



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Sylvie Šiškeové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **Bc. J. O.**, zastoupeného advokátem Mgr. Václavem Strouhalem, Čimelice 112, proti žalovanému: **první náměstek policejního prezidenta**, Strojnická 935/27, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 7. 2017, čj. PPR-1297-32/ČJ-2012-990131, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 9. 2019, čj. 11 Ad 22/2017 - 63,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 3 400 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Václava Strouhala, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce byl příslušníkem Policie ČR a působil jako osobní ochránce. Ředitel příslušného útvaru policie zamítl žalobcovu žádost o doplacení služebního příjmu za službu přesčas nařízenou v rozporu se zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění účinném od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2017 (dále jen „zákon o služebním poměru“).

[2] Proti rozhodnutí ředitele podal žalobce odvolání, které žalovaný zamítl. Rozsudkem ze dne 20. 4. 2016, čj. 5 Ad 12/2012 - 62, městský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalovaný odvolání žalobce opět zamítl a rozhodnutí ředitele potvrdil. Také druhé žalobě městský soud vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil rozsudkem uvedeným v záhlaví a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

II. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobce

[3] Rozsudek městského soudu napadl žalovaný (stěžovatel) kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel nesouhlasí s výtkou městského soudu, že ve správním spisu chybí pověření náměstka ředitele útvaru. Městský soud patrně v rozhodnutí stěžovatele přehlédl odkaz na č. l. 124 správního spisu, kde je pověření založeno.

Stěžovatel rovněž nerozumí odkazu městského soudu na doporučení senátu poradní komise policejního prezidenta v jiné věci rozhodované stěžovatelem. Soud se podle stěžovatele důsledně neseznámil se spisem a s napadeným rozhodnutím.

[4] Městský soud jako jediný důvod pro nařízení služby přesčas akceptoval zajištění bezpečnostní akce související s předsednictvím ČR v Radě EU. Stěžovatel přitom v napadeném rozhodnutí postupoval tak, že pojednal o specifických výkonech služby osobního ochránce a popsal významné faktory, které ovlivnily nařizování služby přesčas v první polovině roku 2009. Prvním z nich bylo předsednictví ČR v Radě EU. Druhým faktorem byla přechodná, nepředvídatelná a mimořádná vnitropolitická situace spojená s demisí vlády. K této události se soud nevyjádřil. Obecné odůvodnění, které se vztahuje na všechny hodiny nařízené služby přesčas v první polovině roku 2009, stěžovatel užil proto, aby následné odůvodnění u každého jednotlivého dne z tohoto období neobsahovalo totožný text. Teprve po obecném úvodu se stěžovatel věnoval jednotlivým dnům nařízení služby přesčas v roce 2009 a nad rámec obecného odůvodnění nařízení služby přesčas (zejména předsednictví v Radě EU) doplnil ještě další užší vymezení důvodu nařízení služby přesčas v první polovině roku 2009 (např. zahraniční cesta chráněné osoby a další akce, kterých se chráněná osoba zúčastnila). Obecnou část odůvodnění napadeného rozhodnutí však městský soud pomínil a izolovaně posuzoval jednotlivé dny, kdy byla žalobci nařízena služba přesčas, bez celkového kontextu odůvodnění rozhodnutí stěžovatele. Rozsudek proto není individualizovaný a je nepřezkoumatelný. Závěrem stěžovatel upozornil na chybu v počtech, konkrétně v součtu hodin nařízeného výkonu služby přesčas.

[5] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se jednalo o službu přesčas, která nesplňovala všechny zákonem stanovené podmínky a byla fakticky běžnou službou. Byla vykonávána pravidelně a sloužila jako úsporné opatření z důvodu nedostatku příslušníků. Žalobce dodal, že na pověření chybí spisová značka (číslo jednací, evidenční pořadové číslo), dokument neexistuje v elektronické podobě a není zařazen v seznamu dokumentů. Lze se tak důvodně domnívat, že vznikl až dodatečně, o čemž svědčí i skutečnost, že jej do spisu založil tajemník poradní komise policejního prezidenta. Žalobce popřel i pravomoc pověřené osoby vydávat rozhodnutí, stejně jako pravomoc k vydání daného pověření. Na daném listu správního spisu se navíc při posledním seznámení žalobce se spisem nacházel jiný dokument. Stěžovatel se měl konkrétně vyjádřit ke každému důvodu služby přesčas tak, aby bylo zjevné, že služba přesčas splňovala podmínky stanovené zákonem a nebyla užívána k jinému důvodu.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Úvodem NSS konstatuje, že rozsudek městského soudu je přezkoumatelný. Je z něj patrné, na základě jakých důkazů a skutkového stavu, jakož i právních úvah, městský soud ke svým závěrům dospěl.

[8] V této věci jde o posouzení otázky, zda byly služby přesčas do limitu 150 hodin v kalendářním roce žalobci nařizovány v souladu s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru. Sporné je pak především to, zda byly přesčasové hodiny nařízeny v důležitém zájmu služby.

[9] Podle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru *příslušníkovi lze v důležitém zájmu služby nařídít výkon služby přesčas nejvýše v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce. Za důležitý zájem služby se podle § 201 odst. 1 téhož zákona považuje zájem bezpečnostního sboru na včasném a kvalitním plnění úkolů bezpečnostního sboru.*

pokračování

[10] Výkon služby přesčas se od výkonu běžné služby odlišuje mimořádnými okolnostmi, které vyžadují nařízení služby přesčas. Pro vyhodnocení, zda bylo naplněno kritérium mimořádnosti, je třeba zkoumat okolnosti nařízení služby jednotlivě, tj. u každého případu zvlášť. Důležitým zájmem služby 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 zákona o služebním poměru připustit, aby útvar mohl pružně a účinně plnit své úkoly. Skutečnosti ukazující na výjimečnost situace je však třeba vždy individuálně posoudit (rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2017, čj. 1 As 95/2017 - 25).

[11] Z odůvodnění rozhodnutí musí být zřejmé, z jakého důvodu a v jakém rozsahu služební orgán nařizoval služby přesčas, tj. kdy konkrétně vznikla neočekávaná situace, která nařízení práce přesčas způsobila. Přezkoumává-li soud rozhodnutí o doplatku služebního příjmu za službu přesčas, musí posoudit splnění podmínek pro její nařízení, stejně jako dodržení obsahových požadavků týkajících se napadeného rozhodnutí. To soud nemůže učinit bez zvážení konkrétních důvodů, které vedly služební orgán k nařízení služby přesčas (rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2018, čj. 8 As 47/2018 - 31).

[12] Předsednictvím ČR v Radě EU jako mimořádnou okolností pro účely nařízení služby přesčas se již NSS zabýval, a to např. v rozsudku ze dne 18. 1. 2018, čj. 9 As 27/2017 - 31. Předsednictví sice bylo známo dopředu, jednalo se však o výjimečnou akci, která vyžadovala mimořádné nároky na zajištění bezpečnosti z hlediska množství delegací a rozšířeného okruhu chráněných objektů. Šlo o akci časově omezenou, pro kterou nemá význam trvale zvětšovat kapacity policie, především útvaru pro ochranu ústavních činitelů. Rozsah a půlroční trvání českého předsednictví v Radě EU tedy byly takového charakteru, že odůvodňovaly nařízení služby přesčas příslušníkům útvaru pro ochranu ústavních činitelů. Jak ovšem městský soud správně poznamenal, stěžovatel zmínil předsednictví ČR v Radě EU jako důvod pro nařízení služby přesčas výslovně pouze v jediném případě, a to při nařízení služby přesčas dne 13. 3. 2009. Stěžovatel v tomto případě v odůvodnění rozhodnutí výslovně uvedl, že žalobce musel sloužit při zajištění bezpečnostní akce, která souvisela s předsednictvím. Označil také konkrétní rozkaz policejního prezidenta k provedení policejního opatření. Městský soud dospěl ke správnému závěru, že v uvedený den žalobce sloužil službu přesčas v souladu se zákonem. V ostatních případech, kdy byl žalobce velen do služby v době předsednictví ČR (první pololetí roku 2009), však stěžovatel daný důvod u jednotlivých dnů nezmínil a nutnost nařízení služby přesčas jím výslovně neodůvodnil. Stejně tak u žádného z dnů v tomto období stěžovatel neuvedl jako důvod mimořádnosti výjimečnou vnitropolitickou situaci.

[13] Stěžovatel v tvrzené snaze předejít zneřehlednění textu odůvodnění vytyčil před výčtem jednotlivých dnů dva obecné důvody (předsednictví ČR a nestandardní vnitropolitickou situaci). Toto „vytknutí před závorku“ způsobilo, že v popisu jednotlivých dnů nejsou konkrétně zohledněny tyto dvě mimořádné okolnosti. Kritérium mimořádnosti je však zapotřebí posuzovat ve vztahu k jednotlivým případům přesčasů. Ve shodě s městským soudem má NSS za to, že předsednictví ČR jako důvod pro nařízení služby přesčas ob stojí pouze v jediném případě. Ve zbývajících dnech stěžovatel jako hlavní důvod pro nařízení služby přesčas uvedl nutnost přizpůsobit se programu chráněné osoby. Z analýzy přesčasů i přehledu nařízených služeb přesčas je přitom patrné, že se nejednalo o skutečně mimořádný důvod pro nařízení služby ve smyslu § 54 zákona o služebním poměru. Důvod nutnosti přizpůsobit se programu chráněné osoby totiž služební orgán pro nařízení služby přesčas využíval často a pravidelně. Nedostatečné personální obsazení příslušného útvaru však nepředstavuje relevantní důvod pro nařízení služby přesčas (rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2013, čj. 4 Ads 11/2013 - 41, č. 2900/2013 Sb. NSS).

NSS se proto ztotožnil s posouzením městského soudu ohledně důvodů pro službu přesčas; na jejich správnosti nic nemění chyba městského soudu v počtech hodin odsloužených přesčas, na kterou stěžovatel poukázal.

[14] K otázce nedostatku pravomoci oprávněné osoby NSS uvádí, že ve správním spisu nalezl na č. l. 124 pověření náměstka ředitele řízením příslušného útvaru. Jedná se o kopii pověření ze dne 1. 12. 2011. Stěžovatel v napadeném rozhodnutí popsal, za jakých okolností pověření proběhlo. Podrobnější popis situace poskytuje Doporučení senátu poradní komise policejního prezidenta ze dne 20. 4. 2012. Skutečnost, že městský soud pověření ve spisu neobjevil, není vadou, která by mohla vést ke zrušení napadeného rozsudku. To platí tím spíše, že ze správního spisu je patrné, že listiny byly v blíže neurčeném okamžiku přechíslovány. Žalobce doložil, že se na č. l. 124 správního spisu při jeho posledním nahlížení do spisu dne 22. 5. 2017 nalézal jiný dokument (kopie rozsudku NSS v jiné věci). Tento dokument se ve správním spisu nyní nachází na č. l. 321; původně byl označen č. l. 124 a č. l. 290. Postrádá navíc číslo jednací nebo podobný identifikátor. Stěžovatel patrně pověření do spisu založil dodatečně. Není však zřejmé, kdy, neboť o dodatečném založení listiny nebo přechíslování listin ve spisu neexistuje záznam. Změna v číslech listů není patrná ani ze spisového přehledu, který byl vypracován až v roce 2017. S ohledem na nejasnosti způsobené přechíslováním spisu se NSS přiklonil k závěru městského soudu. Stěžovatel tedy dodatečně zareaguje na pochyby soudu o existenci pověření ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí a v souladu s pravidly řádného vedení spisu objasní, kdy bylo pověření do spisu založeno.

[15] NSS k tomu dodává, že hlavním smyslem vedení správního spisu je co nejobektivněji zachytit vše, co se v řízení stalo. Toho lze nejlépe dosáhnout uchováním veškerých listin, podkladů, důkazů či jakýchkoliv jiných materiálních stop, z nichž lze usoudit na to, co (a jak) se v průběhu daného řízení odehrálo. Správní spis by měl věrně dokumentovat případné nezákonnosti, jichž se dopustil správní orgán v průběhu řízení, stejně jako případná pochybení nebo opomenutí účastníka řízení (rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2021, čj. 4 As 266/2019 - 61). Význam řádného vedení spisu nelze podceňovat. NSS proto důrazně varuje před nezákonnými manipulacemi se spisem (náleží Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. IV. ÚS 4141/18).

IV. Závěr a náklady řízení

[16] NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[17] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto je povinen nahradit úspěšnému žalobci náklady zastoupení. Zástupce žalobce učinil v řízení o kasační stížnosti jeden úkon právní služby ve výši 3 100 Kč v podobě vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Dále zástupci žalobce náleží paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Zástupce žalobce není plátcem DPH, stěžovatel je tedy povinen uhradit k jeho rukám částku ve výši 3 400 Kč.

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

V Brně dne 15. října 2021

Zdeněk Kühn
předseda senátu