ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **A. D.**, zast. JUDr. Zdeňkem Weigem, advokátem, se sídlem Nad Zátiším 22, Praha 4 – Lhotka, proti žalovanému: **generální ředitel Generálního ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 1387/7, Praha 4, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 1. 2010, č. j. 10 Ca 6/2008 - 24,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 1. 2010, č. j. 10 Ca 6/2008 – 24, **se zrušuje** a věc **se** tomuto soudu **vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 11. 2007, č. j. 2007/4939/30, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí ředitele Celního ředitelství Praha (dále jen „správní orgán prvního stupně") ze dne 28. 5. 2007, č. j. 8600/07-1701-11/11616, kterým byla žalobci započítána do doby rozhodné pro nárok na výsluhový příspěvek doba 12 roků a 336 dnů a pro nárok na odchodné byla započítána doba 9 roků a 184 dnů s odůvodněním, že služební poměr žalobce trval od 1. 2. 1994 do 31. 12. 2006.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 2. 8. 2007 odvolání, v němž namítal, že z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nevyplývá, co bylo podkladem pro toto rozhodnutí, jaké byly úvahy správního orgány prvního stupně, kterými se ředitel celního ředitelství řídil při hodnocení těchto podkladů a z čeho bylo zjištěno, že jeho služební poměr začal až dne 1. 2. 1994. Správní orgán prvního stupně neuvedl, jak se vypořádal s námitkami žalobce k podkladům rozhodnutí, což je dáno tím, že žalobci nikdo nedal možnost se k těmto podkladům vyjádřil, čímž došlo k flagrantnímu porušení jeho práv. Žalobce rovněž namítal, že rozhodnutí neobsahuje datum jeho narození a není

opatřeno razítkem bezpečnostního sboru, ale razítkem Celního ředitelství Praha, což je razítko úřadu. Dále upozornil, že podle ustanovení § 224 odst. 3 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále též „zákon o služebním poměru") se do doby rozhodné pro výsluhové nároky započtou též doby pracovního poměru, které se podle zvláštních právních předpisů posuzují jako doby služebního poměru, přičemž poznámka pod čarou u tohoto ustanovení odkazuje na čl. VI. odst. 1 zákona č. 113/1997 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2006, podle něhož 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 žalobce tak platí, že ke dni 1. 7. 1997, kdy nabyl účinnosti zákon č. 113/1997 Sb., byl celníkem, k témuž datu byl v pracovním poměru, který započal dne 20. 12. 1979, a to na základě pracovní smlouvy ze dne 13. 12. 1979, č. j. 60-1502/1979, a proto mu musí být do doby rozhodné pro nárok na výsluhový příspěvek započtena celá doba odpracovaná v celní správě. Skutečnosti, že žalobce byl ke dni 1. 7. 1997 celníkem, svědčí zejména Dohoda o změně pracovní smlouvy ze dne 1. 2. 1994, č. j. 3 – 180/94, ve které je uvedeno, že je s účinností od 1. 2. 1994 zařazen jako celník. Téhož dne žalobce podepsal služební přísahu, tak jak stanovil celní zákon. S ohledem na výše uvedené žalobce navrhl, aby rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo změněno tak, že do doby rozhodné pro nárok na výsluhový příspěvek bude započítána doba od 20. 12. 1979 do 31. 12. 2006, tedy doba celkem 27 let a 11 dní, tj. o 16 roků a 43 dní více než mu bylo započteno.

Rozhodnutím ze dne 19. 11. 2007, č. j. 2007/4939/30, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, neboť námitkám uvedeným v odvolání nepřisvědčil. Neuvedení data narození žalobce nepředstavuje podle žalovaného chybu takové závažnosti, aby mohla být důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí, neboť žalobce je v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně dostatečně identifikován dalšími údaji (zejména osobním číslem), tudíž je patrné, koho se rozhodnutí týká. K námitce použití nesprávného razítka správním orgánem prvního stupně žalovaný uvedl, že celní správa jako bezpečnostní sbor je soustavou celních orgánů a je podle § 1 odst. 7 zákona č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky, tvořena Generálním ředitelstvím, celními ředitelstvími a celními úřady. Pokud je na napadeném rozhodnutí otisk razítka Celního ředitelství Praha se státní znakem, je s ohledem na výše uvedené třeba toto razítko považovat za razítko bezpečnostního sboru ve smyslu § 181 odst. 3 zákona o služebním poměru. Žalovaný dále uvedl, že žalobce se stal zaměstnancem celní správy dne 20. 12. 1979. Z obsahu pracovní smlouvy ze dne 13. 12. 1979, s přihlédnutím k ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 44/1974 Sb., celní zákon (dále též „celní zákon"), v tehdy platném znění, podle kterého byli příslušníky celní správy pracovníci celnic, celních ředitelství a ústřední celní správy, kteří podle pracovní smlouvy plnili úkoly stanovené tímto zákonem, je patrné, že žalobce tyto úkoly až do změn pracovní smlouvy, ke které došlo dne 1. 2. 1994 neplnil a nebyl zařazen jako celník, ale jako civilní zaměstnanec. Uvedené lze dovodit též z toho, že žalobce byl před 1. 2. 1994 odměňován podle výnosu Federálního ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 23. 11. 1987, č. j. 515-35700-5140, o odměňování odborných administrativních pracovníků orgánů státní správy a některých dalších rozpočtových organizací, a nikoli podle výnosu č. 3/1982 Věstníku Federálního ministerstva zahraničního obchodu o odměňování příslušníků celní správy pracujících na

celnicích, či později (od 1. 8. 1991) podle vyhlášky Federálního ministerstva obchodu č. 290/1991 Sb., o platovém a hodnostním řádu příslušníků celní správy, podle kterých byli odměňováni celníci. Žalovaný tak má za prokázané, že se žalobce stal celníkem až na základě změny pracovní smlouvy ze dne 1. 2. 1994, kdy také složil služební přísahu. Až počínaje dnem 1. 2. 1994 tak lze podle žalovaného u žalobce aplikovat čl. VI odst. 3 zákona č. 113/1997 Sb., jehož smyslem bylo zahrnout do doby rozhodné pro přiznání příspěvku za službu takové doby trvání pracovního poměru, při nichž byl celník v pracovním poměru vystaven obdobným podmínkám výkonu práce jako příslušníci bezpečnostních sborů ve služebním poměru. Jedná se o větší rozsah povinností než u civilních zaměstnanců, kdy dochází ohrožení zdraví a života vyplývající z plnění úkolů celní správy při ochraně zájmů státu apod. Správnost uvedených úvah podle názoru žalovaného potvrzuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2004, č. j. 7 A 140/2002 – 46. Žalovaný uzavřel, že započet doby rozhodné pro nárok na výsluhový příspěvek byl správním orgánem prvního stupně proveden ve správném rozsahu.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, v níž namítal, že žalovaný se nevyjádřil k odvolací námitce žalobce, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně není dostatečně určité, a je v rozporu s ustanovením § 181 odst. 5 zákona o služebním poměru. Stejně jako již v odvolání žalobce namítal, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně není opatřeno správným razítkem. Žalovaný podle názoru žalobce zcela pomíjí, že Generální ředitelství cel, celní ředitelství a celní úřady jsou v § 1 zákona č. 185/2004 Sb., koncipovány jako správní úřady. Celní orgány jakožto správní orgány musí mít svá úřední razítka se státním znakem (tato povinnost podle názoru žalobce vyplývá z § 32 odst. 2 písm. g) zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků a § 69 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Nelze zaměňovat úřední razítka jednotlivých celních orgánů jako správních orgánů a správců daně za razítko bezpečnostního sboru, protože zákon o služebním poměru v § 181 odst. 3 hovoří o razítku bezpečnostního sboru se státním znakem. V této souvislosti žalobce dále uvedl, že zákon č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky rozlišuje mezi jednotlivými osobami oprávněnými užívat státní znak a také určuje, jak má vypadat úřední razítko té které osoby. Z tohoto důvodu proto trpí stejnou vadou také rozhodnutí žalovaného, které neobsahuje otisk razítka bezpečnostního sboru se státním znakem, ale otisk úředního razítka správního orgánu – Generálního ředitelství cel.

Žalobce dále popsal průběh pracovního poměru v celní správě a navazujícího služebního poměru a uvedl, že žalovaný se v odůvodnění svého rozhodnutí odvolává na § 11 odst. 1 celního zákona, avšak zcela pomíjí další ustanovení tohoto zákona, která obsahují další úpravu týkající se příslušníka celní správy. Namítal, že nosil služební stejnokroj, byla mu udělena hodnost, tudíž příslušníkem celní správy bezpochyby byl a není proto pravdivé tvrzení žalovaného, že žalobce nebyl zařazen jako celník, ale jako civilní zaměstnanec. Jako civilní zaměstnanec totiž zařazen být nemohl, neboť celní zákon tento pojem vůbec neupravoval a nepoužíval. Žalobce dále argumentoval tím, že pokud by nebyl příslušníkem celní správy, nemohl by dosáhnout žádné hodnosti. Generální ředitel Ústřední celní správy mu však v přípise ze dne 23. 6. 1986, č. j. 61-760/1986, potvrdil hodnost celní inspektor, které dosáhl ke dni 31. 12. 1985. Žalobce rovněž poukázal na skutečnost, že byl jakožto příslušník celní správy oprávněn nosit zbraň.

Konstatoval, že v souvislosti se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky došlo v celní správě k 1. 1. 1993 k mnoha změnám organizačního typu, a to jak na základě zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, tak i na základě vnitřních řídících aktů. Podle těchto řídících aktů došlo k tzv. zcivilnění některých funkcí v celní správě a ten, kdo byl zařazen do příslušné funkce, již nemohl být příslušníkem celní správy a pokud chtěl předmětnou funkci zastávat i nadále, musel se stát „civilním" zaměstnancem. Mezi takovéto funkce patřila i funkce zastávaná žalobcem a proto od 1. 1. 1993 nebyl žalobce příslušníkem celní správy a stal se jím opět dnem 1. 2. 1994 na základě dohody o změně pracovní smlouvy ze dne 1. 2. 1994, č. j. 3 – 180/94. Z toho vyplývá, že žalobce nebyl celníkem – příslušníkem celní správy v době od 20. 12. 1979 do 31. 1. 1994 pouze po dobu 13 měsíců, tzn. od 1 ledna 1993 do 31. 1. 1994. Výklad čl. VI. odst. 3 zákona č. 113/1997 Sb., zaujatý žalovaným považuje žalobce za účelový a příliš zužující.

Žalobce má dále za to, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2004, č. j. 7 A 140/2002 – 46, na jeho případ nedopadá, neboť byl ve zcela jiném postavení, než žalobkyně, které se týkal uvedený rozsudek. Žalobci byl totiž dne 26. 10. 1989 vydán nový služební průkaz příslušníka celní správy č. X, v němž bylo uvedeno, že držitel průkazu je oprávněn k nošení a používání služební zbraně a při výkonu své pravomoci podle celního a devizového zákona je oprávněn ke služebním úkonům.

Žalobce též upozornil na skutečnost, že v rozhodnutí žalovaného je uvedeno, že se jedná o rozhodnutí generálního ředitele Generálního ředitelství cel, který je kompetentní ve věci rozhodovat, je zde uvedeno jeho jméno, příjmení a hodnost ale jeho podpis chybí a je nahrazen poznámkou „v. z". Žalobci tak vzniká pochybnost, zda rozhodoval příslušný služební funkcionář anebo někdo jiný, kdo není příslušný k vydání takového rozhodnutí.

S ohledem na výše uvedené žalobce navrhoval, aby Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného zrušil a uložil mu povinnost uhradit žalobci náklady řízení do tří dnů od právní moci rozsudku.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 20. 1. 2010, č. j. 10 Ca 6/2008 – 22, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Konstatoval, že v daném případě je mezi účastníky sporné, zda žalobci lze podle čl. VI odst. 3 zákona č. 113/1997 Sb., započítat dobu trvání jeho pracovního poměru před dnem 1. 2. 1994. Argumentaci žalobce městský soud nepřisvědčil. Poukázal na § 12a odst. 2 a 3 celního zákona a popis pracovní činnosti žalobce, z kterého vyplývá, že náplní jeho práce nebyla celní kontrola ani opatření vůči fyzickým osobám porušujícím zákony a další obecně závazné právní předpisy, ale administrativní činnost. Podle městského soudu je tak zřejmé, že v případě žalobce se stejně jako ve věci sp. zn. 7 A 140/2002 – 46, jednalo o výkon práce, která není srovnatelná s prací příslušníků celní správy plnících úkoly stanovené celním zákonem. Otázka, zda žalobce nosil nebo nenosil služební stejnokroj a zda mu byla nebo nebyla přiznána hodnost, je z hlediska závěrů učiněných výše nepodstatná. V této souvislosti městský soud poukázal na skutečnost, že žalobce služební přísahu složil teprve dne 1. 2. 1994. Městský soud tak shledal, že žalovaný postupoval správně, pokud žalobci započítal ke dni 1. 1. 2007 do doby rozhodné pro nárok na výsluhový příspěvek pouze dobu od 1. 2. 1994.

Městský soud nepřisvědčil ani námitkám žalobce formálního a procesního charakteru, když dospěl k závěru, že namítané vady žalovaný odstranil tím, že sám uvedl důvody, proč žalobci nemohou být započteny doby služebního poměru přede dnem 1. 2. 1994 a své úvahy v tomto směru řádně odůvodnil. Tím odstranil vady, kterými trpělo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. K otázce otisku úředního razítka na rozhodnutích správních orgánů městský soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2005, č. j. 1 Azs 158/2004 – 50, a konstatoval, že je-li rozhodnutí opatřeno otiskem úředního razítka Celního ředitelství Praha, jehož vrcholným představitelem je ředitel Celního ředitelství Praha, který napadené rozhodnutí vydal a podepsal, pak jsou splněny v tomto ohledu požadavky na náležitosti správního rozhodnutí. Totéž pak platí o rozhodnutí žalovaného. K námitce žalobce týkající se podpisu služebního funkcionáře na rozhodnutí žalovaného městský soud uvedl, že z vyjádření žalovaného k žalobě vyplývá, že rozhodnutí podepsal k tomu oprávněný služební funkcionář. Za této situace nemůže skutečnost, že na rozhodnutí není uvedeno jméno a příjmení toho, kdo rozhodnutí ve skutečnosti podepsal a je v něm uvedeno jméno a příjmení generálního ředitele Generálního ředitelství cel, který byl zastoupen oprávněným služebním funkcionářem.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.”). Stěžovatel vyjádřil nesouhlas se závěrem Městského soudu, který stejně jako žalovaný dobu pracovního poměru stěžovatele jako příslušníka celní správy před 1. 2. 1994 neuznal jako dobu výkonu funkce celníka s odůvodněním, že smyslem ustanovení čl. VI odst. 3 zákona č. 113/1997 Sb. bylo zahrnout do doby rozhodné pro přiznání příspěvku za službu takové doby trvání pracovního poměru, při kterých byl celník v pracovním poměru vystaven srovnatelným podmínkám výkonu práce příslušníků bezpečnostních sborů ve služebním poměru s tím, že se jedná o větší rozsah povinností, ohrožení života a zdraví vyplývajícímu z plnění úkolů celní správy při ochraně zájmů státu apod., než u civilních zaměstnanců. Z výkladu učiněného městským soudem podle názoru stěžovatele vyplývá, že i kdyby byl nějaký úkol v celním zákonu výslovně stanoven, ale celník by při jeho plnění nebyl vystaven srovnatelným podmínkám výkonu práce příslušníků bezpečnostních sborů, pak by tato doba pracovního poměru nemohla být započítána do doby služebního poměru. Celní zákon však např. v § 6 písm. c) výslovně stanovil, že Ústřední celní správa zabezpečuje sběr statistických údajů a zpracování informací o vývozech a dovozech zboží. Ten, kdo zabezpečoval tyto úkoly, plnil úkoly stanovené celním zákonem a proto splňoval podmínku, aby byl příslušníkem celní správy. Městský soud zaujal názor, že při plnění uvedených úkolů však nebyl vystaven srovnatelným podmínkám výkonu práce příslušníků bezpečnostních sborů a proto by mu neměla být tato doba pracovního poměru započítána do doby trvání služebního poměru rozhodné pro přiznání nároků vyplývajících ze služebního poměru. Takový závěr však podle názoru stěžovatele nelze z příslušného ustanovení vyvodit jakýmkoliv výkladem a výklad městského soudu je nepřípustně zužující. Podle výkladu městského soudu by žádný pracovník celní správy zařazený na celním ředitelství a Ústřední celní správě, včetně generálního ředitele Ústřední celní správy a jeho náměstka nemohli být příslušníky celní správy, protože tyto orgány celní správy neplnily úkoly srovnatelné podmínkám výkonu práce příslušníků bezpečnostních sborů ve služebním poměru.

Stejně jako již v žalobě stěžovatel poukázal na skutečnost, že i před datem 1. 2. 1994 nosil služební stejnokroj a byla mu udělena hodnost celní inspektor, které dosáhl ke dni 31. 12. 1985. Stěžovatel tak má za to, že příslušníkem celní správy bezpochyby byl a naopak není pravdivý názor žalovaného, že stěžovatel nebyl zařazen jako celník, ale jako civilní zaměstnanec. Správnost tohoto závěru žalovaného zpochybňoval také tím, že celní zákon platný do 31. 12. 1992 takový pojem neupravoval a nepoužíval a dokonce nepoužíval ani pojem celník.

Stěžovatel dále uvedl, že mu byl vydán služební průkaz příslušníka celní správy, a to ihned po nástupu k celní správě. V roce 1989 byly všem příslušníkům celní správy vydávány nové služební průkazy (stěžovateli byl dne 26. 10. 1989 vydán služební průkaz příslušníka celní správy č. X). Podle § 14 odst. 1 celního zákona byli příslušníci celní správy oprávněni nosit zbraň na místech a za podmínek, které stanovilo federální ministerstvo zahraničního obchodu v dohodě s federálním ministerstvem vnitra. Aby mohl příslušník celní správy oprávnění nosit a použít zbraň prokázat, měl to uvedeno ve služebním průkazu příslušníka celní správy. Ve služebním průkazu stěžovatele toto oprávnění bylo uvedeno, což jen potvrzuje, že byl příslušníkem celní správy a jako příslušník celní správy mohl využívat oprávnění stanovená v celním zákoně pro příslušníky celní správy, včetně nošení a použití zbraně.

Stěžovatel rovněž poukázal na skutečnost, že zákon č. 182/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, který se od 1. 7. 1997 aplikoval na služební poměr celníků s výjimkami uvedenými v celním zákoně, upravoval nejen nároky spojené s ukončením služebního poměru (odchodné, příspěvek za službu, platové vyrovnání), ale i další nároky spojené s existencí služebního poměru. Zákon č. 186/1992 Sb., upravoval v § 66 preventivní rehabilitaci policistů, což s odkazem na § 12 celního zákona znamenalo i preventivní rehabilitaci celníků. Podle § 66 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb., se vymezenému okruhu celníků poskytovala k upevnění jejich tělesného a duševního zdraví preventivní rehabilitace v délce 14 kalendářních dnů v roce a podle § 66 odst. 3 téhož zákona bylo Ministerstvo financí zmocněno obecně závazným právním předpisem stanovit okruh celníků, kterým se poskytuje preventivní rehabilitace, podmínky pro její poskytování a způsob jejího provádění. Toto zmocnění bylo provedeno vyhláškou Ministerstva financí č. 259/1997 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti služebního poměru celníků. Podle ustanovení § 55 odst. 1 písm. a) této vyhlášky ve znění účinném do 1. 8. 2005 se preventivní rehabilitace poskytuje celníkovi, u něhož služební poměr trval nejméně 20 let a v kalendářním roce dosáhne 45 let věku. Jestliže měl stěžovatel podle rozhodnutí žalovaného ke dni 1. 1. 2007 odslouženo 12 roků a 336 dnů, pak ke dni 1. 1. 1998 by měl odslouženo o 9 let méně, tzn. 3 roky a 336 dnů. Stěžovateli však byla poskytnuta preventivní rehabilitace již v roce 1998, které se zúčastnil ve Vojenské zotavovně Měřín na Slapské přehradě. Následně se pak zúčastňoval této rehabilitace každý rok, a to i vzdor tomu, že v roce 2006, kdy předmětná právní úprava byla zrušena, měl odslouženo podle napadeného rozsudku pouze přibližně 12 let. Skutečnost, že se preventivní rehabilitace zúčastňoval, stěžovatel vysvětluje tím, že v roce 1998 a následně pak i v letech 1999 až 2006 celní správa v souladu s ustanovením čl. VI odst. 3 zákona č. 113/1997 do doby trvání služebního poměru rozhodné pro přiznání nároků vyplývajících ze služebního poměru započítala doby, které byly započteny podle dosavadních předpisů pro pracovní poměr, tzn. včetně např. vojenské základní služby. Stěžovateli není jasné, z jakého důvodu

žalovaný změnil svůj názor a nyní tvrdí, že služební poměr stěžovatele začal dne 1. 1. 1994, když před 1. 1. 2007 určil počátek vzniku služebního poměru mnoho let před tímto datem a také podle toho postupoval.

Stěžovatel argumentoval také tím, že podle § 80 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, má příslušník, jehož služební poměr trval alespoň 15 let, nárok na ozdravný pobyt k upevnění tělesného a duševního zdraví v trvání 14 dnů nepřetržitě v kalendářním roce, přičemž podle odst. 2 je dobou rozhodnou pro vznik nároku na ozdravný pobyt doba trvání služebního poměru a doba trvání služebního poměru vojáka z povolání. Do doby rozhodné se započítávají též doby započtené podle § 224 odst. 1 až 3 a odst. 5. Celní správa vysílala stěžovatele na ozdravný pobyt již od roku 2007, z čehož stěžovatel dovozuje, že jeho služební poměr musel trvat nejméně 15 let, nikoliv necelých 13 let.

V další námitce stěžovatel uvedl, že již v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně namítal, že rozsah a způsob odůvodnění svědčí o tom, že toto rozhodnutí není dostatečně určité a je v rozporu také s ustanovením § 181 odst. 5 zákona o služebním poměru. Žalovaný se však s těmito námitkami řádně nevypořádal. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů byla podle názoru stěžovatele vydána, aniž by měl možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a případně uplatnit své návrhy a námitky. V této souvislosti stěžovatel zmínil nález sp. zn. II. ÚS 329/04, v němž Ústavní soud vyslovil, že je porušením principu právního státu, který je zakotven v čl. 1 Ústavy ČR a práva na soudní ochranu a na soudní přezkum, vyplývající z čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod, pokud správní orgán nedal stěžovateli možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a ke způsobu jejich zjištění ve smyslu ustanovení § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Městský soud se otázkou porušení § 181 odst. 5 zákona o služebním poměru vůbec nezabýval.

Stěžovatel dále konstatoval, že podle § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru může odvolací orgán rozhodnutí buď změnit nebo zrušit a řízení zastavit, případně odvolání zamítnout a rozhodnutí potvrdit. Podle názoru stěžovatele tak v řízení ve věcech služebního poměru není odvolací orgán oprávněn rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušit a věc vrátit správnímu orgánu prvnímu stupně, čímž se zcela stírají práva odvolatele jako účastníka řízení, neboť v případě doplnění příslušného řízení tak rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vydá de facto odvolací správní orgán a odvolatel již nemá v tomto řízení řádné opravné prostředky proti takovému rozhodnutí. Z tohoto důvodu postup, kdy odvolací orgán doplňuje chybějící náležitosti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně není možný, neboť práva odvolatele příliš omezuje, aniž by pro to byl legitimní důvod.

Stěžovatel vyjádřil nesouhlas se způsobem jakým se městský soud vypořádal s jeho žalobní námitkou týkající se užití nesprávného úředního razítka. Konstatoval, že městský soud srovnává neporovnatelné, neboť v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Azs 158/2004, šlo o správní řízení upravené správním řádem, které vedl správní orgán. V posuzované věci však nejde o rozhodování správních úřadů, ale o rozhodování služebních funkcionářů bezpečnostního sboru. Městský soud podle názoru stěžovatele zcela pomíjí, že Generální ředitelství cel, celní ředitelství a celní úřady jsou v ustanovení § 1

zákona č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky koncipovány jako správní úřady. Celní orgány jako správní orgány musejí mít svá úřední razítka se státním znakem a nelze zaměňovat úřední razítka jednotlivých celních orgánů jako správních orgánů a správců daně za razítko bezpečnostního sboru. Zákon o služebním poměru v § 181 odst. 3 jednoznačně hovoří o razítku bezpečnostního sboru se státním znakem. Podle § 6 odst. 1 zákona č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky a o změně některých zákonů, je razítko na němž je vyznačen malý státní znak, kulatého tvaru o průměru 20 mm, 25mm nebo 36 mm; malý státní znak je vyobrazen uvnitř kruhu na jehož obvodu je označení oprávněné osoby, popřípadě i označení její organizační součásti a sídla. Z cit. ustanovení zákona č. 352/2001 Sb., podle stěžovatele vyplývá, že obvod úředního razítka používaný celní správou České republiky musí být označen slovy „Celní správa České republiky", což je bezpečnostní sbor, nikoliv „Celní ředitelství Praha" nebo „Generální ředitelství cel", což jsou správní úřady. Celní ředitelství Praha nebo Generální ředitelství cel by mohlo být v tomto razítku případně uvedeno jako organizační součást. Z uvedeného podle stěžovatele vyplývá, že zákon č. 352/2001 Sb., rozlišuje mezi jednotlivými osobami oprávněnými užívat státní znak a také určuje, jak má vypadat úřední razítko té které osoby. Z tohoto důvodu proto trpí stejnou vadou také napadené rozhodnutí žalovaného, které neobsahuje otisk razítka bezpečnostního sboru se státním znakem, ale otisk úředního razítka Generálního ředitelství cel, jako správního úřadu.

Stěžovatel dále poukázal na ustanovení § 181 odst. 1, 2 a 3 zákona o služebním poměru. Vznesl otázku, zda rozhodoval příslušný služební funkcionář, neboť je v rozhodnutí žalovaného uvedeno pouze jeho jméno, příjmení, hodnostní označení a hodnost, přitom však rozhodoval někdo jiný, kdo není příslušný k vydání takového rozhodnutí.

S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 1. 2010, č. j. 10 Ca 6/2008 – 24, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že z pracovní smlouvy uzavřené se stěžovatelem dne 13. 12. 1979, z jejích pozdějších změn a ze souvisejícího popisu pracovní činnosti je zřejmé, že stěžovatel v žádném případě nevykonával činnosti, resp. neplnil úkoly stanovené zákonem č. 44/1974 Sb., celní zákon, ve znění platném v rozhodné době, a proto nebyl a nemohl být příslušníkem celní správy ve smyslu § 11 odst. 1 tohoto zákona. Vyjádřil přesvědčení, že Městský soud v Praze správně posoudil charakter činnosti vykonávané stěžovatelem, když v této souvislosti konstatoval, že stěžovatel nevykonával práci, která by byla srovnatelná s prací příslušníků celní správy plnících úkoly stanovené tehdejším celním zákonem. Stěžovatel nebyl ve svém postavení oprávněn nosit služební stejnokroj a o to méně jím jakkoliv prokazovat příslušnost k celní správě. To samé platí i pro oprávnění nosit služební zbraň. Stěžovatel nebyl odměňován jako celník (příslušník celní správy). Ačkoliv jeho funkce byla označena hodností, nejednalo se o hodnost, se kterou by byly spojeny jakékoliv nároky (např. nárok na hodnostní příplatek vyplácený pouze příslušníkům celní správy) a ze které by bylo možné dovozovat jakákoliv oprávnění. Námitky stěžovatele týkající se poskytování preventivní rehabilitace, jakož i námitku stěžovatele týkající se procesních pochybení při vydání rozhodnutí o zápočtu dob a při vydání rozhodnutí o odvolání považuje žalovaný za novum, jehož

uplatnění až v kasační stížnosti je s ohledem na § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustné. Z procesní opatrnosti žalovaný k těmto námitkám uvedl, že preventivní rehabilitaci bylo možné ve smyslu § 55 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 259/1997 Sb., poskytnout i bez ohledu na dobu trvání služebního poměru a věk (pro ozdravný pobyt to obdobně stanoví § 80 odst. 4 zákona o služebním poměru). K namítanému procesnímu pochybení žalovaný uvedl, že stěžovatel měl dostatek možností (přinejmenším před vydáním rozhodnutí o odvolání) se k věci náležitě vyjádřit a také tak učinil v odvolání proti rozhodnutí o zápočtu dob.

Žalovaný dále vyjádřil nesouhlas s tím, že by se řádně nevypořádal se všemi námitkami stěžovatele. Námitku stěžovatele týkající se otisku nesprávného razítka na rozhodnutí o odvolání označil za přehnaný formalismus. Zákon o služebním poměru hovoří v § 181 odst. 3 o otisku razítka bezpečnostního sboru, nikoliv o razítku s nápisem „bezpečnostní sbor", pročež i úřední razítko se státním znakem a označením konkrétního útvaru bezpečnostního sboru (celní správy) při výkonu pravomoci bezpečnostního sboru (při rozhodování ve věcech služebního poměru) je třeba považovat za razítko bezpečnostního sboru ve smyslu zmíněného ustanovení zákona o služebním poměru. Přenesení pravomoci k zastupování generálního ředitele Generálního ředitelství cel na jeho zástupce organizačním řádem celní správy je zcela v souladu s § 2 odst. 1 zákona o služebním poměru, když toto ustanovení výslovně nestanoví, jakým způsobem má být rozsah jednání a rozhodování ve věcech služebního poměru jménem státu vymezen. To, že generální ředitel Generálního ředitelství cel upravil příslušnou pravomoc pro konkrétní případy ve vnitřním předpisu celní správy a učinil tak i obecně v organizačním řádu pro účely zastupování služebních funkcionářů, výše zmíněnému ustanovení nijak neodporuje. První zástupce generálního ředitele Generálního ředitelství cel byl v daném případě v době nepřítomnosti generálního ředitele oprávněn činit za něho veškeré úkony, resp. jej zastupovat v plném rozsahu jeho práv a povinností. S ohledem na výše uvedené žalovaný uzavřel, že kasační stížnost není důvodná a navrhl proto její zamítnutí.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze z hledisek stanovených v § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel se v kasační stížnosti výslovně dovolával důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Z obsahu kasační stížnosti, v níž stěžovatel namítal, že se městský soud nezabýval otázkou porušení § 181 odst. 5 zákona o služebním poměru, je dále zřejmé, že stěžovatel se dovolával rovněž důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodů tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá 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.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo

že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené 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.

Uplatněné důvody kasační stížnosti určují svou povahou sled, v jakém se jimi Nejvyšší správní soud musí zabývat. Vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil také důvod kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto námitkou. Pokud by totiž uznal její oprávněnost, nemohl by se zabývat ostatními námitkami stěžovatele. Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že městský soud se nezabýval otázkou porušení ustanovení § 181 odst. 5 zákona o služebním poměru ze strany správních orgánů obou stupňů. Podle názoru stěžovatele byla rozhodnutí správních orgánů obou stupňů vydána, aniž by stěžovatel měl možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a případně uplatit své návrhy a námitky.

Městský soud se v napadeném rozsudku zabýval žalobními námitkami stěžovatele týkajícími se započtu dob služebního poměru před dnem 1. 2. 1994 do doby rozhodné pro nárok na výsluhový příspěvek, údajným použitím nesprávného úředního razítka a podpisem jiného, než příslušného služebního funkcionáře na rozhodnutí žalovaného. Stěžovateli je však nutno přisvědčit v tom, že se Městský soud v Praze v napadeném rozsudku nezabýval otázkou porušení ustanovení § 181 odst. 5 zákona o služebním poměru.

Jak již bylo uvedeno v rekapitulační části tohoto rozsudku, stěžovatel již v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a posléze také v žalobě a v kasační stížnosti namítal porušení svého práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, resp. porušení § 181 odst. 5 zákona o služebním poměru.

Podle § 181 odst. 5 zákona o služebním poměru, *v odůvodnění služební funkcionář uvede důvody vydání rozhodnutí, z jakých podkladů vycházel při rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při jejich hodnocení a při výkladu právních a služebních předpisů, jakož i způsob, jakým se vypořádal s návrhy a námitkami účastníka a s jeho vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Odůvodnění rozhodnutí není třeba, jestliže služební funkcionář vyhoví žádosti účastníka v plném rozsahu*.

Z cit. ustanovení služebního zákona tedy vyplývá mimo jiné povinnost služebního funkcionáře umožnit účastníku řízení vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že ve spise správního orgánu prvního stupně není obsažena žádná komunikace mezi služebním funkcionářem a stěžovatelem a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně navazuje přímo na podklady založené ve spise. Ve spise žalovaného se nachází oznámení o složení senátu, který bude projednávat odvolání, které

však nelze považovat za výzvu stěžovateli k seznámení se s podklady založenými ve správním spise. Nejvyšší správní soud tak shledal, že žádný ze služebních funkcionářů, kteří rozhodovali v posuzované věci, uvedenou povinnost nedodržel.

Účelem seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí je umožnění účastníku řízení seznámit se s obsahem správního spisu v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí tj. v době, kdy mezi seznámením se s podklady a vydáním rozhodnutí již není správní spis o další důkazní prostředky doplňován. Účastník řízení tak má možnost seznámit se s veškerými podklady přicházejícími v úvahu pro rozhodnutí správního orgánu, může se k těmto pokladům vyjádřit, popřípadě je zpochybnit či dokonce vyvrátit a svá tvrzení doložit. Umožnění účastníku řízení vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním tak má bezprostřední a rozhodující vliv na správné zjištění skutkového stavu a představuje proto jednu z nejdůležitějších povinností správního orgánu vedoucího řízení, kterou je nutno striktně dodržovat. Nejvyšší správní soud v této souvislosti poznamenává, že stěžovatel v průběhu soudního řízení poukazoval na celou řadu skutečností (nošení stejnokroje, zbraně, to že mu byla udělena hodnost a účastnil se rekreačních pobytů) u kterých nelze vyloučit, že by mohly mít vliv na zjištěný skutkový stav a tedy i na výsledné rozhodnutí ve věci, přičemž alespoň některé z těchto skutečností by stěžovatel patrně namítal již ve správním řízení, pokud by mu byla dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že povinnost umožnit účastníku řízení vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí je stanovena rovněž v ustanovení § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád, podle kterého, nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal. Obdobnou právní úpravu obsahovalo i ustanovení § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb. a lze proto v této souvislosti vycházet i z ustálené judikatury vztahující se k předchozí procesní úpravě správního řízení. Jak konstatoval již Vrchní soud v Praze v rozhodnutí 6 A 175/94 (SoJ. 98, 13: 395) *smyslem ustanovení § 33 odst. 2 spr. ř. je umožnit účastníku řízení, aby ve fázi před vydáním rozhodnutí mohl uplatnit vůči svědkům, znalcům, pravosti listin, úplnosti důkazní situace atd., své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci (§ 46 správního řádu).* Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 12. 2003, č. j. 5 A 152/2002 – 41, konstatoval, že „*smyslem ustanovení § 33 odst. 2 spr. ř. je umožnit účastníku řízení, aby ve fázi před vydáním rozhodnutí mohl uplatnit své výhrady k podkladu rozhodnutí a ke způsobu jeho zjištění, resp. aby mohl učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci. V situaci, kdy je zjišťování podkladů pro rozhodnutí zjevně potřebné a tedy předvídatelné, nepostačí, jestliže správní orgán účastníku řízení dal možnost vyjádřit se k podkladu rozhodnutí toliko v oznámení o zahájení správního řízení, tj. teprve před samotným započetím zjišťování podkladů pro správní rozhodnutí.*“

Pokud tedy správní orgán nedá účastníku řízení možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, nelze než konstatovat, že se jedná o vadu ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy podstatné porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci. V posuzované věci se tohoto závažného pochybení dopustil jak správní

orgán prvního stupně, tak žalovaný, přičemž žalovaný pochybil rovněž v tom, že se v odůvodnění svého rozhodnutí nezabýval námitkou stěžovatele týkající se porušení ustanovení § 181 odst. 5 zákona o služebním poměru v řízení před správním orgánem prvního stupně a jeho rozhodnutí je proto stiženo také vadou ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. - nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů rozhodnutí.

Městskému soudu v Praze je tedy třeba vytknout, že se náležitým způsobem nezabýval přezkoumatelností žalobou napadeného rozhodnutí služebního funkcionáře a nezjistil výše uvedené vady. Žalobou obě výše uvedené vady namítány byly, neboť stěžovatel namítal, že se žalovaný nevyjádřil k odvolací námitce žalobce, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně není dostatečně určité a je v rozporu s ustanovením § 181 odst. 5 zákona o služebním poměru. Městský soud v Praze tedy v daném případě měl vycházet z toho, že v posuzované věci jsou dány vady uvedené v § 76 odst. 1 písm. a) a c) a měl pro tyto vady rozhodnutí žalovaného zrušit. Pokud tak městský soud v Praze neučinil, nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí a vady předcházejícího správního řízení nevzal v úvahu, je třeba označit za nesprávný a nepřezkoumatelný i jeho rozsudek.

Uvedené skutečnosti vedou Nejvyšší správní soud k závěru, že se stěžovateli podařilo dovolat důvodů kasační stížnosti uvedených v § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s., neboť při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost a rozsudek Městského soudu v Praze je postižen vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

Na městském soudu tak v dalším řízení bude, aby zrušil napadená rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a věc jim vrátil k dalšímu řízení se závazným právním názorem, jak mají v řízení dále postupovat, tj. uloží jim, aby v dalším řízení umožnily stěžovateli v souladu s ustanovením § 181 odst. 5 zákona o služebním poměru vyjádřit se ke všem zjištěným podkladům pro rozhodnutí nabídnout a předložit své doklady a pečlivě se vypořádaly se všemi námitkami a skutečnostmi uváděné stěžovatelem.

Nejvyšší správní soud proto rozhodnutí Městského soudu v Praze podle § 110 odst. 1 za použití § 109 odst. 3 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm Městský soud v Praze rozhodne vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Samotnou hmotně právní podstatou věci se již Nejvyšší správní soud nemohl zabývat, neboť k tomu by bylo možné přistoupit poté, co by výsledkem řízení před městským soudem bylo jeho přezkoumatelné rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se tak nezabýval dalšími námitkami stěžovatele.

V novém rozhodnutí Městský soud v Praze rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 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 31. ledna 2011

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu