



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě, složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobce **Mgr. F. D.**, proti žalovanému **náměstkovi policejního prezidenta pro službu kriminální policie a vyšetřování**, se sídlem Policejní prezidium, Praha 7, Strojnická 27, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 10. 2015, č. j. 11 Ad 15/2013 – 59,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 10. 2015, č. j. 11 Ad 15/2013 – 59 **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 1. 7. 2013, č. j. PPR-3396-18/ČJ-2013-990131 zamítl žalovaný odvolání žalobce proti rozhodnutí ředitele Úřadu služby kriminální policie a vyšetřování Policejního prezidia (dále „správní orgán I. stupně“) ze dne 26. 3. 2013, č. j. PPR-3396-12/ČJ-2013-990760, kterým správní orgán I. stupně zamítl žádost žalobce o doplatek služebního příjmu za výkon služby přesčas v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce, kterou vykonal v letech 2010 a 2011.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze (dále „městský soud“). V žalobě namítal, že v jeho případě nebyly splněny podmínky pro nařízení služby přesčas; nařízení takové služby nebylo odůvodněno tak, aby z odůvodnění byl patrný důležitý zájem služby pro takové opatření. Služba přesčas byla totiž nařizována k plnění běžných úkolů, čímž docházelo k nahrazování nedostatku lidí u policie. Žalobce tvrdil, že během služby přesčas nevykonával úkony, které by nebylo možno vykonat v rámci základní služby v týdnu. Za nezákonně nařízenou službu přesčas žalobci nebylo poskytnuto žádné protiplnění. Žalobce též namítal, že žalovaný vychází z nesprávného

výkladu ustanovení § 54 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále „zákon o služebním poměru“); podle žalovaného se podmínka výjimečnosti nařízení služby přesčas nemá vztahovat na případy dle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru, ale pouze na případy podle § 54 odst. 2 citovaného zákona. Dále žalobce konkrétně argumentoval, z čeho dovozuje nedodržení požadavku výjimečnosti nařízení služby přesčas v posuzované věci. Rovněž uvedl, že nařízení přesčasů bylo vždy antedatováno na počátek měsíce. Přitom při takovém nařízení služby přesčas nemá vedoucí pracovník ani možnost zhodnotit, zda jsou přesčasy nařízeny v souladu s podmínkami stanovenými zákonem. Napadeným rozhodnutím byl žalobci dle jeho názoru upřen nárok na náhradní volno, případně na poměrnou část přiznaného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku za každou hodinu služby přesčas do limitu 150 hodin v kalendářním roce, jež byla vykonána v rozporu se zákonem.

Městský soud podle § 78 odst. 1 soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“) rozhodnutí žalovaného zrušil. Neztotožnil se s názorem žalovaného, že služba přesčas byla nařízena žalobci v souladu se zákonem o služebním poměru a nelze mu tak doplatit služební příjem, neboť služba přesčas je zohledněna již ve služebním příjmu (§ 112 odst. 2 zákona o služebním poměru). Městský soud uvedl, že podle ustanovení § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru lze příslušníkovi nařídit výkon služby přesčas v důležitém zájmu služby nejvýše v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce. Je tedy zřejmé, že z jiného důvodu a ve větším rozsahu službu přesčas nařídit nelze. Výjimku představuje pouze ustanovení § 54 odst. 2 zákona o služebním poměru, které umožňuje nařídit službu přesčas při vyhlášení krizového stavu nebo ve výjimečných případech ve veřejném zájmu i nad rozsah 150 hodin stanovených v odst. 1 citovaného ustanovení. To reflektuje též právní úprava výše služebního příjmu, který je podle § 112 odst. 2 citovaného zákona stanoven s přihlédnutím k případné službě přesčas v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce. Městský soud dále uvedl, že mezi účastníky je sporný výklad pojmu *důležitý zájem služby*, načež uvedl, že žalovaný tento pojem vykládal tak, že nařizování výkonu služby přesčas dle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru při operativním zajišťování výkonu služby příslušníků Úřadu kriminální policie a vyšetřování, zařazených v režimu přímého výkonu služby, je vždy podloženo tím, že takový výkon služby je nařízen v důležitém zájmu služby. Následně městský soud uvedl, že nelze souhlasit *„[s] výkladem žalované, že za veřejný zájem může být označena každá činnost policejního sboru, neboť ten je ve veřejném zájmu zřízen“* a uváděl argumentaci proti tomuto závěru. Přitom z důvodové zprávy k zákonu o služebním poměru mimo jiné dovodil, že má-li být institut služby přesčas využíván v souladu s platnou právní úpravou, je nutno současně splnit podmínky, kterými jsou: 1) důležitý zájem služby a z toho vyplývající předpoklad výjimečnosti nařizované služby přesčas, 2) odůvodnění přijetí tohoto opatření a 3) maximální rozsah 150 hodin v kalendářním roce, nejde-li o vyhlášení krizového stavu nebo jiné výjimečné případy ve veřejném zájmu. Městský soud na základě uvedeného konstatoval, že *„[n]elze tedy souhlasit s pojetím žalované, která dospěla k závěru, že pod pojmem ‚důležitý zájem služby‘ měl zákonodárce (a to i na základě srovnání s předchozí právní úpravou) vždy na mysli bezproblémové zajištění běžného výkonu služby bezpečnostního sboru.“*

Městský soud zdůraznil, že služební funkcionář je povinen nařízení přesčas řádně odůvodnit. Též uvedl, že zákonodárce nepředpokládal automatické využívání služby přesčas v maximálním rozsahu u každého příslušníka. Výjimečnost a mimořádnost

nařizování služeb přesčas a *důležitý zájem služby* pak nelze spatřovat ani v nedostatečném personálním obsazení policie. Následně soud odmítl „[a]rgumenty žalované, že je *vázána vládou taxativně stanoveným počtem systemizovaných služebních míst příslušníků, jakož i taxativně stanoveným objemem prostředků stanovených státním rozpočtem na služební příjmy těchto příslušníků*“. Městský soud dále uvedl, že „[z] obsahu vydaných správních rozhodnutí, včetně závěrů služebních orgánů obou stupňů, vyplývá, že s výkonem přesčasových služeb v rozsahu 150 hodin bylo bez dalšího u jednotlivých příslušníků dopředu počítáno a plánováno. Jejich smyslem tak nebylo kompenzovat vznik neočekávaných a mimořádných situací, ale zajišťovat jím samotný přímý výkon služby z důvodu personálního nedostatku osob a počtu systemizovaných míst“ a v této souvislosti konstatoval, že přisvědčil námitkám žalobce směřujícím proti nesprávnému výkladu pojmu *důležitý zájem služby*. Dále zdůraznil, že ustanovení § 112 odst. 2 zákona o služebním poměru, podle něhož je služební příjem stanoven s přihlédnutím k případné službě přesčas v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce, je možno aplikovat pouze tehdy, pokud je služba přesčas nařizována v souladu se zákonem, nikoliv v těch případech, kdy je služba přesčas nařizována v rozporu s ustanovením § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru.

Podle městského soudu tedy byla žaloba podána důvodně. Nařízení služby přesčas žalobci postrádá prvek operativnosti, neboť nereaguje bezprostředně na konkrétní potřeby vyšetřování, když ze spisového materiálu je zřejmé, že práce přesčas byla žalobci nařizována vždy k prvnímu dni v kalendářním měsíci předem, aniž by mohl být dopředu znám její konkrétní obsah i rozsah.

Kasační stížností napadá rozsudek městského soudu žalovaný (dále „stěžovatel“) z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Namítá, že ve vyjádření k žalobě i u jednání před městským soudem argumentoval tím, že v případě žalobce se jedná o odlišný režim služby, než jaký byl doposud správními soudy posuzován. V rozhodnutí správního orgánu I. stupně ani v rozhodnutí stěžovatele nebyla užita argumentace, že za veřejný zájem může být označena každá činnost policejního sboru proto, že ten je ve veřejném zájmu zřízení. Stěžovatel spatřuje *důležitý zájem služby* v tom, že vedoucí příslušník musí splnit úkoly s počtem policistů, které má v daný okamžik k dispozici. V posuzovaném případě neměl jinou možnost než nařízení služby přesčas, protože jinak by ohrozil, omezil či dokonce znemožnil vlastní činnost policie vedoucí k objasnění šetřených případů. Soud vycházel i na jiných místech odůvodnění rozsudku ze závěrů, jež nejsou v odůvodnění správních rozhodnutí obsaženy. Jde například o shora uvedený závěr stěžovatele ohledně pojmu *důležitý zájem služby*, o citaci argumentace stěžovatele ohledně nedostatečného personálního obsazení nebo citaci argumentace související s proplácením přesčasů.

Stěžovatel též zpochybňuje závěr soudu, že nařízení služby přesčas žalobci postrádá prvek operativnosti, neboť nereaguje bezprostředně na konkrétní potřeby vyšetřování, když ze spisového materiálu je zřejmé, že práce přesčas byla žalobci nařizována vždy k prvnímu dni v kalendářním měsíci předem, aniž by mohl být dopředu znám její konkrétní obsah i rozsah. Takový závěr soudu podle stěžovatele neodpovídá obsahu správního spisu.

Stěžovatel shrnuje, že městský soud v dané věci sice vyšel z rozhodnutí správních orgánů, jejich interpretace je však nesprávná a ústí v nesrozumitelnost odůvodnění rozsudku. Městský soud nerefletoval odlišnou argumentaci v pojednávané věci, proto je

pro stěžovatele obtížné vést další řízení. Stěžovatel odkazuje na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2012, č. j. 4 Ads 53/2012 – 16, podle nichž pokud soud vychází v odůvodnění svého rozhodnutí z dřívějších rozhodnutí a přejímá již uplatněnou argumentaci, není tento postup nežádoucí za podmínky, že tuto argumentaci řádně propojí se skutkovými zjištěními v projednávané věci. Tak ovšem městský soud nepostupoval.

Stěžovatel též upozorňuje na nesprávné označení žalovaného v rozsudku městského soudu (*Policie České republiky, Služba kriminální policie a vyšetřování*), neboť podle závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 As 34/2005 – 61, publikovaného pod č. 1014/2007 Sb. NSS, je žalovaným v případech žalob proti rozhodnutím ve věcech služebního poměru služební funkcionář, který o věci rozhodl v posledním stupni. V posuzované věci by tak měl být žalovaným náměstek policejního prezidenta pro službu kriminální policie a vyšetřování.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil otázku splnění podmínek řízení o kasační stížnost. Ověřil, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustný důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. V řízení o kasační stížnosti za něj jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním vyžadovaným zvláštními zákony pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy věcně projednatelná. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody.

Kasační stížnost je důvodná.

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů představuje problematiku, se kterou se Nejvyšší správní soud dlouhodobě zabýval a dospěl ke stabilizovaným závěrům patrným také z jeho četné judikatury, podrobně specifikující pojem nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí. Nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je takové rozhodnutí, opírá-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (srovnej rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75), nebo pokud soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (viz rozsudky ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, popřípadě ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74). Obdobně je rozhodnutí soudu zatíženo nepřezkoumatelností, pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (viz rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44).

V posuzované věci je třeba pečlivě identifikovat předmět sporu. Podle žalobního tvrzení byla žalobci nařizována služba přesčas, aniž by pro to byly splněny podmínky vyplývající z ustanovení § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru a s ním související judikatury. Stěžovatel naopak ve vyjádření k žalobě i ve svém rozhodnutí argumentoval

tím, že podmínky pro nařízení služby přesčas žalobci v posuzované věci splněny byly. V rozhodnutí o odvolání stěžovatel zdůvodnil, proč podle jeho názoru splňovalo nařízení služby přesčas v případě stěžovatele podmínku existence *důležitého zájmu služby* i podmínku výjimečnosti. Odkazem na obsah správního spisu též zásadně zpochybnil námitku žalobce, že mu byla služba přesčas nařizována předem, respektive antedatována na počátek měsíce, a naopak poukázal na skutečný průběh a důvod nařízení služby přesčas, vyplývající z dokladů založených ve správním spisu.

Městský soud se věnoval výkladu pojmu *důležitý zájem služby*, nikoli však také na důkazech založenému objasnění skutečného předmětu řízení, totiž posouzení, jaké práce přesčas žalobce vykonával, zda práce ve smyslu § 54 odst. 1 služebního zákona nebo jiné práce přesčas, které takovou povahu neměly. Stěžovatel skutečně v řadě případů neutilizoval argumentaci, kterou mu městský soud přisoudil; netvrdil například, že za veřejný zájem může být označena každá činnost policejního sboru, neboť ten je ve veřejném zájmu zřízen, neargumentoval obavou z dvojího proplácení služby přesčas, netvrdil, že pod pojmem *důležitý zájem služby* měl zákonodárce vždy na mysli bezproblémové zajištění běžného výkonu služby bezpečnostního sboru. Stěžovatel konečně výslovně neargumentoval ani nedostatkem systematizovaných služebních míst.

Nejvyšší správní soud na základě uvedených skutečností konstatuje, že městský soud nedostatečně reagoval na vznesené žalobní námitky a rovněž vycházel ze skutečností v řízení nezjišťovaných. Například neuvedl, na základě čeho dospěl k závěru, že ze spisového materiálu je zřejmé, že služba přesčas byla žalobci nařizována vždy k prvnímu dni v kalendářním měsíci předem, aniž by tudíž mohl být dopředu znám její konkrétní obsah i rozsah, přestože správní spis obsahuje dokumenty nasvědčující jinému výkladu. Tyto nedostatky bude nezbytné v dalším řízení odstranit vedením argumentace reagující na žalobní tvrzení, správně pochopenou obranu stěžovatele a skutečný obsah správního spisu.

Pokud jde o otázku označení žalovaného, v rozsudku městského soudu byl žalovaný opravdu označen nesprávně. Jak již Nejvyšší správní soud vyložil ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 As 34/2005 – 61, publikovaném pod č. 1014/2007 Sb. NSS, v řízení o žalobě proti rozhodnutí služebního funkcionáře ve věcech služebního poměru, je žalovaným správním orgánem služební funkcionář, který ve věci rozhodl v posledním stupni. Ačkoliv se tento závěr vztahoval původně k zákonu č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, je třeba jej aplikovat i na případy rozhodování služebního funkcionáře podle nyní platného zákona o služebním poměru (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2015, č. j. 1 As 183/2015 – 63). Z procesního hlediska je žalovaný v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu kogentně určen soudním řádem správním (§ 69 s. ř. s.) a zároveň nelze přehlédnout, že v průběhu řízení před městským soudem správně jednal za žalovanou stranu fakticky náměstek policejního prezidenta pro službu kriminální policie a vyšetřování. V souladu se závěry dřívější judikatury tohoto soudu (viz rozsudek ze dne 15. 10. 2015, č. j. 1 As 183/2015 – 63, rozsudek ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 As 34/2005 – 61, publikovaný pod č. 1014/2007 Sb. NSS) nicméně Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že uvedené pochybení městského soudu není procesní vadou, pro niž by bylo třeba rozsudek napadený kasační stížností rušit. Městský soud však bude v dalším řízení správně uvádět jako žalovaného

služebního funkcionáře, který o věci rozhodl v posledním stupni, tedy náměstka policejního prezidenta pro službu kriminální policie a vyšetřování.

Lze uzavřít, že v posuzované věci je dán kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť rozsudek městského soudu trpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, aniž by se vyjádřil k věcné stránce případu. Pro věcné posouzení nebyl vytvořen prostor ani odůvodněním rozsudku městského soudu ani kasačními námitkami.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne v dalším řízení městský soud (§ 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.

V Brně dne 3. srpna 2016

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu