

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: **A. R.**, zast. Mgr. Václavem Strouhalem, advokátem se sídlem třída Přátelství 1960, Písek, proti žalovanému: **Policejní prezidium České republiky**, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 3. 2015, čj. PPR-23721-18/ČJ-2014-990131, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2018, čj. 9 Ad 15/2015-51,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2018, čj. 9 Ad 15/2015-51, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 25. 6. 2014, č. 774/2014, 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 22. 10. 2013; současně vznesl správní orgán prvního stupně námitku promlčení pro nařízenou službu přesčas konanou od 1. 1. 2007 do 21. 10. 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 shledal důvodnou; rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Městský soud uvedl, že dokumenty označené žalobcem za nevěrohodné nelze činit nevěrohodnými pouze z toho důvodu, že dle rukopisu nebyly sepsány jednou osobou (případně byla použita jiná propisovací tužka). Soud přisvědčil žalobci v posouzení přesčasové služby ze dne 25. 9. 2013; odůvodnění napadeného rozhodnutí dle něj nemělo oporu ve spise, neboť žalobce odsloužil celou směnu (24 hodin), nikoliv směnu v rozsahu pouze 11 hodin. Ve správním spise nebyly nadto doloženy pracovní neschopnosti příslušníků. Městský soud se neztotožnil se žalovaným v posouzení otázky výkladu pojmu *„důležitý zájem služby“*; podle něj v případě, kdy byla nařízena žalobci služba přesčas v případech chránění objektů a dalších povinností plynoucích z příslušného zákona se jednalo o běžnou součást úkolů a jeho standardní činnost. Konstatoval, že zasedání parlamentu stejně jako jiné akce, které jsou útvaru předem známy, nelze považovat za mimořádné. Totéž platí také pro nařízení služby přesčas pro nepřítomnost jiných příslušníků. Městský soud poukázal také na konkrétní dny, v nichž žalobce konal službu přesčas mimo jiné z důvodu dočasné pracovní neschopnosti jiného příslušníka, přičemž tato pracovní neschopnost neměla dlouhodobý charakter. V tomto případě by nastíněnou situaci bylo možné považovat za situaci, kterou nebylo možné předvídat; soud ale zároveň upozornil na to, že z obsahu správního spisu nebylo patrné, zda se v případě kumulace nepřítomnosti jednotlivých pracovníků jednalo o nařízení přesčasu výjimečnému, nebo zda se jednalo o běžné řešení těchto nepředvídaných událostí. Žalovaný ani správní orgán prvního stupně neprovedli žalobcem navrhované důkazy a svá tvrzení o dostatečném personálním obsazení útvaru neopřeli o pádné důvody. Městský soud nesouhlasil s námitkou žalobce, podle níž žalovaný porušil jeho práva při provádění dokazování. Městský soud závěrem přisvědčil námitce žalobce, podle které bylo rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů; žalovaný podle něj nezohlednil dostatečně otázku promlčení a jeho rozporu s dobrými mravy.

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 úvodem namítl, že judikatura zdejšího soudu je mu známa, avšak měl za to, že městský soud právě aktuální judikaturu Nejvyššího správního soudu nezohlednil. Argumentoval tím, že důvody pro nařízení služby přesčas městský soud individuálně neposoudil, nehodnotil a nezabýval se jednotlivými službami přesčas a konkrétními okolnostmi, za nichž byly žalobci nařízeny. Podle stěžovatele se městský soud věnoval pouze některým důvodům pro nařízení přesčasové služby, a to ještě v obecné rovině a velmi stroze.

[5] Stěžovatel nesouhlasil s posouzením přesčasové služby dne 25. 9. 2013. Uvedl, že výtka soudu není důvodná; citovaného dne došlo v 18:00 hodin u žalobce k naplnění maximálního limitu 150 hodin přesčas v kalendářním roce. Tato služba nadlimit tedy byla žalobci řádně proplacena.

[6] Stěžovatel namítal také to, že požadavky městského soudu k doložení pracovní neschopnosti jednotlivých příslušníků v požadovaných dnech jdou nad rámec dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu. Ten podle něj vyhodnotil, že výkaz, z nějž je patrné, kteří příslušníci byli v jednotlivé dny pracovně neschopni ze zdravotních důvodů, postačí.

[7] Podle stěžovatele každá služba, a to řádná i přesčasová, směřuje vždy k plnění úkolů, které jsou danému útvaru svěřené. Nelze proto dovodit „nevýjimečnost" nařízené služby přesčas pouze proto, že byly plněny „běžné" úkoly útvaru. Útvar nemůže plnit jiné úkoly, než ty, které jsou mu svěřeny, přičemž je třeba vycházet z toho, že ve kterémkoliv útvaru policie a při plnění různých úkolů může nastat mimořádná situace, která nařízení služby přesčas odůvodní. Stěžovatel argumentoval tím, že bez bližšího zkoumání jednotlivých bezpečnostních akcí nelze generálně uvést, zda veškeré tyto akce jsou relevantním důvodem pro nařízení služby přesčas v důležitém zájmu služby. Stěžovatel k tomu poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2018, čj. 9 As 27/2017-34, v němž je hodnoceno bezpečnostní zajištění českého předsednictví v Radě Evropské unie.

[8] Stěžovatel pak nesouhlasil ani s tím, že by nevypořádal řádně všechny návrhy vznesené žalobcem v rámci správního řízení, resp. že neprovedení důkazů neopřel o „*pádné*" důvody.

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 je důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku; stěžovatel argumentoval tím, že se městský soud věnoval pouze některým důvodům, pro něž byla nařizována služba přesčas, a to ještě v obecné rovině a velmi stroze.

[12] K problematice nařizování služeb přesčas příslušníkům bezpečnostních sborů existuje četná judikatura Nejvyššího správního soudu, ze které vyplývají rovněž obsahové požadavky na odůvodnění rozhodnutí služebních orgánů a následně soudů (viz např. rozsudky zdejšího soudu ze dne 26. 9. 2012, čj. 6 Ads 151/2011-126, publ. pod č. 2823/2013 Sb. NSS, ze dne 23. 5. 2013, čj. 4 Ads 11/2013-41, publ. pod č. 2900/2013 Sb. NSS, ze dne 15. 10. 2015, čj. 1 As 183/2015-63, publ. pod č. 3341/2016 Sb. NSS, ze dne 18. 1. 2018, čj. 9

As 27/2017-31, ze dne 14. 6. 2018, čj. 7 As 148/2017-22, ze dne 22. 6. 2017, čj. 7 As 334/2016-22).

[13] Právě z této judikatury plyne, že nařizování služby přesčas za účelem plnění běžných úkolů bezpečnostního sboru je možné pouze výjimečně a za zákonem stanovených podmínek (srov. § 54 zákona o služebním poměru). Vyhovění či nevyhovění nároku příslušníka bezpečnostního sboru na proplacení poměrné části služebního příjmu je přitom závislé na zodpovězení otázky, zda byly splněny následující podmínky pro využití služby přesčas: 1) důležitý zájem služby a z toho vyplývající předpoklad výjimečnosti služby přesčas, 2) uvedení důvodů pro nařízení služby přesčas a 3) maximální rozsah této služby 150 hodin v kalendářním roce, popř. vyhlášení krizového stavu nebo jiné výjimečné případy ve veřejném zájmu. Důležitý zájem služby je dán v situacích, které nebylo možné předvídat při rozvržení doby služby na jednotlivé směny podle § 53 zákona o služebním poměru, jako například momentální indispozice nebo absence některého z příslušníků ze zdravotních či jiných důvodů nebo předem neočekávaný úkol bezpečnostního sboru, který může být náležitě splněn jen příslušníkem s požadovanou kvalifikací mimo rámec jeho naplánované směny. Důležitý zájem služby však nelze shledat v dlouhodobém až trvalém nedostatku příslušníků, ani v případech důvodů předem obecně známých, tj. právní úpravou předpokládaných situací, jako je např. čerpání služebního volna, dovolené či účast na školeních. S takovými důvody absence příslušníků totiž musí správní orgány dopředu počítat a nemohou tuto předem předvídatelnou absenci příslušníků pokrývat pomocí přesčasových služeb s odkazem na důležitý zájem služby. Na nařizování služby přesčas se nevztahuje řízení ve věcech služebního poměru [§ 171 písm. h) zákona o služebním poměru], z čehož je zřejmé, že se při nařizování přesčasové služby nevydává rozhodnutí v písemné formě, které by muselo obsahovat náležitosti uvedené v § 181 odst. 5 zákona o služebním poměru. Z hlediska odůvodnění a průkaznosti nařízení práce přesčas je ovšem nezbytné, aby vedoucí příslušník u každé služby přesčas alespoň rámcově vymezil konkrétní důvod, proč ji nařídil a vyhotovil o tomto důvodu stručný písemný záznam, např. v knize služeb.

[14] V rozsudku ze dne 27. 7. 2017, čj. 1 As 95/2017-25, Nejvyšší správní soud v obdobném případu, jako je řešen v nyní projednávané věci, konstatoval: „*I v rámci služby přesčas vykonávají příslušníci útvaru jen ty úkoly, ke kterým mají kvalifikaci a oprávnění, a odpovídají tudíž úkolům, které jsou vykonávány v rámci běžné služby. Prvkem, který odlišuje výkon běžné služby od výkonu služby přesčas, jsou pak právě mimořádné okolnosti, které vyžadují, aby bylo přistoupeno k jejímu nařízení. Pro vyhodnocení, zda bylo kritérium mimořádnosti v daném případě naplněno, je však třeba zkoumat okolnosti nařízení služby jednotlivě, a u každého případu zvlášť. Důležitým zájmem služby, který musí být dán, aby mohl být přesčas v režimu § 54 odst. 1 služebního zákona nařízen, může být v nepředvídatelných situacích i zájem na zajištění bezproblémového chodu služby. Zejména v prostředí útvaru, který při své činnosti musí reagovat na aktuální vývoj situace, je třeba tento zájem jako důležitý zájem služby ve smyslu § 54 odst. 1 služebního zákona připustit, aby mohl být útvar schopný pružně a účinně plnit své úkoly. Skutečnosti ukazující na výjimečnost situace je však třeba vždy posoudit*.“

[15] Z výše citované judikatury dále plyne, že o žádosti příslušníka o doplatek služebního příjmu za nařízenou službu přesčas služební orgán rozhoduje v řízení ve věcech

služebního poměru (§ 170 zákona o služebním poměru), v němž je povinen prokázat, že služba přesčas není z jeho strany využívána k jiným účelům a za jiných podmínek než připouští právní úprava. Z odůvodnění rozhodnutí tedy musí být zjistitelné, proč a v jakém rozsahu byly služby přesčas nařizovány, tj. kdy konkrétně došlo ke vzniku neočekávané situace, která způsobila nařízení práce přesčas (srov. § 181 odst. 5 zákona o služebním poměru). Jinak totiž nelze argumentačně vyvrátit tvrzení příslušníka bezpečnostního sboru, který se domáhá doplatku služebního příjmu za práci přesčas nařízenou v rozporu s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru.

[16] Přezkoumává-li soud rozhodnutí o doplatku služebního příjmu za nařízenou službu přesčas, musí posoudit splnění výše popsaných podmínek pro nařízení služby přesčas, stejně jako dodržení obsahových požadavků týkajících se napadeného rozhodnutí. To ovšem nemůže soud učinit, aniž by se zabýval konkrétními důvody v jednotlivých případech, jež služební orgán přiměly k nařízení služby přesčas. Právě tomu městský soud v nyní projednávané věci nedostál. Ačkoli byla důvodnost nařízení služeb přesčas klíčovou otázkou pro posouzení celé věci, městský soud se okolnostmi jednotlivých případů, ve kterých byla žalobci služba přesčas nařízena, zabýval velmi okrajově. Závěry městského soudu o protiprávním nařízení služby přesčas žalobci tak nemohou obstát, neboť byly vzneseny toliko v obecné rovině, přičemž bez posouzení konkrétních skutkových okolností nebylo možno jednotlivé případy hodnotit.

[17] Nejvyšší správní soud shrnuje, že kasační námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů je důvodná, neboť rozsudek neobsahuje klíčové posouzení jednotlivých důvodů nařízení služeb přesčas. Pokud by městský soud i po takovém posouzení shledal důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného (což však Nejvyšší správní soud nijak nepředjímá, neboť takové hodnocení by bylo předčasné), zaváže stěžovatele svým právním názorem, který v nyní napadeném rozsudku není srozumitelně vyjádřen. V dalším řízení tak musí městský soud provést rozbor toho, zda jednotlivé dílčí důvody nepřítomnosti příslušníků uvedené správními orgány bylo možné akceptovat jako důležitý zájem služby a po takovém rozboru jednotlivých dílčích důvodů provést u každého dne, kdy byla žalobci nařízena služba přesčas, hodnocení, zda obstojí odůvodnění správních orgánů poukazující na kumulaci nepřítomnosti celé řady chybějících příslušníků (srov. k tomu např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2018, čj. 9 As 258/2017-32, nebo ze dne 25. 7. 2018, čj. 9 As 133/2017-35).

IV.
Závěr a náklady řízení

[18] Pro uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[19] Podle § 110 odst. 4 s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí. V dalším řízení proto městský soud, dojde-li znovu k závěru, že je třeba rozhodnutí žalovaného zrušit, vyloží

současně v odůvodnění svého rozsudku, jak má být následně ve správním řízení postupováno.

[20] V dalším řízení – dojde-li k němu – by ovšem byl žalovaný povinen postupovat podle ustanovení § 78 odst. 5 s. ř. s. Uvedené dodává Nejvyšší správní soud vzhledem k poněkud nepřípadné poznámce uplatněné stěžovatelem v kasační stížnosti dovozující (navíc rozporuplně), že *„právní názor Městského soudu v Praze, jímž je žalovaný vázán v dalším řízení, nemůže být ze strany žalovaného akceptován*".

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 3 s. ř. s. v novém rozhodnutí ve věci městský soud.

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

V Brně 28. listopadu 2018

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu