

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **A. H.,** zastoupený Mgr. Tomášem Vebrem, advokátem se sídlem Na Cihelnách 9, Jaroměř, proti žalovanému: **První náměstek policejního prezidenta ve věcech služebního poměru**, se sídlem Policejní prezidium, Strojnická 935/27, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 1. 2017, č. j. 11 Ad 13/2016 - 32,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ředitele Ředitelství služby cizinecké policie ve věcech služebního poměru č. 2200/2014 ze dne 13. 10. 2014 (dále jen „správní orgán I. stupně“) byla zamítnuta výzva žalobce k proplacení nedůvodně nařizovaných přesčasových hodin za nařízenou službu přesčas podle § 54 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů“).

[2] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 18. 5. 2016, č. j. PPR-33060-14/ČJ-2014-990131 (dále jen „rozhodnutí o odvolání.“), a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

II.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). V žalobě popsal průběh řízení a namítal, že nařízení práce přesčas nebylo služebními funkcionáři řádně odůvodněno, když nebyly vymezeny konkrétní důvody důležitého zájmu služby ve smyslu § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Žalobce dále tvrdil, že při nařízení práce přesčas taktéž nebyla splněna podmínka mimořádné absence ostatních příslušníků sboru, když jejich absence byla předvídatelná. Žalobce také uvedl, že žalovaný nedodržel povinnost stanovenou v § 180 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, když nezjistil stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a dopustil se nesprávného právního posouzení dané věci.

[4] Městský soud žalobě vyhověl a zrušil rozhodnutí o odvolání podle § 78 odst. 1 s. ř. s., když se neztotožnil s názorem žalovaného, že služba přesčas byla nařízena žalobci v souladu s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Městský soud uvedl, že veřejný zájem je třeba dovozovat v každém jednotlivém případě a nelze obecně tvrdit, že již samotný výkon činnosti policejního sboru je v obecné rovině veřejným zájmem. Městský soud se dále zabýval důvodovou zprávou k zákonu o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, přičemž s odkazem na ustálenou judikaturu dospěl závěru, že má-li být institut služby přesčas využíván v souladu s platnou právní úpravou, musí být kumulativně splněny podmínky důležitého zájmu služby, odůvodnění přijetí tohoto opatření a maximálního rozsahu 150 hodin v kalendářním roce (nejedná-li o nařízení služby přesčas ve smyslu § 54 odst. 2 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů). Městský soud také dovodil, že důvod k nařizování služby přesčas nelze spatřovat ani v případech předvídatelné absence ostatních příslušníků sboru, stejně tak jako v nedostatečném personálním zabezpečení sboru. Ke konkrétním a podrobným důvodům absence ostatních příslušníků bezpečnostního sboru uvedených v rozhodnutích správních orgánů se v daném případě městský soud nevyjádřil. Městský soud uvedl, že služební funkcionář je povinen nařízení služby přesčas vždy řádně odůvodnit, a že zákonodárce nepředpokládal automatické využívání služby přesčas v maximálním rozsahu u každého příslušníka. Dle městského soudu z obsahu vydaných správních rozhodnutí nikterak nevyplývá, že by smyslem výkonu přesčasových služeb v rozsahu 150 hodin bylo kompenzovat vznik neočekávaných a mimořádných situací a že správní orgány nikterak neprokázaly, že přesčasové hodiny byly nařizovány jen operativně a ve výjimečných případech.

III.

[5] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[6] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný, neboť soud v něm převážně využil části odůvodnění jiných rozsudků, aniž by jejich užití podrobně zdůvodnil ve vztahu k nyní projednávané věci a dále, že se

nevypořádal se stěžovatelem konkrétně a podrobně uvedenými důvody nařízené práce přesčas, včetně jednotlivých důvodů absence ostatních příslušníků bezpečnostního sboru v konkrétní dny, kdy došlo k nařízení služby přesčas. Městský soud stěžovateli také přiřkl argumentaci, kterou ovšem stěžovatel nikdy neužil. Stěžovatel uvedl, že rozsudek městského soudu je tak zatížen nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Navrhl proto tento rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[7] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

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

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Stěžovatel v kasační stížnosti poukazoval pouze na nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[11] Řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční; kasační soud je vázán, vyjma případů taxativně uvedených v § 109 odst. 4 větě za středníkem s. ř. s., uplatněnými důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). K tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 - 99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007 - 46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 - 60, jakož i usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, a rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. II. ÚS 460/15 ze dne 8. 3. 2016. *Ex officio* posuzuje kasační soud pouze to, zda nebylo řízení před krajským soudem zmatečné, zda nebylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, není-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, anebo zda rozhodnutí správního orgánu není nicotné (§ 109 odst. 3 věta za středníkem s. ř. s.). Žádnou z uvedených vad rozsudek městského soudu netrpí.

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nález ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném*

důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena“. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, vyslovil, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“ Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, podle něhož lze „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.*“

[13] Zdejší soud s poukazem na shora uvedené konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, je nezbytné, aby z něj bylo zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Je tomu tak proto, že jen prostřednictvím odůvodnění lze dovodit, z jakého skutkového stavu správní soud vyšel a jak o něm uvážil.

[14] Napadený rozsudek vyhovuje uvedeným kritériím přezkoumatelnosti. Spornou právní otázkou v řízení před městským soudem byla výjimečnost nařízení služby přesčas, a také pojem důležitého zájmu služby. Městský soud dospěl k závěru, že neproplacení služby přesčas bylo v rozporu s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Své závěry městský soud opřel zejména o skutečnosti, že správním orgánem nebyla prokázána výjimečnost nařízení služby přesčas, a že nebyly prokázány důvody důležitého zájmu služby. Z odůvodnění rozsudku městského soudu je zjevné, na základě kterých konkrétních skutečností soud dospěl k závěru, že nařízení služby přesčas nemělo oporu v zákoně (nesplnění podmínky výjimečnosti a nedostatečné odůvodnění důležitého zájmu služby). Ohledně klíčových aspektů výjimečnosti a důležitého zájmu služby městský soud v souvislosti se stěžovatelem uvedenými konkrétními důvody absence příslušníků bezpečnostního sboru uvedl, že výjimečnost situace nelze spatřovat při předem obecně známých a předvídatelných situacích jako je čerpání služebního volna, dovolené či účast na školeních. Ohledně důležitého zájmu služby městský soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že ten nelze spatřovat v zajištění přímého výkonu služby (tj. řádného doplnění služby za nepřítomné policisty tak, jak tomu bylo v daném případě nařízení služby přesčas). Za důvod nepřezkoumatelnosti nelze považovat ani to, pokud krajský soud konkrétně nereaguje na argumenty uvedené ve vyjádření k žalobě. Jak uvedl Nejvyšší správní soud například ve svém rozsudku ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 64/2009 - 153, „[n]*ezohlednění důvodů uvedených ve vyjádření žalovaného k žalobě nemůže být vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Je to žalobce, kdo určuje rozsah a meze*

přezkumu napadeného rozhodnutí v podobě žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), a proto nevypořádá-li se soud s argumentací žalovaného, pak tím může ovlivnit kvalitu a sílu svého právního názoru, nikoli však zatížit své rozhodnutí vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti."

[15] Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že mu městským soudem byla neprávem přiřknuta některá dílčí argumentace, jakož i v tom, že městský soud užil místy i argumentaci nepřiléhávající na daný případ. V této souvislosti nelze přehlédnout ani místy obtížně srozumitelnou argumentaci městského soudu, resp. některé nepřesnosti v ní. Uvedená pochybení však v daném konkrétním případě nevyvolávají nutnost zrušení rozsudku městského soudu (podpůrně srov. rozsudky zdejšího soudu ve věcech sp. zn. 6 Ads 57/2004, sp. zn. 8 Afs 102/2005, sp. zn. 8 Afs 43/2007, sp. zn. 1 Afs 11/2008, či nálezy Ústavního soudu ve věcech sp. zn. IV. ÚS 201/04, sp. zn. I. ÚS 729/2000, sp. zn. I. ÚS 116/05, sp. zn. IV. ÚS 787/06, sp. zn. III. ÚS 961/09, sp. zn. IV. ÚS 919/14). Z rozsudku je zřejmé, jaké konkrétní důvody vedly městský soud k vydání napadeného rozsudku, resp. z jakých důvodů městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného. Je z něj rovněž patrné, z jakých důvodů nemá právní názor vyslovený v rozhodnutích správních orgánů za správný a naopak, z jakých důvodů shledal žalobní námitky důvodné. Tyto závěry jsou i přes uvedená dílčí pochybení ve svém souhrnu srozumitelné a přezkoumatelné. Z uvedených důvodů nelze na danou věc aplikovat ani rozsudek zdejšího soudu ze dne 3. 8. 2016, č. j. 3 As 234/2015 - 24, kterým byl pro nepřezkoumatelnost zrušen rozsudek téhož senátu městského soudu (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 10. 2015, č. j. 11 Ad 15/2013 - 59). Na rozdíl od nyní posuzovaného rozsudku se jednalo o rozsudek zatížený nepřezkoumatelností v takové míře, že jej bylo nutno zrušit. Výše uvedeným hodnocením přitom Nejvyšší správní soud nedává prvostupňovému soudu jakýkoliv návod pro odůvodňování dalších rozsudků. Dle setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu je jedním z principů představujících součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu, povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (k tomu srov. vedle výše citované judikatury zdejšího soudu i nálezy Ústavního soudu ve věcech sp. zn. III. ÚS 84/94, sp. zn. I. ÚS 741/06, sp. zn. III. ÚS 94/97, sp. zn. II. ÚS 686/02, sp. zn. Pl. ÚS 42/04, sp. zn. I. ÚS 1534/08 atp.).

[16] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[17] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[18] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože podle obsahu spisu mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 24. března 2017

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu