



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **Mgr. J. Ž.**, zastoupeného Mgr. Rostislavem Šustkem, advokátem se sídlem Vladislavova 17, Praha 1, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 7, Praha 4, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 10. 2007, č. j. 2007/4599/30, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 9. 2008, č. j. 11 Ca 364/2007 – 48,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 9. 2008, č. j. 11 Ca 364/2007 – 48, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadl žalovaný (dále též „stěžovatel“) v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze (dále též „krajský soud“), kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 31. 10. 2007, č. j. 2007/4599/30, a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Krajský soud při svém rozhodování vycházel z následujícího skutkového stavu:

Z rozkazu generálního ředitele Generálního ředitelství cel č. 71/2006 ve věci poskytování zvláštního příplatku celníkům na základě ust. § 120 odst. 3 a 4 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon č. 361/2003 Sb.“), účinného ode dne 1. 1. 2007, krajský soud zjistil, že podle zařazení služebních činností a stanovení výše zvláštního příplatku je pro kategorii 2.5. zahrnující výkon činností spojených s rozhodováním o řádných a mimořádných opravných prostředcích proti rozhodnutím celních orgánů ve věcech správy cla a daní spravovaných

celními orgány, ve věcech souvisejících s celním a daňovým řízením nebo ve věcech správního trestání, stanoven příplatek ve výši 4000 Kč.

Rozkazem č. 40/2007 došlo ke změně rozkazu č. 71/2006. Pod bodem 2.9. je zařazen přímý výkon činností na celním ředitelství a Generálním ředitelství cel v útvaru, který má výkon právních agend stanoven jako svou výlučnou působnost, spojených s rozhodováním o řádných a mimořádných opravných prostředcích podávaných proti rozhodnutím spojeným s daňovým, celním a nebo jiným správním řízením. Výše příplatku je stanovena ve výši 2500 Kč.

Rozhodnutím ředitele Celního ředitelství Hradec Králové ze dne 11. 7. 2007, č. j. 9848/07-0601-11/20618, byl žalobci ke dni 1. 8. 2007 snížen zvláštní příplatek na částku 2500 Kč. Správní orgán uvedl, že ke snížení dosud přiznaného zvláštního příplatku došlo na základě přehodnocení míry rizik celníkem vykonávaných činností v souvislosti s vyhodnocením aplikační praxe při přiznávání zvláštních příplatků celníkům a přesnějšího zařazení těchto činností do skupin služebních činností ve smyslu ust. § 120 odst. 3 a 4 zákona č. 361/2003 Sb. Zvláštní příplatek byl žalobci snížen v souladu s výše uvedenými ustanoveními zákona o služebním poměru a rozkazem generálního ředitele Generálního ředitelství cel č. 40/2007.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž uvedl, že při výkonu služebních činností u něj nedošlo ke změně míry rizika, která by opravňovala snížení přiznaného zvláštního příplatku. Ode dne, kdy mu byl přiznán zvláštní příplatek ve výši 4000 Kč rozhodnutím ředitele Celního ředitelství Hradec Králové ze dne 1. 1. 2007, č. j. 20084/06-0601-11/20618, se tedy žádným způsobem nezměnil skutkový stav. Napadené rozhodnutí je tak v rozporu s ust. § 181 odst. 7 zákona č. 361/2003 Sb. O prvostupňovém rozhodnutí se žalobce dozvěděl teprve v okamžiku, kdy mu bylo doručeno. Služební zákon však předpokládá, že účastník řízení bude ještě před vydáním rozhodnutí seznámen s jeho podklady, neboť rozhodnutí se má vypořádat s návrhy a námitkami účastníka. Správní orgán neuvedl, z jakých podkladů vycházel. Žalobce dále poukázal na to, že dlouhodobě vykonává i zastupování ředitele Celního ředitelství, což však není v napadeném rozhodnutí vůbec uvedeno. Paušální aplikaci rozkazu promítnutou rozhodnutím služebního funkcionáře na jeho právní poměry považuje žalobce za neopodstatněnou. Poukázal na absenci individuálního posouzení tak, jak je předvídá čl. 1 odst. 2 rozkazu.

Žalovaný toto odvolání výše uvedeným rozhodnutím ze dne 31. 10. 2007 zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Uvedl, že nešlo o individuální přehodnocení míry rizik činností jednotlivého celníka, nýbrž o přehodnocení a přesnější zařazení jednotlivých činností v I. a II. skupině činností a ohodnocení rizika ohrožení života a zdraví při jejich výkonu. Odmítl námitku žalobce, že mu byla upřena procesní práva zaručená v ust. § 174 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. Jako podklady pro vydání rozhodnutí byly uvedeny rozkaz generálního ředitele č. 40/2007 a činnosti vykonávané žalobcem na základě popisu jeho pracovního místa. Formální zahájení řízení před vydáním napadeného rozhodnutí nebylo podle žalovaného v daném případě třeba, jestliže služební funkcionář rozhodující v prvním stupni znal skutečný stav věci v rozsahu nezbytném pro rozhodnutí. Všem celníkům byla skutečnost, že dojde k úpravě výše zvláštních příplatků, předem známa.

Žalovaný neshledal rozpor napadeného rozhodnutí s ust. § 181 odst. 7 zákona č. 361/2003 Sb. V opačném případě by docházelo k takovému rozporu každoročně, kdy na základě nařízení vlády dochází např. ke změně platových podmínek. Žalovaný nicméně změnu skutkového stavu vidí ve změně podmínek poskytování zvláštního příplatku celníkům ve smyslu rozkazu č. 71/2006. Žalovaný konečně konstatoval, že příslušník bezpečnostního sboru má nárok pouze na jeden zvláštní příplatek. Výše zvláštního příplatku odpovídající činností uvedeným pod body 2.8. a 2.9. byla totožná, neuvedení činnosti spočívající v zastupování ředitele Celního ředitelství před soudy tak na stanovení výše příplatku nemělo žádný vliv.

Krajský soud shledal důvodnou námitku žalobce, že došlo k porušení jeho procesních práv, jestliže prvním úkonem, který správní orgán vůči žalobci učinil, bylo doručení prvoinstančního rozhodnutí. Podle ust. § 178 odst. 2 písm. b) zákona č. 361/2003 Sb. je řízení ve věcech služebního poměru zahájeno dnem, kdy služební funkcionář učiní první úkon vůči účastníku, jestliže se zahajuje řízení z podnětu bezpečnostního sboru. Žalobci tak bylo upřeno právo se ve věci vyjádřit, namítat rozhodné skutečnosti a důkazy a vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí podle ust. § 174 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb.

Soud poukázal na to, že pouze v případě řízení o propuštění podle ust. § 42 odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2003 Sb. jsou stanoveny odlišné podmínky řízení, kdy správní orgán postupuje podle hlav 1 a 2 části dvanácté zákona s výjimkou ust. § 174 odst. 1 písm. b). Z uvedeného soud dovodil, že z tohoto ustanovení je třeba vycházet ve všech ostatních řízeních ve věcech služebního poměru, u nichž nebyla jeho aplikace výslovně vyloučena, tedy i v řízení o snížení zvláštního příplatku. Rovněž z ust. § 184 zákona č. 361/2003 Sb. argumentem a contrario vyplývá, že v řízení o snížení zvláštního příplatku nemůže být prvním úkonem v řízení doručení rozhodnutí o propuštění. Argumentace žalovaného, že zahájení řízení před vydáním napadeného rozhodnutí nebylo v daném případě třeba, neodpovídá platné právní úpravě. Soud neshledal důvod, proč by nemělo být při zahájení řízení postupováno podle ust. § 178 zákona č. 361/2003 Sb. Není rozhodné, zda služební funkcionář rozhodující v prvním stupni znal skutečný stav věci v nezbytném rozsahu. Z procesního hlediska je podstatné, že žalobci nebyla dána možnost se ve věci vyjádřit. Na tomto závěru nemění nic skutečnost, že žalobce byl s rozkazem generálního ředitele Generálního ředitelství cel seznámen.

Krajský soud naopak nepřisvědčil žalobci v tom, že podle ust. § 181 odst. 7 zákona č. 361/2003 Sb. nebylo možné ve věci znovu rozhodnout, neboť nedošlo ke změně skutkového stavu. Soud má za to, že právě vydání pozdějšího rozkazu, jímž byl předchozí rozkaz změněn, představovalo podstatnou změnu skutkových okolností, na kterou byl správní orgán oprávněn reagovat správním řízením a vydáním rozhodnutí. Skutkovou okolností v uvedených souvislostech nemusí být pouze změna konkrétních okolností týkající se služební náplně, ale rovněž to, že došlo k vydání nového rozkazu. Na základě uvedeného Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného zrušil podle ust. § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a věc mu vrátil k dalšímu řízení s tím, že žalovaný je vázán právním názorem soudu, že je

třeba respektovat a zajistit procesní práva účastníka řízení ve věci služebního poměru a řádně zahájit správní řízení.

Podanou kasační stížností napadl stěžovatel rozsudek Městského soudu v Praze z důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Uvedl, že Městský soud v Praze zcela pominul skutečnost, že ne každé porušení zákona při vydávání rozhodnutí ve věcech služebního poměru je důvodem pro jeho zrušení. Tak je tomu i v daném případě. Protože služební funkcionář rozhodoval o snížení zvláštního příplatku toliko na základě změny právní úpravy, neexistovaly žádné relevantní skutečnosti či podklady, k nimž by se žalobce mohl vyjádřit. O snížení zvláštního příplatku žalobce ke dni 1. 8. 2007 byl služební funkcionář povinen rozhodnout, neboť jej k tomu zavazoval nově přijatý služební předpis a ust. § 120 odst. 3 a 4 zákona č. 361/2003 Sb. Nedání možnosti se vyjádřit tudíž nelze s přihlédnutím k popsáním okolnostem považovat za podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. c) a odst. 3 s. ř. s. Nemohlo tak dojít k vydání nesprávného či nezákonného rozhodnutí. Situaci lze přirovnat ke každoročnímu navyšování tarifních platů příslušníků v důsledku vydání nové stupnice základních tarifů nařízením vlády na základě ust. § 115a zákona č. 361/2003 Sb., kdy služební funkcionář taktéž musí vydat rozhodnutí o novém určení předmětné složky služebního příjmu, a kdy taktéž neexistují žádné skutečnosti, se kterými by příslušník měl či mohl být seznamován.

Žalovaný dále uvedl, že ze znění zákona nelze dovodit, že řízení musí být formálně zahájeno i tehdy, má-li služební funkcionář skutkový stav dostatečně objasněn. Ustanovení § 178 zákona č. 361/2003 Sb. řeší způsoby zahájení řízení, neukládá povinnost zahájit řízení určitým způsobem. Ani tento nedostatek však vzhledem k okolnostem případu a bezpodmínečné návaznosti rozhodnutí o snížení zvláštního příplatku na změnu právní úpravy jeho poskytování nemůže být označen za podstatnou vadu způsobující nezákonnost rozhodnutí ve smyslu výše uvedeného ustanovení soudního řádu správního. Na základě uvedeného stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Současně požádal o přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalobce uvedl, že argumentace žalovaného, podle níž každé porušení zákona při vydávání rozhodnutí ve věcech služebního poměru nemůže být důvodem pro jeho zrušení, se přičí zákonu. Takový výklad by směřoval proti základním principům právního státu a principu právní jistoty. Za bezpředmětný považuje rovněž argument, že ze znění zákona nelze dovodit, že řízení musí být vždy zahájeno. V nezahájeném řízení nelze vydat rozhodnutí. Řízení ve věcech služebního poměru nelze zahájit vydáním vnitřní normativní instrukce s neurčitým počtem adresátů, zákon nezná ani obdobu příkazního řízení ve smyslu ust. § 150 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Žalobce navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu z hlediska uplatněného stížního bodu, jakož i ve smyslu ust. § 109 odst. 3 s. ř. s., a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Vzhledem k tomu, že skutkový základ rozsudku krajského soudu nebyl mezi účastníky sporný a Nejvyšší správní soud jej považuje za dostatečně zjištěný, vycházel z něj sám i v řízení o kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud se v obecné rovině ztotožnil s názorem krajského soudu, že pokud správní orgán rozhoduje o právech a povinnostech žalobce, je povinen zahájit ve věci řízení a umožnit mu uplatnění všech jeho procesních práv. Při vydávání správního rozhodnutí má účastník řízení nepochybně nárok na určitý procesní postup, který mu umožňuje hájit jeho práva. Zákon výslovně stanoví výjimky, kdy může být vydání rozhodnutí ve věci prvním úkonem správního řízení, jako je tomu např. v ust. § 184 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., na které krajský soud poukázal, či v ust. § 98 a § 150 správního řádu. O tento případ se však zde nejednalo. Prvoinstanční správní orgán tudíž nebyl k takovému postupu oprávněn bez ohledu na to, že výše zvláštního příplatku pro jednotlivá služební místa byla jednoznačně stanovena rozkazem č. 40/2007, a služební funkcionář tak považoval skutkový stav za zjištěný v rozsahu nezbytném pro rozhodnutí.

V projednávané věci je však podstatné, že předmětem přezkumu ve správním soudnictví bylo rozhodnutí orgánu, který rozhodl v posledním stupni. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že důvody, pro které krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil, se týkaly pouze pochybení prvoinstančního správního orgánu, který vydal rozhodnutí o změně výše zvláštního příplatku žalobce, aniž v této věci dříve zahájil správní řízení v souladu s ust. § 178 odst. 2 písm. b) zákona č. 361/2003 Sb., a nedal tak žalobci možnost využít jeho procesní práva podle ust. § 174 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. Žalovanému však krajský soud žádné konkrétní pochybení nevytkl. Pokud jeho pochybení spatřoval v tom, že žalovaný pro uvedené vady nezrušil rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu a nevrátil mu věc s tím, že v novém řízení je třeba žalobci umožnit uplatnění všech jeho procesních práv, pak se Nejvyšší správní soud s tímto názorem neztotožnil. Zde je nutné předně poukázat na ust. § 190 odst. 8 zákona č. 361/2003 Sb., podle něhož jsou-li pro to důvody, odvolací orgán rozhodnutí změnit nebo zrušit a řízení zastavit; jinak odvolání zamítne a rozhodnutí potvrdí. Na rozdíl od obecné úpravy správního řízení obsažené v ust. § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu citované speciální ustanovení zákona č. 361/2003 Sb. odvolacímu orgánu vůbec neumožňuje zrušení a vrácení věci prvoinstančnímu správnímu orgánu s tím, aby v novém řízení napravil zjištěná pochybení. V projednávaném případě proto bylo rozhodující, zda pochybení prvoinstančního správního orgánu bylo napravitelné v odvolacím správním řízení a zda zde skutečně napraveno bylo.

Nejvyšší správní soud dospěl totiž k závěru, že pochybení správního orgánu I. stupně v odvolacím řízení v zásadě napraveno bylo. Ačkoli žalobce nemohl učinit v rámci prvoinstančního řízení žádné úkony, neboť prvním úkonem správního orgánu v řízení bylo doručení samotného rozhodnutí, měl možnost využít svá procesní práva v odvolacím řízení, uplatnit zde veškeré své námitky, a uvést nové skutečnosti a návrhy na provedení důkazů ve svém odvolání v souladu s ust. § 82 odst. 4 správního řádu. Toto své oprávnění také využil. Z žalobou napadeného rozhodnutí je pak zřejmé, že se žalovaný s odvolacími námitkami řádně vypořádal a rovněž Městský soud v Praze se následně vyjádřil i k meritu věci a výkladu ustanovení § 181 odst. 7 zákona č. 361/2003 Sb.

Na základě uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že v projednávané věci nebylo nutné zrušení rozhodnutí žalovaného a vrácení věci s tím, že je třeba žalobci umožnit využití jeho procesních práv podle ust. § 174 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb.

Tomuto závěru svědčí i skutečnost že zjištěné procesní vady samotnému Městskému soudu v Praze nebránily zabývat se meritem věci zavázat správní orgán i názorem o sporné právní otázce.

Vzhledem k tomu, že se Nejvyšší správní soud neztotožnil se zrušením rozhodnutí žalovaného pro procesní vady prvoinstančního řízení, vyjadřuje se tedy dále i k úvaze Městského soudu v Praze, zda byl služební funkcionář oprávněn rozhodnout o snížení zvláštního příplatku žalobce. Nejvyšší správní soud má za to, že ke změně skutkového stavu tak, jak ji předpokládá ust. § 181 odst. 7 zákona č. 361/2003 Sb., skutečně došlo, nikoli však fakticky, ale administrativně. Tato administrativní změna skutkového stavu spočívá v odlišných skutkových zjištěních stěžovatele ohledně míry rizika spojeného s výkonem služebních činností a deklarována byla vydáním služebního předpisu, kterým bylo změněno ocenění rizika zvláštním příplatkem.

Tato změna byla přitom provedena zcela *lege artis*, neboť rozkaz generálního ředitele Generálního ředitelství cel č. 40/2007, kterým byl změněn rozkaz č. 71/2006, byl vydán v souladu s ust. § 5 a § 120 zákona č. 361/2003 Sb., které v odstavci 4 pověřuje ředitele bezpečnostního sboru k zařazení služebních činností do I. a II. skupiny a stanovením výše zvláštního příplatku pro služební místa v bezpečnostním sboru služebním předpisem. Pokud by nebylo možné změnu finančního ohodnocení rizik služebních činností považovat za změnu skutkového stavu, nebyl by ředitel bezpečnostního sboru oprávněn jakkoli měnit výši zvláštního příplatku, a tudíž by své oprávnění založené ustanovením § 120 zákona odst. 4 zákona č. 361/2003 Sb. nemohl po provedení první úpravy již více realizovat.

Nejvyšší správní soud dále poznamenává, že ačkoli se žalobce domáhal individuálního posouzení výše jeho zvláštního příplatku, nebyl sám k podání návrhu na přiřazení jiného zvláštního příplatku odpovídajícího skutečně vykonávaným činnostem v souladu s čl. 1 odst. 1 bodu 2 rozkazu generálního ředitele Generálního ředitelství cel č. 40/2007, kterým se mění čl. 3 odst. 2 a 4 rozkazu č. 71/2006, oprávněn. Služební funkcionář proto nikterak nepochybil, jestliže žalobci přiznal zvláštní příplatek ve výši konkrétní částky stanovené rozkazem pro jeho služební místo. Nejvyšší správní soud znovu zdůrazňuje, že (jak již sám žalovaný uvedl ve svém rozhodnutí) v projednávaném případě nešlo o individuální přehodnocení míry rizik činností jednotlivého celníka, nýbrž o všeobecnou změnu finančního ohodnocení rizik činností vykonávaných v rámci celní správy.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že Městský soud v Praze chybně posoudil otázku, zda zjištěné procesní pochybení správního orgánu I. stupně mělo za následek nezákonnost rozhodnutí žalovaného, čímž zatížil své rozhodnutí vadou podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek Městského soudu v Praze podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je soud dle ust. § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán právním názorem výše uvedeným.

Ve vztahu k návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že s ohledem na rozhodnutí ve věci samé již o tomto návrhu samostatně nerozhodoval.

V novém rozhodnutí rozhodne Městský soud v Praze i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 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 28. května 2009

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu