ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Bohuslava Hnízdila v právní věci žalobce: **Ing. E. V.,** zastoupen JUDr. Josefem Kopřivou, advokátem, se sídlem Vodičkova 709/33, Praha 1, proti žalovanému: **ředitel Hasičského záchranného sboru Jihomoravského kraje,** se sídlem Zubatého 1, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 3. 2011, čj. HSBM-31-9-477/1-PR-2011, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 10. 2012, č. j. 36 Ad 9/2011 - 35,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 10. 2012, č. j. 36 Ad 9/2011 - 35, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností žalobce (dále též „stěžovatel“) brojil proti rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) ze dne 30. 10. 2012, č. j. 36 Ad 9/2011 - 35 (dále jen „napadený rozsudek“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí ředitele Hasičského záchranného sboru Jihomoravského kraje ve věcech služebního poměru ze dne 8. 3. 2011, čj. HSBM-31-9-477/1-PR-2011. Tímto rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí ředitele kanceláře ředitele Hasičského záchranného sboru Jihomoravského kraje ve věcech služebního poměru ze dne 29. 12. 2010, čj. HSBM-825-47/2010.

Nejvyšší správní soud ze správního a soudního spisu zjistil, že rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byl žalobci přiznán dnem 1. 1. 2011 podle § 113 a násl. zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále též „zákon o služebním poměru“), a nařízení vlády č. 374/2010 Sb., kterým se stanoví stupnice

základních tarifů pro příslušníky bezpečnostních sborů na rok 2011, základní tarif ve výši 27.910 Kč. Dále byl žalobci s účinností od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2011 přiznán příplatek za vedení ve výši 2.500 Kč, osobní příplatek ve výši 4.550 Kč, zvláštní příplatek podle § 120 odst. 2 zákona o služebním poměru ve výši 500 Kč a zvláštní příplatek podle § 120 odst. 3 zákona o služebním poměru ve výši 1.000 Kč. Rozhodnutí bylo odůvodněno změnou stupnice základních tarifů provedenou uvedeným nařízením vlády č. 374/2010 Sb., dále Pokynem generálního ředitele Hasičského záchranného sboru České republiky č. 52/2010 a souladem objemu prostředků stanovených státním rozpočtem na kalendářní rok 2011 podle § 4 odst. 1 zákona o služebním poměru.

Stěžovatel v podaném odvolání a jeho doplnění namítal, že nesouhlasí se stanovením tarifu a jednotlivých složek služebního příjmu na dobu určitou, protože zákon o služebním poměru k takovému postupu služebního funkcionáře výslovně neopravňuje, a dále namítl, že nesouhlasí se snížením zvláštního příplatku podle § 120 odst. 3 zákona o služebním poměru o 1.000 Kč, neb toto je vázáno na změnu skutkového stavu (snížení rizika při výjezdech požární jednotky), k čemuž však v případě stěžovatele nedošlo. Namítal, že odůvodnění rozhodnutí se opírá pouze o příslušný pokyn generálního ředitele a objem mzdových prostředků na rok 2011. Žalovaný v odůvodnění zamítavého rozhodnutí uvedl, že zvláštní příplatek podle § 120 odst. 3 zákona o služebním poměru byl nově stanoven na základě nově vydaného Pokynu generálního ředitele HZS ČR č. 52/2010, kterým se stanoví zařazení služebních míst do I. a II. skupiny a výše zvláštního příplatku pro služební místa v HZS ČR. Stěžovatel je na služebním místě zařazeném do II. Skupiny a stejně jako ostatním příslušníkům HZS Jihomoravského kraje s rovnoměrně rozvrženou dobou služby mu byl s účinností od 1. 1. 2011 stanoven zvláštní příplatek ve výši 1000 Kč měsíčně. Zvláštní příplatek byl stanoven též s přihlédnutím k objemu mzdových prostředků stanovených státním rozpočtem na kalendářní rok 2011 podle § 4 odst. 1 zákona o služebním poměru. Pokud šlo o nesouhlas se stanovením tarifu a jednotlivých složek služebního příjmu na dobu určitou, uvedený v doplnění odvolání, k tomu žalovaný uvedl, že jde o nový odvolací důvod, který byl uplatněn opožděně. Dále žalovaný také uvedl, že se domnívá, že v souvislosti se snížením zvláštního příplatku došlo ke změně skutkového stavu, a to již tím, že dnem 31. 12. 2010 skončila platnost předchozího pravomocného rozhodnutí ve věcech služebního poměru žalobce, a dále tím na straně bezpečnostního sboru byl vydán nový Pokyn č. 52/2010 s účinností od 1. 1. 2011, a došlo i k zásadní faktické změně v objemu mzdových prostředků na rok 2011.

V podané žalobě stěžovatel vyjádřil především nesouhlas s tím, že by snížení zvláštního příspěvku z předchozích 2.000 Kč na 1.000 Kč odůvodňovala změna, spočívající v Pokynu č. 52/2010, neboť v daném pokynu je pro stěžovatelem zastávané místo nadále stanoveno stejné rozpětí příplatku v rozmezí 1.000 Kč - 2.000 Kč, jako tomu bylo v pokynu předchozím (č. 15/2006). Za tohoto stavu věci byl žalovaný povinen snížení zvláštního příplatku odůvodnit. Stěžovatel rovněž nesouhlasil s tím, že jeho doplnění odvolání po zákonné 15 denní lhůtě od doručení rozhodnutí bylo novým odvolacím důvodem a bylo uplatněno opožděně. Dále stěžovatel také polemizoval s konstatování žalovaného, že v souvislosti se snížením zvláštního příspěvku došlo ke změně skutkového stavu věci, neb zejména označil za vyloučené, aby skončila platnost předchozího rozhodnutí ve věci jeho služebního poměru, neb složky služebního příjmu lze podle jeho názoru stanovit toliko na dobu neurčitou. Rovněž tak podle stěžovatele nelze za změnu

skutkového stavu považovat změnu právního nebo služebního předpisu. Mohlo by se jednat o změnu právního stavu, ale protože se rozpětí zvláštního příplatku k datu 1. 1. 2011 nezměnilo, nejde ani o změnu právního stavu. Stěžovatel rovněž vyjádřil pochybnost k tvrzení žalovaného, že rozhodnutí správního orgánu v prvním stupni bylo vydáno příslušným služebním funkcionářem. Na základě uvedeného stěžovatel zaujal názor, že napadené rozhodnutí je v rozporu s § 182 odst. 2 písm. a) až d) služebního zákona a proto navrhl, aby je soud zrušil.

Krajský soud se v odůvodnění svého zamítavého rozsudku nejprve zabýval otázkou věcné příslušnosti k rozhodování ve věcech služebního poměru příslušníků Hasičského záchranného sboru České republiky. Z Pokynu generálního ředitel HZS ČR č. 50/2008 krajský soud zjistil, že obsahuje delegaci rozhodovacích pravomocí ve věcech služebního poměru na jednotlivé služební funkcionáře, přičemž konkrétně pravomoc stanovovat složky služebního příjmu příslušníkům HZS kraje je svěřena řediteli kanceláře krajského ředitelství [čl. 10 písm. q) Pokynu]. Věcně příslušným odvolacím orgánem je podle § 190 odst. 6 zákona o služebním poměru služební funkcionář nadřízený služebnímu funkcionáři, který napadené rozhodnutí vydal. Nadřízeným služebním funkcionářem ředitele krajského ředitelství je ředitel Hasičského záchranného sboru kraje, a proto soud uzavřel, že jak rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, tak rozhodnutí o odvolání byly vydány orgány k tomu věcně příslušnými. K námitce neodůvodněného snížení zvláštního příplatku soud poukázal na ustanovení právních a služebních předpisů, jimiž se stanovení výše příplatku řídí, a uzavřel, že příplatek byl stanoven v rámci předepsaného rozpětí, přičemž z odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného vzal krajský soud za zřejmé, že zvláštní příspěvek byl stěžovateli stanoven v souladu s Pokynem č. 52/2010 a rovněž i s přihlédnutím k objemu mzdových prostředků stanovených státním rozpočtem na kalendářní rok 2011 podle § 4 odst. 1 služebního zákona, přičemž předmětný Pokyn není možno vykládat tak, že není možné zohlednit rovněž objem prostředků stanovených státním rozpočtem, jak to učinil v dané věci správní orgán prvního stupně. Podle názoru Krajského soudu žalovaný nebyl povinen blíže odůvodňovat, proč byl stěžovateli stanoven nižší zvláštní příplatek oproti rozhodnutí z předchozího roku. K otázce doplnění odvolání potom krajský soud zaujal názor, že doplnění odvolání možné bylo, nicméně přes označení tohoto doplnění žalovaným jako opožděného, se žalovaný s jeho obsahem podle názoru krajského soudu meritorně vypořádal, a nedošlo tak ke zkrácení stěžovatele na jeho právech. Pokud jde o námitku týkající se stanovení zvláštních příplatků na dobu určitou, tu krajský soud s ohledem na skutečnost, že služební příjmy jsou závislé na objemu mzdových prostředků ze státního rozpočtu, který je každý rok rozdílný, shledal nedůvodnou, a postup žalovaného označil za zcela v souladu se zákonem. Na základě uvedeného posouzení žalobních námitek krajský soud žalobu jako nedůvodnou rozsudkem zamítl.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel včasnou kasační stížnost, z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Především namítal nesprávné posouzení právní otázky soudem, a to ve spojení se sporem o skutečnost, že zvláštní příplatek, stejně jako další složky služebního příjmu, s výjimkou základního tarifu, nemůže být podle zákona o služebním poměru stanoven na omezenou dobu. Žalovaný touto praxí porušil zásadu, že o změně výše složek služebního příjmu lze rozhodnout pouze při změně podmínek, za nichž byla výše příplatku přiznána, tzn. Při změně skutkového stavu. Pokud

byla pro přiznání zvláštního příplatku § 120 odst. 3 zákona o služebním poměru stanovena podmínka, že příslušník vykonává službu ve spojení s ochranou zájmů státu, při nichž může dojít k ohrožení jeho života nebo zdraví, popř. k jiným závažným rizikům, nebo službu s mimořádnou psychickou zátěží, je nezpochybnitelné, že výše zvláštního příplatku pro konkrétního příslušníka je určena mírou citovaných rizik. Jediným důvodem pro snížení nebo odnětí zvláštního příplatku tak může být jen snížení míry rizik nebo jejich zánik. K tomu stěžovatel dodal, že postup žalovaného, doprovázený absurdním tvrzením, že příplatek nesnížil, ale nově stanovil, nelze označit za zákonný, jak to učinil soud. Stěžovatel dále nesouhlasí s vyústěním závěrů soudu v to, že pro stanovení výše zvláštního příspěvku není rozhodující míra rizik, jež hrozí zdraví a životu příslušníka, ale objem prostředků stanovených státním rozpočtem pro příslušný rok na služební příjmy. Dále stěžovatel, do značné míry obdobně jako v žalobě, uvádí, že pokud zákon nestanoví časové omezení nároku, je stanoven na dobu neurčitou, tedy na dobu, po kterou jsou splněny podmínky nároku. Změnu podmínek je služební funkcionář povinen vyjádřit novým rozhodnutím, jímž rozhodne o změně nebo zániku nároku, a tuto změnu řádně odůvodnit. Omezení platnosti složek služebního příjmu ze strany žalovaného je podle stěžovatele vedeno snahou vyhnout se zdůvodnění změny výše jednotlivých složek služebního příjmu a manipulovat s těmito složkami bez ohledu na zákonné podmínky. Stěžovatel konstatuje, že takovýto přístup je v rozporu s § 181 odst. 7 zákona o služebním poměru, podle něhož o konkrétním právu či povinnosti účastníka není možno rozhodnout opakovaně bez změny skutkového stavu. Krajský soud se s tímto tvrzení stěžovatele v žalobě a právním odůvodněním nijak nevypořádal, když v odůvodnění rozsudku uvedl, že změna skutkového stavu nebyla rozhodující, a dále považoval za nadbytečné se těmito námitkami zabývat. Dále stěžovatel namítá, že dobu stanovení jednotlivých složek služebního příjmu nelze vázat ani na časové období, na něž se stanoví objem prostředků na služební příjmy, neb objem těchto prostředků není zákonem vyjádřeným důvodem pro změnu kterékoliv složky služebního příjmu, vyjma základního tarifu, který je stanoven právním předpisem. Stěžovatel rovněž nesouhlasí se závěrem soudu, že složky služebního příjmu mohou být stanoveny na dobu určitou vždy na dobu jednoho roku, neb tím se otevírá služebním funkcionářům zákonu odporující prostor stanovovat na dobu určitou také další práva příslušníků stanovená zákonem. Stěžovatel také namítá, že přesto, že soud uznal důvodnou námitku žalobce v otázce doplnění odvolání, v odůvodnění rozsudku konkrétně, při konstatování, že i tak se žalovaný s danými námitkami vypořádal, nijak neuvedl, jak jmenovitě se žalovaný s danými námitkami vypořádal. To zejména s námitkou stran stanovení složek služebního příjmu na dobu určitou, od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2011. Napadené rozhodnutí dle názoru stěžovatele vůbec neobsahuje žádné konkrétní odůvodnění rozhodnutí služebního funkcionáře v této věci a služební funkcionář se s uvedenou námitkou stěžovatele ve svém rozhodnutí vůbec nevypořádal. I z tohoto důvodu mělo být napadené rozhodnutí podle názoru stěžovatele jako nezákonné krajským soudem zrušeno. Vše uvedené podle názoru stěžovatele opodstatňuje tvrzené důvody nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, stejně jako tvrzenou nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Proto stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný podal ke kasační stížnosti stručné vyjádření, v němž uvedl, že se ztotožňuje s výrokem i odůvodněním napadeného rozsudku a navrhuje kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z hlediska uplatněných stížních bodů, jakož i ve smyslu ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost **je důvodná.**

V posuzované věci byly stěžovateli stanoveny s účinností od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2011 některé složky služebního příjmu, mimo jiné zvláštní příplatek II. skupiny ve výši 1000 Kč, takže oproti předchozímu stanovení tohoto příplatku v roce 2010 ve výši 2000 Kč došlo k jeho poklesu o 1000 Kč. Úprava zvláštního příplatku je uvedena v § 120 zákona o služebním poměru, přičemž na daný příplatek se vztahuje § 120 odst. 3 uvedeného zákona, podle něhož příslušníkovi, který vykonával činnosti spojené s ochranou zájmů státu, při nichž může dojít k ohrožení jeho života nebo zdraví, popřípadě k jiným závažným rizikům, se poskytuje tzv. „rizikový“ zvláštní příplatek. Výše příplatku je odstupňována podle míry ohrožení a rizika. Pro tyto účely zakládá zákon existenci dvou skupin zvláštního příplatku. Zařazení služebních činností do I., II skupiny a výši zvláštního příplatku pro služební místa v bezpečnostním sboru stanoví ředitel bezpečnostního sboru služebním předpisem. Tímto předpisem je pokyn generálního ředitele Hasičského záchranného sboru České republiky, kterým se stanoví zařazení služebních činností do I., II. skupiny a výše zvláštního příplatku pro služební místa v Hasičském záchranném sboru ČR MV 119108-1/TO-OE-2010, jenž nabyl účinnosti dnem 1. 1. 2011 (pokyn byl uveřejněn v Sbírce interních aktů řízení generálního ředitele HZS ČR - částka 52/2010). Při stanovení zvláštního příplatku podle § 120 odst. 3 zákona o služebním poměru se u příslušníků HZS krajů vychází vždy ze statistických údajů o počtu zásahů (bez ohledu na typ stanic) za období přecházejících pěti let následovně.

a) Základním rozpětím výše zvláštního příplatku je průměrný počet zásahu stanice do 700 zásahů ročně
b) Pro stanice, u nichž je průměrný počet zásahů vyšší než 700 ročně, se horní hranice rozpětí zvyšuje o 25 %.

Podle tabulky č. 1 je pak u funkce velící důstojník směny a služebního místa komisař (stěžovatel je velitel stanice, komisař) uvedeno rozpětí zvláštního příplatku 1.000 – 3.200 Kč.

Konečně podle bodu II. bod 2 uvedeného pokynu generálního ředitele HZS se příslušným služebním funkcionářům HZS ČR ukládá při stanovení konkrétní výše zvláštního příplatku podle § 120 odst. 3 zákona - tabulka č. 1, vycházet z ustanovení na konkrétní služební místo, z charakteristiky výkonu služby příslušníků zařazených do II. skupiny zvláštního příplatku při zohlednění velikosti rizika a četnosti zásahů.

Rozhodnutí služebního funkcionáře o stanovení zvláštního příplatku je odůvodněno tím, že tento příplatek je stanoven v souladu s Pokynem generálního ředitele HZS ČR č. 52/2010, kterým se stanoví zařazení služebních činností do I., II. skupiny a výše zvláštního příplatku pro služební místa v HZS ČR a s přihlédnutím k objemu

mzdových prostředků stanovených státním rozpočtem na kalendářní rok 2011 podle § 4 odst. 1 zákona.

Přestože při stanovení zvláštního příplatku stěžovateli na rok 2011 došlo k jeho výraznému poklesu a příplatek byl stanoven v minimální výši, rozhodnutí služebního funkcionáře postrádá jakékoliv zdůvodnění tohoto poklesu, zejména s přihlédnutím k hlediskům uvedeným v Pokynu generálního ředitele HZS ČR 28. 12. 2010, uveřejněném v Sbírce interních aktů řízení generálního ředitele Hasičského záchranného sboru České republiky pod částkou 52. Ustanovení § 120 služebního zákona přitom jako hledisko pro stanovení zvláštního příplatku neuvádí přihlédnutí k objemu mzdových prostředků stanovených státním rozpočtem na příslušný kalendářní rok. V případě stěžovatele přitom nejde o první stanovení výše zvláštního příplatku, jenž stěžovatel v minulosti již pobíral, lze proto souhlasit se stěžovatelem v tom, že jediným důvodem pro snížení nebo odnětí zvláštního příplatku tak může být jen snížení míry rizik nebo jejich zánik. Takovéto odůvodnění však rozhodnutí o stanovení zvláštního příplatku stěžovateli na rok 2011 zcela postrádá. Při stanovení zvláštního příplatku na další kalendářní rok nelze odhlédnout od výše tohoto příplatku předtím přiznaného a od posouzení hledisek rozhodných pro posouzení výše zvláštního příplatku. Povinností služebního funkcionáře při rozhodování o zvláštním příplatku podle § 120 odst. 3 zákona o služebním poměru bylo toto rozhodnutí náležitě odůvodnit, aby bylo zřejmé, z jakých podkladů vycházel a jakými úvahami se při správním uvážení řídil.

Nejvyšší správní soud přitom nesouhlasí s názorem krajského soudu, že pokud byla výše zvláštního příplatku stanovena stěžovateli ve výši, která nepřekročila rozmezí vytyčené § 120 odst. 3 zákona o služebním poměru, k porušení zákona o služebním poměru ani k porušení služebních předpisů, nedošlo.

Dále Nejvyšší správní soud přisvědčuje námitce stěžovatele, že přesto, že krajský soud uznal důvodnou námitku žalobce v otázce doplnění odvolání, v odůvodnění rozsudku konkrétně, při konstatování, že i tak se žalovaný s danými námitkami vypořádal, nijak neuvedl, jak jmenovitě se žalovaný s danými námitkami vypořádal. To zejména s námitkou stran stanovení složek služebního příjmu na dobu určitou, od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2011. Napadené rozhodnutí ani dle názoru Nejvyššího správního soudu vůbec neobsahuje žádné konkrétní odůvodnění rozhodnutí služebního funkcionáře v této věci, služební funkcionář se s uvedenou námitkou stěžovatele ve svém rozhodnutí nijak nevypořádal. I z tohoto důvodu mělo být napadené rozhodnutí jako nezákonné krajským soudem zrušeno.

Z důvodu výše uvedených Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. je tak krajský soud v dalším řízení názorem vysloveným v tomto rozsudku vázán.

V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

pokračování

V Brně dne 18. prosince 2013

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu