



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **kpt. Ing. P. H.**, zastoupený JUDr. Alicí Hejzlarovou, LL.M., MBA, advokátkou se sídlem Urxova 430/4, Praha 8, proti žalovanému: **Velitel vzdušných sil Armády České republiky** (původně Velitelství vzdušných sil), se sídlem Vítězné náměstí 1500/5, Praha 6, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 4. 2022, č. j. 62 Ad 9/2020 - 69,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Velitel vojenského útvaru 2427 Sedlec, Vícenice u Náměště nad Oslavou, rozhodnutím ze dne 11. 12. 2019, č. j. MO 362431/2019-2427 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“), nevyhověl žádosti, kterou se žalobce domáhal „*proplacení platových náležitostí a příplatku za práci přesčas za nařízenou a vykonanou službu nad základní týdenní dobu služby v letech 2016, 2017, 2018, která byla mylně započtena do 'fondu 150 (300) hodin', aniž by došlo k naplnění zákonných znaků služby nad základní týdenní dobu služby, a to požadavku*“

důležitého zájmu služby“. Odvolání proti uvedenému rozhodnutí žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 4. 2020, č. j. MO 116947/2020-3031, zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Brně (dále jen „*krajský soud*“), který ji rozsudkem ze dne 28. 4. 2022, č. j. 62 Ad 9/2020 - 69, zamítl jako nedůvodnou.

[3] Dle krajského soudu bylo nejprve nutné posoudit, zda žalobce vykonával službu přesčas v rozporu se zákonem, a poté případně, zda měl z tohoto důvodu nárok na finanční kompenzaci, kterou požadoval. Krajský soud vycházel mimo jiné z § 29 odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání (dále jen „*zákon o vojácích z povolání*“), dle kterého je voják povinen konat službu nad základní týdenní dobu služby, vyžaduje-li to důležitý zájem služby. Podle § 28 odst. 1 zákona o vojácích z povolání se za důležitý zájem služby považuje zabezpečení plnění nenadálých nebo mimořádných úkolů a výkon služby v nepřetržitém režimu výkonu služby při ostraze objektů, dozorcí službě a zabezpečení leteckého provozu. Krajský soud uvedl, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu (týkající se zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů – dále jen „*zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*“) lze službu přesčas nařídit za splnění těchto podmínek: (i) důležitý zájem služby a z toho vyplývající předpoklad výjimečnosti služby přesčas, (ii) odůvodnění přijetí tohoto opatření a (iii) maximální rozsah 150 hodin v kalendářním roce. Z této judikatury rovněž vyplývá, že služba přesčas nemůže být pravidelným prostředkem k saturaci dlouhodobého personálního nedostatku příslušníků na určitém útvaru. Uvedené závěry se sice vztahují ke službě příslušníků bezpečnostních sborů podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ale s ohledem na obecný a principiální charakter argumentace podle krajského soudu dopadají i na vojáky z povolání. Závěr, že služba přesčas je ze své povahy mimořádným opatřením se proto uplatní i ve vztahu k zákonu o vojácích z povolání.

[4] V nyní projednávané věci mezi účastníky nebylo sporu o tom, že služby přesčas byly nařizovány z důvodu nedostatku personálu, a tedy že nebyla naplněna podmínka výjimečnosti služby přesčas. Definice „*důležitého zájmu služby*“ uvedená v § 28 odst. 1 zákona o vojácích z povolání však dle krajského soudu nic nemění na výjimečné povaze služby přesčas. Pouze umožňuje využití fondu 150 hodin přesčasů v nepřetržitém režimu výkonu služby pro řešení nečekaných personálních výpadků. Krajský soud tak přisvědčil žalobci, že nařizování služby přesčas je výjimečným institutem a v posuzované věci byla žalobci služba přesčas nařízena v rozporu se zákonem o vojácích z povolání.

[5] Krajský soud však dále uvedl, že pokud je služba přesčas nařízena v rozporu se zákonem, vzniká vojákovu nárok na náhradní volno. Dle § 29 odst. 4 zákona o vojácích z povolání je služební orgán povinen toto volno poskytnout nejpozději do šesti měsíců po vykonání služby, a pokud tak neučiní, je voják oprávněn volno vyčerpat dle svého uvážení v následujících třech měsících. V nyní platné právní úpravě, tedy dle § 29 zákona o vojácích z povolání, jsou přesčasy kompenzovány pouze náhradním volnem. Žalobce neprojevil zájem o kompenzaci nezákonně nařízeného výkonu služby nad základní týdenní dobu služby ve formě náhradního volna, a od počátku požadoval pouze finanční kompenzaci, kterou zákon nepřipouští. Teprve pokud by žalobce o čerpání náhradního volna projevil zájem, nicméně služební orgán by mu jej neposkytl a neumožnil mu ani poté čerpat náhradní volno dle vlastního uvážení, mohl by krajský soud vážit, zda není namístě

pokračování

jiná forma kompenzace (např. finanční). V takovém případě by bylo možné uvažovat o využití analogie (např. § 125 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů). Tak tomu ale v nyní projednávané věci nebylo, neboť žalobce se ani nepokusil využít svůj primární zákonný nárok na náhradní volno, a tudíž nevznikla mezera, kterou by bylo potřeba zaplnit analogií.

[6] Krajský soud dodal, že řízení zahájené před služebním orgánem je podle § 159 odst. 4 zákona o vojácích z povolání řízením o žádosti, jehož předmět určuje obsah žádosti. Žalobce od počátku vymezil předmět řízení tak, že požaduje finanční kompenzaci za služby přesčas. Služební orgán tak neměl jinou možnost, než žádost zamítnout, neboť zákon mu pro přiznání finanční kompenzace neskýtal oporu, a to ani v případě, že by dal služební orgán žalobci za pravdu, že služba přesčas byla nařízena nezákonně. Žalobce sice v odvolání uvedl, že o poskytnutí náhradního volna nežádal, jelikož to s ohledem na nepříznivou personální situaci nepovažoval za vhodné; tím však předjímal zamítavé rozhodnutí služebního orgánu o žádosti o poskytnutí náhradního volna, aniž by dal služebnímu orgánu možnost na takovou žádost reagovat.

[7] Proti rozsudku krajského soudu podává žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Dle stěžovatele krajský soud „*nezhojil*“ nesprávný postup správních orgánů, které měly jeho podání posoudit podle skutečného obsahu bez ohledu na to, jak bylo označeno. Stěžovatel uvádí, že se krajský soud ztotožnil s jeho tvrzením, že služba přesčas byla nařízena nezákonně. Dále však posuzoval, zda mohl stěžovatel namísto poskytnutí náhradního volna požadovat proplacení této služby přesčas, přičemž dospěl k závěru, že nikoli, a z tohoto důvodu žalobu zamítl. Tímto postupem krajský soud nahradil chybějící úvahu správních orgánů, dotvořil, resp. domyslel odůvodnění správních rozhodnutí, a zamítl žalobu „*na základě argumentu, který nebyl obsahem předchozích správních řízení*“.

[9] Současně stěžovatel namítá, že krajský soud opomenul jeden z úkolů soudu, a to dotváření práva v situacích, v nichž právní úprava obsahuje mezeru. Vzhledem k tomu, že v zákoně o vojácích z povolání absentuje úprava finanční kompenzace za službu přesčas, měl krajský soud použít analogii a aplikovat například § 31c odst. 4 a 5 zákona o vojácích z povolání (upravující náhradní volno za výkon vojenského výcviku, nepřetržitého vojenského výcviku a nepřetržitého vojenského nasazení) nebo § 125 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (upravující náhradní volno a služební příjem za službu přesčas příslušníků bezpečnostních sborů).

[10] Stěžovatel považuje napadený rozsudek za nesrozumitelný a v rozporu se zjištěným stavem věci, jelikož výrok rozsudku neodpovídá úvahám predestřeným v jeho odůvodnění.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti souhlasí se závěrem krajského soudu, dle kterého měl stěžovatel požádat o poskytnutí náhradního volna, a poté měl případně náhradní volno čerpat dle svého uvážení. Tato skutečnost byla uvedena již v prvostupňovém rozhodnutí. Stěžovatel svou žádostí, již se domáhal poskytnutí finanční náhrady za službu přesčas, vymezil předmět správního řízení. Žalovaný se ztotožňuje s krajským soudem, že finanční kompenzaci nelze stěžovateli přiznat, jelikož ji zákon nepřipouští. V posuzované

věci tak nevznikla mezera v právu, kterou by bylo potřeba zaplnit analogií, jak krajský soud v rozsudku srozumitelně vysvětlil.

[12] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je řádně zastoupen advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Dříve, než se bude Nejvyšší správní soud věnovat vlastnímu posouzení kasačních námitek, považuje za vhodné poukázat na to, že z § 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s., a ze setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014 – 70; všechna citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), vyplývá, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah a kvalita kasační stížnosti proto do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti, ale logicky i obsah rozsudku soudu. Je proto odpovědností stěžovatele, aby v kasační stížnosti dostatečně specifikoval skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí krajského soudu. Rozsudek krajského soudu je tedy přezkoumáván v intencích kasačních námitek a se zřetelem k důvodům obsaženým v § 103 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel namísto relevantní věcné polemiky se závěry krajského soudu v kasační stížnosti převážně jen opakuje své argumenty předestřené již ve správním řízení a řízení před krajským soudem.

[15] Nejvyšší správní soud nejprve přistoupil k posouzení námitky nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Případnou nepřezkoumatelností rozsudku je totiž povinen se podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, tedy i bez námitek stěžovatele. Vlastní přezkum rozsudku je pak možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy že je srozumitelný a vychází z důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje.

[16] Stěžovatel namítá, že napadený rozsudek je nesrozumitelný, neboť jeho výrok je v rozporu s odůvodněním. Nejvyšší správní soud se s tímto tvrzením neztotožňuje. Krajský soud sice nejprve stěžovateli přisvědčil a konstatoval, že mu služba přesčas byla nařízena v rozporu se zákonem. Následně však vyložil důvody, které jej vedly k zamítnutí žaloby – tedy že stěžovatel za nezákonnou službu přesčas žádal o poskytnutí finanční kompenzace, aniž by se nejprve domáhal poskytnutí náhradního volna. Napadený rozsudek je tedy opřen o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí.

[17] Stěžovatel dále namítá, že krajský soud překročil meze soudního přezkumu, neboť se zabýval také otázkou, zda mohla být stěžovateli za nezákonně nařízenou službu přesčas poskytnuta finanční kompenzace. Pokud by tato kasační námitka byla důvodná, jednalo

pokračování

by se o jinou vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a krajský soud tudíž může, se zákonem stanovenými výjimkami, správní rozhodnutí přezkoumat pouze v mezích včas uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první s. ř. s.). Žalobce má legitimní očekávání, že žalobními body nastavil referenční rámec soudního přezkumu. Rozsudek, jímž se žaloba zamítá, založený na odlišné právní argumentaci než správní rozhodnutí a žaloba (k níž se proto žalobce nemohl vyjádřit), je překvapivý a porušuje právo žalobce na spravedlivý proces (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2011, č. j. 2 Afs 16/2011 - 78, č. 2510/2012 Sb. NSS).

[18] V prvostupňovém rozhodnutí je k možné finanční kompenzaci uvedeno, že „žadatel žádá o proplacení služby nad základní dobu služby. Primárně vojákově za práci přesčas náleží poskytnutí náhradního volna“ (podtrženo prvostupňovým správním orgánem – pozn. NSS). Žalovaný ve svém rozhodnutí konstatoval, že „co se týče vysvětlení odvolatele, že žádá o proplacení služby namísto náhradního volna, odvolací orgán uvádí, že toto není vůbec relevantní, protože odvolatel nemá právní nárok z důvodů shora uvedených ani na náhradní volno. Pokud by byl nárok odvolatele oprávněný a udělení náhradního volna by nebylo prakticky možné, zřejmě by k finanční kompenzaci došlo.“

[19] Stěžovatel v žalobě mimo jiné namítal, že došlo k porušení práva na spravedlivou odměnu za práci, neboť jím vykonaná služba přesčas nebyla „adekvátně kompenzována, a to ani finančně, ani přiznáním náhradního volna. Nadto zde vzniká zjevná nerovnost spočívající v tom, že jiný voják z povolání, sloužící ve stejné hodnosti na obdobné pozici, avšak nikoli ve fondu 300/150, bude stejně platově ohodnocen jako Žalobce.“ Ve vyjádření ze dne 27. 4. 2022 stěžovatel svoji žalobní argumentaci doplnil a uvedl, že mu „za službu vykonanou nad rámec základní týdenní doby služby nebyla poskytnuta ani finanční kompenzace, ani náhradní volno, k jehož poskytnutí byl služební orgán povinen. V souvislosti s možnostmi finanční náhrady za vykonanou službu přesčas shledává přitom Žalobce současnou zákonnou úpravu jako zcela nedostačující, a to s odkazem na dřívější úpravu obsaženou v ust. § 10 odst. 2 zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a některých dalších organizacích a orgánech, která je v současné době v důsledku jejího zrušení, bez jakékoliv nadcházející náhrady, ke dni 1. července 2015 neaplikovatelnou. Zákon rovněž v ust. § 31c odst. 4 a 5 uvádí, že při čerpání náhradního volna za službu dle odst. 3 příslušného ustanovení se služební příjem nekrátí. Příslušné ustanovení tak uvádí možnost náhrady v podobě odpovídající části služebního platu, což je dle názoru Žalobce právě ustanovení, kterým by soud mohl a měl za pomoci pravidla per analogiam legis příslušnou mezeru v zákoně překlénout. Nárok na finanční náhradu za vykonanou službu nad rámec týdenní doby služby je založen také v ust. § 125 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, byť se zákon nevztahuje na příslušníky Armády ČR (...), je svou povahou velmi blízký Zákonu (zákonu o vojácích z povolání – pozn. NSS), neboť upravuje vztahy plynoucí ze služebního poměru a lze jej užít jako vodítko pro výklad per analogiam *iruis*“ (podtrženo stěžovatelem – pozn. NSS). Dále stěžovatel ve vyjádření namítal, že „jelikož současná právní úprava neupravuje situaci, kdy není poskytnuto (Zákonem předpokládané) náhradní volno, nebo kdy si nemůže voják (Žalobce) toto volno vybrat, je poté na soudu, aby dostal svému primárnímu úkolu, a to nalézání a dotváření práva v situacích, kdy právní úprava obsahuje mezeru. Vzhledem ke vzniklé nežádoucí mezeře v zákonné úpravě představující absenci úpravy jakékoliv kompenzace poskytované v těchto případech, a rovněž v dané záležitosti nebylo doposud soudy rozhodováno, je dle názoru Žalobce nezbytné posouzení právní otázky aplikací výkladového

pravidla per analogiam legis i juris. Zákon operuje primárně se vznikem nároku na náhradní volno za výkon práce nad rámec základní týdenní doby služby. (...) Vzhledem k již zmíněné poddimenzovanosti a personální nedostatečnosti (kterou Žalovaný nezákonně řešil kontinuálně nařizováním přesčasových služeb) je pak zcela nesporné, že Žalobce nemohl náhradní volno vyčerpat a vznikl mu tak nárok na finanční kompenzaci“ (podtrženo stěžovatelem – pozn. NSS).

[20] Z výše uvedeného je zřejmé, že stěžovatel v žalobě uplatnil (byť stručně) námitku týkající se neposkytnutí finanční kompenzace za nezákonně nařízenou službu přesčas. Podrobnější argumentaci k tomuto včas uplatněnému žalobnímu bodu poté uvedl ve vyjádření ze dne 27. 4. 2022. Požadoval přitom, aby krajský soud za pomoci analogie překlenul stěžovatelem tvrzenou mezeru v zákoně o vojácích z povolání, a na základě toho stěžovateli přiznal nárok na finanční náhradu za službu přesčas. Krajský soud tak postupoval správně, pokud se touto žalobní námitkou věcně zabýval a odůvodnil, proč dle něj není třeba v projednávané věci analogicky aplikovat jiné ustanovení zákona o vojácích z povolání či zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Ani tato kasační námitka tudíž není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že věcnou správnost výše uvedených závěrů krajského soudu stěžovatel v kasační stížnosti nenapadá.

[22] Stěžovatel dále namítá, že krajský soud měl překlenout mezeru v zákoně o vojácích z povolání využitím analogie. Tato část jeho argumentace je pouhým zopakováním námitek žalobních, aniž by stěžovatel věcně polemizoval s jejich vypořádáním ze strany krajského soudu. Kasační stížnost je nicméně opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.) a důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se tak musí upínat právě k tomuto rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 Afs 53/2005 - 59). Jinými slovy, „[u]vedení konkrétních stížných námitek (...) nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání nebo v žalobě, neboť odvolací a žalobní námitky směřovaly proti jiným rozhodnutím, než je rozhodnutí přezkoumávané Nejvyšším správním soudem“ (viz rozsudek tohoto soudu ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006 - 58). Tato stěžovatelem uplatněná tvrzení nesměřují proti přezkoumávanému rozsudku, v němž stěžovatel obdržel odpověď na jím uplatněnou žalobní argumentaci týkající se využití analogie (viz odstavce 24 až 26 a odstavec 30 napadeného rozsudku), a nejedná se tedy o námitky ve smyslu § 103 s. ř. s. (srov. například usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019 - 63, č. 4051/2020 Sb. NSS).

[23] Krajský soud dle stěžovatele pochybil také v tom, že aproboval nesprávný postup správních orgánů, které stěžovatelovu žádost neposuzovaly podle jejího skutečného obsahu. Tato argumentace byla stěžovatelem poprvé uplatněna teprve v kasační stížnosti, nemá svůj předobraz v žalobě, ačkoli v ní uplatněna být mohla, a představuje tedy nepřipustnou námitku dle § 104 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud se jí tak dále nezabýval.

[24] Nejvyšší správní soud nad rámec výše uvedeného upozorňuje, že podle judikatury zdejšího soudu (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2018, č. j. 1 As 110/2018 - 37, č. 3804/2018 Sb. NSS, ze dne 20. 10. 2004, č. j. 1 As 10/2003 - 58, č. 896/2006 Sb. NSS, ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 As 34/2005 - 61, č. 1014/2007 Sb. NSS,

pokračování

a ze dne 28. 6. 2017, č. j. 3 As 192/2016 - 61) má být za žalovaného ve věcech služebního poměru považován příslušný služební funkcionář (zde velitel vzdušných sil Armády České republiky), a nikoliv orgán, u kterého tento funkcionář působí (zde Velitelství vzdušných sil Armády České republiky). Krajský soud však jako s žalovaným jednal s Velitelstvím vzdušných sil, namísto velitele vzdušných sil. S ohledem na konkrétní okolnosti dané věci, zásadu ekonomie řízení a s přihlédnutím k tomu, že v dané věci byl žalovaný úspěšný a byla mu zachována procesní práva (osoby podávající vyjádření v řízení u krajského i zdejšího soudu byly k tomuto jednání pověřeny právě velitelem vzdušných sil), není třeba uvedený postup považovat za natolik vadný, aby vyvolal nutnost zrušení rozsudku krajského soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2023, č. j. 7 As 119/2022 - 19).

[25] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, zamítl ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.

[26] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Žalovaný byl ve věci úspěšný, nevznikly mu však náklady přesahující běžný rámec jeho úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladu řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 20. října 2023

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu