



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a JUDr. Věry Šimůnkové ve věci

žalobce: **Bc. M. K.**
bytem P. Č. p., P.
zastoupen advokátem JUDr. Josefem Kopřivou
sídlem Vodičkova 709/33, 110 00 Praha 1

proti

žalovanému: **ředitel Krajského ředitelství policie Středočeského kraje**
sídlem Na Baních 1535, 156 00 Praha 5

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 3. 12. 2015, č. j. KRPS-47132-42/ČJ-2009-0100KR-PK,

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odeslanou dne 11. 1. 2016, po úpravě petitu domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí ekonomického ředitele Krajského ředitelství policie Středočeského kraje (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 27. 8. 2015, č. j. KRPS-47132-34/ČJ-2009-0100VO-ŠUD. Správní orgán prvního stupně tímto rozhodnutím zamítl žádost o zaplacení náhrady škody ve výši 27 923 Kč, kterou žalobce uplatnil vůči bezpečnostnímu sboru, a nepřiznal žalobci náhradu nákladů řízení. Správní orgán prvního stupně ve výroku rozhodnutí konstatoval, že bezpečnostní sbor neporušil právní povinnost a žalobci nevznikla nezaplacením přesčasových služeb a nezvýšením základního tarifu služebního příjmu škoda.

2. Žalobce rekapituluje, že byl v letech 2007 a 2008 ustanoven na služební místo lektor – instruktor skupiny služební přípravy, ale byly mu ukládány úkoly, které z jeho služebního zařazení nevyplývaly, neboť vykonával také službu při střežení objektu v Nalžovicích. Žalobce má za to, že služební funkcionář porušil – a žalovaný nesprávně vyložil – § 36 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění účinném do 8. 10. 2009 (tj. v době, kdy nastala skutečnost, jež podle žalobce založila nárok na náhradu škody; dále jen „zákon o služebním poměru“), podle něhož lze příslušníka převelet k plnění jiných úkolů bezpečnostního sboru, které nevyplývají ze služebního místa, jen v důležitém zájmu služby. Uvádí, že mu služba při střežení objektu byla ukládána mimo původně rozvrženou dobu služby, ačkoliv nebyla označena ani evidována jako služba přesčas. Je také přesvědčen, že pro nařízení služby přesčas nebyly splněny zákonné podmínky. Služba navíc byla nařízena v rozporu s § 63 a § 64 zákona o služebním poměru, upravujícími nepřetržitý odpočinek mezi jednotlivými směnami a v týdnu. Poslední výtkou se přitom žalovaný v napadeném rozhodnutí nezabýval.
3. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě zejména konstatuje, že zjistil stav věci, o němž nebyly důvodné pochybnosti, provedené důkazy správně hodnotil a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně přezkoumal v zákonem a odvoláním vymezeném rozsahu. K tvrzenému nevypořádání odvolací námitky žalovaný podotýká, že žalobce nevyčísлил a neuvedl, jaká škoda a v jaké výši mu měla v důsledku nedodržených ustanovení o nepřetržitém odpočinku vzniknout.
4. Soud nejprve ověřil, že žaloba byla podána včas a že splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Protože se jedná o žalobu projednatelnou, přezkoumal soud napadené rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že žaloba není důvodná. Ve věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť účastníci na výzvu podle § 51 odst. 1 s. ř. s. nesdělili, že trvají na konání jednání.
5. Ze správního spisu soud zjistil, že se žalobce žádostí ze dne 11. 4. 2008 podanou podle § 98 odst. 1 zákona o služebním poměru domáhal náhrady škody, která měla vzniknout v důsledku toho, že mu byly ukládány úkoly při střežení objektu v Nalžovicích, které nevyplývaly z jeho služebního zařazení, bez toho, aby předtím bylo rozhodnuto o jeho převelení podle § 36 zákona o služebním poměru. Službu vykonával přesčas, ačkoliv takto nebyla označena ani evidována a navzdory tomu, že pro její nařízení nebyly splněny podmínky podle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru. Žalobce v žádosti upozorňoval také na to, že jeho nadřízení porušovali § 63 a § 64 téhož zákona, neboť mu v některých případech nebyl umožněn nepřetržitý odpočinek mezi jednotlivými směnami v trvání nejméně 10 hodin a nepřetržitý odpočinek v každém týdnu v trvání nejméně 36 hodin. Žalobce tvrdil, že v důsledku tohoto protiprávního postupu mu byla v letech 2007 a 2008 stanovena o 149,5 hodin delší základní doba služby oproti tomu, co umožňoval zákon (do takto stanoveného počtu přesčasových hodin žalobce zahrnul také osm čtyřhodinových směn uskutečněných za účelem nočních střežeb). Měl rovněž za to, že nařízení služby při střežení objektu založilo jeho nárok na zvýšení základního tarifu o 10 % podle § 114 odst. 2 zákona o služebním poměru. Výslednou škodu vyčísлил jako 149,5 hodin přesčasu plus 7 krát 10 % základního tarifu.
6. Ředitel Policie České republiky, okresního ředitelství Příbram, žalobci rozhodnutím ze dne 12. 6. 2008, č. j. 287/2008, náhradu škody nepřiznal s odůvodněním, že služba přesčas byla nařízena v souladu se zákonem, podle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru byla neplacená a žalobci nevznikl nárok na poskytnutí zvýšeného tarifu. Na základě podaného

odvolání bylo toto rozhodnutí změněno rozhodnutím ředitele Policie České republiky, správy Středočeského kraje, ze dne 14. 8. 2008, č. j. PSC-5767-6/ČJ-2008-OP-PK, a to tak, že se zamítá žalobcová žádost o peněžitý nárok – doplatek odměny za službu přesčas.

7. Proti naposledy zmíněnému správnímu rozhodnutí žalobce brojil žalobou. Poté, co se Městskému soudu v Praze dostalo při ústním jednání ujištění, že žalobce trvá na svém názoru, že jeho žádost měla být posouzena a projednána jako nárok na náhradu škody, městský soud obě rozhodnutí z roku 2008 rozsudkem ze dne 21. 2. 2013, č. j. 6 Ca 9/2009-91, zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Přisvědčil totiž žalobní výtce, že o žádosti ve věci náhrady škody rozhodoval nepřislušný služební funkcionář, neboť podle tehdy platného pokynu policejního prezidenta měl o náhradě škody v prvním stupni rozhodovat ředitel správy kraje. Městský soud řediteli Policie České republiky, správy Středočeského kraje, dále vytkl, že rozhodoval o něčem, čeho se žalobce nedomáhal, neboť v odvolacím řízení posoudil žádost ve věci náhrady škody navzdory jejímu označení a jednoznačnému obsahu jako žádost o výplatu odměny za práci přesčas.
8. Krajské ředitelství policie Středočeského kraje, na něž v souladu s § 119 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, přešla práva a povinnosti vykonávaná Policií České republiky, správou Středočeského kraje, v reakci na rozsudek Městského soudu v Praze vyzvalo dne 18. 6. 2013 žalobce, aby upřesnil a doložil, jakého nároku se domáhá a vymezil období, za které jej uplatňuje, a jde-li o škodu, specifikoval její druh, okolnosti vzniku a výši. Žalobce pak ve svém podání ze dne 17. 7. 2013 odkázal na svou žádost z roku 2008 a konstatoval, že požaduje uhradit škodu za službu konanou nad rámec základní doby služby, jež nebyla označena jako služba přesčas a podložena důležitým zájmem k jejímu nařízení. Opakovaně také uváděl, že službu vykonával ve směnném režimu, a přesto nebylo rozhodnuto o zvýšení jeho základního tarifu. Vzniklou škodu žalobce vyčíslil částkou 27 923 Kč sestávající z částky 18 791 Kč vypočtené jako počet přesčasových hodin krát hodinová sazba služebního příjmu za daný měsíc, a to zvýšeno o 10 % (poznámka soudu: žalobce tento výpočet zjevně provedl podle § 125 odst. 1 zákona o služebním poměru, upravujícího služební příjem za službu přesčas), a z částky 9 132 Kč představující škodu vzniklou nepřiznáním zvýšeného základního tarifu služebního příjmu v měsících, kdy splňoval podmínky podle § 54 odst. 3 a § 114 odst. 2 zákona o služebním poměru.
9. V návaznosti na to správní orgán prvního stupně zahájil řízení ve věci náhrady škody a rozhodnutím ze dne 27. 8. 2015 zamítl žalobcovu žádost, neboť žalobci tím, že mu bezpečnostní sbor nařizoval v měsících únor 2007, červenec až listopad 2007 a leden 2008 službu a službu přesčas a nezaplatil mu v těchto měsících práci přesčas a nepřiznal zvýšení základního tarifu služebního příjmu, nevznikla škoda a bezpečnostní sbor neporušil povinnosti při výkonu služby, v přímé souvislosti s výkonem služby nebo pro výkon služby. Tento výrok odůvodnil správní orgán prvního stupně tím, že žalobce v roce 2007 ani 2008 nenaplnil rozsah přesčasové práce nad 150 hodin, jeho základní doba služby zůstala zachována, a nevznikl mu tak nárok na proplacení přesčasových hodin. Dále se správní orgán prvního stupně věnoval důležitému zájmu, v němž bylo střežení objektu v N. nařizováno, nesplněným podmínkám pro zvýšení základního tarifu a absenci předpokladů pro převelení žalobce k plnění jiných úkolů. Závěrem uvedl, že byla přijata opatření, aby nedocházelo k porušování § 63 a § 64 zákona o služebním poměru. Odvolání, v němž žalobce polemizoval s důvody, pro které mu náhrada škody nebyla přiznána, žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl, přičemž ve výroku uvedl, že bezpečnostní sbor žalobci neodpovídá za škodu, neboť žalobci nevznikla a bezpečnostní

sbor neporušil svou povinnost. V odůvodnění se žalovaný zabýval namítanými porušeními § 36, § 54 a § 114 odst. 2 zákona o služebním poměru.

10. Soud před vlastním posouzením věci považuje za nezbytné připomenout, že řízení o žádosti je, na rozdíl od řízení zahájeného správním orgánem z úřední moci, ovládáno dispoziční zásadou. Žadatel tedy svou žádostí vymezuje předmět správního řízení a jeho rozsah, který správní orgán v zásadě nesmí překročit. Obsahem a rozsahem podané žádosti je totiž správní orgán vázán (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 As 126/2014-59). Žádost účastníka se přitom neposuzuje podle jejího označení, nýbrž právě podle obsahu (§ 175 odst. 2 zákona o služebním poměru). Povinnost správního orgánu hodnotit podání podle obsahu však rozhodně neznamena, že by správní orgán měl oprávnění nebo dokonce povinnost bez dalšího podsouvat účastníkovi řízení tvrzení, námitky, návrhy nebo argumenty, které jeho podání vůbec neobsahuje. Správní orgán není oprávněn domýšlet, co účastník asi chtěl nebo mohl chtít učinit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 As 141/2013-29, vztahující se k totožnému pravidlu dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Pokud žadatel zahájí za účelem vymožení svého nároku typ řízení, který k požadovanému cíli nemůže s ohledem na povahu řízení vést, nebude se svou žádostí úspěšný. Je procesní odpovědností účastníka, aby k ochraně svých práv volil takové prostředky, které jsou k tomu určeny.
11. V posuzované věci žalobce svou žádostí zahájil řízení o náhradě škody a trval na tom, že má být posouzena jako žádost o přiznání náhrady škody i poté, co jej ředitel Policie České republiky, správy Středočeského kraje, v rozhodnutí ze dne 14. 8. 2008 upozornil na to, že vznesený nárok nelze podle platné právní úpravy vnímat jako nárok na náhradu škody, nýbrž jako peněžitý nárok ze služebního poměru. Ve správním řízení nebylo pochyb o tom, jakého nároku se žalobce dožadoval, a správní orgány nikterak nepochybily, když o něm rozhodovaly jako o nároku na náhradu škody a nepřekvalifikovaly jej, neboť k tomu jim jednoznačně formulovaná žádost nedávala prostor. Správní orgány a stejně tak i tento soud navíc byly vázány právním názorem, který vyslovil Městský soud v Praze v rozsudku č. j. 6 Ca 9/2009-91 a podle něhož jedině žalobce jako navrhovatel určil předmět řízení, o němž bylo třeba v řízení rozhodnout.
12. „Škoda“, jejíž náhrady se žalobce domáhal, měla dle žádosti spočívat v tom, že žalobce nedostal zaplacen za službu přesčas, jejíž vykonání mu bylo nařízeno v rozporu se zákonem, a že mu nebyl vyplacen příplatek ve výši 10 % k základnímu tarifu, ačkoliv splnil podmínky pro jeho přiznání. Žalobce v postavení zaměstnance se tedy fakticky snažil docílit toho, aby jeho zaměstnavatel splnil svou povinnost, která pramenila z právního vztahu – služebního poměru, a vyplatil žalobci část služebního příjmu, na kterou mu dle jeho mínění vzniklo ze zákona právo. Slovy právní teorie žalobce usiloval o to, aby zaměstnavatel (stát, resp. bezpečnostní sbor) splnil primární povinnost. K dosažení tohoto cíle však zvolil prostředek sloužící k vynucení splnění sekundární povinnosti, kterou je odpovědnostní povinnost za škodu (k tomu přiměřeně např. B. a kol. *Pracovní právo*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 311). To však není možné.
13. I ustanovení o obecné odpovědnosti bezpečnostního sboru za škodu podle § 98 zákona o služebním poměru představuje ustanovení subsidiární (*lex generalis*), které se uplatní pouze tam, kde zákon neobsahuje právní úpravu dopadající na danou otázku zcela konkrétně (*lex specialis*). Otázky nároku příslušníka bezpečnostního sboru na služební příjem za službu přesčas a za službu ve směnném či nepřetržitém režimu služby přitom zcela konkrétně upravují ustanovení § 114 a § 125 zákona o služebním poměru, která tak představují ustanovení speciální vůči obecné úpravě v § 98 téhož zákona. Chtěl-li se tedy

žalobce domoci nároku na úhradu nevyplaceného služebního příjmu za službu přesčas a nevyplaceného příplatku ve výši 10 % ze základního tarifu za službu ve dvousměnném, třisměnném nebo nepřetržitém režimu služby podle § 114 odst. 2 zákona o služebním poměru, měl podat žádost o zaplacení dlužné části služebního příjmu. Na základě takové žádosti by správní orgány mohly posuzovat, zda žalobci vznikl peněžitý nárok ze služebního poměru, a pokud ano, zda došlo k jeho úhradě či nikoli.

14. Nárok na náhradu škody a odpovědnost bezpečnostního sboru za škodu podle § 98 odst. 1 zákona o služebním poměru navíc vznikne jen tehdy, pokud poškozený příslušník bezpečnostního sboru tvrdí a prokáže, že mu v přímém důsledku porušení právní povinnosti vznikla škoda - majetková újma. Pro vznik nároku na náhradu škody je nezbytné, aby mezi tvrzenou škodou a porušením právní povinnosti byla příčinná souvislost. Za předpokladu, že by bylo správné tvrzení žalobce, že mu měl být poskytnut služební příjem za službu přesčas a příplatek podle § 114 odst. 2 zákona o služebním poměru, bylo by nastalou situací třeba právně kvalifikovat jako existenci dluhu zaměstnavatele vůči zaměstnanci, nikoli jako existenci vzniklé škody, za niž poškozenému přísluší od škůdce náhrada. Tvrzení žalobce, že mu vznikla škoda odpovídající výši nevyplaceného služebního příjmu, tedy bylo a je mylné (takovou škodou by mohly být až následky nevyplacení sporných částek jako např. smluvní sankce, jež žalobce musel uhradit v důsledku své neschopnosti hradit své závazky, pokud tato platební neschopnost byla vyvolána právě tím, že neobdržel očekávaný služební příjem představovaný spornými částkami, apod.). V důsledku toho ovšem nemohou být naplněny ani další předpoklady pro vznik odpovědnosti bezpečnostního sboru za škodu, tj. porušení povinnosti a příčinná souvislost.
15. Lze shrnout, že pokud žalobce namísto žádosti o zaplacení dlužné části služebního příjmu podal žádost o přiznání náhrady škody, nemohl být se svou žádostí úspěšný, neboť plnění, jehož přiznání se domáhal, mu z titulu náhrady škody vůbec nemohlo náležet. Stěžejní východisko, z něhož vyvěrá žalobní argumentace, a to vznik škody ve smyslu § 98 odst. 1 zákona o služebním poměru, tedy vůbec není dáno. Zcela proto ztrácí smysl zabývat se tím, zda žalobce vykonával službu přesčas, zda tato služba byla nařízena v souladu se zákonem, zda žalobce měl být před jejím výkonem přeložen, zda mu za ni mělo být zaplaceno nebo zda pracoval ve dvou-, třisměnném, popř. nepřetržitém režimu služby. Těmito otázkami se nemusely zabývat ani správní orgány, ale měly žalobcovu žádost zamítnout jako nedůvodnou s vysvětlením, že se žalobce svou žádostí domáhal něčeho, co mu na jejím základě nemohlo být přiznáno, a že zároveň neunesl své břemeno tvrzení a důkazní ohledně předpokladů pro přiznání náhrady škody.
16. Správní orgány takto nepostupovaly a žádost žalobce posoudily tak, jako by se žalobce vhodným typem žádosti skutečně (nejen formálně) domáhal nároku na náhradu škody. Tento postup soud nepokládá za správný, současně však neshledává důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, neboť výroky těchto rozhodnutí ob stojí i ve světle názoru tohoto soudu. Pokud by soud nyní zrušil obě správní rozhodnutí (nebo jen žalobou napadené rozhodnutí žalovaného) a zavázal správní orgány k tomu, aby zamítnutí žádosti odůvodnily jinak, vedlo by to sice k větší přesvědčivosti odůvodnění správních rozhodnutí, ale na konečném výsledku sporu by se nic nezměnilo. Zrušení správních rozhodnutí by tedy nebylo v zájmu účastníků ani v zájmu hospodárnosti a rychlosti správního řízení.
17. Pouze pro úplnost soud poznamenává, že správní soudy se několikrát zabývaly tím, zda má příslušník bezpečnostního sboru nárok na služební příjem za službu přesčas, jakož

i zákonnými předpoklady pro nařízení služby přesčas. V případech, kdy se příslušníci bezpečnostního sboru domnívali, že jim za službu přesčas náleží služební příjem, domáhali se svého peněžitého nároku žádostí o zpětné proplacení (doplacení) přesčasových hodin, nikoli žádostí o náhradu škody (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2015, č. j. 1 As 183/2015-68, publikovaný pod č. 3341/2016 Sb. NSS, ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Ads 9/2013-31, nebo ze dne 23. 5. 2013, č. j. 4 Ads 11/2013-41, č. 2900/2013 Sb. NSS, či rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 8. 2010, č. j. 10 A 34/2010-28). Rozlišování mezi peněžitým nárokem ze služebního poměru a nárokem na náhradu škody přitom nemá význam pouze z hlediska předpokladů, jež musí být naplněny, aby nárok mohl být přiznán, ale také z hlediska lhůt pro jejich uplatnění. V případě prvního z těchto nároků činí lhůta pro uplatnění 3 roky, zatímco v případě druhého jen 2 roky (§ 207 zákona o služebním poměru).

18. S ohledem na shora uvedené soud žalobu zamítl jako nedůvodnou (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
19. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Úspěšný žalovaný náhradu nákladů řízení nepožadoval.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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). Připadne-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.

Praha 30. ledna 2018

Mgr. Jitka Zavřelová v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje A. S.

