



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **J. S.**, zastoupena JUDr. Janem Vydrou, advokátem se sídlem Hošťálkova 1b, Praha 6, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 7, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 7. 2016, č. j. 8 Ad 23/2013 - 64,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 7. 2016, č. j. 8 Ad 23/2013 - 64, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím Generálního ředitelství cel, ředitele Odboru 40 – Řízení lidských zdrojů (dále „ředitel odboru“) ze dne 18. 6. 2013, č. j. 21345-8/2013-900000-401, bylo rozhodnuto, že žalobkyně byla ustanovena dnem 1. 7. 1997 do funkce celní inspektor v 7. platové třídě, v hodnosti vrchního celního kontrolora; dále dnem 1. 1. 2004 do funkce celní rada v 9. platové třídě, v hodnosti vrchního celního kontrolora; a dále dnem 1. 1. 2007 do služební hodnosti inspektor v 5. tarifní třídě, s hodnotným označením praporčík. Toto rozhodnutí vydal ředitel odboru v reakci na žádost žalobkyně o rozhodnutí o ustanovení do funkce ke dni 1. 7. 1997 a o určení dalších náležitostí jejího služebního poměru k tomuto dni poté, co žalobkyně sdělila po soudním rozhodnutí o neplatnosti její výpovědi z roku 1996, že trvá na pracovním zařazení podle původní pracovní smlouvy ve funkci celník ve služebním poměru, a následně složila služební přísahu. Složení přísahy označil ředitel odboru za včasné, jak mu bylo uloženo právním názorem vyjádřeným v této věci

Ústavním soudem v nálezu ze dne 1. 2. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2427/12. Rozhodnutí ředitele odboru napadla žalobkyně odvoláním.

[2] Rozhodnutím ze dne 31. 10. 2013, č. j. 36044-5/2013-900000-302 (dále „napadené rozhodnutí“), rozhodl generální ředitel žalovaného tak, že žalobkyni se ke dni 8. 8. 2003 poskytuje 5 000 Kč jako odměna při dovršení padesáti let věku. Naopak odvolání zamítl, respektive sám rozhodl o žalobčích nárocích zamítavě, v těch částech, jimiž žalobkyně požadovala přiznání osobního příplatku po dobu služebního poměru, přiznání mimořádných odměn, přiznání úroků z prodlení při výplatě služebního příjmu a přiznání náhrady za neposkytnutí výstroje a výstrojních součástí za dobu služebního poměru.

[3] Žalovaný shrnul, že žalobkyně byla dnem 6. 11. 1995 odvolána z funkce vedoucí sekretariátu ředitele Oblastního celního úřadu Cheb a služebně přidělena jako celník na Celním úřadu Cheb. Bezprostředně poté onemocněla a po ukončení pracovní neschopnosti již do práce nenastoupila. Žalobkyni byla dne 24. 10. 1996 dána výpověď, která ovšem byla rozsudkem Okresního soudu v Chebu ze dne 25. 7. 2005, č. j. 9 C 132/2003 - 216, prohlášena za neplatnou. Služební přísahu pak žalobkyně složila včas, totiž ve lhůtě dvou měsíců ode dne 18. 1. 2006, kdy tento rozsudek nabyl právní moci. Žalobkyně se následně domáhala v řízení před ředitelem odboru toho, aby byla ke dni 1. 7. 1997 zařazena do hodnosti celní inspektor a aby jí tato hodnost byla zachována, neboť ke dni 30. 6. 1997 byla podle svého názoru zařazena právě do hodnosti celní inspektor.

[4] Žalovaný k tomu uvedl, že již ke dni 1. 5. 1992 došlo ke změně právní úpravy zápočtu dob do doby výsluhy let v hodnosti. Na základě přílohy č. 4 části první odst. 4 nařízení č. 223/1992 Sb., kterým se provádí zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, došlo u žalobkyně k přepočítání doby výsluhy let v hodnosti, která po přepočtu a odečtení vyloučených dob činila 14 let a 10 měsíců. Žalobkyni by tedy náležela od 1. 5. 1992 pouze hodnost vrchní celní kontrolor, neboť pro hodnost celní inspektor nesplňovala podmínku 15 let doby výsluhy let v hodnosti. Žalobkyni byla nicméně s přihlédnutím k výkonu funkce vedoucí sekretariátu ředitele celnice výjimečně propůjčena hodnost celní inspektor, a to hodnostním výměrem ze dne 15. 8. 1992, č. j. 920815/00041. To však nemění nic na tom, že hodností, kterou žalobkyně ke dni 30. 6. 1997 dosáhla výsluhou, byla toliko hodnost vrchní celní kontrolor. K 1. 7. 1997 jí tak byla nutně stanovena právě tato hodnost. K tomuto dni by ostatně podle § 4 písm. b) bod 5 vyhlášky Ministerstva financí č. 258/1997 Sb., kterou se vydávají pravidla přijímacího řízení a upravují některé podrobnosti týkající se hodnosti celníků, ani nemohla dosáhnout vyšší hodnosti než vrchní celní kontrolor, neboť to byla „stropová hodnost“ pro celníky s úplným středním vzděláním jako nejvyšším dosaženým vzděláním. Žalovaný také zamítl nárok žalobkyně na přiznání úroků z prodlení, neboť podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2006, tedy podle zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, sice bylo možno přiznat úroky z prodlení ve výši stanovené pro občanskoprávní vztahy, ovšem v té době k prodlení nedošlo, protože k přiznání služebního příjmu došlo právě až napadeným rozhodnutím ze dne 18. 6. 2013. V období od 1. 1. 2007 pak zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále též „zákon o služebním poměru“), právní úpravu úroků z prodlení neobsahoval a neupravoval pravomoc služebního funkcionáře o takovém nároku rozhodnout.

II.

[5] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze. V žalobě brojila proti tomu, že nebyla ke dni 1. 7. 1997 ustanovena do hodnosti celní inspektor, do které byla řádně povýšena již v roce 1991, dále proti nepřiznání osobních příplatků a odměn za období od 1. 7. 1997 do 30. 6. 2013 a proti nepřiznání úroků z prodlení.

[6] Městský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 21. 7. 2016 napadeným nyní posuzovanou kasační stížností. Ztotožnil se s názorem žalovaného, že žalobkyni byla hodnost celní inspektor pouze výjimečně propůjčena ke dni 1. 5. 1992, a to hodnostním výměrem ze dne 15. 8. 1992, č. j. 920815/00041. Naopak k žalobě přiložená fotokopie hodnostního výměru ze dne 15. 7. 1991, č. j. 910715/46, podle nějž je žalobkyně povýšena do hodnosti celní inspektor ke dni 1. 7. 1991, vzbuzovala podle městského soudu pochybnosti. Originál nebyl založen ve správním spise a ani podle fotokopie nesplňoval náležitosti rozhodnutí podle § 47 odst. 5 tehdy platného zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu. Výměr byl sice opatřen úředním razítkem, ale nebyl řádně podepsán s uvedením jména, příjmení a funkce oprávněné osoby. Žalovaný v napadeném rozhodnutí správně konstatoval, že doba výsluhy činila u žalobkyně 14 let a 10 měsíců, přičemž postupoval v souladu s tvrzením ředitele Celnice Cheb v návrhu na propůjčení hodnosti celní inspektor. Propůjčení hodnosti celní inspektor žalobkyni bylo uskutečněno za účinnosti nařízení vlády č. 223/1992 Sb., kterým se provádí zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech. Při stanovení hodnosti vrchní celní kontrolor ke dni 30. 6. 1997 pak žalovaný správně postupoval podle čl. VI bod 1 a 3 zákona č. 113/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 13/1993 Sb., celní zákon. Tento zákon nabyl účinnosti právě dnem 1. 7. 1997 a došlo jím k přeměně pracovního poměru celníků na služební poměr.

[7] Městský soud zamítl i námitku proti zpětnému nepřiznání základního tarifu a jiných složek služebního příjmu, osobních příplatků a odměn, za období od 1. 7. 1997 do 30. 6. 2013. Žalovaný rozhodnutí o jejich nepřiznání opřel o příslušná zákonná ustanovení a podrobně a srozumitelně vysvětlil důvody, proč nelze žalobkyni vyhovět. Žalobkyně svou námitku postavila na tvrzení, že jí nebylo umožněno vykonávat v daném období práci, ovšem městský soud připomněl, že i podle Závěrečné zprávy o šetření postupu orgánů celní správy vydané veřejným ochráncem práv ve věci podnětu žalobkyně byl žalobkyni přiznán od 16. 9. 1996 částečný invalidní důchod pro existenci objektivní překážky k výkonu povolání ve služebním poměru k celní správě. I z lékařských zpráv předložených v řízení před Okresním soudem v Chebu vyplynulo, že žalobkyně v uvedeném období nebyla schopna vykonávat jakoukoliv práci, neboť u ní byla indikována i v této době pracovní neschopnost. Žalobkyně přitom v inkriminované věci v řízení před Okresním soudem v Chebu sama odmítla komplexní vyšetření svého zdravotního stavu, které by umožnilo postavit najisto, jakou práci mohla v období od 1. 7. 1997 do 30. 6. 2013 vykonávat, a z toho potom odvíjet eventuální nároky. Přitom osobním příplatkem, který je nenárokovou složkou služebního příjmu, je podle judikatury oceňován „výkon služby“ v mimořádné kvalitě nebo rozsahu, nikoli „výkon služebního místa“. Vzhledem k tomu,

že jako celník na Celním úřadu Cheb fakticky nikdy nenastoupila, nebyl jí osobní příplatek za výkon služby nikdy stanoven.

[8] Městský soud zamítl i námitku proti neposkytnutí náhrady za neposkytnutí výstroje a výstrojních součástí za dobu jejího služebního poměru. Ztotožnil se s žalovaným, že naturální náležitosti jsou účelově vázány na skutečný výkon služby, neboť jsou zvláštními ochrannými prostředky a identifikátorem příslušníka navenek. Žalobkyně službu v dané době nevykonávala, výstroj nebyla nucena využívat a udržovat, nárok na tyto náležitosti jí ani zpětně nevznikl.

[9] Podle názoru městského soudu se žalovanému celkově podařilo nalézt rozumné a spravedlivé řešení, které s ohledem na ostatní příslušníky, plnící své úkoly v hodnosti vyššího celního kontrolora nelze označit za rozporné s dobrými mravy. Městský soud se ztotožnil i s názorem, že nedošlo k prodlení s výplatou jednotlivých položek služebního příjmu, neboť k přiznání platu došlo až prvostupňovým rozhodnutím ředitele odboru ze dne 18. 6. 2013, kterým teprve byl nárok žalobkyně na služební příjem konstitutivně stanoven a stal se splatným. Kromě toho zákon o služebním poměru na rozdíl od dřívějšího zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, právní úpravu úroků z prodlení neobsahuje a ani neupravuje pravomoc služebního funkcionáře o nároku na úrok z prodlení rozhodnout.

III.

[10] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) brojila proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[11] Stěžovatelka zopakovala, že již hodnotním výměrem ze dne 15. 7. 1991, č. j. 910715/46, byla ustanovena do hodnosti celní inspektor a v rámci transformace pracovního poměru na poměr služební podle čl. VI zákona č. 113/1997 Sb. jí měla být tato hodnost ponechána i od 1. 7. 1997. Ohradila se proti náznakům městského soudu, že jí doložená fotokopie hodnotního výměru ze dne 15. 7. 1991 byl podvrh. Jde přitom o kopii pořízenou ze stěžovatelčina osobního spisu, z nějž následně patrně originál někdo ukradl. Nejde ani o rozhodnutí nezákonné či nicotné, jakkoli má některé formální nedostatky. Ředitel odboru i žalovaný nepřipustně zúžili okruh podkladů, z nichž vycházeli, když mezi ně nezahrnuli i tento hodnotní výměr, ale jen hodnotní výměr ze dne 15. 8. 1992, takže skutková podstata, z níž vycházeli, neměla oporu ve spisech. Vytýkala také městskému soudu, že se hodnotním výměrem ze dne 15. 7. 1991 zabýval, přestože podle něj nebyl obsažen ve správním spise, takže k němu zjevně musel provést dokazování. Takový postup však byl rozporný s § 77 odst. 1 s. ř. s., neboť stěžovatelka neměla možnost se k důkazu vyjádřit a předložit další písemnosti nebo navrhnout další důkazy prokazující autentičnost tohoto důkazu. Řízení před městským soudem tedy trpělo vadami, které měly za následek nezákonnost napadeného rozsudku.

[12] Dále stěžovatelka kritizovala způsob, jakým městský soud posoudil její nárok na přiznání osobního příplatku a odměn. Brojila proti tomu, že městský soud zkreslil skutkový stav, když odkazoval na již zrušené rozhodnutí ředitelky Celního ředitelství Plzeň ze dne 22. 1. 2009, č. j. 707/09 - PP, i na svůj vlastní zrušený rozsudek ze dne 22. 12.

pokračování

2010, č. j. 9 Ca 234/2009 - 39. Ohradila se i proti tvrzení městského soudu, že mu zamlčela skutečnosti týkající se jejího částečného invalidního důchodu. Stěžovatelka jej v žalobě nezmiňovala pouze proto, že přiznání částečného invalidního důchodu bylo vyřešeno již v předcházejících řízeních. Zopakovala, že to nebyla ona, kdo způsobil, že v inkriminované době nepracovala, nýbrž služební funkcionáři, kteří jí v tom protiprávně zabránili. Byla tak diskriminována oproti ostatním příslušníkům, kterým ve výkonu zaměstnání nebylo bráněno a kteří v inkriminované době hromadně pobírali osobní příplatky a odměny. Dovolávala se také aplikace § 124 odst. 9 zákona o služebním poměru, těmito jejími argumenty se však městský soud nijak nezabýval. Navrhovala také provedení řady důkazů a sama jeden listinný důkaz založila, ovšem městský soud se jejími důkazními návrhy nezabýval, kromě sdělení Celního ředitelství Plzeň ze dne 17. 5. 2006, č. j. 7050/06 - 11, které citoval, čímž opět porušil § 77 odst. 1 s. ř. s.

[13] Konečně stěžovatelka brojila proti tomu, že jí nebyly přiznány též úroky z prodlení, vždy ode dne splatnosti příslušné měsíční částky služebního příjmu, který jí měl být vyplácen, do dne jejího vyplacení. Ředitel odboru o této stěžovatelčině žádosti nerozhodl, žalovaný ji zamítl. Městský soud následně nesprávně posoudil právní otázku pravomoci služebních funkcionářů rozhodovat i na základě zákona o služebním poměru o úrocích z prodlení. Soudní rozhodnutí, na která odkazoval městský soud, se přitom týkala prodlení při výplatě výsluhového příspěvku, nikoli služebního příjmu. Stěžovatelka zdůraznila, že celým právním řádem se prolíná obecná zásada, že s prodlením s plněním peněžitého dluhu je spojena povinnost zaplatit úroky z prodlení. Neexistuje relevantní veřejný zájem, který by v této otázce odůvodňoval odlišné zacházení s příslušníky ozbrojených sborů, jakkoli nárok na úroky z prodlení není v zákoně o služebním poměru výslovně zakotven. S tímto závěrem se ostatně ztotožnil už i Nejvyšší správní soud, a to v rozsudku ze dne 21. 1. 2016, č. j. 6 As 75/2015 - 17. Stěžovatelka také trvá na tom, že rozhodnutí ředitele odboru nemělo konstitutivní, nýbrž toliko deklaratorní povahu. Nárok na přiznání jednotlivých složek služebního příjmu stěžovatelce plynul přímo z právních předpisů, které vázaly vznik nároku na služební příjem a jeho výši na právní skutečnosti, které nastávaly objektivně bez toho, že by služební funkcionáři mohli rozhodnutí o jejich přiznání vázat na další skutečnosti. Z rozhodnutí ředitele odboru ze dne 18. 6. 2013 tak vyplývá pouze to, že tato deklaratorní rozhodnutí služebních funkcionářů nebyla ve stanovených termínech podle právních předpisů vydána, proto je vydal sám. Tímto rozhodnutím tedy nebyly stěžovatelčiny nároky na služební příjem konstituovány, nýbrž toliko opožděně přiznány, takže jeho obsahem je soubor rozhodnutí, která měla být vydána již v minulosti.

[14] Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti připomněl, že nikdy nezpochybňoval existenci a obsah hodnotního výměru ze dne 15. 7. 1991, č. j. 910715/46, jímž byla stěžovatelka povýšena do hodnosti celní inspektor ke dni 1. 7. 1991. Tento hodnotní výměr pouze nebyl zahrnut do stěžovatelčina spisu, neboť pozbyl platnosti v důsledku pozdějšího hodnotního výměru ze dne 15. 8. 1992, č. j. 920815/00041. Ten reagoval na

novou právní úpravu odměňování celníků ke dni 1. 5. 1992, podle níž se celníkům nově stanovila hodnost. Stěžovatelka podle této nové úpravy dosáhla délkou přepočítané doby výsluhy let v hodnosti pouze na hodnost vrchní celní kontrolor, nikoli na hodnost celní inspektor, která jí byla pouze propůjčena a propůjčenu ji měla až do skončení pracovního poměru, ostatně i hodnostní příplatek pobírala pouze ve výši odpovídající hodnosti vrchní celní kontrolor. Tvrzení stěžovatelky, že hodnost celní inspektor měla k 1. 7. 1997 jak stanovenou, tak navíc propůjčenou, je vnitřně rozporné, neboť propůjčení hodnosti bylo mimořádným opatřením pro celníky, kteří na propůjčovanou hodnost nedosahovali vzděláním či výsluhou let v hodnosti, ale zájem služby odůvodňoval, aby jim tato vyšší hodnost byla mimořádně propůjčena. Propůjčení hodnosti celní inspektor tak odráželo její přechodnost, a to i v případě stěžovatelky. Žalovaný připustil nepřesnost v odůvodnění svého rozhodnutí, když poukazoval na vyhlášku Ministerstva financí č. 258/1997 Sb., která nabyla účinnosti až dne 17. 10. 1997, totožná úprava však byla obsažena už ve služebním předpisu označovaném SPČ 226 v příloze č. 1. Žalovaný nesouhlasil s názorem stěžovatelky i městského soudu, kteří tyto hodnostní výměry označily za správní rozhodnutí, přestože příslušníci celní správy byli až do 30. 6. 1997 v režimu tehdejšího zákona č. 65/1965 Sb., zákoníku práce, takže o jejich právech a povinnostech nebylo rozhodováno správními rozhodnutími.

[16] Ke stěžovatelčině námitce týkající se nepřiznání osobního příplatku a odměn žalovaný zopakoval, že jsou přiznávány pouze tehdy, pokud si příslušník tato plnění faktickým výkonem služby zaslouží. Přiznáním nepodloženým faktickou službou by žalovaný znevýhodňoval příslušníky, kteří si je nadprůměrnou prací zasloužili.

[17] K nepřiznání úroků z prodlení žalovaný zdůraznil, že všechna přiznaná plnění byla stěžovatelce uhrazena neprodleně po jejich přiznání rozhodnutím ředitele odboru ze dne 18. 6. 2013, které mělo konstitutivní, nikoli pouze deklaratorní povahu, takže až po jeho vydání mohlo dojít k výplatě dlužných částek.

[18] Ze všech těchto důvodů žalovaný navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

[19] Stěžovatelka podala k vyjádření repliku, v níž vytkla žalovanému, že předložil městskému soudu správní spis bez hodnostního výměru ze dne 15. 7. 1991. Stěžovatelka také trvala na tom, že i před rokem 1997 měl pracovní poměr celníka služebně právní prvky, takže hodnostní výměry z let 1991 a 1992 nemají povahu soukromoprávních úkonů. Trvala na tom, že hodnostní výměr ze dne 15. 8. 1992 byl nezákonný, neboť jí propůjčoval hodnost celní inspektor, do které již byla předtím povýšena. Měla tedy být rozhodnutím ředitele odboru zpětně k 1. 7. 1997 ustanovena do hodnosti celní inspektor. Dále stěžovatelka připomněla, že v nadprůměrných výkonech, pro něž by mohla obdržet osobní příplatky a odměny, jí zabránil právě žalovaný a jeho předchůdci nezákonným propuštěním. Odměny a osobní příplatky navíc nebyly závislé na nadprůměrnosti výkonů příslušníků, ale na mzdových prostředcích, které byly k dispozici. Výkonnostní kritéria sloužila jen jako důvod pro rozlišení výše odměn, nikoli jako odůvodnění pro jejich udělení.

pokračování

[20] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[21] Kasační stížnost je důvodná.

[22] Svou první námitkou stěžovatelka brojila jednak proti tomu, že žalovaný neakceptoval, že ke dni 1. 7. 1997 měla mít stanovenou hodnost celní inspektor, neboť ji měla přiznánu již hodnostním výměrem ze dne 15. 7. 1991, č. j. 910715/46. Dále pak brojila proti tomu, že městský soud při posuzování této námítky, kterou uplatnila v žalobě, porušil § 77 s. ř. s.

[23] Nejvyšší správní soud k tomu konstatuje, že i žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti přiznává, že hodnostní výměr ze dne 15. 7. 1991 byl řádně vydán, pouze jej nezahrnul do správního spisu, neboť ho nepokládal za podstatný pro rozhodování městského soudu. Tomu jej předložila jako přílohu k žalobě až stěžovatelka, která naopak na jeho existenci založila podstatnou část žalobní argumentace.

[24] Městský soud na tento stěžovatelkou předložený důkaz zareagoval na straně 11 svého rozsudku následujícím způsobem: *„Pokud žalobkyně tvrdila, že byla hodnostním výměrem č. j. 910715/46 ze dne 15. 7. 1991 řádně ustavena podle tehdy platných předpisů do hodnosti celního inspektora, musel soud toto její tvrzení odmítnout jako nedoložené. Žalobkyně sice spolu s žalobou předložila fotokopii Hodnostního výměru č. j. 910715/46 ze dne 15. 7. 1991. Hodnostní výměr je ve strojopisném vyhotovení s hlavičkou: FMZO – Ústřední celní správa CELNÍ ŘEDITELSTVÍ PRO ČR. Je označen č. j. 910715/46 s datem 15. 7. 1991. V textu se uvádí, že paní J. S., Celnice Cheb, v souladu s ustanovením přílohy č. 7 k vyhlášce FMZO č. 290/1991 Sb., o platovém a hodnostním řádu příslušníků celní správy a s přihlédnutím ke splněným kvalifikačním požadavkům na návrh ředitele celnice se povyšuje do hodnosti CELNÍ INSPEKTOR. Výměr nabývá účinnosti dnem 1. 7. 1991. Výměr je opatřen nečitelným podpisem, pod nímž je uvedeno ‚Za ČR pro ČR‘, a otiskem kulatého úředního razítka ‚Celní ředitelství pro ČR -4-‘. O tomto dokumentu není žádná zmínka ve správním spisu. Hodnostní výměr, který je svou povahou rozhodnutím, nesplňuje náležitosti § 47 odst. 5 tehdy platného správního řádu z roku 1967. Výměr je sice opatřen úředním razítkem, ale není řádně podepsán s uvedením jména, příjmení a funkce oprávněné osoby. Nečitelný podpis bez dalších náležitostí musí nutně vzbuzovat jisté pochybnosti. Kromě toho se v textu výměru uvádí, že povýšení je v souladu s ustanovením přílohy č. 7 k vyhlášce FMZO č. 290/1991 Sb., nicméně příloha č. 7, podle níž mělo být při povýšení postupováno, obsahuje pouze Podmínky pro poskytování a stanovení výše jazykového příplatku, nikoliv podmínky pro povýšení. Podle názoru Městského soudu v Praze je tedy nutno přisvědčit tvrzení žalovaného, že žalobkyni byla hodnost celní inspektor propůjčena ke dni 1. 5. 1992.“*

[25] Jinak řečeno, městský soud posoudil tento důkaz předložený stěžovatelkou jako nedůvěryhodný a nedokládající její tvrzení, a to za použití spojení, že vzbuzuje jisté pochybnosti. To opravdu navozuje dojem, jako by se městský soud domníval, že jde o podvrh. Zároveň posoudil chybějící formální náležitosti hodnostního výměru podle jeho fotokopie a dospěl k závěru, že nesplňuje zákonné náležitosti. Na tomto základě odmítl jako nedoložené stěžovatelčino tvrzení, že byla hodnostním výměrem ze dne 15. 7. 1991

řádně ustavena podle tehdy platných předpisů do hodnosti celního inspektora, a ve svých dalších úvahách vycházel z předpokladu, že k tomuto ustanovení nikdy nedošlo. Všechna tato hodnocení stěžovatelkou předloženého důkazu přitom městský soud činil, aniž by tento hodnostní výměr řádně provedl jako důkaz při jednání podle § 77 s. ř. s., podle nějž platí, že „[d]okazování provádí soud při jednání.“

[26] Citované ustanovení zakotvuje nezbytnost provádět dokazování výhradně při jednání, a to i tehdy, kdy účastníci souhlasili s rozhodnutím bez jednání, jako tomu bylo v nyní posuzovaném případě. Tato nezbytnost je potvrzena i setrvalou judikaturou zdejšího soudu, například rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 3 Azs 103/2005 - 76, publ. pod č. 687/2005 Sb. NSS: „*Jestliže krajský soud provádí dokazování (§ 77 odst. 1 s. ř. s.), je povinen nařídít jednání, a to i tehdy, pokud účastníci řízení souhlasili s rozhodnutím o věci samé bez nařízení jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Provedl-li krajský soud dokazování listinnými důkazy (nadto v situaci, kdy si sám opatřil neověřený překlad cizojazyčných listin) bez nařízení jednání, trpí jeho rozhodnutí jinou vadou řízení před soudem, jež mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí a je důvodem pro zrušení tohoto rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“

[27] V nyní posuzovaném případě přitom o dokazování zjevně šlo. Stěžovatelka přiložila k žalobě hodnostní výměr, který nebyl založen ve správním spise, respektive nebyl jako jeho součást zaslán žalovaným městskému soudu. Městský soud přesto přikročil k jeho rozsáhlému hodnocení citovanému výše, při němž zpochybnil jeho pravost i zákonnost, a proto se rozhodl k němu nepřihlížet. Skutečnost, že k tomuto hodnocení dospěl bez toho, aby provedl dokazování v rámci jednání, není pouze formálním pochybením. Městský soud porušil procesní práva obou účastníků, kteří se nemohli při ústním jednání vyjádřit ke zpochybňované platnosti důkazu. Jak se ukazuje v podáních účastníků v řízení o kasační stížnosti, stěžovatelka se cítí nařčena, že tento dokument podvrhla, žalovaný měl naopak až ve vyjádření ke kasační stížnosti možnost uvést na pravou míru, že tento důkaz je pravý, že jej sám pokládá za platný, pouze jej nepřipojil ke správnímu spisu, na což stěžovatelka reaguje v replice nařčením, že jej někdo z jejího spisu protiprávně vyjmul. Jinak řečeno, účastníci dospěli v řízení o kasační stížnosti ke shodě o pravosti a platnosti stěžovatelkou předloženého důkazu, tento závěr je ovšem rozporný se závěrem, z nějž vycházel při svém hodnocení téhož důkazu městský soud. Všech výše uvedených vzájemných nařčení přitom mohli být účastníci ušetřeni, kdyby byl tento důkaz předložený stěžovatelkou posuzován městským soudem při dokazování v rámci jednání, při němž by účastníci měli možnost se k jeho pravosti a platnosti vyjádřit.

[28] Rozsudek městského soudu je proto třeba zrušit pro vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[29] Za této situace se Nejvyšší správní soud nemůže vyjádřit meritorně k otázce, zda stěžovatelka ke dni 1. 7. 1997 měla mít stanovenou hodnost celní inspektor, nebo vrchní celní kontrolor. Stěžovatelčina žalobní argumentace byla postavena právě na tom, že do hodnosti celního inspektora byla ustavena již hodnostním výměrem ze dne 15. 7. 1991 a pozdějším hodnostním výměrem ze dne 15. 8. 1992 o ni nemohla přijít tím, že by jí byla pouze výjimečně propůjčena. Městský soud naopak postavil svou argumentaci na tom, že

pokračování

hodnostní výměr ze dne 15. 7. 1991 je neplatný, a přisvědčil tvrzení žalovaného, že stěžovatelce byla hodnost celní inspektor teprve propůjčena ke dni 1. 5. 1992. Tento jeho výchozí předpoklad je však zpochybněn shodnými vyjádřeními obou účastníků řízení ohledně platnosti hodnostního výměru ze dne 15. 7. 1991, proto nezbyvá, než aby městský soud v dalším řízení provedl hodnostní výměr ze dne 15. 7. 1991 jako důkaz způsobem souladným s § 77 odst. 1 s. ř. s., a pokud ve shodě s tvrzeními účastníků v řízení o kasační stížnosti dospěje k závěru o jeho platnosti, bude potřeba, aby se vypořádal s určitou vnitřní rozporností spočívající v tom, že stěžovatelka byla nejprve hodnostním výměrem ze dne 15. 7. 1991 do hodnosti celního inspektora ustavena a následně jí byla hodnostním výměrem ze dne 15. 8. 1992 toliko propůjčena.

[30] První stěžovatelčina kasační námitka je tedy důvodná, což je dostatečné k tomu, aby byl rozsudek městského soudu zrušen a věc mu vrácena k dalšímu řízení. Další dvě stěžovatelčiny námitky jsou ovšem relativně samostatné, proto Nejvyšší správní soud z důvodu procesní ekonomie posoudil i je.

[31] I při posouzení druhé stěžovatelčiny námitky, která se týkala způsobu, jakým městský soud posoudil její nárok na vyplacení odměn a osobního příplatku, shledal Nejvyšší správní soud obdobné pochybení, totiž porušení § 77 odst. 1 s. ř. s., zakládající vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Stěžovatelka k žalobě přiložila jako jeden z důkazů přípis Celního ředitelství Plzeň ze dne 17. 5. 2006, č. j. 7050/06-11, adresovaný jejímu právnímu zástupci a týkající se mimo jiné stěžovatelčina osobního příplatku před 1. 7. 1997 a platových poměrů u příslušného útvaru Celního úřadu Cheb ke dni 1. 7. 1997. Také z tohoto dokumentu městský soud vycházel a v rozsahu jednoho odstavce na konci strany 13 svého rozsudku citoval zde vyjádřené názory Celního ředitelství Plzeň k platovým a hodnostním důsledkům konverze stěžovatelčina pracovního poměru na služební poměr, aniž by jej předtím dokazoval postupem podle § 77 odst. 1 s. ř. s.

[32] Při novém posouzení této druhé námitky, tedy po řádně provedeném dokazování, bude namíste, aby se městský soud vypořádal i se stěžovatelčinou argumentací, že na ni mělo být analogicky aplikováno ustanovení § 124 odst. 9 zákona o služebním poměru, podle něž platí, že *„příslušník má po zrušení rozhodnutí o skončení služebního poměru za dobu, po kterou nevykonával službu, nárok na služební příjem ve výši odpovídající průměrnému služebnímu příjmu.“* Je totiž třeba, aby městský soud v reakci na jasně formulovanou žalobní námitku posoudil i otázku, zda žalovaný postupoval v souladu se zákonem, když se rozhodl při určení platu, který má být stěžovatelce zpětně vyplacen, právě citované ustanovení neaplikovat.

[33] Naopak nelze spatřovat pochybení v tom, že městský soud citoval ze svého rozsudku ze dne 22. 12. 2010, č. j. 9 Ca 234/2009 - 39, a z rozhodnutí ředitelky Celního ředitelství Plzeň ze dne 22. 1. 2009, č. j. 707/09 - PP, neboť tyto citace se týkaly pouze skutkového stavu zjištěného v předcházejících řízeních. Na správnosti zde provedených zjištění nic nemění skutečnost, že obě tato rozhodnutí byla později zrušena pro protiústavní výklad zákona nálezem Ústavního soudu ze dne 1. 2. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2427/12.

[34] Co se týče dalších stěžovatelských důkazních návrhů týkajících se nároku na vyplacení odměn a osobního příplatku, bylo namístě, aby se i s těmito důkazními návrhy městský soud vypořádal, byť i stručně, tedy aby zvážil, zda vůbec může jejich poskytnutí žalovanému uložit, jak stěžovatelka požaduje, a zda jde o důkazy, které mají pro posouzení dané věci relevanci, nebo zda jde o důkazní návrhy, jež nemohou vést k objasnění skutečností a otázek, podstatných pro dané řízení.

[35] Poslední námitkou stěžovatelka brojila proti tomu, že jí nebyly přiznány též úroky z prodlení, vždy ode dne splatnosti příslušné měsíční částky služebního příjmu, která jí měla být vyplacena, a to až do dne jejího vyplacení. Jak bylo rekapitulováno výše, podle městského soudu nyní účinný zákon o služebním poměru neobsahuje právní úpravu úroků z prodlení a nezakotvuje pravomoc služebního funkcionáře o nároku na úrok z prodlení rozhodnout.

[36] Tento právní názor městského soudu byl ovšem již před vydáním jeho nyní přezkoumávaného rozsudku vyvrácen judikaturou Nejvyššího správního soudu, na kterou přílehavě upozorňuje stěžovatelka, totiž rozsudkem ze dne 21. 1. 2016, č. j. 6 As 75/2015 - 17, publ. pod č. 3383/2016 Sb. NSS. V něm Nejvyšší správní soud konstatoval, že chybějící úprava úroků z prodlení u služebního příjmu je mezerou v zákoně, kterou je potřeba vyplnit: *„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 bezpečnostního sboru by tyto úroky nenáležely. Již výše Nejvyšší správní soud zdůraznil veřejnoprávní charakter služebního poměru, ze kterého plynou pro příslušníky různá omezení, jež zaměstnance v soukromé sféře nestihají. 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 specifikem však podle Nejvyššího správního soudu nemůže být neexistence nároku na úroky z prodlení při opožděné výplatě služebního příjmu, a to z následujícího důvodu. Zatímco např. již zmíněný výsluhový příspěvek upravený ve služebním zákoně je sociální dávkou, ke které se neváže nárok na úroky z prodlení, neboť absence úpravy úroků z prodlení je pro sociální dávky příznačná a úmysl zákonodárce vyloučit úroky z prodlení u této dávky je tak zřejmý (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2013, č. j. 3 Ans 4/2013 - 37), 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. Jedná se tedy jak o mezeru nevědomou, tak nepravou. Takovou mezeru je nutné zaplnit. Pokud by totiž soud dospěl k opačnému závěru a uvedenou mezeru by odmítl zaplnit, resp. by ji vůbec neshledal, vedlo by takové řešení k nespravedlivému*

pokračování

výsledku (viz předchozí odstavec). (...) S ohledem na charakter služebního příjmu, jakožto odměny za vykonanou práci (službu), a jeho podobnost se soukromoprávními peněžitými plněními lze dle názoru soudu využít analogie iuris ve vztahu k základním principům soukromoprávního institutu úroků z prodlení, jenž je upraven zejména v ustanovení § 1968 občanského zákoníku (dříve podobná úprava v § 517 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník). (...) Podle zmíněného ustanovení § 1968 občanského zákoníku je v prodlení ten dlužník, který dluh neplní řádně a včas. Bezpečnostní sbor (Policie České republiky) se tu tedy nachází v pozici dlužníka a příslušník v pozici věřitele. Za použití analogie iuris tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nárok na úroky z prodlení s vyplacením služebního příjmu, tedy i doplatku služebního příjmu za výkon služby přesčas, existuje.“

[37] Městský soud tedy bude v novém řízení zavázán posoudit právní otázku, zda měl služební funkcionář pravomoc rozhodnout i o úroku z prodlení z nevyplaceného služebního příjmu, souladně s výše citovaným názorem Nejvyššího správního soudu, tedy tak, že i za účinnosti zákona o služebním poměru služební funkcionář tuto pravomoc má.

[38] Souladně s výše citovaným rozsudkem posoudí i otázku určení okamžiku, kdy nastalo prodlení s výplatou služebního příjmu. K ní se Nejvyšší správní soud vyjádřil ve vztahu k prodlení u doplatku za službu přesčas tak, že „doplatek za službu přesčas vzniká přímo ze zákona a rozhodnutí služebního funkcionáře o tomto doplatku je tedy deklaratorním rozhodnutím, jímž se pouze stvrzuje (osvědčuje) nárok příslušníka. (...) Opačný závěr, kdy by vznik nároku na doplatek byl vázán na vydání rozhodnutí služebního funkcionáře, by podle Nejvyššího správního soudu byl nejen v rozporu s doslovným zněním zákona, ale zároveň by mohl dát služebnímu funkcionáři možnost o nároku rozhodovat s libovolným zpožděním, přičemž by poté příslušníci byli kráceni na jejich právu na spravedlivou odměnu, které v sobě, jak bylo výše vysvětleno, zahrnuje v tomto případě i úroky z prodlení. Argumentu, že nárok vzniká až konstitutivním rozhodnutím služebního funkcionáře, tak nemohl Nejvyšší správní soud přisvědčit.“

[39] Ředitel odboru rozhodnutím ze dne 18. 6. 2013 rozhodl o celé řadě stěžovatelčiných mzdových nároků, o dalších pak rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 10. 2013. Bude na městském soudu, aby v novém řízení posoudil, které z těchto nároků příslušely stěžovateli ze zákona a těmito rozhodnutími byly opravdu pouze deklarovány, takže na ně dopadá výše citovaný právní názor Nejvyššího správního soudu, a které nároky byly naopak těmito rozhodnutími konstitutivně založeny, takže až od jejich vydání začalo běžet prodlení.

[40] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů rozsudek městského soudu s odkazem na § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, ve kterém je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[41] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 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 12. ledna 2017

Mgr. David Hipšr
předseda senátu