákona o služebním poměru nezapočítává do doby rozhodné pro přiznání odchodného, neboť zákon č. 113/1997 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 2006 výslovně uváděl, že doba pro přiznání odchodného počíná běžet dnem vzniku služebního poměru podle tohoto zákona.

Městský soud v Praze pochybil, pokud aplikoval irelevantní ustanovení čl. VI odst. 1 zákona č. 113/1997 Sb. a nezohlednil odst. 3 téhož článku, který na projednávanou věc přímo dopadá. Městský soud v Praze tedy nesprávně posoudil zásadní právní otázku, čímž způsobil nezákonnost svého rozhodnutí.

Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. byl dán, a proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 12. 2008, č. j. 7 Ca 237/2007 - 41, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud dále shledal, že Městský soud v Praze nerespektoval konstantní judikaturu zdejšího soudu, podle které *v řízení o žalobě proti rozhodnutí služebního funkcionáře ve věcech služebního poměru podle zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, je žalovaným správním orgánem služební funkcionář, který ve věci rozhodl v posledním stupni.* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 As 34/2005 - 61, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1014/2007, www.nssoud.cz). Tento právní názor pochopitelně platí též v případě soudního přezkumu rozhodnutí vydaných podle nového zákona o služebním poměru.

Podle § 110 odst. 3 s. ř. s., *zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.* Městský soud v Praze proto bude v dalším řízení vycházet z toho, že doba trvání pracovního poměru celníka se podle § 224 odst. 3 zákona o služebním poměru nezapočítává do doby rozhodné pro přiznání odchodného a žalovaným správním orgánem je služební funkcionář, který ve věci rozhodl v posledním stupni.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 2 s. ř. s. v novém rozhodnutí ve věci Městský soud v Praze.

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

V Brně dne 30. června 2009

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu