



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jana Dvořáka v právní věci žalobkyně: **Ing. E. O.**, zast. JUDr. Josefem Vrabcem, advokátem, se sídlem Dobřichovice, Jiráskova 378, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra – Hasičský záchranný sbor České republiky**, se sídlem Praha 4, Kloknerova 26, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2006, č. j. 7 Ca 58/2006 – 37,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2006, č. j. 7 Ca 58/2006 – 37, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 2. 2006, č. j. PO-10-1/GŘ-PE-2006, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Hasičského záchranného sboru Ústeckého kraje ze dne 21. 11. 2005, č. j. HSUL-1587/KŘ-KKŘ-GR-2005, jímž byl žalobkyni odňat osobní příplatek ve výši 3300 Kč.

Městský soud v Praze v odůvodnění svého usnesení analyzoval právní úpravu věci se týkající, zejména obsaženou v nařízení vlády č. 330/2003 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě. Poté dospěl k závěru, že na poskytování osobního příplatku není právní nárok. Z právní úpravy podle Městského soudu v Praze, vyplývá, že zaměstnavatel osobní příplatek poskytovat může, avšak takovou povinnost nemá. Není-li tu subjektivní právo na poskytování osobního příplatku, nemůže být na takovém právu zaměstnanec zkrácen. Veden těmito úvahami dospěl Městský soud v Praze k závěru, že v případě odnětí osobního příplatku se nejedná o úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Takové úkony správního orgánu jsou pak podle § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)

vyloučeny ze soudního přezkumu. Proto Městský soud v Praze podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. žalobu odmítl.

Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) napadla toto usnesení kasační stížností. Uvádí, že kasační stížnost podává z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. a dále uvádí, že Městský soud v Praze chybně posoudil existenci výluky žalobou napadeného rozhodnutí ze soudního přezkumu, neboť odnětím osobního příplatku žalovaný nepochybně odňal žalobkyni subjektivní právo.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatuje, že své rozhodnutí považuje za správné a zákonné a souhlasí s právním názorem, který vyjádřil Městský soud v Praze ve svém usnesení.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Přestože stěžovatelka uvádí, že kasační stížnost podává z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., Nejvyšší správní soud podle obsahu kasační stížnosti dospěl k závěru, že je uplatněn důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který jako jediný připadá v úvahu v procesní situaci, kdy je kasační stížností napadeno usnesení soudu o odmítnutí návrhu. Podle tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

Podle § 10 odst. 1 zákona č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném v době rozhodování správního orgánu se na služební poměr příslušníků hasičského záchranného sboru použije zákon o služebním poměru příslušníků Policie České republiky s odchylkami uvedenými v § 10 až 18 tohoto zákona.

Podle § 55 odst. 1 písm. a) zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění účinném v době rozhodování správního orgánu, má příslušník hasičského záchranného sboru nárok na služební příjem podle zvláštních zákonů.

Podle § 24 písm. a) zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění účinném v době rozhodování správního orgánu, pokud zvláštní předpisy, které se vztahují na zaměstnavatele a zaměstnance, pro které platí tento zákon, obsahují ustanovení o mzdě nebo o služebním příjmu, rozumí se tím plat podle tohoto zákona.

Podle § 3 odst. 1 citovaného zákona zaměstnanci přísluší za vykonanou práci plat, přičemž podle § 2 se zaměstnancem pro účely tohoto zákona rozumí zaměstnanec (příslušník) v pracovním poměru a příslušník ozbrojených sil a bezpečnostních sborů a služeb ve služebním poměru. Podle § 3 odst. 2 citovaného zákona se pak platem rozumí peněžitá plnění poskytovaná zaměstnavatelem zaměstnanci za práci. Za plat se nepovažují plnění poskytovaná podle zvláštních předpisů v souvislosti se zaměstnáním, zejména náhrady mzdy,

odstupné, cestovní náhrady a odměna za pracovní pohotovost. Základním pojmovým znakem platu tedy je, že přísluší za vykonanou práci. Vedle základního platu je třeba za plat považovat i jeho ostatní složky (např. příplatky, odměny apod.), byly-li poskytnuty zaměstnanci za práci. Podle § 3 odst. 4 věta první citovaného zákona zaměstnavatel poskytuje zaměstnanci plat podle tohoto zákona, zákoníku práce, prováděcího předpisu vydaného podle § 23 a v jejich rámci podle kolektivní smlouvy, popřípadě vnitřního platového předpisu.

Pro posouzení důvodnosti nároku ve sporu o plat (jeho část), je rozhodující, zda byly naplněny předpoklady pro vznik nároku na plat, anebo zda tato hlediska zrcadlící právním předpisem stanovenou skutkovou podstatu pro vznik platového nároku splněna nebyla. Z tohoto pohledu je především významné rozlišením, zda požadované plnění představuje platový nárok, který je zaměstnavatel povinen poskytnout, jestliže zaměstnanec splní stanovené předpoklady a podmínky (zda jde o tzv. nárokovou složku platu), nebo zda jde o takovou složku platu, na kterou vzniká nárok – bez ohledu na splnění dalších předpokladů a podmínek pro její poskytnutí – až na základě zvláštního rozhodnutí zaměstnavatele o jejím přiznání (zda se jedná o tzv. nenárokovou složku platu). Tato nenároková složka platu je tedy charakteristická tím, že bez rozhodnutí zaměstnavatele má tato složka platu povahu nároku pouze fakultativního. Tuto povahu však ztrácí v okamžiku, kdy zaměstnavatel rozhodne o přiznání tohoto nároku zaměstnanci. Po takovém rozhodnutí (kdy a zda je učiní, záleží jen na úvaze zaměstnavatele) se povaha tohoto nároku mění, neboť jsou splněny všechny podmínky pro poskytnutí této složky platu a zaměstnavatel je povinen takovýto nárok (složku platu) zaměstnanci poskytnout. Fakultativní složka platu se tedy v důsledku rozhodnutí zaměstnavatele o jejím přiznání stává složkou platu nárokovou (obligatorní) a takto vzniklý nárok na plat (část platu) lze následně zcela nebo zčásti zrušit (odebrat, odejmout), jen jestliže to umožňuje příslušný právní předpis a pouze budou-li splněny podmínky v něm stanovené.

V posuzované věci byly předpoklady, za kterých může být zaměstnanci (stěžovatelce) poskytnut osobní příplatek, stanoveny v § 12 zákona o platu, podle něhož k ohodnocení náročnosti práce a dlouhodobě dosahovaných kvalitních výsledků vykonávané práce lze zaměstnanci poskytnout osobní příplatek. Podmínky a maximální výši stanoví prováděcí předpis vydaný podle § 23. Tímto prováděcím právním předpisem bylo v době rozhodování správního orgánu nařízení vlády č. 330/2003 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, jmenovitě jeho § 7, který zněl:

(1) Zaměstnanci, který dlouhodobě dosahuje velmi dobrých pracovních výsledků nebo plní větší rozsah pracovních úkolů než ostatní zaměstnanci, může zaměstnavatel poskytovat osobní příplatek až do výše 50 % platového tarifu nejvyššího platového stupně v platové třídě, do které je zaměstnanec zařazen.

(2) Zaměstnanci, který je vynikajícím, všeobecně uznávaným odborníkem a vykonává práce zařazené do desáté až šestnácté platové třídy, a zaměstnanci, který plní úkoly zpravodajských služeb a je vynikajícím odborníkem, může zaměstnavatel poskytovat osobní příplatek až do výše 100 % platového tarifu nejvyššího platového stupně v platové třídě, do které je zaměstnanec zařazen.

(3) Zaměstnavatel může rozhodnout o zvýšení, snížení, popřípadě odejmutí osobního příplatku v závislosti na plnění podmínek stanovených v odstavcích 1 a 2.

Na základě § 7 odst. 1 citovaného nařízení byl rozhodnutím krajského ředitele Hasičského záchranného sboru Ústeckého kraje ze dne 9. 12. 2003 stěžovatelce přiznán osobní příplatek ve výši 3300 Kč. Přiznáním osobního příplatku v této výši se stala tato složka platu nárokovou složkou platu.

V § 7 odst. 3 citovaného nařízení je stanoveno, že zaměstnavatel může rozhodnout o zvýšení, snížení, popřípadě odnětí osobního příplatku v závislosti na plnění podmínek stanovených v odstavcích 1 a 2. Vzniklý nárok na plat (jeho část) by tedy bylo možno zrušit (odebrat, odejmout), jen pokud zaměstnanec přestane splňovat tato kritéria pro poskytování osobního příplatku.

Tuto úvahu lze tedy uzavřít tím, že stěžovatelce náleželo po přiznání osobního příplatku subjektivní právo na jeho poskytování. Nejvyšší správní soud pokládá dále za potřebné vypořádat se s tím, zda se jedná o subjektivní právo veřejné. Služební poměr příslušníka hasičského záchranného sboru je typickým právním poměrem státně zaměstnaneckým, tudíž veřejnoprávním. Vzniká mocenským aktem služebního funkcionáře (rozhodnutí o přijetí) a po celou dobu svého průběhu se výrazně odlišuje od poměru pracovního, který je naopak typickým poměrem soukromoprávním, jehož účastníci mají v zásadě rovné postavení. To se projevuje v právní úpravě služební kázně, možnosti ukládání kázeňských odměn a trestů, omezených možnostech propuštění, úpravě služebního volna, nárocích na dovolenou, zvláštními nároky na skončení služebního poměru a také zvláštními ustanoveními o řízení před služebními funkcionáři. Právní úprava služebního poměru příslušníka hasičského záchranného sboru tak musí postihnout zvláštní povahu zaměstnavatele jako primárního nositele veřejné moci, potřebu pevného začlenění příslušníka do organismu této veřejné moci a účast na jejím výkonu, popřípadě – při výkonu státní správy – i tvorbu vůle státu. Tato potřeba zasahuje tak daleko, že tu nejde jen o modifikaci soukromoprávního pracovního poměru, ale u některých kategorií veřejných a zvláště státních zaměstnanců o specifický státně zaměstnanecký poměr veřejného práva. Ostatně to, že služební poměr je třeba pokládat za vztah veřejnoprávní, správní soudy již konstantně dlouhou dobu judikují, odkázat lze např. na rozsudek Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 58/94 (publikováno pod č. 95/1995 SJS). Je-li tedy služební poměr vztahem veřejnoprávním, musí nutně mít veřejnoprávní povahu i obsah služebního poměru, tedy vzájemná práva a povinnosti subjektů tohoto právního vztahu.

Je tedy splněn požadavek § 4 s. ř. s., že ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob, a stěžovatelce rovněž svědčí žalobní legitimace poskytnutá § 65 odst. 1 s. ř. s., podle něhož 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, může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Závěrem Nejvyšší správní soud dodává, že právo na přístup k soudu je jednou ze základních komponent práva na spravedlivý proces, garantovaného jak mezinárodními smlouvami, tak i vnitrostátním ústavním právem. Na ústavní úrovni má pro správní soudnictví klíčový význam čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož ten, kdo tvrdí,

že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Citovaný článek je sice oproti současným standardům soudní ochrany formulován úžeji – z judikatury Evropského soudu pro lidská práva k čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod dále vyplývá požadavek plné jurisdikce – právo na přístup k soudu ve věcech správního soudnictví z něj však beze vší pochybnosti vyplývá. Pravomoc správních soudů je podle tohoto článku založena na generální klauzuli: přezkoumat lze každé rozhodnutí správního orgánu, ledaže by je ze soudního přezkumu výslovně vyloučil zákon; u rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod však žádná zákonná kompetenční výlučka možná není (znamená to tedy, že zákonodárce může některá rozhodnutí orgánu veřejné správy, kterými je rozhodováno o subjektivních právech fyzických a právnických osob, vyloučit z přezkumu soudy, ovšem nesmí tak učinit u takových rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod, tj. jimiž je rozhodováno o takových subjektivních právech, která buď nepřímou či jen zčásti mají povahu subjektivních základních práv a svobod). Právo na soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu (ledaže by bylo zákonem výslovně vyloučeno), je tedy jedním z veřejných subjektivních práv explicitně zaručených Listinou. Dopadá na ně i příkaz ústavodárce obsažený v čl. 4 odst. 4 Listiny, aby při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu, a aby taková omezení nebyla zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Mezemi práva na přístup k soudu jsou mj. kompetenční výluky: proto při jejich používání je nutno vždy klást otázku, proč zákon určitou kompetenční výlukou obsahuje, a respektovat její smysl; nepřípustný je zejména formalistický výklad, dovolávající se textu zákona proti jeho skutečnému smyslu. Z ústavních interpretačních pravidel zároveň plyne, že v pochybnostech o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu či nikoliv, je nezbytné přiklonit se k výkladu svědčícímu ve prospěch výkonu tohoto práva. Takový postoj již ostatně vícekrát vyjádřil i Nejvyšší správní soud, když judikoval, že v případě pochybností je zapotřebí jakékoliv výluky ze soudního přezkumu interpretovat restriktivně, tj. ve prospěch soudního přezkumu; jiný přístup by ve svých důsledcích mohl být odepřením spravedlnosti – *denegatio iustitiae* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 28/2005 - 89, www.nssoud.cz). Také Ústavní soud uvedl k výlukám ze soudního přezkumu (vztahujícím se ještě k části páté o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002), že z ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny nutno dovodit, že žádné ustanovení vylučující soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vykládat extenzivně; namísto je naopak maximální zdrženlivost, tedy v pochybnostech postup ve prospěch zachování práva na přístup k soudu (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 393/2000, zveřejněný pod č. 76 v svazku č. 22 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu).

V návaznosti na uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že Městský soud v Praze uvažil chybně, pokládal-li žalobou napadené správní rozhodnutí za vyloučené z přezkumu ve správním soudnictví. Nejvyšší správní soud proto rozhodnutí Městského soudu v Praze podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm městský soud rozhodne vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), tedy žalobou napadené správní rozhodnutí meritorně přezkoumá.

V novém rozhodnutí městský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.) 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 29. června 2007

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu