

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **Ing. M. M.,** zastoupený Mgr. Václavem Strouhalem, advokátem se sídlem Přátelství 1960, Písek, proti žalovanému: **První náměstek policejního prezidenta ve věcech služebního poměru,** se sídlem Strojnická 27, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2017, č. j. 11 Ad 24/2015 – 66,

takto:

I. Výrok II. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2017, č. j. 11Ad 24/2015 – 66 **se zrušuje** a věc **se** v tomto rozsahu **vrací** městskému soudu k dalšímu řízení.

II. Ve zbytku **se** kasační stížnost žalovaného **zamítá.**

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalovaný změnil rozhodnutím ze dne 2. 10. 2015, č. j. PPR-20579-39/ČJ-2014-990131, rozhodnutí ředitele Útvaru pro ochranu ústavních činitelů ochranné služby ze dne 2. 6. 2014, č. 692/2014, kterým byla zamítnuta žádost žalobce o doplatek služebního příjmu za službu přesčas, konanou dle § 54 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru"), v období od 17. 9. 2010 do 17. 9. 2013 nejvýše v rozsahu 150 hodin v každém uvedeném kalendářním roce. Současně nebyl přiznán doplatek za službu za období od 1. 1. 2007 do 16. 9. 2010. Změna spočívala v zamítnutí žádosti o doplatek služby přesčas za celé období od 1. 1. 2007 do 17. 9. 2013. Podle § 206 odst. 1 zákona o služebním poměru byl nárok za období od 1. 1. 2007 do 17. 9. 2007 promlčen.

II.

[2] Žalobce podal proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu k Městskému soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 28. 3. 2017, č. j. 11Ad 24/2015 – 66, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Druhým výrokem rozhodl o povinnosti žalovaného uhradit žalobci náklady řízení o žalobě.

[3] Podle městského soudu je mezi účastníky řízení spor o to, co se rozumí neurčitým právním pojmem „důležitý zájem služby“ podle § 201 odst. 1 služebního zákona. Aby byl institut služby přesčas využíván v souladu s platnou právní úpravou, musí jít jednak skutečně o důležitý zájem služby a z toho vyplývající předpoklad výjimečnosti nařizované práce přesčas, dále musí být přijetí tohoto opatření náležitě odůvodněno a konečně dodržen maximální rozsah v kalendářním roce. Nelze pod tento pojem podřadit zajištění bezproblémového běžného výkonu služby bezpečnostního sboru. Vzhledem k relativně široké definici důležitého zájmu služby v § 201 odst. 1 služebního zákona je vždy na příslušných vedoucích pracovnících policie, aby v konkrétní situaci zvážili potřebu rozsah a přípustnost nařízení práce přesčas jako takové. Nelze tento institut využívat k jiným účelům nebo za jiných podmínek než připouští platná právní úprava. Za důležitý zájem služby považoval městský soud situace, které nebylo možné předvídat při rozvržení doby služby na jednotlivé směny podle § 53 zákona o služebním poměru, jako např. momentální indispozici nebo absenci některého z příslušníků ze zdravotních nebo jiných důvodů. Rovněž tak předem neočekávaný úkol bezpečnostního sboru, který může být náležitě splněn jen příslušníkem s požadovanou kvalifikací mimo rámec jeho naplánované směny. Správní orgány se snažily odůvodnit nařízení přesčasových hodin a posuzovaly počet příslušníků nepřítomných na pracovišti. Zpravidla tito nebyli přítomni, neboť byli v pracovní neschopnosti nebo čerpali dovolenou. Ve správních rozhodnutích však nebylo zdůvodněno, proč dané úkoly nemohl splnit ten, kdo měl řádnou službu, a rovněž většinou nebylo uvedeno, za kterého konkrétního policistu žalobce sloužil službu přesčas. Jako relevantní neobstály ani další tvrzené důvody nařízení práce jako bezpečnostní akce při schůzi poslanecké sněmovny nebo při zasedání vlády či posílení služby z důvodu zvýšených bezpečnostních rizik. Jde totiž povětšinou o běžnou součást úkolů Útvaru a o jeho standardní činnosti, o kterých se navíc vědělo dopředu.

[4] Ze správních rozhodnutí rovněž nebylo zřejmé, které služby byly žalobci uloženy v rámci běžného výkonu služby, které jako přesčasové v rozsahu do 150 hodin a za které po dosažení 150 hodin čerpal náhradní volno v době do 3 měsíců po výkonu služby přesčas.

[5] Městský soud rovněž přisvědčil námitce, že není zřejmé, proč žalovaný změnil prvostupňové rozhodnutí. Porovnal oba výroky správních rozhodnutí a dospěl k závěru, že žalovaný, ačkoli podstatně změnil výrok rozhodnutí, nijak svůj postup nezdůvodnil.

[6] Městský soud rovněž žalovanému vytkl, že neprovedl řádným procesním způsobem výslech svědků a spokojil se s úředními záznamy či s písemnými vyjádřeními. Žalobce však musí mít možnost být výslechům svědků přítomen a klást jim otázky, což se nestalo.

[7] Důvodnou shledal městský soud rovněž námitku týkající se uplatnění promlčení správním orgánem. Poukázal na soukromoprávní původ této námitky s tím, že

nepostačuje, pokud s argumentací o promlčení seznámí žalobce až v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Žalobce se tak nemohl k námitce promlčení včas vyjádřit, ani na ni reagovat. Takový postup by bylo lze akceptovat, pokud by se jednalo o lhůtu prekluzivní a správní orgán přihlížel k prekluzi z úřední povinnosti. V případě promlčení však bylo třeba ji uplatnit tak, aby se o ní žalobce řádným způsobem dozvěděl, byla vůči němu účinná a mohl na ni adekvátně reagovat.

[8] Za důvodnou rovněž městský soud považoval námitku o počátku běhu promlčecí doby, neboť běh promlčecí doby nebyl v rozhodnutí vůbec odůvodněn. Naproti tomu za nedůvodnou považoval námitku o rozporu námitky promlčení s dobrými mravy, neshledal mimořádné okolnosti, za nichž by bylo možné o důvodnosti této námitky uvažovat.

III.

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

[10] Stěžovatel považuje rozsudek městského soudu za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť soud *„navodil stav faktické neaplikovatelnosti § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru“*. Podle jeho názoru městský soud pouze shromáždil části odůvodnění jiných rozhodnutí v obdobných věcech, avšak nezdůvodnil, které části v nyní projednávané věci jsou s nimi společné a které zvláštní. Rovněž stěžovateli přiřkl argumentaci, kterou stěžovatel nepoužil. V rozsudku rekapitulované vyjádření žalovaného se vůbec neshoduje s vyjádřením k žalobě, které stěžovatel v této věci zaslal. Strany 7 a 9 odůvodnění rozsudku jsou podle stěžovatele zcela převzaty z jiného rozsudku, který se týkal příslušníka Ředitelství služby cizinecké policie. Stěžovatel rovněž specifikoval další části odůvodnění s označením předchozích rozsudků městského soudu, z nichž ta která část odůvodnění pochází. Rozsudek proto považuje za nedostatečně individualizovaný.

[11] Stěžovatel je přesvědčen, že v dostatečném rozsahu vymezil konkrétní důvody, pro které byly žalobci v rozhodném období nařízeny jednotlivé služby přesčas, a těmito důvody se zabýval rovněž služební funkcionář v nalézacím řízení. Rovněž zohlednil situace, jež nebylo možné předvídat při rozvržení doby služby na jednotlivé směny, jako jsou momentální indispozice, absence některého z příslušníků ze zdravotních či jiných důvodů nebo neočekávaný úkol bezpečnostního sboru, který může být splněn pouze příslušníkem s požadovanou kvalifikací mimo rámec naplánované směny. Městský soud se však k jednotlivým důvodům vyjádřil velmi stroze a lze pouze stěží hovořit o individualizaci posouzení každého důvodu pro nařízení práce přesčas žalobci. Jednotlivé důvody soud nehodnotil a odmítl všechny jednotlivé myslitelné důvody nařízení práce přesčas. Konkrétní úkoly, stanoviště a počet příslušníků se může relativně rychle změnit, a proto je v některých případech prakticky nemožné uvést, za kterého konkrétního příslušníka žalobce konkrétně sloužil službu přesčas.

[12] Z tvrzení městského soudu, že *„bezpečnostní akce jsou běžnou součástí úkolu Útvaru a jedná se o zcela standardní činnost tohoto útvaru“* stěžovatel dovodil, že soud vyjmenovává konkrétní důvody, pro které sloužil žalobce práce přesčas a tyto důvody však nijak komplexně ani individuálně nehodnotí. Městský soud podle něj zavrhl veškeré důvody nařízení služby přesčas, nereflektuje judikaturu Nejvyššího správního soudu (zejm.

rozsudek 4 Ads 11/2013). Při posouzení žádosti o proplacení služby přesčas do limitu 150 hodin v roce je nutno vycházet z rozboru podmínek, za kterých byla žadateli služba přesčas nařízena. Až po posouzení konkrétních okolností lze konstatovat, zda byla nařízena v důležitém zájmu služby. Pokud je kvalitní a včasné plnění povinností police narušeno mimořádnou situací – překážkou vykazující prvky nenadálosti, je zde opodstatnění a prostor pro využití institutu § 51 odst. 1 zákona o služebním poměru. Každá služba (ať řádná nebo přesčasová) bude vždy směřovat k plnění úkolů, které jsou útvaru svěřeny příslušnými předpisy. Útvar nemůže plnit jiné úkoly než ty, které mu jsou svěřeny. Prvek mimořádnosti, který odlišuje běžný výkon služby od nařízení výkonu služby v důležitém zájmu služby, je proto třeba hledat v okolnostech, za nichž byly svěřené úkoly plněny.

[13] Stěžovatel rekapituloval situace, v nichž lze podle jeho názoru spatřovat výjimečně nastalé překážky, jimiž může být ohroženo splnění úkolu a tím i důležitý zájem služby. V souvislosti s bezpečnostními akcemi k zajištění bezpečnosti zmínil potřebu reagovat na politickou reprezentaci a popř. na měnící se bezpečnostní situaci, zdůraznil, že řadu akcí je třeba organizovat *ad hoc* na základě aktuálně vzniklé bezpečnostní situace v ČR. Pokud zákon o služebním poměru umožňuje ve výjimečných případech nařídit službu přesčas, nejeví se účelným navyšovat kvůli možnému vzniku mimořádných a nenadálých situací počty systemizovaných míst v útvaru, neboť pro zvýšený počet příslušníků ve výkonu běžné služby by nebylo po pominutí výjimečné situace využití. Nelze bez bližšího zkoumání generálně uvést, že veškeré bezpečnostní akce nejsou relevantním důvodem pro nařízení služby přesčas v důležitém zájmu služby, jak podle stěžovatele učinil městský soud.

[14] Městský soud sice uzavřel, že nebyly splněny podmínky důležitého zájmu služby, avšak nezkoumal konkrétní okolnosti a důvody, pro které byla služba přesčas nařízena. Na žádném místě rozsudku neuvádí, proč nemůže být tímto důvodem mimořádná dovolená, služební volno, neschopnost ke službě a kumulovaná nepřítomnost jiných příslušníků. Bez konkrétního zdůvodnění zavrhl veškeré důvody, které stěžovatel předestřel a prokázal.

[15] Stěžovatel je rovněž přesvědčen, že náležitě zdůvodnil, proč přistoupil ke změně prvostupňového rozhodnutí. Učinil tak proto, že v průběhu nalézacího řízení bylo uplatněno doplacení již od 1. 1. 2010 a nikoli od 17. 9. 2010, jak tomu bylo původně.

[16] K výhradě o neprovedení výslechu svědků odpovídajícím procesním způsobem stěžovatel uvedl, že ředitel Útvaru nemohl k samotnému nařizování služeb přesčas nic vypovědět, neboť se jej přímo neúčastnil. Stejně nadbytečné bylo vyslýchat plk. Mgr. K., který se rovněž nepodílel na nařizování služeb žalobci. Žalobce v žalobě pouze namítl, že tyto osoby nebyly vyslechnuty procesně správným způsobem, žaloba však neuvádí, co mohly k věci uvést. Tyto osoby nemohou být vyslýchány jen proto, že jsou podepsány pod stanoviskem Útvaru vypracovaným k žádosti jiného orgánu. Odkaz na jiný rozsudek městského soudu o potřebě výslechu namísto tvrzení ve formě úředního záznamu, není příléhavý, neboť v uvedené věci šlo o výslech přímého pozorovatele vytýkaného jednání.

[17] K námitce promlčení stěžovatel uvedl, že žalobce se mohl proti ní bránit prostřednictvím odvolání a kdykoli v průběhu odvolacího řízení. Oprávněnost postupu stěžovatele dovozuje i z toho, že městský soud přisvědčil argumentu o vypořádání námitky jako nikoli nemravné v žalobou napadeném rozhodnutí.

[18] Stěžovatel vznesl rovněž námitku k výroku o přiznání náhrady nákladů řízení, konkrétně úkonu převzetí věci, neboť k němu došlo již v řízení před správním orgánem. Rovněž nemělo být přiznáno cestovné a náhrada za promeškaný čas, neboť pobočka advokátní kanceláře se nachází v obvodu městského soudu a osoba, která se účastnila ústního jednání na základě substituční plné moci, vykonává činnost na adrese pobočky.

IV.

[19] Žalobce se k podané kasační stížnosti, která mu byla zaslána, písemně nevyjádřil.

V.

[20] 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.).

[21] Kasační stížnost není důvodná.

[22] Stěžovatel vytkl rozsudku městského soudu nedostatečnou individualizaci se zřetelem na konkrétní okolnosti případu. Poukazoval na jednotlivé části odůvodnění, aby demonstroval, že městský soud patrně vycházel při rekapitulaci z rozhodnutí v jiné věci. Tato námitka je důvodná pouze částečně. Námitka nedostatečné konkretizace ve smyslu posouzení individuálních okolností projednávaného případu se prolíná celou kasační stížností stěžovatele. Je však třeba předeslat, že ačkoli tento nedostatek stěžovatel městskému soudu vytýká, je i kasační stížnost formulována relativně obecně, ve snaze přiblížit soudu podstatu činnosti policie, konkrétně ÚOÚČ. Ani stěžovatel většinou nepostupuje tak, že by vytčená pochybení městského soudu „doprovodil“ konkrétním odkazem na příslušnou část správních rozhodnutí, ve které splnil to, co mu následně městský soud vytkl. Obecnější pravidla vyslovená správními soudy však musí vycházet z posouzení jednotlivostí konkrétního případu. Pokud tedy stěžovatel nesouhlasí s odůvodněním městského soudu a považuje jej za nepřiléhavé z důvodu jeho obecnosti, měl především tvrdit, že žalobou napadené rozhodnutí ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím naopak dostatečně konkrétní bylo (a v čem), a že právě proto je názor městského soudu nepřípadný. To však stěžovatel při uplatňování většiny argumentů nečiní. Úkolem správních soudů primárně není nahrazovat činnost správních orgánů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2017, č. j. 5 As 161/2016 - 21).

[23] Vyjádření žalovaného k podané žalobě podle § 74 s. ř. s. je oprávněním žalovaného předestřít soudu vlastní stanovisko k jednotlivým žalobním bodům, jimiž je argumentováno směrem k procesnímu úspěchu žalobce ve věci. Je výrazem „rovnosti zbraní“ mezi účastníky soudního řízení. Je nepochybně rozdíl, pokud se soud zabývá skutkově i právně jedinečným případem a situací, která vykazuje určitou míru podobnosti s jinou, soudem již rozhodovanou věcí. Ve druhém případě nepostačuje obecný poukaz, že se již soud obdobnou problematikou zabýval, ale je třeba konkrétně tvrdit, proč dříve vyslovené závěry nelze v tomto konkrétním případě použít. To stěžovatel na tomto místě nečiní.

[24] Není správný předpoklad stěžovatele, že se rekapitulace jeho vyjádření k podané žalobě, obsažená na straně 5 odůvodnění rozsudku městského soudu, „*ani okrajově*

neshoduje s argumenty obsaženými v písemném vyjádření žalovaného ze dne 16. 2. 2016". Vyjádření k podané žalobě měl při rozhodování k dispozici nejen soud, ale bylo rovněž řádně doručeno zástupci žalobce dne 25. 2. 2016. Je nepochybně na individuálním postupu při vyhotovení odůvodnění rozsudku, jakým způsobem soud rekapituluje pro věc rozhodná tvrzení, obsažená především v žalobních bodech a následnou reakci žalovaného. Podstatné je, aby shrnutí vyjádření žalovaného umožňovalo dostatečnou představu, z jakých důvodů považuje žalovaný žalobu za nedůvodnou. Nelze spatřovat nedostatek potřebné individualizace soudního rozhodnutí pouze v tom, že shrnutí obsahu vyjádření k žalobě nekopíruje sled úvah žalovaného (nečiní z nich stručný či podrobnější výtah), ale zaměřuje se za základní argumentační východiska, v nichž shledává žalovaný žalobu nedůvodnou. Pochybením není samo o sobě ani to, že jednotlivé argumenty žalovaného shrnuje soud v jiném pořadí, než jak je stěžovatel uvedl ve vyjádření k žalobě. Rozhodně nelze jen z tohoto důvodu hovořit o tom, že se argumenty *„ani okrajově neshodují*".

[25] Stěžovatel podrobněji nekonkretizuje, v jakých nesouladech mezi příslušnými pasážemi rozsudku městského soudu a jím podaného vyjádření k žalobě resp. vyjádření u ústního jednání, spatřuje ono zásadní pochybení. Lze proto jen obecně konstatovat, že názoru stěžovatele přisvědčit nelze. Jak z vyjádření k žalobě, tak z rekapitulace tohoto vyjádření soudem, vyplývá stanovisko žalovaného o nařízení práce přesčas v důležitém zájmu služby v souladu s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru. Rovněž nebyl soudem nijak dezinterpretován názor stěžovatele, že služba přesčas nebyla nařizována z důvodu personálního podstavu nebo úsporných opatření. Oporu ve vyjádření k žalobě má i zmínka soudu, že nařízení práce přesčas je vyňato v souladu s § 171 písm. h) zákona o služebním poměru z procesu řízení ve věcech služebního poměru, nesouhlas s tvrzeními o dlouhodobém personálním podstavu, či argument o oprávněnosti proplácení služby přesčas před dosažením limitu pouze v případě nařízené služební pohotovosti dle § 126 odst. 3 zákona. Přestože městský soud neshrnul v úvodu rozsudku všechny argumenty žalovaného, nelze tvrdit, že by již proto nebyly nosné důvody soudní argumentace dostatečně individualizovány.
[26] Obdobně Nejvyšší správní soud uvážil o kasační námitce, ve které stěžovatel specifikuje, ve kterých soudních rozhodnutích byla původně užita argumentace uvedená na stranách 7-9 rozsudku městského soudu. Důvodnou není kasační námitka jenom proto, že městský soud využil rovněž argumentů předtím vyslovených v jiné projednávané věci. Předmětem skutkového a právního posouzení byly totiž otázky, jimiž se správní soudy již v minulosti zabývaly. Rozsudek městského soudu není nekonkrétní jenom proto, že vycházel z dřívějších rozsudků v jiné, typově obdobné, věci. V označené části městský soud vymezil základní právní rámec, jehož se věc týká, citoval § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru, poukázal na důvodovou zprávu k předmětnému ustanovení, provedl jeho výklad a odkázal na související judikaturu Nejvyššího správního soudu. Kasačnímu soudu proto není zřejmé, čím byla v tomto ohledu podstatně dotčena přesvědčivost odůvodnění rozsudku městského soudu. Z označené části odůvodnění rozsudku městského soudu nevyplývá nic, co by jakkoli snižovalo jeho přesvědčivost. Přesvědčivost rozhodnutí obecně nevyplývá z toho, že soud bude závěry již dříve vyslovené formulovat vlastními slovy znovu, pokud neshledal důvod se od nich odchýlit. V takovém případě je třeba na předchozí judikaturu poukázat, což městský soud učinil.

[27] Stěžovatel namítl, že v přiměřeném rozsahu vymezil konkrétní důvody, pro které byly žalobci nařízeny služby přesčas, a zároveň zohlednil situace, jež nebylo možné předvídat při rozvržení doby služby na jednotlivé směny. Městský soud k tomu uvedl, že

se stěžovatel snažil dostát požadavkům stávající judikatury a oproti předchozím obdobným rozhodnutím se snažil odůvodnit, proč došlo k nařízení přesčasových hodin. Nelze tedy názor městského soudu interpretovat tak, že *zavrhl veškeré důvody nařízení služby přesčas.* Nepřítomnost příslušníků na pracovišti spočívala především na dvou důvodech, a to pro dočasnou pracovní neschopnost a v důsledku čerpání služebního volna či dovolené. Nadále však městský postrádal vysvětlení, proč nepostačovalo plnění úkolů tím, kdo měl řádnou službu, a většinou nebylo podle něj ani uvedeno, za kterého policistu žalobce službu přesčas sloužil.

[28] Jak již bylo uvedeno, úkolem správních soudů primárně není nahrazovat činnost správních orgánů, ale posoudit zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Ani stěžovatel výslovně neuvádí, že by požadavek na odůvodnění nemožnosti zastoupit nepřítomného kolegu resp. uvedení, za koho byla práce přesčas nařízena, byl v rozporu se zákonem o služebním poměru nebo s aktuální judikaturou. Namísto toho vytýká strohost a obecnost, aniž by případně tvrdil, že rozhodnutí tyto důvody obsahuje (a které to jsou), či že tyto důvody případně nejsou pro věc rozhodné. Městskému soudu připisuje, že odmítl všechny myslitelné důvody nařízení služby přesčas, což však z rozsudku rozhodně nevyplývá.

[29] Nelze obecně nic vytknout tvrzení, že konkrétní plněné úkoly, stanoviště a počet příslušníků se může „změnit z minuty na minutu". Pak je ale třeba tyto specifické a nikoli běžné situace v rozhodnutí v souvislosti s nařízením konkrétní služby popsat tak, aby tato činnost mohla být případně považována za službu přesčas v důležitém zájmu služby. Právě požadavek na doplnění odůvodnění rozhodnutí má zajistit potřebné individualizované posouzení konkrétního případu, k němuž však nejsou prvotně povolány správní soudy. V žalobou napadeném rozhodnutí (strana 6) se poukazuje na obdržený signál či informaci o zhoršení bezpečnostní situace či zvýšenou míru ohrožení. V takových faktických a operativních případech je bezpochyby skutečně obtížné určit, za koho žalobce vykonával službu. Z Analýzy služby přesčas (dále též „Analýza") v provostupňovém rozhodnutí ani z odůvodnění k jednotlivým případům takové služby na stranách 6-11 žalobou napadeného rozhodnutí však skutečně neplyne, proč nepostačovalo, aby úkoly splnil ten, kdo měl řádnou službu.

[30] S tím souvisí druhá výhrada městského soudu, které musel Nejvyšší správní soud rovněž přisvědčit. Zatímco opakované vniknutí aktivistů do budovy Úřadu vlády lze považovat za událost mimořádnou, odůvodňující přijetí mimořádného opatření, v případě jednání vlády či konání schůze Poslanecké sněmovny tak tomu bez podpory dostatkem relevantních argumentů není. Nejvyšší správní soud především nesouhlasí s názorem, podle kterého je třeba považovat úkol chránit objekty a prostory za úkol v důležitém zájmu služby podle definice uvedené v § 201 zákona o služebním poměru jenom proto, že je takový úkol výslovně vymezen v zákoně o Policii ČR. Důležitý zájem služby je neurčitým právním pojmem a nelze na takový charakter činnosti usuzovat jen z toho, že určitá činnost policie (zajišťování bezpečnosti chráněných prostorů a objektů) je obecně normována v příslušném ustanovení zákona, v tomto případě v § 48 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

[31] Neobstojí sám o sobě ani poukaz na to, že jednání vlády či schůze sněmovny jsou sice předpokládatelné co do doby zahájení, avšak s variabilní dobou ukončení. Z Analýzy plyne, že (při předpokladu běžného zahájení programu v dopoledních hodinách, žádné

podrobnosti ohledně termínu zahájení jednání Analýza neposkytuje) byla žalobci nařizována služba nikoli až v důsledku neočekávaného prodloužení trvání takové akce (s výjimkou jednoho případu), ale již od rána a trvala po celý den.

[32] Za problematický považuje kasační soud rovněž argument o nenahraditelnosti žalobce příslušníky odjinud v důsledku neznalosti střežených objektů a osob, které v nich pracují. I přes nespornou výhodu, kterou znalost střeženého prostředí představuje, lze jen obtížně považovat příslušníky ÚOÚČ v tomto ohledu při výkonu služby za nenahraditelné. Všechny tyto úvahy podporují názor městského soudu o tom, že specifika útvaru vyplývající z povahy jeho činnosti nelze bez dalšího považovat za okolnosti mimořádné, jejichž zajištění představuje samo o sobě důležitý zájem služby. Stěžovatel na jedné straně v žalobou napadeném rozhodnutí zdůrazňuje nezbytnost důkladné znalosti objektu a osobní znalosti příslušníka útvaru a tím jeho nezastupitelnost a současně v prvostupňovém rozhodnutí (mimo jiné) uvádí, že zpravidla se bezpečnostní akce konají ve spolupráci s útvary Policie ČR, Ministerstva vnitra a mimoresortními subjekty a že žalobce vykonával službu přesčas z důvodu větší přítomnosti chráněných osob, poslanců a velké koncentrace dalších osob na objektu, což argument o nezbytné osobní znalosti a znalosti objektu zřetelně relativizuje.

[33] K námitce stěžovatele však bylo třeba korigovat právní názor městského soudu, který spatřoval žalobou napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným pro neodůvodnění změny výroku prvostupňového rozhodnutí. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce dne 17. 9. 2013 požádal v souvislosti s propuštěním ze služebního poměru a stanovením výše odchodného o zahrnutí 150 přesčasových hodin do tohoto výpočtu a v průběhu řízení uplatnil tento nárok v rozsahu od 1. 1. 2007. Prvostupňovým rozhodnutím byla jeho žádost o doplatek služebního příjmu zamítnuta, pokud jde o nařízenou službu přesčas za období od 17. 9. 2010 do 17. 9. 2013, a současně bylo namítnuto promlčení tohoto nároku za období od 1. 1. 2007 do 16. 9. 2010. Změna provedená žalobou napadeným rozhodnutím spočívala v tom, že stěžovatel zamítl žádost o doplatek služebního příjmu za celé období, tedy od 1. 1. 2007 do 17. 9. 2013. Nelze přisvědčit městskému soudu, že by změna výroku rozhodnutí nebyla stěžovatelem vůbec odůvodněna, na straně 3 a 4 žalobou napadeného rozhodnutí se skutečně uvádí, proč ke změně došlo. Přiléhavý v této souvislosti není ani poukaz městského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008 – 73, který zapovídá rozšířit měnícím odvolacím rozhodnutím prvostupňové rozhodnutí o dosud nevyslovený výrok. Je nepochyby rozdíl, pokud prvostupňové rozhodnutí výrok objektivně neobsahuje a odvolací orgán rozhodne prostřednictvím změny odvoláním napadeného rozhodní nově (o povinnosti k náhradě škody, o které dosud rozhodováno nebylo) a nyní projednávanou věcí. Zde, přestože výslovně nezamítl žádost pokud jde o období do 17. 9. 2010, ředitel útvaru zřetelně uplatněním námitky promlčení deklaroval, že žádosti ani v této části nevyhovuje. Proto také žalobce podal odvolání proti všem výrokům prvostupňového rozhodnutí. Stručně odůvodněný názor o potřebě změnit rozhodnutí o žádosti tak, aby pokrylo celé období, za které je náhrada požadována, proto nelze považovat za odepření dvojinstančnosti řízení a nebylo třeba stěžovateli tento postup v konkrétní věci vytýkat. Dílčí korekce právního názoru městského soudu v této otázce však nic nemění na nedůvodnosti kasačních námitek mířících ke shora uvedeným důvodům pro zamítnutí žádosti o náhradu práce přesčas.

[34] Stěžovatel odůvodňoval přípustnost uplatnění námitky promlčení až v prvostupňovém rozhodnutí tím, že řízení v prvním stupni tvoří s odvolacím řízením

jeden celek, a žalobce tak mohl námitky proti promlčení části požadovaného nároku uplatnit tam. Tato námitka je důvodná. Nejvyšší správní soud považuje za správný názor městského soudu, původně vyslovený Krajským soudem v Českých Budějovicích v rozsudku ze dne 23. 9. 2015, č. j. 10 A 125/2014 – 46, který s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2015 č. j. 2As 4/2015 – 26, poukazuje na soukromoprávní charakter námitky promlčení, byť upravené ve veřejném právu, na nezbytnost uplatnit námitku promlčení, oprávnění druhé strany se k uplatněné námitce vyjádřit a na nepřípustnost postupu, pokud je taková námitka uplatněna správním orgánem až v meritorním rozhodnutí. Na druhou stranu, reflektujíce další úvahy krajského soudu v označené věci, ověřil Nejvyšší správní soud i nyní, že žalobce namítal nesprávnost takového postupu v odvolacím řízení (strana 12 doplnění odvolání na č. l. 295 správního spisu) a žalovaný se k tomu vyjádřil pod bodem 23 na straně 18 žalobou napadeného rozhodnutí. Veřejná subjektivní práva žalobce tak uvedeným nesprávným postupem dotčena v konečném důsledku nebyla. Městský soud nepovažoval námitku promlčení ze strany žalovaného dosud za řádně vznesenou, s čímž však Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Hmotněprávní námitka promlčení byla uplatněna, byť se tak stalo prostřednictvím procesního rozhodnutí. Přestože byla tato námitka nesprávně vtělena až do rozhodnutí ve věci samé, je nepochybné, že do sféry žalobce se jeho doručením nepochybně dostala a on na ni adekvátně reagoval. Názor městského sudu by nepochybně musel vést k nutnosti zrušit rovněž prvostupňové rozhodnutí a trvat na následném formálně bezvadném uplatnění námitky promlčení, ke kterému však již došlo a bylo předmětem polemiky mezi účastníky řízení.

[35] Přisvědčit musel Nejvyšší správní soud rovněž námitce o neprovedení výslechu svědků, namísto kterých se dle názoru městského soudu stěžovatel spokojil s jejich písemnými vyjádřeními. Ze správního spisu vyplývá, že dne 28. 1. 2014 byl proveden výslech svědka plk. Mgr. Bc. J. P., vedoucího odboru ochrany objektů zvláštního významu, jemuž byl žalobce osobně přítomen. Minimálně vůči tomuto svědku proto neobstojí výhrada městského soudu o tom, že žalobce neměl možnost klást tomuto svědkovi otázky. Na č. l. 305-315 jsou pak založeny protokoly o svědeckých výpovědích Bc. F. a Mgr. S., správní orgán tedy akceptoval žalobcovy návrhy na doplnění dokazování. Stěžovatel na straně 14 odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí vysvětlil, obdobně jako v kasační stížnosti, že k provedení svědecké výpovědi plk. JUDr. K. nepřistoupil, neboť takový výslech považoval za nadbytečný. Přesčasy u žalobcova organizačního článku totiž nenařizoval ani neorganizoval výkon služby. Podle § 50 odst. 4 správního řádu pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci. Je na správním orgánu, aby dostatečně pečlivě odůvodnil, proč se rozhodl ten který důkazní prostředek neprovést. Jen tak je zajištěna dostatečná přesvědčivost jeho rozhodnutí. Této povinnosti stěžovatel dostál. Stěžovatel dostatečně podrobně vysvětlil, proč považoval výslech uvedené osoby za nadbytečný a proč nepřistoupil k jejímu výslechu. I s ohledem na formulaci žalobní námitky vytýkající v této souvislosti neprovedení výslechů bez specifikace, které skutečnosti měly být takovým výslechem objasněny, proto neobstojí názor městského soudu k této dílčí otázce. Nelze přehlédnout stěžovatelem vytýkanou inspiraci souvisejícím rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 23. 9. 2015, č. j. 10 A 125/2014 – 46, skutkové okolnosti v nyní projednávané věci však byly odlišné.

[36] Důvodnými částečně shledal Nejvyšší správní soud námitky stěžovatele týkající se určení výše náhrady nákladů řízení, k jejichž úhradě jej městský soud zavázal. Ačkoli je kasační stížnost pouze proti výroku o nákladech řízení nepřípustná podle § 104 odst. 2 s. ř. s., nebyla nyní podána výlučně proti nákladovému výroku, a proto je třeba kasační námitky týkající se nákladů řízení rovněž vypořádat (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007 - 64).

[37] Stěžovatel zdůraznil, že právní zástupce převzal zastoupení žalobce nikoli až před podáním žaloby v této věci, ale již v průběhu řízení před stěžovatelem. Při úvaze, zda byly splněny podmínky pro přiznání odměny za úkon spočívající v přípravě a převzetí zastoupení, se kasační soud přiklonil k právnímu názoru vyjádřenému v rozsudku ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 As 21/2011 – 52, Sb. NSS 2414/2011, podle jehož právní věty, která byla publikována ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu *„Skutečnost, že zástupce zastupoval žalobce již ve správním řízení, nemá sama o sobě vliv na nárok tohoto zástupce na mimosmluvní odměnu za úkon právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení před krajským správním soudem [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu].“* V podrobnostech lze odkázat na podrobné odůvodnění k uvedené otázce v citovaném rozsudku, od něhož soud neshledal důvod se odchýlit. Nadále platí, že úkon právní služby, spočívající v přípravě a převzetí zastoupení před správním soudem, zahrnuje řadu činností, úvah a postupů, které zástupce nemohl předtím řešit ve správním řízení. Jde především o volbu procesního postupu a způsobu obrany v soudním řízení, zajišťování důkazů pro toto řízení, o řadu procesních postupů (zajištění úhrady soudního poplatku, dohled na dodržováním zákonných lhůt atd.), kterými se zástupce doposud neměl možnost ani povinnost zabývat. Nelze nevidět ani nezbytnou potřebu analýzy vydaného správního rozhodnutí. Všechny tyto okolnosti odůvodňují přiznání odměny za úkon právní služby i v případech, kdy je spolupráce mezi klientem a zástupcem zahájena dříve, nikoli až přímo před podáním správní žaloby.

[38] Pochybnostem stěžovatele o důvodnosti náhrady za promeškaný čas a cestovné však třeba zatím přisvědčit. Stěžovatel podrobně vznáší pochyby, zda zvolený zástupce skutečně vykonal v den nařízeného ústního jednání cestu ze sídla své advokátní kanceláře k soudu a zpět. Podle § 13 odst. 1 advokátního advokátu náleží náhrada hotových výdajů účelně vynaložených v souvislosti s poskytnutím právní služby, zejména na soudní a jiné poplatky, cestovní výdaje, poštovné, telekomunikační poplatky, znalecké posudky a odborná vyjádření, překlady, opisy a fotokopie.

[39] V soudním spise je založena substituční plná moc pro H. M., advokátní koncipientku, k zastupování ve věci žalobce. Na č. l. 62 založeno vyčíslení nákladů řízení, které zahrnuje rovněž náhradu za promeškaný čas a náklady na cestu advokáta ze sídla kanceláře k soudu, dále pak kopie technického průkazu a doklad o čerpání pohonných hmot 3 dny před konáním jednání u čerpací stanice nedaleko sídla advokátní kanceláře. Advokátní kancelář právního zástupce žalobce nadále sídlí na adrese uvedené v záhlaví tohoto rozsudku (srov. www.cak.cz). Bylo třeba posoudit, zda byly předmětné výdaje v souvislosti s účastí u jednání skutečně vynaloženy, zda byly vynaloženy účelně a zda je dána dostatečná souvislost mezi jejich vynaložením a konáním ústního jednání. Advokátní koncipientka, které byla udělena substituční plná moc, nyní vykonává advokátní praxi na uvedené adrese v M. ulici a z veřejných zdrojů lze rovněž ověřit, že v minulosti byla koncipientkou advokátní kanceláře sídlící na téže adrese v Praze. Sám zástupce žalobce ve vyčíslení požadovaných nákladů řízení uvádí, že *„poukazuje na to, že je proplácena cesta*

z místa sídla advokáta k místu úkonu, právní zástupce i koncipient, který dočasně u právního zástupce vykonává praxi – se také musí nějak dostat na pobočku, na pobočce advokát ani nikdo jiný nesídlí každý den“. Podmínkou pro přiznání náhrady za přiznání hotových výdajů je, že výdaje byly skutečně vynaloženy a že je osvědčena přímá souvislost těchto výdajů s poskytnutím právní služby. Přiznání cestovného a náhrady za promeškaný čas nepochybně nevylučuje, pokud tyto náklady nevzniknou přímo právnímu zástupci, ale tomu, kdo úkon právní služby provede na základě substitučního zmocnění. K osvědčení přímé souvislosti uplatňovaných nákladů s proběhnuvším ústním jednáním dne 28. 3. 2017 u městského soudu však soudní spis dosud neobsahuje dostatek podkladů. Zejména zmínka zástupce žalobce o souvislosti cesty Písek-Praha a zpět s působením na pobočce v Praze pak tuto nezbytnou přímou souvislost s konkrétním úkonem právní služby podstatně zeslabuje. Bude třeba tyto podklady doplnit. Nabízí se dotaz zástupci žalobce na to, zda advokátní koncipientka skutečně vykonávala u právního zástupce „dočasně“ praxi a zda byla tato skutečnost zaznamenána též u advokátní komory, popřípadě ověření těchto skutečností u České advokátní komory. V návaznosti na doplněná zjištění městský soud znovu rozhodne o nákladech řízení o žalobě s tím, že doposud spornou zůstala pouze část těchto nákladů spočívající v cestovném a náhradě za promeškaný čas.

[40] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.) pokud jde o výrok, jímž městský soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí. Důvodnou shledal kasační stížnost pouze v rozsahu mířícím proti výroku o nákladech řízení. Proto zrušil rozsudek městského soudu v této části a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Městský soud znovu rozhodne pouze o povinnosti stěžovatele k úhradě nákladů řízení o správní žalobě.

[41] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti v podstatné části úspěšný, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. června 2018

Mgr. David Hipšr
předseda

senátu