



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Foltase, soudce Faisala Husseiného a soudkyně Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **M. S.**, zastoupený JUDr. Pavlem Širokým, LL.M., advokátem se sídlem Vodičkova 710/31, Praha 1, proti žalovanému: **Policejní prezident**, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 11. 2023, č. j. PPR-44094-4/ČJ-2023-990131, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2024, č. j. 15 Ad 2/2024-48,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce vykonával službu jako příslušník Policie ČR na pozici vrchního inspektora oddělení dopravních nehod odboru služby dopravní policie Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy. Náместek policejního prezidenta pro lidské zdroje, informační a komunikační technologie a inovace rozhodnutím ze dne 18. 7. 2023 zamítl jeho žádost o povolení obnovy řízení pravomocně skončeného rozhodnutím ředitele Krajského ředitelství police hl. m. Prahy ze dne 8. 9. 2021, č. 1079/2021, jímž ředitel nepřiznal žalobci doplatek služebního příjmu za dobu nevyčerpaných přestávek ve službě na jídlo a odpočinek v období od 1. 1. 2018 do 19. 2. 2021. Proti rozhodnutí náměstka podal žalobce odvolání, které žalovaný zamítl.

[2] Následně se žalobce obrátil na Městský soud v Praze, který zamítl jeho žalobu.

[3] Úvodem svého rozsudku městský soud upozornil, že se obdobnou věcí zabýval již v rozsudku ze dne 13. 5. 2023, č. j. 14 Ad 1/2024-38. Žaloba, o níž městský soud rozhodl uvedeným rozsudkem, byla podána jiným příslušníkem Policie ČR působícím v oddělení dopravních nehod, který byl zastoupen týž advokátem jako žalobce v nyní projednávané věci, a domáhal se rovněž obnovy svého řízení o žádosti o doplatek za přestávky, a to z totožných důvodů, jako to činí žalobce. V žalobě vznesl totožné námitky. Městský soud žádnou z nich neshledal důvodnou, a proto žalobu zamítl. V nyní projednávané věci soud neshledal žádný důvod, pro který by se měl od závěrů vyslovených v tomto rozsudku odchýlit.

[4] Dle § 192 odst. 1 písm. b) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“), řízení, které je ukončeno rozhodnutím, jež nabylo právní moci, se na žádost účastníka obnoví, jestliže rozhodnutí záviselo na posouzení předběžné otázky, o níž bylo příslušným orgánem rozhodnuto jinak a tato skutečnost může mít podstatný vliv na obsah rozhodnutí. Podle § 180 odst. 5 zákona o služebním poměru je předběžná otázka – dle městského soudu – definována třemi pojmovými znaky, které musí být splněny kumulativně; musí jít o otázku i) na jejímž řešení závisí vydání rozhodnutí, ii) služebnímu funkcionáři nepřisluší o ní rozhodnout, a iii) dosud nebyla pravomocně vyřešena. V tomto smyslu žalobce svou žádost o obnovu řízení opíral o skutečnost, že Městský soud v Praze vyhověl rozsudkem ze dne 23. 1. 2023, č. j. 17 Ad 6/2022-122, jeho kolegovi, který se nacházel v obdobné pozici a uplatňoval podobný nárok na doplatek služebního příjmu. Domnívá se, že závěry daného rozsudku je třeba vztáhnout i na jeho vlastní věc, přičemž městský soud v rozsudku č. j. 17 Ad 6/2022-122, posoudil jinak než služební orgány předběžnou otázku spočívající v tom, jestli byl na oddělení dopravních nehod systém zastupování příslušníků v době, kdy čerpají přestávku ve službě.

[5] Městský soud k tomu uvedl, že samotná zastupitelnost příslušníka při čerpání přestávky a otázka organizačního zajištění zástupu v rámci daného oddělení se vždy musí posuzovat individuálně a určuje, zda je služba toho kterého příslušníka přerušitelná. Jde proto o dílčí otázky, jejichž zodpovězení podmiňuje posouzení toho, zda příslušník skutečně řádně čerpal přestávky, a tedy i rozhodnutí o doplacení služebního příjmu příslušníka. Jedině řádně čerpaná přestávka ve službě na jídlo a odpočinek se totiž do doby služby nezapočítává. Lze proto souhlasit se žalobcem, že jde o otázky významné pro posouzení jeho žádosti o doplatek za přestávky. Podle městského soudu však nelze přisvědčit žalobní námitce, že jde o otázky předběžné ve smyslu § 180 odst. 5 zákona o služebním poměru. Není totiž splněn druhý definiční znak předběžné otázky, a sice že jde o otázku, kterou může posuzovat pouze orgán odlišný od správního orgánu, který řízení vede. Městský soud plně přisvědčil žalovanému, že otázka zastupitelnosti a (ne)přerušitelnosti služby představuje otázku nedílně spojené s vlastním posouzením nároku příslušníka na doplatek. Žalobce se podle městského soudu snaží uměle oddělit otázku své zastupitelnosti a přerušitelnosti služby od merita své žádosti o doplatek za přestávky. Jsou to ovšem na sebe navazující úvahy, které musí provést služební funkcionář při posuzování žádosti o doplatek za přestávky. Není-li posuzování zastupitelnosti příslušníků oddělení dopravních nehod předběžnou otázkou, nepřichází v úvahu důvod obnovy řízení dle § 192 odst. 1 písm. b) zákona

pokračování

o služebním poměru, neboť nejde o předběžnou otázku, ale o nedílnou součást řízení ve věci služebního poměru.

[6] Do jisté míry lze podle městského soudu rozumět žalobcovu rozčarování nad tím, že jeho kolegovi byl v návaznosti na závazný právní názor vyjádřený v rozsudku č. j. 17 Ad 6/2022-122 doplacen služební příjem za přestávky, zatímco v jeho případě se tak nestalo. Je však třeba si uvědomit, že k odstranění tohoto rozdílného výsledku nemůže sloužit obnova řízení podle § 192 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru. Soudu je z jeho úřední činnosti známo, že žalobce podal proti rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy ze dne 8. 9. 2021, č. 1079/2021 (viz bod [1]), žalobu, kterou však vzal následně zpět, a soud proto řízení o ní usnesením ze dne 21. 7. 2022, č. j. 6 Ad 11/2021-28, zastavil. Skutečnost, že v jiném řízení týkajícím se žalobcova kolegy, jenž na rozdíl od žalobce na žalobě trval, soud posoudil vymezenou (stejnou) otázku jinak, než jak to učinil služební funkcionář v řízení o žádosti žalobce, nemůže být důvodem pro povolení obnovy řízení o žalobcově žádosti.

[7] Konečně se městský soud neztotožnil ani s dalšími žalobcovými námitkami ohledně toho, že příslušníkům působícím v oddělení dopravních nehod již není od roku 2023 plánována žádná přestávka na jídlo a odpočinek a je jim proplácena celá doba služby, že nezná jediného příslušníka oddělení dopravních nehod, který by byl kdy za účelem čerpání přestávky plnohodnotně vystřídán, ani se žalobcovými odkazy na další žaloby příslušníků Policie ČR směřujících proti meritorním rozhodnutím, jimiž služební funkcionář zamítl žádosti jednotlivých příslušníků o doplatek služebního příjmu. Všechny tyto žalobní námitky se podle městského soudu totiž míjely s podstatou nynějšího sporu, který spočíval v naplnění důvodu pro obnovu žalobcova řízení.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

Kasační stížnost

[8] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (nyní již *stěžovatel*) kasační stížnost.

[9] V její první části stěžovatel zrekapituloval průběh původního řízení o žádosti o doplatek služebního příjmu i průběh nyní posuzovaného řízení o obnově. Stěžovatel je nadále přesvědčen, že naplnil důvod pro obnovu řízení podle § 192 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru. Klíčové je podle něj vymezit, co se rozumí předběžnou otázkou ve smyslu tohoto ustanovení. Ta podle stěžovatele spočívá v tom, zda bylo na jeho oddělení zajištěno zastupování jinými příslušníky, resp. zda existoval služební předpis pro zastupování. Městský soud tuto otázku jako předběžnou ve smyslu § 192 odst. 1 písm. b) nevyhodnotil, neboť dospěl k závěru, že tato otázka představovala nedílnou součást stěžovatelova „původního“ řízení, nikoli předběžnou otázku. Toto právní posouzení je však podle stěžovatele chybné.

[10] Podle stěžovatele jsou předběžné otázky obecným právním institutem a při jejich vymezení tedy není nutné vycházet výlučně z pramenů týkajících se správního řízení, resp. zákona o služebním poměru. K tomu stěžovatel odkázal na vymezení předběžné otázky v komentáři k trestnímu řádu. Předmětem původního stěžovatelova řízení bylo posouzení

jeho nároku na doplacení nevyčerpaných přestávek na jídlo a odpočinek; výše vymezená otázka zajištění zastupování, resp. existence služebního předpisu pro zastupování na stěžovatelově oddělení tedy nebyla sama předmětem řízení, proto podle stěžovatele naplnila atributy předběžné otázky. Tato předběžná otázka byla v původním řízení posouzena chybně a správně ji soud posoudil až v následném soudním řízení stěžovatelova kolegy. Podle stěžovatele proto není pochyb, že v jeho původním řízení byla uvedena předběžná otázka nesprávně právně posouzena, a proto je zde důvod pro obnovu řízení. K tomu stěžovatel upozornil i na zásadu legitimního očekávání stejného rozhodování skutkově shodných případů obsaženou v § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), a dále rozvedenou v judikatuře Ústavního soudu. Konečně stěžovatel upozornil i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ohledně výkladu organizačního zajištění střídání policistů při výkonu jejich služby.

Vyjádření žalovaného

[11] Ke kasační stížnosti se vyjádřil žalovaný, který navrhl její zamítnutí. Žalovaný se ztotožnil s posouzením věci městským soudem, který podle něj věc v úplnosti zhodnotil. Žalovaný rovněž upozornil, že stěžovatel v kasační stížnosti toliko zopakoval námitky, které vypořádal již žalovaný a následně i městský soud. Stěžovatelem vymezená otázka není podle žalovaného předběžnou otázkou a podmínky pro obnovu jeho původního řízení nebyly splněny.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Kasační stížnost **není** důvodná.

[13] Úvodem svého právního hodnocení považuje Nejvyšší správní soud za podstatné ve stručnosti nejprve představit podstatu stěžovatelova původního sporu. V tom se stěžovatel domáhal doplacení přestávek na jídlo a odpočinek ve službě za období od 1. 1. 2018 do 19. 2. 2021, neboť podle svého názoru při výkonu své služby neměl možnost tyto přestávky řádně čerpat. Stěžovatel dle svého přesvědčení fakticky vykonával službu podle § 60 odst. 3 zákona služebním poměru, jejíž výkon nemůže být přerušen. Protože služební orgány nezajistily přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek, měl být za tyto časové úseky stěžovateli doplacen služební příjem za dobu nevyčerpaných přestávek ve službě na jídlo a odpočinek. Stěžovatelova žádost byla rozhodnutím náměstka ředitele Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy pro vnější službu ve věcech služebního poměru zamítnuta. Následně bylo dne 8. 9. 2021 zamítnuto stěžovatelovo odvolání.

[14] Proti rozhodnutí o odvolání podal stěžovatel žalobu k Městskému soudu v Praze, kterou však vzal následně zpět, a soud proto řízení o ní usnesením ze dne 21. 7. 2022 č. j. 6 Ad 11/2021-28, zastavil.

[15] Následně vydal dne 23. 1. 2023 Městský soud v Praze rozsudek č. j. 17 Ad 6/2022-112 v obdobném sporu stěžovatelova kolegy, kterým městský soud zrušil rozhodnutí odvolacího služebního orgánu, a ve kterém městský soud dospěl k pro stěžovatele příznivému právnímu závěru. Podle městského soudu služební orgány skutečně nezajistily plnohodnotné vystřídání policistů během přestávek ve službě, a proto bylo třeba považovat službu policistů

pokračování

za fakticky nepřetržitou a nepřerušovanou, za kterou jim měl být doplacen služební příjem za dobu nevyčerpaných přestávek ve službě. Na tento původní rozsudek poté navázala další rozhodnutí Městského soudu v Praze ve sporech dalších stěžovatelových kolegů a pro policisty příznivý závěr byl navíc již potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2024, č. j. 10 As 252/2023-77.

[16] Na základě těchto skutečností se stěžovatel domáhal obnovy svého řízení, s čímž však nebyl ani u služebních orgánů, ani u městského soudu úspěšný. Jeho kasační stížnost nyní neshledává důvodnou ani Nejvyšší správní soud.

[17] Hned na úvod Nejvyšší správní soud shodně jako již městský soud v nyní přezkoumávaném rozsudku upozorňuje stěžovatele, že předmětem nynějšího řízení je posouzení splnění podmínek pro obnovu stěžovatelova původního řízení. Proto není přílehlavý stěžovatelův odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2019, č. j. 8 As 257/2018-44, který se týkal organizačního zajištění střídání policistů při výkonu jejich služby, a který svým obsahem dopadá spíše do původního sporu – tedy opodstatněnosti jeho nároku na doplacení služebního příjmu za dobu nevyčerpaných přestávek ve službě. Tento nárok však není předmětem stávajícího řízení a Nejvyšší správní soud se jím shodně jako městský soud nebude – z níže uvedených důvodů – zabývat; nyní jde toliko o to, zda lze identifikovat rozhodnutí o předběžné otázce, které by odůvodňovalo obnovu řízení.

[18] Z obsahu stěžovatelovy žaloby i nynější kasační stížnosti je zřejmé, že se stěžovatel domáhá obnovy řízení podle § 192 odst. 1 písm. b) zákona služebním poměru, podle kterého *řízení, které je ukončeno rozhodnutím, jež nabylo právní moci, se na žádost účastníka obnoví, jestliže rozhodnutí záviselo na posouzení předběžné otázky, o níž bylo příslušným orgánem rozhodnuto jinak.*

[19] Za předběžnou otázku, o níž bylo rozhodnuto jinak, stěžovatel považuje otázku, zda bylo na jeho oddělení zajištěno zastupování jinými příslušníky, resp. zda existoval služební předpis pro zastupování. Podle městského soudu se však o předběžnou otázku ve smyslu § 192 odst. 1 písm. b) zákona služebním poměru nejednalo, neboť tato otázka představovala nedílnou součást stěžovatelova původního řízení, nikoli předběžnou otázku.

[20] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem. Z výše predestřeného vývoje stěžovatelova sporu je zřejmé, že předmětem původního sporu byl stěžovatelův nárok na doplatek služebního příjmu za dobu nevyčerpaných přestávek ve službě na jídlo a odpočinek v období od 1. 1. 2018 do 19. 2. 2021. Stěžovatel i jeho další kolegové namítali, že přestávky čerpali jen formálně. Na oddělení dopravních nehod byly totiž takové podmínky, které fakticky znemožňovaly řádné čerpání přestávek v zákonné délce a standardu. Skutečností neumožňující řádné čerpání přestávek byla poté právě skutečnost spočívající v absenci opatření zajišťujícího vzájemný zástup policistů, kteří zrovna čerpají přestávku ve službě. Nedostatečným shledaly správní soudy poradnickový systém (policisty označovaný jako tzv. *lančovník*), který upravoval pouze dělbu práce (případů dopravních nehod) mezi policisty, nikoli však otázku zastupování policistů během jejich přestávek ve službě (srov. již výše cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 252/2023-77 v obdobném případě stěžovatelovy kolegyně, na který odkázal sám stěžovatel).

[21] Z uvedeného je i podle Nejvyššího správního soudu zřejmé, že otázka zajištění vzájemného zastupování policistů, resp. existence služebního předpisu pro zastupování, byla nedílnou součástí stěžovatelova původního řízení, jak správně konstatoval městský soud v nyní přezkoumávaném rozsudku. Od posouzení prvotní otázky spočívající právě v (ne)dostatečném zajištění vzájemného zastupování policistů a s ní spojené podotázky existence služebního předpisu toto zajištění upravujícího se poté odvíjelo posouzení nároku policistů na doplatek služebního příjmu za dobu nevyčerpaných přestávek ve službě na jídlo a odpočinek. Pouze za předpokladu, že policistům nebylo umožněno řádné čerpání přestávek v zákonné délce a standardu, jim mohl vzniknout nárok na doplatek uvedeného služebního příjmu.

[22] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatel ani neuvedl žádnou konkrétní argumentaci, proč by jím vymezená otázka neměla být součástí jeho původního řízení, ale otázkou předběžnou. Stěžovatel pouze opakovaně obecně tvrdí, že se jednalo o předběžnou otázku, která byla následně správními soudy posouzena odlišně. S tímto názorem však Nejvyšší správní soud pro výše uvedené nesouhlasí.

[23] Nejvyšší správní soud shodně jako již městský soud rozumí stěžovatelově nelibosti, který nyní ví, že na základě pozdější judikatury správních soudů v podobných sporech stěžovatelových kolegů by se požadovaného doplatku služebního příjmu domohl. K tomu však i Nejvyšší správní soud odkazuje na to, že se stěžovatel dobrovolně vzdal soudního přezkumu své věci, neboť vzal svou žalobu zpět a městský soud řízení v jeho věci usnesením ze dne 21. 7. 2022, č. j. 6 Ad 11/2021-28, zastavil. Skutečnost, že v jiném řízení týkajícím se žalobcova kolegy, jenž na rozdíl od žalobce na žalobě trval, soud posoudil vymezenou (stejnou) otázku jinak, než jak to učinil služební funkcionář v řízení o stěžovatelově žádosti, nemůže být ani podle Nejvyššího správního soudu důvodem pro povolení obnovy řízení o stěžovatelově žádosti. Již městský soud navíc upozornil na dalšího stěžovatelova kolegu, kterému městský soud obnovu řízení ze shodného důvodu rovněž nepovolil – rozsudek městského soudu ze dne 13. 5. 2023 č. j. 14 Ad 1/2024-38.

[24] Obnovy řízení se stěžovatel podle Nejvyššího správního soudu nemůže domoci ani odkazem na zásadu legitimního očekávání (stejného rozhodování skutkově shodných případů) obsaženou v § 2 odst. 4 správního řádu. Tato zásada dopadá ze své povahy do stěžovatelova správního, resp. služebního řízení. Služební orgány tuto zásadu přitom bezesporu dodržely, neboť žádosti stěžovatele i jeho kolegů se shodným odůvodněním zamítly. Jak městský soud i Nejvyšší správní soud již opakovaně upozornily, ke změně hodnocení nastolených otázek došlo až v řízení před městským soudem, který dal policistům za pravdu. Městský soud a poté i Nejvyšší správní soud přitom vycházely z nezměněných skutkových okolností, ze kterých vycházely již služební orgány. Správní soudy „pouze“ dospěly k odlišnému právnímu hodnocení. Tím však správní soudy pouze plnily svou roli, přičemž stěžovatel se kvůli výše popsanému zpětvzetí své žaloby této možnosti dobrovolně vzdal.

[25] Obnova řízení představuje mimořádný opravný prostředek, který umožňuje z důvodu skutkových omylů zjištěných až po právní moci rozhodnutí znovu rozhodnout ve věci samé a prolomit tak překážku věci rozhodnuté (např. rozsudek Nejvyššího správního

pokračování

soudu ze dne 17. 5. 2012, č. j. 6 Ads 11/2012-43, bod 16). Na soudní rozsudek je však třeba nahlížet nikoli jako na novou skutečnost představující důvod pro povolení obnovy řízení, ale jako na právní názor obsahující např. výklad právní normy a hodnocení skutkového stavu té které konkrétní věci (např. rozsudek ze dne 14. 11. 2013, č. j. 7 Afs 90/2013-42). Vyslovení určitého právního názoru Nejvyšším správním soudem (či jiným orgánem veřejné moci) nelze považovat za důvod pro obnovu řízení podle § 192 odst. 1 zákona o služebním poměru, neboť tuto situaci nelze podřadit pod žádný z tam taxativně vymezených důvodů pro obnovu řízení. Závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu nejsou novou skutkovou okolností, ale týkají se pouze posouzení okolností právních (např. rozsudek ze dne 14. 4. 2016, č. j. 5 As 136/2014-85).

IV. Závěr a náklady řízení

[26] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 17. dubna 2025

Tomáš Foltas
předseda senátu