



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudce Vadima Hlavatého a soudkyně Pavly Klusáčkové ve věci

žalobce:

Mgr. R. B.

bytem X

zastoupen advokátem JUDr. Pavlem Pohorským
sídlem Revoluční 767/25, Praha 1

proti

žalovanému:

Náměstek ministra vnitra pro státní službu

sídlem Jindřišská 967/34, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 8. 2020, č. j. MV-77236-2/OSK-2020

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání a zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného spolu s jemu předcházejícím rozhodnutím státního tajemníka v Ministerstvu zdravotnictví (dále také jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 25. 3. 2020 č. j. MZDR 13199/2020-2/PER.
2. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Uvedeným rozhodnutím správní orgán I. stupně ve zkráceném přezkumném řízení z moci úřední ve věci přezkoumání rozhodnutí ředitelky Hygienické stanice hlavního města Prahy, MUDr. Z. J., (dále jen „ředitelka HSHMP“) ze dne 31. 1. 2019 č. j. 06598/2019, vydaného dne 27. 3. 2020, o platu státního zaměstnance (žalobce), rozhodl tak, že toto rozhodnutí zrušil, a určil účinky tohoto rozhodnutí ode dne jeho předběžné vykonatelnosti.

II.

Obsah žaloby a související vyjádření

3. Žalobce ve své žalobě předně namítá nesoulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy a jeho nesprávnost. Rozhodnutí napadá také z důvodu nezákonnosti řízení, které předcházelo vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně.
4. Žalobce uvádí, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí jen velmi stručně vyrovnal s odvolací argumentací žalobce týkající se nemožnosti postupovat podle § 98 správního řádu. Shrnuje, že zkrácené přezkumné řízení podle § 98 správního řádu je projevem zásady procesní ekonomie a jeho účelem je odstranit akt přijatý v rozporu s právními předpisy bez zbytečného zatěžování dotčených osob, nikoliv zjednodušit činnost správním orgánům a připravit dotčené osoby o jejich procesní práva. V této souvislosti žalobce cituje rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2011, č. j. 1 As 31/2011-72, dále ze dne 16. 5. 2015, č. j. 3 As 69/2015-82 a ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 4/2015-135.
5. Z § 98 správního řádu dle názoru žalobce vyplývá, že zkrácené přezkumné řízení lze provést za splnění tří podmínek – 1) porušení právního předpisu je zjevné ze spisového materiálu, 2) jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a 3) není zapotřebí vysvětlení účastníka řízení. Žalobce se domnívá, že tyto podmínky splněny nebyly. Poukazuje na to, že spisový materiál obsahuje pouze rozhodnutí ředitelky HSHMP, rozhodnutí ředitele HSHMP ze dne 7. 9. 2018 č. j. 49633/2018, a podnět ředitelky HSHMP ze dne 5. 3. 2020. Uvádí, že tvrzené zjevné porušení právního předpisu mělo podle odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně spočívat především v chybném výkladu § 176 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní službě“) a souvisejících předpisů. Rozhodnutí ředitelky HSHMP je však dle názoru žalobce standardně odůvodněno, přičemž z odůvodnění je zřejmé, že ředitelka HSHMP vycházela z logického výkladu ustanovení zákona o státní službě a nejednalo se tak o žádný omyl, opomenutí či zjevnou nesprávnost. Žalobce zastává názor, že v daném případě nebylo ze spisového materiálu zjevné porušení právního předpisu. Naopak se ve věci jednalo o změnu právního názoru na výklad právních ustanovení správním orgánem I. stupně, když státní tajemník v Ministerstvu zdravotnictví dříve opakovaně postupoval

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. F.

shodně jako ředitelka HSHMP. Má-li se jednat o zjevné porušení právního předpisu, nelze dle názoru žalobce vycházet z vyvíjejícího se (a měnícího se) názorového přístupu, ale na případnou zjevnost porušení je možné usoudit až v okamžiku, kdy ji lze doložit nejméně judikaturou danou oblast upravující, když pravomocí závazného výkladu toho, co je či není porušením právního předpisu, jsou nadány pouze soudy.

6. Pokud jde o podmínku splnění ostatních podmínek pro přezkumné řízení, žalobce uvádí, že z § 94 odst. 4 správního řádu vyplývá, že pokud správní orgán I. stupně zjistí, že rozhodnutí ředitelky HSHMP bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, musí dále hodnotit, zda újma, která by jeho zrušením vznikla účastníkovi řízení, který nabyl práva z tohoto rozhodnutí v dobré víře, je ve zjevném nepoměru k újmě, která vnikla veřejnému zájmu. Z rozhodnutí správního orgánu I. stupně dle názoru žalobce vyplývá, že se správní orgán I. stupně splněním uvedených podmínek vůbec nezabýval. Dodává, že zrušením rozhodnutí ředitelky HSHMP mu vznikla újma v podobě snížení platu, což ve svém důsledku vede ke ztížení zabezpečení zajištění životních podmínek žalobce a jím vyživovaných osob. Žalobce shrnuje, že rozhodnutím správního orgánu I. stupně bylo významně zasaženo do jeho práv nabytých v dobré víře, a to ve zjevném nepoměru k významu veřejného zájmu. V té souvislosti žalobce cituje rozsudky Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudek ze dne 21. 1. 2010, č. j. 6 As 36/2009-162, rozsudek ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 As 36/2011-79, rozsudek ze dne 21. 7. 2009, č. j. 8 Afs 85/2007-54, a rozsudek ze dne 22. 9. 2011, č. j. As 94/2011-102, a nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003 sp. zn. IV. ÚS 150/01 (N 117/31 SbNU 57) a. Pokud jde o dobrou víru, pak žalobce uvádí, že řízení předcházející rozhodnutí ředitelky HSHMP nebylo zahájeno na jeho žádost, ale z moci úřední, žalobce neuváděl žádné nepravdivé informace a o tom, že by rozhodnutí ředitelky HSHMP mělo být v rozporu s právními předpisy, nevěděl. Zdůrazňuje, že ředitelka HSHMP postupovala stejně jako v případě žalobce také u dalších zaměstnanců, u nichž došlo ke změně služebního poměru. K tomu navrhuje provést důkaz svědeckou výpovědí, a to ředitelů HSHMP v době účinnosti zákona o státní službě. Žalobce dodává, že sám správní orgán I. stupně v minulosti postupoval shodně jako ředitelka HSHMP a v případě zproštění výkonu služby státním zaměstnancům jejich plat valorizoval. K tomu žalobce navrhuje provést důkaz svědeckou výpovědí státních tajemníků v Ministerstvu zdravotnictví po dobu účinnosti zákona o státní službě.
7. Žalobce dále cituje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2016, č. j. 5 As 203/2015-141, a rozsudek ze dne 7. 3. 2017, č. j. 7 As 51/2016-221, a zdůrazňuje, že se správní orgán v prvostupňovém rozhodnutí vůbec nezbyl dobrou vírou žalobce ani se nijak nevyjádřil k existenci či neexistenci zjevného nepoměru mezi újmou hrozící žalobci a újmou, která vznikla veřejnému zájmu. Bez tohoto odůvodnění nemělo být rozhodnutí dle názoru žalobce ve zkráceném přezkumném řízení vydáno. Žalobce dále poukazuje na to, že žalovaný v napadeném rozhodnutí pouze konstatuje, že nebylo prokázáno, že by žalobce nebyl v dobré víře a že nebylo možné dovodit, že by si byl žalobce vědom chybného postupu ředitelky HSHMP, aniž by tuto skutečnosti on nebo správní orgán I. stupně jakkoliv ověřoval.
8. Žalobce poukazuje na to, že žalovaný v napadeném rozhodnutí dobrou víru žalobce nijak nezpochybňuje, ale argumentuje tím, že ochrana veřejného zájmu má v tomto případě přednost před právy účastníka řízení nabytými v dobré víře. Žalobce rovněž namítá, že žalovaný konstatuje neexistenci újmy a neguje, že by u žalobce mohlo dojít ke ztížení zabezpečení životních podmínek, ačkoliv vznik újmy je zřejmým faktem, když žalobci

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. F.

byla odejmuta jasně daná finanční částka, která byla doposud součástí jeho příjmu a dosahuje několika jednotek procent příjmu žalobce. Zdůrazňuje, že má čtyřčlennou rodinu a odejmutá částka ztěžuje zabezpečení zajištění životních podmínek žalobce a jím vyživovaných osob. Žalobce nesouhlasí s názorem žalovaného, že napravení nezákonného stavu nelze považovat za újmu, protože by to dle jeho názoru znamenalo, že újma nebude přítomna nikdy, neboť vždy půjde o napravení tvrzeného nezákonného stavu – rozhodnutí.

9. Ke třetí podmínce, kterou je skutečnost, že není zapotřebí vysvětlení účastníka řízení, žalobce uvádí, že s ohledem na jemu vzniklou újmu měl právo se vyjádřit mimo jiné k správním orgánem I. stupně spatřované nezákonnosti pravomocného rozhodnutí ředitelky HSHMP a k otázce zásahu do práv nabytých v dobré víře a proporcionality. Žalobce poukazuje na to, že z tvrzení žalovaného, že vysvětlení účastníka řízení nebylo zapotřebí, neboť by na výsledek přezkumného řízení s ohledem na zjištěnou nezákonnost nemohlo mít vliv, plyne, že v pojetí žalovaného je přezkumné řízení ve skutečnosti řízením s předem daným výsledkem, protože nezákonnost, resp. pochybnost o ní musí být přítomna vždy a výsledek řízení je tak dán již předem. Žalobce zdůrazňuje, že s tímto přístupem správního orgánu by bylo vždy jakékoliv vysvětlení nadbytečné a účastníku řízení by nebyla možnost dát k věci vysvětlení připuštěna nikdy.
10. Žalobce dále uvádí, že ačkoliv se dle § 98 správního řádu v rámci zkráceného přezkumného řízení neprovádí dokazování, z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně vyplývá, že dokazování provedl, a to provedením důkazů mimo ústní jednání, když provedl důkaz listinou – stanovisky Ministerstva práce a sociálních věcí, odboru pracovněprávní legislativy, a náměstka pro řízení sekce legislativy v Ministerstvu práce a sociálních věcí. Dle názoru žalobce správní orgán I. stupně porušil § 51 odst. 2 správního řádu, když o provádění důkazů mimo ústní jednání nebyl žalobce vyrozuměn. Správní orgán také porušil § 18 odst. 1 správního řádu, protože o provedení důkazu listinou nese-psal protokol (nebo ho nezaložil do spisu). Ze strany správního orgánu tak došlo k porušení § 36 odst. 3 správního řádu a žalobce se nemohl před vydáním rozhodnutí ve věci vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Žalobce navíc dodává, že se zmíněnými stanovisky nebyl seznámen a nezná jejich obsah. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2020, č. j. 10 As 289/2019-55, žalobce uzavřel, že je nepřijatelné, aby se účastník teprve ze samotného rozhodnutí dozvěděl, z jakých podkladů správní orgán při zjišťování skutkových a právních otázek vycházel. K argumentaci žalovaného, že zmíněná stanoviska jsou způsobem argumentace a nikoliv důkazními prostředky, žalobce uvádí, že rozhodnutí ředitelky HSHMP jako celek má 4 a půl strany, přičemž podstata odůvodnění na straně 3 a 4 není ničím jiným než výčtem stanovisek a metodických pokynů a citací z nich. K aplikaci § 98 správního řádu žalobce dodává, že si správní orgán I. stupně zjednodušil činnost a žalobce připravil o jeho procesní práva, přičemž tento postup aproboval žalovaný. Zdůrazňuje, že ze strany správního orgánu I. stupně mělo dojít k řádnému přezkumnému řízení, které podstatně více šetří práva účastníka řízení, neboť se dle § 97 odst. 3 správního řádu může vyjádřit mimo jiné k správním orgánem spatřované nezákonnosti pravomocného rozhodnutí ředitelky HSHMP a k otázce zásahu do práv nabytých v dobré víře a proporcionality.
11. Žalobce shrnuje, že shora popsáním způsobem správní orgán I. stupně zatížil řízení, které předcházelo vydání rozhodnutí, vadami, které měly vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a žalovaný tyto vady již zhojit nemohl.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. F.

12. Žalobce dále namítá, že v rámci legitimního očekávání a s ním souvisejícím řádným odůvodněním v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu nelze napadené rozhodnutí považovat za srozumitelné a jednoznačně odůvodněné. Vysvětluje, že správní orgán I. stupně se omezil na citace a odkazy na stanoviska třetích subjektů a jejich výklad právního předpisu. V odůvodnění také chybí vysvětlení, proč v projednávané věci správní orgán postupoval jinak, než ve své předchozí rozhodovací praxi. S ohledem na to, že ze strany ředitelky HSHMP a správního orgánu I. stupně bylo valorizování platů zaměstnanců zproštěných výkonu služby ustálenou jednotnou a dlouhodobou činností veřejné správy (tj. jednalo se o správní praxi zakládající legitimní očekávání), byl takovou praxí správní orgán vázán. K tomu žalobce odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, podle kterého lze zmíněnou ustálenou praxi změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi, což se v posuzovaném případě dle názoru žalobce nestalo. Žalobce odkázal také na nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2008, sp. zn. I. ÚS 629/06, N 11/48 SbNU 111, č. 11/2008 Sb. ÚS a shrnul, že ze strany správního orgánu se jednalo o svévolnou změnu výkladu právních předpisů. Žalobce dále nesouhlasí s argumentací žalovaného, že nezákonná správní praxe nemůže založit legitimní očekávání, a odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2018, č. j. 9 As 97/2017-49.
13. Žalobce má za to, že napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu I. stupně je nesprávné a aplikuje zákon o státní službě a související předpisy způsobem, který nemá oporu v zákoně. Podotýká, že v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí chybí jakákoliv vlastní správní úvaha, v čem je rozhodnutí HSHMP v rozporu s právními předpisy. V napadeném rozhodnutí pak žalovaný dle názoru žalobce velmi složitě a za pomoci podzákonných předpisů a nesouvisejících ustanovení zákona o státní službě dovozuje, proč by plat státního zástupce zproštěného výkonu služby neměl být valorizován. Tuto argumentaci považuje žalobce za účelovou a nemající oporu v platné právní úpravě.
14. Žalobce zdůrazňuje, že § 176 zákona o státní službě nijak nevyklučuje valorizace platu v případě zproštění výkonu služby. Vysvětluje, že dle § 48 odst. 3 zákona o státní službě je státnímu zaměstnanci zproštěnému výkonu služby určen plat ve výši 50 % zvýšený vždy o 10 % podle počtu vyživovaných osob, a § 176 písm. b) tohoto zákona nelze vyložit tak, že by nemělo docházet ke změnám složek platu, které jsou dány právním předpisem. Zdůrazňuje, že i v případě zproštění výkonu služby nepřestane být zaměstnanec státním zaměstnancem a nadále musí dodržovat omezení daná jeho statutem (§ 80 a násl. zákona o státní službě). Státní zaměstnanec tak má i nadále přidělenou příslušnou třídu a příslušný stupeň, a proto mu přísluší valorizace těchto složek platu a složek na ně navázaných, není-li v zákoně o státní službě výslovně vyloučena. Dodává, že v § 176 zákona o státní službě není slovo „naposledy“ doplněno slovy „před zproštěním služby“ a vztaženo k okamžiku, kdy vznikl nárok na daný plat nebo kdy byl plat naposledy určen. Poukazuje také na to, že z úpravy platového stupně v zákoně o státní službě lze dovodit úmysl zákonodárce plat valorizovat, když v § 110 odst. 6 písm. a) tohoto zákona stanovil, že do doby setrvání státního zaměstnance ve služebním poměru se nezapočítává doba zproštění výkonu služby. Ve vztahu k platovým třídám však zákonodárce valorizaci nevyločil.
15. Na protiprávnost prvoinstančního i odvolacího rozhodnutí i metodik a výkladových stanovisek lze dle názoru žalobce usuzovat i ze znění § 159 odst. 2 písm. k) zákona o státní službě, ze kterého vyplývá, že ustanovení zákona o státní službě ve věcech služby, ani

ustanovení správního řádu o správním řízení se nevztahují na rozhodování o stanovení platu, je-li předmětem rozhodnutí změna výše platového tarifu v důsledku změny výše platových tarifů stanovených nařízením vlády. S ohledem na výše popsané postupovala ředitelka HSHMP dle názoru žalobce ve svém rozhodnutí správně.

16. Žalobce navrhuje, aby soud zrušil napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu I. stupně a aby žalovanému uložil povinnost nahradit žalobci náklady soudního řízení.
17. Žalovaný ve svém vyjádření uvádí, že dle jeho názoru bylo napadené rozhodnutí vydáno v souladu s právními předpisy a plně odkazuje na spisový materiál a na obsah napadeného rozhodnutí.
18. K žalobním námitkám žalovaný konstatuje, že k vedení zkráceného přezkumného řízení podle § 98 správního řádu byly splněny všechny podmínky. Vysvětluje, že nezákonnost rozhodnutí služebního orgánu ze dne 31. 1. 2019, č. j. 06598/2019, vydaného dne 27. 3. 2019, byla zcela zjevná již z výroku předmětného rozhodnutí, když služební orgán rozhodl o valorizaci platu státního zaměstnance zproštěného výkonu služby podle § 48 odst. 1 zákona o státní službě, tj. státního zaměstnance, který stejně jako ostatní zaměstnanci zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů podle § 62 zákona o státní službě, nebyl v rozhodné době, tj. v době nabytí účinnosti předmětného nařízení vlády upravujícího valorizaci, zařazen na žádném konkrétním služebním místě, a tedy nevykonával službu. Žalovaný doplňuje, že institut zproštění výkonu služby je institutem výjimečným, zatímco postup podle § 62 zákona o státní službě, tj. zařazení státního zaměstnance mimo výkon služby z organizačních důvodů, je institutem pravidelně a běžně využívaným. V takových případech státní zaměstnanec není zařazen na služební místo a nevykonává službu, jeho plat činí ode dne zařazení mimo výkon služby 80 % jeho měsíčního platu před zařazením mimo výkon služby, přičemž je určen podle § 176 písm. d) zákona o státní službě, a to po celou dobu zařazení zaměstnance mimo výkon služby z organizačních důvodů. V době zařazení mimo výkon služby není zaměstnanec zařazen na žádném služebním místě a nedochází k úpravě platu zaměstnance v návaznosti na postup do vyššího platového stupně nebo v návaznosti na změnu platových tarifů provedených změnou nařízení vlády. Žalovaný je toho názoru, že uvedeným způsobem je třeba postupovat i v případě zproštění výkonu služby.
19. Žalovaný dále nesouhlasí s námitkou žalobce, že po vydání rozhodnutí služebního orgánu o valorizaci platu došlo ke změně právního názoru na výklad právních ustanovení, a teprve na základě této změny bylo vydáno rozhodnutí nadřízeného služebního orgánu v přezkumném řízení. Ke shodnému postupu žalovaného při rozhodování ve věci valorizace platu státních zaměstnanců zproštěných výkonu služby v rámci přezkumného řízení vedených pod sp. zn. MV-41366/OSK-2020, a sp. zn. MV-41369/OSK-2020, žalovaný doplňuje, že v obou případech šlo o státní zaměstnance jmenované na služební místa představených v hygienických stanicích, kdy k vydání rozhodnutí o platu byl příslušný státní tajemník v Ministerstvu zdravotnictví. Dle názoru žalovaného tedy nelze dojít k závěru, že o valorizaci platu státních zaměstnanců zproštěných výkonu služby bylo rozhodováno i ostatními státními tajemníky, jak uvádí žalobce ve své žalobě.
20. Pokud jde o žalobcem tvrzenou majetkovou újmu v podobě snížení platu, žalovaný uvádí, že plat ve výši 47 566 Kč měsíčně, který žalobci po celou dobu zproštění výkonu služby přísluší, nelze považovat za takový plat, který by snižoval možnosti zabezpečení životních podmínek žalobce a jím vyživovaných osob. Dodává, že žalobce ztížení zabezpečení

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. F.

životních podmínek pouze obecně konstatuje, aniž by jím tvrzenou skutečností blíže konkretizoval.

21. K tvrzení žalobce, že žalovaný nijak neověřoval jeho dobrou víru, žalovaný uvádí, že ze spisové dokumentace ani z relevantních okolností daného případu nevyplývaly žádné pochybnosti o dobré víře žalobce, a proto neshledal žádné důvody k ověřování nebo prokazování dobré víry žalobce. Žalovaný došel k závěru, že ochrana veřejného zájmu v tomto případě spočívajícího v zamezení dalšímu bezdůvodnému vynakládání finančních prostředků ze státního rozpočtu a zachování jednotného nediskriminačního přístupu ke všem státním zaměstnancům ve služebním poměru podle zákona o státní službě, kteří nejsou zařazeni na služební místo a nevykonávají službu, má v tomto případě přednost před právy žalobce nabytými v dobré víře.
22. Žalovaný nesouhlasí ani s názorem žalobce, že služební orgán ve svém rozhodnutí o valorizaci platu nemusel citovat § 176 zákona o státní službě, protože se při valorizaci podle tohoto ustanovení nepostupuje. K argumentaci žalobce žalovaný dále uvádí, že jím zmiňovaný § 159 zákona o státní službě je pouze výčtovým ustanovením procesního charakteru, podle něhož není v konkrétních věcech služby státních zaměstnanců rozhodováno. Z § 159 odst. 2 písm. k) zákona o státní službě nelze dle názoru žalovaného dovodit, že by tím byl pro účely určení platu státního zaměstnance zproštěného výkonu služby suspendován § 176 zákona o státní službě, tedy že k úpravě v něm obsažené není třeba při valorizaci platů státních zaměstnanců přihlídnout. Ani závěry žalobce týkající se výkladu § 110 odst. 6 písm. a) zákona o státní službě nejsou dle názoru žalovaného správné, když toto ustanovení pouze stanoví, že se zproštění výkonu služby nezapočítává do doby povinného setrvání státního zaměstnance ve služebním poměru v případech, kdy mu tato povinnost vznikla poté, co mu bylo povoleno zvýšení vzdělání na náklady služebního úřadu.
23. Ohledně zbývajících žalobních námitek týkajících se údajného dokazování v průběhu zkráceného přezkumného řízení a výkladu § 176 zákona o státní službě žalovaný plně odkazuje na napadené rozhodnutí.
24. Žalovaný navrhuje, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

III.

Posouzení žaloby

25. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
26. Soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, protože žádná ze stran s takovým postupem nevyjádřila nesouhlas.
27. Žaloba není důvodná.
28. Při vlastním posouzení žaloby vyšel soud z následující právní úpravy.
29. Podle § 48 odst. 1 zákona o státní službě *státní zaměstnanec se na základě usnesení o zahájení trestního stíhání pro úmyslný trestný čin nebo trestný čin proti pořádku ve věcech veřejných z nedbalosti zproští výkonu služby až do skončení trestního stíhání. Státní zaměstnanec se dále zproští výkonu služby, byl-li vzat do vazby, a to po dobu jejího trvání. Na návrh kárné komise*

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. F.

může být státní zaměstnanec dále zproštěn výkonu služby, bylo-li proti němu zahájeno kárné řízení pro důvodné podezření ze spáchání zvlášť závažného kárného provinění, pokud by jeho ponechání ve výkonu služby ohrožovalo řádný výkon služby nebo opatřování podkladů pro rozhodnutí v kárném řízení, a to až do skončení kárného řízení, nepomine-li důvod, pro který byl státní zaměstnanec výkonu služby zproštěn, dříve.

30. Podle § 48 odst. 3 zákona o státní službě ode dne zproštění výkonu služby na základě usnesení o zahájení trestního stíhání nebo z důvodu vazby, přísluší státnímu zaměstnanci plat ve výši 50 % jeho měsíčního platu, nejméně však ve výši minimální mzdy podle jiného zákona; tato část platu se zvýší o 10 % jeho měsíčního platu na každou státním zaměstnancem vyživovanou osobu, nejvýše však do výše 80 % jeho měsíčního platu. Vyživovanou osobou se rozumí osoba, které státní zaměstnanec výživu poskytuje nebo je povinen poskytovat. Ode dne zproštění výkonu služby na návrh kárné komise přísluší státnímu zaměstnanci plat ve výši 80 % jeho měsíčního platu.
31. Podle § 176 písm. b) zákona o státní službě se platem státního zaměstnance pro účely zproštění výkonu služby rozumí součet měsíčních částek platového tarifu, příplatku za vedení, příplatku za službu ve ztíženém pracovním prostředí, osobního příplatku a zvláštního příplatku, na které státnímu zaměstnanci naposledy vznikl nárok nebo které mu byly naposled určeny.
32. Podle § 98 správního řádu jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. Dokazování se neprovádí. Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3.
33. Podle § 1 nařízení vlády č. 304/2014 Sb. o platových poměrech státních zaměstnanců státnímu zaměstnanci přísluší platový tarif stanovený pro platovou třídu stanovenou pro služební místo, na které je zařazen, a pro platový stupeň, do kterého je zařazen (odst. 1). Představenému přísluší platový tarif stanovený pro platovou třídu stanovenou pro služební místo představeného, na které byl státní zaměstnanec jmenován, a pro platový stupeň, do kterého je zařazen (odst. 2).
34. Ze správního spisu soud zjistil, že rozhodnutím ředitele HSHMP ze dne 17. 8. 2018, č. j. HSHMP 45718/2018, ve znění rozhodnutí ze dne 7. 9. 2018, č. j. 49633/2018, byl žalobce zproštěn výkonu služby podle § 48 odst. 1 zákona o státní službě a byl mu přiznán plat dle § 48 odst. 3 zákona o státní službě ve výši 80 % platu, tj. 47 566 Kč měsíčně. Rozhodnutím ze dne 31. 1. 2019, č. j. 06598/2019, určila ředitelka HSHMP podle § 145 zákona o státní službě žalobci s účinností od 1. 1. 2019 platový tarif stanovený podle stupnice platových tarifů uvedené v § 2 odst. 1 nařízení vlády č. 304/2014 Sb., o platových poměrech státních zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení vlády č. 304/2014 Sb.“), ve výši 35 580 Kč, přiznala žalobci příplatek za vedení ve výši 7 958 Kč, určila mu měsíční plat v celkové výši 61 538 Kč a rozhodla, že s ohledem na zproštění výkonu služby bude žalobci přiznán plat ve výši 80 % měsíčního platu, tj. 49 230 Kč. Přípisem ze dne 5. 3. 2020, č. j. HSHMP 12512/2020, podala ředitelka HSHMP podnět státnímu tajemníkovi k přezkoumání rozhodnutí o platu ze dne 31. 1. 2019, č. j. 06598/2019.
35. Státní tajemník v Ministerstvu zdravotnictví následně rozhodnutím ze dne 25. 3. 2020, č. j. MZDR 13199/2020-2/PER, ve zkráceném přezkumném řízení zrušil dle § 97 odst. 3 správního řádu rozhodnutí ředitelky HSHMP ze dne 31. 1. 2019, č. j. 06598/2019, a podle

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. F.

§ 99 odst. 1 a odst. 3 správního řádu určil, že účinky tohoto rozhodnutí nastávají ode dne jeho předběžné vykonatelnosti. V tomto rozhodnutí dospěl státní tajemník k závěru, že plat žalobce zproštěného výkonu služby neměl být valorizován. Rozhodnutím ze dne 7. 8. 2020, č. j. MV-77236-2/OSK-2020, náměstek ministra vnitra pro státní službu jako odvolací orgán toto rozhodnutí potvrdil. Odvolací rozhodnutí napadl žalobce nyní projednávanou žalobou.

36. K jednotlivým žalobním bodům uvádí soud následující.
37. Pokud jde o otázku výkladu § 176 zákona o státní službě, soud se plně ztotožňuje s argumentací žalovaného uvedenou na str. 7 a 8 napadeného rozhodnutí. Soud v tomto kontextu zdůrazňuje, že k valorizaci platů státních zaměstnanců došlo v projednávaném případě s účinností od 1. 1. 2019 nařízením vlády č. 263/2018 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 304/2014 Sb., přičemž žalobce byl zproštěn výkonu služby rozhodnutím ze dne 17. 8. 2018, a to ke dni doručení rozhodnutí, tj. ke dni 23. 8. 2018. Ke dni nabytí účinnosti nařízení č. 263/2018 Sb. tak již žalobce nebyl zařazen na žádném služebním místě. S ohledem na to, že dle § 1 odst. 1 (případně odst. 2) nařízení č. 304/2014 Sb. přísluší státnímu zaměstnanci platový tarif pro platovou třídu stanovenou pro služební místo, na které je zařazen, a pro platový stupeň, do kterého je zařazen, lze uzavřít, že je-li zaměstnanec aktuálně zproštěn výkonu státní služby, není zařazen na žádné služební místo, podle kterého by bylo možné platový tarif určit. Nově lze výši platu určit až poté, co se zaměstnanec zařadí na původní nebo jiné služební místo (viz § 48 a § 70 zákona o státní službě). Při určení výše poměrného platu při zproštění výkonu služby musí služební orgán vycházet z platového tarifu, který zaměstnanci naposledy příslušel v době, kdy byl na služební místo zařazen. Výše zmíněný § 176 písm. b) zákona o státní službě je s tímto výkladem plně v souladu, když podle něj *se platem státního zaměstnance pro účely zproštění výkonu služby rozumí součet měsíčních částek platového tarifu, příplatku za vedení, příplatku za službu ve ztíženém pracovním prostředí, osobního příplatku a zvláštního příplatku, na které státnímu zaměstnanci naposledy vznikl nárok nebo které mu byly naposledy určeny*. Samotné ustanovení tedy klade důraz na to, že se jedná o částky, na které zaměstnanci naposledy vznikl nárok nebo které mu byly naposledy určeny. S ohledem na výše popsané soud uzavírá, že pro určení výše platového tarifu byla rozhodující jeho výše ke dni zproštění služby žalobce a je tak zřejmé, že jeho plat neměl být později valorizován.
38. Pokud jde o namítané nesplnění podmínek pro vedení zkráceného přezkumného řízení, soud předně uvádí, že s ohledem na výše popsané nebyla žalobci způsobena újma, když jeho plat vůbec neměl být valorizován a byl-li mu dočasně poskytován plat vyšší (valorizovaný) na základě nezákonného rozhodnutí ředitelky HSHMP, jednalo se o nesprávný postup, kterým žalobci žádná újma nevznikla. Nadto soud upozorňuje na to, že žalobce byl po dobu vyplácení vyššího platu zvýhodněn a s ohledem na to, že účinky zrušení rozhodnutí ředitelky HSHMP byly stanoveny ode dne předběžné vykonatelnosti rozhodnutí o zrušení, nebyla nezákonnost rozhodnutí ředitelky HSHMP přičítána k tíži žalobce. Soud konstatuje, že ze správního spisu nevyplývají žádné pochybnosti o dobré víře žalobce, proto nebylo potřeba ji nijak prokazovat a vést dokazování.
39. Soud se dále zabýval námitkou žalobce, že nebyly splněny podmínky pro zkrácené přezkumné řízení, když v daném případě nebylo ze spisového materiálu zjevné porušení právního předpisu, neboť se jednalo o změnu právního názoru na výklad právních ustanovení státním tajemníkem. Soud poukazuje na to, že z odůvodnění rozhodnutí ředitelky HSHMP o platu žalobce vyplývá, že ředitelka se vůbec nezabývala aplikací § 176

zákonu o státní službě a rozhodla bez jeho aplikace. Žalobcem tvrzené zjevné porušení právního předpisu tak nemohlo spočívat v nesprávném výkladu § 176 zákona o státní službě, když tento vůbec aplikován nebyl. S ohledem na to, že ředitelka HSHMP nezohlednila důsledky zproštění výkonu služby žalobce, bylo porušení právních předpisů ze spisu (resp. již ze samotného rozhodnutí ředitelky) zjevné a námitka žalobce tak není důvodná.

40. Pokud jde o námitku žalobce, že státní tajemník měl vzít v úvahu práva nabytá žalobcem v dobré víře a porovnat je s veřejným zájmem na dodržování zákonnosti při výkonu veřejné správy, soud uvádí, že v projednávaném případě nevyplývá ze správního spisu ani z průběhu řízení před soudem, že by žalobce důvěrně znal postup při valorizaci platů státních zaměstnanců zproštěných výkonů služby, ani žádné pochybnosti o tom, že byl v dobré víře. Měla-li mu však vzniknout majetková újma tím, že byl napraven nezákonný stav (přiznání vyššího platu, který mu nepřísluší), přičemž účinky této nápravy nastaly do budoucna (tj. žalobce nemusel nesprávně vyplacené částky vracet), nelze v tomto případě vůbec mluvit o majetkové újmě žalobce. Nadto soud uvádí, že zájem na ochraně veřejného zájmu a zamezení dalšímu bezdůvodnému vynakládání prostředků ze státního rozpočtu je nutné chránit, proto při současném zachování právní jistoty žalobce a s ohledem na výše popsané důvody pro neexistenci jeho majetkové újmy byl postup správních orgánů v tomto směru správný. Nad rámec uvedeného soud podotýká, že plat ve výši 47 566 Kč nelze považovat za nízký, ani snižující možnosti zabezpečení životních podmínek žalobce.
41. K námitce žalobce, že správní orgán I. stupně prováděl dokazování, ačkoliv se dokazování ve zkráceném přezkumném řízení neprovádí, soud konstatuje, že použití stanovisek a pokynů ministerstva nelze považovat za dokazování, když takovéto dokumenty mají sloužit ke sjednocování praxe zaměstnavatelů a služebních orgánů v otázkách odměňování a to, že z nich správní orgán ve svém rozhodnutí vyšel, nelze považovat za dokazování. Pro srovnání soud dodává, že se jedná o obdobnou situaci, jako když soud při svém rozhodování vychází z judikatury vyšších soudů, kterou aplikuje a cituje, nicméně o dokazování se nejedná.
42. Pokud jde o tvrzení, že žalobci mělo být umožněno vyjádření ve věci před vydáním rozhodnutí, soud uvádí, že ve zkráceném přezkumném řízení dle § 98 správního řádu je prvním úkonem ve věci vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3 správního řádu. Jak již soud vysvětlil výše, podmínky pro konání zkráceného přezkumného řízení byly v projednávaném případě splněny, a proto bylo rozhodnutí ve věci prvním úkonem zkráceného přezkumného řízení. Postup správních orgánů v projednávaném případě tak byl zcela v souladu se správním řádem.
43. Namítá-li žalobce, že napadené rozhodnutí nelze považovat za srozumitelné a jednoznačně odůvodněné ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu a argumentace veřejně nedostupnými stanovisky je v rozporu s legitimním očekáváním žalobce, soud uvádí, že s tímto názorem nesouhlasí. Dle názoru soudu nelze s ohledem na ojedinělost institutu zproštění výkonu služby považovat rozhodovací praxi ohledně této problematiky za dlouhodobou, ustálenou a jednotnou. Nadto ředitelka HSHMP rozhodla zjevně v rozporu s právními předpisy a takový postup nemůže založit legitimní očekávání pro další rozhodování. To potvrdil i Nejvyšší správní soud, který ve svém rozsudku ze dne 27. 4. 2017, č. j. As 86/2016-38, uvedl: „Konečně soudní jurisprudence i sekundární literatura jsou vesměs zajedno v tom, že legitimní očekávání na straně adresátů veřejné správy mohou založit pouze jednání a postupy, které jsou v souladu se zákonem a v jeho mezích, tedy secundum et intra legem, nikoli contra

legem, a s ohledem na princip enumerativnosti státních pretenzí, resp. legality výkonu veřejné moci (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, též § 2 odst. 1 správního řádu) ani praeter legem (viz např. citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v odstavci 73). Nezákonná správní praxe očekávání, natož legitimní, založit nemůže, neboť nezákonnou správní praxí, jednal-li (dosud) správní orgán mimo svou pravomoc a působnost (ultra vires), nemůže být správní orgán do budoucna vázán.“ Pokud jde o použití stanovisek, která nebyla zveřejněna, soud konstatuje, že s ohledem na to, že tato stanoviska nebyla důkazními prostředky, ale spíš inspirací pro argumentaci správního orgánu I. stupně, není jejich neveřejnost problém.

44. Závěrem soud podotýká, že neprovedl důkazy navržené žalobcem, neboť tyto pro posouzení věci považoval za nadbytečné. Výpovědi ředitelů HSHMP a státních tajemníků by na výše uvedeném posouzení soudu nemohly nic změnit.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

45. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
46. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly a nároku na náhradu nákladů řízení se výslovně vzdal. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. F.

Praha 31. ledna 2022

Mgr. Milan Tauber v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. F.