



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **Mgr. L. J.**, proti žalovanému: **Náčelník vojenské policie**, adresa pro doručování: Sekce legislativní a právní Ministerstva obrany, Odbor pro právní zastupování, se sídlem náměstí Svobody 471, Praha 6, pošt. přihrádka 154, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 2. 1. 2013, č. j. 45 Ad 5/2012 – 44,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 1. 2012, č. j. 96-3-6/2012-5104, (dále též „napadené rozhodnutí“) částečně vyhověl odvolání žalobce proti platovému výměru ze dne 1. 1. 2011, ev. č. 27-69/2011-2664, vydanému velitelem Velitelství Vojenské policie Stará Boleslav (dále též „správní orgán prvního stupně“), napadený platový výměr v části týkající se stanovení výše osobního příplatku žalobce ve výši 3 200 Kč měsíčně zrušil a současně řízení ve věci stanovení výše osobního příplatku žalobce zastavil. Ve zbývajícím rozsahu žalovaný odvolání žalobce zamítl a platový výměr správního orgánu prvního stupně v ostatních částech potvrdil.

[2] Žalovaný dospěl v odůvodnění napadeného rozhodnutí k závěru, že shora uvedený platový výměr je v části týkající se stanovení osobního příplatku žalobce nutno považovat za správné rozhodnutí konstitutivní povahy, které musí obsahovat všechny náležitosti rozhodnutí stanovené správním řádem. Žalovaný proto předmětný platový výměr v části týkající se stanovení výše osobního příplatku žalobce zrušil, a to jednak pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí a dále pro nezákonnost spočívající v absenci zákonem stanovených náležitostí rozhodnutí (odůvodnění a poučení). K žalobcem namítnému porušení § 67 odst. 2 písm. e) zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, podle kterého se vojákovi nesnižuje plat po dobu nejvýše 12 měsíců, byl-li v důsledku organizačních změn jinak služebně zařazen, žalovaný v první řadě poukázal na záznam o pohovoru ze dne 25. 10. 2010 o služebním zařazení a přechodu do hodnosti, který byl s žalobcem proveden z důvodu změny v jeho služebním zařazení ze systemizovaného místa náčelníka 2. skupiny obecné kriminality oddělení obecné kriminality policejních složek VelVP Stará Boleslav Hlavního velitelství Vojenské policie na systemizované místo starší důstojník 4. skupiny obecné kriminality oddělení obecné kriminality policejních složek VelVP Stará Boleslav hlavního velitelství Vojenské policie, v rámci kterého byl žalobce seznámen s tím, že podle ustanovení části první, čl. II, bodu 1 zákona č. 272/2009 Sb., mu přísluší dnem služebního zařazení (1. ledna 2011) na výše uvedené systemizované místo hodnost nadporučíka. Dále byl změněn popis pracovní činnosti žalobce a jeho platová třída byla snížena na platovou třídu 10. Žalobce dle záznamu vzal uvedené skutečnosti na vědomí a se změnou vyjádřil souhlas. Podle žalovaného tak nešlo o změnu služebního zařazení žalobce v důsledku organizační změny, neboť ani velitel VelVP ani náčelník Vojenské policie nejsou o takovýchto změnách oprávněni rozhodovat, tabulkové místo náčelníka 2. skupiny obecné kriminality oddělení obecné kriminality VelVP Stará Boleslav nebylo ke dni 1. 1. 2011 zrušeno, nedošlo ke změně atributů, které jej popisují a dosud zůstalo zachováno v organizační struktuře VelVP Stará Boleslav beze změny. Žalovaný tak dospěl k závěru, že se v posuzované věci nejednalo o organizační změnu ve smyslu § 67 odst. 2 písm. e) zákona o vojácích z povolání a odvoláním žalobce napadená část platového výměru tak ani nemůže obsahovat ustanovení o přiznání nároku podle cit. ustanovení zákona o vojácích z povolání, neboť o tomto nároku správní orgán prvního stupně v předmětném platovém výměru vůbec nerozhodoval.

[3] Žalovaný dále přisvědčil odvolacím námitkám, v nichž žalobce namítal chybějící poučení o opravném prostředku, nepřípustnost předběžné účinnosti předmětného platového výměru a jeho nezákonnost spočívající v tom, že jím byly žalobci odňaty příslušné složky platu již dnem 1. 1. 2011, přestože jej převzal (a platový výměr tak nabyt právní moci) až dne 28. 2. 2011, a to ve vztahu k té části platového výměru, kterou byl žalobci stanoven osobní příplatek, neboť tuto část platového výměru je podle názoru žalovaného nutno považovat za konstitutivní správní rozhodnutí, které musí obsahovat všechny náležitosti rozhodnutí stanovené správním řádem.

[4] Ostatní části platového výměru však mají dle přesvědčení žalovaného charakter deklaratorního aktu a nikoli rozhodnutí, neboť pouze reflektují skutečnosti založené změnou právních předpisů ke dni 1. 1. 2011, či realizované rozkazem náčelníka Vojenské policie č. 381 ze dne 23. 12. 2010 k témuž dni. Účinky těchto skutečností by vůči osobě žalobce nastaly bez ohledu na to, zda následně byl či nebyl vydán platový výměr

pokračování

potvrzující tyto skutečnosti (na rozdíl od konstitutivního rozhodnutí týkajícího se výše osobního příplatku). Tyto části platového výměru představují pouze písemnou informaci a námitky žalobce o chybějícím poučení a předběžné účinnosti platového výměru jsou tak ve vztahu k nim bezpředmětné.

[5] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž namítal, že žalovaný postupoval v rozporu s ustanovením § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, když nepřezkoumal soulad rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a zejména řízení, které jeho vydání předcházelo s právními předpisy a dále nesprávně posoudil tu část platového výměru, kterou byl žalobci snížen platový tarif a odňat příplatek za vedení, čímž došlo k porušení ustanovení § 67 odst. 2 písm. e) zákona o vojácích z povolání.

[6] Ke skutkovým okolnostem věci uvedl, že počínaje dnem 1. června 2007 byl na základě rozkazu náčelníka Vojenské policie č. 72, ze dne 25. května 2007, služebně zařazen na funkci náčelníka 2. skupiny Oddělení obecné kriminality Velitelství Vojenské policie Stará Boleslav s místem výkonu služby v obci Brandýs n. L. -Stará Boleslav, a to až do 31. prosince 2010. S touto funkcí byl spojen platový tarif ve výši 21.720,- Kč, který mu byl přiznán platovým výměrem velitele VÚ 2664 Brandýs n. L.-Stará Boleslav ev. č. 139-139/2009-2664 ze dne 1. října 2009. Stejným platovým výměrem mu byl přiznán i příplatek za vedení ve výši 1.500,- Kč a zvláštní příplatek ve výši 4.000,- Kč. Rozkazem náčelníka vojenské policie č. 381 ze dne 23. prosince 2010 byl přerazen na systemizované místo staršího důstojníka 4. skupiny Oddělení obecné kriminality Velitelství Vojenské policie Stará Boleslav s místem výkonu služby v obci Chrudim. Dne 28. února 2011 mu byl doručen předmětný platový výměr ze dne 1. ledna 2011, jímž mu byl snížen platový tarif na současnou výši 18.000,- Kč, odejmut příplatek za vedení a stanoven zvláštní příplatek ve výši 4000,- Kč. Proti tomuto platovému výměru žalobce podal žalobu ke Krajskému soudu v Praze. Tato žaloba byla usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 12. 7. 2011, č. j. 44 Af 5/2011 - 36 odmítnuta a věc byla ve smyslu ustanovení § 46 odst. 5, s. ř. s. postoupena Ministerstvu obrany, Hlavnímu velitelství Vojenské policie, k vyřízení opravného prostředku.

[7] Žalobce poukázal na rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 9 Ca 162/2007, a usnesení Krajského soudu v Praze sp. zn. 44 Af 5/2011 v nichž je vyjádřen prakticky totožný závěr, že platový výměr je rozhodnutím, které určuje, do jaké platové třídy byl voják zaměstnavatelem zařazen a které pravidelně měsíčně poskytované složky platu a v jaké výši mu budou poskytovány. Poukázal rovněž na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2013, č. j. 5 Ao 2/2008 - 23, podle kterého interní pokyny samy o sobě nejsou způsobilé založit navrhovateli konkrétní práva a povinnosti. Tyto, a to i ohledně platového ohodnocení, může založit až příslušný platový výměr.

[8] S ohledem na výše uvedené závěry správních soudů tak podle žalobce není pochyb o tom, že platový výměr je nutno jako celek považovat za konstitutivní správní akt. Žalobce podotknul, že pokud by byl platový výměr obecně považován pouze za informaci, neměl by prakticky voják ani reálnou možnost se proti zásahu do svého subjektivního majetkového práva, kterým je plat, jakkoli bránit. Služební orgán by pak libovolně mohl měnit složky platu, třebas i protizákonně.

[9] Žalobce vyjádřil přesvědčení, že platový výměr, jakožto rozhodnutí, by měl ve smyslu ustanovení § 68 správního řádu obsahovat základní části rozhodnutí, jimiž jsou tradičně výrok, odůvodnění a poučení o oprávněném prostředku. Žalovanému vytknul, že se nezabýval absencí těchto náležitostí správního rozhodnutí, jakož i absencí řízení, které mělo předcházet vydání platového výměru správního orgánu prvního stupně. Pokud je úkon služebního orgánu spojen se vznikem, změnou, nebo zánikem práva a povinnosti vojáka, jedná se o rozhodování ve věcech služebního poměru, přičemž pokud pro takové rozhodnutí neexistuje zvláštní procesní právní úprava, je služební orgán povinen vždy postupovat podle správního řádu. Uvedené závěry dle žalobce ostatně vyplývají např. z usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2011, č. j. 9 Ad 6/2010 – 25.

[10] Žalobce dále brojil proti snížení platového tarifu a odejmutí příplatku za vedení. Poukázal na ustanovení § 67 odst. 2 písm. e) zákona o vojácích z povolání, podle kterého se vojákovu plat nesnižuje po dobu nejvýše 12 měsíců, byl-li v důsledku organizačních změn jinak služebně zařazen. Uvedl dále, že změna jeho služebního zařazení je nezpochybnitelnou skutečností. Otázkou je, zda se tak stalo v důsledku organizačních změn či nikoliv, neboť zákon o vojácích z povolání nepodává legální definici tohoto pojmu a ani důvodová zpráva k návrhu zákona o vojácích z povolání žádné bližší vysvětlení, na základě kterého by bylo možné vyložit obsah tohoto pojmu, neposkytuje. Lze se tedy pouze domnívat, že zákonodárce sledoval tímto ustanovením zajištění určité sociální jistoty vojáka, který je na základě rozhodnutí služebního funkcionáře přerazen na funkci spojenou s nižším služebním příjmem. Následně žalobce dospěl k závěru, že při výkladu pojmu organizační změna nelze vycházet pouze z výkladu gramatického, jenž by obsah tohoto pojmu zužoval pouze na změny v organizační struktuře daného vojenského útvaru či vyššího organizačního stupně, nýbrž je nutné užít i metod výkladu teleologického a aplikovat dané ustanovení i na případy změn obsazení funkcí v dané organizační struktuře.

[11] S ohledem na výše uvedené žalobce navrhl, aby krajský soud zrušil platový výměr správního orgánu prvního stupně v částech stanovujících platovou třídu, příplatek za vedení a zvláštní příplatek a dále aby zrušil rozhodnutí žalovaného v části, již bylo rozhodnuto o zamítnutí jeho odvolání. Navrhl rovněž, aby krajský soud žalovanému uložil povinnost nahradit žalobci náklady řízení.

[12] Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 2. 1. 2013, č. j. 45 Ad 5/2012 – 44 rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 1. 2012, č. j. 96-3-6/2012-5104, a platový výměr správního orgánu prvního stupně ze dne 1. 1. 2011, ev. č. 27-69/2011-2664, zrušil, věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a uložil mu povinnost zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 3000 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Krajský soud se plně ztotožnil s judikaturou, na kterou poukázal žalobce, podle níž je platový výměr vydaný vojákovu správním rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). Dále uvedl, že zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a některých dalších organizacích a orgánech (dále též „zákon o platu“), v § 20a charakterizuje platový výměr jako písemnou informaci o platové třídě, do které je zaměstnanec zařazen a o výši platového tarifu a ostatních pravidelně měsíčně poskytovaných složkách platu. Tato informace je však z materiálního hlediska deklaratorním správním rozhodnutím, které určuje, do jaké platové třídy byl voják

pokračování

zaměstnavatelem zařazen a které pravidelně měsíčně poskytované složky platu a v jaké výši mu budou poskytovány. Skutečnost, že platový výměr je rozhodnutím služebního (správního) orgánu ve věci služebního poměru vojáka, kterým se závazně určují práva nebo povinnosti adresáta tohoto správního aktu, vyplývá podle krajského soudu také ze skutečnosti, že plat je vojákovu zaměstnavatelem vyplácen podle tohoto platového výměru.

[13] Krajský soud poukázal na větu třetí § 20a zákona o platu, podle které, dojde-li ke změně výše některé složky platu uvedené v platovém výměru, je zaměstnavatel povinen tuto skutečnost zaměstnanci oznámit včetně odůvodnění, umožňuje-li to výkon služby zaměstnance, nejpozději v den, kdy změna nabývá platnosti. V ostatních případech je tak povinen učinit v nejbližším vhodném termínu.

[14] Z dokladů založených ve správním spise krajský soud zjistil, že toto ustanovení zákona o platu nebylo při vydání předmětného platového výměru ve věci žalobce respektováno. Napadený platový výměr upravuje platové poměry žalobce od 1. 1. 2011 a měl tedy být žalobci doručen nejpozději v uvedený den. Reálně však byl dle krajského soudu vydán až 17. 1. 2011, žalobci byl doručen následujícího dne a právní moci tak nabyl až 18. 1. 2011. Vysvětlení žalovaného, který toto zpoždění omlouvá „technickými obtížemi“ a teritoriálním rozložením velitelství shledal krajský soud nepřijatelným. V ustanovení § 20a zákona o platu, je sice uvedeno, že pokud nebude platový výměr oznámen zaměstnanci nejpozději v den, kdy nabývá platnosti, zaměstnavatel tak učiní v ostatních případech v nejbližším vhodném termínu, avšak z důvodové zprávy ke shora citovanému zákonu je zřejmé, že zákonodárce měl na mysli mimořádné situace objektivního charakteru, kdy např. voják je na misi v zahraničí. O takový případ však v posuzované věci nešlo.

[15] Ve vztahu k ustanovení § 67 odst. 2 písm. e) zákona o vojácích z povolání se krajský soud ztotožnil se žalovaným, že došlo-li k přesunu žalobce na jiné pracovní místo, aniž bylo původní místo zrušeno, nejednalo se o případ organizační změny, na níž pamatuje § 67 odst. 2 písm. e) zákona o vojácích z povolání (tou by bylo např. zrušení určité vojenské základny apod.).

[16] Krajský soud dospěl k závěru, že ze shora uvedených skutečností vyplývá, že žalovaný postupoval v rozporu s ustanovením § 89 odst. 2 správního řádu, neboť v napadeném rozhodnutí zcela ignoreoval stávající judikaturu správních soudů, podle níž je platový výměr správním rozhodnutím a má proto kromě výrokové části obsahovat odůvodnění a poučení účastníků (§ 68 odst. 1 správního řádu). Žalovaný zrušil pouze část platového výměru týkající se stanovení výše osobního příplatku žalobce a ve zbytku odvolání žalobce zamítl, ačkoliv měl zrušit platový výměr celý. Porušil tak ustanovení § 36 odst. 1, 2 a 3 správního řádu. Krajský soud proto věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a zavázal jej k vydání řádně odůvodněného rozhodnutí.

[17] Proti tomuto rozsudku Krajského soudu v Praze podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že narozdíl od stanovení osobního příplatku mají ostatní části platového výměru charakter deklaratorního aktu, nikoli konstitutivního rozhodnutí, neboť pouze reflektují objektivní skutečnosti založené změnou právních předpisů ke dni

1. 1. 2011, či realizované k tomuto dni rozkazem stěžovatele ve věcech personálních ze dne 23. 12. 2010, č. 381 a jedná se tak pouze o písemnou informaci v mezích § 20a zákona o platu. Platový výměr byl odůvodněn změnou hodnotního příplatku a tarifního platu. Účinky těchto skutečností vůči žalobci nastaly bez ohledu na to, zda následně došlo k vydání platového výměru jako potvrzení těchto skutečností na rozdíl od konstitutivního rozhodnutí týkajícího se výše osobního příplatku. S ohledem na výše uvedené proto stěžovatel nepostupoval podle § 89 odst. 2 správního řádu. Stěžovatel uzavřel, že postupoval plně v souladu s platnou právní úpravou a řádně posoudil povahu jednotlivých nároků žalobce po jeho převedení na nové systemizované místo. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 2. 1. 2013, č. j. 45 Ad 5/2012 – 44, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[18] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti nesouhlasil se závěry stěžovatele v kasační stížnosti, neboť platový výměr podle jeho názoru představuje z materiálního hlediska správní rozhodnutí, za které jej ostatně považuje i soudní praxe. Závěru, že platový výměr je správní rozhodnutí podle žalobce nasvědčuje i zavedená praxe v prostředí Armády České republiky, kdy plat byl vždy vojákům poskytován místně příslušným finančním úřadem na základě platového výměru. Žalobce vyjádřil přesvědčení, že žádný interní pokyn ani právní předpis nestanoví konkrétní složení platu vojáka a až služební orgán tak činí právě prostřednictvím platového výměru. Pokud voják s platovým výměrem nesouhlasí, měl by z logiky věci mít reálnou možnost se proti němu bránit. Žalobce dále upozornil na novou právní úpravu poskytování platu vojákům, kdy po novele zákona o vojácích z povolání provedené s účinností od 1. 6. 2012 zákonem č. 122/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů, jsou jednotlivé pevné složky platu přiznávány personálním rozkazem. Žalobce poukázal na ustanovení § 145a odst. 1 písm. m) zákona o vojácích z povolání ve znění po výše uvedené novele, podle kterého se personálním rozkazem rozhoduje ve věcech služebního poměru o poskytnutí platu. Personální rozkaz musí obsahovat náležitosti rozhodnutí (§ 145a odst. 3 zákona o vojácích z povolání), je možné se proti němu odvolat (§ 145a odst. 6 téhož zákona), nabývá právní moci, což je možné dovodit z § 150 a § 151 cit. zákona a podléhá soudnímu přezkumu. V této souvislosti žalobce poukázal na skutečnost, že účel platového výměru a personálního rozkazu je naprosto stejný, přičemž plat je vojákovi v současné době poskytován na základě personálního rozkazu, který nahradil platový výměr. Žalobce tak dospěl k závěru, že jestliže je personální rozkaz rozhodnutím, musí jím být z tohoto pohledu i platový výměr.

[19] V další části svého vyjádření žalobce vyjádřil nesouhlas se závěry krajského soudu ohledně výkladu pojmu organizační změna uvedeného v § 67 odst. 2 písm. e) zákona o vojácích z povolání. Poukázal v této souvislosti na skutečnost, že pojem „organizační změna“ se pokusil definovat Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. 21 Cdo 3446/2006, vycházel však pouze z ustanovení zákoníku práce a nezabýval se zákonem o vojácích z povolání.

II.

Posouzení kasační stížnosti

pokračování

[20] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[21] 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 by muselo spočívat v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní předpis, popř. je sice aplikován správný právní předpis, ale tento je nesprávně vyložen.

[22] Kasační stížnost není důvodná.

[23] Podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona o vojácích z povolání ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí žalovaného, *vojákovi se poskytuje plat podle zvláštních právních předpisů. Obsahují-li tyto předpisy ustanovení o výkonu práce, rozumí se tím výkon služby podle § 24.*

[24] Tímto zvláštním předpisem je zákon o platu, jehož působnost je vymezena v § 1 tak, že *tento zákon upravuje poskytování platu a odměny za pracovní pohotovost vojákům z povolání.*

[25] Podle § 20a tohoto zákona, ve znění účinném v rozhodné době, *zaměstnavatel je povinen vydat zaměstnanci nejpozději v den nástupu do práce platový výměr. Platovým výměrem se rozumí písemná informace o platové třídě, do které je zaměstnanec zařazen, a o výši platového tarifu a ostatních pravidelně měsíčně poskytovaných složek platu. Dojde-li ke změně výše některé složky platu uvedené v platovém výměru, je zaměstnavatel povinen tuto skutečnost zaměstnanci oznámit včetně zdůvodnění, umožňuje-li to výkon služby zaměstnance, nejpozději v den, kdy změna nabývá platnosti. V ostatních případech je tak povinen učinit v nejbližším vhodném termínu.*

[26] Podle § 23 odst. 1 písm. b), c), d) a e) téhož zákona, *vláda stanoví nařízením (jedná se o nařízení č. 565/2006 Sb. o platových poměrech vojáků z povolání) katalogy prací a kvalifikační předpoklady v souladu s charakteristikami platových tříd včetně způsobu zařazování do těchto tříd, stupnice platových tarifů a způsob jejich určení, příplatky za vedení podle § 5 odst. 2 a 3, podmínky pro poskytování a výši zvláštního příplatku podle § 11 a podmínky pro poskytování osobního příplatku a jeho maximální výši podle § 12, podmínky pro poskytování odměn podle § 13.*

[27] Podle § 68 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, *rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků.*

[28] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s., *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"),*

může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

[29] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná především o posouzení otázky, zda platový výměr ze dne 1. 1. 2011, ev. č. 27-69/2011-2664, vydaný správním orgánem prvního stupně představuje rozhodnutí správního orgánu a musí tak splňovat náležitosti uvedené v ustanovení § 68 správního řádu.

[30] Z obsahu platového výměru správního orgánu prvního stupně ze dne 1. 1. 2011 je zřejmé, že tímto výměrem byla podle ustanovení právních předpisů (zákona o platu, nařízení vlády č. 565/2006 Sb.) a rozkazu ministra obrany č. 44/2006 Věstníku – vnitřní platový předpis pro vojáky z povolání v rezortu Ministerstva obrany (dále též „rozkaz MO“), žalobci stanovena výše platového tarifu a dalších s tímto tarifem pravidelně poskytovaných složek platu - osobního příplatku, hodnotního příplatku a zvláštního příplatku. Plat byl poté stěžovateli pravidelně poskytován podle takto vydaného platového výměru. Již s ohledem na tyto skutečnosti je Nejvyšší správní soud stejně jako krajský soud přesvědčen, že platový výměr je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť jím bylo závazně určeno právo adresáta tohoto aktu (žalobce) pravidelně pobírat plat v určité výši.

[31] Argumentaci stěžovatele, který (s poukazem na ustanovení § 20a zákona o platu), dovozuje, že platový výměr není rozhodnutím, neboť pouze reflektuje objektivní skutečnosti založené právními předpisy nelze přisvědčit z několika důvodů. Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že výše hodnotního příplatku přiznaného žalobci podle § 9 zákona o platu, stejně jako výše platového tarifu přiznaného podle § 6 odst. 1 nařízení vlády č. 565/2006 Sb. je přesně stanovena a správní orgán tudíž neměl žádný prostor pro správní uvážení a výši těchto položek žalobcova platu musel stanovit přesně podle uvedených ustanovení právních předpisů. Skutečnost, že právní předpis stanoví práva a povinnosti natolik přesně, že správnímu orgánu neumožňuje autonomní úvahu, však ještě sama o sobě neznamená, že pokud správní orgán postupuje podle takového právního předpisu, nevydává správní rozhodnutí. Při posouzení otázky, zda nějaký akt představuje rozhodnutí správního orgánu, není rozhodující jeho forma (tj. zda má akt veškeré náležitosti správního rozhodnutí podle § 68 odst. 1 správního řádu), ani míra volnosti, kterou má správní orgán při aplikaci právního předpisu, ale to, zda takovýto akt stanoví práva či povinnosti svému adresátovi.

[32] Jak již Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 22. 3. 2012, č. j. 3 Ads 164/2011 - 8, *„podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu mohou být posuzovány jako rozhodnutí dle ustanovení dle § 65 odst. 1 s. ř. s. rovněž přípisy či sdělení správního orgánu, které nemají formu rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 107, dostupné na www.nssoud.cz). Pojem „rozhodnutí“ je označením technickým a je nutno k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu, nikoliv jeho formy. Tím, že zákon neváže charakteristiku pojmu rozhodnutí na žádnou stanovenou formu ani jiné náležitosti, podle nichž by bylo možno identifikovat úkon správního orgánu jako rozhodnutí, je třeba vycházet především z funkčního dopadu takového úkonu do právní sféry adresáta. Primární úlohu při posouzení, zda úkon správního orgánu naplňuje materiální charakteristiku rozhodnutí, sebrává vždy skutkový a právní kontext posuzovaného úkonu. „Rozhodnutí“ ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1, s. ř. s. je tak třeba v souladu s ustálenou*

pokračování

judikaturou Nejvyššího správního soudu nazírat v „materiálním“ smyslu jako individuální správní akt vydaný orgánem veřejné moci při výkonu veřejné správy z pozice jeho vrchnostenského postavení, a to bez ohledu na jeho označení, formu nebo procesní předpisy, jimiž se jeho vydání řídí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 AfS 147/2005 - 107). Není tedy rozhodné, jak je správní akt formálně označen, ale jaký je jeho materiální dopad do právní sféry žalobce; takový přístup garantuje ochranu veřejných subjektivních práv, neboť vylučuje, aby správní orgán obešel možnost případného soudního přezkoumání správního rozhodnutí vyřízením věci v jiné formě, než mu zákon ukládá.“

[33] Nejvyšší správní soud tedy ve své judikatuře dovodil, 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 rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2011, č. j. 3 Ads 58/2011 - 61, dostupný na www.nssoud.cz).

[34] Další důvod, pro který je třeba považovat platový výměr za správní rozhodnutí, představuje podle Nejvyššího správního soudu skutečnost, že adresátovi tohoto výměru musí být umožněna řádná obrana v případech, kdy dojde při vystavení platového výměru k pochybení na straně správního orgánu. Platový výměr totiž hraje důležitou roli v majetkových poměrech svého adresáta. V této souvislosti Nejvyšší správní soud znovu zdůrazňuje, že to byl právě předmětný platový výměr, z něhož vyplývá žalobci právo pravidelně pobírat plat v určité výši. Plat tedy byl žalobci vyplácen na základě platového výměru, nikoli přímo podle shora uvedených právních předpisů a rozkazu MO, byť platový výměr byl podle nich vydán. Pokud by se tedy, jako je tomu v předmětném případě, voják z povolání domníval, že plat mu nebyl stanoven v souladu s právními a interními předpisy, musí mít možnost proti platovému výměru podat opravný prostředek, respektive po vyčerpání opravných prostředků se domáhat přezkoumání takového aktu u správního soudu.

[35] Argumentace stěžovatele, podle které má z celého platového výměru povahu správního rozhodnutí pouze část týkající se stanovení výše osobního příplatku, je neudržitelná také z toho důvodu, že 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 však toho názoru, že akty správních orgánů je třeba s přihlédnutím k jejich obsahu posuzovat jako celek a není je možné dělit na části, jež jsou správním rozhodnutím a části, které správním rozhodnutím již nejsou, jak to učinil stěžovatel ve svém rozhodnutí. Takový postup by totiž v praxi vedl k nejistotě především na straně adresátů těchto aktů a nežádoucím komplikacím a nejasnostem např. ve vymezení opravných prostředků či následně v oblasti soudního přezkumu. Takový názor ostatně postrádá jakoukoli oporu i v zákoně o vojácích z povolání a ve správním řádu.

[36] V této souvislosti Nejvyšší správní soud dále považuje za vhodné uvést, že platový výměr vydaný správním orgánem prvního stupně považuje za správní rozhodnutí konstitutivní povahy, a to již s ohledem na několikrát zmíněnou skutečnost, že právě na základě platového výměru byl jeho adresátovi (žalobci) přiznán plat v konkrétní výši a na

základě tohoto platebního výměru je plat žalobci vyplácen. Stěžovatel se tedy mylí, pokud má za to, že platový výměr správního orgánu prvního stupně je konstitutivní rozhodnutí pouze v části týkající se osobního příplatku žalobce a ve zbývajících částech se jedná pouze o deklaratorní akt. Ostatně to, zda se jedná o akt deklaratorní či konstitutivní je z hlediska klasifikace určitého úkonu jako rozhodnutí správního orgánu nerozhodné, neboť tato rozhodnutí mohou být jak konstitutivní tak i deklaratorní povahy (srov. § 67 odst. 1 správního řádu: „*rozhodnutím správní orgán ... v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá*“).

[37] Závěr, že platový výměr je třeba považovat za správní rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., je také plně v souladu se stávající judikaturou Nejvyššího správního soudu. Poukázat lze v tomto směru např. na již citovaný rozsudek ze dne 22. 3. 2012, č. j. 3 Ads 164/2011 - 10, v němž Nejvyšší správní soud dále uvedl, „*že nemá pochybnosti o právní povaze platebního [zde se jedná o překlep, z kontextu jednoznačně vyplývá, že se jedná o platový výměr, pozn. čtvrtého senátu] výměru jako rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť přezkum správních aktů určujících odměňování příslušníků ozbrojených sborů ve služebním poměru není ve správním soudnictví spornou otázkou a tyto správní akty jsou běžně správními soudy přezkoumávány. S přihlédnutím k tomu, že služební poměr vojáka z povolání a příslušníka ozbrojeného sboru (dle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů) se v základních charakteristikách shodují, lze k povaze a přezkumu platových výměrů poukázat například na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 119/2011 - 70, ze dne 2. 11. 2011, či na rozsudek ze dne 12. 3. 2009, č. j. 4 Ads 143/2008 - 109, dostupné na www.nssoud.cz“.*

[38] Rovněž v usnesení ze dne 19. 5. 2013, č. j. 5 Ao 2/2008-23, vyjádřil Nejvyšší správní soud závěr, že platový výměr má povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., byť tak učinil méně explicitně, když konstatoval, že „*interní pokyny samy o sobě nejsou způsobilé založit navrhovateli konkrétní práva a povinnosti. Tyto, a to i ohledně výše platového ohodnocení, může založit až příslušný platový výměr*“.

[39] Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůrazňuje odlišnost veřejnoprávních vztahů vyplývajících ze služebního poměru vojáků z povolání oproti soukromoprávní povaze zaměstnanců vyplývajících z pracovního poměru (včetně státních zaměstnanců, vykonávajících práci na základě pracovní smlouvy či jmenování, nepodléhajících služebněprávním vztahům). Zatímco u státních zaměstnanců v pracovněprávním poměru je platový výměr pouhou informací a v případě nesouhlasu zaměstnance s pracovněprávním zařazením se tento může domáhat doplacení rozdílu mezi platem dle platového výměru a platem, který zaměstnanci dle právních předpisů náleží, žalobou na plnění dle části třetí občanského soudního řádu, u vojáků z povolání jsou tyto otázky závazně rozhodovány služebními funkcionáři, jejichž rozhodnutí podléhají soudnímu přezkumu ve správním soudnictví. K tomu lze odkázat i na (pro Nejvyšší správní soud závaznou) judikaturu zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů: „*Právní povaha služebního poměru vojáka z povolání postihuje zvláštní povahu ‘zaměstnavatele’ jako primárního nositele veřejné moci, potřebu pevného začlenění vojáka do organismu veřejné moci a účast na jejím výkonu. Tato potřeba zasahuje tak daleko, že tu nejde o modifikaci soukromoprávního poměru, ale (stejně jako u některých dalších kategorií veřejných a zvláště státních*

pokračování

zaměstnanců) o specifický státně zaměstnanecký poměr veřejného práva. Vodítkem může být i charakter právní úpravy, kdy právě u služebních poměrů má tato úprava kodexový charakter a použití zákoníku práce je buď vůbec, nebo z převážné části vyloučeno.“ (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 4. 5. 2005, č. j. Konf 51/2004-9, č. 615/2005 Sb. NSS). Shodně judikuje i Nejvyšší soud (srov. např. rozsudky z 9. 1. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2470/2012, a ze dne 18. 10. 2005, sp. zn. 21 Cdo 245/2005). Z toho vyplývá potřeba, aby plat vojáka z povolání byl najisto stanoven platovým výměrem, který pak představuje právní titul pro vyplácení platu vojáka z povolání. Nejvyšší správní soud tak ve shodě s krajským soudem uzavírá, že platový výměr je třeba považovat za správní rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[40] Z výše uvedeného vyplývá i závěr týkající se náležitostí platového výměru. Na rozhodování služebních funkcionářů je třeba aplikovat správní řád, pokud ze zákona o vojácích z povolání nevyplývá odchylná úprava či výluka některých ustanovení subsidiárně aplikovaného správního řádu (srov. § 1 odst. 2 správního řádu, § 144 zákona o vojácích z povolání). Rozhodnutí správního orgánu musí kromě výrokové části obsahovat odůvodnění a poučení o opravném prostředku (§ 68 odst. 1 správního řádu). Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že ve výčtu rozhodnutí vydávaných ve věcech služebního poměru uvedeném v § 145 zákona o vojácích z povolání ve znění účinném do 31. 5. 2012 není platový výměr uveden. Tento výčet (v kombinaci s § 144 zákona o vojácích z povolání) totiž nelze vyložit jako vyloučení aplikace správního řádu při rozhodování služebních funkcionářů o jiných věcech než ve výčtu výslovně uvedených spadajících obecně do věcné působnosti správního řádu. Pokud totiž zvláštní zákon stanoví, že správní řád se použije na určité věci rozhodované dle tohoto zvláštního předpisu neznamena to, že by tím byla aplikace správního řádu vyloučena pro ostatní takto výslovně nezmiňované věci. K tomu srov. např. Vedral, J.: Správní řád. Komentář. Druhé vydání Praha, Bova Polygon 2012, str. 54 („*Některá ustanovení zvláštních zákonů stanoví, že se správní řád ... použije jen na některá ustanovení zvláštního zákona, která jsou v nich výslovně vypočtena. V zásadě i pro tyto případy platí to, co bylo řečeno u ustanovení odkazujících na použití obecných předpisů o správním řízení. Taková ustanovení by mohla vyvolat mylný a nesprávný dojem, že se správní řád vztahuje pouze na ta ustanovení zvláštního zákona, která jsou takto výslovně vypočtena, a na jiná nikoliv. Podle § 1 odst. 2 správního řádu se však tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí vždy, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup.*“) Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že i vzhledem ke stěžovatelem namítané skutečnosti, že výše jednotlivých složek platu zpravidla vyplývá z právních a interních předpisů, postačí tedy pouze velmi stručné odůvodnění, přičemž vypořádání námitek uplatněných vojákem z povolání proti výměru pak bude věcí odvolacího správního orgánu. Takovýto postup nemůže znamenat pro správní orgán žádné nepřekonatelné komplikace.

[41] Nejvyšší správní soud v tomto ohledu odkazuje i na závěry uvedené v již zmíněném rozsudku ze dne 18. 8. 2011, č. j. 3 Ads 58/2011 – 61, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že „*ustanovení § 145 zákona č. 221/1999 Sb. stanovuje, v kterých řízeních ve věcech služebního poměru vydávají služební orgány rozhodnutí, čímž je uvedeným aktům služebních orgánů poskytnuta kvalitativně vyšší forma. Jsou zde vypočteny případy, v nichž se rozhoduje ve věcech služebního poměru vojáků správním rozhodnutím, jehož vydání předchází vedení řízení ve věcech služebního poměru (§ 144 - § 158 zákona č. 221/1999 Sb.). Řízení ve věcech služebního*

poměru je správním řízením, což znamená, že na otázky neupravené zákonem č. 221/1999 Sb. podpůrně užije správní řád, s výjimkou § 10 až 12, § 14, části druhé hlavy XI a § 175 (viz § 144 zákona č. 221/1999 Sb.). U rozhodnutí vydaných v řízení ve věcech služebního poměru pak je výslovně zákonem předpokládána možnost soudního přezkumu na základě žaloby podané ve lhůtě 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí (§ 151 zákona č. 221/1999 Sb.). Nejvyšší správní soud se již ve své starší judikatuře zabýval problémem, zda je okruh případů, v nichž se vydává ve věcech služebních poměrů správní rozhodnutí, skutečně vymezen taxativním výčtem uvedeným ve zvláštním zákoně upravujícím služební poměr, anebo nikoliv. V rozsudku ze dne 20. 7. 2005, č. j. 8 As 10/2005 – 38, dospěl při výkladu obdobného ustanovení § 137 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR, k závěru, že ve smyslu principu generální klause správního soudnictví je třeba dovodit, že „...také všechna další rozhodnutí služebních funkcionářů, neuvedená v ustanovení § 137 odst. 1 zákona o služebním poměru, jsou přezkoumatelná soudem ve správním soudnictví, jestliže taková rozhodnutí jsou také materiálně „rozhodnutími“ ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního“ (tento názor vycházel podpůrně z nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 6. 1996, sp. zn. I. ÚS 4/1996, přístupný na <http://nalus.usoud.cz>). Při obdobné dikci § 145 zákona č. 221/1999 Sb. a obdobné povaze služebního poměru vojáka a policisty lze vycházet per analogiam z týchž východisek a je tak třeba dovodit, že ani § 145 zákona č. 221/1999 Sb. není možno vykládat restriktivně tak, že v jiných případech rozhodnutí či jiných aktů služebních funkcionářů se nemůže jednat o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., které je přezkoumatelné ve správním soudnictví.“

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[42] Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu netrpí vytýkanou nezákonností, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[43] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které mu vznikly. Žalobci, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, nevznikly v řízení o kasační stížnosti náklady, jejichž náhradu by s ohledem na jeho úspěch ve věci bylo třeba uložit žalovanému. Žalobce totiž nebyl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem a pouze se vyjádřil k obsahu kasační stížnosti stěžovatele.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. května 2013

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu

