



**ČESKÁ REPUBLIKA**

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudkyň Mgr. Ing. Silvie Svobodové a JUDr. Ivanky Havlíkové v právní věci

žalobkyně: **Ing. R. M.**  
bytem V. 1170/8, P.

proti  
žalovanému: **Policejní prezidium České republiky**  
sídlem Strojnická 935/27, 170 89 Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí policejního prezidenta ve věcech služebního poměru ze dne 17. 8. 2016, č. j. PPR-14075-23/ČJ-2016-990131

**takto:**

- I.** Žaloba se zamítá.
- II.** Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

**Odůvodnění:**

**I. Stručné vymezení věci**

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí policejního prezidenta ve věcech služebního poměru (dále jen „žalovaný“), jímž zamítl její odvolání proti rozhodnutí vedoucí odboru vnitřní kontroly Policejního prezidia ČR ze dne 12. 12. 2014, č. j. PPR-31325-3/ČJ-2014-990200, označenému jako sdělení (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byla zamítnuta její žádost o doplatek služebního příjmu a nároků odvíjejících se od služebního příjmu ze dne 14. 10. 2014 (dále jen „žádost“), a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

**II. Obsah žaloby**

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

2. Žalobkyně v žalobě nejprve obecně uvedla, že odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí je úmyslně zavádějící a žalovaný se v něm snaží odůvodnit svůj nezákonný postup. Právní názor žalovaného v něm vyslovený je dle žalobkyně mnohdy v rozporu s judikaturou a základními principy právního státu.
3. V *první žalobní námitce* namítala nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí. Tu spatřovala v nedostatku důvodů, když žalovaný v odůvodnění označil dokumenty, z nichž vycházel, ale neuvedl, jaké skutečnosti a závěry z nich dovozoval. Dále se žalovaný nevypořádal s její argumentací ohledně plošného navyšování služebního příjmu všech příslušníků Policie ČR (dále jen „příslušníci“), kterou dokládala zápisy z porad policejního prezidenta ze dnů 7. až 8. 11. 2013 a 9. 1. 2014 (dále jen „zápisy z porad“). Z nich dle žalobkyně vyplývá rozhodnutí o plošném navýšení služebního příjmu. Dále není z žalobou napadeného rozhodnutí patrné, čím se žalovaný zabýval, co přezkoumával, proč neposuzoval spisovou dokumentaci prvostupňového řízení anebo proč nepřihlédl k nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí.
4. *Druhou žalobní námitkou* brojila proti neúplnému zjištění skutkového stavu a nesprávnému právnímu posouzení věci. Žalovaný dle ní vycházel ze skutečností, které nevyplývaly ze spisu, byly v rozporu s jeho obsahem a s obecně známými skutečnostmi. Nezjišťoval veškeré skutečnosti potřebné pro rozhodnutí, známé skutečnosti překrucoval či záměrně opomíjel. Žalovaný věděl, že k navyšování služebního příjmu příslušníků o 2 % docházelo, a to přidáním do osobního nebo zvláštního příplatku, jak vyplývá ze zápisů z porad a dopisu policejního prezidia ČR, Kanceláře policejního prezidenta, Oddělení tisku a prevence, ze dne 21. 8. 2014, č. j. PPR-22817-3/ČJ-2014-990140 (dále jen „dopis policejního prezidia“). K tomu poukázala na § 180 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“), podle něhož je služební funkcionář povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a opatřit si za tímto účelem potřebné podklady. Uvedla také, že z žádosti bylo patrné, co zamýšlela a v jaké souvislosti byla žádost podána.
5. Nesouhlasila s tím, že zákon o služebním poměru rozlišuje úpravu pro řízení iniciovaná z podnětu bezpečnostního sboru a pro řízení iniciovaná na žádost příslušníka. Jako rozporný s § 180 odst. 1 zákona o služebním poměru odmítla právní názor žalovaného, že řízení zahájené na žádost je ovládáno dispoziční zásadou, a že tedy měla vše tvrdit a prokazovat ona. Dále uvedla, že ve správním řízení namítala diskriminaci z důvodu pohlaví a povinností k rodině, proto mělo být dle § 180 odst. 3 zákona o služebním poměru bráno za prokázané, že diskriminace existuje, nevyšel-li najevo opak. Žalovaný se snažil prokazovat, že odváděla nekvalitní výkon služby. Činil tak za pomoci nepoužitelných důkazů, kdy hodnotil pouze žalobkyni, aniž by zjišťoval skutečný stav věci v souvislostech a ve vztahu k jejím kolegům. Aby mohl použít podklady, které u žalobkyně použil, musel by je doložit i u jejích kolegů, což neučinil. Žalobkyni tak nebyl přiznán doplatek služebního příjmu z důvodu diskriminace.
6. Dále citovala pasáž žalobou napadeného rozhodnutí, v níž dle ní žalovaný mimo jiné uváděl, že: „nelze přisvědčit odvolatelce, že ve strategických materiálech Policie ČR a rovněž vlády České republiky bylo deklarováno navýšení služebních příjmů o 2 %, čímž došlo k navýšení rozpočtů příslušné rozpočtové kapitoly.“ Žalovaný tím záměrně uvedl nepravdu, neboť je zcela evidentní, že doplatek ve výši 2 % byl doplácen formou osobního či zvláštního příplatku individuálně každému příslušníkovi.

7. *Třetí žalobní námitkou* namítala procesní vady řízení. Uvedla, že dle § 194 zákona o služebním poměru rozhoduje o odvolání služební funkcionář na základě doporučení senátu poradní komise (dále též jen „senát“). V projednávaném případě byl senát čtyřčlenný. Doporučení senátu (dále též jen „doporučení“) bylo ale přijato za nepřítomnosti jednoho z jeho členů, zástupce z řad odborové organizace. Nemohlo proto dojít k odhlasování a přijetí doporučení.
8. *Ve čtvrtém žalobním bodě* se vyjadřovala k podkladům žalobou napadeného rozhodnutí. Ty označila za neúčinné, neplatné a mající za cíl ji očernit. Sdělila, že na žádost poradní komise mělo být dodáno její služební hodnocení a průběžné služební hodnocení za roky 2011 až 2013. Průběžné služební hodnocení ze dne 22. 11. 2011 (dále jen „průběžné hodnocení z roku 2011“) však dodáno nebylo. Žalobkyni nebyl po skončení tohoto průběžného hodnocení předán celý jeho stejnopis, ale pouze závěr, který nebyl v souladu s obsahem hodnocení. Průběžné služební hodnocení ze dne 7. 5. 2013 (dále jen „průběžné hodnocení z roku 2013“) měla za neplatné, neboť námitky proti němu vypořádala stejná osoba, která ji hodnotila. Navíc bylo provedeno za období 22. 11. 2011 až 17. 12. 2012, průběžné hodnocení se však má dělat v každém kalendářním roce. Datum 22. 11. 2011 bylo nadto již zahrnuto v průběžném hodnocení z roku 2011. Byl tak porušen zákon i vnitřní předpisy (zejména závazný pokyn policejního prezidenta k provádění služebního a průběžného hodnocení). Na hodnocení byl dle žalobkyně záměrně použit neplatný formulář a přímý nadřizený, který prováděl hodnocení žalobkyně, sepsal vypořádání s námitkami dříve, než je podala. Průběžné hodnocení z roku 2013 nebylo ani ke konci roku 2014 součástí jejího osobního spisu, a to záměrně kvůli jeho protiprávnosti.
9. Dále uvedla, že významné negativní události se nezakládaly na pravdě, což měla dokládat její písemná vyjádření k nim. Tato vyjádření dle žalobkyně měla být doplněna do správního spisu tak, aby došlo k objektivnímu zjištění všech skutečností, nejen k účelovému zjištění s cílem diskriminovat ji. Úřední záznamy ze dne 28. 8. 2013 byly antedatované, nikde neevidované a záměrně nepravdivé. Ani záznam ze dne 24. 1. 2012, který je pro svou obecnost irelevantní, nebyl nikde evidován a nikdy jí nebyl předán k vyjádření. Rozhodnutí ve věcech služebního poměru ze dne 14. 1. 2014, jímž byla vyňata ze zálohy pro přechodně nezařazené a ustanovena na služební místo u oboru vnitřní kontroly (dále jen „rozhodnutí ze dne 14. 1. 2014“), označila za neplatné. Po zrušení předchozího rozhodnutí č. 55/2012, jímž jí bylo k 31. 12. 2012 zrušeno služební místo a byla zařazena do zálohy pro přechodně nezařazené, se obnovil právní stav před 31. 12. 2012. Nemohla tak být vyňata ze zálohy pro přechodně nezařazené. Rozhodnutí o zrušení rozhodnutí č. 55/2012 mělo být doloženo do spisu. Doloženy do spisu měly být také další dokumenty týkající se informací, kolik příslušníků Policejního prezidia, kteří konali službu v letech 2012 až 2013, nedostalo k 1. 1. 2014 zvýšený služební příjem a z jakého důvodu.
10. Žalobkyně navrhla, aby soud žalobou napadené rozhodnutí, a pokud možno i prvostupňové rozhodnutí, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

### III. Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný ve vyjádření k žalobě nejprve uvedl, že žalobkyně v žádosti nespécifikovala odůvodněnost svého nároku na doplacení služebního příjmu, resp. neuvedla složku služebního příjmu, jejíž nesprávnou výplatou měl nárok vzniknout. Až z žaloby lze dovodit, že se domáhala vydání rozhodnutí o zvýšení osobního příplatku ke dni 1. 1. 2014

a důvodnost tohoto požadavku dovozovala z toho, že ke dni 1. 1. 2014 mělo dojít k plošnému navýšení služebních příjmů příslušníků o 2 %.

12. Ke *druhé žalobní námitce* uvedl, že ke dni 1. 1. 2014 došlo k navýšení příslušné rozpočtové kapitoly a služební funkcionáři tak dostali k dispozici zvýšenou částku na služební příjmy příslušníků, navyšování služebních příjmů však muselo probíhat v souladu se zákonem. Služební funkcionáři navýšený rozpočet využili k individuálním posouzením služebních příjmů, a to ve vazbě na způsob vykonávané služby, a v odůvodněných případech rozhodli o zvýšení odpovídající složky služebního příjmu. Pokud nebyly podmínky pro rozhodnutí o změně výše jakékoli složky služebního příjmu splněny, rozhodnutí nebylo vydáno. Upozornil, že bylo-li by zamýšleno plošné navyšování služebních příjmů všech příslušníků, k tomu o konkrétní částku odpovídající 2 %, nepochybně by vláda ČR zvolila postup dle § 115a zákona o služebním poměru a promítla by toto navýšení do nařízení vlády, neponechala by využití navýšeného rozpočtu na služebních funkcionářích. K tomu však nedošlo. Dále uvedl, že osobní příplatek je nenárokovou složkou služebního příjmu, kterou lze ocenit výkon služby v mimořádné kvalitě nebo rozsahu. Výkon služby žalobkyní nelze považovat za výkon služby v mimořádné kvalitě ani v mimořádném rozsahu. Sama žalobkyně uvedla, že jejím kolegům byl zvyšován osobní příplatek z důvodu výkonu služby v mimořádném rozsahu. U žalobkyně tento důvod nebyl naplněn. O tom svědčí její docházka, z níž lze naopak dovodit, že vzhledem k jejím četným absencím plnili její kolegové služební úkoly také za ni. Ani kvalita služby žalobkyně nebyla shledána za takovou, která by odůvodňovala přiznání osobního příplatku ve vyšší částce, než v níž ji byl v dané době přiznán. Konstatoval, že kdyby se uvažovalo o změně výše osobního příplatku žalobkyně, připadalo by v úvahu spíše jeho snížení.
13. Dále nesouhlasil, že v citované pasáži žalobou napadeného rozhodnutí uváděl nepravdu (viz bod 6 rozsudku). Není v ní totiž uvedeno: „nelze přisvědčit“, jak tvrdila žalobkyně, ale naopak: „nelze nepřisvědčit“. Odmítl také, že by žalobkyně v řízení namítala diskriminaci z důvodu povinností k rodině; namítala pouze diskriminaci z důvodu pohlaví, s čímž se v žalobou napadeném rozhodnutí řádně vypořádal.
14. Pokud se týká *třetí žalobní námitky*, k vlivu absence jednoho ze členů senátu poradní komise na zákonnost a správnost žalobou napadeného rozhodnutí sdělil, že dne 10. 8. 2016 nebylo doporučení odhlasováno ani přijato, pouze bylo předloženo předsedovi poradní komise k dalšímu řízení. Uznal, že absence podpisu čtvrtého člena senátu na doporučení představuje jeho vadu. Vada je však drobného charakteru a nemá vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Tímto pochybením nadto nebylo zasaženo do práv žalobkyně, ale případně do práv odborové organizace, již nepřítomný člen senátu zastupoval. Doporučení bylo přijato v srpnu, v době častých dovolených, a vzhledem k tomu, že rozsudkem zdejšího soudu ze dne 10. 2. 2016, č. j. 3 A 60/2015-52, byla žalovanému uložena povinnost rozhodnout ve věci do 60 dnů od doručení rozsudku, bylo nutné předložit mu doporučení bez zbytečného odkladu. Nebylo účelné vyčkávat, až se nepřítomný člen senátu vrátí z dovolené. Tento člen měl navíc po celou dobu řízení přístup do elektronické evidence správního spisu, v níž mohl nahlížet do všech dokumentů a podkladů. Předmětného řízení se tak i tento člen ve smyslu § 198 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru účastnil. Doporučení senátu má navíc toliko doporučující charakter.
15. Ke *čtvrté žalobní námitce* uvedl, že návrhy na doplnění spisového materiálu, jakož i námitky proti konkrétním podkladům měla žalobkyně uplatnit v rámci správního řízení,

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

aby na ně mohlo být reagováno. Její současný postup je nesolidní. Práva žalobkyně byla ve správním řízení plně zachována, včetně práva navrhopat důkazy a vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům. Již v žádosti mohla označit důkazy ohledně kvality výkonu služby, a své návrhy mohla vznést i následně. Vyjádření k materiálům, které nebyly součástí spisového materiálu, je nadbytečné, neboť nebyly podkladem žalobou napadeného rozhodnutí. Průběžné hodnocení z roku 2011 označil za irelevantní pro posouzení výkonu služby žalobkyně ke dni 1. 1. 2014, neboť mohlo přispět toliko ke zjištění, jak vykonávala službu více než tři roky před posuzovaným obdobím. Dále nesouhlasil s tím, že by průběžné hodnocení z roku 2013 bylo neplatné, neboť bylo nepochybně zpracováno a sloužilo jako relevantní podklad služebního hodnocení. To, že je na něm jako přímý nadřízený i jako hodnotitel podepsána tatáž osoba, neznamená, že nebylo vypracováno a že z něj nelze zjistit hodnocení služby žalobkyně přímým nadřízeným. K namítané neplatnosti rozhodnutí ze dne 14. 1. 2014 uvedl, že neplatnost správního rozhodnutí nezpůsobuje samotné zrušení předcházejícího rozhodnutí, i když se následné rozhodnutí může stát nadbytečným. Rozhodnutí ze dne 14. 1. 2014 bylo navíc založeno do spisového materiálu toliko z důvodu zjištění výše osobního příplatku přiznaného žalobkyni v posuzované době. Dokládání dalších rozhodnutí ve věci zařazení žalobkyně v záloze pro přechodně nezařazené by dle žalovaného nemělo význam, protože nevypovídají nic o jejím služebním příjmu.

16. Shrnutí, že žalobkyně nesplňovala předpoklady pro zvýšení jakékoli složky služebního příjmu a v podrobnostech odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Navrhl, aby soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.

#### IV. Replika žalobkyně

17. V replice k vyjádření žalovaného žalobkyně setrvala na své žalobní argumentaci. Nad její rámec sdělila, že již v rámci žádosti uvedla, že žádá o navýšení služebního příjmu o 2 % s účinností od 1. 1. 2014. Postup, jímž byla následně vyzvána k doplnění žádosti o to, kterou složku služebního příjmu žádá zvýšit a o jakou částku, proto považovala za bezpředmětný. Účelem výzev správních orgánů bylo pouze její zatížení a snaha přenášet povinnost na ni. Upozornila, že se žalovaný v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí věnoval zejména odůvodnění výše osobního příplatku, odůvodnění výše ostatních složek služebního příjmu provedl pouze (dle slov žalovaného) z procesní opatrnosti. Bylo mu tedy zřejmé, čeho se žádostí domáhala. Žádost byla nadto opakovaně specifikována v řízení vedeném zdejším soudem pod sp. zn. 3 A 60/2015 ve věci nečinnosti žalovaného. Dále konstatovala, že se žalovaný ve svém vyjádření nevypořádal se závěry uvedenými v zápisech z porad. Uvedla také, že diskriminaci z důvodu pohlaví i z důvodu povinností k rodině opakovaně namítala, což dokládala citací svého podání ze dne 28. 6. 2016.
18. Nesouhlasila s tím, že nepřítomnost člena senátu poradní komise při jednání a zpracování doporučení byla drobná vada, nemající vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Taková argumentace dle ní pouze dokládá účelový postup žalovaného. Není na místě zlehčovat vady doporučení, když chybí podpis člena odborové organizace, který byl do senátu doplněn k žádosti žalobkyně. Neměl-li žalovaný v úmyslu zohlednit stanovisko člena odborové organizace, bylo jeho doplnění do senátu jen formálním krokem. Argumentace žalovaného o časovém aspektu přijetí doporučení byla dle žalobkyně nepřipadná. Skutečnost, že žalovaný nebyl schopen dostát svým povinností uloženým

rozsudkem zdejšího soudu v řízení sp. zn. 3 A 60/2015, nelze klást k její tíži. Doporučení proto nelze považovat za řádný podklad.

19. Dále uvedla, že žalovaný nesprávně vyložil § 198 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru. Právo účasti odborové organizace v poradních orgánech služebního funkcionáře zahrnuje nejen právo přítomnosti na jednání poradního orgánu, ale též právo podílet se na zpracování jeho výstupu. Vyčerpání tohoto práva pouhou fyzickou přítomností člena odborové organizace na jednání poradního orgánu by postrádalo smysl.
20. Odmítla, že by byl její postup ve věci námitek ke spisovému materiálu nesolidní. Žalovanému byly totiž namítané skutečnosti známy z úřední činnosti již v průběhu správního řízení. Obecně uvedla, že na průběžném hodnocení se mají podílet dvě odlišné osoby - přímý nadřízený a hodnotitel, což má zajišťovat nestrannost hodnocení. V projednávaném případě byla nestrannost porušena a bylo jednáno v rozporu se závazným pokynem policejního prezidenta k provádění služebního a průběžného hodnocení příslušníků Policie ČR. V něm je definována jak osoba hodnotitele, tak osoba přímého nadřízeného, přičemž je zřejmé, že se nejedná o shodnou osobu.
21. Konečně konstatovala, že její četné absence nebyly ve spisovém materiálu řádně doloženy, a tudíž byly poukazy na ně nepodložené. Stejně tak nebylo doloženo, že docházelo k přerozdělování jejich služebních úkolů mezi kolegy. Nedošlo ani k rozhodnutí o snížení jejího osobního příplatku. Argumentace žalovaného ohledně nevykonávání služby v mimořádné kvalitě nebo v mimořádném rozsahu byla proto dle žalobkyně účelová.

#### **V. Posouzení věci Městským soudem v Praze**

22. Soud o věci samé rozhodl bez nařízení jednání za splnění podmínek podle § 51 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Soud neprovedl žalobkyní navržené důkazy, neboť jsou částečně součástí spisového materiálu, z něhož soud při rozhodování obligatorně vychází, jejich provedení by tudíž bylo nadbytečné, částečně se jedná o důkazy, které nejsou pro posouzení předmětu sporu relevantní.
23. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 a 2 věta první s. ř. s.), a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
24. Žalobkyně za jádro sporu označila určení výše jejího služebního příplatku ve smyslu § 122 služebního zákona. Předmětem sporu mezi účastníky řízení je tedy posouzení, zda žalobkyni vznikl nárok na zvýšení osobního příplatku ke dni 1. 1. 2014, či nikoli.
25. Ze správního spisu vyplynuly tyto pro věc podstatné skutečnosti:
26. Z dokumentu s názvem Personální G1/12 (zvýšení osobního příplatku) k 1. 1. 2014 na OVK PP ČR vyplývá, že žalobkyni, na rozdíl od jejích kolegů, nebyl k 1. 1. 2014 zvýšen osobní příplatek. Z průběžného hodnocení z roku 2013 vyplývá, že v něm bylo provedeno hodnocení žalobkyně za období od 22. 11. 2011 do 17. 12. 2012. Jeho výsledkem byl závěr, že žalobkyně dosahovala dobrých výsledků s výhradami. Podpis přímého nadřízeného a hodnotitele je z pohledu soudu totožný, lze tedy předpokládat, že přímým nadřízeným a hodnotitelem byla tatáž osoba, což však žalovaný nevyvracel. Spisový materiál dále obsahuje záznam ze dne 24. 1. 2012 o projednání opakovaných nedostatků činnosti žalobkyně, dále dva úřední záznamy ze dne 28. 8. 2013 o projednání neúspěšného zvládnutí

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

situace týkající se přiděleného spisu ve věci podání paní P. T., a o projednání neúspěšného zvládnutí zpracování a vyřízení přiděleného spisu ve věci podání pana T. M. K nim byly připojeny také odpovídající záznamy o významné události. Z docházky žalobkyně za měsíce září roku 2013 až červen roku 2016 vyplývají velmi četné absence žalobkyně. Za období od září 2013 do prosince 2013, spadající do posuzovaného období, byla žalobkyně přítomna ve službě pouhý jeden den. Z dokumentu s názvem Doplnění spisového materiálu ve věci odvolání ze dne 14. 6. 2016 vyplývá, že žalobkyně měla ke dni 31. 12. 2013 i ke dni 1. 1. 2014 přiznán osobní příplatek dle § 122 zákona o služebním poměru, v dané době nedošlo ke změně jeho výše. Ze záznamu o jednání senátu poradní komise policejního prezidenta ze dne 9. 8. 2016 vyplývá, že se tohoto jednání účastnil bývalý právní zástupce žalobkyně, Mgr. V. S., z důvodu dovolené z něj byl omluven člen odborové organizace, pplk. Mgr. A. N. Z doporučení senátu pak vyplývá, že senát doporučil odvolání žalobkyně zamítnout a že k osobnímu příplatku žalobkyně uvedl, že o práci v mimořádném rozsahu nelze v jejím případě hovořit a výkon služby v mimořádné kvalitě nelze prokázat.

27. Městský soud v Praze se nejprve zabýval *prvním okruhem žalobních námitek* týkajících se namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Správní soudy v minulosti opakovaně judikovaly, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné. Nepřezkoumatelným pro nedostatek skutkových důvodů může být podle ustálené rozhodovací praxe rozhodnutí pro takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny. Městský soud v Praze v tomto směru pro stručnost odkazuje na závěry vyjádřené mj. v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, čj. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 29/2007 - 64). Dle městského soudu však žádná z těchto skutečností v posuzované věci nenastala.
28. V případě napadeného rozhodnutí se žalovaný nedopustil výše uvedené nesrozumitelnosti v podobě vnitřní rozpornosti výroku, nerozlišení výroku a odůvodnění, nezjistitelnosti jeho adresátů či nevhodné formulace, protože napadené rozhodnutí jasně a přehledně obsahuje všechny zákonem předepsané náležitosti. Rovněž je z napadeného rozhodnutí zřejmé, čím se žalovaný zabýval, co přezkoumával a jak rozhodl, neboť podrobně vypořádal všechny odvolací námítky žalobkyně uvedené jak v odvolání žalobkyně ze dne 9. 2. 2015 proti prvostupňovému rozhodnutí, tak i v doplňujícím podání žalobkyně ze dne 28. 6. 2016. Ostatně samotná žalobkyně obsahu napadeného rozhodnutí porozuměla, přičemž s jeho závěry polemizuje v žalobě. Skutečnost, že žalobkyně s meritorními závěry žalovaného nesouhlasí, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí pro jeho údadnou nesrozumitelnost.

29. Soud nepřehlédl, že výzvou ze dne 9. 6. 2016, č. j. PPR-14075-17/ČJ-2016-990131 (dále též „výzva“), žalovaný žalobkyni vyzval k doplnění žádosti ze dne 14. 10. 2014, kterou se domáhala navýšení služebního příjmu o 2% s účinností od 1. 1. 2014 a doplacení služebního příjmu včetně nároků souvisejících s odůvodněním, že „...*Vaše žádost není dostatečně obsahově konkrétní a není z ní patrné, čeho se domáháte.*“ Žalovaný žalobkyni uložil, aby doplnila svou žádost o to, kterou složku služebního příjmu (§113 zákona o služebním poměru) žádá zvýšit a o jakou část (procentní podíl), případně o jakou částku (konkrétní finanční částku) a upozornil ji, že pokud žádost ve stanoveném termínu nedoplní, správní orgán řízení zastaví. Žalobkyně sice na výzvu reagovala podáním ze dne 28. 6. 2016, žádost však nijak obsahově neupřesnila, což žalovaný konstatoval i v napadeném rozhodnutí (odstavec 2 na straně 5). Přestože žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že „*Z žádosti odvolatelky však není zcela zřejmé, čeho se domáhá a na základně jakého hmotněprávního institutu by jí zvýšení služebního příjmu mělo být přiznáno.*“ a že „*Není ani zřejmé, zda žádá o navýšení služebního příjmu o 2% ze základního tarifu či z průměrného služebního příjmu.*“, dle obsahu napadeného rozhodnutí se podrobně zabýval otázkou, zda žalobkyni vznikl nárok na navýšení služebního příjmu o 2 %, a to zejména pokud jde o složku osobního příplatku. Jelikož žalovaný nepostupoval dle § 175 odst. 2 zákona o služebním poměru a řízení nezastavil, je evidentní, že mu bylo v dostatečném rozsahu zřejmé, čeho se žalobkyně svou žádostí ze 14. 10. 2014 domáhala. K argumentu žalovaného, že „...*až v žalobě proti žalovanému rozhodnutí žalobkyně mj. explicitně uvedla, že ji k 1. 1. 2014 nebyl zvýšen osobní příplatek, což považuje za nezákonné*“, sama žalobkyně v replice ze dne 25. 7. 2018 upozornila, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí věnoval zejména odůvodnění výše osobního příplatku, odůvodnění výše ostatních složek služebního příjmu provedl pouze procesní opatření, bylo mu tedy jednoznačně zřejmé, čeho se svou žádostí domáhala.
30. Pokud jde o nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů, pod tento termín spadají rovněž nedostatky důvodů skutkových. Bude se typicky jednat o případy, kdy žalovaný opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny. Ani v tomto směru nezjistil soud žádné pochybení žalovaného, neboť ten uvedl, z jakých konkrétních důvodů odvolání žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí nevyhověl a o jaké důkazy a z nich zjištěné skutečnosti své rozhodnutí opřel.
31. Je třeba také upozornit na skutečnost, že odvolací řízení a řízení prvoinstanční spolu tvoří jeden neoddělitelný celek (§ 198 odst. 8 zákona o služebním poměru) Pokud tedy lze v odvolacím řízení napravit a odstranit vady řízení nebo nedostatky prvostupňového rozhodnutí, musí tak odvolací orgán učinit. V daném případě ke zhojení formálních nedostatků řízení v prvním stupni v odvolacím řízení v souladu s praxí Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2013, č. j. 6 Ads 33/2013 – 31) došlo, neboť žalobkyně se prostřednictvím svého zmocněnce zúčastnila jednání senátu poradní komise policejního prezidenta, nahlédla do správního spisu a pořídila si jeho kopii a mohla využít práva vyjádřit se k podkladům opatřeným služební, funkcionářem.
32. Při vypořádání *druhého okruhu žalobních námitek* soud vyšel z následující právní úpravy:
33. Podle § 113 zákona o služebním poměru služební příjem příslušníka tvoří:
- a) základní tarif
  - b) příplatek za vedení,

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

- c) příplatek za službu v zahraničí,
- d) zvláštní příplatek,
- e) osobní příplatek a
- f) odměna.

34. Podle § 115a zákona o služebním poměru vláda stanoví nařízením stupnici základních tarifů pro následující kalendářní rok, poprvé pro rok 2007.
35. Podle § 122 odst. 1 zákona o služebním poměru osobní příplatek je nenárokovou složkou služebního příjmu, kterou lze ocenit výkon služby v mimořádné kvalitě nebo rozsahu. Rozhodnutí o přiznání, změně nebo odejmutí osobního příplatku musí být písemně odůvodněno.
36. Podle § 77 odst. 2 zákona o služebním poměru ve služebním poměru je zakázána přímá i nepřímá diskriminace z důvodů pohlaví, sexuální orientace, jazyka, náboženského vyznání nebo víry, politického nebo jiného smýšlení, členství v odborových organizacích a jiných sdruženích, majetku, rodu, rasy, barvy pleti, národnosti, etnického nebo sociálního původu, věku, těhotenství a mateřství, manželského a rodinného stavu, povinností k rodině.
37. Podle § 180 odst. 1 zákona o služebním poměru služební funkcionář je povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí, a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí.
38. Podle § 180 odst. 3 zákona o služebním poměru skutečnosti tvrzené o tom, že účastník byl přímo nebo nepřímo diskriminován na základě svého pohlaví, národnosti nebo rasy, má služební funkcionář za prokázané, pokud v řízení nevyšel najevo opak.
39. Vedle základního tarifu, jakožto esenciální složky platu, mohou příslušníkovi náležet i další, nadtarifní složky, plnící zejména motivační funkci. Jednou z těchto složek, která je svojí povahou složkou fakultativní, je i osobní příplatek, který je taktéž (obdobně jako základní tarif) vyjádřen pevnou měsíční částkou.
40. Ze správního spisu soud ověřil, že žalobkyni byl nejpozději od 14. 1. 2013 přiznán osobní příplatek ve výši 1 800 Kč. Dle dikce § 122 zákona o služebním poměru je osobní příplatek nenárokovou složkou služebního příjmu, kterou lze ocenit výkon služby v mimořádné kvalitě nebo rozsahu. Žalovaný se proto správně zabýval posouzením, zda lze výkon služby žalobkyně hodnotit jako mimořádně kvalitní nebo v mimořádném rozsahu. K tomuto posouzení si žalovaný opatřil dostatek relevantním podkladů, zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a vyvodil z něj odpovídající právní závěr. Konkrétní podklady, ze kterých správní orgán čerpal, uvedl žalovaný v napadeném rozhodnutí (zejména odstavec 2 na straně 6), a to včetně konkrétních zjištění, které z uvedených podkladů učinil a na něž soud odkazuje. Žalovaný zejména vyšel ze služebního hodnocení provedeného s žalobkyní ke dni 7. 5. 2013, ze záznamů významných událostí a úředních záznamů o jednání žalobkyně, jakož i z docházky do služby. Závěr učiněný žalovaným, že žalobkyně nemohla mít důvodné legitimní očekávání, že jí bude osobní příplatek zvýšen, neboť pro to nebyly naplněny zákonné podmínky, tak má zřejmou oporu ve spisovém materiálu. Z podkladů opatřených správním orgánem pro účely posouzení žádosti, které jsou obsahem správního spisu, vyplývá, že výkon služby žalobkyní nelze považovat za výkon služby v mimořádné kvalitě, ale ani v mimořádném rozsahu.

41. Žalovaný se rovněž adekvátně vypořádal s argumentací žalobkyně ohledně „plošného navýšení služebního příjmu příslušníků o 2%“. V této souvislosti je nutno uvést, že žalobkyně nesprávně citovala pasáž z napadeného rozhodnutí, v níž dle ní žalovaný mimo jiné uváděl, že: „Nelze přisvědčit odvolatelce, že ve strategických materiálech Policie ČR a rovněž vlády České republiky bylo deklarováno navýšení služebních příjmů o 2 %, čímž došlo k navýšení rozpočtů příslušné rozpočtové kapitoly.“ Žalovaný v napadeném rozhodnutí (poslední odstavec na straně 5) naopak konstatoval, že „Nelze neprisvědčit odvolatelce, že ve strategických materiálech Policie ČR a rovněž vlády České republiky bylo deklarováno navýšení služebních příjmů o 2 %, čímž došlo k navýšení rozpočtů příslušné rozpočtové kapitoly.“ (zvýraznění doplněno soudem). Vzhledem k tomu, že v souvislosti s navýšením rozpočtů příslušné rozpočtové kapitoly nedošlo ke změně nařízení vlády č. 455/2013 Sb., kterým se stanoví stupnice základních tarifů pro příslušníky bezpečnostních sborů, docházelo k navyšování služebních příjmů individuálně v souladu se zákonem o služebním poměru, a to formou zvýšení osobního popř. zvláštního příplatku. Soud zcela přisvědčuje žalovanému, že toto navýšení však nelze považovat za automatické a náležející všem bez rozdílu, neboť moc výkonná nemůže svým prohlášením devalvovat znění zákona a rezignovat na individuální posuzování naplnění zákonných podmínek pro navýšení jednotlivých složek služebního příjmu. Jakákoli deklarace ve strategických materiálech Policie ČR a vlády ČR nemůže být realizována formou nezákonných správních rozhodnutí služebních funkcionářů. Tomuto závěru ostatně odpovídá i argumentace obsažená v zápisech z porad policejního prezidenta ze dne 7.-8. 11. 2013 a ze dne 9. 1. 2014, na které poukazuje žalobkyně. V nich je mimo jiné uvedeno, že „V oblasti navýšení prostředků na služební příjmy příslušníků PČR o 2% není systém jednotný, některá KŘP uvedené navýšení zahrnuje do složky osobního příplatku služebního příjmu, jiná do složky zvláštního příplatku služebního příjmu.“ Je tedy zcela evidentní, jak ostatně uvádí i žalobkyně ve své žalobě, že navýšení služebního příjmu o 2 % bylo realizováno individuálně formou zvýšení osobního či zvláštního příplatku.
42. S námitkou diskriminace, kterou žalobkyně zmínila v rámci svého podání ze dne 28. 6. 2016, kde konstatovala, že „Tento postup souvisí s diskriminací příslušníka, a to přinejmenším z důvodu pohlaví, když příslušníkem je žena a navíc žena starající se o nezletilé děti do deseti let“, se žalovaný vypořádal na straně 7 a 8 napadeného rozhodnutí. Žalovaný podrobně opakovaně vysvětlil důvody, pro které žalobkyni nebyl osobní příplatek zvýšen, na něž soud odkazuje. Z obsahu správního spisu je rovněž patrné, že osobní příplatek byl v odboru vnitřní kontroly zvýšen jak mužům, tak i ženám (Personální opatření G1/12 k 1. 1. 2014), což diskriminaci z důvodu pohlaví vylučuje. Námitku diskriminace z důvodu pohlaví by bylo lze uplatnit např. v případě, kdy by došlo ke zvýšení osobního příplatku pouze mužům nebo pokud by došlo k nerovnoměrnému navýšení příjmu mužů a žen na jednom odboru, nic takového ovšem ze správního spisu nevyplývá.
43. Nelze rovněž odhlédnout od skutečnosti, že řízení bylo zahájeno na základě žádosti žalobkyně. Práva zakotvená v § 174 zákona o služebním poměru byla žalobkyni v řízení plně zachována, a to včetně práva navrhopvat důkazy a vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům. Již v žádosti samotné mohla žalobkyně označit důkazy, které měly osvědčit, že vykonávala službu tak mimořádně kvalitním způsobem resp. v tak mimořádném rozsahu, jež by odůvodňovaly zvýšení přiznaného osobního příplatku. Následně mohla své návrhy na doplnění dokazování vznést např. ve svém vyjádření k výzvě prvoinstančního správního orgánu k doplnění žádosti, při jednání senátu poradní komise policejního prezidenta anebo kdykoli v průběhu řízení ve věcech služebního

poměru. Žalobkyně však svého práva nevyužila. Jak plyne z ustanovení § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též „správní řád“), které se vztahuje i na řízení ve věcech služebního poměru, účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení, přičemž důkazní povinnost účastníků řízení se projevuje silněji právě v řízeních o žádostech. V těchto případech účastníci správního řízení, pokud chtějí být ve správním řízení úspěšní, musejí svou aktivní činností přispět k tomu, aby měl správní orgán dostatek skutkového materiálu pro své rozhodnutí. K tomu mohou pomoci splněním své důkazní povinnosti, přičemž pokud této své povinnosti nedostojí, správní rozhodnutí pravděpodobněji vyzní v jejich neprospěch. Z hlediska naplnění povinností dobré správy ze strany správního orgánu a dodržení principu legality je přitom klíčové, zdali rozhodující orgán dal účastníkovi řízení dostatečný prostor k předložení jeho tvrzení a důkazů (srov. přiměřeně usnesení Ústavního soudu sp. zn. II ÚS 533/15).

44. Žalobní námitky pod druhým žalobním bodem tak soud rovněž neshledal důvodnými.
45. Soud nevešel ani na námitky žalobkyně uplatněné v rámci *třetího okruhu žalobních námitek*. Žalobkyně uvedla, že dle § 194 zákona o služebním poměru rozhoduje o odvolání služební funkcionář na základě doporučení senátu poradní komise. V projednávaném případě byl senát čtyřčlenný. Doporučení senátu bylo ale přijato za nepřítomnosti jednoho z jeho členů, zástupce z řad odborové organizace, nemohlo proto dojít k odhlasování a přijetí doporučení. Soud konstatuje, že absence podpisu jednoho člena senátu ze čtyř na doporučení senátu poradní komise představuje vadu řízení. Jedná se však o vadu nemající vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Soud přisvědčuje žalovanému, že tímto pochybením nebylo zasaženo do práv žalobkyně, ale případně do práv odborové organizace, neboť účast zástupců odborových organizací v senátech poradních komisí služebních funkcionářů, tedy i v senátu poradní komise policejního prezidenta, je projevem práva odborové organizace (nikoli účastníka řízení) zakotveného v § 198 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru. Doporučení senátu poradní komise služebního funkcionáře má toliko doporučující charakter, pro služebního funkcionáře není závazné (srov. např. rozhodnutí NSS č. j. 3 Ads 51/2012-48). Jak již bylo uvedeno shora, práva žalobkyně zakotvená v § 174 zákona o služebním poměru, byla žalobkyni v řízení plně zachována.
46. Ke *čtvrtému okruhu žalobních námitek* soud konstatuje, že ani tyto námitky neshledal důvodnými. Služební hodnocení je podle § 203 odst. 2 zákona o služebním poměru definováno jako podklad pro rozhodování ve věcech služebního poměru příslušníka. Provádí jej vedoucí příslušník (dále jen "hodnotitel") nebo jím pověřený příslušník. Podle odstavce 4 citovaného ustanovení v závěru služebního hodnocení hodnotitel uvede, zda příslušník ve výkonu služby dosahuje a) vynikajících výsledků, b) velmi dobrých výsledků, c) dobrých výsledků, d) dobrých výsledků s výhradami, nebo e) neuspokojivých výsledků. Podle odstavce 5 citovaného ustanovení služební hodnocení příslušníka ve služebním poměru na dobu neurčitou se provádí podle potřeby, nejméně jednou za 3 roky. Služební hodnocení se provádí též na základě žádosti příslušníka, nejdříve však po uplynutí 6 měsíců od posledního služebního hodnocení. Služební hodnocení vychází z průběžného každoročního hodnocení, které provádí přímý nadřízený příslušníka v průběhu kalendářního roku a schvaluje jej hodnotitel. Výsledky ve výkonu služby podle závěru služebního hodnocení jsou také jedním z kritérií, podle kterých se posuzuje hodnota a kvalita služby jednotlivých příslušníků. Služební hodnocení provádí hodnotitel, kterým je vedoucí příslušník, tj. nadřízený hodnoceného. Vedoucím hodnotitele, který rozhoduje o námitkách proti služebnímu hodnocení, musí být služební funkcionář, neboť § 194 zákona

o služebním poměru stanoví, že o námitkách proti služebnímu hodnocení rozhoduje služební funkcionář na základě návrhu poradní komise. Pokud tedy o námitkách proti služebnímu hodnocení ze 7. 5. 2013 rozhodoval hodnotitel, jedná se o vadu řízení, která však nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Ze služebního hodnocení ze 7. 5. 2013 lze zjistit minimálně hodnocení služby žalobkyně jejím přímým nadřízeným. Rovněž třeba podotknout, že služební hodnocení je jen jedním z podkladů pro rozhodování, protože služební funkcionář zpravidla pro své rozhodnutí potřebuje více podkladů. Služební hodnocení je pouze jedním z celé škály způsobů hodnocení příslušníka, které je nadřízený povinen provádět podle § 45 odst. 2 písm. a) zákona o služebním poměru. Žalovaný svoji argumentaci odůvodňující závěr, že výkon služby žalobkyní nelze považovat za výkon služby v mimořádné kvalitě, ale ani v mimořádném rozsahu, opřel o řadu podkladů citovaných v napadeném rozhodnutí, které hodnotil v jejich vzájemné souvislosti.

47. Vzhledem k nespornému zjištěnému skutkovému stavu věci soud neshledal, že by nedostatky rozhodnutí orgánu I. stupně či postup, který mu předcházel, měly nebo mohly mít vliv na věcnou správnost napadeného rozhodnutí a natolik ztížily či znemožnily obranu žalobkyně a že by procesním postupem žalovaného byl porušen zákon, když žalobkyně využila práva účastnit se projednání odvolání v poradní komisi žalovaného, a lze mít tak za to, že vše, co na svou obranu hodlala uplatnit, také zde uplatnila. Vlastní důvody nevyhovění žádosti o zvýšení osobního příplatku žalobkyni jsou objektivně dány a mají oporu ve spise od počátku řízení, soud proto neshledal, že by vady žalobou tvrzené měly nebo mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí, a nebyl tak dán důvod ke zrušení napadeného rozhodnutí.
48. Závěrem soud poznamenává, že jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace, nikoli reagovat na každou dílčí námitku žalobce a tu obsáhle vyvrátit (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č.j. 7 As 126/2013-19)

## VI. Závěr a náklady řízení

49. S ohledem na shora uvedené soud žalobu jako nedůvodnou podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
50. Výrok o nákladech řízení je dán ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla ve věci úspěšná, a proto jí nenáleží náhrada nákladů řízení; žalovanému správnímu orgánu, který měl úspěch, však důvodně vynaložené náklady řízení nevznikly.

### Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje,

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Praha 29. května 2020

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.  
předsedkyně senátu