



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudkyň Mgr. Aleny Krýlové a Mgr. Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **Mgr. E. J.**, zast. JUDr. Mgr. Josefem Kopřivou, advokátem se sídlem Vodičkova 709/33, Praha 1, proti žalovanému: **Hasičský záchranný sbor České republiky**, Kloknerova 26, pošt. příhr. 69, Praha 414, o žalobě proti rozhodnutí generálního ředitele Hasičského záchranného sboru České republiky ze dne 23. 3. 2011, čj. MV-2529-9/PO-K-2011,

t a k t o:

- I. **Rozhodnutí generálního ředitele Hasičského záchranného sboru České republiky ze dne 23. 3. 2011, čj. MV-2529-9/PO-K-2011, se z r u š u j e a věc se žalovanému v r a c í k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je p o v i n e n zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 10 712,- Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám JUDr. Mgr. Josefa Kopřivy, advokáta.**

O d ů v o d n ě n í:

Žalobkyně se podanou žalobou domáhá zrušení rozhodnutí uvedeného v záhlaví tohoto rozsudku, jímž bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí ředitele kanceláře generálního ředitele Hasičského záchranného sboru České republiky ze dne 23. 12. 2010, čj. SP-MB-121/SP-2011, kterým byl žalobkyni stanoven služební příjem v částce o 4 480,- Kč nižší, než pobírala doposud.

První žalobní námitka se týká zvláštního příplatku. Žalobkyně namítá, že napadené rozhodnutí je v rozporu s § 181 odst. 5 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen

„zákon o služebním poměru“), neboť z jeho odůvodnění není zřejmé, za co byl v konkrétním případě žalobkyni zvláštní příplatek přiznán. Zvláštní příplatek byl nově stanoven pokynem generálního ředitele Hasičského záchranného sboru České republiky č. 52/2010 (dále jen „pokyn č. 52“), jenž nahradil předcházející pokyn č. 15/2006; tato změna však neodůvodňovala snížení zvláštního příplatku, jelikož pro služební místo zastávané žalobkyní bylo, a je, stanoveno stále stejné rozpětí výše zvláštního příplatku, a to 1 000,- až 3 000,- Kč. Služební funkcionář tak nebyl zbaven povinnosti snížení příplatku odůvodnit. Rozhodnutí správních orgánů neodkazují na žádná konkrétní ustanovení pokynu č. 52, dle kterých by ke snížení zvláštního příplatku mělo dojít, jsou proto v rozporu s § 181 odst. 4 zákona o služebním poměru. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž je uvedeno, že odvolací správní orgán nemůže přehlížet, že pro rok 2011 disponuje žalovaný s prostředky na platy v rozsahu 90 % rozpočtu předchozího roku, je dle žalobkyně zřejmé, že důvody pro snížení zvláštního příplatku určené zákonem o služebním poměru (snížení míry rizika či psychické zátěže) dány nebyly. Změna objemu mzdových prostředků nemá žádný vliv na podmínky přiznání a výši zvláštního příplatku.

Druhá žalobní námitka směřuje proti stanovení složek služebního příjmu na dobu určitou. Žalobkyně namítá, že zákon o služebním poměru je předpisem veřejnoprávním, úprava služebního poměru má proto kogentní povahu, která nepřipouští odchylky od znění zákona a vychází ze zásady „co není dovoleno, je zakázáno“. Ze skutečnosti, že zákon o služebním poměru neobsahuje ustanovení, na jakou dobu se složky služebního příjmu stanoví, nelze odvozovat právo služebního funkcionáře stanovit jejich platnost na základě svého uvážení. Složky služebního příjmu lze stanovit výlučně na základě současného stavu a na dobu neurčitou. Podle názoru žalobkyně je omezení platnosti vedeno snahou vyhnout se zdůvodnění změny výše jednotlivých složek příjmu.

Žalobkyně dále poukazuje na rozpor s dikcí § 181 odst. 7 zákona o služebním poměru, který spatřuje v tom, že jí byl osobní příplatek na rok 2011 stanoven ve stejné výši jako v roce minulém, přestože dle citovaného ustanovení není možné o konkrétním právu či povinnosti účastníka rozhodnout opakovaně beze změny skutkového stavu.

V posledním žalobním bodě žalobkyně uvádí, že na její osobu nebylo od 30. 11. 2006 vypracováno žádné služební ani průběžné každoroční hodnocení. Již ve svém vyjádření k podkladům před vydáním žalobou napadeného rozhodnutí žalobkyně namítala, že správní spis neobsahuje žádné podklady týkající se její osoby, konkrétně služební hodnocení, a proto není dle jejího názoru možné přezkoumat správnost rozhodnutí, ani přiměřenost snížení služebního příjmu nebo stanovení výše osobního příplatku. Služební hodnocení za období 2007 – 2009 žalobkyně obdržela až dne 22. 3. 2011, přičemž žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno 23. 3. 2011, tedy dříve než uplynula 15denní lhůta pro podání námitek proti hodnocení. Odvolací správní orgán tedy nepřezkoumal rozhodnutí správního orgánu I. stupně a řízení, které mu předcházelo, v rozsahu, jaký je uveden v odvolání; porušil tak § 190 odst. 7 zákona o služebním poměru.

Žalobkyně proto navrhuje soudu, aby žalobou napadené rozhodnutí zrušil a uložil žalovanému povinnost nahradit žalobkyni náklady řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření k podané žalobě uvádí, že postupoval v souladu se zákonem o služebním poměru. Dále upozorňuje, že změnou rozpočtových prostředků, v rozsahu 90 % rozpočtu příchozího roku, došlo k úpravě služebního příjmu žalobkyně. Tuto změnu žalovaný považuje za změnu skutkového stavu dle § 181 odst. 7 zákona o

služebním poměru, která odůvodňuje úpravu některých složek služebního příjmu. Na podporu svého závěru žalovaný uvádí rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, čj. 3 Ads 22/2009-70. Žalobkyně vykonává kancelářskou činnost, která nepředstavuje takové riziko, a proto je částka zvláštního příplatku stanovena na dolní hranici. Žalovaný připouští, že rozhodnutí o změně výše zvláštního příplatku nebylo procesně správné, jelikož představovalo první úkon ve věci, a žalobkyni tak nebyla dána možnost využít svá procesní práva. Uvedený nedostatek byl nicméně zhojen v rámci odvolacího řízení. K námitce o nemožnosti vydání rozhodnutí na dobu určitou žalovaný dodává, že taková rozhodnutí nejsou v rozporu s žádným zákonným ustanovením; důvodem pro tento postup bylo stanovení služebního příjmu dle přiděleného objemu mzdových prostředků. Ohledně osobního příplatku žalovaný uvádí, že se jedná o nenárokovou složku příjmu, pro jejíž navýšení ani snížení nebyl v konkrétním případě shledán důvod.

V replice žalobkyně opakuje argumenty uvedené v žalobě. Dále upozorňuje, že se v rozsudku Nejvyššího správního soudu, který zmínil ve svém vyjádření žalovaný, nehovoří o tom, že by byla dána vazba objemu mzdových prostředků na přehodnocení míry rizika; byl vydán nový služební předpis, jímž došlo k přehodnocení míry rizik hrozících příslušníkům na jednotlivých služebních místech a jenž stanovil výši zvláštního příplatku konkrétní částkou. Podle žalobkyně není v odvolacím řízení možné zhojit vadu spočívající v nedodržení ustanovení o procesních právech účastníka; skutečnost, že se účastník řízení ve věci vůbec nevyjádřil, je vadou, která mohla mít vliv na zákonnost a správnost napadeného rozhodnutí.

Podle § 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř. s.“), soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Ze správního spisu soud zjistil následující skutečnosti:

Rozhodnutím správního orgánu I. stupně byl žalobkyni s účinností od 1. 1. 2011 stanoven služební příjem skládající se ze základního tarifu ve výši 36 700,- Kč, zvláštního příplatku ve výši 1 000,- Kč a osobního příplatku ve výši 2 300,- Kč. Z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že základní tarif náleží žalobkyni podle stupnice základních tarifů uvedených v nařízení vlády č. 374/2010 Sb. Zvláštní příplatek jí byl přiznán podle pokynu č. 52 s přihlédnutím k objemu mzdových prostředků stanovených státním rozpočtem. Osobní příplatek byl žalobkyni stanoven s ohledem na ocenění dosavadního výkonu služby a dále na objem mzdových prostředků.

Se služebním hodnocením za období 2007 – 2009 byla žalobkyně seznámena dne 22. 3. 2011; následně proti němu podala námitky, které byly generálním ředitelem žalovaného zamítnuty a služební hodnocení tak bylo potvrzeno.

Odvolání žalobkyně bylo žalobou napadeným rozhodnutím zamítnuto a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrzeno. Správní orgán I. stupně správně stanovil základní tarif podle tarifní třídy a tarifního stupně, na které měla žalobkyně nárok. Zvláštní příplatek byl rovněž stanoven v souladu s právními a služebními předpisy. Navíc všem příslušníkům na generálním ředitelství žalovaného byl zvláštní příplatek stanoven ve shodné výši 1 000,- Kč. Odvolací správní orgán se ztotožnil i s

potřebou přihlížet k objemu mzdových prostředků určených bezpečnostnímu sboru na kalendářní rok. Výše přiznaného osobního příplatku byla odůvodněna odpovídajícím způsobem. Cílem změn provedených zákonem č. 530/2005 Sb. v oblasti osobního příplatku, bylo mimo jiné dosáhnout stavu, kdy bude jeho výše závislá nejen na úrovni výkonu služby, ale i na množství přidělených finančních prostředků. Odvolací správní orgán dále uvedl, že služební hodnocení žalobkyně za období 2007 – 2009 bylo zpracováno, nebylo jí však na konci období z důvodu administrativního pochybení řádně předáno. Požadavek žalobkyně na posouzení výše osobního příplatku s ohledem na budoucí organizační změny odvolací správní orgán odmítl, neboť nelze dopředu předjímat dopad provedených změn. Proti tomuto rozhodnutí směřuje žaloba.

Městský soud v Praze věc posoudil takto:

Dle § 120 odst. 3 zákona o služebním poměru: *„Příslušník, který vykonává službu spojenou s ochranou zájmů státu, při nichž může dojít k ohrožení jeho života nebo zdraví, popřípadě k jiným závažným rizikům, nebo službu s mimořádnou psychickou zátěží, má nárok na zvláštní příplatek ve výši 3 000 Kč až 6 000 Kč měsíčně v I. skupině a 1 000 Kč až 4 000 Kč ve II. skupině.“*

Dle § 120 odst. 4 zákona o služebním poměru: *„Zařazení služebních činností do I. a II. skupiny a výši zvláštního příplatku pro služební místa v bezpečnostním sboru stanoví ředitel bezpečnostního sboru služebním předpisem.“*

Dle § 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.“*

Služební příjem žalobkyně byl v roce 2011 tvořen základním tarifem, zvláštním příplatkem a osobním příplatkem. Podanou žalobou žalobkyně brojí proti neoprávněnému snížení zvláštního příplatku a stanovení výše osobního příplatku. K tomu soud uvádí, že jakákoli změna výše zvláštního nebo osobního příplatku musí být odůvodněna tak, aby bylo zřejmé, z jakých podkladů služební funkcionář při svém rozhodování vycházel a jakými úvahami se řídil. Náležité odůvodnění spočívá v uvedení některého nebo více důvodů uvedených v ustanovení § 120 odst. 3, resp. (v případě osobního příplatku) v § 122 odst. 1 zákona o služebním poměru. Zákonnými důvody vedoucími ke změně osobního příplatku se rozumí změněná kvalita či rozsah výkonu služby, zatímco v případě zvláštního příplatku jde o změnu závažnosti, popř. zánik, rizik nebo psychické zátěže související s výkonem služby. Aktuální objem mzdových prostředků poskytnutých bezpečnostnímu sboru není zákonem předvídaným důvodem pro změnu zvláštního ani osobního příplatku (shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, čj. 1 As 34/2014-54).

Snížení zvláštního příplatku žalobkyně bylo v žalobou napadeném rozhodnutí odůvodněno velice obecně – souladem s právními předpisy a pokynem č. 52, snížením objemu mzdových prostředků a skutečností, že všem příslušníkům na generálním ředitelství žalovaného byl stanoven zvláštní příplatek ve shodné výši. Ani jeden z uvedených důvodů však nepředstavuje konkrétní zákonem předvídaný důvod, pro který je správní orgán oprávněn výši zvláštního příplatku měnit, v nyní projednávaném případě snížit. Soud chápe, že žalovaný v roce 2011 disponoval s o 10 % nižším

objemem mzdových prostředků oproti roku předchozímu. Tato skutečnost jej nicméně neopravňuje žalobkyni automaticky snížit zvláštní příplatek. Soud znovu opakuje, že omezený objem mzdových prostředků není relevantním důvodem pro korekci výše přiznaných příplatků. Rozhodnutí o výši přiznaného zvláštního příplatku postrádá řádné odůvodnění. Soud proto přisvědčil první námitce žalobkyně.

Námitku týkající se nemožnosti stanovit složky služebního příjmu na dobu určitou soud shledal nedůvodnou. Žalobkyni byl rozhodnutím správního orgánu I. stupně v souladu se zákonem o služebním poměru a nařízením vlády č. 374/2010 Sb. stanoven základní tarif na dobu neurčitou. Další složky služebního příjmu, v daném případě zvláštní příplatek a osobní příplatek, byly žalobkyni stanoveny na dobu určitou – na období jednoho roku, tj. do 31. 12. 2011. Otázka zákonnosti stanovování zvláštního příplatku na dobu určitou již byla Nejvyšším správním soudem vyřešena. V rozsudku ze dne 27. 11. 2013, čj. 6 Ads 137/2012-41, Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„nepovažuje praxi při stanovování zvláštního příplatku na dobu určitou za ideální a vhodnou (...), nelze ji však shledat za nezákonnou.“* S uvedeným závěrem se ztotožňuje i zdejší soud. Samotné stanovení zvláštního příplatku na dobu určitou tedy nelze považovat za nezákonné.

Uvedené konstatování lze vztáhnout nejen na zvláštní příplatek, o němž se v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu jmenovitě hovoří, ale i na osobní příplatek, jelikož se jedná o složky služebního příjmu, jejichž přiznání, resp. nepřiznání je podmíněno zákonem vymezenými důvody.

Námitka žalobkyně spočívající v tvrzeném porušení § 181 odst. 7 zákona o služebním poměru je nedůvodná. Správní orgány byly oprávněny opakovaně rozhodnout o osobním příplatku žalobkyně, jelikož předcházející rozhodnutí, jímž byl žalobkyni stanoven osobní příplatek ve výši 2 300,- Kč, pozbylo platnosti dne 31. 12. 2010. Správní orgány tak byly dokonce povinny o osobním příplatku žalobkyně pro rok 2011 opět rozhodnout, a to buď jeho přiznáním, zvýšením, snížením, či jeho odejmutím. Každé takové rozhodnutí však musí být náležitě odůvodněno, a to pouze zákonem předvídanými důvody.

Osobní příplatek byl žalobkyni pro rok 2011 přiznán v téže výši jako v roce minulém s odůvodněním, že bylo přihlédnuto k ocenění dosavadního výkonu služby a k objemu mzdových prostředků. K tomu soud uvádí, že osobní příplatek lze obdobně jako zvláštní příplatek přiznat pouze s ohledem na zákonem výslovně uvedené důvody. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, čj. 1 As 34/2014-54, *„osobní příplatek může být přiznáván, měněn či odnímán pouze na základě kvality či rozsahu výkonu služby. Nedodržení těchto zákonných kritérií přitom nelze odůvodnit nedostatkem finančních prostředků na mzdové výdaje.“* Z napadeného rozhodnutí ani z rozhodnutí správního orgánu I. stupně není zřejmé, z jakých konkrétních důvodů byl žalobkyni osobní příplatek přiznán, zda pro výkon služby v mimořádné kvalitě nebo v mimořádném rozsahu. Nelze vycházet pouze ze stanoviska služebního funkcionáře k podanému odvolání, kde se uvádí, že ke změně příplatku nebyl shledán důvod, jelikož kvalita výkonu služby ani její rozsah nedoznaly změn, na které by bylo nutno reagovat. Správní orgány pochybily, když přímo do textu svých rozhodnutí nezahrnuly skutečnosti odůvodňující ponechání osobního příplatku ve stejné výši, v níž ho žalobkyně pobírala ke dni 31. 12. 2010. Odůvodnění napadeného rozhodnutí proto nelze považovat za dostatečné.

Poslední žalobní námitka směřovala proti služebnímu hodnocení žalobkyně. V rámci služebního hodnocení se posuzuje příslušnickova odbornost, kvalita plnění služebních povinností, úroveň jeho teoretických znalostí a schopnost jejich aplikace. Institut služebního hodnocení proto tvoří dle § 203 odst. 2 zákona o služebním poměru jeden z podkladů pro rozhodování ve věcech služebního poměru příslušníka; vychází se z něj především při rozhodování o přiznání osobního příplatku.

Soud konstatuje, že správní orgány žalobkyni zkrátily na jejích procesních právech tím, že ji opomněly seznámit s jejím služebním hodnocením za roky 2007 – 2009. Odvolací orgán dále pochybil, když nevyčkal, zda žalobkyně podá proti služebnímu hodnocení v zákonné lhůtě námitky a případně na následné rozhodnutí o těchto námitkách, ač tak učinit měl, neboť služební hodnocení představuje velmi významný podklad pro rozhodování o osobním příplatku. Uvedeným postupem odvolací orgán porušil ustanovení o přezkoumání rozhodnutí v odvolacím řízení, a zatížil tak řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

K rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, čj. 3 Ads 22/2009-70, který na podporu své argumentace uvedl žalovaný, zdejší soud uvádí, že jej na nyní projednávaný případ nelze aplikovat; jedná se o věc skutkově odlišnou. Z rozsudku vyplývá, že vydáním služebního předpisu došlo k všeobecné změně finančního ohodnocení rizik služebních činností, což představuje administrativní změnu skutkového stavu dle § 181 odst. 7 zákona o služebním poměru. V rámci správního řízení přezkoumávaného v tomto soudním řízení však taková změna skutkového stavu neproběhla.

Ze shora popsaných důvodů soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a zároveň že došlo k podstatným porušením ustanovení o řízení před správním orgánem, což mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Proto soud podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a), c) s. ř. s. napadené rozhodnutí zrušil bez nařízení jednání a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Na žalovaném nyní bude, aby o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí o stanovení jejího služebního příjmu znovu rozhodl, a to s přihlédnutím k právnímu názoru, který byl vyjádřen v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

O nákladech řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobkyně, která měla ve věci úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení vůči neúspěšnému žalovanému. Náklady, které žalobkyni v řízení vznikly, spočívají v soudním poplatku zaplaceném z podané žaloby ve výši 2 000,- Kč a dále v nákladech právního zastoupení žalobkyně za tři úkony právní služby po 2 100,- Kč (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, replika) podle ustanovení § 7, § 9 odst. 3 a § 11 odst. 1 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2012 a tři režijní paušály po 300,- Kč za náhradu hotových výdajů zástupce žalobce podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem tedy 7 200,- Kč. Jelikož zástupcem žalobkyně je advokát, který je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna o částku odpovídající dani, kterou je zástupce povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Částka daně činí 1 512,- Kč. Úhrnem tak žalobkyni náleží 10 712,- Kč.

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí **l z e** 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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, 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.

V Praze dne 13. března 2015

JUDr. Eva P e c h o v á, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Sylvie Kosková