



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **J. J.**, zastoupen Mgr. Václavem Strouhalem, advokátem se sídlem Čimelice 112, Čimelice, proti žalovanému: **první náměstek policejního prezidenta**, se sídlem Strojnická 935/27, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 10. 2015, čj. PPR-1732-15/ČJ-2015-990131, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 1. 2019, čj. 11 Ad 23/2015-104,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 1. 2019, čj. 11 Ad 23/2015-104, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ředitele Ředitelství služby cizinecké policie (dále jen „správní orgán I. stupně“) ve věcech služebního poměru ze dne 2. 12. 2014, č. 3448/2014, byla žalobci zamítnuta žádost o proplacení služby přesčas v rozsahu 107 hodin za rok 2011 a 92,5 hodin v roce 2012. Ohledně nařízené služby přesčas konané v letech 2007 – 2010 byla žádost zamítnuta s ohledem na uplatněnou námitku promlčení. Proti rozhodnutí podal žalobce odvolání, o kterém žalovaný (dále „stěžovatel“) rozhodl tak, že jej zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[2] Následně se žalobce u Městského soudu v Praze bránil žalobou proti rozhodnutí stěžovatele. Městský soud rozsudkem ze dne 28. 3. 2017, čj. 11 Ad 23/2015-52, napadené rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Podle tohoto rozsudku stěžovatel konkrétně neuvedl, proč nepostačilo, aby dané úkoly plnil ten příslušník bezpečnostního sboru, který měl řádnou službu. Na základě odůvodnění rozhodnutí

stěžovatele nebylo možné vyvrátit domněnku, že služba přesčas byla nařizována z důvodu personálního nedostatku osob. Tento rozsudek byl ke kasační stížnosti stěžovatele zrušen rozsudkem NSS ze dne 25. 7. 2018, čj. 9 As 133/2017-35, a věc byla městskému soudu vrácena k dalšímu řízení. Podle Nejvyššího správního soudu pokud správní orgán řádně uvede datum a dobu služby přesčas, jakož i důvody pro její nařízení, není nutné posuzovat, z jakého důvodu nepostačovalo, aby pracovní úkoly plnil ten, kdo měl řádnou službu. To stěžovatel splnil. Městský soud měl proto nejprve provést rozbor toho, zda jednotlivé dílčí důvody nepřítomnosti příslušníků uvedené správními orgány by bylo možné akceptovat jako důležitý zájem služby podle § 54 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „zákon o služebním poměru“) pro nařízení služby přesčas u příslušníka, který má nepřítomné příslušníky zastoupit. A po takto provedeném rozboru jednotlivých dílčích důvodů provést u každého dne, kdy žalobci byla nařízena služba přesčas, hodnocení, zda ob stojí odůvodnění správních orgánů poukazující na kumulaci nepřítomností celé řady příslušníků chybějících z různých důvodů. V tomto směru rovněž městskému soudu uložil, aby se vyjádřil k zdejším soudem předestřenému rozdělení dnů, ve kterých byla žalobci nařízena služba přesčas, na typově čtyři kategorie, a to s ohledem na odůvodnění nařízení služeb přesčas kumulací nepřítomností více příslušníků.

[3] Městský soud následně nyní napadeným rozsudkem opět rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. S odkazem na právní úpravu v zákoně o služebním poměru a související judikaturu uvedl, že služba přesčas představuje výjimečné opatření, nikoliv další fond služební doby, z něhož je možné libovolně čerpat do limitu 150 hodin v kalendářním roce. Lze ji nařídit pouze v důležitém zájmu služby, v případech, které nebylo možné předvídat při rozvržení služby na jednotlivé směny. Pokud byla nařízena v rozporu se zákonem, má příslušník nárok na náhradní volno, nebo na proplacení poměrné části služebního příjmu i za každou vykonanou hodinu služby přesčas do limitu 150 hodin v kalendářním roce. To vyžaduje, aby vedoucí příslušník v případě každé jednotlivé služby přesčas alespoň rámcově vymezil důvod pro její nařízení a tento stručně písemně zaznamenal, například v knize služeb. V posuzované věci správní spis přezkoumání důvodů pro nařízení služby přesčas umožňuje.

[4] Stěžovatel odůvodnil nařízení služby přesčas žalobci kumulací nepřítomností příslušníků u 2. oddělení ICP Ruzyně z různých důvodů. V souladu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu městský soud proto posoudil, zda jsou jednotlivé dílčí důvody nepřítomnosti příslušníků způsobilé pro nařízení služby přesčas. Dospěl k závěru, že tímto důvodem není čerpání řádné dovolené. Jelikož žalobci byla nařízena práce přesčas právě ve dnech, kdy ostatní příslušníci mj. čerpali dovolenou, došlo k nařízení služeb žalobci v rozporu se zákonem. Přestože městský soud shledal napadené rozhodnutí z uvedeného důvodu nezákonným, vyjádřil se i k tomu, zda je možné nařídit službu přesčas mj. z důvodu pracovní neschopnosti a poskytnutí služebního volna. Ve vztahu k těmto důvodům městský soud shledal odůvodnění nařízení služby nedostatečným. Stěžovatel se totiž nezabýval tím, zda se v případě jednotlivých pracovních neschopností či poskytnutí služebního volna jednalo o nepředvídatelné a náhlé důvody, o nichž nemohl služební funkcionář při zpracování návrhu základní doby služby na příští měsíc vědět. Jeho rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné. K závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele přispívá i skutečnost, že se stěžovateli u každého dne, kdy byla žalobci nařízena

pokračování

služba přesčas, nepodařilo dohledat důvod nepřítomnosti nejméně u jednoho příslušníka. Městský soud shledal jako nepředvídatelnou událost, která nebyla služebnímu funkcionáři předem známa, zpožděný let. Naopak za nepředvídatelnou neshledal návštěvu premiéra Izraele.

[5] Městský soud v rámci odůvodnění náhrady nákladů řízení uvedl, že přiznal žalobci náklady za cestu substituta zástupce žalobce k jednání soudu z jeho tehdejšího sídla v Písku do Prahy a zpět, a to i přesto, že stěžovatel namítal, že zástupce žalobce má pobočku advokátní kanceláře v Čimelicích, která je blíže k Praze. Sídlo pobočky pro stanovení výše cestovného není podstatné. Pro určení náhrady cestovních výdajů je nutno vycházet z § 14 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), který váže přiznání těchto nákladů na sídlo, případně bydliště advokáta, ale nikoliv na sídlo pobočky.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[6] Stěžovatel napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, podle jejího obsahu z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[7] Namítl, že se městský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v rozsudku sp. zn. 9 As 133/2017. Při konstatování přehledu přesčasových hodin vycházel z rozhodnutí správního orgánu I. stupně a přehlédl, že stěžovatel přehled přesčasové služby korigoval. Napadený rozsudek je proto neindividualizovaný a nepřezkoumatelný. Nezákonnost rozhodnutí stěžovatele konstatoval pouze na základě toho, že kumulace nepřítomnosti jiných příslušníků ve všech případech sestávala mj. z příslušníků čerpajících řádnou dovolenou. Tento závěr je v rozporu se zrušujícím rozsudkem sp. zn. 9 As 133/2017, podle něhož je nutné, aby městský soud u každého z posuzovaných dní provedl úvahu, zda jsou jednotlivé dílčí důvody nepřítomnosti příslušníků způsobilé pro nařízení služby přesčas a teprve poté zhodnotil, zda u daného dne ob stojí odůvodnění poukazující na kumulaci nepřítomnosti celé řady příslušníků. Ve dnech 4. 5. a 6. 11. 2011 byla žalobci nařízena služba přesčas pouze z důvodu zpožděného letu, který městský soud označil za nepředvídatelnou událost. To odporuje závěru městského soudu, že ve všech dnech, kdy byla žalobci nařízena služba přesčas, čerpali nepřítomní příslušníci mj. dovolenou.

[8] Žalobce nezastupoval jiné příslušníky pouze z důvodu, že tito čerpali dovolenou, ale i z dalších důvodů. Městský soud však nijak nevysvětlil, proč převaha počtu příslušníků, kteří ve službě chyběli z důvodu řádné dovolené, byla sama o sobě pro posouzení věci zásadní, a to dokonce natolik, že se ostatní důvody nepřítomnosti příslušníků staly zcela irelevantními. Přesto se městský soud vyjádřil i k ostatním důvodům a stěžovateli v tomto směru vytkl nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatečné odůvodnění. Stěžovatel však nemá prostor k nápravě, shledal-li městský soud jeho rozhodnutí nezákonným již s odkazem na množství příslušníků čerpajících řádnou dovolenou. Nadto městský soud zjevně neposuzoval individuálně okolnosti týkající se pracovních neschopností a udělení služebního volna. Nezohlednil, že stěžovatel v rozhodnutí uváděl dobu dočasných neschopností, z níž lze dovodit, zda tato skutečnost byla známa při rozvržení plánu služeb. Otázku předvídatelnosti nepřítomnosti tak bylo možné v tomto případě na základě

rozhodnutí stěžovatele a spisového materiálu přezkoumat. Totéž bylo možné učinit i v případech, kdy byla nařízena služba přesčas z důvodu služebního volna. Městský soud však toto posouzení neprovedl. Závěr městského soudu o tom, že ze správního spisu nelze zjistit, zda jednotlivé důvody byly nenadálou okolností, nekoresponduje s jeho tvrzením, že spisový materiál přezkoumání důvodů umožňuje. Napadený rozsudek je proto vnitřně rozporný.

[9] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, dle kterého návštěva premiéra Izraele nebyla důvodem pro nařízení služby přesčas. Na žádost ochranné služby je zvyšováno přechodně bezpečnostní opatření při zabezpečování letů významných státníků. Konkrétní program chráněné osoby je znám ochranné službě dopředu v řádu dnů. Útvar žalobce získal parametry této bezpečnosti akce až od vedení ochranné služby a vedoucí příslušník na tuto skutečnost nemohl reagovat při plánování směn. Odkázal v tomto směru na rozsudek ze dne 18. 1. 2018, čj. 9 As 27/2017-34, ve kterém Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že zajištění českého předsednictví v Radě Evropské unie představovalo výjimečný důvod, pro který bylo možné z důležitého zájmu služby nařídit službu přesčas.

[10] Stěžovatel namítl, pokud jde o náklady, že účelnost vynaložených jízdních výdajů má být vázána z důvodu hospodárnosti k místu bližšímu jednání městského soudu. Pokud zástupce žalobce neprokázal, že skutečně cestoval ze sídla advokátní kanceláře v Písku, měla by mu náležet náhrada jízdních výdajů za nejkratší trasu k místu konání úkonu, tedy z Čimelic (kde měl pobočku advokátní kanceláře) do Prahy. Závěrem stěžovatel poukázal na to, že městský soud svým postupem stěžovateli upřel možnost, aby své rozhodnutí revidoval a doplnil odůvodnění o informace vztahující se k dočasným neschopnostem ke službě a nepředvídatelným případům služebního volna. Fakticky tak stěžovatele zavázal k tomu, aby žalobci nařízenou službu přesčas z důvodu nezákonnosti bez dalšího došetření skutkových okolností a nápravy případných vad odůvodnění proplatil.

[11] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že kasační stížnost je nepřípustná podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Městský soud se řídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Posoudil jednotlivé případy, ve kterých se správní orgány zabývaly důvody pro nařízení služby přesčas, a vyslovil k nim závazný názor, na základě kterého může stěžovatel postupovat při revizi svého rozhodnutí. Návštěva premiéra Izraele byla dlouhodobě známou a plánovanou bezpečnostní akcí. Nároky na počty příslušníků sice závisí na konkrétním programu návštěvy chráněné osoby, avšak tento program lze rámcově vytyčit s dostatečným předstihem. Dále žalobce poukázal na trvalý personální podstav u Policie ČR. Požadavky na doložení jízdy považuje zástupce žalobce za přehnané nároky na prokázání účelnosti vynaložených cestovních nákladů, jestliže vykonaná cesta vyplývá jednak z prohlášení zástupce žalobce, jednak z výpisu ze seznamu advokátů vedeného Českou advokátní komorou.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že je důvodná.

[13] Nejdříve se Nejvyšší správní soud musel zabývat přípustností podané kasační stížnosti, jelikož jde v pořadí již o druhou podanou kasační stížnost. Nyní napadeným

pokračování

rozsudkem rozhodl městský soud poté, co jeho předchozí rozhodnutí zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem sp. zn. 9 As 133/2017. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem soudu.

[14] Právým smyslem výše uvedeného ustanovení je zamezit tomu, aby se Nejvyšší správní soud musel zabývat znovu věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor vyslovil, a kdy se tímto právním názorem krajský soud řídil. Ostatně i soud je svým předchozím vysloveným právním názorem vázán, jestliže rozhoduje za jinak nezměněných poměrů v téže věci o kasační stížnosti proti novému rozhodnutí krajského soudu. Stěžovatel není oprávněn v opakované kasační stížnosti uplatňovat důvody, které mohl uplatnit v první kasační stížnosti a o nichž mohl rozhodnout kasační soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. již v prvním kasačním řízení (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 3. 2011, čj. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS). Naopak za situace, kdy v novém rozhodnutí opřel krajský soud výrok o posouzení právní otázky, jíž se v předchozím rozsudku nezabýval, by odmítnutí kasační stížnosti jako nepřipustné znamenalo odepření práva stěžovatele na přístup k soudu (rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2011, čj. 8 Afs 27/2010-94).

[15] Městský soud v nyní napadeném rozsudku posoudil jednotlivé důvody nepřítomnosti příslušníků a dospěl k závěru, že rozhodnutí stěžovatele je nezákonné, neboť ve dnech, kdy byla žalobci nařízena práce přesčas, čerpali někteří příslušníci dovolenou. Zároveň usoudil, že rozhodnutí stěžovatele je nepřezkoumatelné, jelikož se stěžovatel nezabýval tím, zda se v případě jednotlivých pracovních neschopností či poskytnutí služebního volna jednalo o nepředvídatelné a náhlé důvody. Proti těmto závěrům brojí stěžovatel nyní posuzovanou kasační stížností, přičemž zejména namítá, že se městský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu (viz bod [2] tohoto rozsudku). To odpovídá výjimce doslovně uvedené v § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Nyní podaná kasační stížnost je proto jako celek přípustná. Přípustné jsou i dílčí námitky týkající se nařízení služby přesčas z důvodu návštěvy premiéra Izraele a náhrady nákladů řízení, neboť ty stěžovatel nemohl uplatnit v původní kasační stížnosti, jelikož o těchto otázkách městský soud rozhodl až v nyní napadeném rozsudku.

[16] Nejvyšší správní soud se dále zabýval vytýkanou nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Pouze je-li napadený rozsudek přezkoumatelný, může Nejvyšší správní soud přistoupit k věcnému hodnocení uplatněných námitek. Stěžovatel nepřezkoumatelnost spatřuje v tom, že městský soud při konstatování přehledu přesčasových hodin přehlédl, že stěžovatel tento přehled korigoval, a vycházel tak nesprávně z rozhodnutí správního orgánu I. stupně. To zakládá podle stěžovatele významné pochybnosti o dostatečné znalosti obsahu žalovaného rozhodnutí.

[17] Nejvyšší správní soud připouští, že z odůvodnění napadeného rozsudku není zcela zřejmé, zda městský soud vyšel čistě z přehledu nařízené služby přesčas, tak jak jej vymezil správní orgán I. stupně, či zda zároveň reflektoval změny, které provedl v přehledu stěžovatel. Porovnáním odůvodnění městského soudu s přehledem nařízené služby správního orgánu I. stupně lze dospět k závěru, že městský soud převzal počty nepřítomných příslušníků v jednotlivých dnech včetně rozpisu důvodů nepřítomnosti

z rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Nicméně zároveň u jednotlivých dnů, ve kterých byla žalobci nařízena služba přesčas, reflektoval, že se u určitého počtu příslušníků nepodařilo dohledat důvod jejich nepřítomnosti. To odpovídá korekci, kterou provedl stěžovatel v napadeném rozhodnutí. Městský soud proto nepřehlédl, že stěžovatel přehled nařízené služby přesčas částečně změnil, avšak chybně zkombinoval přehled správního orgánu I. stupně s přehledem stěžovatele, jelikož současně uvedl u těch příslušníků, u kterých se podle stěžovatele nepodařilo důvod nepřítomnosti dohledat, že chyběli z určitého konkrétního důvodu, tak jak jej uvedl správní orgán I. stupně. Např. dne 18. 6. 2011 správní orgán I. stupně uvedl důvod nepřítomnosti u příslušníka OEČ 321737 stáž OMZ a u příslušníka OEČ 32004 přípravný kurz. Stěžovatel korigoval tento závěr a uvedl, že se u těchto příslušníků důvod nepřítomnosti nepodařilo dohledat. Městský soud přesto chybně uvedl, že dne 18. 6. 2011 byl jeden příslušník nepřítomen z důvodu stáže a jeden pro přípravný kurz. Nadto nelze přehlédnout, že některé dny se oproti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve stěžovatelově přehledu nařízených služeb přesčas neobjevují (např. 1. 11. 2011, 6. 11. 2011 nebo 13. 12. 2011).

[18] Nejvyšší správní soud však neshledal, že by pro toto pochybení bylo nutné rozsudek městského soudu zrušit. Taková vada totiž nebyla způsobila mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. I kdyby městský soud správně rekapituloval dny, v nichž byla žalobci nařízena služba přesčas, nemělo by to vliv na způsob rozhodnutí městského soudu. Ten totiž přistoupil ke zrušení rozhodnutí stěžovatele jednak z toho důvodu, že ve všech dnech čerpala řada příslušníků dovolenou, a jednak pro nedostatečné odůvodnění rozhodnutí stěžovatele stran důvodů pracovní neschopnosti a služebního volna.

[19] Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval tím, zda nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nezpůsobil vnitřní rozpor v odůvodnění městského soudu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2008, čj. 7 As 28/2008-76), který stěžovatel spatřuje v tom, že městský soud na jednu stranu dospěl k závěru, že správní spis přezkoumání důvodů pro nařízení služby přesčas umožňuje, na druhou stranu však uvedl, že ze správního spisu nelze zjistit, zda jednotlivé důvody byly nenadálou událostí.

[20] Městský soud s ohledem na rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2013, čj. 4 Ads 11/2013-41, č. 2900/2013 Sb. NSS, uvedl, že pokud vedoucí příslušník konkrétní důvod nařízení služby přesčas alespoň rámcově nevymezí a nezaznamená v písemné formě, a ani ho nelze spolehlivě dovodit ze spisového materiálu, nemůže služební funkcionář v řízení ve věcech služebního poměru náležitě posoudit, jestli služba přesčas byla nařízena v souladu se zákonem či nikoliv, a následně si takový úsudek nemůže učinit ani soud. Na základě těchto požadavků následně dospěl k závěru, že v projednávané věci správní spis umožňuje přezkoumat důvody pro nařízení služby přesčas žalobci, tj. že bylo dostatečným způsobem písemně zaznamenáno, pro které důvody byla služba přesčas žalobci nařízena. Tato úvaha není v rozporu s následným závěrem městského soudu, že se stěžovatel nezabýval tím, zda se v případě pracovních neschopností a služebního volna jednalo o nepředvídatelné a náhlé důvody. Požadavek na písemné zaznamenání konkrétního důvodu nařízení služby přesčas vyplývající z rozsudku NSS sp. zn. 4 Ads 11/2013 totiž směřuje k okamžiku nařizování služby přesčas tak, aby již na počátku, kdy zákonnost jejího nařízení ještě není nikým zpochybňována, bylo rámcově zaznamenáno, proč je služba přesčas nařízena. Naopak

pokračování

závěr, že se stěžovatel dostatečně nezabýval tím, zda se v případě pracovních neschopností a služebního volna jednalo o nepředvídatelné a náhlé důvody, se vztahuje k požadavkům na obsah správního spisu a rozhodnutí ve věcech služebního poměru v okamžiku, kdy je zákonnost nařízené služby přesčas příslušníkem napadána, a je tudíž třeba doplnit původní stručné důvody o podrobnější podklady a odůvodnění, aby mohlo být přezkoumáno, zda byla služba přesčas nařízena v důležitém zájmu služby podle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru. Jelikož Nejvyšší správní soud napadený rozsudek nepřezkoumatelným neshledal, přistoupil k hodnocení uplatněných věcných námitek.

[21] Stěžovatel zejména namítá, že se městský soud neřídil závazným právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v rozsudku sp. zn. 9 As 133/2017 (bližší rekapitulováno v bodě [2] tohoto rozsudku).

[22] Z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, že městský soud v souladu závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu přistoupil k rozboru jednotlivých důvodů nepřítomnosti příslušníků z hlediska důležitého zájmu služby podle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru. Posoudil, zda lze jako důležitý důvod pro nařízení služby přesčas přijmout čerpání dovolené, pracovní neschopnost, udělení služebního volna jiným příslušníkům, studijní a ozdravný pobyt, vyslání na zahraniční misi, zpožděný let a návštěvu premiéra Izraele. V tomto rozsahu se tedy městský soud závazným právním názorem řídil (nikoliv však v části týkající se hodnocení, zda obстоjí odůvodnění správních orgánů poukazující na kumulaci nepřítomností příslušníků chybějících z různých důvodů, jak bude rozebráno dále). Nejvyšší správní soud však nepovažuje závěry městského soudu k některým důvodům nepřítomnosti příslušníků za správné.

[23] Nejvyšší správní soud nepopírá závěr městského soudu, že čerpání dovolené nelze brát bez dalšího jako samostatný důvod opravňující nařízení služby přesčas podle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2018, čj. 9 As 27/2017-31, nebo ze dne 25. 1. 2018, čj. 9 As 258/2017-32). Samotné zjištění, že žalobci byla nařízena přesčasová služba mimo jiné právě proto, že řada dalších příslušníků čerpala dovolenou, nicméně nepostačuje pro konstatování nezákonnosti rozhodnutí stěžovatele. Ten zdůvodnil nařízení služby přesčas rovněž nepřítomností řady dalších příslušníků chybějících z jiných důvodů, než je čerpání dovolené. To, že jeden z více samostatných důvodů přesčasové služby podle městského soudu neobstál, ještě neznamená nezákonnost rozhodnutí stěžovatele, zvláště pak za situace, kdy judikatura Nejvyššího správního soudu některé z těchto důvodů považuje za určité podmínky za důvody přijatelné jako důležitý důvod pro nařízení služby přesčas. Typicky půjde o situace, kdy čerpání řádných dovolených by samo o sobě nebylo důvodem pro nařízení přesčasové služby. V důsledku přistoupení nepředvídatelných okolností (například náhlého onemocnění jiného příslušníka) však již nebude možné zajistit řádný výkon služby bez nařízení služby přesčas. Jinými slovy, závěr o nezákonnosti rozhodnutí stěžovatele nebylo možné učinit na základě posouzení přijatelnosti toliko jednoho z těchto uváděných důvodů nepřítomnosti ostatních příslušníků jako důležitého zájmu služby ve smyslu § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru pro nařízení služby přesčas žalobci (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2020, čj. 7 As 36/2019-30).

[24] Rovněž nelze přehlédnout, jak důvodně stěžovatel namítl, že městský soud nesprávně uvedl, že ve všech dnech, kdy byla žalobci nařízena služba přesčas, čerpali nepřítomní příslušníci mj. dovolenou. Dne 4. 5. 2011 byl jediným důvodem nařízené služby přesčas zpožděný let a dne 17. 5. 2012 návštěva premiéra Izraele.

[25] Nejvyšší správní soud dále považuje za předčasný závěr městského soudu, dle kterého návštěva premiéra Izraele nepředstavuje důvod pro nařízení služby přesčas z důležitého zájmu služby. Městský soud, aniž by se zabýval konkrétními okolnostmi této návštěvy, nesprávně zobecnil, že na bezpečnostní akci tohoto rozsahu nelze nahlížet jako na nečekanou, jestliže se jednalo o státní návštěvu, která byla dlouhodobě a pečlivě plánovaná. Nejvyšší správní soud však v rozsudku sp. zn. 9 As 27/2017 dospěl k závěru, že *„souladnost nařízení služby přesčas s požadavky § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru z důvodu zajištění bezpečnosti zahraničních delegací je nutno hodnotit vždy podle okolností každého posuzovaného případu. S ohledem na charakter požadavků, jejich rozsah a časové trvání je nutno v každém případě vyhodnotit, zda byl dán důležitý zájem služby a z toho vyplývající předpoklad výjimečnosti služby přesčas.“* Městský soud měl proto na základě obsahu rozhodnutí stěžovatele a správního spisu zhodnotit, zda návštěva premiéra Izraele mohla představovat důležitý zájem služby, a to s ohledem na charakter požadavků na zajištění bezpečnosti této návštěvy, jejich rozsah a časové trvání. Pokud nejde o pravidelnou činnost, kterou určitý útvar zabezpečuje, ale o činnost mimořádnou, jejíž zabezpečení je však třeba, pak nelze po bezpečnostním sboru požadovat, aby měl dostatek příslušníků i bez nařizování práce přesčas pro situace, které se vyskytnou jen výjimečně, byť jsou plánovány s velkým předstihem. To by jinak vedlo k absurdnímu požadavku, aby bezpečnostní sbor měl i takové příslušníky, které bude mít v „záloze“ pro situace, které nastávají jen výjimečně, ale po většinu doby by pro ně neměl žádné využití.

[26] Nejvyšší správní soud poznamenává, že v takovém případě musí rozhodnutí ve věcech služebního poměru, případně ve spojení se shromážděnými podklady obsaženými ve správním spise, výše uvedené hodnocení soudu umožnit. Jestliže tomu tak není a ani na základě obecně známých skutečností nelze dospět k závěru, že zajištění bezpečnosti zahraniční delegace představovalo důležitý zájem služby pro nařízení služby přesčas, je rozhodnutí ve věcech služebního poměru nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že to, že návštěva premiéra Izraele je více riziková, než je návštěva jiných státníků, lze považovat za obecně známou skutečnost. Nelze z ní však vyvodit, o kolik více příslušníků je v důsledku toho třeba k zajištění řádného výkonu služby.

[27] Městský soud nepřistoupil k hodnocení, zda byl v jednotlivých dnech dán důvod pro nařízení služby přesčas z důvodu kumulace nepřítomností více příslušníků, jelikož bude na stěžovateli, aby nejprve postavil na jisto, zda jednotlivé důvody (zejména pracovní neschopnost a služební volno některých příslušníků), pro které byla služba přesčas nařízena, byly nenadálou okolností, která by odůvodňovala žalobci zákonně nařídit službu přesčas. Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval otázkou, zda městský soud dospěl ke správnému závěru ohledně nedostatečného odůvodnění rozhodnutí stěžovatele. Jestliže by totiž byla odpověď kladná, nepostupoval by v rozporu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, neboť by v takovém případě nebylo hodnocení zákonnosti

pokračování

nařízené služby přesčas z důvodu kumulace nepřítomností více příslušníků s ohledem na nedostatek odůvodnění rozhodnutí stěžovatele fakticky možné.

[28] Městský soud správně uvedl, že pracovní neschopnost jednoho příslušníka a nutnost jej po dobu jeho nepřítomnosti zastoupit, lze zpravidla považovat za důležitý důvod pro nařízení služby přesčas. Podle rozsudku NSS ze dne 15. 10. 2015, čj. 1 As 183/2015-63, je tomu tak tehdy, jestliže pracovní neschopnost nebylo možné předvídat při rozvržení doby služby na jednotlivé směny, tj. příslušnému služebnímu funkcionáři nebyla objektivně známa při zpracování rozvrhu základní doby služby na příští měsíc. Hodnocení přijatelnosti pracovní neschopnosti jako důvodu přesčasové služby je tedy závislé na okamžiku, kdy se o důvodu nepřítomnosti služební funkcionář dozvěděl. V případě služebního volna pak městský soud rovněž správně upozornil na to, že je třeba rozlišovat, z jakého důvodu bylo tomu kterému příslušníkovi uděleno služební volno a kdy o jeho poskytnutí jednotliví příslušníci požádali (k tomuto časovému okamžiku blíže viz rozsudky NSS ze dne 27. 9. 2018, čj. 9 As 207/2018-20, či ze dne 15. 11. 2018, čj. 9 As 447/2017-26). Z odůvodnění rozhodnutí stěžovatele však nebylo možné podle městského soudu seznat, zda se v jednotlivých dnech v případě pracovní neschopnosti a služebního volna jednalo o předvídatelný důvod pro nařízení služby přesčas žalobci.

[29] Co se týče příslušníků, kteří byli uznáni dočasně neschopnými ke službě, je zásadní, kdy se o pracovní neschopnosti služební funkcionář dozvěděl, resp. zda o ní věděl při zpracování rozvrhu základní doby služby na příští kalendářní měsíc. Z rozhodnutí stěžovatele (str. 25) vyplývá, že plány služeb vytváří vedoucí příslušník podle § 53 odst. 1 zákona o služebním poměru do 25. dne předchozího měsíce (přínejmenším od září 2012, do té doby se byl povinen řídit pouze omezením stanoveným v § 53 odst. 1 zákona o služebním poměru). Současně je v rozhodnutí u jednotlivých pracovních neschopností uvedena doba jejich trvání (s uvedením konkrétních dat), k čemuž je ve správním spisu na č. l. 190 - 198 založen příslušný přehled všech pracovních neschopností za roky 2011 a 2012. Nejvyšší správní soud přisvědčuje městskému soudu, že s ohledem na odůvodnění rozhodnutí stěžovatele a obsah správního spisu nebylo v případě některých dočasných pracovních neschopností (typicky těch, jejichž začátek předcházela zpracování rozvrhu základní doby služby) možné provést hodnocení, zda šlo o neočekávanou pracovní neschopnost, nebo pracovní neschopnost, která byla bezpečnostnímu sboru známa. K posouzení předvídatelnosti v těchto případech totiž ve spise chybí rozhodnutí lékaře o dočasné pracovní neschopnosti, ze kterých by bylo možné posoudit alespoň předpokládanou dobu pracovní neschopnosti např. odvozením od termínu příští návštěvy lékaře (kontroly) (srov. rozsudek NSS sp. zn. 9 As 207/2018 a ze dne 19. 6. 2020, čj. 5 As 349/2019-23). Nicméně je třeba zohlednit i skutečnost, jak stěžovatel důvodně namítl, že v řadě případů datum začátku pracovní neschopnosti následovalo až po zpracování rozvrhu základní doby služby (např. 23. 9. 2012, kdy byla žalobci nařízena služba přesčas, nebyl přítomen příslušník OEČ 271500, který byl dočasně neschopným ke službě od 19. do 27. 9. 2012). Za takové situace není důvod pochybovat o tom, že služební funkcionář o pracovní neschopnosti při zpracování rozvrhu základní doby služby nevěděl. Již na základě přehledu služby přesčas uvedeného v rozhodnutí stěžovatele tak městský soud mohl v řadě případů (namátkou např. ve dnech 3. 2. 2011, OEČ 322612; 27. 3. 2011, OEČ 274668 nebo 322390; 5. 4. 2011, OEČ 315373; 20. 5. 2011, OEČ 322359 nebo 228294; 22. 5. 2011, OEČ 248952; 7. 7. 2011, OEČ 243533; 11. 7. 2011, OEČ 243533; 4. 10. 2011,

OEČ 312472; 27. 1. 2012, OEČ 312518 atd.) učinit závěr o tom, zda nepřítomnost konkrétního příslušníka pro pracovní neschopnost představovala důvod pro nařízení služby přesčas podle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru jinému příslušníkovi v daném dni. Městský soud proto pochybil, jestliže paušálně uzavřel, že je rozhodnutí stěžovatele v této části pro nedostatek odůvodnění nepřezkoumatelné, aniž by se nepřítomností příslušníků z důvodu pracovní neschopnosti v jednotlivých dnech zabýval individuálně.

[30] Pokud jde o nepřítomnost příslušníků z důvodu služebního volna, Nejvyšší správní soud podotýká, že rozhodnutí stěžovatele vedle údajů o důvodu udělení služebního volna a data jeho čerpání v řadě případů obsahuje rovněž informaci o datu žádosti o jeho udělení (zdejší soud napočítal až 21 případů uvedených v přehledu nařízené služby přesčas, a to konkrétně ve dnech 27. 3. 2011, 18. 6. 2011, 19. 6. 2011, 1. 9. 2011, 4. 10. 2011, 12. 4. 2012, 30. 4. 2012, 23. 9. 2012 a 28. 9. 2012). Je proto mylný závěr městského soudu, že z rozhodnutí stěžovatele nelze zjistit, zda se ve všech případech poskytnutí služebního volna jiným příslušníkům jednalo o nepředvídatelné či náhlé důvody, a nelze tak paušálně uzavřít, že je rozhodnutí stěžovatele z tohoto důvodu nepřezkoumatelné. Městský soud měl za situace, kdy datum žádosti o udělení služebního volna nebylo uvedeno v rozhodnutí stěžovatele, zkoumat, zda má napadené rozhodnutí oporu ve spise. Správní spis přitom obsahuje poměrně rozsáhlou podkladovou část, jejíž součástí jsou právě i žádosti o udělení služebního volna (č. l. 199 až 475). Neobsahuje-li rozhodnutí stěžovatele přesný údaj o datu žádosti o udělení služebního volna, vyplývá toto datum v některých případech z podkladů obsažených ve správním spise (z příslušných žádanek). Např. v případě dne 3. 2. 2011 (darování krve OEČ 304154) byla žádanka podána dne 2. 2. 2011, v případě dne 5. 4. 2011 (studium OEČ 313241) byla žádanka podána dne 13. 3. 2011, v případě dne 12. 4. 2012 (svatba OEČ 242138) byla žádanka podána dne 7. 4. 2012. Za situace, kdy správní spis obsahuje podkladovou část, ze které lze v některých případech zjistit, kdy o udělení služebního volna bylo požádáno, a datum žádosti o služební volno bylo v některých případech výslovně uvedeno v rozhodnutí stěžovatele, městský soud pochybil, jestliže nepřezkoumal, zda nepřítomnost jednotlivých příslušníků z důvodu čerpání služebního volna představovala důvod pro nařízení služby přesčas podle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru jinému příslušníkovi v daném dni.

[31] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že městský soud dospěl k nesprávnému závěru, že je rozhodnutí stěžovatele v plném rozsahu nepřezkoumatelné, a to v části týkající se pracovní neschopnosti a služebního volna příslušníků. Jelikož městský soud z tohoto důvodu na individuální hodnocení nepřítomností příslušníků z důvodu pracovní neschopnosti a služebního volna ve dnech, kdy byla žalobci nařízena služba přesčas, rezignoval, přestože rozhodnutí stěžovatele a správní spis posouzení v řadě případů umožňovaly, zatížil napadený rozsudek vadou, neboť se částečně neřídil závazným právním názorem zdejšího soudu vysloveným v rozsudku sp. zn. 9 As 133/2017 a neprovedl u těch dnů, kdy žalobci byla nařízena služba přesčas z důvodu nepřítomnosti více příslušníků a u kterých to odůvodnění rozhodnutí stěžovatele a obsah správního spisu umožňovaly, hodnocení, zda ob stojí odůvodnění správních orgánů poukazující na kumulaci nepřítomností celé řady příslušníků chybějících z různých důvodů. Námitka stěžovatele, že se městský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, je proto částečně důvodná.

pokračování

[32] I kdyby městský soud dospěl k závěru, že v některých případech pracovní neschopnosti a služebního volna příslušníků není možné určit pro nedostatek odůvodnění rozhodnutí stěžovatele, zda se jednalo o nepředvídatelnou okolnost, která by odůvodňovala žalobci zákonně nařídit službu přesčas, Nejvyšší správní soud podotýká, že nelze ztrácet ze zřetele, že i v případě částečné nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu je soud povinen přezkoumat oddělitelné skutkové nebo právní otázky vždy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS).

[33] Shrne-li Nejvyšší správní soud závěry, k nimž dospěl v tomto rozsudku, městský soud provedl rozbor dílčích důvodů nepřítomnosti příslušníků, řídil se tak částečně závazným právním názorem vysloveným v rozsudku sp. zn. 9 As 133/2017. Městský soud však pochybil, jestliže shledal rozhodnutí stěžovatele nezákonným pouze na základě nezpůsobilosti jednoho z více samostatných důvodů nepřítomnosti příslušníků být důležitým zájmem služby ve smyslu § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru. Nejvyšší správní soud se rovněž neztotožnil se závěrem městského soudu, že návštěva premiéra Izraele bez dalšího neodůvodňuje nařízení služby přesčas žalobci. Bude na městském soudu, aby v dalším řízení na základě obsahu rozhodnutí stěžovatele a v návaznosti na to případně i obsahu správního spisu zhodnotil, zda tato návštěva mohla představovat důležitý zájem služby, a to s ohledem na charakter požadavků na zajištění bezpečnosti této návštěvy, jejich rozsah a časové trvání (viz bod [25] a [26] tohoto rozsudku). Neztotožnil se ani s tím, že by rozhodnutí stěžovatele bylo bez dalšího nepřezkoumatelné v otázce možnosti posouzení, zda se o pracovní neschopnosti a o čerpání služebního volna příslušný služební funkcionář dozvěděl v dostatečném předstihu. Městský soud nedostatečně individuálně posoudil nepřítomnost příslušníků z důvodu pracovní neschopnosti a služebního volna ve dnech, kdy byla žalobci nařízena služba přesčas, přestože rozhodnutí stěžovatele a správní spis posouzení v řadě případů umožňovaly. Tím zatížil napadený rozsudek vadou, neboť se částečně neřídil závazným právním názorem zdejšího soudu a neprovedl u těch dnů, kdy žalobci byla nařízena služba přesčas z důvodu nepřítomnosti více příslušníků, hodnocení, zda ob stojí odůvodnění správních orgánů poukazující na kumulaci nepřítomností příslušníků chybějících z různých důvodů. Městský soud proto v dalším řízení kromě hodnocení dílčích důvodů nepřítomnosti příslušníků provede rozbor toho, zda v jednotlivých dnech, u nichž je to s ohledem na odůvodnění rozhodnutí stěžovatele a obsah správního spisu možné (viz bod [29] a [30] tohoto rozsudku), nepřítomnost každého jednotlivého příslušníka z důvodu pracovní neschopnosti a čerpání služebního volna představovala důležitý zájem služby podle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru pro nařízení služby přesčas jinému příslušníkovi. A následně u těchto dnů zhodnotí, zda bylo možné nařídit žalobci službu přesčas, došlo-li ke kumulaci důvodů, pro které by samo o sobě bylo možné službu přesčas nařídit, s důvody, které její nařízení vylučují, a to za současného zohlednění celkového počtu příslušníků, kterým byla příslušné dny služba přesčas nařízena. Nejvyšší správní soud v tomto směru odkazuje městský soud na body 26 až 28 rozsudku sp. zn. 9 As 133/2017, ve kterých městskému soudu předestřel, jaké úvahy stran kumulace nepřítomnosti příslušníků z různých důvodů má provést. Pakliže by dospěl k závěru, že je rozhodnutí stěžovatele částečně nepřezkoumatelné, uvede, u kterých konkrétních dnů je přezkum zákonnosti nařízené služby přesčas žalobci vyloučen pro nedostatek odůvodnění rozhodnutí stěžovatele nebo

pro chybějící podklady ve správním spisu a u ostatních dnů přímo provede přezkum. To je podstatné z hlediska závazného právního názoru, kterým by byl případně stěžovatel v dalším řízení vázán, jestliže by městský soud rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[34] Závěrem Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou námitku, dle které měla žalobci náležet náhrada jízdních výdajů za nejkratší trasu k místu konání úkonu, tedy z pobočky advokátní kanceláře v Čimelicích, a nikoliv ze sídla advokátní kanceláře v Písku. Předně poznamenává, že v současné době má zástupce žalobce advokát Mgr. Václav Strouhal sídlo v Čimelicích. V době rozhodování městského soudu však měl sídlo na adrese Přátelství 1960, Písek. Advokátní tarif neupravuje otázku, zda pro účely náhrady jízdních výdajů advokáta, je rozhodné jeho sídlo či pobočka. Pouze v § 13 odst. 5 stanovuje, že *není-li o výši náhrady cestovních výdajů dohodnuto jinak, řídí se výše této náhrady právními předpisy o cestovních náhradách*. Tímto předpisem je myšlen zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, který v § 157 odst. 3 zakotvuje pravidlo, dle kterého přísluší zaměstnanci za každý 1 km jízdy základní náhrada a náhrada výdajů za spotřebovanou pohonnou hmotu, použije-li na žádost zaměstnavatele silniční motorové vozidlo s výjimkou vozidla poskytnutého zaměstnavatelem. Z citovaného ustanovení je pro účely náhrady jízdních výdajů, které advokát účelně vynaložil v souvislosti s poskytnutím právní služby (§ 13 odst. 1 advokátního tarifu), rozhodující, že je poskytována jednak základní náhrada za každý 1 km jízdy, která reflektuje faktické opotřebení vozidla, jednak náhrada výdajů za spotřebovanou pohonnou hmotu. Z výše uvedeného tak vyplývá, že advokátovi náleží náhrada jízdních výdajů, které odpovídají skutečně ujeté vzdálenosti, pakliže prokáže, že je účelně vynaložil v souvislosti s poskytnutím právní služby. Podle § 13 odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, musí mít advokát na území České republiky sídlo, které se zapisuje do seznamu advokátů. Lze proto předpokládat, že advokát primárně bude uplatňovat náhradu cestovních výdajů právě z jeho sídla, neboť tak může efektivně doložit, jaká byla ujetá vzdálenost do místa poskytnutí právní služby. Obdobně § 14 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu váže náhradu za čas promeškaný v souvislosti s poskytnutím právní služby na sídlo nebo bydliště advokáta. Nicméně není rozhodující, zda advokát cestoval ze sídla advokátní kanceláře nebo z její pobočky. Bylo by nepraktické vázat poskytnutí cestovních výdajů na jedno pevně dané místo, neboť někdy může advokát cestovat ze sídla a jindy z pobočky jeho advokátní kanceláře. Záleží potom na něm, aby prokázal, že cestoval z místa odlišného od jeho sídla zapsaného v seznamu advokátů vedeného Českou advokátní komorou. Pokud jde o otázku prokazování skutečně ujeté vzdálenosti, je třeba zdůraznit, že podle čl. 4 odst. 3 usnesení představenstva České advokátní komory ze dne 31. 10. 1996, č. 1/1997 Věstníku, kterým se stanoví pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů České republiky (etický kodex), mají být projevy advokáta v souvislosti s výkonem advokacie nikoliv vědomě nepravdivé. Pakliže nevyjdou v řízení najevo skutečnosti, které by zpochybnilly tvrzení advokáta o skutečně ujeté vzdálenosti, pak není důvod pochybovat o tom, že jízdní výdaje v tvrzeném rozsahu skutečně vynaložil. Ukázalo-li by se totiž, že vědomě uváděl nepravdu, hrozilo by mu případně kárné řízení.

[35] V nyní projednávané věci stěžovatel toliko uvedl, že by měla být náhrada jízdních výdajů poskytnuta v rozsahu Praha – Čimelice, neboť pobočka advokátní kanceláře zástupce žalobce se nachází blíž k místu konání jednání městského soudu než sídlo v Písku.

pokračování

Nijak však nezpochybnil tvrzení zástupce žalobce, že cesta byla vykonána z Písku, ani za tímto účelem nenavrl žádné důkazy. Za této situace proto nelze než dospět k závěru, že skutečně ujetá vzdálenost odpovídala zástupcem žalobce tvrzené cestě mezi městským soudem a sídlem v Písku.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná a napadený rozsudek městského soudu dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je městský soud vázán právními závěry uvedenými v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém rozhodnutí o věci rozhodne městský 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.

V Brně 23. března 2021

Petr Mikeš
předseda senátu