



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Ivo Pospíšila a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **Mgr. E. M.**, zast. Mgr. Václavem Strouhalem, advokátem se sídlem třída Přátelství 1960, Písek, proti žalovanému: **ředitel Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy**, se sídlem Kongresová 1666/2, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 3. 2015, č. 103/2015, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2019, č. j. 10 Ad 11/2015 - 40,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2019, č. j. 10 Ad 11/2015 - 40, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 17. 2. 2009, č. 1598/2009, zvýšil náměstek ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy pro vnější službu ve věcech služebního poměru (dále jen „správní orgán I. stupně“ či „náměstek ředitele“) žalobkyni dnem 1. 2. 2009 osobní příplatek na 2 100 Kč. Žalobkyně byla podle daného rozhodnutí zařazena na služebním místě vrchní inspektor u Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy, odboru služby dopravní policie, oddělení dopravních nehod, skupina zpracování dopravních nehod.

[2] Rozhodnutím ze dne 27. 4. 2009, č. 2423/2009, byla žalobkyně odvolána ze služebního místa vrchní inspektor a ustanovena na služební místo komisař u Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy, integrované operační středisko. Součástí tohoto rozhodnutí bylo vymezení služebního příjmu, který se skládal ze základního tarifu 26 420 Kč zvýšeného o 10 % a zvláštního příplatku 3 600 Kč. Osobní příplatek ve výrokové části tohoto rozhodnutí nebyl nijak řešen.

[3] Rozhodnutím ze dne 30. 11. 2009, č. 5282/2009, přiznal náměstek ředitele žalobkyni dnem 1. 12. 2009 osobní příplatek ve výši 1 500 Kč. Rozhodnutím ze dne 30. 9. 2014, č. 5829/2014, zvýšil náměstek ředitele žalobkyni dnem 1. 10. 2014 osobní příplatek

na 2 530 Kč. Proti tomuto rozhodnutí a proti rozhodnutí ze dne 13. 10. 2014, č. 6311/20144, o zamítnutí žádosti žalobkyně o doplacení služebního příjmu, podala žalobkyně společné odvolání, které bylo zamítnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 22. 4. 2015, č. 82/2015.

[4] Rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 5. 12. 2014, č. 9896/2014 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), bylo podle § 115a zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“), rozhodnuto o stanovení celkového služebního příjmu žalobkyně, neboť jí byl nově stanoven základní tarif služebního příjmu. Mezi ostatními složkami služebního příjmu byl uveden i osobní příplatek podle § 122 zákona o služebním poměru ve výši 2 530 Kč.

[5] Rozhodnutím ze dne 30. 3. 2015, č. 103/2015 (dále jen „napadené rozhodnutí“), žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil prvostupňové rozhodnutí.

[6] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) usnesením ze dne 6. 2. 2019, č. j. 10 Ad 11/2015 - 40 (dále jen „napadené usnesení“), odmítl žalobu proti napadenému rozhodnutí pro nesplnění podmínek řízení, neboť dospěl k závěru, že nejde o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Podle městského soudu šlo o správní akt vydaný správním orgánem, jímž bylo rozhodováno o právech a povinnostech právnických či fyzických osob v oblasti veřejné správy, neboť žalovaný v rámci své pravomoci a působnosti rozhoduje mj. o stanovení výše osobního příplatku, tedy o otázkách, proti jejichž posouzení žalobkyně v nyní posuzované věci brojí. Není však naplněna materiální stránka rozhodnutí, podle které musí správní rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. zakládat, měnit, rušit či závazně určovat práva a povinnosti svému adresátovi, eventuálně se alespoň dotýkat jeho právní sféry. Žalobkyně totiž nebyla napadeným rozhodnutím (ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím) nikterak zkrácena na svém veřejném subjektivním právu, na jehož ochranu žalobu k soudu podala.

[7] Prvostupňovým rozhodnutím bylo žalobkyni toliko v návaznosti na vydání nařízení vlády č. 227/2014 Sb. v souladu s § 115a zákona o služebním poměru sděleno navýšení základního tarifu. Pokud náměstek ředitele ve výroku rovněž uvedl ostatní složky služebního příjmu, včetně osobního příplatku, ve vztahu k němuž žalobkyně v podané žalobě snáší žalobní námitky, konstatoval městský soud, že výše těchto ostatních složek vychází z dříve vydaných pravomocných rozhodnutí nadaných presumpcí správnosti. Prvostupňové rozhodnutí tedy ve vztahu k osobnímu příplatku toliko rekapituluje již dříve zvláštními rozhodnutími přiznané nároky. Žalobou napadená rozhodnutí tak pouze deklarovala stávající právní stav, který nastal po vydání nařízení vlády č. 227/2014 Sb. a u ostatních složek služebního příjmu byl zachován předchozí již existující právní stav.

[8] Dle městského soudu tak žalobkyně nemohla být napadeným rozhodnutím ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím v rozsahu, v němž se žalobou domáhala přezkumu, zkrácena na svém veřejném subjektivním právu ani negativně dotčena ve své právní sféře, protože se o žádném takovém jejím právu nerozhodovalo. Rozhodnutí, jímž se žalobkyni *de facto* pouze oznámila nová výše základního tarifu pro konkrétní časové období, aniž by

pokračování

se měnilo její platové zařazení či se měnila dřívějšími pravomocnými rozhodnutími přiznaná výše osobního příplatku, tak není svou povahou aktem ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

II. Kasační stížnost a vyjádření

[9] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla usnesení městského soudu kasační stížností, kterou dle svých slov opírá o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s.

[10] Stěžovatelka nejdříve rozsáhle rekapitulovala skutkový stav a závěry městského soudu, přičemž nesouhlasí s tím, že napadeným rozhodnutím nemohla být zkrácena na svém veřejném subjektivním právu ani negativně dotčena ve své právní sféře. Napadeným rozhodnutím ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím došlo ke stanovení jednotlivých složek platu, a to jak základního tarifu, tak zvláštního a osobního příplatku. Jde o veřejné subjektivní právo stěžovatelky, do něhož bylo zasaženo. Rozhodnutím o stanovení jednotlivých složek platu vždy dochází k zásahu do právní sféry příslušníka bezpečnostního sboru, neboť se jím zakládá právo na výplatu služebního příjmu v určité výši. Toho se pak může domáhat, je-li krácen. Příslušník se může domáhat soudního přezkumu, pokud dojde k nesprávnému navýšení jednotlivých složek služebního příjmu. V případě stěžovatelky došlo k nesprávnému stanovení výše osobního příplatku.

[11] Jestliže by byla prvostupňovým rozhodnutím pouze oznámena výše základního tarifu, neměla být ve výrokové části uvedena i výše zvláštního a osobního příplatku. Z toho plyne, že o těchto částech příjmu bylo rozhodováno. Z důvodu strohého odůvodnění nelze rozhodnutí redukovat jen na část výroku, k němuž se odůvodnění vztahuje. Naopak to způsobuje nepřezkoumatelnost tohoto rozhodnutí. S výší základního tarifu stěžovatelka souhlasí, avšak v daném případě bylo rozhodnuto o osobním a zvláštním příplatku. Jde o rozhodnutí o subjektivních právech stěžovatelky, které se negativně projevilo v její právní sféře. Napadeným usnesením byl stěžovatelce odepřen přístup k soudnímu přezkumu. Je též v rozporu s rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 6 As 171/2014 - 46, a ze dne 31. 8. 2016, č. j. 2 As 139/2016 - 22, v nichž bylo rozhodováno o osobním a zvláštním příplatku. Jelikož napadené usnesení nebere v úvahu tuto judikaturu, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti polemizoval i s rekapitulační částí kasační stížnosti a vyjadřoval se k jiným rozhodnutím, než těm, která jsou předmětem přezkumu v nyní posuzovaném případě. V tomto rozsahu (str. 2 až 5) k obsahu vyjádření Nejvyšší správní soud nijak nepřihlížel, a proto jej ani na tomto místě nebude rekapitulovat. Dle žalovaného nebyla stěžovatelka na svých právech nijak zkrácena a ani jí nebyla nesprávně stanovena výše osobního příplatku, prvostupňovým rozhodnutím byl stěžovatelce přiznán základní tarif na základě nařízení vlády č. 227/2014 Sb. Toto rozhodnutí je přezkoumatelné, byť odůvodnění je minimalistické. Žalovaný se ztotožňuje s městským soudem, že žalobkyně včas nenapadla rozhodnutí ze dne 30. 11. 2009, č. 5282/2009, kterým jí byl snížen osobní příplatek z 2 100 Kč na 1 500 Kč. Toto rozhodnutí je pravomocné a je nadáno presumpcí správnosti. Z tohoto důvodu nelze souhlasit, že městský soud nerespektoval judikaturu Nejvyššího správního soudu.

III. Posouzení kasační stížnosti

[13] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou.

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud předesílá, že pokud stěžovatelka napadá rozhodnutí o odmítnutí žaloby, z povahy věci přichází v úvahu kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 7/2004 - 47 ze dne 18. 3. 2004). Nejvyšší správní soud může podrobit přezkumu pouze postup městského soudu a jeho úvahy, tedy posoudit správnost závěrů městského soudu, které jej vedly k odmítnutí žaloby; nemůže se však zabývat námitkami stěžovatelky směřujícími do merita věci (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 - 49; ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98; či ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65).

[16] Nejvyšší správní soud shledal, že napadené usnesení je založené na nesprávném právním posouzení a toto posouzení, jak bude uvedeno dále, je navíc vnitřně rozporné.

[17] Pokud městský soud odkazoval na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016 - 41, v němž jsou vymezeny podmínky žalobní legitimace podle § 65 s. ř. s., vyvodil z něj závěry, které si vzájemně protirečí. Uzavřel totiž, že jsou splněny první tři podmínky (jak jsou vymezeny v bodě [74] citovaného usnesení), a to a) že správní akt vydal žalovaný jako správní orgán, b) že rozhodoval o právech a povinnostech fyzických či právnických osob (neboť je v pravomoci a působnosti žalovaného rozhodovat o stanovení výše osobního příplatku), a c) že se tak děje v oblasti veřejné správy. Nebyla však podle něj splněna podmínka dotčení stěžovatelky na jejích veřejných subjektivních právech proto, že napadeným rozhodnutím nebyla dotčena na svém veřejném subjektivním právu, na jehož ochranu žalobu podala.

[18] Podle Nejvyššího správního soudu jsou rozporné závěry městského soudu, dle nichž napadeným rozhodnutím bylo rozhodováno o právech a povinnostech fyzických či právnických osob, avšak zároveň nemělo být zasaženo do práv stěžovatelky. Napadeným rozhodnutím, resp. prvostupňovým rozhodnutím nebylo rozhodováno o služebním příjmu nikoho jiného než stěžovatelky, a není tedy zřejmé, jak sice mohlo být rozhodováno o právech a povinnostech fyzické osoby, avšak zároveň nemohlo být zasaženo do práv stěžovatelky. Lze si představit situaci, kdy předmětné rozhodnutí vůbec nemůže zasahovat do práv (či se dotýkat právní sféry) fyzické či právnické osoby, nebo situaci, kdy sice o rozhodnutí zasahující do práv a povinností fyzické či právnické osoby jde, avšak nedotýká se osoby, která se proti němu žalobou brání.

[19] Z napadeného usnesení nelze dále jednoznačně seznat, zda má městský soud rozhodnutí, kterým došlo pouze k úpravě základního tarifu na základě nařízení vlády, za rozhodnutí, kterým vůbec nemůže být zasaženo do práv a povinností jeho adresáta, či zda žalobu považuje za nepřipustnou, protože napadeným rozhodnutím nebylo zasaženo do stěžovatelčiných práv v rozsahu, v němž se žalobou domáhala přezkumu (netýkalo se nijak

pokračování

výše osobního příplatku). Ani jeden z těchto argumentů však není správný, a proto Nejvyšší správní soud shledal, že napadené usnesení je nezákonné, neboť je založeno na nesprávném posouzení právní otázky.

[20] Nejvyšší správní soud totiž sdílí názor stěžovatelky, že rozhodnutím o stanovení jednotlivých složek platu dochází vždy k zásahu do právní sféry příslušníka bezpečnostního sboru, a že se tudíž jedná o rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. Jakkoliv se platový výměr může dotýkat (co do výše služebního příjmu) pouze některé složky platu a u ostatních složek se v něm pouze přebírají důsledky jiných rozhodnutí, kterými byly tyto složky platu přiznány, změněny či odebrány, nelze přehlédnout, že na základě platebního výměru se služební příjem příslušníkovi bezpečnostního sboru vyplácí, a to ve výši, jaká je v něm uvedena. Lze si tedy představit situaci obdobnou jako v nyní posuzovaném případě, kdy se platovým výměrem pouze deklaruje nová výše základního tarifu stanovená nařízením vlády a dále pak ostatní složky platu stanovené dřívějšími rozhodnutími. Pokud by však výše tarifu, případně dalších složek, byla uvedena chybně v rozporu s nařízením vlády či předchozími rozhodnutími, pak by nebylo pochyb, že takové rozhodnutí o stanovení platu je způsobilé zasáhnout do práv příslušníka bezpečnostního sboru a že dotčená osoba se může proti takovému rozhodnutí bránit žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. Řešení toho, zda skutečně došlo k chybnému určení výše jednotlivých složek platu je však otázkou věcného posouzení žaloby a nelze ji zaměňovat s otázkou přípustnosti návrhu. Platovým výměrem je závazně určeno právo příslušníka bezpečnostního sboru pravidelně pobírat plat v určité výši, a zásadně se proto jedná o rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Obdobně se již Nejvyšší správní soud vyjádřil i ve vztahu k rozhodování o platu vojáků z povolání. V rozsudku ze dne ze dne 30. 5. 2013, č. j. 4 Ads 10/2013 - 21, vyslovil, že platový výměr vojáka z povolání je třeba pokládat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., byť bylo rozhodováno na základě právního předpisu, který stanoví práva a povinnosti natolik přesně, že správnímu orgánu neumožňuje autonomní úvahu. Právo adresáta pobírat plat v určité výši nevyplývá již z právních předpisů, ale až z platového výměru. Proti případným pochybením správního orgánu musí mít jeho adresát možnost soudní obrany. Není přitom důvodu, aby nyní Nejvyšší správní soud nahlížel na platový výměr příslušníka bezpečnostního sboru jinou optikou, neboť materiálně jde o tatáž rozhodnutí jak u vojáků, tak u příslušníků bezpečnostních sborů. Závěr, že předmětným platovým výměrem nemohlo být zasaženo do práv stěžovatelky, tak není správný.

[21] Stejně tak hodnocení žalobních námitek z hlediska rozsahu zásahu napadeného rozhodnutí do práv stěžovatelky spadá do posouzení důvodnosti žaloby, nikoliv její přípustnosti. Posouzení, zda se stěžovatelka mohla domáhat nároku na původní osobní příplatek v rámci řízení o žalobě proti napadenému rozhodnutí, nemohl městský soud učinit již ve fázi hodnocení přípustnosti návrhu, ale až při věcném přezkumu napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud nyní nijak nehodnotí závěry městského soudu, podle nichž se měla stěžovatelka bránit proti dřívějším rozhodnutím příslušného služebního funkcionáře, domnívala-li se, že její nárok na osobní příplatek po ustanovení na nové služební místo trval. Nicméně pokud měl městský soud za to, že žalobní námitky se věcně mýlí s rozhodovacími důvody napadeného rozhodnutí, měl její žalobu projednat a zamítnout. V tomto případě nebyl oprávněn postupovat podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a) a § 68 písm. e) s. ř. s. a žalobu odmítnout. S ohledem na to se Nejvyšší správní soud zatím nemůže vyjadřovat k námitkám stěžovatelky, podle nichž

došlo prvostupňovým rozhodnutím ve spojení s napadeným rozhodnutím k nesprávnému stanovení výše osobního příplatku, resp. k zásahu do jejího práva na přiznaný osobní příplatek. Tak musí nejdříve učinit městský soud formálně správným rozhodnutím po věcném projednání žaloby.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první, část věty před středníkem s. ř. s.); v něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Městský soud žalobu projedná a rozhodne o její důvodnosti.

[23] Městský soud posléze v novém rozhodnutí o návrhu ve věci samé rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 20. června 2019

JUDr. Radan Malík
předseda senátu