ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D. v právní věci žalobce: **L. Ch.**, zast. Mgr. Václavem Strouhalem, advokátem se sídlem Přátelství 1960, Písek, proti žalovanému: **Policejní prezidium České republiky, První náměstek policejního prezidenta ve věcech služebního poměru**, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 9. 2015, čj. PPR-22058-12/ČJ-2014-990131, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2016, čj. 3 Ad 17/2015-61,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 10. 6. 2014, č. 705/2014, zamítl podle § 125 odst. 1 s odkazem na § 54 a § 207 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“) ředitel Útvaru pro ochranu ústavních činitelů ochranné služby Policie České republiky žádost žalobce o doplatek služebního příjmu za nařízenou službu přesčas v období od 1. 1. 2007 do 12. 9. 2013; současně vznesl správní orgán prvního stupně námitku promlčení pro nařízenou službu přesčas konanou od 1. 1. 2007 do 11. 9. 2010 (§ 207 odst. 1 zákona o služebním poměru).

Shora uvedeným rozhodnutím žalovaný rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ve výroku změnil; žádosti žalobce však nevyhověl.

[2] Žalobu proti tomuto rozhodnutí Městský soud v Praze napadeným rozsudkem shledal důvodnou; rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil k dalšímu řízení. Uvedl, že v posuzované věci nemohl posoudit, zda žalovaný postupoval řádně při posuzování naplnění podmínek dle ustanovení § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru, neboť rozhodnutí žalovaného neobsahovalo žádné konkrétní skutečnosti vážící se k původnímu rozhodnutí. Dále konstatoval, že „[*v*]*e správním spisu totiž jsou uvedeny pouze neúplné podklady, které jsou již výše soudem zmiňovány, a důvody, které žalovaný nyní uvádí, nejčastěji kumulace nepřítomnosti příslušníků či předem známé bezpečnostní akce, nelze subsumovat pod podmínky § 54 odst. 1 služebního zákona*." Upozornil, že služba přesčas je výjimečným institutem, který by neměl být nadužíván a jehož nařízení by mělo být vždy řádně odůvodněno. Pro shora uvedené městský soud uzavřel, že nemá možnost posoudit, zda postup žalovaného odpovídal platné právní úpravě a zda jsou nároky žalobce v projednávané věci oprávněné.

II.
Argumenty kasační stížnosti

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel") opřel kasační stížnost o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[4] Stěžovatel nesouhlasil s městským soudem, že by v posuzované věci nebyly jím a správním orgánem prvního stupně řádně vysvětleny důvody, pro něž byla nařízena služba přesčas dle ustanovení § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru. Nesouhlasil ani s tím, že by v případě řízení o doplatku za službu přesčas byl povinen dokladovat též běžný výkon služby a přesčasové hodiny odsloužené žalobcem nad 150 hodin v kalendářním roce. Popřel, že by byly původní doklady z roku 2012, které byly důvodem pro nařízení práce přesčas, skartovány, jak z jeho rozhodnutí vyvodil městský soud. Podle stěžovatele městský soud řádně nevypořádal konkrétní důvody, pro něž lze službu přesčas nařídit; namítl též nedostatečnou individualizaci posuzované věci městským soudem. Podle stěžovatele nemají na meritum věci vliv ani zjevné písařské nesprávnosti v některých datech u nařízení výkonu služby přesčas.

[5] Stěžovatel považoval vypořádání vznesené námitky promlčení městským soudem za nesrozumitelné. K tomu uvedl, že „[z] *rozhodnutí žalovaného (str. 29) se podává, že v rámci prvoinstančního řízení byl zmocněnec žalobce seznámen s kompletním spisovým materiálem nalézacího řízení, tedy rovněž s dokumentem č. j. UOC-1144-4/2013-10 ze dne 16. 9. 2013, z něhož lze seznat, že prvoinstanční služební funkcionář hodlá namítnout promlčení k části případného nároku žalobce (tím byla vypořádána odvolací námitka žalobce, že se proti dovolání promlčení v nalézacím rozhodnutí nemohl hájit; z toho však zároveň plyne, že se mohl hájit a také se hájil v odvolacím řízení). Následně bylo o promlčení části případného nároku rozhodnuto v rámci nalézacího rozhodnutí, proti němuž se vedlo odvolací řízení, v němž bylo vznesení námitky promlčení služebním funkcionářem potvrzeno v rozhodnutí žalovaného*."

Konstatoval, že nemá jak zhojit skutečnost, že námitka promlčení nebyla prvoinstančním služebním funkcionářem vznesena řádněji před vydáním nalézacího rozhodnutí.

[6] Podle stěžovatele se městský soud vyjádřil ke konkrétním důvodům, pro něž bylo žalobci nařízeno sloužit přesčas, velice stroze; takové vyjádření dle něj nereflektovalo judikaturu Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, čj. 4 Ads 11/2013-41). Stěžovatel namítal, že při posouzení žádosti o proplacení služby přesčas do limitu 150 hodin nutné vycházet z rozboru podmínek, za nichž byla žadateli služba přesčas nařízena. Dle stěžovatelova názoru je povinností policie zajistit úkoly stanovené zákonem č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, včas a kvalitně, a pokud je tento proces narušen mimořádnou situací, je nutné úkol v důležitém zájmu zabezpečit, což opodstatňuje užití institutu § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru. Poukázal, že každá služba (ať už řádná nebo přesčasová) vykonávaná v dotčeném útvaru bude vždy směřovat k plnění úkolů, které jsou tomuto útvaru příslušnými předpisy svěřené; prvek mimořádnosti je dle něj nezbytné nacházet v okolnostech, za nichž byly svěřené úkoly plněny. Za důležitý zájem služby označil například kumulaci nepřítomnosti příslušníků z důvodů onemocnění, ošetřování člena rodiny aj. Za mimořádné situace odůvodňující nařízení výkonu služby přesčas označil též bezpečnostní akce k zajištění bezpečnosti osob a stanovených objektů, jakož i bezpečnostní akce konané *ad hoc* (na základě bezpečnostní situace vzniklé v České republice nebo v zahraničí).

[7] Stěžovatel konstatoval, že si městský soud protiřečí, pokud na jednom místě uvedl, že povinnost chránit objekty je běžnou součástí úkolů dotčeného útvaru a o stranu dál v napadeném rozsudku hovořil o tom, že dle jeho názoru lze shledat důležitý zájem služby při zajišťování ochrany chráněných objektů.

[8] Podle mínění stěžovatele městský soud bez konkrétního zdůvodnění zavrhl veškeré jím předestřené a prokázané důvody a nereflektoval ani judikaturu Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel se neztotožnil s názorem městského soudu, podle nějž není jeho rozhodnutí dostatečně odůvodněno a není přezkoumatelné.

III.
Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

III. A K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku městského soudu

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí soudu,

že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostatku důvodů podporujících výrok rozhodnutí.

[12] Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130, publikováno ve Sb. NSS č. 7/2004). Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, publikováno ve Sb. NSS č. 3/2004), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, publikováno ve Sb. NSS č. 3/2006, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, čj. 4 Azs 27/2004-74).

[13] Námitka nepřezkoumatelnosti není důvodná.

[14] Stěžovatel předně namítal, že městský soud nijak individuálně ani komplexně nehodnotí konkrétní důvody, pro které sloužil žalobce přesčas; shledal též nesrozumitelným vypořádané námitky promlčení. Žádnou z vad zakládajících nepřezkoumatelnost však stěžovaný rozsudek netrpí. Nejvyšší správní soud má za prokázané, že městský soud srozumitelným a přezkoumatelným způsobem zohlednil všechny pro věc relevantní skutečnosti a zabýval se všemi námitkami uplatněnými v žalobě. Ke konkrétním důvodům pro nařízení služby přesčas konstatoval, že „[*s*]*oud na základě konkrétního důvodu může posoudit dodržení uvedených podmínek pro nařízení služby přesčas, což však nemůže učinit bez znalosti konkrétního důvodu, který vedoucího příslušníka k takovému opatření přiměl v čase, kdy služba přesčas byla nařízena, nikoli z dokladů částečně pořízených pro přezkumné jednání. Jestliže služební funkcionář konkrétní důvod alespoň v rámcovém rozsahu např. v knize služeb nezaznamenal, popř. ho nelze bez pochybností dovodit ze spisového materiálu, např. z důvodu skartace, nemůže služební funkcionář v řízení ve věcech služebního poměru náležitě v odvolání posoudit, zda služba přesčas byla nařízena v souladu se zákonem, obdobně tak nemůže ani soud provést takový přezkum. Městský soud při posuzování otázky promlčení vycházel ze skutečnosti, že důvody pro nařízení služby žalobce nebyly do roku 2011 stěžovatelem náležitě doloženy z důvodu skartace písemností. Obecně proto konstatoval, že nebylo-li v moci správního orgánu prvního stupně nebo žalovaného náležitě prokázat, že se nárokem žalobce uplatněným v promlčecí lhůtě zabýval, měl žalovaný postupovat ve prospěch žalobce*.“ Městský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že rozhodnutí stěžovatele není pro uvedené přezkoumatelné a nemohl tedy ani hodnotit jednotlivé aspekty podmínek důležitého zájmu dle ustanovení § 201 odst. 1 zákona o služebním poměru a nemohl se zabývat ani jednotlivými konkrétními důvody, pro něž žalobce sloužil přesčas, neboť neměl podklady, jež by mohl hodnotit a z nichž by mohl při svém rozhodování

vycházet. K tomu konstatoval, že „[*v*] *daném případě však soud k takovému zhodnocení postupu žalovaného přistoupit nemohl, neboť rozhodnutí žalovaného neobsahuje žádné konkrétní skutečnosti vážící se k původnímu rozhodnutí, jež by činilo toto rozhodnutí odvolacího orgánu přezkoumatelným v rozsahu, který je vymezen, protože pokud se žalovaný dovolává na str. 17 až 24 napadeného rozhodnutí konkrétních důvodů, pro které byl žalobci nařízen přesčas, pak o tom chybí písemné podklady, z nichž konkrétně vycházel správní orgán. Ve správním spisu totiž jsou uvedeny pouze neúplné podklady, které jsou již výše soudem zmiňovány, a důvody, které žalovaný nyní uvádí, nejčastěji kumulace nepřítomnosti příslušníků či předem známé bezpečnostní akce, nelze subsumovat pod podmínky § 54 odst. 1 služebního zákona*“. Městský soud mohl toliko v obecné rovině odkázat na ustálenou judikaturu, která se problematikou dané oblasti zabývá, což v napadeném rozsudku také učinil. Nejvyšší správní soud neshledal potřebu s touto městským soudem uplatněnou argumentací jakkoliv polemizovat.

[15] Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s námitkou stěžovatele, podle níž si městský soud protiřečí, pokud na jednom místě uvedl, že povinnost chránit objekty je běžnou součástí úkolů dotčeného útvaru a o stranu dál konstatuje, že lze shledat důležitý zájem služby při zajišťování ochrany objektů. Městský soud ve své úvaze pouze připouští, že za určitých podmínek je možné, aby byl v případě ochrany zastupitelských úřadů a dalších důležitých objektů spatřován důležitý zájem služby a mohla být nařízena i služba přesčas, jež by splňovala podmínky stanovené § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru; nesmí tak však být postupováno automaticky. Nejvyšší správní soud v této argumentaci městského soudu vnitřní rozpornost nespatřuje.

III. B K námitkám nedostatečného vypořádání důvodů, pro něž lze nařídit službu přesčas

[16] Městský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že rozhodnutí stěžovatele trpí nepřezkoumatelností, neboť z něj jasně neplynou důvody, pro něž byla nařízena služba přesčas dle ustanovení § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru. S tímto hodnocením městského soudu stěžovatel nesouhlasil. Nesouhlasil ani s tím, že by v případě řízení o doplatku za službu přesčas byl povinen dokladovat též běžný výkon služby a přesčasové hodiny odsloužené žalobcem nad 150 hodin.

[17] Nejvyšší správní soud v posuzované věci souhlasí s městským soudem, že ze správního spisu není patrné, zda byly splněny podmínky stanovené v § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru. Městský soud zcela správně poukázal na to, že ve spise založené doklady (žádosti o udělení dovolené/služebního volna) nemají plynulou návaznost na celý obsah správního spisu, neboť údaje uvedené na těchto žádostech o udělení dovolené/služebního volna neodpovídají údajům uvedeným v tabulce označené „Analýza služby přesčas“. Pro meritum věci není přitom podstatné, že městským soudem uvedené číslo strany, na němž se má tabulka nacházet, neodpovídá číslu strany správního spisu, neboť tato tabulka je ve spise dohledatelná a není sporu o tom, kterou tabulku měl ve svém rozhodnutí městský soud na mysli (o odstavec výše totiž cituje strany rozhodnutí, na nichž se tabulka nachází, správně). Městský soud také správně odkázal na to, že některé důkazy, z nichž správní orgán i stěžovatel ve svých rozhodnutích vycházeli, zcela absentují. Nelze přisvědčit námitce, že by městský soud pouze namátkově vybral některá chybně datovaná nařízení výkonu služby přesčas. Městský soud se pouze zaměřil na nedostatečně

odůvodněné (případně ničím nepodložené) stěžovatelem uvedené skutečnosti plynoucí z napadeného rozhodnutí.

[18] Kladně nemůže posoudit Nejvyšší správní soud ani námitku stěžovatele, podle níž na meritum věci nemají vliv ani některé zjevné písařské nesprávnosti v některých datech u nařízení výkonu služby. Údaje uvedené na žádostech o udělení dovolené/služebního volna byly totiž stěžejním podkladem, z nějž správní orgán prvního stupně i stěžovatel ve svých odůvodněních vycházeli, není tedy možné přijmout, že základní nedostatky a nepřesnosti nemají vliv na meritum posuzované věci. Jak plyne z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, je na správním orgánu, aby jednoznačným, průkazným a nezpochybnitelným způsobem prokázal, že služba přesčas není z jeho strany využívána k jiným účelům a za jiných podmínek, nežli připouští právní úprava, tj. v souladu s důležitým zájmem služby. Proto je nezbytné, aby vedoucí příslušník u každé služby přesčas uvedl konkrétní důvod, proč ji nařídil a je též nutné, aby tyto služby přesčas byly náležitým způsobem doloženy (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2015, čj. 1 As 183/2015-63, publikováno ve Sb. NSS č. 2/2016).

[19] Nedůvodnou je i námitka stěžovatele, podle níž nebyl povinen dokladovat též běžný výkon služby a přesčasové hodiny odsloužené žalobcem nad 150 hodin. Takový požadavek totiž z rozsudku městského soudu neplyne. Městský soud pouze v napadeném rozsudku konstatuje, že „[*a*]*čkoli žalovaný poukazuje na právní úpravu týkající se služebního příjmu s přihlédnutím k případné službě přesčas v rozsahu do 150 hodin v kalendářním roce a na právní úpravu týkající se nároku na náhradní volno za každou hodinu služby přesčas nad 150 hodin v kalendářním roce, jak uvádí na str. 6 a 7 napadeného rozhodnutí, není z jeho rozhodnutí vůbec patrné, které služby žalobce byly v jednotlivých letech 2007 až 09/2013 slouženy 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 3 kalendářních měsíců po výkonu služby přesčas*.“ Městský soud tak znovu poukázal pouze na nedostatečné vypořádání a odůvodnění napadeného rozhodnutí, které jím bylo považováno za nepřezkoumatelné.

[20] Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s argumentací stěžovatele, podle níž původní doklady „z roku 2012“ skartovány nebyly. Poznamenává, že nic takového městský soud ve svém rozhodnutí ani neuvedl. Městský soud ve svém rozhodnutí pouze konstatoval, že doklady, které měly být podkladem rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a stěžovatele, byly „do roku 2012“ skartovány, jak je patrné též ze samotného napadeného rozhodnutí stěžovatele (str. 18, 27). Je tedy nutné rozlišit, zda byly skartovány dokumenty „do roku 2012“, či zda byla skartována též dokumentace „z roku 2012“, jak uvedl stěžovatel. Městský soud vycházel pouze z údajů uvedených v napadeném rozhodnutí, z nichž plyne, že: „*Pokud nebyly prvotní dokumenty skartovány, tak byly doloženy do spisu. V reakci na názor soudu v jiných kauzách byla dne 15. března 2013 prodloužena skartační lhůta pro žádosti o udělení dovolené/služebního volna na tři roky. Do této doby byla skartační doba těchto dokumentů 1 rok*.“. Stěžovatelova argumentace je tedy zcela mimoběžná a již proto námitka není důvodná.

III. C Ke zbývajícím námitkám kasační stížnosti

[21] Nedůvodnou je též námitka stěžovatele, podle níž při zohlednění naplnění podmínek podle ustanovení § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru městský soud nerespektoval judikaturu Nejvyššího správního soudu a dostatečně se nezabýval ani konkrétními důvody pro naplnění podmínek citovaného ustanovení. Tato námitka byla Nejvyšším správním soudem vypořádána již v úvodní části tohoto rozhodnutí, v níž bylo pojednáno o nepřezkoumatelnosti (srov. zde odst. [17]); Nejvyšší správní soud proto neshledává potřebným se jí na tomto místě znovu zabývat. Stěžovatelem obsáhlé odůvodnění toho, co je možné zařadit pod pojem „důležité zájmy služby“, zohlednit nemohl, neboť shodně s městským soudem považoval napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatečně odůvodnění či v řízení řádně nezjišťované skutečnosti významné pro rozhodnutí, jež bylo předmětem soudního přezkumu.

[22] K argumentaci stěžovatele uvedené v závěru kasační stížnosti, podle které je jak jeho rozhodnutí, tak rozhodnutí orgánu prvního stupně dostatečně a přezkoumatelně odůvodněno, uvádí Nejvyšší správní soud, že z důvodů shora uvedených tento názor stěžovatele (který není námitkou kasační) nesdílí.

IV.
Závěr a náklady řízení

[23] Pro uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[24] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1, ve spojení s § 120, s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení.

[25] Žalobci v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

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

V Brně 17. ledna 2018

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu