



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Bc. T. K.**, zast. JUDr. Alicí Hejzlarovou, LL.M., MBA, advokátkou, se sídlem AK LP Legal, Žitná 1575/49, Praha 1, proti žalovanému: **První náměstek policejního prezidenta**, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2022, č. j. 14 Ad 9/2019-33,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost se zamítá.**
- II. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í:

[1] Kasační stížností se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 4. 2019, č. j. PPR-4712-5/ČJ-2019-990131; tímto žalovaný změnil rozhodnutí ředitele Ochranné služby ve věcech služebního poměru č. 4824/2018 ze dne 20. 12. 2018. Prvostupňovým rozhodnutím služební funkcionář rozhodl podle § 115a zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů“), že stěžovateli přísluší dnem 1. 1. základní tarif z 04. tarifní třídy a 04. tarifního stupně zvýšený o 10% ve výši 27 800 Kč měsíčně a že mu stanoví podle § 120 odst. 3 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů zvláštní příplatek ve výši 7 500 Kč měsíčně a osobní příplatek ve výši 680 Kč. Celkem tedy služební příjem činí

35 980 Kč měsíčně. V odůvodnění rozhodnutí ke stanovení zvláštního příplatku uvedl, že ke změně výše zvláštního příplatku dochází na základě RPP č. 257/2018, jeho výše odpovídá rizikům spojeným s výkonem služby, psychické zátěži na služebním místě a koresponduje se zařazením služebních činností do jednotlivých skupin zvláštního příplatku pro služební místa v bezpečnostním sboru.

[2] Žalovaný k odvolání žalobce změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně pouze tak, že část „Podle ustanovení § 115a zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů,“ nově zněla: „Podle ustanovení § 115 odst. 3 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů,“ (§ 115a byl zrušen od 1. 1. 2018; v rozhodnutí mělo být uvedeno: § 115 odst. 3). Stanovení výše zvláštního příplatku změněno nebylo. K otázce výše zvláštního příplatku žalovaný uvedl, že zařazení služebních činností do I. a II. skupiny ve smyslu § 120 odst. 3 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů provedl policejní prezident závazným pokynem policejního prezidenta č. 100/2012, kterým se provádí některá ustanovení zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „ZPPP č. 100/2012“). Podle čl. 14 odst. 1 ZPPP č. 100/2012 se do I. skupiny zvláštního příplatku s rozpětím 5 000 až 10 000 Kč zařadí služební činnosti vykonávané na služebním místě v policii se směrem vykonávané práce 01, 02 a 99, není-li v tomto závazném pokynu stanoveno jinak. Podle bodu 2 přílohy č. 6 k ZPPP č. 100/2012 služební činnosti vykonávané na služebním místě, na kterém byl stěžovatel ustanoven, mají směr vykonávané práce 02 – výkonná služba. Konkrétní výši zvláštního příplatku pro služební místa v Ochranné službě stanovil policejní prezident rozkazem č. 257/2018. Podle § 120 odst. 4 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, stanovil v příloze č. 1 k tomuto rozkazu výši zvláštního příplatku pro služební místa v Ochranné službě. Podle přílohy RPP č. 257/2018 pro služební místo vrchní asistent 4. skupiny 1. oddělení odboru ochrany zastupitelských úřadů a určených objektů Ochranné služby, tj. pro služební místo, na kterém byl ustanoven stěžovatel, byl policejním prezidentem stanoven zvláštní příplatek ve výši 7 500 Kč. Ředitel Ochranné služby byl při rozhodování o stanovení výše zvláštního příplatku povinen bez dalšího vycházet z RPP č. 257/2018, který je klasickým interním normativním aktem státní služby.

[3] V žalobě stěžovatel shodně jako v odvolání nesouhlasil se stanovenou výší zvláštního příplatku, namítal rozpor napadeného rozhodnutí, resp. rozkazu policejního prezidenta č. 257/2018, kterým se stanoví výše zvláštního příplatku pro služební místa v Ochranné službě s § 77 odst. 8 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Bezpečnostní sbor jako celek, tedy i napříč jednotlivými útvary, musí dbát o zajišťování rovného zacházení se všemi příslušníky, a to i v souvislosti s odměňováním. Příslušníci Ochranné služby Policie ČR jsou však prostřednictvím odměňování znevýhodňováni, a to mj. vůči příslušníkům Útvaru pro ochranu prezidenta České republiky (tito ve stejné hodnosti jako stěžovatel či působící na obdobném služebním místě mají standardně stanoven zvláštní příplatek ve výši 9.000 Kč); poukázal na obdobnou pracovní náplň, pročez nelze ospravedlnit rozdílnou výši zvláštních příplatků; v tom spatřuje nerovné zacházení. Výše příplatku byla ve smyslu § 120 odst. 4 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů stanovena podzákonným předpisem, a proto je třeba, aby se pohyboval v rámci zákonného zmocnění a zákonných limitů, konkrétně s § 77 odst. 8 tohoto zákona.

pokračování

[4] **Městský soud** odkázal na relevantní ustanovení zákona o služebním poměru příslušníků ozbrojených sborů; žalobní námitku, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s § 77 odst. 8 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, shledal soud nedůvodnou. Konstatoval, že ředitel Ochranné služby byl při svém rozhodování o určení výše příplatku vázán služebním předpisem RPP č. 257/2018. Rovné zacházení se všemi příslušníky bezpečnostních sborů mimo jiné, pokud jde o odměňování (viz § 77 odst. 8 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů), má na úrovni normotvorby, tj. formou příslušného služebního předpisu, zabezpečit ten, kdo stojí v čele bezpečnostního sboru. Klasifikace činností v bezpečnostním sboru z hlediska rizika a určení výše zvláštního příplatku nebyly v případě stěžovatele na rozhodnutí ředitele Ochranné služby, ale byly vyhodnoceny rozkazem policejního prezidenta. Úkolem ředitele Ochranné služby bylo pouze aplikovat služební předpis RPP č. 257/2018 jako normativní akt. Městský soud zdůraznil, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně neřešilo otázku, jak rizikovou činnost stěžovatel vykonává, zda je tato míra rizika srovnatelná s činností příslušníků jiných služeb. Rozkaz policejního prezidenta č. 257/2018 má povahu interního normativního aktu, kterým je ředitel Ochranné služby vázán a který aplikuje bez možnosti správního uvažování.

[5] Pokud se jedná o samotný rozkaz policejního prezidenta č. 257/2018, městský soud odkázal na rozsudek NSS č. j. 6 Ads 129/2018-66, z něhož vyplývá, že konstrukce celého § 120 služebního zákona je postavena na normativním zobecnění rizikovosti, proto jako nástroje regulace předvídá zmíněné ustanovení nikoliv individuální správní akt, ale akty normativní. Daný služební předpis je výsledkem velitelské působnosti, která patří k podstatným znakům služebního poměru - jde o jeden z nástrojů řízení služebního vztahu, vztahuje se k bezpečnostnímu sboru jako celku a je výrazem obecné odpovědnosti ředitele bezpečnostního sboru za sbor jako celek. Stěžovatel označil za porušení rovnosti při odměňování to, že příslušníci Útvaru pro ochranu prezidenta České republiky mají rozkazem policejního prezidenta stanoven vyšší zvláštní příplatek při srovnatelném služebním zařazení a při obdobné náplni činnosti. Dle městského soudu nelze nepřihlédnout k tomu, že se jedná o různé útvary, jejichž náplň činnosti je možná obdobná, ale nikoliv shodná. Policejní prezident jako oprávněný funkcionář hodnotil charakter činnosti všech složek, kterých se zvláštní příplatek týká, a výsledek tohoto hodnocení promítl do výše zvláštního příplatku pro jednotlivá služební místa. Rozhodující pro závěr o nediskriminačním dopadu předmětného rozkazu je to, že rozdílné výše zvláštního příplatku vycházejí ze zařazení do různých útvarů, kdy lze předpokládat, že v nich vykonávaná činnost není zcela shodná. Městský soud neshledal žalobní námitku důvodnou.

[6] V **kasací stížnosti** stěžovatel namítá, že městský soud rozsudek chybně založil na nesprávném posouzení otázky nerovného zacházení a nevypořádání se s nesprávným právním posouzením srovnatelných úkolů v rámci činnosti ochranné služby. Zároveň namítá, že městský soud se nedostatečně vypořádal s argumenty, které stěžovatel uvedl v žalobě, rozhodování soudu nebylo založeno na posouzení objektivních skutečností a důkazů.

[7] Stěžovatel shrnuje argumenty, na kterých městský soud rozhodnutí založil: 1) námitka, že rozhodnutí žalovaného bylo vydáno v rozporu s § 77 odst. 8 zákona

o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů je nedůvodná, neboť správní orgán byl při svém rozhodování vázán služebním předpisem RPP č. 257/2018, 2) úkolem správního orgánu je pouze aplikovat služební předpis jako normativní akt; 3) služební předpis je postaven na normativním zobecnění rizikovitosti výkonu služebního poměru; 4) výše zvláštního příplatku byla určena jednotlivým útvarům v souladu s přihlédnutím k rozdílnosti samotných útvarů. Stěžovatel shledává výše uvedené argumenty jako nedostatečné.

[8] Městský soud dle stěžovatele zcela opomněl argumentaci stěžovatele, který upozornil, že bezpečnostní sbor jako celek, tedy i napříč jednotlivými útvary, musí dbát o zajišťování rovného zacházení se všemi příslušníky, a to mj. v souvislosti s odměňováním; s řádným výkonem této povinnosti pak nepochybně souvisí i povinnost zajistit a dohlížet, aby v rámci úpravy služebního poměru příslušníků PČR nedocházelo k aplikaci takových podzákonných předpisů, které jsou v rozporu s předpisy zákonnými, tedy s předpisy, která dosahují vyšší právní síly. V návaznosti na výše uvedené může tedy dojít k tomu, že při zanedbání povinnosti dohledu nad zajištěním rovného a zákonného přístupu k příslušníkům Policie ČR nebo jiných příslušníků bezpečnostních sborů může nastat taková situace, kdy rozhodující služební orgán rozhodne na základě takového podzákonného předpisu, který je v rozporu se zákonem, čímž tedy ani na takové konečné rozhodnutí nelze pohlížet jako na rozhodnutí, které je v souladu se zákonem. Městský soud však ve svém rozsudku konstatoval, že správní orgán byl při svém rozhodování povinen pouze aplikovat služební předpis, a to bez dalšího. Tímto stanoveným postupem však dochází k jistému ohrožení práv příslušníků služebního poměru, a to zejména ve smyslu § 77 odst. 8 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, jakož i částečné nepřezkoumatelnosti podzákonných právních předpisů či jejich znatelně snížené možnosti přezkoumatelnosti.

[9] Stěžovatel tvrdí, že soud fakticky stanovil, že služební orgány by ke svému rozhodování měly přistupovat prostřednictvím pouhé aplikace podzákonných předpisů, aniž by zprvu před touto aplikací posoudily, zda vydané podzákonné právní předpisy odpovídají předpisům vyšší právní síly, tj. zákonům, a posoudily tak, zda je jimi vydané rozhodnutí v souladu se zákonem. S tímto postupem nelze souhlasit, neboť soud je vázán ve svém rozhodování toliko zákonem je oprávněn vyslovit protizákonnost podzákonného právního předpisu a tento neaplikovat. Tato úvaha však ze strany městského soudu zcela absentuje. Stěžovatel má za to, že soulad se zákonnými předpisy a ústavními předpisy je oprávněn a rovněž povinen zkoumat správní orgán a rovněž v případě soudního přezkumu soud. K tomuto však v daném případě nedošlo.

[10] Dle stěžovatele se městský soud nedostatečně vypořádal s argumentací stěžovatele v žalobě, v níž uvedl četné argumenty, které prokazují, že při výkonu služby při svém služebním zařazení v rámci Ochrané služby Policie ČR dosahuje stejné, ne-li vyšší rizikovitosti spojené s ochranou zájmů státu, při nichž může dojít k ohrožení života, zdraví či jiným závažným rizikům, nebo mimořádné psychické zátěži, než na ostatních útvarech, kterým byl přiznán vyšší zvláštní příplatek. Stěžovatel pak konkrétně uvedl srovnání s příslušníky Útvaru pro ochranu prezidenta České republiky, kterým je přiznán zvláštní příplatek ve výši 9.000,- Kč. V této souvislosti poukazuje na to, že např. v současné době jsou příslušníci Ochrané služby Policie ČR určeni např. k ostraze zastupitelských úřadů vč. ukrajinského a ruského velvyslanectví, přičemž s ohledem na probíhající protesty jsou

pokračování

příslušníci přímo vystaveni riziku střetu s veřejností; uvádí srovnání i v rámci Ochranné služby ČR, kde výše zvláštních příplatků je rozdílná i napříč odděleními, což dokládá výpisem složek služebního platu příslušníka Ochranné služby PČR, Oddělení rychlého výjezdu, 3. skupina.

[11] Pokud stěžovatel namítal rozdílnost výše příplatku mezi rozdílnými útvary při obdobně vykonávané činnosti, pak rozdílnost výše zvláštního příplatku uvnitř jednoho útvaru napříč odděleními je o to více zarážející, a tedy znovu naplňuje důvodné obavy stěžovatele z porušení § 77 odst. 8 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Městský soud v bodě 14 klade při svém uvážení důraz na pojetí rozdílnosti mezi pojmy obdobná činnost a činnost shodná, tím spíše by se měl dále hlouběji zabývat tím, zda tedy vydaný služební předpis je vydán v souladu s těmito, byť i drobnými, nuancemi. K tomu však městský soud nepřistoupil. Takový přezkum stěžovatel shledává v dané situaci za nevyhnutelný a podstatný. Stěžovatel je i nadále přesvědčen, že výkon jeho služební činnosti dosahoval vyšší míry rizikovosti, než výkon služby na jiných obdobných služebních místech. Důvodnou obavu stěžovatele z nezákonnosti služebního předpisu umocňuje fakt, že zvláštní příspěvek ve výši 9.000 Kč byl přiznán veškerým oddělením Ochranné služby ČR působícím na území hlavního města Prahy, a to s výjimkou právě útvaru pro ochranu ústavních činitelů. Stěžovatel pak poukazuje rovněž na skutečnost, že zvláštní příplatek, který nemá pevně stanovená kritéria udělení, je užíván fakticky jako rizikový příplatek, avšak s tím, že vzhledem k nastaveným volným kritériím může nadřazený preferovat jednotlivá oddělení, skupiny či jednotlivé příslušníky. Tuto skutečnost městský soud rovněž nevzal při přezkumu rozhodnutí žalovaného dostatečně v potaz.

[12] Žalovaný ve **vyjádření** uvedl, že rozsudek považuje za dostatečně odůvodněný a správný, zcela se s ním ztotožňuje a navrhuje kasační stížnost zamítnout. Dle žalovaného stěžovatel brojí proti procesu normotvorby interních předpisů Policie České republiky, k čemuž ovšem není v řízení ve věcech služebního poměru, jehož předmětem je toliko stanovení zvláštního příplatku stěžovateli, dán prostor. Služební funkcionáři jsou oprávněni a povinni ve správním řízení aplikovat předpisy, které na daný případ dopadají, v daném případě RPP č. 257/2018. V řízení ve věcech služebního poměru zahájeného na podkladě účinnosti nového služebního předpisu dopadajícího na konkrétní výši zvláštního příplatku služební funkcionáři pouze autoritativně deklarují to, co je stanoveno služebním předpisem. Pokud by se od závazně stanovené výše zvláštního příplatku policejním prezidentem odchýlili, postupovali by v rozporu se zákonem - konkr. § 120 odst. 4 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

[13] Ve vztahu k porovnávání jednotlivých činností příslušníků bezpečnostních sborů a námitce o nerovném zacházení žalovaný dodává, že stěžovatel není způsobilý hodnotit náročnost a rizikovost jednotlivých policejních činností napříč útvary Policie České republiky, neboť pro toto hodnocení nemá dostatečné znalosti; toliko policejní prezident a jeho odborný aparát je schopen posoudit náročnost a rizikovost policejních činností, neboť je mu znám obsah výkonu služby na jednotlivých služebních místech včetně její rizikovosti a právě tímto způsobem je zajištěn rovný přístup vůči všem policistům. Být se na první pohled může jevit, že činnost útvarů Policie České republiky může být někdy obdobná, je nutno trvat na tom, že není zcela totožná, a právě odlišnosti ve výkonu služby odůvodňují rozdílnou výši zvláštního příplatku. Ochranná služba přitom vykonává specifické činnosti,

pročež není na místě jí srovnávat s jinými útvary Policie České republiky, a to ani s útvarem pro ochranu prezidenta České republiky.

[14] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu dle § 109 odst. 3 s. ř. ř. s.; neshledal přitom vady, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti (§109 odst. 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud předesílá, že předmětem žalobních námitek nebylo ani náznakem tvrzení, že by konkrétní činnost stěžovatele žalovaný nesprávně zařadil do příslušné ať již tarifní třídy nebo skupiny činností ve smyslu § 120 odst. 4 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Stěžovatel vyjadřuje obecný nesouhlas s výší příplatků stanovených služebním předpisem RPP č. 257/2018, resp. jejich výši má ve srovnání s jinými útvary za diskriminační, z čehož dovozuje porušení § 77 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Je toho názoru, že je bezpečnostní sbor povinen zajistit, aby nedocházelo k aplikaci podzákonných předpisů, které jsou v rozporu s předpisy vyšší právní síly. Domnívá se, že městský soud v Praze měl povinnost posoudit zákonnost RPP č. 257/2018 a případně vyslovit, že je tento rozkaz protizákonný a neaplikovat jej. Argumentace stěžovatele tedy fakticky směřuje k procesu normotvorby služebního předpisu, který nebyl součástí řízení o stanovení jiné výše zvláštního příplatku. Námitkám stěžovatele nelze přisvědčit.

[17] Nejvyšší správní soud konstatuje, že je především zcela mylná představa stěžovatele, že je žalovaný, potažmo městský soud, povinen *a priori* přezkoumávat normotvorbu vnitřních předpisů Policie České republiky.

[18] Nejvyšší správní soud předesílá, že dle č. 95 Ústavy je soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou. Dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.

[19] Podle § 120 odst. 4 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů „*Zařazení služebních činností do I. a II. skupiny a výši zvláštního příplatku pro služební místa v bezpečnostním sboru stanoví ředitel bezpečnostního sboru služebním předpisem.*“

[20] V projednávaném případě se jednalo o aplikaci služebního předpisu, tj. RPP č. 257/2018 jakožto interního normativního aktu, a nikoliv o individuální posouzení rizikovitosti služebních činností, které vyplývaly ze služebního místa, na kterém byl stěžovatel ustanoven, oproti jiným služebním činnostem, které vyplývaly z jiných služebních míst v Ochranné službě a jiných útvarech Policie České republiky.

[21] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 6. 2009, č. j. 6 Ads 129/2008-66, dospěl k závěru, že není v diskreci služebního funkcionáře, aby řešil otázku, jakou rizikovou činnost konkrétní příslušník bezpečnostního sboru vykonával, protože byl vázán služebním předpisem ředitele bezpečnostního sboru. Zvláštní příplatek je vázán na rizikovost výkonu

pokračování

služby, která se odvíjí od charakteru a náplně služby, což vyplývá i z § 120 odst. 3 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Jak správně podotkl městský soud, služební funkcionáři v rámci řízení o změně výše zvláštního příplatku zahájeného na základě přijetí nového služebního předpisu ve smyslu § 120 odst. 4 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů nemají prostor pro individuální posuzování rizikovosti služební činnosti příslušníka bezpečnostního sboru, kterého se rozhodnutí týká. Služební funkcionáři jsou oprávněni a povinni ve správním řízení toliko aplikovat předpisy, které na daný případ dopadají, v daném případě RPP č. 257/2018).

[22] Nejvyšší správní soud v odkazovaném rozsudku sp. zn. 6 Ads 129/2008 k povaze rozkazu, jakožto interního normativního předpisu konstatoval: „*Podstatné pro posouzení věci je postižení charakteru služebního předpisu v kontextu rozhodného ustanovení § 120 služebního zákona a jeho vztahu k jednotlivým rozhodnutím ve věcech služebního poměru, jimiž je aplikován. V první řadě tedy nikoliv služební funkcionář svým rozhodnutím ve věci služebního poměru, ale ředitel bezpečnostního sboru služebním předpisem obecně pro celý bezpečnostní sbor provede klasifikaci činností v bezpečnostním sboru vykonávaných z hlediska rizika, a k nim přiřadí míru příplatku, jsa omezen toliko zákonným rozpětím. Na rozdíl od zařazení příslušníka do tarifní třídy tu zákon vůbec nepředpokládá jakékoli individuální posuzování konkrétní rizikovosti činnosti - konstrukce celého § 120 služebního zákona (tj. i speciálních rizik ve smyslu odst. 1 a 2) je postavena na normativním zobecnění rizikovosti - proto jako nástroje regulace předvídá zmíněné ustanovení nikoliv individuální správní akt, ale akty normativní. Pro případy rizikových činností, jež vykonává i žalobkyně (§ 120 odst. 3 služebního zákona), je tímto normativním aktem služební předpis.*

Služební předpis (ač zákonem samotným poněkud bizarně definován v § 5 odst. 1 jako nástroj, který „stanoví zejména rozsah oprávnění příslušníků, kteří řídí výkon služby dalších příslušníků, dávat podřízeným příslušníkům rozkazy k výkonu služby“) je podle ustáleného názoru jak judikatury, tak doktríny (srov. např. Hendrych a kol., Správní právo, obecná část, C. H. Beck, Praha 2006, str. 509 a násl.) klasickým interním normativním aktem státní služby. Je typickým výronem služební vrchnosti, resp. velitelské působnosti, která neodmyslitelně patří k podstatným znakům služebního poměru - jde o nástroj řízení služebního vztahu vedle nástrojů čistě personální (či snad spíše „personalistické“) povahy. Vztahuje se k bezpečnostnímu sboru jako celku a je výrazem obecné odpovědnosti ředitele bezpečnostního sboru za sbor jako celek. Důležité však je, že má povahu normativní. Zákon zmocňuje k upravení určitých vztahů uvnitř bezpečnostního sboru služební funkcionáře, dává mu k tomu normativní nástroj a stanoví širokou míru diskrece v utvoření obsahu tohoto nástroje. K povaze normativních nástrojů jakožto nástrojů řešících obecný okruh potenciálních právních vztahů pak patří jejich časově dynamický charakter – v čase se normativní akty novelizacemi přizpůsobují měnícím se podmínkám. Konkrétně ve vztahu ke zvláštním příplatkům, jakkoli ještě za předchozí právní úpravy služebních vztahů v bezpečnostních sborech, Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 30. 11. 2005, č. j. 4 As 43/2004 - 84, chápe jako zcela přirozené, že v rámci zákonného zmocnění a zákonných limitů je možné podmínky přiznání zvláštního příplatku a jeho výši blíže upravit služebními předpisy, a reagovat tak na aktuální potřeby toho kterého bezpečnostního sboru.

V posuzovaném případě zjevně svého normativního oprávnění příslušný služební funkcionář (ředitel bezpečnostního sboru) využil a hypotézu ustanovení § 120 odst. 4 naplnil. Dalšímu postupu pak již zůstalo vyhrazeno pouze tento služební předpis v individuálních služebněprávních

vztazích aplikovat. Rozhodnutí, které žalobkyně ve věci svého zvláštního příplatku obdržela, již nijak neřešilo otázku, jak rizikovou činnost žalobkyně vykonává, zda míra rizika její činnosti poklesla, zda má za své individuální riziko příplatek pobírat atd. Nic takového v diskreci služebního funkcionáře, který rozhodnutí ve věci služebního poměru vydával, nebylo. Úkolem tohoto rozhodnutí bylo pouze a jen aplikovat služební předpis jako normativní akt. Odkázal-li proto služební funkcionář v odůvodnění rozhodnutí na služební předpis, který v souladu s dispozicí § 120 odst. 4 služebního zákona výši zvláštního příplatku pro vybrané činnosti (mezi něž spadala i činnost žalobkyně, přičemž znovu budiž zdůrazněno, že o této skutečnosti se nevedl spor) závazně stanovil, dostál plně povinnosti rozhodnutí srozumitelně odůvodnit.“

[23] Nejvyšší správní soudu neshledal důvodu se od výše uvedených závěrů, následovaných judikaturou odchýlit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2017, č. j. 9 As 117/2016-25, či rozsudek ze dne 18. 8. 2011, č. j. 3 Ads 58/2011-61, v němž soud uvedl, že „[r]ozkaz nadřízeného (velitele) ve smyslu aktu řízení je přitom analogicky srovnatelný s pokynem zaměstnavatele ve smyslu pracovněprávním [srov. § 301 odst. 1 písm. a) zákoníku práce], jimž zaměstnavatel realizuje svou dispoziční pravomoc“.)

[24] Na základě zákona o služebním poměru příslušníků ozbrojených sborů (§ 1) jsou upraveny právní poměry fyzických osob, které v bezpečnostním sboru vykonávají službu, jejich odměňování, řízení ve věcech služebního poměru a organizační věci služby. Uvedený zákon je poté v jednotlivostech rozveden vnitřními normativními instrukcemi, nikoliv obecně závazným právním předpisem – viz § 120 odst. 4 uvedeného zákona. Při ochraně práv fyzických a právnických osob je podstatné, že interními instrukcemi nejsou vázány orgány nepodřízené a orgány uplatňující určité právní záruky zákonitosti (např. obecné soudy).

[25] Přestože mají vnitřní předpisy normativní charakter, nelze je považovat za pramen práva, nejsou totiž obecně závazné. Jsou závazné pouze v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti, pro které slouží jako nástroj řízení, proto jsou také často označovány jako akty řízení. Zpravidla také pouze konkretizují práva a povinnosti plynoucí z právních předpisů a pro jejich vydání proto není zapotřebí zvláštního zákonného zmocnění, nýbrž postačí již zmíněný, z právní normy plynoucí, vztah nadřízenosti a podřízenosti. Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 276/01 konstatoval: „Čl. 95 odst. 1 Ústavy představuje v první řadě ústavní výraz nezávislosti soudů (soudní moci), jakož i výraz oddělenosti moci soudní a výkonné, jako vyloučení možnosti exekutivního normování rozhodovací činnosti soudů. Právní řád, jehož základním atributem ve smyslu čl. 1 Ústavy je všeobecná závaznost, tvoří nejen zákony (včetně zákonů ústavních) a mezinárodní smlouvy, nýbrž také další prameny právní: mezi tyto, dle terminologie čl. 95 odst. 1 Ústavy 'jiné právní předpisy', patří zejm. právní předpisy orgánů státní správy (čl. 78, čl. 79 odst. 3 Úst) a obecně závazné vyhlášky orgánů územní samosprávy (čl. 104 odst. 3 Úst). Ustanovení věty, obsažené v čl. 95 odst. 1 Ústavy za středníkem, má pak následující smysl: Soudce obecného soudu při použití 'jiného právního předpisu' má právo přezkoumat jeho soulad se zákonem (poznámka: od nabytí účinnosti ústavního zákona č. 395/2001 Sb., tj. od 1. 6. 2002 i s mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu), a to s právními účinky *inter partes* a nikoli *erga omnes*. Smyslem tohoto přezkumu není kontrola norem, soud tedy nerozhoduje o neplatnosti 'jiného právního předpisu', rozhoduje toliko o jeho neaplikovatelnosti v dané věci. Vázanost soudce zákonem dle čl. 95 odst. 1 Úst ve spojení s čl. 1 Úst tudíž znamená oprávnění soudu neaplikovat 'jiný právní předpis', je-li soudem považován za rozporný se zákonem. A contrario z uvedených ústavních ustanovení však vyplývá, že v případě,

pokračování

nekonstatuje-li obecný soud nesoulad „jiného právního předpisu se zákonem“, je jím vázán.“ V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/95, ze dne 28. 2. 1996 Ústavní soud konstatoval: „Jelikož interní normativní instrukce pramenem práva nejsou, nemůže jít v jejich případě ani o právní předpis. Na tom nic nemění ani jejich normativní povaha, jakož ani zmíněné externí důsledky těchto instrukcí. (...) Ústavní soud jako orgán soudní ochrany ústavnosti v případě zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení řeší v té návaznosti pouze otázku další platnosti prováděcích předpisů. Nemůže se zabývat též otázkou další platnosti navazujících interních normativních instrukcí, neboť k tomu nemá zákonné zmocnění. Řešit uvedený problém je úkolem subjektů, které v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti příslušné interní normativní instrukce vydaly.“

[26] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v projednávané věci byl interní služební předpis - rozkaz RPP č. 257/2018 vydán v souladu se zákonem. Rozhodující pro závěr o jeho nediskriminačním dopadu je, že stanovené rozdílné výše zvláštního příplatku vycházejí ze zařazení do různých útvarů, jejichž vykonávaná činnost není shodná. Nejvyšší správní soud shledal závěry městského soudu správné a zcela se s nimi ztotožnil.

[27] Nejvyšší správní soud neshledal v rozsudku městského soudu pochybení, pro které by bylo třeba přistoupit k jeho zrušení. Městský soud při posouzení věci nevybočil ze zákonného rámce ani z relevantní judikatury, dostatečně vypořádal žalobní námitky a své závěry srozumitelně odůvodnil. Nejvyšší správní soud proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[28] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovanému, jemuž by dle pravidla úspěch náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady přesahující jeho správní činnost nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 18. srpna 2023

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu