č. j.: 6 A 60/2002 - 52

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Brigity Chrastilové v právní věci **žalobce J. J.,** proti **žalovanému Ministerstvu obrany,** se sídlem Tychonova 1, Praha 6, adresa pro doručování: personální sekce, nám. Svobody 471/27, Praha 6, o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 28. 3. 2002, č. j. 421/3 – 49 – I/2002 – 7542 a č. j. 421/3 – 49 – II/2002 – 7542,

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva obrany č. j. 421/3 - 49 - I/2002 - 7542 ze dne 28. 3. 2002 a č. j. 421/3 - 49 - II/2002 - 7542 ze dne 28. 3. 2002 **se zrušují** pro nezákonnost a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 2000 Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhá zrušení shora označených rozhodnutí žalovaného Ministerstva obrany. Rozhodnutím č. j. 421/3 - 49 - I/2002 - 7542 žalovaný zamítl žalobcovo odvolání a potvrdil rozhodnutí Vojenského úřadu sociálního zabezpečení ze dne 20. 2. 2002, č. j. 580621/1389/606 - 3, kterým bylo žalobci přiznáno odchodné ve výši 224 850 Kč. Rozhodnutím č. j. 421/3 - 49 - II/2002 - 7542 žalovaný zamítl žalobcovo odvolání a potvrdil rozhodnutí Vojenského úřadu sociálního zabezpečení ze dne 20. 2. 2002, č. j. 580621/1389/606 - 2, kterým byl žalobci ode dne 1. 12. 2001 přiznán výsluhový příspěvek ve výši 19 878 Kč měsíčně.

Žalobce v opravném prostředku (nyní žalobě) především namítá, že nesouhlasí s tím, aby při výpočtu jeho průměrného měsíčního hrubého platu rozhodného pro výši výsluhových náležitostí byly vyloučeny částky platu za přesčas a příplatku za přesčas ve výši 18 645 Kč, které mu byly zúčtovány k výplatě v rozhodném období (žalobce vychází z názoru, že průměrný měsíční hrubý plat měl být zjišťován z částky 141 849 Kč, a nikoliv z částky 123 204 Kč, jak to učinil žalovaný; žalobce přitom nepolemizuje s tím, že žalobce vyloučil z výpočtu částku 1000 Kč, kázeňskou odměnu, která byla zúčtována k výplatě v srpnu 2001). Své tvrzení žalobce opírá o § 17 odst. 1 zákona č. 1/1992 Sb., o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a průměrném výdělku, který stanoví, že průměrný výdělek pro pracovněprávní účely zjišťuje zaměstnavatel z hrubé mzdy zúčtované zaměstnanci k výplatě v rozhodném období a z doby odpracované v rozhodném období. Žalovaný však hrubou zúčtovanou mzdu nahradil tzv. započítanou částkou, která je nižší o plat za práci přesčas a o příplatky za přesčasy zúčtované v rozhodném období 3. čtvrtletí, které náležely žalobci za práci přesčas vykonanou v jiném období (měsíce únor, duben a červen 2001).

Proto žalobce navrhuje obě napadená rozhodnutí žalovaného zrušit. Pokud se žalobce v návrhu rozsudečných výroků (podání z 12. 6. 2002, 2. 12. 2003) domáhá, aby soud ve výroku svého rozhodnutí určil konkrétní výši částek průměrného měsíčního hrubého platu a výši odchodného a výsluhového příspěvku, soud poznamenává, že ve správním soudnictví lze žalobou napadené rozhodnutí pouze zrušit a věc vrátit žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení, případně vyslovit nicotnost rozhodnutí, a v případě, že žaloba není důvodná ji zamítnout (§ 78 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“). Určitou výjimku tvoří rozhodování o správních deliktech, kde soud může trest uložený za správní delikt snížit či od něj upustit.

Žalovaný ve svém vyjádření především uvádí, že výplatní pásky nejsou z časového pohledu zpracovány tak, aby bylo zcela zřejmé, které peněžní náležitosti patří do reálně vypláceného měsíce a které jsou vypláceny za předchozí měsíce (mnohdy mimo rozhodné období). Sporné částky žalovaný považuje za takové, které nespadají do rozhodného období, jde o peněžní náležitosti, které nesplňují podmínku, že jsou z doby odpracované v rozhodném období. Proto navrhuje opravný prostředek (žalobu) jako nedůvodný zamítnout.

Žalobce v replice k vyjádření žalovaného uvedl, že zákon č. 1/1992 Sb. v § 17 odst. 1 nehovoří o peněžních částkách za reálně vyplácený měsíc, ale o hrubé mzdě zúčtované k výplatě v rozhodném období. Postup, kterým žalovaný rozhodoval o tom, která částka patří do rozhodného období, považuje za nesprávný. Je podle něj zřejmé, že sporné částky byly žalobci zúčtovány k výplatě v rozhodném období. Není rozhodující, že tyto částky nepřipadají na práci přesčas vykonanou v tomto rozhodném období. Žalobce zaslal dále soudu ještě několik podání (z 1. 2. 2003, 29. 1. 2003, 3. 5. 2003, 30. 12. 2003), v nichž předestírá svůj náhled na výpočet průměrné měsíční hrubé mzdy pro účely stanovení výsluhových náležitostí, přičemž uvádí částku průměrné hrubé měsíční mzdy, z níž měl žalovaný podle jeho názoru vycházet, a to v různých výších: v žalobě uvádí částku 43 148 Kč a v dalších podáních 43 146 Kč, 43 179 Kč a naposledy 43 564 Kč. Ač explicitně ve svých dalších podáních nerozšiřuje důvody žaloby, implicitně tak činí, pokud ve svých výpočtech zpochybňuje i další částky zúčtované mu k výplatě v rozhodném období (například v podání z 30. 12. 2003 v tabulkách, v nichž stanoví rozhodné příjmy, jež mu měly být zúčtovány, uvádí odlišné částky části dalšího platu a odměn, než jaké mu zúčtoval žalovaný v rozhodném období). K tomu soud uvádí, že v souladu se zásadou koncentrační, jíž správní soudnictví bylo a je ovládáno, je možno rozšířit žalobu o další žalobní body jen ve lhůtě pro její podání (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Proto se soud nemohl zabývat dalšími důvody,

které žalobce implicitně uvedl ve svých výpočtech zasílaných soudu dodatečně po uplynutí lhůty k podání opravného prostředku, event. žaloby.

Poněvadž věc nebyla skončena Vrchním soudem v Praze do 31. 12. 2002, byla dle § 132 s. ř. s. postoupena Nejvyššímu správnímu soudu k dokončení řízení podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. – tedy podle ustanovení platných pro řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadená rozhodnutí žalovaného v mezích včas uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Ve věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť s tím za podmínek § 51 s. ř. s. účastníci vyslovili souhlas.

Ze správního spisu vyplynuly následující podstatné skutečnosti:

Žalobcův služební poměr skončil 30. 11. 2001 podle § 18 písm. a) zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání. Žádost o odchodné a výsluhový příspěvek žalobce podal 8. 9. 2001. Vojenský úřad sociálního zabezpečení jako správní orgán I. stupně vydal dne 17. 12. 2001 rozhodnutí o přiznání odchodného a výsluhového příspěvku, která byla k žalobcovu odvolání ze dne 4. 1. 2001 rozhodnutím Ministerstva obrany ze dne 22. 1. 2002 zrušena a věc byla vrácena k novému rozhodnutí. Důvodem pro zrušení bylo pochybení při výpočtu průměrného hrubého měsíčního platu. Správní orgán I. stupně na to vydal dne 20. 2. 2002 dvě rozhodnutí, jimiž přiznal žalobci jednak výsluhový příspěvek (č. j. 580621/1389/606/2), a to od 1. 12. 2001 v částce 19 878 Kč měsíčně, a dále odchodné (č. j. 580621/1389/606/3) v částce 224 850 Kč. Pro tyto nároky byla žalobci započtena doba služby v délce 26 let 4 měsíce 16 dnů, tj. 26 ukončených let služby, a pro jejich výši byl užit průměrný měsíční hrubý plat podle § 143 odst. 3 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, v částce 37 475 Kč. Přitom šlo o průměrný měsíční hrubý plat za kalendářní čtvrtletí, které předcházelo zániku služebního poměru, který byl výhodnější než takový plat za kalendářní rok, který předcházel zániku služebního poměru (ten činil dle odůvodnění rozhodnutí 31 000 Kč). Proti oběma těmto rozhodnutím podal žalobce odvolání; v odvolání ze dne 28. 2. 2002 vypočetl průměrný měsíční hrubý příjem, z nějž měl správní orgán vycházet, na částku 43 148 Kč, odchodné na částku 258 888 Kč a výsluhový příspěvek s valorizací na 22 885 Kč. O odvolání rozhodoval žalovaný dne 28. 3. 2002; jde o rozhodnutí napadená žalobou.

Žalobní námitkou (která byl včas a řádně žalobou uplatněna, jak uvedeno výše), o které musel Nejvyšší správní soud rozhodnout, je tvrzení, že žalovaný chybně vyloučil při výpočtu průměrného měsíčního hrubého platu částky náležející žalobci za práci přesčas vykonanou v měsících únoru, dubnu a červnu 2001 a zúčtované mu k výplatě v měsících červenci a srpnu 2001.

Relevantními právními předpisy upravujícími posuzovanou věc jsou zákony č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, č. 1/1992 Sb., o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a o průměrném výdělku, a č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech. Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. soud vyšel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (tj. v březnu 2002).

Ustanovení § 131 až § 143 zákona č. 221/1999 Sb., upravuje výsluhové náležitosti, mezi něž se řadí odchodné a výsluhový příspěvek. Výše výsluhového příspěvku i odchodného se odvozuje od průměrného měsíčního hrubého platu (§ 132 odst. 2, § 133, § 140 cit. zákona). Podle § 143 odst. 3 zákona č. 221/1999 Sb. je průměrným měsíčním hrubým platem průměrný měsíční plat stanovený podle zvláštních právních předpisů (poznámka pod čarou č. 30 odkazuje na § 17 zákona č. 1/1992 Sb).

Ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 1/1992 Sb. stanoví, že průměrný výdělek pro pracovněprávní účely zjišťuje zaměstnavatel z hrubé mzdy zúčtované zaměstnanci k výplatě v rozhodném období a z doby odpracované v rozhodném období. Rozhodným obdobím je předchozí kalendářní čtvrtletí (§ 17 odst. 2). Průměrný výdělek se zjišťuje jako průměrný hodinový výdělek, popřípadě jako průměrný denní (směnový) výdělek. Pokud se podle pracovněprávních předpisů vychází z průměrného měsíčního výdělku, průměrný výdělek zjištěný podle předchozí věty se přepočte na jeden měsíc podle průměrného počtu pracovních hodin (dnů) připadajících v roce na jeden měsíc (§ 17 odst. 5 zákona č. 1/1992 Sb.)

Podle § 66 až § 68 zákona č. 221/199 Sb. se vojákovi poskytuje plat podle zvláštních právních předpisů, přičemž hovoří-li tyto předpisy o výkonu práce, rozumí se tím doba služby. Podle § 25 odst. 1 cit. zákona činí základní týdenní doba služby 42,5 hodiny. Podle § 29, vyžaduje-li to důležitý zájem služby, je voják povinen konat službu nad základní týdenní dobu služby (za podmínky, že k tomu vydal rozkaz nebo s tím souhlasil nadřízený vojáka).

Předpisem upravujícím poskytování platu vojákovi je výše citovaný zákon č. 143/1992 Sb.; podle § 10 odst. 1 tohoto zákona přísluší za hodinu práce přesčas zaměstnanci (za něhož je považován i příslušník ozbrojených sil ve služebním poměru) část platového tarifu, osobního a zvláštního příplatku připadajícího na 1 hodinu práce a příplatek v odstupňované výši 25 %, popř. 50 % průměrného hodinového výdělku, pokud se zaměstnavatel a zaměstnanec nedohodli na poskytnutí náhradního volna místo platu za práci přesčas. Neposkytne-li zaměstnavatel zaměstnanci náhradní volno v době tří po sobě jdoucích kalendářních měsících po výkonu práce přesčas nebo v jinak dohodnuté době, přísluší zaměstnanci výše definovaný plat a příplatek.

V posuzovaném případě žalobce (sdělení Vojenského finančního úřadu z 8. 8. 2001, č. j. 4/28/89/10/2001 - 7568) vykonal nad základní týdenní dobu služby v měsíci červnu 2001 37 hodin služby, za kterou mu náleželo 4396 Kč jako plat a 3271 Kč jako příplatek – tento plat a příplatek mu byly zúčtovány k výplatě v srpnu 2001. V měsíci únoru 2001 takto vykonal 43 hodin, za něž mu náleželo jako plat 5043 Kč a jako příplatek 4090 Kč; v dubnu 2001 vykonal 9 hodin nad základní týdenní dobu služby, za něž mu náleželo 1049 Kč (plat) a 796 Kč (příplatek) – sdělení Vojenského finančního úřadu ze dne 30. 7. 2001, č. j. 4/28/6/2001 - 7658. Plat a příplatek za tyto doby služby vykonané v únoru a dubnu byly žalobci zúčtovány k výplatě v červenci 2001. Rozhodným obdobím pro zjištění průměrného hrubého měsíčního platu bylo 3. čtvrtletí 2001, tedy měsíce červenec, srpen a září 2001. Podle soudu předložených výplatních pásek bylo v červenci žalobci zúčtováno k výplatě 41 379 Kč, v srpnu 46 003 Kč a v září 38 242 Kč. Žalovaný vyloučil z výpočtu průměrného měsíčního hrubého platu částky náležející žalobci za práci vykonanou nad základní týdenní dobu služby zúčtované mu k výplatě v měsících červenci a srpnu 2001 a náležející za službu vykonanou v únoru, dubnu a červnu 2001 v celkové částce 18 645 Kč (5043 + 4090 za únor 2001, 1049 + 796 za duben 2001, 4396 + 3271 za červen 2001).

Průměrný výdělek se podle výše citovaných pracovněprávních předpisů zjišťuje z hrubé mzdy zúčtované v rozhodném období a z doby odpracované v rozhodném období. Vychází se tak z předpokladu, že náleží-li mzda (plat) za vykonanou práci, měla by tato mzda (plat) a doba odpracovaná v rozhodném období být ve vzájemné korelaci. Každé vychýlení z této rovnováhy v jedné z těchto veličin vede pak ke zkreslení průměrného výdělku, který pak neodráží zcela reálně situaci v daném čtvrtletí. Projednávaný případ ukazuje, že takové nerovnováhy mohou nastávat poměrně často; na některé zákonodárce již pamatoval (§ 17 zákona č. 1/1992 Sb. obsahuje ve znění účinném v současné době odst. 9, dříve odst. 8, jenž pamatuje na případy, kdy je v rozhodném období zúčtována k výplatě mzda, která je poskytována za delší období), na některé, jak ukazuje projednávaný případ, by měl pomyslet rovněž. Bez výslovného pokynu zákonodárce se totiž nemůže ani správní orgán, ani soud odchýlit od jinak naprosto jasného znění zákona. Soud by tak za výjimečných okolností učinit mohl, pokud by to vyžadoval ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku (srov. nález Ústavního soudu publikovaný pod č. 63/1997 Sb.) Soud ovšem k takovému postupu v projednávané věci neshledal dostatek důvodů. Je totiž nemyslitelné, aby žalovaný s poukazem na to, že žalobce nevykonal dobu služby v rozhodném období, vyloučil hrubý plat, jenž mu za tuto dobu náležel, z výpočtu. V tomto ohledu dává soud za pravdu žalobci, totiž, že pokyn § 17 odst. 1 zákona č. 1/1992 Sb., pokud stanoví, že průměrný výdělek se zjišťuje z hrubé mzdy zúčtované k výplatě v rozhodném období, je kogentní a nepřipouštějící pochyby o jeho výkladu. Pokud byly tedy v rozhodném období žalobci zúčtovány i částky, které měly být zúčtovány a vyplaceny dříve, jde patrně o pochybení na straně zaměstnavatele (služebního orgánu), leč pro stanovení veličin pro výpočet průměrného výdělku nemůže být tato skutečnost k újmě žalobcově (pokud neexistovala jiná dohoda o poskytnutí náhradního volna, měl být plat a příplatek za „práci přesčas“ vykonanou v únoru 2001 zúčtován k výplatě nejpozději v květnu 2001 – viz výše cit. ust. § 10 zákona č. 143/1992 Sb.). Ostatní částky náležející za „práci přesčas“ vykonanou v dubnu a červnu již byly zúčtovány včas (v červenci a srpnu 2001); je tedy přímým důsledkem právní úpravy odměňování práce přesčas, že může docházet k časovému posunu zúčtování této mzdy (platu), a tedy i výplaty. Soud tedy nemá žádné pochyby o tom, že takto zúčtované částky je nutno do výpočtu zahrnout. O čem soud obsáhle zvažoval, to je druhá strana pomyslné mince tohoto výpočtu, totiž, zda zákon (§ 17 odst. 1 zákona č. 1/1992 Sb.) umožňuje korigovat vychýlení takto zjištěného průměrného výdělku (tj. v případě hodinového výdělku zjišťovaného z počtu hodin odpracovaných v rozhodném období) přičtením hodin odpracovaných v jiných rozhodných obdobích odpovídajících zúčtované mzdě (platu) k hodinám odpracovaným v rozhodném období. Na takto položenou otázku si soud odpověděl záporně, neboť i zde zákon hovoří jasnou řečí: průměrný výdělek se zjišťuje z doby odpracované v rozhodném období. Nerovnováha, která tak při stanovení průměrného výdělku vzniká (ve prospěch zaměstnance, v tomto případě i žalobce), obecně má příčinu v důsledku úpravy umožňující „posun“ v zúčtování mzdy (platu) o několik měsíců, v některých případech pak i v chybném postupu zaměstnavatele. V posuzované věci sehrály svou roli oba faktory, ani jeden však nemůže jít k tíži žalobcově.

O tom, že zákonodárce si byl vědom důsledků této právní úpravy, svědčí novelizace zákona č. 221/1999 Sb., přijatá zákonem č. 254/2002 Sb. s účinností od 28. 6. 2002, která jednak změnila rozhodné období pro výpočet průměrného měsíčního hrubého platu ze čtvrtletí na kalendářní rok před zánikem služebního poměru, jednak (§ 143 odst. 4) z výpočtu některé součásti odměňování vyloučila – například i „doplatky platů vyúčtovaných za období předcházející rozhodnému období“ – písm. d) - (zde ponechává soud stranou ne zcela jasnou

dikci tohoto ustanovení, které ostatně není pro posouzení věci relevantní, i když se zdá, že zákonodárce myslel na případy obdobné právě projednávané věci). Zákonodárce však pochopil, že při stanovení krátkého rozhodného období nemůže vyloučit výkyvy, které je možno objektivizovat právě a pouze jen stanovením delšího rozhodného období, což i učinil. V posuzované věci však soud vychází z právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného, kdy tato úprava ještě účinnou nebyla. Proto rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku I. tohoto rozsudku. Žalovaný porušil zákon, pokud nezapočetl při výpočtu průměrného hrubého měsíčního platu pro stanovení výsluhových náležitostí, hrubou mzdu (plat) zúčtovanou k výplatě v rozhodném období, a to včetně platu a příplatků takto zúčtovaných náležejících za výkon služby přesčas v jiném rozhodném období.

Nejvyšší správní soud s ohledem na shora uvedené důvody zrušil napadená rozhodnutí pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a vyslovil, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému, jenž je právním názorem soudem zde vysloveným v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 4 a 5 s. ř. s.).

Úspěšnému žalobci soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení spočívající v zaplaceném soudním poplatku ve výši 2000 Kč; k úhradě nákladů řízení stanovil žalovanému přiměřenou lhůtu.

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

V Brně dne 26. srpna 2004

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu