

Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě

ve věci prap. L. Č.

Na veřejnou ochránkyni práv se obrátila prap. L. Č., která nesouhlasila s postupem někdejšího ředitele Agentury vojenského zdravotnictví Armády České republiky (dále „AVZ“) brig. gen. MUDr. Božetěcha Jurenky a někdejšího ředitele sekce podpory Ministerstva obrany (dále „SPo MO“) brig. gen. Ing. Vladimíra Halenky v řízení o žádosti o doplacení části platu za měsíce březen až prosinec 2011. Někdejší ředitel AVZ tuto věc projednával pod č. j. 361/2014-6848.

Stěžovatelka má za to, že na základě ustanovení § 67 odst. 2 písm. e) zákona o vojácích z povolání, ve znění platném do 31. 5. 2012,¹ jí měl být po dobu 1 roku od nabytí účinnosti organizačních změn, v důsledku kterých byla přeřazena na jinou pozici, přiznán celkový plat ve výši, který měla k 31. 12. 2010. Nesouhlasí se snížením doplatku příplatku za vedení a hodnostního příplatku od 1. 7. 2011 o částku odpovídající zvýšení základního tarifu v důsledku přeřazení do vyššího platového stupně. Dále namítá, že nemohla řádně realizovat své právo na seznámení se s podklady pro rozhodnutí podle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu,² protože v den, který jí k tomuto účelu stanovil někdejší ředitel AVZ, byla jeho rozkazem vyslána na služební cestu. Stěžovatelka rovněž vytýkala odvolacímu orgánu průtahy a fakt, že přes doplnění spisového materiálu v rámci odvolacího řízení ji nevyrozuměl o možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí.

A - Závěry šetření

Šetření jsem zaměřila na posouzení správnosti postupu správních orgánů jak z hlediska hmotněprávního (výše přiznaného tarifu, příplatků a doplatku do nesnížené výše platu), tak i procesního (právo na seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí, průtahy v odvolacím řízení).

Shledala jsem pochybení někdejšího ředitele AVZ spočívající v tom, že nepřiznal stěžovatelce nárok na doplatek platu ve výši odpovídající rozdílu mezi výší platového tarifu, příslušejícího stěžovatelce do června 2011 a platového tarifu od července 2011, a neposkytl stěžovatelce větší časový prostor pro uplatnění práva na seznámení se s podklady pro rozhodnutí. Někdejší ředitel SPo MO se dopustil pochybení spočívajícího v tom, že nevydal rozhodnutí o odvolání v zákonné lhůtě.

¹ Ustanovení § 67 odst. 2 písm. e) zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění platném do 31. 5. 2012:

(2) Vojákové se plat nesnižuje

e) po dobu nejvýše 12 měsíců, byl-li v důsledku organizačních změn jinak služebně zařazen.

² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

B - Vyjádření úřadů

B.1 Vyjádření ředitele AVZ³

Nynější ředitel AVZ plk. gšt. MUDr. Zoltán Bubeník k otázce oprávněnosti žádosti o doplacení části platu stěžovatelce dle ustanovení § 67 odst. 2 písm. e) zákona o vojácích z povolání nikterak negarantuje zvýšení hladiny nesníženého platu v případě zvýšení některé ze složek platu. Ministerstvo obrany aplikuje ustanovení zákona o vojácích z povolání tak, že vojákovi z povolání garantuje celkovou výši nesníženého platu, kterou měl voják z povolání stanovenou před organizační změnou. V praxi to tedy znamená, že i když dojde k úpravě některé složky platu (přičemž není rozhodné, zda dojde k jejímu zvýšení nebo snížení), zůstává nesnížená výše platu vždy zachována, nedojde-li v důsledku zvýšení některé ze složek platu k jejímu překročení.

Technologická praxe realizace ustanovení zákona spočívá v tom, že vojákovi je i po organizační změně vyplácen nesnížený plat strukturovaný na jeho jednotlivé složky, a pokud je jejich součet nižší než nesnížená výše platu, je tento rozdíl dorovnáván tzv. doplatkem do nesníženého platu. Technologické strukturování nesníženého platu na jeho jednotlivé složky neznamena, že pro hodnocení nesnížené výše platu jsou porovnávány původní a nové hodnoty jednotlivých složek platu, ale vždy celková výše nesníženého platu.

V případě stěžovatelky nesnížená výše platu podle ustanovení zákona o vojácích z povolání k 1. lednu 2011 činila 26.510,- Kč. Protože však k témuž dni došlo nařízením vlády k plošnému snížení stupnice platových tarifů o 10 %, bylo toto snížení zohledněno i do konečné výše nesníženého platu, která po této úpravě činila 24.590,- Kč. Tato výše nesníženého platu byla garantována po celé, v té době dvanáctiměsíční, období. Zvýšením platového tarifu v důsledku započtení doby započitatelné praxe k 1. červenci 2011 dosáhla výše platu 24.060,- Kč, nedošlo tudíž k překročení garantované výše nesníženého platu (24.590,- Kč), a proto byla nesnížená výše platu vyplácena i nadále. Ustanovení zákona o vojácích z povolání sice nevylučuje zvýšení nesnížené výše platu ve dvanáctiměsíčním období, po které se plat nesnižuje, ale současně je ani neuzakoňuje.

K otázce stanovení termínu pro seznámení se s podklady pro rozhodnutí před jeho vydáním podle § 36 odst. 3 správního řádu ředitel AVZ uvedl, že v budoucnu bude vždy určován termín pro seznámení se s podklady pro rozhodnutí v rozpětí několika pracovních dnů s uvedením kontaktu na oprávněnou úřední osobou, se kterou bude možné se domluvit na konkrétním datu a hodině tak, aby byla úřední osoba přítomna a byla zajištěna zásada vstřícnosti veřejné správy.

B.2 Vyjádření ředitele z pověření SPo MO

Někdejší ředitel z pověření SPo MO brig. gen. Ing. Jaroslav Linhart, PhD., MBA (nyní zástupce ředitele SPo MO), ve svém vyjádření⁴ ke zprávě o šetření uvedl,

³ Dopis ze dne 23. 7. 2015, č. j. MOCR 11865-1/2015-6848.

⁴ Dopis doručený dne 3. 8. 2015, č. j. MOCR 3766-4/2015.

že popis skutkových zjištění ve zprávě není úplný. Konkrétně stěžovatelka podala dne 7. 1. 2015 proti pravomocnému rozhodnutí správní žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové, v níž se domáhala zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání. K posouzení věci je v této fázi řízení příslušný pouze soud. S ohledem na tuto okolnost považoval ředitel z pověření SPo MO mé hodnocení jak k věcným, tak i procesním otázkám za předčasné s tím, že je třeba vyčkat na rozhodnutí soudu.

V návaznosti na toto vyjádření jsem zástupci ředitele SPo MO sdělila⁵, že nikterak nezpochybňuji fakt, že pro správní orgány jsou právně závazné pouze závěry soudu v rámci řízení o správní žalobě. Na druhou stranu však probíhající soudní řízení není překážkou pro souběžně vedené šetření podle zákona o veřejném ochránci práv. Tato okolnost je pouze fakultativním (nikoliv obligatorním) důvodem pro odložení podnětu. Mé závěry nemají na rozhodování soudu žádný vliv. Očekávala jsem tedy ze strany ředitele věcné vyjádření k mým závěrům ze šetření. Pokud by tak neučinil, byla jsem připravena vydat závěrečné stanovisko a navrhnout opatření k nápravě, které by mělo spočívat v iniciování přezkumného řízení.

V reakci na tuto výzvu zástupce ředitele SPo MO sdělil⁶, že mé závěry ze zprávy o šetření s ohledem na použitou formulaci považuje za předběžné a mohou být ještě korigovány. Z věcného hlediska uvedl, že po opětovném prostudování finančních dokladů dospěl k závěru, že můj rozbor a upozornění na možný nedoplatek je racionální. Z tohoto zahájil předběžné šetření s cílem zjistit, zda je dán důvod k zahájení přezkumného řízení správním orgánem z moci úřední. Současně si vyžádal nové stanovisko od finančních orgánů, které by mělo posoudit mj. také moje námitky co do správnosti doplatku uvedené v posledním odstavci části C.1 zprávy o šetření. Uvedený postup a následné zjištění bude podkladem, který buď bude iniciovat zahájení přezkumného řízení, nebo potvrdí předchozí stanovisko vyjádřené v rozhodnutí odvolacího orgánu o odvolání stěžovatelky.

Zástupce ředitele SPo MO zčásti souhlasil s výtkami směřujícími k průtahům v odvolacím řízení. Základní příčinou prodlení byly objektivní okolnosti (např. nenaplněnost tabulkových počtů referentů a vysoký nápad případů ve správním řízení). Subjektivní příčiny spočívají v malé zkušenosti vyřizujících referentů s uplatňováním správního řádu ve věcech služebního poměru. Vzhledem k uvedenému nelze za vznik prodlení činit nikoho odpovědným.

Závěrem zástupce ředitele SPo MO přislíbil, že mě bude o výsledku předběžného šetření informovat.

C - Závěrečné hodnocení

Protože mě zástupce ředitele SPo MO ani s odstupem cca tří měsíců neinformoval, zda přistoupil k zahájení přezkumného řízení a z větší části nesouhlasím s vyjádřením ředitele AVZ ke zprávě o šetření, vydávám své závěrečné

⁵ Dopisem ze dne 20. 8. 2015.

⁶ Dopisem doručený dne 4. 9. 2015, č. j. MOCR 3766-6/2015.

stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

C.1 Posouzení oprávněnosti o doplacení části platu

I nadále trvám na svých závěrech, k nimž jsem dospěla v části C.1 zprávy o šetření. Konstatuji tedy, že **nebyl dán důvod ke snížení doplatku do nesníženého platu z 1.800,- Kč na 1.130,- Kč od 1. 7. 2011, a tedy k faktickému snížení platu stěžovatelky v době od července 2011 do prosince 2011** o částku činící rozdíl mezi platovým tarifem přiznaným do června 2011 (17.290,-Kč) a novým platovým tarifem od července 2011 (17.960,- Kč), **tj. celkem 4.020,- Kč (6x 670,- Kč).**

Názor ředitele AVZ, že ustanovení § 67 odst. 2 písm. e) zákona o vojácích z povolání⁷ negarantuje zvýšení hladiny nesníženého platu v případě zvýšení některé ze složek platu, považuji za nesprávný. Toto ustanovení především garantovalo **nesnížení** platu vojáka, byl-li v důsledku organizačních změn jinak služebně zařazen. Jestliže nadřízený přiznal stěžovatelce od 1. 1. 2011 (po dodatečném doplacení doplatku ve výši 4x 600,- Kč v květnu 2011) plat v nesnížené výši 25.190,- Kč, potom by přechod do vyššího platového stupně od července 2011 měl mít za následek i zvýšení celkového platu o rozdíl mezi dosavadním a novým platovým tarifem náležejícím příslušným platovým stupňům. Doplátek do nesníženého platu měl totiž nahradit pokles platu z důvodu jiného zařazení v důsledku organizačních změn. Jinými slovy, **voják měl na základě výše uvedeného ustanovení garantováno, že po zákonem stanovenou dobu (tehdy 12 měsíců, do 30. 6. 2015 6 měsíců) nebude mít nižší plat, než jaký měl předtím, než k organizační změně došlo.** Mám za to, že pokud v této době voják přešel do vyššího platového stupně z důvodu dovršení příslušného počtu odsloužených let, zvýšil se mu platový tarif, a tím i celkový plat. **Opačný přístup uplatňovaný Ministerstvem obrany ve svých důsledcích znevýhodňuje vojáky, kteří byli v důsledku organizačních změn jinak služebně zařazení, oproti těm, kterých se organizační změny nedotkly.** U těchto vojáků asi není pochyb o tom, že při přechodu na vyšší platový stupeň dojde v důsledku zvýšení platového tarifu i ke zvýšení celkového platu.

C.2 Stanovení lhůty pro seznámení se s podklady pro rozhodnutí

Pozitivně vnímám přijetí opatření navrhovaného ředitelem AVZ, tj. určení termínu pro seznámení se s podklady pro rozhodnutí v rozpětí několika pracovních dnů s uvedením kontaktu na oprávněnou úřední osobou, se kterou bude možné se domluvit na konkrétním datu a hodině.

C.3 Průtahy v odvolacím řízení

Jakkoliv rozumím důvodům, jimiž zástupce ředitele SPo MO vysvětlil průtahy v odvolacím řízení, nedomnívám se, že by ospravedlňovaly více než čtyřměsíční délku trvání odvolacího řízení. A už zcela odmítám tezi, že by popsané skutečnosti vylučovaly odpovědnost kohokoliv za vzniklé průtahy, jak naznačil zástupce ředitele

⁷ Ve znění platném a účinném do 30. 6. 2015; v současně platném znění již zákon obdobnou úpravu nemá.

SPO MO. Příčiny průtahů mohou být objektivní (na straně správního orgánu – např. vysoký nápad věcí, nedostatek personálu apod.), či subjektivní (na straně konkrétního zpracovatele – nezkušenost, nedostatečná organizace práce apod.). V obou případech by však měl správní orgán vyvodit patřičné důsledky a přijmout opatření, která by zabránila dalším průtahům do budoucna.

D - Opatření k nápravě

Protože s ohledem na ustanovení § 95 odst. 2 správního řádu⁸ nepřipadá do úvahy přezkoumání pravomocného rozhodnutí v přezkumném řízení ředitelem SPO MO a dosud neuplynula lhůta pro zahájení přezkumného řízení podle § 96 odst. 1 správního řádu, **navrhují jako opatření k nápravě podle ustanovení § 19 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv,⁹ aby přezkumné řízení zahájil ministr obrany jakožto nadřízený správní orgán.**

Řediteli AVZ a řediteli SPO MO **navrhují, aby zohlednili poznatky z tohoto šetření ve své budoucí praxi.**

Řediteli SPO MO dále **navrhují, aby učinil konkrétní opatření směřující k zamezení průtahů v řízení v rámci SPO MO.**

Závěrečné stanovisko zasílám řediteli Agentury vojenského zdravotnictví Armády České republiky a řediteli sekce podpory Ministerstva obrany a žádám, aby mi v souladu se zákonem o veřejném ochránci práv sdělili, zda provedli navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám jakožto podnět k zahájení přezkumného řízení také ministru obrany.

Pokud ředitel AVZ či ředitel SPO MO nepřijmou navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudou považovat za dostatečná, podle ustanovení § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím nadřízený úřad, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost.

Mgr. Anna Š a b a t o v á, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)

⁸ (2) Jestliže podnět k přezkumnému řízení dal účastník, může přezkumné řízení provést správní orgán, který přezkoumávané rozhodnutí vydal, pokud plně vyhoví účastníkovi, který podnět uplatnil, a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému jinému účastníkovi, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas. Jinak předá věc k provedení přezkumného řízení nadřízenému správnímu orgánu.

⁹ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.