



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **P. J.**, zast. Mgr. Lukášem Kulhánkem, advokátem, se sídlem Na Cihelnách 9, Jaroměř, proti žalovanému: **první náměstek policejního prezidenta ve věcech služebního poměru**, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 9. 2017, č. j. PPR-3030-7/ČJ-2015-990131, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 7. 2019, č. j. 3 Ad 25/2017 - 52,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 7. 2019, č. j. 3 Ad 25/2017 - 52, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie ve věcech služebního poměru (dále jen „správní orgán prvního stupně“), rozhodnutím ze dne 12. 12. 2014, č. j. 4278/2014, zamítla podle § 125 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění do 31. 12. 2017 (dále jen „zákon o služebním poměru“), ve spojení s § 54 a § 207 odst. 1 téhož zákona výzvu žalobce k proplacení nedůvodně nařízovaných přesčasových hodin za nařízenou službu přesčas v důležitém zájmu služby konanou podle § 54 odst. 1 citovaného zákona za rok 2011 v rozsahu 69, 5 hodin a za rok 2012 v rozsahu 68 hodin (výrok I.) a výzvu k proplacení nedůvodně nařízovaných přesčasových hodin za nařízenou službu přesčas konanou podle § 54 odst. 1

citovaného zákona od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2010 a od 1. 1. 2011 do 31. 1. 2011 z důvodu promlčení (výrok II.).

[2] Žalovaný shora uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

II.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Ten v záhlaví označeným rozsudkem napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Městský soud předeslal, že vychází z údajů (data a hodiny) obsažených v dokumentech „Nařízení práce přesčas služby nad základní dobu služby v týdnu“, které žalobce nikterak nerozporuje. Zdůraznil také, že žalobce nijak nespecifikuje, kdy konkrétně měl vykonat tvrzenou nezákonně (v rozporu s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru) nařízenou službu přesčas, která mu měla být k jeho žádosti proplacena. Obecné žalobcovo tvrzení o vykonávání služby přesčas nelze pro nekonkrétnost jeho obsahu podle městského soudu podrobit soudnímu přezkumu. Městský soud se proto zabýval jednotlivými důvody nařízení služby přesčas žalobci dne 12. 6. 2011, neboť pouze tento den žalobce výslovně rozporoval s uvedením konkrétních námitek.

[5] Městský soud ze správního spisu zjistil, že předmětného dne nebylo přítomno 41 příslušníků útvaru; z nich 5 příslušníků bylo uznáno dočasně neschopnými výkonu služby, 3 příslušníkům bylo uděleno služební volno, 4 příslušníci byli vysláni do kurzu odborné přípravy, 2 příslušníci byli vysláni do jazykového kurzu, 1 příslušníkovi byl poskytnut ozdravný pobyt, 23 příslušníkům bylo určeno čerpání dovolené a u 3 příslušníků nebyl dohledán důvod nepřítomnosti. S ohledem na toto zjištění dále vysvětlil, že pokud byl nařízen žalobci výkon služby přesčas z důvodu, že jiný příslušník útvaru čerpal dovolenou, nemůže se jednat o důvod nařízení služby přesčas v souladu s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru, neboť nařizování a čerpání dovolené je zcela běžnou záležitostí, a není tedy naplněn požadavek výjimečnosti (důležitého zájmu služby) podle citovaného ustanovení.

[6] K argumentaci žalovaného, že požádá-li příslušník o určení dovolené po 25. dnu v měsíci, kdy se vytváří plán služeb na příští měsíc, jedná se o dovolenou dopředu nepředvídatelnou, městský soud zopakoval, že čerpání dovolené jednoho příslušníka je natolik běžnou součástí služby u policejního sboru, že je věcí státní správy policie, aby vyřešila personální otázky svého fungování tak, aby jen z důvodu čerpání dovolené u jednoho příslušníka nemusela být jinému příslušníkovi nařizována služba přesčas. Také v situaci, kdy je požadován zástup za příslušníka, kterému bylo uděleno služební volno, se nejedná o „důležitý zájem služby“ ve smyslu § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru, pro který lze výkon služby přesčas nařídit. Uvedené řešení pak představuje nežádoucí

pokračování

reakci na napjatou personální a finanční situaci sboru, která však nemůže jít k tíži žalobce. Nařízení služby přesčas ve smyslu citovaného ustanovení je naopak možné z důvodu nutnosti zastoupit zdravotně indisponovaného příslušníka.

[7] Městský soud následně vycházejí z obsahu správního spisu (zejména z Analýzy přesčasových hodin a plánu služeb) uvedl, že nelze jednoznačně určit, za kterého konkrétního příslušníka byla dne 12. 6. 2011 žalobci nařízena služba přesčas (závěr o nepřítomnosti 40 příslušníků útvaru nepostačuje), ani nelze ověřit, zda tato nepřítomnost byla bezpečnostnímu sboru předem známa [nelze tedy zjistit příčinnou souvislost například s pracovní neschopností konkrétního příslušníka, který měl na tento den naplánovanou řádnou službu, ani zda byla tato neschopnost plánovaná (lázeňská péče, plánovaný operační výkon), či neplánovaná (náhlé onemocnění, akutní operační výkon)]. Na podporu svých závěrů poukázal na rozsudek ze dne 23. 5. 2013, č. j. 4 Ads 11/2013 - 41, v němž se Nejvyššího správní soud věnoval nárokům na odůvodnění a dokladové podložení při nařízení služby přesčas.

[8] Městský soud pro uvedené skutečnosti shledal v tomto ohledu správní spis neúplným, vyslovil, že správním spisem (zejména plánem služeb) nelze dostatečně podpořit závěr žalovaného, že žalobci byly služby přesčas nařízeny v souladu se zákonem, a tudíž uzavřel, že skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve správním spisu.

III.

[9] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) nyní proti tomuto rozsudku (dále jen „napadený rozsudek“) brojí kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Stěžovatel především nesouhlasí s dílčím závěrem městského soudu o obecnosti námitky žalobce o vykazování služby přesčas a následného zúžení přezkumu jednotlivých důvodů nařízení služby přesčas pouze ke dni 12. 6. 2011. Městský soud pochybil, posuzoval-li pouze jeden den, kdy byl žalobci nařízen výkon služby přesčas (12. 6. 2011, který žalobce uvedl pouze pro názornost jako jeden z případů nařízení služby přesčas), a neposoudil oprávněnost důvodů nařízení služby přesčas v dalších dnech uvedených v napadeném rozhodnutí.

[11] Stěžovatel dále uvádí, že žalobci byla ve dnech vymezených v napadeném rozhodnutí (včetně dne 12. 6. 2011) nařízena služba přesčas s odůvodněním, že v útvaru, kde žalobce sloužil, nenastoupilo k výkonu služby z řady různých důvodů více příslušníků Policie České republiky, čímž došlo ke kumulaci nepřítomností jiných příslušníků. Kumulace nepřítomností jiných příslušníků, a to z rozličných důvodů (z důvodu onemocnění, ošetřování člena rodiny, mimořádné dovolené, již udělené řádné dovolené, služebního volna poskytnutého z některého důvodu stanoveného zákonem o služebním

oměru, překážek ve službě z důvodu obecného zájmu) představuje mimořádnou situaci vyvolávající náhlé ohrožení splnění úkolu bezpečnostního sboru z důvodu existence množství nastalých překážek, pro které se příslušníci nedostavili do služby. Tím, že by některé dílčí důvody absence příslušníků samy o sobě obstály jako samostatné důvody pro nařízení služby přesčas žalobci v důležitém zájmu služby, se relevance kumulace nepřítomnosti (mimořádných spolu s těmi, co bylo možné předvídat) pro nařízení služby přesčas v důležitém zájmu služby ještě umocňuje. Stěžovatel zdůrazňuje, že je nezbytné individuální posouzení, včetně zohlednění konkrétních důvodů nařízení služby přesčas, a to u každého dne, v němž žalobce přesčas sloužil a domáhal se jeho proplacení; městský soud však podle stěžovatele náležitě nepřezkoumal a neposoudil důvody nařízení služby přesčas žalobci, a to i přesto, že mu to umožňoval spisový materiál.

[12] Stěžovatel dále namítá, že městský soud při posouzení nařízení služby přesčas žalobci v důsledku kumulace nepřítomností jiných příslušníků ve výkonu služby nedbal ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu. Poukázal přitom například na rozsudky ze dne 18. 1. 2018, č. j. 9 As 27/2017 - 31, a ze dne 25. 1. 2018, č. j. 9 As 258/2017 - 32, v nichž je o hodnocení konkrétních důvodů nařízení služby přesčas podrobně pojednáno. Stěžovatel zdůrazňuje, že v posuzované věci v příslušné dny, kdy byl žalobci nařízen výkon služby přesčas, nenastoupilo do služby více příslušníků z rozličných důvodů, žalobce tedy nezastupoval za konkrétního příslušníka, jak dovozuje městský soud, ale vykonával službu přesčas z důvodu kumulace nepřítomností příslušníků ve výkonu služby. Městský soud sice hodnotil, zda dílčí důvody nepřítomnosti příslušníků ve výkonu služby představovaly způsobilý důvod pro nařízení služby přesčas, ale nezohlednil tyto dílčí závěry ve vztahu ke kumulaci nepřítomností, která byla důvodem pro nařízení služby přesčas právě žalobci.

[13] Městský soud proto stěžovateli nesprávně vytknul, že v napadeném rozhodnutí neuvedl, za kterého konkrétního příslušníka sloužil žalobce službu přesčas. Tato povinnost z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu nevyplývá. Z rozhodovací praxe je naopak zřejmé, že lze nařídit výkon služby přesčas z důvodu kumulace nepřítomností jiných příslušníků a kasační soud již například v rozsudku ze dne 25. 7. 2018, č. j. 9 As 133/2017 - 35, a již citovaném rozsudku č. j. 9 As 258/2017 - 32 uvedl, jakým způsobem důvod pro nařízení služby přesčas spočívající v kumulaci nepřítomností jiných příslušníků ve výkonu služby nahlížet a hodnotit jej. U každého z posuzovaných dní se nejprve provede rozbor toho, zda lze jednotlivé dílčí důvody nepřítomností příslušníků (dovolená, neschopnost ke službě, služební volno, jazykový kurz a podobně), které má příslušník, jemuž je práce přesčas nařízena, zastoupit, akceptovat jako důležitý zájem služby ve smyslu § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru. Následně se jednotlivé dílčí důvody u každého dne, kdy byl nařízen výkon služby přesčas, hodnotí v tom smyslu, zda obstojí při hodnocení nepřítomností více příslušníků, přičemž se porovnává i to, kolika dalším příslušníkům byl nařízen výkon práce přesčas. Při posouzení kumulace

nepřítomností více příslušníků ve výkonu služby je rovněž nutné rozdělit dny, kdy byla nařízena služba přesčas, na dvě kategorie, a to na dny, kdy počet příslušníků, jimž byla nařízena služba přesčas, byl vyšší než počet příslušníků, kteří nemohli daný den nastoupit do služby z důvodu, pro který je možné pro jejich zástup nařídit jinému příslušníkovi službu přesčas, která není podle § 112 odst. 2 zákona o služebním poměru proplacena, a na dny, kdy počet příslušníků, jimž byla nařízena služba přesčas, byl stejný nebo nižší než počet příslušníků, kteří nemohli daný den nastoupit do služby z důvodu, pro který je možné pro jejich zástup nařídit jinému příslušníkovi službu přesčas, která není podle § 112 odst. 2 zákona o služebním poměru proplacena. Rozhodující pro posouzení zákonnosti nařízení služby přesčas je tudíž poměr mezi počtem příslušníků, kterým byla nařízena služba přesčas, a počtem příslušníků, kteří ve výkonu služby absentovali z relevantních (uznatelných), tj. mimořádných důvodů. Takový postup však v nynějším případě městský soud nevyužil, ačkoliv správní spis uvedené skutečnosti umožňuje posoudit.

[14] Stěžovatel také nesouhlasí se závěrem městského soudu, že ze správního spisu nevyplývá, zda nepřítomnost jiných příslušníků ve službě, pro kterou byl žalobci nařízen výkon služby přesčas, byla pro bezpečnostní sbor předvídatelnou nebo nepředvídatelnou okolností. Ustálená judikatura kasačního soudu (například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2018, č. j. 9 As 447/2017 - 26, ze dne 17. 10. 2018, č. j. 1 As 153/2018 - 46, a již citovaný rozsudek č. j. 9 As 27/2017 - 31) uvádí, že za mimořádnou (nepředvídatelnou) absenci z důvodu neschopnosti ke službě se považuje ta, která nastala až po plánování směn na následující měsíc podle § 53 zákona o služebním poměru (v nynějším případě po 25. dni v měsíci). Stěžovatel zdůrazňuje, že v napadeném rozhodnutí je vždy uvedeno rozmezí, v němž konkrétní příslušník pro některý z uvedených důvodů ve výkonu služby absentoval, z čehož lze dovodit, zda taková skutečnost byla či nebyla vedoucímu příslušníkovi známa při rozvržení plánu služeb, tedy do 25. dne předchozího kalendářního měsíce, ve kterém byla služba přesčas vykonána. Otázku předvídatelnosti, resp. nepředvídatelnosti důvodu, pro který jiní příslušníci nemohli nastoupit do služby dne, kdy byla žalobci nařízena služba přesčas, mohl městský soud podle stěžovatele individuálně a konkrétně přezkoumat a posoudit, neboť nezbytné skutečnosti vyplývají ze spisového materiálu i napadeného rozhodnutí. Stěžovatel se rovněž ohrazuje proti závěru městského soudu, že skutkový stav, na podkladě kterého vydal napadené rozhodnutí, nemá oporu ve správním spise.

[15] Stěžovatel dále namítá, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, vnitřně rozporný a neobsahuje závěr, který je dostatečně individualizován ve vztahu ke konkrétnímu případu a jeho okolnostem. Nepřezkoumatelnost spatřuje v tom, že městský soud nezohlednil konkrétní důvody nařízení služby u každého dne (neposoudil, zda jednotlivé dílčí důvody nepřítomnosti jiných příslušníků bylo možné akceptovat jako důležitý zájem služby ve smyslu § 54 zákona o služebním poměru), v němž žalobce sloužil přesčas, a s ohledem na důvod nařízeného výkonu služby přesčas spočívající v kumulaci nepřítomností jiných příslušníků neposuzoval, kolik příslušníků

absentovalo ve službě z uznatelných důvodů a kolika dalším příslušníkům byla nařízena služba přesčas. Stěžovatel také poukazuje na nejednoznačný závěr městského soudu v odstavci 28. napadeného rozsudku ohledně převahy počtu příslušníků, kteří ve službě chyběli z důvodu řádné dovolené. Stěžovateli není zřejmé, zda tato skutečnost byla natolik zásadní, že vedla k závěru městského soudu o nezákonnosti nařízení výkonu služby přesčas (a to aniž by městský soud provedl řádné posouzení kumulace důvodů absencí příslušníků). Stěžovatel rovněž shledává vnitřní rozpornost napadeného rozsudku v tom, že na jedné straně městský soud z důvodu obecnosti žaloby přistoupil k posouzení pouze jediného dne, ve kterém byl žalobci nařízen výkon služby přesčas, na druhou stranu však individuálně nepřistoupil k posouzení tohoto dne, tedy k posouzení jednotlivých důvodů, pro které jiní příslušníci absentovali ve službě, a obecně pouze posoudil některé dílčí důvody, v jejichž důsledku příslušníci nenastoupili do výkonu služby. Městský soud, aniž by vyslovil právní závěr ve vztahu ke konkrétnímu přezkoumávanému dni, přesto zavázal stěžovatele k tomu, aby se znovu zabýval jednotlivými konkrétními důvody pro nařizování jednotlivých služeb přesčas žalobci v rozhodném období.

IV.

[16] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

[17] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost je důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval námitku uplatněnou s poukazem na § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Nepřezkoumatelnost je přitom natolik závažnou vadou rozhodnutí soudu, že by se jí Nejvyšší správní soud musel zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[20] Z kasační stížnosti vyplývá, že stěžovatel spatřuje napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů i pro nesrozumitelnost.

[21] Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52)

pokračování

nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74). Nejvyšší správní soud ale ve své judikatuře také vysvětlil, že soudy nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí věnoval všem stěžejním námitkám účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33).

[22] Uvedeným kritériím napadený rozsudek vyhověl. Městský soud dostatečně popsal skutkový stav věci, stanoviska účastníků řízení a předešel relevantní a ucelené právní závěry, kterými stěžejní žalobní argumentaci ohledně nezákonnosti nařízení výkonu služby přesčas žalobci ve smyslu § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru v letech 2011 a 2012 vypořádal a odůvodnil svůj závěr, že na podkladě správního spisu nelze posoudit, že žalobci byly služby přesčas nařizeny v souladu se zákonem. Dospěl tedy k závěru, že skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve správním spisu a pro uvedené napadené rozhodnutí zrušil. Důvody pro závěr uvedený v napadeném rozsudku tedy nechybí. Ostatně stěžovatel proti výkladu podanému městským soudem v kasační stížnosti obsáhle brojí a na více místech s ním polemizuje, což by v případě chybějících důvodů prakticky nebylo možné.

[23] S ohledem na výše uvedené nemohl Nejvyšší správní soud přisvědčit žádné ze stěžovatelových námitek týkajících se nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, jak byly vymezeny v odstavci [15] tohoto rozsudku. Výtka stěžovatele, že městský soud nepřistoupil k náležitému přezkoumání a posouzení důvodů nařízení výkonu služby přesčas žalobci, a to i přes to, že mu to obsah správního spisu umožňoval, nemůže založit nepřezkoumatelnost rozsudku. Jedná se totiž o námitku, kterou stěžovatel zpochybňuje závěry obsažené v napadeném rozsudku. Kasační soud totiž již opakovaně ve svých rozhodnutích vyslovil, že nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163, nebo ze dne 6. 12. 2016, č. j. 7 As 179/2016 - 37). Správností závěrů městského soudu se pak bude Nejvyšší správní soud zabývat dále v tomto rozsudku. Kasační soud dodává, že neshledal ani vadu spočívající v tom, že by závěry napadeného rozsudku nebyly dostatečně individualizovány ve vztahu ke konkrétnímu posuzovanému případu žalobce a skutkovým okolnostem dané věci.

[24] Ve vztahu ke stěžovatelem namítané nesrozumitelnosti napadeného rozsudku kasační soud připomíná, že tato je dána, jestliže z rozsudku jednoznačně nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané žaloby

posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí. O nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost lze hovořit také tehdy, je-li odůvodnění rozhodnutí krajského, resp. městského, soudu vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu, tudíž je-li jeho odůvodnění vnitřně rozporné, popřípadě je-li výrok v rozporu s odůvodněním a nelze-li z jeho výroku zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007 - 107, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 76, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, či ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75).

[25] V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud žádnou takovou vadu napadeného rozsudku neshledal. Napadený rozsudek je srozumitelně a logicky odůvodněn a je z něj patrné, z jakých důvodů městský soud napadené rozhodnutí zrušil, přičemž odůvodnění rozsudku je v souladu s jeho výrokiem. Kasační soud neshledal ani stěžovatelem tvrzenou nejednoznačnost odůvodnění napadeného rozsudku v jeho odstavcích 28. a 29. Závěry, které zde městský soud vyslovil, si nikterak neodporují ani nezpůsobují celkovou nejednoznačnost napadeného rozsudku. V odstavci 28. městský soud uvedl, že pokud by byl žalobci nařízen výkon služby přesčas z důvodu, že jiný příslušník útvaru čerpal dovolenou, nejednalo by se pro absenci požadavku „výjimečnosti“ o důvod nařízení služby přesčas v souladu s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru, jelikož nařizování a čerpání dovolené je zcela běžnou záležitostí. To následně potvrdil i v odstavci 29. napadeného rozsudku, v němž neshledal za dopředu nepředvídatelnou (a tedy představující důvod pro nařízení výkonu služby přesčas podle citovaného ustanovení) ani dovolenou nahlášenou po 25. dni v měsíci, kdy se vytváří plány služeb na příští měsíc. Stejný závěr městský soud vyslovil i v odstavci 30. ohledně nařízení výkonu služby přesčas za příslušníka, kterému bylo uděleno služební volno. Ani takové řešení podle městského soudu nepředstavuje důležitý zájem služby ve smyslu § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru. V odstavci 31. napadeného rozsudku pak městský soud dovodil, že nařízení výkonu služby přesčas z důvodu nutnosti zastoupit zdravotně indisponovaného příslušníka je v souladu s citovaným ustanovením.

[26] Ani stěžovatelova výtká, že městský soud z důvodu obecnosti žaloby přistoupil k posouzení pouze jediného dne, ve kterém byl žalobci nařízen výkon služby přesčas, avšak individuálně nepřistoupil k posouzení tohoto dne z hlediska posouzení jednotlivých důvodů, pro které jiní příslušníci absentovali ve službě, a obecně pouze posoudil některé dílčí důvody, v jejichž důsledku příslušníci nenastoupili do výkonu služby, nemůže založit nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost. Podle svého obsahu totiž směřuje i tato námitka k nesprávnosti právního posouzení městským soudem, a tudíž je podřaditelná pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., o němž bude pojednáno níže.

pokračování

[27] Vnitřní rozpornost, resp. nesrozumitelnost napadeného rozsudku ve smyslu závěrů výše citované judikatury nakonec Nejvyšší správní soud nespatřuje ani v tom, že ač městský soud nevyslovil právní názor ve vztahu k přezkoumávanému konkrétnímu dni nařízené práce přesčas (12. 6. 2011), přesto v odstavci 39. napadeného rozsudku uvedl, že žalovaný se v dalším řízení bude „*znovu zabývat jednotlivými konkrétními důvody pro nařizování jednotlivých služeb přesčas žalobci v rozhodném období.*“

[28] Nejvyšší správní soud tedy neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů ani pro nesrozumitelnost, přičemž nezjistil ani jinou vadu řízení před městským soudem, jež by mohla mít vliv na zákonnost jeho rozsudku. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tudíž není naplněn.

[29] Nejvyšší správní soud se proto zabýval zbylou kasační argumentací podřaditelnou pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Tu přitom shledal důvodnou.

[30] Stěžovatel především v kasační stížnosti nesouhlasí s tím, že městský soud zrušil napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a vrátil mu věc k dalšímu řízení z důvodu, že skutkový stav, z něhož v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve správním spise. Městský soud konkrétně dovodil, že na podkladě spisového materiálu nelze dospět k závěru, že žalobci byl posuzovaného dne (12. 6. 2011) nařízen výkon služby přesčas v souladu s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru. Podle stěžovatele městský soud pochybil, vycházel-li z předpokladu, že nařízení výkonu služby přesčas stěžovateli nelze odůvodnit obecným poukazem na nepřítomnost dalších 40 příslušníků útvaru, z něhož nelze zjistit, v důsledku nepřítomnosti jakého konkrétního příslušníka útvaru byla žalobci služba přesčas nařízena, tedy nelze zjistit ani tu skutečnost, zda byla nepřítomnost chybějícího příslušníka bezpečnostnímu sboru předem známa (a pokud ano, jak dlouho předem) či nikoliv.

[31] Podle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru může být služba přesčas v maximálním rozsahu 150 hodin v kalendářním roce nařízena pouze v důležitém zájmu služby (za ten se ve smyslu § 201 odst. 1 téhož zákona považuje zájem bezpečnostního sboru na včasném a kvalitním plnění úkolů bezpečnostního sboru), mimo případy krizového stavu nebo výjimečné případy ve veřejném zájmu podle odstavce 2 téhož ustanovení, kdy lze nařídit službu přesčas i nad rámec tohoto limitu.

[32] Je-li služba přesčas nařízena v souladu s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru, nedochází k navýšení služebního příjmu, neboť při jeho stanovení se již s případnými přesčasovými hodinami v rámci zákonných mezí počítá, jak vyplývá z § 112 odst. 2 zákona o služebním poměru. Přesáhne-li počet přesčasových hodin limit 150 hodin, má příslušník podle § 125 odst. 1 citovaného zákona nárok buď na náhradní volno (v době tří kalendářních měsíců po výkonu služby přesčas, případně v jinak dohodnuté době), nebo na poměrnou část příslušného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního

příplatku. Nárok na náhradní volno nebo na poměrnou část přiznaného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku za každou vykonanou hodinu služby přesčas má příslušník i v případě, že sice nebyl naplněn limit 150 hodin v kalendářním roce, ale služba přesčas byla nařízena v rozporu se zákonem (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, č. j. 4 Ads 11/2013 - 41, či ze dne 19. 6. 2020, č. j. 5 As 281/2019 - 38).

[33] Zákon o služebním poměru nepojímá službu přesčas jako další fond služební doby, z něhož je možné bez dalších podmínek čerpat do limitu 150 hodin v kalendářním roce. Služba přesčas podle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru představuje výjimečné opatření, které umožňuje nařídit výkon služby nad rámec základní doby služby. To však pouze za určitých zákonných podmínek, bez jejichž existence a identifikace výkon služby přesčas nařídit nelze. Důležitý zájem služby nemůže spočívat v dlouhodobém až trvalém nedostatku příslušníků (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 6 Ads 151/2011 - 126, nebo již citovaný rozsudek č. j. 4 Ads 11/2013 - 41).

[34] Podmínky, za nichž lze ve smyslu § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru nařídit službu přesčas, označil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 10. 2015, č. j. 1 As 183/2015 - 63,

jako 1) důležitý zájem služby a z toho vyplývající předpoklad výjimečnosti služby přesčas, 2) odůvodnění přijetí tohoto opatření a 3) maximální rozsah 150 hodin v kalendářním roce, případně vyhlášení krizového stavu nebo jiné výjimečné případy ve veřejném zájmu.

[35] K požadavku na odůvodnění nařízení služby přesčas Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku č. j. 4 Ads 11/2013 - 41 dále uvedl, že vedoucí příslušník musí alespoň rámcově vymezit určitý důvod, pro který službu přesčas nařídil, a o tomto důvodu učinit stručný písemný záznam například v knize služeb. Tím je zajištěna možnost přezkumu nařízení služby přesčas, aniž by tím byla na vedoucí příslušníky kladena výraznější administrativní zátěž, která by ohrožovala plnění jejich úkolů v bezpečnostním sboru.

[36] Podle § 53 odst. 1 zákona o služebním poměru se doba služby rozvrhuje na jednotlivé směny předem zpravidla na období jednoho měsíce. Z povahy věci při rozvrhu základní doby služby služební funkcionář nemůže zohlednit případnou budoucí absenci příslušníků v důsledku nepředvídaných a nepředvídatelných důvodů. V již citovaných rozsudcích č. j. 4 Ads 11/2013 - 41 a č. j. 1 As 183/2015 - 63 Nejvyšší správní soud vyslovil, že okamžikem, ke kterému je třeba posuzovat nepředvídatelnost důvodů z hlediska možnosti nařídit službu přesčas v souladu s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru, je okamžik zpracování rozvrhu základní doby služby podle § 53 tohoto zákona.

[37] K jednotlivým důvodům nepřítomnosti příslušníků, ke kterým došlo i v nyní posuzované věci, se Nejvyšší správní soud již také ve své judikatuře dříve vyjadřoval. Za uznatelný důvod, pro který je možné jinému příslušníkovi nařídit službu přesčas, se považuje např. pracovní neschopnost jiného příslušníka; nikoli však paušálně. Pracovní neschopnost jednoho příslušníka není důvodem pro nařízení služby přesčas jinému příslušníkovi v případě, kdy služební funkcionář o důvodu absence věděl při zpracování rozvrhu základní doby služby podle § 53 zákona o služebním poměru. Jedná se sice obecně o nahodilou událost, kterou nelze dopředu předvídat, z hlediska možnosti nařídit službu přesčas v souladu s § 54 citovaného zákona je však nezbytné její nepředvídatelnost hodnotit právě k okamžiku zpracování rozvrhu základní doby služby (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2018, č. j. 9 As 207/2018 - 20).

[38] V případě udělení služebního volna je nezbytné rozlišovat, z jakého důvodu bylo služební volno uděleno. Může se jednat o situace dopředu nepředvídatelné (např. ošetřování nemocného člena rodiny, nepředvídatelné přerušení provozu nebo zpoždění hromadného dopravního prostředku, účast na zásahu jednotky Sboru dobrovolných hasičů), tak o situace, které lze dopředu předvídat velmi dobře (účast ve státní sportovní reprezentaci, činnost vedoucího tábora, vlastní svatba, svatba dětí nebo rodičů). Některé důvody mohou být podle okolností jak předvídatelné, tak náhlé (např. dárcovství krve, výkon povinnosti svědka, doprovod člena rodiny do zdravotnického zařízení k vyšetření apod.). Poskytnutí služebního volna z hlediska možnosti nařídit službu přesčas proto musí být hodnoceno ve vztahu ke konkrétnímu důvodu jeho poskytnutí se zohledněním toho, kdy se o tomto důvodu služební funkcionář dozvěděl (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2020, č. j. 5 As 281/2019 - 38).

[39] Pokud jde o vyslání na jazykový kurz, kurz odborné přípravy, studijní a ozdravné pobyty či nařízení nebo čerpání dovolené, nelze tyto důvody nepřítomnosti považovat za takové, pro něž by bylo možné jinému příslušníkovi nařídit službu přesčas. Ve všech těchto případech se totiž jedná o situace, které služební funkcionář může dopředu ovlivnit, a nepředstavují tak pro policejní sbor žádnou nečekanou událost. Pro účely nařízení služby přesčas jednomu policistovi je proto zcela nerozhodné, kdy jiný policista požádá např. o dovolenou (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2018, č. j. 9 As 258/2017 - 32).

[40] Otázka zákonnosti rozhodnutí správních orgánů, kterými nevyhověly žádosti žalobce o doplatek služebního příjmu za 69,5 hodiny služby přesčas za rok 2011 a za 68 hodin služby přesčas v roce 2012, je v posuzované věci závislá na zodpovězení otázky, zda byly služby přesčas v rozsahu do 150 hodin v kalendářním roce nařízeny v souladu se zákonem. Stěžovatel odůvodnil nařízení služby přesčas žalobci kumulací absencí další příslušníků. Nejednalo se tedy o nutnost zastoupit konkrétního příslušníka, jenž nemohl nastoupit daný den do služby, nýbrž šlo o situaci, kdy do služby v tentýž den nenastoupilo více příslušníků najednou, a to z různých důvodů.

[41] Nejvyšší správní soud již při posuzování nároků na doplatek služebního příjmu za nařízenou službu přesčas opakovaně vyjádřil, že není nutné, aby služba přesčas byla nařízena vždy jako zástup za jmenovitě určeného příslušníka, a že lze nařídit službu přesčas z důvodu kumulace nepřítomností příslušníků ve výkonu služby z různých důvodů. Konkrétně v již citovaném rozsudku č. j. 9 As 258/2017 - 32 uvedl, že v takovém případě řádné posouzení žaloby z hlediska oprávněnosti nařízených služeb přesčas vyžaduje nejprve provést rozbor toho, zda lze jednotlivé dílčí důvody absence příslušníků uvedené správními orgány samostatně akceptovat jako důvody pro nařízení služby přesčas jinému příslušníkovi, a následně provést rozbor toho, zda u každého dne nařízené služby přesčas ob stojí odůvodnění správních orgánů poukazující na kumulaci absencí celé řady příslušníků, chybějících ze široké palety důvodů. Při tom je potřeba vzít v potaz také to, kolika příslušníkům byla služba přesčas ten který den nařízena. Toto posouzení je nezbytné činit s ohledem na specifika každého dne nařízené služby přesčas, neboť jednotlivé důvody absence se u příslušníků mohou měnit, stejně jako se může měnit i samotný počet těch, kteří do služby nenastoupili, a těch, kterým byla služba přesčas nařízena (srov. např. již cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 281/2019 - 38 nebo rozsudek ze dne 28. 4. 2021, č. j. 4 As 330/2020 - 33).

[42] Pokud by v konkrétní den bylo do služby přesčas povoláno stejné či menší množství příslušníků než těch, kteří ve službě chyběli z mimořádného a nepředvídatelného důvodu, je nutno přesčas nařízený s odůvodněním kumulace absencí považovat za přesčas nařízený v důležitém zájmu služby v souladu s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru. Naopak, pokud by soud na základě výše uvedeného posouzení dospěl k závěru, že v určitém dni bylo ke službě přesčas povoláno více příslušníků než těch, kteří byli nepřítomni z „přesčasově uznatelných“ důvodů, nemohlo by se jednat o přesčas nařízený v souladu s podmínkami podle citovaného ustanovení, pokud by nebylo možno určit, za kterého konkrétního nepřítomného příslušníka byl „náhradník“ povolán.

[43] Ačkoliv tedy, jak již shora uvedeno, správní orgány nejsou v případě kumulace důvodů nepřítomností povinny u každého příslušníka konkrétně uvádět, za koho daný přesčas slouží, nelze současně akceptovat situaci, kdy by nebylo možno v souhrnu určit, že všichni přesčas povolání příslušníci zastupují pouze příslušníky absentující z mimořádných a nepředvídatelných důvodů. Opačný závěr by mohl vést k tomu, že bezpečnostní sbor by na základě například již jedné uznatelné absence mohl nařídit s poukazem na kumulaci absencí (tedy jak uznatelných, tak neuznatelných) neomezené množství přesčasů kvalifikovaných jako přesčas v důležitém zájmu služby dle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru, což odporuje výše uvedeným pravidlům pro posuzování zákonnosti nařízení služeb přesčas (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2021, č. j. 6 As 234/2019 - 37).

pokračování

[44] V nynější věci městský soud právě předestřeným způsobem nepostupoval. Konkrétně v napadeném rozsudku uvedl, že „i přes odůvodnění žalovaného, že 40 příslušníků nebylo v ten den přítomno na svých pracovištích, [nelze] jednoznačně dospět k závěru, že žalobce dne 12. 6. 2011 vykonal službu přesčas v příčinné souvislosti např. s pracovní neschopností konkrétního příslušníka, který měl na uvedený den naplánovanou řádnou službu, kterou pro nemoc nevykonal. Nelze ani učinit jednoznačný závěr, že pracovní neschopnost konkrétního příslušníka nastala v důsledku plánované neschopnosti (připadá v úvahu např. dopředu známá lázeňská péče, plánovaný operační výkon) či v důsledku neplánované neschopnosti (připadá v úvahu např. náhlé virové onemocnění, akutní operační výkon). Městský soud tedy předložený spisový materiál v tomto smyslu shledal neúplným, jinými slovy dospěl k závěru, že toliko plánem služeb žalobce nemůže být dostatečně podpořen závěr odůvodnění žalovaného k nařízení přesčasu žalobci z důvodu nepřítomnosti dalších 40 příslušníků dne 12. 6. 2011, a v žalobcově případě, že mu služba přesčas byla nařízena za jiného konkrétního příslušníka. Z připojených podkladů ze správního spisu není možno na jisto ověřit, zda šlo o nepřítomnost, která byla bezpečnostnímu sboru předem známa. Doklady, z nichž lze takové konkrétní údaje seznat, součástí správního spisu nejsou, soud proto nemohl posoudit, zda šlo o nepřítomnost 40 příslušníků, jež byla bezpečnostnímu sboru předem, popř. jak dlouho, známa. Chybí zde podklad o tom, že žalobce v uvedené dny měl vykonávat službu přesčas právě za konkrétního příslušníka, označeného osobním evidenčním číslem.“ Městský soud tedy v odůvodnění napadeného rozhodnutí postrádal důvod nepřítomnosti konkrétního příslušníka, pro niž byl žalobci dne 12. 6. 2011 nařízen výkon služby přesčas, včetně uvedení, zda se jednalo o mimořádnou či nepředvídatelnou okolnost.

[45] Jak již Nejvyšší správní soud vyslovil výše, nebylo povinností správních orgánů, aby při nařízení služby přesčas příslušníku bezpečnostního sboru uvedly konkrétního příslušníka, za jehož nepřítomnost se přesčas koná. Městský soud proto pochybil, postrádal-li v napadeném rozhodnutí právě takový údaj a shledal-li naplnění důvodu pro zrušení napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Městský soud tudíž dospěl v napadeném rozsudku k nesprávnému závěru a zatížil jej vadou nezákonnosti. Městský soud se měl i přes obecné (ve smyslu nekonkretizované ve vztahu k jednomu nahrazovanému příslušníkovi) odůvodnění nařízení výkonu služby přesčas žalobci spočívající v kumulaci nepřítomností jiných příslušníků v napadeném rozsudku zaměřit na přezkum toho, zda jednotlivé důvody nepřítomnosti příslušníků uvedené v odůvodnění přezkoumávaných správních rozhodnutí pro posuzované dny (k tomu viz níže), ve kterých byla žalobci nařízena služba přesčas, je možné považovat za mimořádné a nepředvídatelné, tedy takové, pro které je vůbec možné nařídit jinému příslušníkovi službu přesčas ve smyslu § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru, a zároveň na skutečnost, kolika příslušníkům byla daný den služba přesčas nařízena (a jejich poměru ve vztahu k počtu příslušníků nepřítomným z „přesčasově uznatelných“ důvodů). Stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí, že takové posouzení lze na základě správních rozhodnutí a obsahu správního spisu provést. Teprve pokud by tyto údaje z rozhodnutí, případně ze spisu

nevyplývaly, bylo by možno dospět k závěru, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve správním spisu.

[46] Nejvyšší správní soud nakonec stěžovateli přisvědčil i v tom, že městský soud v napadeném rozsudku dospěl k nesprávnému závěru ohledně obecnosti stěžejní žalobní námitky týkající se posouzení zákonnosti nařízení výkonu služby přesčas žalobci v důležitém zájmu služby podle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru v letech 2011 a 2012. Ze žaloby je podle kasačního soudu zcela zřejmé, že žalobce nesouhlasil s posouzením otázky zákonnosti nařízení výkonu služby přesčas ve vztahu ke všem dnům období let 2011 a 2012, kdy službu přesčas vykonával (a které posuzovaly již správní orgány), a že situaci ohledně nepřítomností jiných příslušníků provázející výkon jeho služby přesčas dne 12. 6. 2011 dával pouze za příklad, který se ve své podstatě nelišil od ostatních dnů z uvedeného období. Městský soud tedy pochybil, věnoval-li se v napadeném rozsudku přezkumu zákonnosti nařízení výkonu služby přesčas žalobci pouze ve vztahu ke dni 12. 6. 2011. I s ohledem na tuto skutečnost je proto napadený rozsudek nezákonný.

[47] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek trpí vadou nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. byl naplněn.

VI.

[48] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a napadený rozsudek městského soudu proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[49] V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[50] Podstatu tohoto právního názoru lze shrnout následovně. Především s ohledem na obsah žaloby městský soud přezkoumá zákonnost nařízení výkonu služby přesčas ve všech dnech žalobcem namítaného období let 2011 a 2012. Ve vztahu k jednotlivým dnům, ve kterých byla žalobci nařízena služba přesčas, provede konkrétní hodnocení jednotlivých důvodů absence příslušníků v tom smyslu, zda samy o sobě mohou odůvodňovat nařízení služby přesčas ve smyslu § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru. V některých případech bude hodnocení závislé na okamžiku, kdy se o důvodu nepřítomnosti jiného příslušníka služební funkcionář dozvěděl, a na základě toho může být daný důvod absence v takových případech důvodem, pro který je možné samo o sobě nařídit službu přesčas, v jiných však nikoli. Jelikož žalobce při výkonu služby přesčas nezastupoval určitého příslušníka, ale byl povolán pro nepřítomnost více příslušníků, je potřeba hodnotit, zda důvody, pro které je možné jinému příslušníkovi nařídit službu přesčas, a důvody, pro které samo o sobě službu přesčas jinému příslušníkovi nařídit nelze, ve svém souhrnu nařízení služby přesčas žalobci umožňovaly. Při tomto hodnocení

pokračování

je nezbytné zohlednit také celkový počet příslušníků, kterým byla ten který den služba přesčas nařízena. Pokud by byl počet příslušníků, jimž byla v konkrétní den nařízena služba přesčas, vyšší, než počet příslušníků nepřítomných z některého z uznatelných důvodů, nemůže být výkon služby přesčas posouzen jako přesčas nařízený v důležitém zájmu služby podle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru jen s poukazem na kumulaci důvodů nepřítomností.

[51] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 věta první 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 28. dubna 2022

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu