



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mráky a soudkyň Michaely Bejčkové a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **L. H.**, zast. Mgr. Václavem Strouhalem, advokátem se sídlem Čimelice 112, proti žalovanému: **1. náměstek policejního prezidenta**, sídlem Strojnická 935/27, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 4. 2016, čj. PPR-29630-19/ČJ-2014-990131, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 4. 2019, čj. 6 Ad 13/2016-48,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný je **povinen** nahradit žalobci náklady řízení o kasační stížnosti ve výši **3 400 Kč** k rukám advokáta Mgr. Václava Strouhala **do 30 dnů** od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je bývalý příslušník Policie ČR, který sloužil u Útvaru pro ochranu prezidenta ČR (dále jen „útvár“). Dne 31. 12. 2013 požádal o doplatek služebního příjmu za nařízenou práci přesčas v důležitém zájmu služby konanou od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2013 nejvýše v rozsahu 150 hodin za kalendářní rok. Ředitel útvaru rozhodnutím ze dne 11. 9. 2014 zamítl jeho žádost v rozsahu služby konané od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2013 s odkazem na § 54 a § 125 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“). Ve vztahu k nařízené službě

přesčas konané od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2010 se ředitel útvaru dovolal promlčení, protože již marně uplynula tříletá lhůta pro uplatnění peněžitých nároků ze služebního poměru podle § 207 odst. 1 zákona o služebním poměru.

[2] Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce odvolání, na jehož základě žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 4. 2016 změnil rozhodnutí ředitele útvaru tak, že zamítl žádost žalobce o doplatek služebního příjmu za službu přesčas konanou od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2013, současně se dovolal promlčení ve vztahu k nařízené službě přesčas konané od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2010 a žalobci nepřiznal náhradu nákladů řízení.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou u městského soudu, který jí vyhověl, zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Úvodem stěžovatel namítl, že právě posuzovaný případ je oproti věcem, v nichž soudy rovněž řešily otázku doplatku za nařízenou službu přesčas, diametrálně odlišný. Služební orgány v této věci nijak nepopíraly skutečnost, že žalobce sloužil službu přesčas z důvodu personálního podstavu. Současně však od počátku správního řízení argumentovaly tím, že žalobce obdržel za tuto službu přesčas odpovídající protiplnění, a to formou odměn, osobního příplatku a peněžitých darů. Byl to tehdy jediný legální způsob; správní soudy dovodily analogické použití § 125 odst. 1 zákona o služebním poměru až v roce 2013. Žalobcovy nároky jsou tedy plně uspokojeny a druhé (bezdůvodné) protiplnění mu nenáleží. Městský soud tuto argumentaci zcela pominul, byť byla v dotčeném případě stěžejní, neboť již poskytnutá kompenzace za odslouženou službu přesčas v průběhu let 2007 až 2013 vedla k zamítnutí žádosti žalobce. Městský soud naopak v bodu 54 napadeného rozsudku mylně vytkl stěžovateli, že popíral tvrzení žalobce, že služba přesčas byla nařizována z důvodu nedostatečného personálního obsazení a nedostatku finančních prostředků.

[5] Stěžovatel se dále neztotožnil s názorem městského soudu ohledně počátku běhu promlčecí doby. Městský soud přijal závěry obsažené v rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 10. 2017, čj. 22 Ad 1/2017-273, které stěžovatel považuje za scestné, nelogické a v rozporu se zákonem i judikaturou. Ve vztahu ke službě přesčas není podstatné, zda byla služba na následující měsíc rozvrhována rovnoměrně, nebo nerovnoměrně. Podle § 54 zákona o služebním poměru musí být služba přesčas nařízena předem. Skutečnost, že příslušník službu přesčas vykonal, je známa v okamžiku jejího vykonání, nikoli na konci kalendářního měsíce či vyrovnávacího období. Právní úpravu týkající se plánování služby nelze užít na posuzování služby přesčas; ta totiž není upravena v § 53 zákona o služebním poměru, ale v § 54 shodného zákona. Nárok na proplacení vzniká podle § 125 odst. 1 zákona o služebním poměru prvním dnem čtvrtého kalendářního měsíce po vykonání služby přesčas; od tohoto dne počíná i běh tříleté promlčecí lhůty k uplatnění nároku.

[6] Stěžovatel navrhl, aby NSS zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Žalobce shledal stěžovatelovu argumentaci o poskytnutém protiplnění účelovou a nepravdivou. Odměny a osobní příplatky nemohou nahradit plnění náležející příslušníkům za vykonanou službu přesčas. Za nařízenou službu přesčas v rozporu se zákonem je nutné příslušníkovi přiznat doplatek služebního příjmu za každou konkrétní odslouženou přesčasovou hodinu. Z odměny a osobního příplatku nelze určit, jaké konkrétní plnění bylo příslušníkovi za službu přesčas poskytnuto. Nároky žalobce tedy nebyly do této doby uspokojeny. Žalobce se ztotožnil se závěry učiněnými Krajským soudem v Ostravě ohledně počátku plynutí promlčecí doby. Žalobce navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] NSS se nejdříve zabýval námitkami týkajícími se nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. Stěžovatel namítl, že se městský soud nevypořádal se stěžejní argumentací, podle které byly nároky žalobce za nařízenou službu přesčas již plně uspokojeny formou odměn a osobního příplatku. Především tato skutečnost vedla služební orgány k zamítnutí žalobcovy žádosti.

[10] NSS konstatuje, že podle jeho ustálené judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje takové rozhodnutí krajského soudu, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky. Dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za mylné či vyvrácené. Stejně tak rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána i tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (viz např. rozsudky ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 17. 9. 2003, čj. 5 A 156/2002-25, č. 81/2004 Sb. NSS). K výše uvedenému je třeba ještě dodat, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí může způsobit i chybějící vypořádání zásadních námitek žalovaného správního orgánu (viz rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2012, čj. 4 Ans 1/2012-61).

[11] NSS se neztotožnil s námitkou, podle které je napadený rozsudek nepřezkoumatelný z důvodu, že městský soud nereagoval na argumentaci stěžovatele o protiplnění poskytnutém žalobci.

[12] Již v žalobě zazněla žalobní námitka, že odměna a osobní příplatek se nemohou zaměňovat za náhradu za nezákonně nařízenou službu přesčas ve smyslu § 54 ve spojení s § 125 odst. 1 zákona o služebním poměru, jak ve svém rozhodnutí tvrdil stěžovatel. Stěžovatel k tomu ve svém vyjádření k žalobě setrval na závěru, že „[ž]alobci bylo protiplnění za výkon služby přesčas nařízené v souladu s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru realizováno formou osobního příplatku a odměn. Konkrétní částky i zdůvodnění postupu prvostupňového služebního funkcionáře jsou podrobně rozebrány na str. 18

prvostupňového rozhodnutí. Nelze tedy tvrdit, že by žalobce vykonal službu bez náležitého protiplnění“.

[13] V nyní posuzované věci městský soud sice opravdu výslovně nereagoval na uvedené tvrzení stěžovatele, avšak z vypořádání žalobních námitek v napadeném rozsudku jsou závěry městského soudu k této otázce zřejmé. Městský soud shledal dotčenou námitku žalobce důvodnou již tím, že se v bodu 49 přiklonil k judikatuře zdejšího soudu, jež potvrdila, že příslušníkům náleží náhrada za službu nařízenou přesčas v rozporu se zákonem analogicky podle § 125 odst. 1 zákona o služebním poměru. Podle tohoto ustanovení má příslušník v takové situaci nárok na náhradní volno, nebo na poměrnou část přiznaného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2013, čj. 4 Ads 11/2013-41, č. 2900/2013 Sb. NSS). Tímto postupem městský soud jednoznačně aproboval závěr, že žalobci náleží pouze plnění předvídané v § 125 odst. 1 zákona o služebním poměru, a současně tak nepochybně vyvrátil názor stěžovatele obsažený v jeho rozhodnutí (str. 10 až 12), tedy že nároky žalobce již byly uspokojeny prostřednictvím osobního ohodnocení, odměn a peněžitých darů. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že v rozsudku čj. 4 Ads 11/2013-41 (viz jeho právní věta) přímo vymezil, jaké konkrétní protiplnění příslušníkovi náleží: „*Na základě analogické aplikace § 125 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, má příslušník nárok na náhradní volno, případně na poměrnou část přiznaného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku, i za každou vykonanou hodinu služby přesčas do limitu 150 hodin v kalendářním roce, která byla nařízena v rozporu se zákonem.*“ Nejedná se tedy o jakékoli plnění předvídané zákonem o služebním poměru (např. právě odměny, osobní příplatek a peněžité dary, jejichž poskytnutí sleduje jiný účel než náhradu za nařízenou službu přesčas), jak se nesprávně domnívá stěžovatel.

[14] Výše uvedené závěry jsou také v souladu i s další judikaturou NSS, podle níž by soudy měly využívat institut nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů pouze výjimečně. Nejvyšší správní soud výstižně (a pro právě posuzovaný případ přílehlavě) shrnul tento názor např. v bodu 16 rozsudku ze dne 27. 2. 2019, čj. 8 Afs 267/2017-38: „*Současně je ovšem nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán, resp. soud, podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se (toliko) dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomeneli správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, čj. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, čj. 2 As 337/2016-64). Přehlédnout pak nelze ani fakt, že správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí; takový postup shledal ústavně*

konformním i Ústavní soud (srov. náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 As 221/2014-43).“

[15] Přisvědčit lze dílčí námitce stěžovatele, že mu městský soud neprávem přiřkl, „že popíral tvrzení žalobce, že služba přesčas byla nařizována z důvodu nedostatečného personálního obsazení a nedostatku finančních prostředků“ (bod 54 rozsudku). NSS dodává, že městský soud si tím současně protiřekl, viz bod 10 napadeného rozsudku, v němž podle něj stěžovatel připustil, že „nařizování služby přesčas bylo v žalobcově útvaru ovlivněno jednak personálním podstavem, jednak konkrétními nepřítomnostmi příslušníků“. Toto pochybení však samo o sobě nemůže zapříčinit nezákonnost rozhodnutí městského soudu, jelikož mylné tvrzení v bodu 54 nijak neovlivnilo výsledek řízení.

[16] NSS dále neshledal důvodnou námitku týkající se počátku běhu promlčecí doby ve vztahu k nárokům žalobce. NSS na rozdíl od stěžovatele nepokládá závěry rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 10. 2017, čj. 22 Ad 1/2017-273, č. 3679/2018 Sb. NSS, k nimž přihlédl městský soud, za nelogické či nezákonné (shodně viz rozsudek NSS ze dne 16. 2. 2021, čj. 10 As 318/2018-51, bod 33).

[17] Stěžovatel v kasační stížnosti správně uvedl, že nárok na proplacení služby přesčas nařízené v rozporu se zákonem se posuzuje podle § 125 odst. 1 zákona o služebním poměru, podle něhož *má příslušník nárok na náhradní volno za každou hodinu služby přesčas nad 150 hodin v kalendářním roce. Neposkytne-li bezpečnostní sbor příslušníkovi náhradní volno v době 3 kalendářních měsíců po výkonu služby přesčas nebo v jinak dohodnuté době, má nárok na poměrnou část přiznaného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku, který připadá na každou tuto hodinu služby bez služby přesčas v kalendářním měsíci, v němž službu koná.* Citované ustanovení ovšem nelze vykládat odděleně od § 53 zákona o služebním poměru, podle jehož věty první *se doba služby rozvrhuje na jednotlivé směny předem zpravidla na období 1 měsíce, a to rovnoměrně, nebo nerovnoměrně, přičemž při nerovnoměrném rozvržení pracovní doby může být vyrovnávacím obdobím celé kalendářní čtvrtletí, příp. jeden kalendářní rok* [§ 53 odst. 3 písm. b) zákona o služebním poměru]. Během vyrovnávacího období pak může být práce přesčas kompenzována, a pokud ne, může být příslušníkovi poskytnuto v následujících třech měsících či v jinak dohodnuté době (§ 125 odst. 1 zákona o služebním poměru) za nařízenou službu přesčas náhradní volno. Tedy opravdu až po uplynutí vyrovnávacího období a tříměsíční (či jinak dohodnuté) lhůty pro poskytnutí náhradního volna je zřejmé, zda příslušníkovi vznikl nárok na finanční náhradu za vykonanou službu přesčas. Dnem následujícím po vzniku nároku na finanční náhradu počíná běh promlčecí doby k jeho uplatnění podle § 207 odst. 1 zákona o služebním poměru. Proto je podstatné rozlišit, zda žalobce vykonával službu v rovnoměrném, nebo nerovnoměrném režimu.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Ze všech výše uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[19] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Úspěšný byl naopak žalobce, a proto mu náleží právo na náhradu nákladů řízení.

[20] V řízení o kasační stížnosti byl žalobce zastoupen advokátem. Advokát učinil ve věci jeden úkon právní služby spočívající v podání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Za jeden úkon právní služby advokátovi náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu], která se zvyšuje o paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkem tedy 3 400 Kč. NSS nepřiznal advokátovi odměnu a náhradu hotových výdajů za převzetí zastoupení, jelikož ty mu přiznal již městský soud. Stěžovatel je proto povinen zaplatit žalobci 3 400 Kč k rukám zástupce žalobce, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 24. března 2021

Ondřej Mrákota
předseda senátu