



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobce: **a) F. P., a b) J. O.**, oba zastoupeni JUDr. Josefem Kopřivou, advokátem se sídlem Vodičkova 33, Praha 1, proti žalovanému: **Hasičský záchranný sbor Olomouckého kraje**, se sídlem Schweitzerova 91, Olomouc, o žalobách proti rozhodnutím ředitele žalovaného ze dne 18. 3. 2011, ev. č. 2-7/PAM-2011 a ev. č. 2-9/PAM-2011, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 2. 2014, čj. 38 Ad 56/2011 – 64,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku **10.479 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Josefa Kopřivy, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ředitel kanceláře ředitele žalovaného (dále jen „správní orgán I. stupně“) vydal dne 30. 12. 2010 rozhodnutí ev. č. 1-371-59/PAM-2010, kterým žalobci a) určil pro období od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2011 složky příjmu a stanovil mu osobní příplatek (§ 122 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, dále jen „zákon o služebním poměru“) ve výši 1.150 Kč a zvláštní příplatek II. skupiny (§ 120 odst. 3

zákonu o služebním poměru) ve výši 1.600 Kč. Stejného dne vydal také rozhodnutí ev. č. 1-372-156/PAM-2010, kterým pro totožné období určil složky příjmu žalobci b), a to mimo jiné osobní příplatek ve výši 850 Kč a zvláštní příplatek II. skupiny ve výši 1.400 Kč. V případě obou žalobců tak došlo ke snížení osobního příplatku i zvláštního příplatku II. skupiny oproti roku 2010.

[2] Proti uvedeným rozhodnutím správního orgánu I. stupně podali žalobci odvolání, ve kterém zejména tvrdili, že snížení osobního a zvláštního příplatku nebylo dostatečně odůvodněno a že stanovení osobního příjmu i základního tarifu nelze provést na dobu určitou. Žalovaný odvolání žalobců svými v záhlaví specifikovanými rozhodnutími zamítl.

[3] Žalobci brojili proti rozhodnutí žalovaného žalobami u krajského soudu, který spojil obě věci ke společnému projednání a rozhodnutí. Krajský soud žalobám vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil z důvodu jejich nezákonnosti a vrátil mu věci k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud dal žalobcům za pravdu v tom, že není možné stanovit osobní příplatek na dobu určitou, neboť to vylučuje pracovněprávní judikatura, která je i na stanovení osobního příplatku podle zákona o služebním poměru plně aplikovatelná. Konkrétně krajský soud odkázal na rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 18. 12. 2008, sp. zn. 21 Cdo 5447/2007, ze dne 20. 12. 2007, sp. zn. 21 Cdo 3488/2006, a ze dne 27. 2. 2013, sp. zn. 21 Cdo 832/2012. Z uvedené judikatury zároveň vyplynulo, že snížení objemu rozpočtových prostředků konkrétní organizační složce státu není legitimním důvodem ke snížení či odnětí dosud přiznaného osobního příplatku. Kritériem pro přiznání, zvýšení, snížení či odnětí osobního příplatku je totiž pouze množství a kvalita odvedené práce. Stejně tak systemizace podle § 4 zákona o služebním poměru nemůže sama o sobě ovlivnit existentní platové nároky příslušníka. Krajský soud dále poznamenal, že pokud byl pro rok 2010 žalobcům přiznán osobní příplatek v určité výši a nezměnily-li se dlouhodobě obsah a kvalita jimi odvedené práce, pak ani přijetí *Jednotných pravidel pro určení výše osobního příplatku pro příslušníky ZHS Olomouckého kraje zařazené v hodnosti vrchní referent až vrchní asistent* ani aplikace zásady rovného zacházení nemohou být důvodem pro jeho snížení či odnětí.

[5] Co se týče zvláštního příplatku, krajský soud dospěl k závěru, že vydání Pokynu generálního ředitele č. 52/2010 nezaložilo žalovanému legitimní důvod pro snížení zvláštního příplatku žádnému z žalobců. Žalovaný neodůvodnil snížení zvláštního příplatku důvody obsaženými v § 120 odst. 3 zákona o služebním poměru, tj. tím, že by služba žalobců nebyla nadále spojena s ochranou zájmů státu, že by při ní nemohlo docházet k ohrožení života nebo zdraví žalobců, popř. jiným závažným rizikům, event. k mimořádné psychické zátěži. Snížení zvláštního příplatku II. skupiny z důvodu snížení rozpočtových prostředků je tak v rozporu se zákonem. Krajský soud dále dospěl k závěru, že stanovením konkrétní výše zvláštního příplatku II. skupiny pro určité období bez návaznosti na změnu míry rizika vykonávané služby se žalovaný pokusil obejít smysl a účel zákonné úpravy.

II. Argumenty kasační stížnosti žalovaného

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, ve které navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[7] Nejprve zdůraznil, že osobní příplatek byl žalobcům snížen s ohledem na objem rozpočtových prostředků stanovených státním rozpočtem pro rok 2011, kdy byl objem těchto prostředků na služební příjmy příslušníků snížen o 10 %. Stěžovatel byl proto nucen žalobcům, stejně jako dalším příslušníkům, stanovit osobní příplatek v nižší částce. V opačném případě by svěřené rozpočtové prostředky nestačily na pokrytí nákladů žalovaného na služební příjmy. Při stanovení osobních příplatků tak byl zohledněn jak zákon o služebním poměru, tak zákon o státním rozpočtu a právní úprava rozpočtových pravidel.

[8] Stěžovatel zpochybnil použití pracovněprávní judikatury na přezkum řízení vedeného ve věcech služebního poměru, neboť ta nezohledňuje nutnost služebního funkcionáře dodržovat zásady při hospodaření s prostředky určenými a svěřenými státním rozpočtem, ani společenský vývoj v případě řešení ekonomické krize. Je nutné odmítnout úvahy o možnosti hospodaření se svěřeným rozpočtem tak, že by se mohlo přistoupit ke snížení počtu příslušníků, neboť podle zákona o služebním poměru nelze příslušníka propustit. Příslušník je podle § 32 odst. 1 písm. a) tohoto zákona zařazen do zálohy pro přechodně nezařazené, kde pobírá 80% služebního platu.

[9] V souvislosti se závěrem soudu, že osobní ani zvláštní příplatek nelze stanovit na dobu určitou, žalovaný uvádí, že soud nijak nezohlednil skutečnost, že bezpečnostní sbor hospodář se svěřeným rozpočtem v rámci kalendářního roku a není tak v jeho možnostech předvídat objem rozpočtových prostředků pro další rozpočtové období. Podle stěžovatele je jedinou možností, jak dodržet povinnosti uložené zákonem o státním rozpočtu, zákonem o rozpočtových pravidlech a současně i zákonem o služebním poměru, přiznání jednotlivých složek příjmu na dobu časově omezenou, jež koresponduje s rozpočtovým rokem. Stěžovatel také odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, čj. 6 Ads 137/2012 - 41, ve kterém soud konstatoval, že praxi stanovování zvláštního příplatku na dobu určitou sice nelze považovat za ideální a vhodnou, nelze ji však shledat nezákonnou.

[10] Další kasační námitka spočívá v tom, že krajský soud zcela vytrhl ze zákonného kontextu § 4 odst. 1 zákona o služebním poměru upravující systemizaci, kterou je míněno stanovení počtu služebních míst a objemu prostředků stanovených státním rozpočtem na příslušný rok na jejich služební příjmy. Zákon tak předpokládá určitou sumu rozpočtových prostředků na daný kalendářní rok vzhledem ke stanovenému počtu služebních míst. Tento předpoklad odůvodňuje jak stanovení jednotlivých složek příjmu pro příslušný rok, tak i možnost snížení těchto jednotlivých složek. I s ohledem na to, že zákoník práce neobsahuje žádné podobné ustanovení jako je § 4 odst. 1 zákona o služebním poměru, nelze v projednávaných případech aplikovat pracovněprávní judikaturu Nejvyššího soudu. Stanovování jednotlivých složek příjmu je tak nutno činit nejen s ohledem na konkrétní zákonná ustanovení (§ 122 a 120 zákona o služebním poměru), ale i ve vztahu k § 4 odst. 1 zákona o služebním poměru.

[11] Výše uvedená argumentace ohledně osobního příplatku lze stejně použít také na zvláštní příplatek a krajský soud se zde proto podle stěžovatele v této otázce dopustil stejných pochybení.

[12] Stěžovatel upozornil na to, že žalobce a) se v rámci svého odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolal pouze proti části výroku, kterým mu byl stanoven osobní příplatek, avšak nerozporoval výši přiznaného zvláštního příplatku II. skupiny. Je proto nepřipustné, že následně rozporoval i tuto část výroku.

III. Vyjádření žalobců ke kasační stížnosti

[13] Žalobci ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že žalovaný omlouvá svůj nezákonný postup v roce 2011 nezákonným postupem v roce 2010, kdy taktéž stanovil složky služebního příjmu na dobu určitou. Nesouhlasí s tím, že by existovala souvislost mezi snížením služebního příjmu a nedodržením státního rozpočtu; hospodaření s přidělenými prostředky totiž neopravňuje služební funkcionáře k protiprávnímu jednání.

[14] V souladu se závěrem krajského soudu se žalobci domnívají, že ve věci snížení osobního příplatku byla aplikovatelná pracovníprávní judikatura Nejvyššího soudu. K tomu uvádí, že žalovaný se zřejmě mylně domnívá, že tato judikatura se týká výlučně podnikatelské sféry a nikoliv odměňování ve veřejném sektoru, kde má vedoucí zaměstnanec stejné povinnosti při hospodaření se státními prostředky jako služební funkcionář. Nelze proto přijmout spekulativní závěr žalovaného, že tato judikatura pokulhává za společenským vývojem, ani nelze souhlasit s tím, že by soudy měly měnit své rozsudky podle ekonomické situace státu.

[15] Podle žalobců je právní úprava služebního poměru ovládána zásadou „co není dovoleno, je zakázáno“. Složky služebního příjmu lze proto stanovit na omezenou dobu pouze v případech, kde to zákon o služebním poměru výslovně stanoví. Pokud ovšem zákon nestanoví omezení nároku, je stanoven na dobu neurčitou, tedy na dobu, po kterou jsou splněny podmínky nároku. Pokud žalovaný uvádí, že jediným nástrojem dodržení zákona o státním rozpočtu bylo snížení nárokových složek služebního příjmu příslušníkům, lze se podívat nad tím, že nebyly nijak sníženy přiznané nenárokové odměny v uvedeném období.

[16] Žalobci souhlasí také s názorem krajského soudu, že ani systemizace podle § 4 odst. 1 zákona o služebním poměru nemůže sama o sobě ovlivnit existentní platové nároky příslušníka.

[17] Vzhledem k výše uvedenému žalobci navrhli, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalovaného zamítl.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[18] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla

podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost.

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Stěžovatel sice neuvedl, pod jaké zákonné důvody podřazuje své kasační námitky, nicméně z jeho kasační stížnosti vyplývá, že brojí proti nezákonnosti napadeného rozsudku krajského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud se podle stěžovatele dopustil nesprávného posouzení právní otázky, zda je v souladu se zákonem stanovovat osobní příplatek a zvláštní příplatek podle zákona o služebním poměru na dobu určitou (tj. dobu jednoho kalendářního roku). Dále krajský soud nesprávně zhodnotil možnost správního orgánu stanovit tyto příplatky v nižší výměře oproti předcházejícímu období z důvodu nižšího objemu svěřených rozpočtových prostředků.

[21] Ze správního spisu i z rozhodnutí žalovaného je zřejmé, že správní praxe stěžovatele při stanovování složek služebního příjmu je taková, že jsou stanovovány vždy na dobu určitou - na jeden kalendářní rok. V nyní projednávaném případě je předmětem přezkumu stanovení osobního příplatku a zvláštního příplatku II. skupiny podle zákona o služebním poměru obou žalobců na rok 2011, kdy jim byly rozhodnutím správního orgánu I. stupně tyto příplatky sníženy oproti roku 2010. Žalobci a) byl osobní příplatek snížen z 2.700 Kč v roce 2010 na 1.150 Kč v roce 2011 a zvláštní příplatek II. skupiny mu byl snížen z 2.150 Kč v roce 2010 na 1.600 Kč v roce 2011. Žalobci b) byl osobní příplatek snížen z 1.300 Kč v roce 2010 na 850 Kč v roce 2011 a zvláštní příplatek II. skupiny z 1.950 Kč za rok 2010 na 1.400 Kč v roce 2011. Krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že ke snížení obou příplatků mohlo dojít pouze v návaznosti na změnu podmínek pro přiznání, změnu nebo odnětí těchto příplatků uvedených v zákoně o služebním poměru. Dále krajský soud uzavřel, že stěžovatel pochybil, pokud oba příplatky stanovil na dobu určitou.

[22] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda bylo snížení osobního a zvláštního příplatku obou žalobců řádně odůvodněno [viz body IV.a) a IV. b)], a dále se věnoval zákonnosti stanovení těchto příplatků na dobu určitou [viz bod IV.c)].

IV.a) Odůvodnění stanovení nižšího osobního příplatku na rok 2011

[23] Snížení osobních příplatků žalobců na rok 2011 oproti roku 2010 zdůvodnil správní orgán I. stupně tím, že osobní příplatek je stanoven v souladu s § 122 zákona o služebním poměru. Stěžovatel v napadených rozhodnutích pak odůvodnil snížení osobních příplatků jednak omezeným objemem svěřených rozpočtových prostředků a dále odkázal na *Jednotná pravidla pro určení výše osobního příplatku dle § 122 zákona o služebním poměru pro příslušníky HZS Olomouckého kraje zařazené v jednotkách v hodnosti vrchní referent až vrchní asistent s účinností od 1. 1. 2011* (dále jen „Jednotná pravidla“).

[24] Osobní příplatek je upraven v § 122 zákona o služebním poměru tak, že 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. Osobní příplatek lze určit až do výše 60 % základního tarifu příslušníka.*“

Z uvedeného ustanovení lze tedy dovodit, že přiznání osobního příplatku je navázáno na mimořádnou kvalitu či rozsah výkonu služby.

[25] Nejvyšší správní soud se již k podmínkám pro přiznání, změnu či odnětí osobního příplatku příslušníků bezpečnostních sborů vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 26. 8. 2009, čj. 3 Ads 86/2008 – 80. Uvedl zde, že „[v] odůvodnění rozhodnutí o osobním příplatku musí služební funkcionář uvést, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě nichž rozhodoval. Je nezbytné, aby rozhodnutí vycházelo z prokazatelných důkazních prostředků, které přesvědčují nejen adresáta rozhodnutí, ale i odvolací orgán o věcné správnosti změny osobního příplatku. To platí nejen o situaci, kdy je osobní příplatek odnímán nebo snižován, ale i o situaci, kdy je osobní příplatek rozhodnutím přiznáván nebo zvyšován. I když to zákon výslovně nestanoví, o změně osobního příplatku (zvýšení, snížení nebo odejmutí) příslušníka rozhoduje služební funkcionář v závislosti na plnění podmínek stanovených pro jeho přiznání.“ Důkazní břemeno v otázce kvality výkonu služby příslušníka bezpečnostního sboru přitom leží na straně správního orgánu, který o odnětí rozhoduje.

[26] Kasační soud souhlasí s krajským soudem v tom, že na posouzení stanovení osobního příplatku podle zákona o služebním poměru lze v souvislosti s důvody pro přiznání, změnu či odnětí osobního příplatku přiměřeně použít také judikaturu vztahující se k osobnímu příplatku podle § 131 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce (osobní příplatek může být přiznán zaměstnanci, „který dlouhodobě dosahuje velmi dobrých pracovních výsledků nebo plní větší rozsah pracovních úkolů než ostatní zaměstnanci“), případně podle dřívější právní úpravy v § 7 odst. 1 nařízení vlády č. 330/2003 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě. Zmíněné pracovněprávní předpisy totiž upravují důvody pro přiznání osobního příplatku obdobně jako zákon o služebním poměru. I v případě žalobců lze proto v této otázce podpůrně argumentovat závěry rozsudků Nejvyššího soudu ze dne 18. 12. 2008, sp. zn. 21 Cdo 5447/2007 a ze dne 27. 2. 2013, sp. zn. 21 Cdo 832/2012, které zmínil krajský soud. Ve druhém z uvedených rozsudků konkrétně Nejvyšší soud konstatoval, že „ke snížení nebo odnětí osobního příplatku přiznaného zaměstnanci, který dlouhodobě dosahuje velmi dobrých pracovních výsledků, může zaměstnavatel přistoupit jen tehdy, došlo-li k takovému zhoršení výsledků jeho pracovní činnosti posuzovaných podle množství a kvality, které odůvodňuje další poskytování osobního příplatku v menším rozsahu nebo které vyžaduje jeho odnětí“. Uvedená pracovněprávní judikatura se týkala osobních příplatků zaměstnanců ve veřejné správě, proto nelze přisvědčit stěžovateli v tom, že tato rozhodovací praxe nezohledňovala nutnost hospodařit s omezenými rozpočtovými prostředky a že by pokulhávala za společenským vývojem.

[27] Námitka stěžovatele, že na otázku snížení osobního příplatku (resp. jeho stanovení v nižší výměře oproti předchozímu období) nelze aplikovat krajským soudem uvedenou judikaturu Nejvyššího soudu, proto není důvodná. Nejvyšší správní soud nicméně poznamenává, že argumentaci judikaturou Nejvyššího soudu lze považovat spíše za podpůrnou, neboť stejné závěry plynou i z výše citovaného rozsudku zdejšího soudu čj. 3 Ads 86/2008 – 80, která dopadá přímo na snížení osobního příplatku podle zákona o služebním poměru.

[28] Změnu přiznaného osobního příplatku lze tedy odůvodnit pouze zákonem předvídanými důvody, kterými jsou výkon služby v mimořádné kvalitě nebo rozsahu. Snížení objemu svěřených rozpočtových prostředků, kterým stěžovatel při snížení osobních příplatků argumentoval, proto v žádném případě nelze považovat za relevantní důvod pro stanovení osobního příplatku v nižší částce oproti předchozímu období, neboť takový důvod § 122 odst. 1 zákona o služebním poměru neuvádí. Důvodem pro snížení osobního příplatku není ani stěžovatelem zmiňovaná systemizace podle § 4 odst. 1 zákona o služebním poměru (tj. „*stanovení počtu služebních míst včetně počtu míst příslušníků zařazených v zálohách a objemu prostředků stanovených státním rozpočtem na příslušný rok na jejich služební příjmy*“). Skutečnost, že zákon předpokládá určitou sumu rozpočtových prostředků pro daný kalendářní rok ve vztahu ke stanovenému počtu pracovních míst, není ve vztahu ke snížení osobního příplatku podstatná. 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.

[29] Nejvyšší správní soud proto shodně s krajským soudem uzavírá, že rozhodnutí, kterým byl stanoven nižší osobní příplatek ve smyslu § 122 zákona o služebním poměru na rok 2011 oproti roku 2010, nebylo relevantně odůvodněno a je proto nezákonné.

[30] Nad rámec kasačních námitek Nejvyšší správní soud poznamenává, že důvodem pro snížení osobního příplatku v daném případě nemohl být ani odkaz stěžovatele na Jednotná pravidla. Jednotná pravidla přehodnocují a konkretizují stanovování výše osobního příplatku v závislosti na počtu získaných bodů v rámci dvou posuzovaných kritérií: kritérium A - mimořádný rozsah výkonu služby se zohledněním specializačních kurzů a kritérium B - mimořádná kvalita a rozsah výkonu služby se zohledněním vlastní iniciativy příslušníka. Po formální stránce se nejedná o služební předpis (§ 5 zákona o služebním poměru), který by byl pro služebního funkcionáře při stanovování výše osobního příplatku (resp. jeho snižování) závazný. Ani pouhým odkazem na ně proto nelze snížení osobního příplatku odůvodnit.

IV.b) Odůvodnění stanovení nižšího zvláštního příplatku II. skupiny na rok 2011

[31] V případě žalobce a) se stěžovatel důvody snížení zvláštního příplatku II. skupiny nezabýval, neboť proti nim nesměřovalo odvolání žalobce a). Je tak třeba přisvědčit stěžovateli v tom, že pokud se krajský soud zabýval snížením zvláštního příplatku II. skupiny žalobce a) (byť to z překomplikované struktury rozsudku není jednoznačně zřejmé), dopustil se pochybení, neboť nemohl přezkoumávat správnost posouzení otázky, kterou se sám žalovaný v napadeném rozhodnutí vůbec nezabýval. Nejedná se však o takové pochybení, jež by způsobilo nezákonnost rozsudku krajského soudu jako celku.

[32] V napadeném rozhodnutí ve věci žalobce b) stěžovatel, stejně jako správní orgán I. stupně, odůvodnil změnu zvláštního příplatku na rok 2011 jednak přihlédnutím k objemu mzdových prostředků stanovených státním rozpočtem na rok 2011 podle § 4 odst. 1 zákona o služebním poměru a dále odkazem na 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, dále jen „Pokyn generálního ředitele HZS ČR“). Stěžovatel zároveň dal žalobci b) za pravdu v tom, že nebyly v tomto období poskytnuty lepší ochranné prostředky a tudíž nepokleslo riziko vykonávané práce.

[33] Právní úprava zvláštního příplatku (tzv. rizikového příplatku) je obsažena v § 120 odst. 3 zákona o služebním poměru, podle něhož *„[p]říslušník, 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“*.

[34] Podmínkami pro změnu výše zvláštního příplatku podle § 120 zákona o služebním poměru se Nejvyšší správní soud zabýval ve svém rozsudku ze dne 27. 11. 2013, čj. 6 Ads 137/2012 – 41, kde se taktéž jednalo o stanovení nižšího zvláštního příplatku II. skupiny příslušníka bezpečnostního sboru na rok 2011 oproti roku 2010. Výrazné snížení zvláštního příplatku II. skupiny zde ředitel Hasičského záchranného sboru Královéhradeckého kraje odůvodnil tím, že musel přihlídnout ke mzdovým prostředkům stanoveným na kalendářní rok 2011 podle § 4 odst. 1 zákona o služebním poměru. Nejvyšší správní soud zde uvedl, že *„[u]stanovení § 120 služebního zákona [...] při stanovení zvláštního příplatku neuvádí přihlídnutí 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. [...] 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“*.

[35] Na základě závěrů výše uvedeného rozsudku zdejšího soudu je proto třeba, stejně jako v případě osobního příplatku, dospět k závěru, že změna zvláštního příplatku ve smyslu § 120 odst. 3 zákona o služebním poměru nemůže být odůvodněna omezeným objemem mzdových prostředků stanovených státním rozpočtem na daný rok podle § 4 odst. 1 zákona o služebním poměru. Lze tak jednoznačně uzavřít, že správní orgány nesprávně odůvodnily snížení zvláštního příplatku žalobce b) pro rok 2011, neboť ten mohl být v daném případě odůvodněn pouze snížením míry rizika při výkonu služby ve smyslu § 120 odst. 3 zákona o služebním poměru. Sám stěžovatel navíc v napadeném rozhodnutí uvedl, že riziko žalobcem b) vykonávané práce v posuzovaném období nepokleslo, a proto je zřejmé, že důvody ke snížení zvláštního příplatku nenastaly.

[36] Opět nad rámec kasačních námitek Nejvyšší správní soud podotýká, že relevantním důvodem pro snížení zvláštního příplatku II. skupiny není v tomto případě ani odkázání na Pokyn generálního ředitele HZS ČR. Tento pokyn nově stanovil rozmezí, ve kterém lze přiznat zvláštní příplatek II. skupiny v kategorii hasič – asistent, do které spadá i žalobce b), na 1.000 až 3.200 Kč. Žalobci b) byl stanoven zvláštní příplatek II. skupiny na rok 2011 ve výši 1.400 Kč a byl tak snížen oproti roku 2010, kdy představoval 1.950 Kč.

Výše zvláštního příplatku II. skupiny žalobce b) tedy již v roce 2010 odpovídala stanovenému rozmezí pro rok 2011 a nebylo tak nutné jej s ohledem na nově přijatý Pokyn generálního ředitele HZS ČR snižovat. Není proto jasné, jakým způsobem by samotné přijetí uvedeného pokynu mohlo odůvodňovat snížení zvláštního příplatku II. skupiny. Jiná situace by nastala v případě, kdy by bylo Pokynem generálního ředitele HZS ČR, jež je závazným služebním předpisem, sníženo uvedené rozmezí pro stanovení zvláštního příplatku na daný rok tak, že by dříve přiznaný příplatek nespadal do nově stanoveného rozpětí. Potom by opravdu správní orgán I. stupně byl povinen zvláštní příplatek změnit (resp. snížit) tak, aby odpovídal kritériím stanoveným v pokynu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2009, čj. 6 Ads 129/2008 – 66).

IV.c) Posouzení stanovování osobního a zvláštního příplatku na dobu určitou

[37] Dále se zdejší soud zabýval otázkou, zda správní orgány postupují v souladu se zákonem, pokud stanovují osobní příplatek a zvláštní příplatek podle zákona o služebním poměru na dobu určitou, tedy vždy na jeden kalendářní rok. Stěžovatel tuto praxi odůvodňuje tím, že je to jediný způsob, jak dodržet povinnosti uložené zákonem o státním rozpočtu, zákonem o rozpočtových pravidlech a současně i zákonem o služebním poměru. Tato praxe je podle něj nezbytná z důvodu systemizace ve smyslu § 4 odst. 1 zákona o služebním poměru.

[38] Nejprve se kasační soud zaměřil na osobní příplatek. Krajský soud dospěl k závěru, že osobní příplatek nelze stanovit na dobu určitou. Pro podporu svého tvrzení využil argumentaci obsaženou ve výše uvedeném rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 5447/2007 spočívající v tom, že „[p]řiznání osobního příplatku jen na dobu určitou by bylo v rozporu se smyslem a účelem poskytování osobního příplatku podle ustanovení § 12 zákona o platu a § 7 nařízení vlády o platových poměrech“. Nejvyšší správní soud v obecné míře souhlasí s tím, že osobní příplatek nelze příslušníkovi stanovit na omezenou dobu, neboť se nejedná o odměnu zohledňující jednorázové či krátkodobější zvýšení výkonu služby (např. splnění krátkodobějšího úkolu), nýbrž o odměnu za dlouhodobý výkon služby v mimořádné kvalitě či rozsahu. Z povahy věci tak není možné stanovit osobní příplatek na omezený časový úsek v určité výši s tím, že po skončení tohoto období bude změněn nezávisle na kvalitě a rozsahu výkonu služby. Pokud je tedy jednou osobní příplatek přiznán, je možné jej měnit či odejmout pouze v závislosti na odpovídající změně kvality či rozsahu výkonu služby [viz odůvodnění tohoto rozsudku v kap. IV.a)].

[39] Podobnou povahu jako osobní příplatek má i zvláštní příplatek II. skupiny, který taktéž nelze stanovit na určitou dobu a po jejím skončení jej změnit bez ohledu na změnu rizika vykonávané služby ve smyslu § 120 odst. 3 zákona o služebním příjmu.

[40] Nejvyšší správní soud se zabýval otázkou stanovení zvláštního příplatku na dobu určitou ve výše zmíněném rozsudku čj. 6 Ads 137/2012 – 41. Konkrétně zde uvedl, že „ve shodě s krajským soudem nepovažuje praxi při stanovování zvláštního příplatku na dobu určitou za ideální a vhodnou [...], 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.“ Vzhledem k tomu, že zvláštní příplatek i osobní příplatek jsou vystaveny na

stejném principu, tedy, že jejich přiznání, změna či odnětí jsou vázána na splnění zákonem stanovených kritérií, je možné tento závěr použít také na stanovení osobního příplatku na dobu určitou. Nejvyšší správní soud proto v posuzování této otázky upřednostňuje svoji judikaturu, která se týká přímo stanovení zvláštního příplatku podle zákona o služebním poměru, a je tak na posuzovaný případ přílehlavější nežli judikatura vztahující se ke stanovování osobního příplatku podle pracovněprávních předpisů.

[41] Nejvyšší správní soud i v nyní posuzovaném případě konstatuje, že stanovení osobního a zvláštního příplatku na dobu určitou, resp. na dobu jednoho kalendářního roku, nepovažuje na základě výše uvedených okolností (viz body [38] a [39]) za vhodnou. Na rozdíl od krajského soudu ji ovšem neshledává nezákonnou. V posuzované věci je totiž podstatné především to, zda je případná změna nově stanoveného osobního či zvláštního příplatku v rozhodnutí o stanovení složek příjmu opřena o zákonem předvídané důvody, tj. změnu v kvalitě nebo rozsahu výkonu služby v případě osobního příplatku (§ 122 odst. 1 zákona o služebním poměru) nebo změnou podstupovaného rizika, pokud jde o zvláštní příplatek (§ 120 odst. 3 zákona o služebním poměru). Závěr krajského soudu, že osobní ani zvláštní příplatek není možné stanovit na dobu určitou je tak třeba korigovat. Pokud totiž služební funkcionář při stanovení těchto složek příjmu na nové období řádně odůvodní případnou změnu výše osobního nebo zvláštního příplatku pomocí zákonných důvodů, není tato praxe v rozporu se zákonem. Krajský soud se proto v této otázce dopustil chybného právního hodnocení, nejedná se však o takové pochybení, jež by mělo vliv na výsledek řízení o žalobách a nezpůsobuje ani nezákonnost napadeného rozsudku.

[42] Tímto ovšem kasační soud v žádném případě neaprobuje názor stěžovatele, že stanovení složek služebního příjmu na dobu časově omezenou, která koresponduje s rozpočtovým rokem, je jedinou možností, jak dostát povinností stanoveným zákonem o státním rozpočtu, rozpočtovými pravidly a zákonem o služebním poměru. Přiznání osobního či zvláštního příplatku totiž nelze časově omezit na určité období s tím, že pro další období je možné výši těchto příplatků stanovit odlišně z důvodu změny objemu svěřených rozpočtových prostředků, a to bez ohledu na zákonem stanovená kritéria (§ 122 odst. 1 a § 120 odst. 3 zákona o služebním poměru). Jinými slovy, stanovením předmětným příplatků na dobu časově omezenou správní orgány nezískávají možnost upravovat výši těchto příplatků s ohledem na aktuální objem mzdových prostředků.

[43] Kasační námitku spočívající v nutnosti stanovovat osobní a zvláštní příplatek na dobu určitou (tj. dobu jednoho kalendářního roku) z důvodu měnícího se objemu svěřených rozpočtových prostředků proto Nejvyšší správní soud považuje za nedůvodnou.

V. Závěr a náklady řízení

[44] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené neshledal stěžovatelovy námitky důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[45] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[46] Žalobci měli ve věci úspěch, a proto jim náleží náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti. Soud přiznal žalobcům náhradu nákladů za jeden úkon právní služby ve výši 3.100 Kč za každého žalobce [(§ 9 odst. 4 vyhlášky 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] sestávající z vypracování vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], přičemž výši mimosmluvní odměny ve smyslu § 12 odst. 4 snížil o 20%. Mimosmluvní odměna tak činí 4.960 Kč. K této částce je dále přičtena částka hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se jeho odměna o částku odpovídající této dani, kterou je povinen odvést podle zákona o dani z přidané hodnoty, tj. 1.104,6 Kč, tj. po zaokrouhlení 1.105 Kč. Nejvyšší správní soud nepřiznal žalobci a) náhradu nákladů řízení za požadovaný právní úkon převzetí zastoupení, neboť žalobce a) byl advokátem JUDr. Kopřivou zastoupen i v řízení před krajským soudem. Stejně tak ani jednomu z žalobců nepřiznal náhradu nákladů za právní úkon vyčíslení nákladů, neboť se nejedná o právní úkon ve smyslu § 11 advokátního tarifu. Žalobci b) však přiznal náhradu nákladů za právní úkon převzetí zastoupení ve výši 3.100 Kč včetně náhrady hotových nákladů ve výši 300 Kč, přičemž odměna je zvýšena o daň z přidané hodnoty a činí tak 4.114 Kč. Celkově tedy bude k rukám advokáta JUDr. Josefa Kopřivy vyplacena náhrada nákladů řízení za oba žalobce ve výši 10.479 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. dubna 2014

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu