



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudců JUDr. Tomáše Langáška a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Bc. J. V.**, zastoupen JUDr. Gabrielem Žilinským, advokátem, se sídlem Vodičkova 709/33, Praha 1, proti žalovanému: **ředitel Hasičského záchranného sboru Královéhradeckého kraje**, se sídlem U Přívozu 122/4, Hradec Králové, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 3. 2011, č. j. HSHK-441-6/2011, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 9. 2012, č. j. 30 Ad 5/2011 - 72,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 9. 2012, č. j. 30 Ad 5/2011 - 72, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ředitele Hasičského záchranného sboru Královéhradeckého kraje ve věcech služebního poměru ze dne 31. 3. 2011, č. j. HSHK-441-6/2011, bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí ředitele kanceláře krajského ředitele ve věcech služebního poměru ze dne 28. 12. 2010, č. j. HSHK-2563-41/2010, a napadené rozhodnutí bylo potvrzeno. Žalobce nesouhlasil s touto částí výroku napadeného rozhodnutí, ve kterém byl stanoven zvláštní příplatek ve II. skupině podle § 120 odst. 3 zákona č. 361/2006 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“), když namítl, že předchozí rozhodnutí ředitele kanceláře ve věcech služebního poměru, jímž mu byl stanoven zvláštní příplatek, je v souladu s pokynem generálního ředitele HZS ČR č. 52/2010 SIAŘ GŘ, a vzhledem k tomu, že nedošlo ke změně skutkového stavu, není důvod v této části rozhodnutí měnit. Napadeným rozhodnutím byl žalobci stanoven zvláštní příplatek II. skupiny ve výši 1000 Kč, zatímco v rozhodnutí z roku 2009 byl tento zvláštní příplatek stanoven částkou 2300

Kč. Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že argumentaci dříve přiznanou výši zvláštního příplatku nelze akceptovat, neboť tato byla stanovena za jiného skutkového stavu, tedy objemu rozpočtových prostředků, které byly HZS KH kraje určeny pro pokrytí výdajů na plat jeho zaměstnanců a služebních směn příslušníků. Pokud vládní politikou „rozpočtové odpovědnosti“ došlo ke snížení objemu mzdových prostředků ve státní sféře o 10% a zároveň došlo ke snížení základních tarifů pouze o 10 %, musela se tato skutečnost projevit restriktivně i na výši příplatků, neboť základní tarif netvoří 100 % služebního příjmu. Podle názoru žalovaného změna objemu rozpočtových prostředků oproti předcházejícímu rozpočtovému období (kalendářnímu roku) představuje změnu skutkového stavu, proto napadeným rozhodnutím nedošlo k porušení § 181 odst. 7 zákona o služebním poměru. Je třeba přijmout fakt, že služební funkcionář může rozdělit jen tolik finančních prostředků, kolik jich má v daném čase k dispozici. Žalovaný se žalobcem nesouhlasí ani v tom, že rozhodnutí o stanovení služebního příjmu doposud nebyla vydávána na dobu určitou. Poprvé tomu tak bylo v polovině roku 2009, kdy vláda zvýšila základní tarify, ale nedošlo k adekvátnímu navýšení mzdových prostředků do rozpočtu HZS KH kraje. Zákon výslovně nestanoví na jakou dobu, zda na dobu určitou nebo neurčitou, lze vydat rozhodnutí o stanovení složek služebního příjmu. Rozhodnutí s účinností na dobu určitou tedy nebrání žádné zákonné ustanovení a skutečnost, že tak dříve nebylo postupováno, ještě nezakládá jeho nezákonnost.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, v níž projevil nesouhlas s úvahami žalovaného, jimiž odůvodnil svoje rozhodnutí. O této žalobě rozhodl Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 24. 9. 2012, č. j. 30 Ad 5/2011 - 72, tak, že žalobu zamítl. V odůvodnění svého rozsudku krajský soud popsal, jak bylo v případě žalobce postupováno při stanovení zvláštního příspěvku, přičemž uzavřel, že uvedenou právní úpravu, stejně jako z ní plynoucí praxi při stanovování konkrétní výše zvláštního příplatku, nepovažuje za ideální a vhodnou, neshledal ji však nezákonnou. Připustil však, že pokud je výše zvláštního příplatku stanovována na dobu určitou a často dochází k jejím změnám, zvláštní příplatek tak ztrácí svůj význam a smysl, neboť lze žalobci přisvědčit v tom, že výše tohoto příplatku by se skutečně v zásadě (nikoliv tedy bezvýjimečně) měla měnit pouze tehdy, pokud dojde ke změně ohledně podmínek, za kterých příslušník službu vykonává. Krajský soud by proto považoval za vhodnější, kdyby konkrétní a pevná výše zvláštního příplatku u jednotlivých příslušníků, resp. u jejich funkcí, byla stanovena v rámci zákonného rozpětí buď prováděcím předpisem nižší právní síly, např. nařízením vlády, nebo služebním předpisem ředitele bezpečnostního sboru vydávaným podle § 120 odst. 4 zákona o služebním poměru. Pokud však výše zvláštního příplatku byla žalobci stanovena ve výši, která nepřekročila rozmezí vytyčené § 120 odst. 3 zákona o služebním poměru a rozmezí vytyčené pro jím zastávanou funkci Pokynem generálního ředitele Hasičského záchranného sboru ČR ze dne 28. 12. 2010, č. 52, což ostatně ani sám žalobce nezpochybňoval, k porušení zákona o služebním poměru, ani k porušení služebních předpisů, nedošlo. Krajský soud dále uvedl, že jakkoliv by se přimlouval za zvýšení stability výše zvláštního příplatku, nemohl se ztotožnit s názorem žalobce, že by ke změně jeho výše mohlo dojít jenom a pouze při změně skutkových okolností na straně příslušníka a výlučně na dobu neurčitou. Dovedeno do důsledku by takový princip znamenal, že pokud by příslušníkovi po vzniku nároku na zvláštní příplatek byla poprvé stanovena jeho výše, nemohlo by již v budoucnu, kromě případu vymezeného žalobcem, dojít k její změně. Tedy ani ke snížení, ale ani k navýšení. Pokud však zákon o služebním poměru

vymezuje výši zvláštního příplatku určitým rozpětím, je logické, že ke změně ve výši zvláštního příplatku může v čase docházet, a to třeba právě v závislosti na objemu mzdových prostředků, které je reálně možné pro ten účel ze státního rozpočtu vyčlenit. Mělo by se tak ale dít některým ze způsobů krajským soudem uvedených, nikoliv způsobem, který se praktikoval u Hasičského záchranného sboru ČR v přezkoumávaném období. Ostatně názor žalobce by znamenal také to, že by za nezákonná v takovém případě bylo možno označit všechna rozhodnutí služebních funkcionářů, kterými byly měněny výše zvláštních příplatků, a to i v těch případech, kdy docházelo k jejich navýšení. K takovému výkladu se krajský soud přiklonit ze shora uvedených důvodů nemohl.

S ohledem na shora uvedené krajský soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji zamítl v souladu s § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, když důvod pro podání této stížnosti spatřil v nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z důvodu nesrozumitelnosti (§ 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s.). V kasační stížnosti se nejdříve podrobně vyjadřuje k jednotlivým rozhodnutím vydaným v rámci správního řízení a mimo jiné vychází z toho, že dobu stanovení jednotlivých složek služebního příjmu nelze vázat ani na časové období, na něž se stanoví objem prostředků na služební příjmy. Objem těchto prostředků není zákonem vyjádřeným důvodem pro změnu kterékoliv složky služebního příjmu, vyjma základního tarifu, který je stanoven právním předpisem. Má za to, že názor žalovaného, že zvláštní příplatek (a další složky služebního příjmu) může být stanoven na dobu určitou, popírá sám žalovaný, který rozhodnutím ředitele Hasičského záchranného sboru Královéhradeckého kraje ve věcech služebního poměru č. j. HSHK-523-28/2011 změnil po pouhém měsíci platnosti původně určenou výši zvláštního příplatku ke dni 1. 2. 2011. Změnou výše zvláštního příplatku v průběhu kalendářního roku, na něž měl být zvláštní příplatek stanoven, poskytl žalovaný dostatečně pádný důkaz o protiprávnosti svého postupu. V další části své kasační stížnosti se stěžovatel podrobně vyjadřuje k závěrům krajského soudu uvedeným v odůvodnění napadeného rozsudku, s nimiž nesouhlasí. Poukazuje na to, že podstatou sporu je skutečnost, že zvláštní příplatek, stejně jako další složky služebního příjmu, s výjimkou základního tarifu, nemůže být podle zákona o služebním poměru stanoven na omezenou dobu. Žalovaný touto praxí porušuje zásadu, že o změně výše služebního příjmu lze rozhodnout pouze při změně podmínek, za nichž byla výše příplatku přiznána, to znamená při změně skutkového stavu. Pokud byla pro přiznání zvláštního příplatku ustanovením § 120 odst. 3 zákona o služebním poměru stanovena podmínka, že příslušník vykonává službu spojenou s ochranou zájmů státu, při níž může dojít k ohrožení jeho života nebo zdraví, popřípadě k jiným závažným rizikům, nebo službu s mimořádnou psychickou zátěží, a pro výši zvláštního příplatku byly stanoveny dvě různé skupiny tohoto příplatku, v jejichž rámci bylo dokonce stanoveno rozpětí zvláštního příplatku, je nezpochybnitelné, že výše zvláštního příplatku pro konkrétního příslušníka je určena mírou citovaných rizik. Jediným důvodem pro snížení nebo odnětí zvláštního příplatku tak může být i snížení míry rizik nebo jejich zánik. Postup služebního funkcionáře, který svévolně změnil výši zvláštního příplatku a námitku příslušníka, že se míra rizik nesnížila, odmítne absurdním tvrzením, že zvláštní příplatek nesnížil, ale nově stanovil, nelze označit

za zákonný, jak to učinil soud. Stěžovatel krajskému soudu vytýká, že v odůvodnění napadeného rozsudku lze jen velmi obtížně nalézt jakékoliv právní zhodnocení, mající přesvědčit stěžovatele o správnosti rozsudku. Pokud dal krajský soud za pravdu žalovanému, že všechny složky služebního příjmu je možno měnit v závislosti na stavu státního rozpočtu, uvolnil tak ad absurdum, prostor pro jejich neposkytování, a to i tehdy, že zákon o služebním poměru je jako povinné zakotvuje. Krajský soud podle stěžovatele vůbec nevzal v úvahu skutečný důvod pro stanovení výše zvláštního příplatku rozpětím. Tímto důvodem je potřeba odlišení míry rizik u příslušníků, kteří vykonávají rozdílné činnosti, anebo dokonce vykonávají službu na stejném služebním místě, ale méně často jsou vystavováni rizikům, např. z důvodu zdravotních omezení pro výkon služby. V žádném případě není smyslem stanoveného rozpětí svévolně měnit výši zvláštního příplatku a navíc bez jakéhokoliv zdůvodnění při opakovaném novém stanovování po uplynutí doby určité. Krajský soud paradoxně vyloučil postup podle kritérií stanovených zákonem o služebním poměru a připustil změnu pouze u důvodu, který zákon nevymezuje. Na podporu ve stížnosti uvedených argumentů lze podle stěžovatele použít dostupnou judikaturu Nejvyššího soudu, přitom poukazuje na rozsudky ve věci sp. zn. 21 Cdo 5447/2007 a 21 Cdo 3488/2006 vydaným ve vztahu k osobnímu příplatku, jehož přiznání, zvýšení nebo odnětí má stejný charakter jako zvláštní příplatek.

Závěrem stěžovatel navrhl, aby rozsudek krajského soudu byl zrušen a věc byla tomuto soudu vrácena k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti se stěžovatel plně ztotožnil s důvody uvedenými v napadeném rozsudku krajského soudu. Zdůraznil, že k úpravě výše přiznaného zvláštního příplatku stěžovatele vedly žalovaného zcela objektivní důvody, které jsou podrobně rozvedeny v odůvodnění napadeného rozhodnutí ve věcech služebního poměru. Žalovaný tedy setrval na všech svých argumentech, které vyjádřil v napadeném správním rozhodnutí, jakož i ve svém vyjádření ze dne 30. 9. 2011 podaném ke správní žalobě. K námitce stěžovatele, že žalovaný měl pro daný kalendářní rok zajistit „dostatečné množství prostředků na služební příjmy v zákonem garantované výši“ žalovaný znovu připomněl, že je mu pravomoc navrhopvat objem prostředků na služební příjmy příslušníků ministru vnitra, no ta bene vládě ČR, opravdu nepřísluší. Současně v souladu s názorem krajského soudu uzavírá, že zákonem garantovaná výše zvláštního příplatku byla stěžovateli zachována, neboť byla stanovena v rámci rozpětí, vymezeného v § 120 odst. 3 zákona o služebním poměru a v pokynu č. 52/2010 SIAŘ GŘ. Pokud chtěl žalovaný v rozhodném období zabránit citelnému rušení služebních míst a v přímém důsledku toho také propouštění příslušníků ze služebního poměru, resp. jejich převádění do zálohy pro přechodně nezařazené, pak mu v dané rozpočtové situaci nezbylo jiné řešení, než přijmout restriktivní opatření vzhledem k těm složkám služebního příjmu všech příslušníků, které byly přiznány ve výši nad stanovenou minimální hranici. Později provedena analýza čerpání rozpočtu umožnila žalovanému upravit výši zvláštního příplatku stěžovatele směrem nahoru. Stěžovatel ovšem ekonomické hledisko striktně popírá, jednou přiznaný příplatek lze podle něj měnit jen v závislosti na změně individuální míry rizika příslušníkem vykonávané služby. Tím ale účelově vykládá právní úpravu, obsaženou v § 120 odst. 3 a 4 zákona o služebním poměru. Žalovaný je toho názoru, že pokud rozhodnutí služebního funkcionáře o přiznání konkrétní výše příplatku respektuje normativně vymezené rozpětí, potom podle názoru žalovaného nelze argumentovat jeho

nezákonností. Konečně žalovaný odmítl argumentaci stěžovatele judikaturou civilních soudů ve vztahu k osobnímu příplatku s poukazem na to, že stěžovateli nebyla tato složka služebního příjmu služebního funkcionáře, který vydal rozhodnutí v I. stupni řízení, vůbec přiznána, proto také problematika osobního příplatku nebyla předmětem správní žaloby. Vzhledem k uvedenému žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost pro nedůvodnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek podle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž je vázán rozsahem a důvody, jež byly stěžovatelem v kasační stížnosti uplatněny. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

V posuzované věci byly stěžovateli stanoveny s účinností od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2011 některé složky služebního příjmu, mimo jiné zvláštní příplatek II. skupiny ve výši 1000 Kč, takže oproti předchozímu stanovení tohoto příplatku v roce 2010 ve výši 2300 Kč došlo k jeho poklesu o 1300 Kč. Úprava zvláštního příplatku je uvedena v § 120 zákona o služebním poměru, přičemž na daný příplatek se vztahuje § 120 odst. 3 uvedeného zákona, podle něhož příslušníkovi, který vykonával činnosti spojené s ochranou zájmů státu, při nichž může dojít k ohrožení jeho života nebo zdraví, popřípadě k jiným závažným rizikům, se poskytuje tzv. „rizikový“ zvláštní příplatek. Výše příplatku je odstupňována podle míry ohrožení a rizika. Pro tyto účely zakládá zákon existenci dvou skupin zvláštního příplatku. Zařazení služebních činností do I., II skupiny a výši zvláštního příplatku pro služební místa v bezpečnostním sboru stanoví ředitel bezpečnostního sboru služebním předpisem. Tímto předpisem je pokyn generálního ředitele Hasičského záchranného sboru České republiky, kterým se stanoví zařazení služebních činností do I., II. skupiny a výše zvláštního příplatku pro služební místa v Hasičském záchranném sboru ČR MV 119108-1/TO-OE-2010, jenž nabyl účinností dnem 1. 1. 2011 (pokyn byl uveřejněn v Sbírce interních aktů řízení generálního ředitele HZS ČR - částka 52/2010). Při stanovení zvláštního příplatku podle § 120 odst. 3 zákona o služebním poměru se u příslušníků HZS krajů vychází vždy ze statistických údajů o počtu zásahů (bez ohledu na typ stanic) za období přecházejících pěti let následovně.

- a) Základním rozpětím výše zvláštního příplatku je průměrný počet zásahů stanice do 700 zásahů ročně
- b) Pro stanice, u nichž je průměrný počet zásahů vyšší než 700 ročně, se horní hranice rozpětí zvyšuje o 25 %.

Podle odstavce tabulky č. 1 je pak u funkce velitel družstva a služebního místa inspektor (což je zařazení stěžovatele) uvedeno rozpětí zvláštního příplatku 1000 - 3200 Kč.

Konečně podle bodu II. bod 2 uvedeného pokynu generálního ředitele HZS se příslušným služebním funkcionářům HZS ČR ukládá při stanovení konkrétní výše zvláštního příplatku podle § 120 odst. 3 zákona - tabulka č. 1, vycházet z ustanovení na konkrétní služební místo, z charakteristiky výkonu služby příslušníků zařazených do II. skupiny zvláštního příplatku při zohlednění velikosti rizika a četnosti zásahů.

Rozhodnutí služebního funkcionáře o stanovení zvláštního příplatku je odůvodněno tím, že tento příplatek je stanoven v souladu s Pokynem generálního ředitele HZS ČR č. 52/2010, kterým se stanoví zařazení služebních činností do I., II. skupiny a výše zvláštního příplatku pro služební místa v HZS ČR a s přihlédnutím k objemu mzdových prostředků stanovených státním rozpočtem na kalendářní rok 2011 podle § 4 odst. 1 zákona.

Přestože při stanovení zvláštního příplatku stěžovateli na rok 2011 došlo k jeho výraznému poklesu a příplatek byl stanoven v minimální výši, rozhodnutí služebního funkcionáře postrádá jakékoliv zdůvodnění tohoto poklesu, zejména s přihlédnutím k hlediskům uvedeným v Pokynu generálního ředitele HZS ČR 28. 12. 2010, uveřejněném v Sbírce interních aktů řízení generálního ředitele Hasičského záchranného sboru České republiky pod částkou 52. Ustanovení § 120 služebního zákona přitom při stanovení zvláštního příplatku neuvádí přihlédnutí k objemu mzdových prostředků stanovených státním rozpočtem na příslušný kalendářní rok. V případě stěžovatele přitom nejde o první stanovení výše zvláštního příplatku, jenž stěžovatel v minulosti již pobíral, lze proto souhlasit se stěžovatelem v tom, že jediným důvodem pro snížení nebo odnětí zvláštního příplatku tak může být jen snížení míry rizik nebo jejich zánik. Takovéto odůvodnění však rozhodnutí o stanovení zvláštního příplatku stěžovateli na rok 2011 zcela postrádá. Povinností služebního funkcionáře při rozhodování o zvláštním příplatku podle § 120 odst. 3 zákona o služebním poměru bylo toto rozhodnutí náležitě odůvodnit, aby bylo zřejmé, z jakých podkladů vycházel a jakými úvahami se při správním uvážení řídil. Nejvyšší správní soud přitom nesouhlasí s názorem krajského soudu, že pokud byla výše zvláštního příplatku stanovena stěžovateli ve výši, která nepřekročila rozmezí vytyčené § 120 odst. 3 zákona o služebním poměru, k porušení zákona o služebním poměru ani k porušení služebních předpisů, nedošlo.

Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem nepovažuje praxi při stanovování zvláštního příplatku na dobu určitou za ideální a vhodnou (ostatně žalovaný od této praxe již upustil, jak to vyplývá z jeho vyjádření ke kasační stížnosti), nelze ji však shledat za nezákonnou. To však nic nemění na tom, že při stanovení zvláštního příplatku na další kalendářní rok lze odhlédnout od výše tohoto příplatku předtím přiznaného a od zvážení hledisek rozhodných pro posouzení výše zvláštního příplatku.

S žalovaným lze souhlasit v tom, že nelze argumentovat judikaturou civilních soudů ve věci osobního příplatku ve vztahu k zvláštnímu příplatku podle § 120 odst. 3 služebního zákona. V případě stěžovatele se totiž nejedná o osobní příplatek podle § 122 služebního zákona, takže argumentace použita stěžovatelem v kasační stížnosti na daný případ nemůže dopadat.

Z důvodů výše uvedených Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. je krajský soud v dalším řízení názorem vysloveným v tomto rozsudku vázán.

V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. listopadu 2013

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu