



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **pprap. M. Z.**, zast. Mgr. Lukášem Kulhánkem, advokátem se sídlem Na Cihelnách 9, Jaroměř, proti žalovanému: **první náměstek policejního prezidenta ve věcech služebního poměru**, se sídlem Strojnická 935/27, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 7. 2016, č. j. PPR-36947-8/ČJ-2014-990131, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020, č. j. 3 Ad 20/2016-53,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020, č. j. 3 Ad 20/2016-53, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým bylo zrušeno jeho shora uvedené rozhodnutí. Tímto rozhodnutím zamítl odvolání proti rozhodnutí ředitele Ředitelství služby cizinecké policie ve věcech služebního poměru ze dne 19. 11. 2014 o zamítnutí žádosti žalobce o doplatek služebního příjmu za službu přesčas za roky 2010, 2011 a 2012. Vůči nárokům za období od 1. 1. 2010 do 31. 1. 2011 uplatnil námitku promlčení, ve zbytku žádost zamítl, protože přesčas byl konán v důležitém zájmu služby.

[2] Předmětem sporu je otázka, zda byla žalobci nařízena služba přesčas v důležitém zájmu služby v souladu s § 54 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“).

[3] Městský soud uvedl, že dle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru lze v důležitém zájmu služby nařídit výkon služby přesčas nejvýše v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce. Dle odst. 2 téhož ustanovení lze příslušníkovi nařídit po dobu krizového stavu anebo

po nezbytnou dobu ve veřejném zájmu službu přesčas i nad tento rozsah, jestliže bude vyhlášen krizový stav nebo ve výjimečných případech ve veřejném zájmu. Na základě analogické aplikace § 125 odst. 1 zákona o služebním poměru má příslušník nárok na kompenzace za každou vykonanou hodinu služby přesčas do limitu 150 hodin v kalendářním roce, která byla nařízena nezákonně.

[4] Soud dospěl k závěru, že v projednávané věci nebyla služba přesčas nařízena v souladu se zákonnými podmínkami. Stěžovatel sice popsal u každé jednotlivé služby důvody, pro které nařídil žalobci službu přesčas, ale nebylo tak učiněno konkrétně. K zástupu za dovolenou uvedl, že není jasné, za kterého konkrétního příslušníka s mimořádnou dovolenou žalobce přesčas sloužil, a dále, že čerpání dovolené je zcela běžnou záležitostí. K zástupu z důvodu pracovní neschopnosti uvedl, že správní spis neobsahuje podklady, z nichž by bylo možno ověřit, že žalobce předmětný den vykonával službu za konkrétního příslušníka, který by byl akutně zdravotně indisponovaný. Obecně nelze jednoznačně dospět k závěru, že žalobce vykonával službu přesčas v příčinné souvislosti s absencí jednotlivě konkretizovaného příslušníka, který měl mít plánovanou řádnou službu, kterou nevykonával. Ani napadené rozhodnutí nekonkretizuje, za kterého příslušníka žalobce v konkrétní den sloužil přesčasové hodiny. Pro posouzení zákonnosti nařízení přescasu jinému příslušníkovi, který má zastoupit příslušníka čerpajícího služební volno, je rozhodné, zda služební volno bylo čerpáno z předvídatelného nebo nepředvídatelného důvodu. Jde-li o důvod nepředvídatelný a náhlý, lze hovořit o naplnění důležitého zájmu služby zahrnujícího znak jisté výjimečnosti. Opačně tomu bude u důvodu, o kterém se příslušný služební funkcionář dozvěděl s dostatečným předstihem. Nelze-li doložit údaje, které prokazují zákonnost nařízení služby přesčas, měl stěžovatel postupovat ve prospěch žalobce, neboť je to právě stěžovatel, resp. služební funkcionář, kdo musí prokázat zákonnost nařízení služby přesčas. S ohledem na zrušení napadeného rozhodnutí se soud rovněž vyjádřil k uplatněnému promlčení.

[5] Městský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele pro vady řízení, jelikož skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve správním spisu. V dalším řízení se měl žalovaný znovu zabývat jednotlivými důvody pro nařizování jednotlivých služeb přesčas žalobci v rozhodném období. Jestliže by takové konkrétní důvody nedohledal nebo zjistil, že nepostačují pro nařízení služby přesčas, přiznal by žalobci za každou neoprávněnou hodinu služby přesčas plnění podle § 125 odst. 1 věty druhé zákona o služebním poměru.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[6] Stěžovatel napadá rozsudek městského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Rozsudek považuje za nezákonný pro nesprávné posouzení právní otázky a nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů.

[7] Městský soud nezohlednil komplexně judikaturu NSS a nereflektoval nejaktuálnější rozhodnutí, v nichž jsou vymezena kritéria pro posouzení mimořádnosti důvodů nařízení služby přesčas. Nezhodnotil jednotlivé služby přesčas ani konkrétní okolnosti, za nichž byly žalobci nařízeny, pouze se obecně vyjádřil k některým důvodům. Stěžovatel uznává,

pokračování

že některé z důvodů, pro které byla žalobci nařízena služba přesčas, nenaplnují požadavky důležitého zájmu služby, jak je NSS vymezil zejména v rozsudcích ze dne 25. 1. 2018, č. j. 9 As 258/2017-32, a ze dne 25. 7. 2018, č. j. 9 As 133/2017-35, přesto nemůže závazný právní názor městského soudu akceptovat. Služba přesčas byla žalobci nařízena z důvodu kumulace nepřítomností, nikoliv za jednoho konkrétního jiného příslušníka. Uvedené je v souladu s judikaturou, není tedy nutné uvádět, za kterého konkrétního příslušníka je přesčas nařízen. Městský soud se měl ke kumulaci vyjádřit a v souladu s rozhodovací činností NSS ji posoudit. Soud dále porušil zásadu jednotnosti rozhodování soudů, protože jeho stejný senát v obdobné věci v jiném řízení kumulaci nepřítomností zohlednil.

[8] Požadavek soudu na doložení pracovních neschopností z důvodu nemoci příslušníků, za něž žalobce sloužil přesčasové směny, je nepřiměřený a neproveditelný. Napadeným rozsudkem je stěžovatel zavazován ke zjišťování toho, co nemá jak zjistit, protože mu nesvědčí právo dotčené informace znát. Dostatečným důkazem je výkaz, z něhož je patrné, kteří příslušníci byli v jednotlivé dny pracovní neschopní ze zdravotních důvodů.

[9] Městský soud dále špatně posoudil promlčení nároků za služby přesčas v období od 1. 1. 2010 do 31. 1. 2011. Příslušník má nárok na náhradní volno za každou hodinu služby přesčas. Neposkytne-li bezpečnostní sbor příslušníkovi náhradní volno v době 3 kalendářních měsíců po výkonu služby přesčas, vzniká mu nárok na peněžité plnění. Dle § 207 odst. 1 zákona o služebním poměru pak lhůta pro uplatnění peněžitých nároků ze služebního poměru činí 3 roky.

[10] Stěžovatel navrhl rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[11] Žalobce ve vyjádření uvedl, že dotčený policejní útvar byl dlouhodobě nedostatečně personálně obsazen. Služba přesčas zde nebyla nařizována z důvodu mimořádné situace, ale zcela běžně. Stěžovatel mohl zaznamenávat důvod nepřítomnosti jednotlivých příslušníků a okamžik, kdy se o něm dozvěděl. Námitku promlčení považuje za nedůvodnou a nemravnou. Navrhl kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná pověřená osoba ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu, a to jak z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), tak ke kasační námitce. Z rozsudku je zřejmé, jakými úvahami se soud řídil, proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, proč považoval žalobní námitky za důvodné a proč odkázal na konkrétní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Kasační soud neshledal

rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným, a proto přistoupil k věcnému přezkoumání kasačních námitek.

[14] Spor v projednávané věci se týká doplatku služebního příjmu za nařízenou službu přesčas za roky 2010 až 2012. U doplatku od 1. 1. 2010 do 31. 1. 2011 se stěžovatel dovolal promlčení. Ve zbytku žalobcovu žádost o doplatek posuzoval věcně.

[15] Službu přesčas upravuje § 54 zákona o služebním poměru, podle kterého může být příslušníkovi nařízena pouze v důležitém zájmu služby nejvýše v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce (podrobně rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2015, č. j. 1 As 183/2015-63, č. 3341/2016 Sb. NSS). V takovém případě nenáleží příslušníkovi za vykonanou službu přesčas protiplnění (náhradní volno či poměrná část služebního příjmu). Je-li ale služba přesčas nařízena neoprávněně, protiplnění příslušníkovi náleží (rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2013, č. j. 4 Ads 11/2013-41, č. 2900/2013 Sb. NSS). Při posouzení žádosti příslušníka bezpečnostního sboru o proplacení vykonané služby přesčas proto soud hodnotí, zda byla služba přesčas nařízena v souladu se zákonem.

[16] Stěžovatel odůvodnil nařízení služby přesčas kumulací absencí příslušníků. Nejednalo se tedy o zastoupení konkrétního příslušníka, jenž nemohl nastoupit daný den do služby, nýbrž šlo o situaci, kdy do služby v tentýž den nenastoupilo více příslušníků najednou z různých důvodů.

[17] Judikatura Nejvyššího správního soudu nevyžaduje, aby služba přesčas byla nařízena vždy jako zástup za konkrétního příslušníka, a připouští nařízení služby přesčas z důvodu kumulace nepřítomností příslušníků z různých důvodů. Kasační soud v 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 obстоjí 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 (viz rozsudky ze dne 28. 4. 2021, č. j. 4 As 330/2020-33, či ze dne 19. 6. 2020, č. j. 5 As 281/2019-38). Městský soud takto nepostupoval, a proto je kasační námitka důvodná.

[18] Městský soud se měl zaměřit na přezkum toho, zda jednotlivé důvody nepřítomnosti příslušníků uvedené v odůvodnění rozhodnutí pro dny, ve kterých byla žalobci nařízena služba přesčas, je možné považovat za mimořádné a nepředvídatelné, tedy takové, pro které je možné nařídit jinému příslušníkovi službu přesčas ve smyslu § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru. Zároveň měl zkoumat, kolika příslušníkům byla daný den služba přesčas nařízena. Pokud by v daný 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

pokračování

o služebním poměru. Naopak, pokud by soud 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 se zákonnými podmínkami.

[19] K této úvaze soud nepotřebuje vždy znát důvody nepřítomnosti u každého jednotlivého příslušníka. Může nastat situace, že počet příslušníků s nařízenou službou přesčas bude převyšovat počet nepřítomných příslušníků bez „přesčasově uznatelných“ důvodů nebo s neobjasněnými důvody. I v hypotetickém případě, že by byly všechny nejasné důvody skutečně uznatelné, nemohlo by se jednat o přesčas nařízený v souladu se zákonem. Například patnáct příslušníků není přítomno z přesčasově neuznatelných důvodů, dva mají prokázanou náhlou nevolnost, a tři byli v pracovní neschopnosti, ale není jasné, kdy se o ní služební funkcionář dozvěděl. Na tento konkrétní den byl nařízen přesčas deseti příslušníkům. I v případě, že by všichni tři příslušníci v pracovní neschopnosti s nejasnou dobou oznámení byli nepřítomni z „přesčasově uznatelných“ důvodů, stále je zde více příslušníků (10) povolaných ke službě přesčas než nepřítomných z „přesčasově uznatelných“ důvodů (5). S ohledem na výše uvedenou judikaturu je nerozhodné, zda „přesčasově uznatelný“ důvod existuje u pěti nebo tří příslušníků, pokud jich do služby přesčas bylo povoláno deset.

[20] Důvod nepřítomnosti tedy není nezbytné vždy dokazovat; nemusí to být pro výsledek relevantní. S ohledem na zásady rychlosti a hospodárnosti řízení má soud k zjišťování nejasných důvodů nepřítomnosti přistoupit až v případě, že by to mohlo mít vliv na výsledek řízení. Poté může soud dojít u konkrétních dnů k závěru, že nemá dostatek podkladů pro rozhodnutí a nenacházejí se ani ve spisu. Při posouzení jednotlivých důvodů nepřítomnosti příslušníků má soud zohlednit také rozsáhlou judikaturu Nejvyššího správního soudu, mimo jiné rozsudky č. j. 1 As 183/2015-63, č. j. 9 As 258/2017-32, ze dne 20. 10. 2021, č. j. 6 As 234/2019-37, ze dne 23. 5. 2013, č. j. 4 Ads 11/2013-41, a ze dne 15. 10. 2020, č. j. 4 As 91/2018-37.

[21] Zároveň Nejvyšší správní soud připomíná, že službu přesčas lze příslušníkům nařídit pouze ve výjimečných a mimořádných případech. Je na správním orgánu, aby jednoznačným a nezpochybnitelným způsobem prokázal, že služba přesčas není z jeho strany využívána k jiným účelům a za jiných podmínek, nežli připouští právní úprava (rozsudek NSS č. j. 1 As 183/2015-63). Městský soud tak správně uvedl, že nemůže-li správní orgán důvody prokázat, má postupovat ve prospěch příslušníka.

[22] Námitka týkající se jednotnosti rozhodování soudů není s ohledem na výše uvedené významná, protože Nejvyšší správní soud názor městského soudu překonal. Obecně lze ale poznamenat, že jednota rozhodovací praxe na úrovni krajských soudů je sice žádoucí, ale její porušení není kasačním důvodem, který může sám o sobě vést ke zrušení rozhodnutí krajského soudu.

[23] K námitce, že požadavek na doložení důvodů pracovních neschopností je nepřiměřený a neproveditelný, Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatel nemusí znát medicínské důvody nemoci příslušníků. Rozhodné je, kdy se služební funkcionář o nepřítomnosti příslušníka dozvěděl, což lze mimo jiné seznat z rozhodnutí o potřebě ošetřování, konkrétně z dílu I. Z evidence pracovní neschopnosti pak lze zjistit, které

pracovní neschopnosti byly dlouhodobé. Městský soud má obecně pravdu v tom, že je rozdíl mezi plánovanou operací, o které ví služební funkcionář s předstihem, a náhlou nevolností. K tíži stěžovatele by ale neměla být přičtena plánovaná operace, o které se nedozví včas. Hodnocení důkazní situace u jednotlivých dnů bude nyní na městském soudu a kasační soud nemůže předjímat jeho závěry.

[24] Poslední námitka týkající se promlčení je spíše nedorozuměním. Městský soud v odst. 28. uvedl obecné úvahy o počátku a běhu promlčecí lhůty, ale neaplikoval je na projednávanou věc. Odst. 29. se již materiálního posouzení promlčení netýká, pouze uvádí, že jej musí prokazovat stěžovatel. Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že na věc dopadá spíše § 207 odst. 1 zákona o služebním poměru, nikoliv odst. 2 téhož ustanovení. Nicméně obě normy stanoví stejnou tříletou promlčecí lhůtu. K aplikaci na projednávanou věc se nyní Nejvyšší správní soud nemůže vyjadřovat, protože tak ještě neučinil městský soud.

IV. Závěr se shrnutím závazného právního názoru a náklady řízení

[25] Z výše uvedených důvodů shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, napadený rozsudek městského soudu proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[26] V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Podstatu právního názoru lze shrnout následovně: Důvody nepřítomnosti příslušníků je potřeba hodnotit jednotlivě v tom smyslu, zda samy o sobě mohou odůvodňovat nařízení služby přesčas ve smyslu § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru. Toto hodnocení musí být konkrétní ve vztahu k jednotlivým dnům, ve kterých byla žalobci nařízena služba přesčas, a nemůže být ponecháno v obecné rovině. 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 některých 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 je nezbytné zohlednit celkový počet příslušníků, kterým byla ten který den služba přesčas nařízena. Pokud je 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.

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. října 2022

pokračování

JUDr. Radan Malík
předseda senátu