



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudců JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Martina Kříže v právní věci

Žalobce: **L. J.**
bytem O. čp. 91
zastoupen advokátem Mgr. Janem Harcubou
sídlem Palackého 1327, Mladá Boleslav,

proti
žalovanému: Ministerstvo obrany ČR,
sídlem Tychonova 221/1160 00 Praha 6 - Hradčany

o žalobě proti rozhodnutí státního tajemníka Ministerstva obrany ze dne 9. 3. 2016, č. j. 121-22/2014-1692

takto:

- I. Rozhodnutí státního tajemníka Ministerstva obrany ze dne 9. 3. 2016, č. j. 121-22/2014-1692 se **z r u š u j e** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení v částce 9 800 Kč do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce Mgr. Jana Harcuby, advokáta.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí státního tajemníka Ministerstva obrany ze dne 9. 3. 2016, č. j. 121-22/2014-1692, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí ředitele odboru řízení lidských zdrojů, sekce státního tajemníka Ministerstva obrany (dále také správní orgán I. stupně) ze dne 6. 10. 2015, č. j. 121-18/2014-7542, jímž byla v řízení ve věcech služebního poměru zamítnuta žádost žalobce o dorovnání platového tarifu za období od 1. 1. 2011 do 31. 7. 2012 a příplatku za vedení za období od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2012 a o vyplacení úroku z prodlení.
2. Dle prvostupňového rozhodnutí ředitele odboru vyplývá, že žalobci byl dle zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o platu) k datu 1. 10. 2009 vydán platový výměr, jímž byl žalobci přiznán plat v úhrnné výši 34 420 Kč skládající se z platového tarifu ve výši 21 720 Kč, osobního příplatku ve výši 4 200 Kč, příplatku za vedení ve výši 1 500 Kč a hodnotního příplatku ve výši 3 000 Kč a zvláštního příplatku dle vnitřního platového předpisu ve výši 4 000 Kč.
3. Dále dne 1. 1. 2011 byl vydán žalobci další platový výměr, kterým mu byl stanoven plat v úhrnné výši 28 500 Kč, který se skládal z platového tarifu ve výši 18 000 Kč, osobního příplatku ve výši 3 200 Kč, hodnotního příplatku ve výši 3 300 Kč a zvláštního příplatku ve výši 4 000 Kč a protože šlo o platový výměr nižší, žalobce se proti tomuto výměru bránil opravným prostředkem a dále i žalobou ke Krajskému soudu v Praze, který svým rozsudkem ze dne 2. 1. 2013 č. j. 45 Ad 5/2012-44 platový výměr ze dne 1. 1. 2011 zrušil a věc vrátil odvolacímu orgánu k dalšímu řízení. Rozsudek krajského soudu byl potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2013, č. j. 4 Ads 10/2013-21. V důsledku těchto soudních rozhodnutí tak, dle správního orgánu I. stupně, platil původní platový výměr ze dne 1. 10. 2009, avšak vzhledem k tomu, že se změnila okolnost, neboť žalobci byl ode dne 4. 6. 2012 do doby zániku služebního poměru ke dni 31. 12. 2012 určen plat dalším platovým výměrem ze dne 9. 10. 2012 ve znění personálního rozkazu ze dne 8. 2. 2013, bylo řízení o platovém výměru ze dne 1. 1. 2011 podle § 66 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu zastaveno. Současně byl žalobci doplacen plat podle původního platebního výměru ze dne 1. 10. 2009, a to za období od 1. 1. 2011 do 3. 6. 2012. Prvostupňový orgán ve svém rozhodnutí uvedl tabulku dokumentující dorovnání platu za uvedené období v celkové výši 86 091 Kč, tj. 59 310 Kč po provedených zákonných srážkách. Dále uvedl, že dorovnání platu bylo provedeno, aniž by ve věci bylo vydáno rozhodnutí. Správní orgán I. stupně se následně na základě další žádosti žalobce o doplacení platu ze dne 17. 2. 2014, přesněji o vydání zdůvodnění, proč mu nebyl doplacen plat až do 31. 12. 2012 zabýval touto žádostí v dalším řízení zahájeném dne 28. 3. 2014. V této souvislosti prvostupňový orgán zjistil, že žalobce dne 8. 1. 2014 požádal velitelství Vojenské policie Tábor v souvislosti s podáním předmětné žádosti také o vyplacení úroku z prodlení. Vedle toho bylo také zjištěno, že ke dni 1. 8. 2012 byl žalobci personálním rozkazem ze dne 26. 7. 2012 stanoven plat z důvodu zvýšení tarifního platu a postupu z platového stupně 8 do platového stupně 9 a zároveň, že si žalobce dne 10. 8. 2012 podal

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

žádost o přiznání zvláštního příplatku ve výši 5 000 Kč. Na základě toho byl žalobci dalším personálním rozkazem ze dne 9. 10. 2012 stanoven plat ve výši 30 500 Kč se zpětnou účinností ke dni 28. 6. 2012 a zároveň ve vztahu k požadavku zvláštního příplatku od poloviny roku 2011 byl žalobci tento zvláštní příplatek v odvolacím řízení přiznán zpětně dnem 4. 6. 2012.

4. Prvostupňový orgán vedl řízení o předmetné žádosti o dorovnání platu s přihlédnutím ke všem výše uvedeným platovým výměrům, které byly vydány od 1. 10. 2009. V něm se žalobce vyjadřoval ke způsobu stanovení jeho služebního platu, kdy namítal, že v případě, že dojde ke změně jedné ze složek platu je vydáván personální rozkaz, který je zaměřen výhradně na změněnou platovou položku. U ostatních platových položek, které jsou dle žalobce prakticky opsány z personálních rozkazů, kterými byly založeny, dle jeho názoru nedošlo k jejich změně a žalobce tvrdil, že jejich stanovení tak nemá povahu rozhodnutí. Žalobce tedy vycházel z toho, že u jen opsaných složek platu se nezměnila jejich účinnost a požadoval, aby mu byl doplacen příplatek za vedení za dobu od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2012, neboť mu za celou dobu nebyl odejmut a dále požadoval dorovnat platový tarif za období od 1. 1. 2011 do 31. 7. 2012, neboť s účinností od 1. 8. 2012 mu byl změněn personálním rozkazem. Dle žalobce mu tedy mělo být vyplaceno celkem 106 680 Kč před zákonnými srážkami a dále úrok z prodlení, přičemž mu bylo vyplaceno pouze 86 091 Kč, tj. oněch 59 310 Kč po provedení zákonných srážek. Následně správní orgán I. stupně vydal dne 22. 12. 2014 o žádosti žalobce o dorovnání platu za období od 1. 1. 2011 do 3. 6. 2012 ve výši 59 310 Kč po provedených zákonných srážkách, přiznal mu úrok z prodlení ve výši 10 732,33 Kč a ve zbytku žádost žalobce zamítl. Toto rozhodnutí bylo v odvolacím řízení zrušeno rozhodnutím ze dne 19. 8. 2015, neboť žalovaný vyšel z názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeném v rozsudku č. j. 4 Ads 10/2013-21 vydaném ve věci žalobce, že argumentace žalobce, podle které má z celého platového výměru povahu správního rozhodnutí pouze část týkající se stanovení výše osobního příplatku, je neudržitelná, neboť jediný akt správního orgánu nemůže být částečně správním rozhodnutím a částečně pouhou informací účastníků řízení.
5. V důsledku judikatury Nejvyššího správního soudu, že platový výměr je třeba považovat za správní rozhodnutí konstitutivní povahy v celém jeho celku, správní orgán I. stupně posuzoval personální rozkazy vydané dne 26. 7. 2012 (plat v úhrnné výši 30 180 Kč) a personální rozkaz ze dne 28. 6. 2012 (plat v úhrnné výši 30 500 Kč). V obou případech plat tvořily jednotlivé složky platu. Vzhledem k tomu, že vojákovi je stanovován nově plat vždy, když dojde ke změně jedné složky platu, žalovaný nepřijal názor žalobce, že je možné rozhodovat o samostatných složkách platu (např. o osobním ohodnocení), ale je vždy třeba rozhodnout personálním rozkazem o celém platu vojáka. Pokud jsou žádosti požadovány k doplaceným pouze některé složky platu, jde o žádost, kterou je nutné zamítnout jako právně nepřipustnou.
6. K uvedenému správní orgán I. stupně dále konstatoval, že i po věcné stránce bylo nutné žádost zamítnout, neboť soudem byl zrušen platový výměr žalobce ze dne 1. 1. 2011 a právně účinným se tak zpětně stal předchozí platový výměr ze dne 1. 10. 2009 a podle tohoto platového výměru byl žalobci vyplacen doplatek platu až do následujícího pravomocně určeného nového rozhodnutí o platu a tak nebylo možné žádosti žalobce vyhovět. Žalobce ve své žádosti neuváděl žádnou pochybnost ani důkaz, že by tyto složky platu nebyly vypláceny podle platného platového výměru. Nově byl pravomocně stanoven

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

plat žalobce již ke dni 4. 6. 2012. Proti takovému platovému výměru bylo možno se bránit opravnými prostředky.

7. Ve vztahu k žádosti o vyplacení úroku z prodlení prvostupňový orgán uvedl, že tato žádost se ve vztahu k zamítnutí doplacení dorovnání platového tarifu a příplatku za vedení stává bezpředmětnou, přičemž institut úroku z prodlení, které mají povahu sankce, je akcesorickým peněžitým závazkovým vztahem soukromého práva. Správní orgán I. stupně dovodil, že z odlišnosti služebního poměru a právní úpravy vztahu soukromého práva nelze dovodit nárok žalobce na úroky z prodlení s výplatou platu a zvláštní předpis takový nárok na úrok z prodlení ve věcech služebního poměru neupravuje.

II. Rozhodnutí žalovaného (napadené rozhodnutí)

8. Žalovaný správní orgán v odůvodnění napadeného rozhodnutí vyšel ze zjištění, že žalobci byly od 1. 10. 2009 vydávány platové výměry na plat v úhrnné výši, který se skládal z platového tarifu a dalších složek platu (příplatků podle vnitřních platových předpisů – rozkazu Ministerstva obrany). Žalovaný dále vyšel ze zjištění, že za období od 1. 1. 2011 do 3. 6. 2012 bylo žalobci provedeno faktické dorovnání platu ve výši 59 310 Kč po zákonných srážkách, které bylo realizováno ve výplatním termínu za měsíc leden 2014 dne 12. 2. 2014.
9. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí vypořádával s odvolacími námitkami žalobce, že při stanovování platů vojákovi je rozhodováno především o jeho jednotlivých složkách, které mají povahu samostatných výrokových částí. Tento svůj názor žalobce podpořil technickým řešením vydávání personálních rozkazů ve věci určení platu a tím, že dojde-li ke změně jedné ze složek platu, je vydáván personální rozkaz, kde ve výrokové části je u této platové položky uvedeno nové datum účinnosti. Žalobce tedy setrval i v odvolání na názoru, že neměněné složky platu jsou pouze opsány, nezměnila se jejich účinnost a jejich stanovení tedy nemá povahu rozhodnutí. Žalobce dále setrval na názoru a nároku, že mu měl být přiznán příplatek za vedení za dobu od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2012, neboť mu tento příplatek nebyl odejmut. Přitom platový tarif požadoval dorovnat za období od 1. 1. 2011 do 31. 7. 2012, neboť s účinností od 1. 8. 2012 mu byl plat změněn personálním rozkazem a požadoval tedy k vyplacení 106 680 Kč před zákonnými srážkami a současně i úrok z prodlení, zatímco mu doposud bylo vyplaceno pouze 86 091 Kč (59.310,- Kč po provedení zákonných srážek).
10. Žalobce dále v odvolání namítl, že mu není zřejmé, jak byly stanoveny částky hrubého platu v kolonce tabulky „hrubá“ za jednotlivé měsíce roku 2011 až červen 2012 při výpočtu dorovnání platu.
11. Žalovaný k uvedeným odvolacím námitkám vyšel z právního posouzení, v němž respektoval názor Nejvyššího správního soudu shodně jako správní orgán I. stupně, tedy z judikatorního závěru, že akty správních orgánů je s přihlédnutím k jejich obsahu třeba posuzovat jako celek a není, je možné dělit na části, jež jsou správním rozhodnutím a na části, které správním rozhodnutím nejsou, jak učinil správní orgán ve svých předchozích rozhodnutích. Žalovaný v souvislosti s uvedenou judikaturou uvedl, že platový výměr je vždy rozhodnutím konstitutivní povahy a z toho je třeba vycházet při posuzování žádosti žalobce. Vojákům z povolání je vždy určen plat, který se skládá z jednotlivých složek, ale

vždy je rozhodováno o platu v jeho úhrnné výši. Vlastní plat vojáka pak tvoří součet všech složek platu a služební orgán rozhoduje o platu jako celku a nikoliv o platových složkách. Na tom nic nemění ani technické řešení vydávání, respektive evidence personálních rozkazů o určení platu a skutečnost, že v rozhodnutí služebních orgánů je odůvodněna pouze složka platu, u kterého došlo k její změně. K námitce výpočtu dorovnání platu v kolonce hrubé mzdy žalovaný uvedl, že tato částka je vždy rozdíl mezi nárokem při dorovnání platu a mezi skutečně vyplacenými částkami po jednotlivých měsících, před dorovnáním platu. K tomu uvedl, že žalobci byly zaslány výplatní pásky za jednotlivé měsíce. Zásilku si však žalobce nevyzvedl a ta se vrátila zpět.

12. Ve vztahu k žádosti o vyplacení úroků z prodlení žalovaný uvedl, že v případě zamítnutí žádosti o doplacení dorovnání platového tarifu a příplatku za vedení se tato část žádosti stala bezpředmětnou.
13. Z uvedených důvodů žalovaný rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku napadeného rozhodnutí.

III. Žaloba

14. Žalobce v podané žalobě setrval na právním názoru, který se stal sporem ve správním řízení mezi ním a správními orgány obou stupňů totiž, že v obecné rovině je každým personálním rozkazem, týkajícím se platu, rozhodováno především o jednotlivých složkách platu, neboť právě tyto složky mají i reálný základ v jednotlivých ustanoveních zákona o platu a rozhodnutí o jednotlivé složce platu má pak povahu samostatné výrokové části, čemuž odpovídá i technické řešení personálních rozkazů. Například při nezákonném snížení osobního příplatku je odvoláním a následnou žalobou možné napadnout jen tuto spornou část personálního rozkazu. V soudní i správní praxi se tak běžně děje. Jestliže je možné podat odvolání případně žalobu ve vztahu ke konkrétní platové složce, nic tak nebrání tomu, aby nemohl žalobce svou žádost také k této složce vztáhnout. V této souvislosti žalobce poukázal na jím doložené personální rozkazy od různých útvarů vojenské policie, z nichž je patrné, že služební orgány vždy rozhodovaly a rozhodují pouze o jednotlivých složkách platu, v případě změny jedné složky platu je u této složky platu uvedeno nové datum účinnosti. Tuto praxi je nutné respektovat a žádost žalobce nemůže být zamítnuta s odůvodněním, že není možné rozhodnout jen o jednotlivé složce platu.
15. Z tohoto pohledu je dle žalobce podstatné, že složky platu, jakými jsou platový tarif ve výši 21 720 Kč a příplatek za vedení ve výši 1 500 Kč, jejichž dorovnání požadoval, mu byly přiznány platovým výměrem ze dne 1. 10. 2009, čímž na ně získal právní nárok. Tohoto nároku ani ke dni 4. 6. 2012 nepozbyl. Nebylo vydáno žádné rozhodnutí, které by tyto složky jakkoli krátilo či odnímalo. Proto bylo povinností služebního orgánu mu tyto složky ve stanovené výši poskytnout a vyplácet, což se však nestalo a od 1. 1. 2011 až do 31. 12. 2012 mu tyto složky platu nebyly ve stanovené výši poskytovány. Tyto námitky žalobce vznesl ve svém odvolání, avšak žalovaný se v rozhodnutí s nimi nevypořádal, čímž nedostál ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu a věc nesprávně a nezákonně posoudil. Žalobce odmítá výklad služebních orgánů, že je-li určitá platová složka rozhodnutím přiznána, nemusí být vojákovi poskytnuta a voják nemá ani možnost jakékoli obrany proti takovému přístupu, protože jeho žádost je hodnocena jako právně nepřipustná. Pokud je určitá platová složka přiznána, musí být ve stanovené výši poskytnuta. To se v případě

žalobce nestalo, a to ani po dorovnání platu dle tabulky uvedené v prvostupňovém rozhodnutí, neboť v této tabulce je např. uvedeno, že za měsíc únor 2011 byla žalobci dorovnávaná částka 4 920 Kč, avšak dle jeho výpočtu měla být dorovnána 5 220 Kč, která představuje součet příplatku za vedení ve výši 1 500 Kč a rozdílu na platovém tarifu přiznaném platovým výměrem ze dne 1. 10. 2009 (21 720 Kč) a platovém tarifu za únor 2011 skutečně vypláceném (18 000 Kč). Tedy v částce 1 500 Kč + (21 720 - 18 000 Kč). Uvedené složky platu tak byly žalobci poníženy od měsíce ledna 2011, tedy i v době, kdy ustanovení § 145a odst. 1 písm. m) zákona o vojácích z povolání, jehož se žalovaný dovolává, neexistovalo.

16. K rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 10/2013 žalobce poznamenal, že závěr tímto soudem v rozsudku učiněný byl reakcí na tvrzení žalovaného, že platový výměr je rozhodnutím ohledně osobního příplatku a v případě ostatních složek platu se jedná o pouhou informaci, s čímž se senát Nejvyššího správního soudu neztotožnil. Nejvyšší správní soud se v uvedeném rozsudku rozhodně nezabýval otázkou, zda v případě nárokových složek je povinností služebního orgánu tyto složky ve stanovené výši poskytovat a v případě, že nikoliv, zda může voják žádat služební orgán o sjednání nápravy.
17. K argumentaci žalovaného, že dne 14. 1. 2015 byly žalobci zaslány nové výplatní pásky za jednotlivé měsíce a žalobce si zásilku neměl vyzvednout, žalobce uvádí, že nejde o pravdivé tvrzení. Žalobce zjistil u České pošty v Oknech, že v měsíci lednu roku 2015 nebyla na této poště evidována žádná listovní zásilka na jméno žalobce, kterou by si nevyzvedl a která by byla zpět zaslána odesílateli. Rovněž pracovnice mzdové účtárny služebního orgánu v Táboře potvrdila, že žádné nové výplatní pásky za jednotlivé měsíce mu zaslány nikdy nebyly. Žalobce tak považuje rozhodnutí správního orgánu I. stupně v části týkající se výpočtu částek v kolonkách „hrubá“ za nepřezkoumatelné. Nelze dovodit, jaké konkrétní částky byly od sebe odčítány za jednotlivé měsíce a nelze tak přezkoumat správnost výsledku tohoto výpočtu. Žalobce se domnívá, že s ohledem na absenci konkrétního výpočtu částek uvedených v kolonce „hrubá“ mu ani za období od 1. 1. 2011 do 4. 6. 2012 nebyla dorovnána platová třída a příplatek za vedení do výše stanovené platovým výměrem ze dne 1. 10. 2009 a tedy tyto složky platu nebyly poskytnuty v přiznané výši.
18. Žalobce je také toho názoru, že se žádaným dorovnáním platových složek měl správní orgán přiznat žalobci i úroky z prodlení.
19. Z uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil.

IV. Vyjádření žalovaného k žalobě

20. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že vojákům z povolání je vždy určen plat, který se skládá z jednotlivých složek, ale vždy je rozhodováno o platu v jeho úhrnné výši. Je neakceptovatelná argumentace žalobce, že je možné rozhodovat samostatně o jednotlivých složkách platu. Vždy je třeba rozhodovat o celém platu vojáka, k čemuž v praxi i v tomto konkrétním případě vždy docházelo. Pro žalobní tvrzení nelze nalézt

podporu v judikatuře správních soudů. Z obsahu rozsudku Nejvyššího správního soudu je zřejmý názor soudů, že služební orgány rozhodují o celém platu vojáka. Žalobce pak tyto rozsudky mylně interpretuje.

21. Žalovaný jakož i správní orgán I. stupně vycházeli z toho, že platovým výměrem vydaným dne 1. 10. 2009 byl žalobci přiznán plat v úhrnné výši a žalobci byl doplacen plat podle tohoto platového výměru za období od 1. 1. 2011 do 3. 6. 2012, kdy od 4. 6. 2012 do doby zániku služebního poměru žalobce ke dni 31. 12. 2012 byl v platnosti nový platový výměr ze dne 9. 10. 2012 změněný v odvolacím řízení personálním rozkazem ze dne 8. 2. 2013, když žalobci zanikl služební poměr ke dni 31. 12. 2012.
22. K žalobním námitkám a odkazu žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 75/2015, podle něhož se domáhá úroků z prodlení, žalovaný uvedl, že ode dne vydání žalobou napadeného rozhodnutí došlo ke změně rozhodovací praxe. Ve vztahu k doplatku platu, který byl žalobci uhrazen dne 12. 2. 2014, budou žalobci na základě rozhodnutí vydaném v řízení ve věcech služebního poměru vyplaceny úroky z prodlení ve výši 10 732,33 Kč. Oznámení tohoto řízení bylo žalobci odesláno dne 1. 7. 2016.
23. Z uvedeného důvodu žalovaný navrhl, aby soud podanou žalobu jako nedůvodnou zamítl a uložil žalobci povinnost zaplatit žalovanému náhradu nákladů řízení za právní zastoupení advokátem dle nálezů Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl.ÚS 39/2013 z důvodu zásady rovnosti účastníků řízení.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

24. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání podle § 250l a násl. zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního (dále jen s.ř.s.), přičemž vyšel ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí.
25. Žaloba je důvodná.
26. Klíčovou otázkou daného sporu je právní otázka, zda žalobce měl nárok na dorovnání platu vojáka z povolání na základě platového výměru ze dne 1. 10. 2009, tj. na dorovnání platového tarifu a příplatku za vedení za dobu od 1. ledna 2011 do 31. 12. 2012, kdy mu zanikl služební poměr. Posouzení nároku žalobce z uvedeného platového výměru závisí na posouzení otázky *způsobu rozhodování služebních orgánů o platech vojáků z povolání*, to proto, že žalobce požaduje dorovnání platu nejen za období od 1. 1. 2011 do 3. 6. 2012, kdy podkladem pro vyplacení služebního platu byl nepochybně toliko platový výměr ze dne 1. 10. 2009, jehož platnost a účinnost se obnovila zrušením platového výměru ze dne 1. 1. 2011, ale i za období od 4. 6. 2012 do 31. 12. 2012, kdy byly ve formě personálních rozkazů vydány nové platové výměry. Vzhledem k tomu, že dle rozhodnutí žalovaného i podkladů správního řízení, které žalobce nerozpoukává, byly ode dne 4. 6. 2012 a ode dne 1. 8. 2012 (tj. v nárokovaném období) žalobci měněny platové poměry (od 1. 8. 2012 platový tarif a od 4. 6. 2012 zvláštní příplatek) na základě personálních rozkazů ze dne 26. 7. 2012 a ze dne

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

9. 10. 2012 (zvláštní příplatek zpětně), stala se klíčovou otázkou sporu, zda personální rozkazy vydané v mezidobí do konce r. 2012 měly vliv na výši požadovaného dorovnání platu, zejména příplatku za vedení, vycházejícího z platového výměru ze dne 1. 10. 2009. Bylo tedy třeba postavit na jisto, zda tyto personální rozkazy ovlivnily výši dorovnání platu žalobce a rovněž v jakém rozsahu.
27. Soud nejprve vyšel ze skutkového stavu věci, který je nesporný a k němuž z rozhodnutí a z podkladů správního řízení vyplývá, že žalobci byl nejprve vydán platební výměr dne 1. 10. 2009, jehož účinnost a nárok žalobce na výplatu služebního příjmu podle tohoto výměru se obnovila poté, kdy následný platový výměr ze dne 1. 1. 2011 byl v řízení před správním soudem zrušen a řízení o něm bylo správním orgánem zastaveno. Dále je nesporné, že byly vydány další platové výměry – personální rozkazy, které měnily služební plat žalobce ke dni 28. 6. 2012 a 4. 6. 2012 (zpětně pravomocným personálním rozkazem ze dne 9. 10. 2012 ve znění odvolacího rozhodnutí ze dne 8. 2. 2013) a dále ke dni 1. 8. 2012 (pravomocným personálním rozkazem dne 26. 7. 2012). Z uvedeného vyplývá, že výše platu byla žalobci měněna v důsledku uvedených personálních rozkazů a z podkladů řízení z tvrzení žalobce dále vyplývá nepochybná a nesporná skutečnost, že žalobci byla na dorovnání platu fakticky vyplacena částka 59 310 Kč ve výplatním termínu za měsíc leden 2014.
28. Způsob rozhodování platovými výměry a personálními rozkazy o výši platu žalobce je třeba ve světle závěrů Nejvyššího správního soudu v rozsudku č.j. 4 Ads 10/2013, týkajícího se přímo platových poměrů žalobce, považovat za konstitutivní rozhodnutí. Takové vždy znovu stanoví výši platu s novou účinností ode dne vydání rozhodnutí bez ohledu na to, zda byla ve výrokové části těchto složek u každé složky uvedena účinnost rozhodnutí o této složce a bez ohledu na to, zda služební orgán pochybil, když odůvodnil toliko tu složku platu, která je oproti původnímu platovému výměru měněna a neodůvodnil zachování ostatních složek platu. To může být případně vadou rozhodnutí, jehož nápravy se žalobce může dovolávat v odvolání proti platovému výměru, případně ve správní žalobě, nemění to však nic na konstitutivní povaze rozhodnutí. V tomto směru je třeba vnímat ustanovení § 145a odst. 1 písm. m) zákona o vojácích z povolání, byť toto ustanovení bylo do zákona vloženo novelou č. 122/2012 Sb., která nabyla účinnosti až dnem 1. 6. 2012. Tímto legislativním doplněním byla jen postavena na jisto již předchozí Nejvyšším správním soudem vyložená skutečnost, že povinností služebního orgánu je rozhodovat o celém platu, o úhrnné výši platu včetně jeho jednotlivých složek a že každé toto rozhodnutí je rozhodnutí nové, zakládající nárok na přiznání určité výše platu a také na jeho vyplacení. Uvedenou otázkou se podrobně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci žalobce č.j. 4 Ads 10/2013, který správní orgány respektovaly a aplikovaly právě i v této věci. Nejvyšší správní soud s odkazem na svou předchozí judikaturu (např. 3 Ads 164/2011) uvedl, že platový výměr je třeba považovat za správní rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a že pro kvalifikaci úkonu služebního orgánu jako „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 s. ř. s. není podstatná forma tohoto úkonu (tzn. zda se jedná o rozhodnutí, rozkaz či jiný akt nadřízeného), nýbrž jeho obsah a zásah do práv a povinností vojáka jako adresáta vrchnostenského působení služebního orgánu (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 3 Ads 58/2011 – 61).
29. Podle názoru Nejvyššího správního soudu v rozsudku č.j. 4 Ads 10/2013, ostatně již citovaného v napadeném rozhodnutí, je argumentace, podle které má z celého platového

výměru povahu správního rozhodnutí pouze část týkající se stanovení výše osobního příplatku, je neudržitelná a vede ke značně nepraktickému závěru, že jediný akt správního orgánu může být částečně správním rozhodnutím a zároveň částečně pouhou informací účastníku řízení. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že akty správních orgánů je třeba s *přihlédnutím k jejich obsahu* (zde rozhodnutí o právech žalobce) posuzovat jako celek a není, je možné dělit na části, jež jsou správním rozhodnutím a na části, které správním rozhodnutím již nejsou. Městský soud k tomu poznamenává, že žalobcem namítaná technika výroku platového výměru či personálního rozkazu, v němž se některé složky platu mění a jiné zůstávají stejné, nebrání přezkumu platového výměru ve správním řízení ani v přezkumu soudem, neboť adresát platového výměru může podat opravný prostředek či žalobu pouze v určitém rozsahu odpovídajícím jeho nesouhlasu se spornou výší či složkou platového výměru. Nejvyšší správní soud považuje platový výměr vydaný služebním orgánem za správní rozhodnutí konstitutivní povahy, a to již s ohledem na to, že právě na základě platového výměru byl jeho adresátovi (zde žalobci) přiznán plat v konkrétní výši a na základě tohoto platebního výměru je plat žalobci vyplácen. Městský soud k tomu dodává, že pokud jde o konstitutivní akt, pak každý platový výměr je v daném čase pro adresáta závazný a byl-li vydán nový platový výměr, žalobce se nemůže dovolávat „převodu“ některých výroků předchozích platových výměrů ve významu, že jejich konstitutivní účinky nadále trvají a nový platový výměr je nemění.

30. Soud tedy nepřisvědčuje žalobci v jeho interpretaci uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu, neboť ze závěru tohoto rozsudku zcela jasně vyplývá, že platový výměr je konstitutivním rozhodnutím o úhrnné výši platu včetně všech složek, které ho tvoří (či také netvoří), a že u neměnných složek se nejedná o pouhou informaci. Naopak z uvedeného rozsudku vyplývá, že pro kvalifikaci úkonu služebního orgánu jako rozhodnutí je podstatný obsah (nikoliv tedy technika aktu). Nejvyšší správní soud odmítl názor, že jediný akt správního orgánu může být částečně správním rozhodnutím a zároveň částečně pouhou informací účastníků řízení. Zcela zřetelně vyslovil, že akty správních orgánů je třeba s *přihlédnutím k jejich obsahu* posuzovat jako celek a není možné je (z hlediska účinnosti) dělit na části. Tento závěr byl učiněn právě ke kasační stížnosti, kterou podal náčelník vojenské policie zastávající názor, že z celého platového výměru má povahu správního rozhodnutí pouze část týkající se stanovení výše osobního příplatku. Soud proto přisvědčuje žalobci v jeho tvrzení, že závěr Nejvyššího správního soudu byl skutečně reakcí na tvrzení žalovaného náčelníka vojenské policie, že ostatní složky platu jsou pouhou informací a s tímto názorem se Nejvyšší správní soud neztotožnil. Právě v důsledku tohoto rozsudku Nejvyššího správního soudu byl zrušen platový výměr ze dne 1. 1. 2011 a věc byla vrácena do právního stavu, kdy ve vztahu k žalobci platil platební výměr z 1. 10. 2009, a to právě z důvodu názoru na to, že odvolací správní orgán měl následný platový výměr ze dne 1. 1. 2011 zrušit celý. Interpretace závěru tohoto rozsudku Nejvyššího správního soudu žalobcem je tedy mylná. Jestliže žalobce namítá, že v rámci správní praxe je jen u některých složek platu uváděna jejich účinnost, pak to znamená nikoliv to, že některé složky platu jsou účinné od vydání platového výměru a jiné mají jinou, dřívější (stávající účinnost), nýbrž to, že u měnících či nových složek je nezbytné jejich časovou účinnost s ohledem na aktuální skutkový stav služebního poměru vojáka určit (např. zpětně jako to bylo učiněno u žalobce na základě personálního rozkazu ze dne 9. 10. 2012 ve znění odvolacího rozhodnutí ze dne 8. 2. 2013).

31. Při respektování tohoto judikatorního závěru je Městský soud v Praze toho názoru, že od 1. 1. 2011 do 3. 6. 2012 platil a byl účinný platový výměr ze dne 1. 10. 2009 a při dorovnání platu za toto období měl žalovaný vycházet z částek, které žalobci v tomto období nebyly vyplaceny z důvodu rozdílu vyvolaném výší platu v platovém výměru ze dne 1. 1. 2011, který však byl následně zrušen. Pokud jde o zbývající období od 4. 6. 2012 do konce roku 2012, kdy žalobci zanikl služební poměr, pak městský soud přisvědčuje žalovanému, že v tomto období bylo dorovnání částky modifikováno dalšími personálními rozkazy, které konstitutivně měnily platové poměry žalobce, a proto nárok na výplatu platu podle výměru ze dne 1. 10. 2009 již byl posuzován v souvislosti s následně vydanými pravomocnými personálními rozkazy, proti nimž měl žalobce možnost se bránit oprávněnými prostředky, případně žalobou ve správním soudnictví, pokud původní výši jednotlivých složek platu měnily.
32. Z hlediska právního základu sporu, spočívajícího v náhledu na povahu rozhodnutí o služebním platu tedy soud neshledal podanou žalobu důvodnou. Žalobci byla výše platu od 1. 1. 2011 do 3. 6. 2012 stanovena podle platového výměru ze dne 1. 1. 2009, v době od 4. 6. 2012 do 31. 12. 2012 pak na základě dále vydaných personálních rozkazů. Plat za období od 1. 1. 2011 do 3. 6. 2012 mu byl fakticky vyplacen v částce odpovídající platovému výměru ze dne 1. 1. 2009 a výše dorovnání platu byla odůvodněna v této věci napadenými rozhodnutími správních orgánů obou stupňů. Žalovaný v napadeném rozhodnutí vysvětlil výpočet rozdílem mezi nárokem na dorovnání platu a mezi skutečně vyplacenými částkami po jednotlivých měsících před dorovnáním platu do 3. 6. 2012, vycházejí právě z názoru na konstitutivní účinky každého rozhodnutí o platu, kdy příplatek za vedení již nebyl žalobci přiznán a žalobce, srozuměn s později vydanými personálními rozkazy, se proti snížení platu o tuto složku včas nebránil. Nicméně byť žalobcovy námitky nedostatečného vyjasnění výpočtu dorovnání platu v tabulce uvedené v prvostupňovém rozhodnutí v kolonce „ hrubá“ vycházejí z jeho nesprávného názoru na povahu rozhodnutí o služebním platu, z čehož lze usoudit, že se neoprávněně domáhá připočtení příplatku za vedení, nelze opominout, že žalobce požadoval dorovnání platu i za dobu od 4. 6. 2012 do 31. 12. 2012, resp. také od 28. 6. 2012, kdy mu byl dle rozhodnutí měněn platový tarif. S uvedeným požadavkem a námitkou výpočtu dorovnání se však správní orgány nevypořádaly s dostatečným odůvodněním. Neuvedly, v jakém rozsahu měly další personální rozkazy o platu a jeho jednotlivých složkách s různou účinností vliv na výpočet dorovnání platu, který byl žalobci vyplacen. Vzhledem k uvedenému soud nenalezl v napadených rozhodnutích dostatečné odůvodnění k žádosti žalobce, které by bylo v souladu s ust. § 68 odst. 3 správního řádu a umožnilo soudu přezkum, zda nárok žalobce za dobu od 4. 6. 2012 do 31. 12. 2012 je či není oprávněný. Lze přisvědčit tomu, že žalobce měl právo na odůvodnění vyplacených částek zejména za situace, kdy dorovnání platu proběhlo faktickým vyplacením až k výplatnímu termínu v lednu 2014 a když existují rozpory mezi tvrzeními žalobce a žalovaného, zda žalobce měl k dispozici průkaz tohoto vyplacení ve výplatních páskách.
33. Soud proto shledal důvodnou námitku žalobce o částečné nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek odůvodnění zamítnutí žádosti v rozsahu výpočtu dorovnaných částek platu.
34. Žalobci lze přisvědčit i v jeho námitkách, týkajících se nevyhovění jeho žádosti o vyplacení úroku z prodlení. V souzené věci je nesporné, že k dorovnání platu bylo přistoupeno až

v lednu 2014. To znamená, že po celou dobu nároku na plat na základě platového výměru ze dne 1. 10. 2009 žalobce neměl k dispozici dorovnání tohoto platu. Měl proto právo na přiznání úroku z prodlení, který mu byl napadeným zamítavým rozhodnutím odepřen s nesprávným právním závěrem o tom, že jeho žádost o přiznání úroku z prodlení je s ohledem na zamítnutí dorovnání platu bezpředmětná. Tento právní názor žalovaného neobstojí.

35. Otázkou prodlení s výplatou služebního příjmu, a institutem úroků z prodlení se zabýval Nejvyšší správní soud v souvislosti se služebním příjmem příslušníků Policie ČR, jeho závěry však lze aplikovat i ve vztahu ke služebnímu příjmu vojáků z povolání. Proto, že v obou případech služební zákony neupravují, že by příslušníkovi v případě prodlení s výplatou služebního příjmu náležely úroky z prodlení. Institut úroků z prodlení upravuje především občanský zákoník v ust. § 1968, toto pravidlo se uplatňuje i v pracovněprávních vztazích na základě ustanovení § 4 zákoníku práce. S ohledem na uvedený veřejnoprávní charakter služebního poměru nemá zákoník práce vůči služebnímu zákonu postavení zákona obecného, a neuplatňuje se tedy na základě pravidla subsidiarity. Nejvyšší správní soud z vývoje legislativní úpravy dovodil, že služební zákon oddělil zaměstnanecký vztah příslušníků policie od ostatních zaměstnaneckých vztahů. Došlo tak k definitivnímu a úplnému legislativnímu oddělení služebního poměru od soukromoprávních zaměstnaneckých poměrů upravených zákoníkem práce. Nejvyšší správní soud však následně zásadní důvod pro aplikaci úroků z prodlení s výplatou služebního platu shledal v neúplnosti právního řádu ve spojení s principem rovného a bezrozporného uplatňování práva vůči všem, kdož pobírají za svou práci plat.
36. Podle Nejvyššího správního soudu by bylo nespravedlivé a v rozporu s principem rovnosti a bezrozpornosti právního řádu, pokud by zaměstnancům v soukromé sféře za opožděnou výplatu mzdy náležely úroky z prodlení, zatímco příslušníkům ve služebním poměru by tyto úroky nenáležely. Nejvyšší správní soud zdůraznil veřejnoprávní charakter služebního poměru, ze kterého plynou pro příslušníky různá omezení, jež zaměstnanci v soukromé sféře nestíhají. Tato omezení jsou zpravidla v souladu s ústavním pořádkem a reflektují specifický charakter služebního poměru (např. zvýšené nároky služební kázně); neodporují tak principu rovnosti, neboť jejich zavedení je legitimní. Oním veřejnoprávním ospravedlnitelným specifickým aspektem však podle Nejvyššího správního soudu nemůže být neexistence nároku na úroky z prodlení při opožděné výplatě služebního příjmu, neboť služební příjem je odměnou vyplácenou příslušníkovi za výkon služby, tj. odměnou za práci ve smyslu čl. 28 Listiny základních práv a svobod. Podle tohoto článku za vykonanou práci, nehledě na to, zdali byla vykonána v zaměstnaneckém či služebním poměru, náleží spravedlivá odměna. Charakter „soukromoprávní mzdy“ a služebního příjmu tak není natolik odlišný, aby ospravedlňoval odlišný přístup v otázce úroků z prodlení. Ba naopak, takový přístup by odporoval principu rovnosti, neboť pro něj neexistuje legitimní důvod. Podle Nejvyššího správního soudu může být odměna za vykonanou práci (službu) spravedlivá pouze za předpokladu, že bude vyplacena včas. Pokud není vyplacena včas, musí to být s ohledem na požadavek spravedlnosti reflektováno v její výši v době vyplacení. Z uvedeného vyplývá, že nelze zjistit zákonodárcův úmysl vyloučit úroky z prodlení u služebního příjmu, přičemž absenci úpravy úroků u služebního příjmu je nutné vnímat jako neúplnost právního řádu z pohledu rovnosti a dalších obecných principů. Takovou mezeru je nutné zaplnit.

37. Jak vyplývá z vyjádření žalovaného, žalovaný je z důvodu změny rozhodovací praxe připraven žalobci úrok z prodlení přiznat a v tomto směru zahájil řízení. Protože však soud přezkoumává napadené rozhodnutí podle skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s.ř.s.), musel vyjít ze závěrů napadeného rozhodnutí, jímž nebyl úrok z prodlení žalobci v rozporu s uvedenými právními principy přiznán. Z uvedeného důvodu pro nesprávné posouzení nároku žalobce na úrok z prodlení soud shledal v tomto rozsahu žalobu důvodnou a napadené rozhodnutí v rozporu se zákonem.

VI. Závěr

38. Na základě shora uvedených skutečností Městský soud v Praze napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 a 4 s.ř.s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný v dalším řízení odstraní vady napadeného rozhodnutí a odůvodní, z jakých platových výměrů při dorovnání platu vycházel a jak tyto platové výměry v jejich jednotlivých složkách s různou účinností měly vliv na výpočet dorovnání platu požadovaného za celé období r. 2011-2012 (do skončení služebního poměru žalobce). K žádosti o úrok z prodlení pak ve věcném posouzení bude vázán právním názorem městského soudu vysloveném v tomto rozsudku v návaznosti na judikaturu Nejvyššího správního soudu (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).
39. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání, když k tomuto postupu byly dány podmínky dle ust. § 51 s.ř.s. a také i důvod dle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.
40. Výrok o nákladech řízení je dán ust § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce měl ve věci úspěch, soud mu proto přiznal náhradu nákladů řízení dle vyčíslení těchto nákladů advokátem v replice ze dne 8. 8. 2016, a to za zaplacený soudní poplatek ve výši 3000 Kč a za náklady právního zastoupení advokátem, tj. za 2 úkony právní služby po 3100,- Kč (převzetí věci, podání žaloby dle § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., dále za 2x paušál po 300,- Kč dle § 13 odst. 3 cit. vyhlášky). Na základě tohoto vyčíslení žalobce požadoval náhradu v celkové částce 9.800 Kč a ta mu byla přiznána.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud.

Praha 26. dubna 2018

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.