



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **Bc. M. P.**, zast. JUDr. Josefem Kopřivou, advokátem, se sídlem Vodičkova 709/33, Praha 1, proti žalovanému: **Hasičský záchranný sbor Ústeckého kraje**, se sídlem Horova 1340/10, Ústí nad Labem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 6. 2015, č. j. 15 Ad 2/2015 – 30,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím ze dne 9. 12. 2014, č. j. HSUL-3146-13/KKŘ-2011 (dále též „napadené rozhodnutí“), změnil žalovaný rozhodnutí ředitelky kanceláře ředitele Hasičského záchranného sboru Ústeckého kraje ve věcech služebního poměru ze dne 30. 12. 2010, ev. č. HSUL-4448/2010, o stanovení služebního příjmu žalobce a jeho jednotlivých složek tak, že část, kterou byl žalobci stanoven osobní příplatek podle ustanovení § 122 zákona o služebním poměru ve výši 3.200 Kč měsíčně, stanovil ve výši 4.500 Kč s účinností od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2011. Dále rozhodl, že rozdíl mezi přiznanými částkami ve výši 16.892 Kč bude po řádném zdanění žalobci vyplacen společně se služebním příjmem na jeho bankovní účet ve výplatním termínu Hasičského záchranného sboru Ústeckého kraje po nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

[2] V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný vysvětlil, že prvostupňovým rozhodnutím byl žalobci na základě ustanovení § 113 a násl. zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“), a podle nařízení vlády č. 374/2010 Sb., kterým se stanoví stupnice základních tarifů pro příslušníky bezpečnostních sborů na rok 2011 (dále jen „nařízení vlády“), stanoven s účinností od 1. 1. 2011 základní tarif v 8. tarifní třídě a 9. tarifním stupni ve výši 30.280 Kč, dále byly stanoveny ostatní složky služebního příjmu (příplatek za vedení ve výši 3.000 Kč, zvláštní příplatek podle § 120 odst. 2 zákona o služebním poměru ve výši 500 Kč, zvláštní příplatek II. skupiny podle odst. 3 téhož ustanovení ve výši 1.000 Kč a osobní příplatek ve výši 3.200 Kč). Změna byla provedena jen ve vztahu k výši osobního příplatku, který byl zvýšen pro dobu od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2011 na částku 4.500 Kč měsíčně. Žalovaný konstatoval, že předchozí rozhodnutí o odvolání žalobce bylo zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem sp. zn. 15 Ad 2/2014, protože nebylo řádně odůvodněno a protože v něm bylo nesprávně argumentováno možností odejmutí či snížení osobního příplatku z rozpočtových důvodů. Žalovaný vázán tímto názorem krajského soudu uvedl, že nezjistil skutečnosti nasvědčující tomu, že by u žalobce došlo v roce 2010 ke snížení kvality nebo rozsahu služby jím vykonávané, proto změnil prvostupňové rozhodnutí v tom směru, že žalobci náleží osobní příplatek ve výši 4.500 Kč měsíčně s tím, že vzniklý rozdíl činící částku 16.892 Kč bude žalobci po zdanění vyplacen společně se služebním příjmem.

[3] Žalobce proti napadenému rozhodnutí brojil u Krajského soudu v Ústí nad Labem žalobou ze dne 29. 1. 2015, v níž tvrdil, že žalovaný nedostatečně respektoval předchozí zrušující rozsudek krajského soudu. Novým rozhodnutím byl osobní příplatek znovu stanoven na dobu určitou od 1. 1. 2011 do 31. 1. 2011. Zdůraznil, že právní úprava služebního poměru má kogentní povahu, která nepřipouští odchylky od znění zákona, přičemž zákon předpokládá, že nároky a povinnosti příslušníků jsou určovány na dobu neurčitou. Žalovaný proto nemohl časově omezit dobu platnosti rozhodnutí, resp. dobu platnosti osobního příplatku. Jak přitom dovodil Nejvyšší správní soud, je stanovení osobního a zvláštního příplatku na dobu určitou nevhodné. Postup žalovaného proto považoval za úmyslné porušení zákona o služebním poměru. Žalobce proto navrhoval, aby krajský soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Žalovaný se k žalobě vyjádřil v podání ze dne 10. 3. 2015, v němž podrobně popsal průběh předchozího správního řízení. Zdůraznil, že napadené rozhodnutí je podle jeho názoru plně v souladu se závěry předchozího zrušujícího rozsudku krajského soudu, pokud žalobci stanovil osobní příplatek ve výši 4.500 Kč měsíčně jen pro rok 2011. Dále žalobci přiznal doplatek ve výši rozdílu, o který byl žalobce na služebním příjmu zkrácen v důsledku předchozího rozhodnutí. S námitkami žalobce, že neměl stanovit výši osobního příplatku na dobu určitou, žalovaný nesouhlasil. Žalovaný vyslovil přesvědčení, že nemohl postupovat jinak, a to ze dvou důvodů. Jednak proto, že předchozí rozhodnutí bylo zrušeno pro nezákonnost, neboť aprobovalo snížení osobního příplatku beze změny předpokladů pro jeho přiznání a nikoliv proto, že osobní příplatek byl přiznán na dobu určitou, a dále proto, že pro další časové období byl žalobci rozhodnutím ředitelky kanceláře ředitele HZS Ústeckého kraje ze dne 27. 12. 2011, ev. č. HSUL-MO-524/KKŘ/2011, osobní příplatek (a další složky služebního příjmu) již přiznán s účinností

pokračování

od 1. 1. 2012. Prvostupňové rozhodnutí rovněž stanovilo osobní příplatek na dobu určitou, což nemohl žalovaný nerespektovat. Navrhoval proto, aby krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[5] Žalobce v replice ze dne 2. 4. 2015 poukázal na to, že argumentace žalovaného dovolávající se možného zpochybnění jiného pravomocného rozhodnutí o stanovení osobního příplatku je účelová, neboť žalovaný v minulosti původně osobní příplatek stanovil žalobci na dobu neurčitou, avšak tento postup v roce 2009 změnil.

[6] Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 29. 6. 2015, č. j. 15 Ad 2/2015 – 30, žalobu jako nedůvodnou zamítl a žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení. Odkázal na svůj předchozí rozsudek týkající se předmětné věci a zdůraznil, že v něm dospěl k závěru, že praxi v podobě stanovení osobního příplatku na dobu určitou považuje sice za nevhodnou, nikoli však za nezákonnou. Dle krajského soudu rovněž nedošlo k žádné změně závěrů vyslovených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 6 Ads 137/2012 – 41, takže krajský soud neměl důvod se od těchto závěrů odchýlit. Zde Nejvyšší správní soud výslovně konstatoval, že nepovažuje praxi při stanovování zvláštního příplatku za ideální a vhodnou, nelze ji však označit za nezákonnou. Zvláštní příplatek a osobní příplatek jsou podle názoru krajského soudu vystaveny na stejném principu, tedy, že jejich přiznání, změna či odnětí jsou vázány na splnění zákonem stanovených kritérií, tudíž je možné závěr učiněný Nejvyšším správním soudem použít i na stanovení osobního příplatku na dobu určitou. Na citovaný rozsudek pak navázal i další rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, č. j. 1 As 34/2014 – 54, který nebyl rovněž dosud překonán, jímž byl ve skutkově obdobné situaci vytknut krajskému soudu názor, že stanovení osobního a zvláštního příplatku na dobu určitou, resp. na dobu jednoho kalendářního roku je nezákonné; naopak takový postup označil Nejvyšší správní soud sice za nepříliš vhodný, ale zákonný. Závěr krajského soudu proto korigoval. Výslovně k tomu uvedl, že „[p]okud 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.“ Proto dospěl krajský soud k závěru, že napadené rozhodnutí je v souladu se zákonem.

[7] Proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 6. 2015, č. j. 15 Ad 2/2015 – 30, podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost ze dne 16. 7. 2015 z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Setrval na stanovisku, že judikatura Nejvyššího správního soudu ohledně osobního příplatku dovodila, že jeho časové omezení je nejen nevhodné, ale i nezákonné. Krajský soud se přitom nijak nevypořádal s jeho námitkou, že právní úprava obsažená v zákoně o služebním poměru je kogentní, tudíž není možné použít „nevhodné či neideální postupy“ služebních funkcionářů. Soud rovněž pominul, že pokud je nějaký nárok pravomocným a vykonatelným rozhodnutím omezen na konkrétní dobu, nelze jej po takto stanovenou dobu měnit. Konstrukce osobního i zvláštního příplatku podle stěžovatele připouští jeho změnu pouze v závislosti na splnění nebo nesplnění zákonem vymezených podmínek, nikoli na uplynutí času. Stanovení doby určité bylo podle stěžovatele zneužito k opakovanému každoročnímu snižování této složky

služebního příjmu. Stěžovatel proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil podáním ze dne 10. 8. 2015, v němž poukázal na to, že výrok napadeného rozhodnutí plně odpovídá judikatuře Nejvyššího správního soudu, které se stěžovatel dovolává. Stanovení osobního příplatku na dobu určitou nebylo nikdy označeno za nezákonné. Žalovaný proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[9] Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s.

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[11] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., ačkoli se stěžovatel dovolával pouze stížnostního důvodu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., namítal rovněž kasační důvod dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť tvrdil, že se krajský soud nevypořádal s jeho argumentací (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 As 7/2004 – 47). Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“ Nesprávné posouzení právní otázky v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav byl krajským soudem aplikován nesprávný právní názor. Podle písm. d) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“

[12] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost je totiž natolik závažnou vadou rozhodnutí krajského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostateku důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu

pokračování

se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130).

[14] V případě napadeného rozsudku se krajský soud nedopustil výše uvedené nesrozumitelnosti v podobě vnitřní rozpornosti výroku, nerozlišení výroku a odůvodnění, nejistitelnosti jeho adresátů či nevhodné formulace, protože napadený rozsudek jasně a přehledně obsahuje všechny zákonem předepsané náležitosti. Ostatně samotný stěžovatel jeho obsahu porozuměl, přičemž s jeho závěry polemizuje v kasační stížnosti, v níž nesouhlasí s meritorními závěry krajského soudu. Nelze tudíž hovořit o tom, že by rozsudek krajského soudu byl nesrozumitelný. Skutečnost, že stěžovatel se závěry soudu nesouhlasí, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nesrozumitelnost.

[15] Pokud jde o nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů, pod tento termín spadají rovněž nedostatky důvodů skutkových. Bude se typicky jednat o případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny. Ani v tomto směru nezjistil Nejvyšší správní soud žádné pochybení krajského soudu, neboť ten uvedl, z jakého důvodu považuje postup žalovaného za zákonný. Krajský soud v Ústí nad Labem se v odůvodnění tohoto rozhodnutí tedy řádně vyjádřil k zákonnosti napadeného rozhodnutí. Pokud Krajský soud v Ústí nad Labem vyjádřil svůj právní názor ohledně (ne)důvodnosti žaloby, pak z faktu, že nepřisvědčil argumentaci stěžovatele a že dospěl k závěrům, se kterými nesouhlasí, nelze dovozovat nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů.

[16] Ohledně údajného pochybení krajského soudu ve vztahu k nevypořádání se s veškerou žalobní argumentací Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že rozsudek krajského soudu nemusí nutně reagovat na každou dílčí žalobní argumentaci, ale že postačí, pokud obsahuje takové odůvodnění, které z logiky věci vyvrátí údajně nevypořádané námitky – srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 - 25. V posuzované věci krajský soud dostatečně odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž podle jeho názoru vyplývá, že postup žalovaného v předmětné věci byl v souladu se zákonem. S ohledem na tento závěr proto bylo nadbytečné výslovně se vypořádávat s každou jednotlivou dílčí argumentací stěžovatele, která byla tím z povahy věci vyvrácena, neboť stěžovatel fakticky namítal jediné – nezákonnost časového omezení osobního příplatku – a na tuto námitku se mu dostalo od krajského soudu adekvátní odpovědi. Nelze proto hovořit o tom, že by rozsudek krajského soudu byl nepřezkoumatelný ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[17] K věci samé Nejvyšší správní soud uvádí:

K možnosti časového omezení osobního příplatku se v minulosti vyjádřil Nejvyšší správní soud, a to v rozsudku ze dne 30. 4. 2014, č. j. 1 As 34/2014 – 54, kterého se ostatně dovolával i krajský soud, z něhož vyplývá, 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.“

[18] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené setrvává na stanovisku, že stanovení osobního příplatku na dobu určitou nebylo nezákonné, přičemž argumentace stěžovatele není způsobilá zpochybnit citované závěry judikatury Nejvyššího správního soudu. Skutečnost, že určitý postup označí Nejvyšší správní soud výslovně za nevhodný, ještě ipso facto neznamená, že je takový postup zároveň nezákonný, jak ostatně bylo Nejvyšším správním soudem v citovaném rozsudku vysvětleno. Nejvyšší správní soud se přitom s tímto závěrem plně ztotožňuje, tudíž nenachází prostor pro případný postup dle ustanovení § 17 s. ř. s. pro postoupení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

[19] Zvláštní charakteristika služebního poměru, které se stěžovatel dovolává, totiž nepředstavuje důvod pro to, aby Nejvyšší správní soud korigoval výše přijatý právní názor, neboť tato specifika se do výše prezentovaného názoru z povahy věci promítla.

[20] V neposlední řadě je podle Nejvyššího správního soudu nutno uvést rovněž to, že stěžovatel z výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu nesprávně cituje, neboť stěžovatel se dovolává pouze bodu 38 rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 34/2014, přičemž přehlíží, že se jedná o obecnou argumentaci, která byla rozvedena v bodě 41, z něhož pochází výše uvedená citace.

[21] Nejvyšší správní soud rovněž setrvává na stanovisku, že ochrana příslušníka je v souladu se zákonem o služebním poměru a navazující judikaturou správních soudů dána tím, že rozhodnutí služebního funkcionáře o snížení osobního příplatku příslušníka bezpečnostního sboru musí být odůvodněno pouze odpovídající změnou kvality nebo rozsahu výkonu služby, tj. důvody podle § 122 odst. 1 zákona o služebním poměru, nikoli např. důvody spočívající ve snížení objemu mzdových prostředků stanovených státním rozpočtem na příslušný kalendářní rok. Nelze proto hovořit o tom, že by stěžovatel byl bez možnosti soudní ochrany a že by byl vystaven kvůli služebním funkcionářům, jak nekonkrétně namítá v kasační stížnosti.

pokračování

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[22] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto nebyla shledána důvodnou a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[23] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci procesně úspěšný, proto nárok na náhradu nákladů řízení nemá; žalovanému náklady řízení nad rámec jeho běžné činnosti podle obsahu soudního spisu nevznikly, proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 30. prosince 2015

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu