



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Jakuba Camrdu v právní věci žalobce: **M. K.**, zast. JUDr. Josefem Kopřivou, advokátem se sídlem Vodičkova 709/33, Praha, proti žalovanému: **první náměstek policejního prezidenta**, se sídlem Policejní prezidium České republiky, Strojnická 27, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 9. 2019, č. j. 10 Ad 4/2016 - 45,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 9. 2019, č. j. 10 Ad 4/2016 - 45, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ve věcech služebního poměru ze dne 8. 1. 2016, č. j. PPR-11226-15/ČJ-2015-990131. Tímto rozhodnutím stěžovatel zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí ředitele Ředitelství služby cizinecké policie ve věcech služebního poměru (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 6. 3. 2015, č. 324/2015, jímž byla zmínuta žádost žalobce o proplacení služby přesčas v rozsahu do 150 hodin v kalendářním roce, a to konkrétně 56 hodin v roce 2011, a 91,5 hodin v roce 2012.

[2] Správní orgán I. stupně v rozhodnutí uvedl, že služba přesčas byla nařizována v důležitém zájmu služby, jak vyžaduje § 54 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v rozhodném znění (dále jen „zákon o služebním poměru“). Důležitý zájem služby spočívá v souladu s § 201 odst. 1 zákona o služebním poměru ve včasném a kvalitním plnění úkolů bezpečnostního sboru. Jelikož ve všech případech, kdy byla žalobci nařazena služba přesčas, nenastoupilo do výkonu služby z různých důvodů několik dalších příslušníků, musel služební funkcionář na nastalou situaci reagovat tak, aby byl chod celého oddělení zajištěn. Nepřítomnost většího počtu policistů přítom vedoucí oddělení ani další služební funkcionáři nemohli ovlivnit. Nařízení služeb přesčas představovala mimořádná opatření, která byla dostatečně zdůvodněna. V rozhodnutí pak jednotlivě správní orgán I. stupně

vedl, které konkrétní dny a kolik hodin sloužil žalobce služby přesčas, jakož i to, kolik příslušníků a z jakého důvodu nebylo ten který den ve službě přítomno.

[3] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání. V něm uvedl, že každá služba zajišťovaná bezpečnostním sborem je nepochybně důležitá, k nařízení služby přesčas však může být přistoupeno pouze z důvodu uvedeného v § 54 zákona o služebním poměru. I během služby přesčas plní policisté stejné úkoly, jako při běžných službách, primárně má být proto služba zajišťována v rámci základní doby služby. Služba přesčas byla žalobci nařizována z důvodu nedostatečné personální obsazenosti Inspektorátu cizinecké policie na mezinárodním letišti Praha – Ruzyně, na jehož I. oddělení je žalobce rovněž služebně zařazen. To ostatně dokazuje skutečnost, že k jejímu nařizování docházelo po dobu několika let. Za neočekávanou nepřítomnost dalších příslušníků pak nelze považovat případy, kdy je vedoucí příslušník oprávněn o nepřítomnosti sám rozhodnout (např. dovolená, studijní pobyt, náhradní volno apod.). Nelze za ně podle názoru žalobce považovat ani běžnou nemocnost. Počet systemizovaných míst musí být nastaven tak, aby nebylo nutné nařizovat službu přesčas při každé zákonem předpokládané nepřítomnosti jiného policisty.

[4] Stěžovatel v rozhodnutí o odvolání zdůraznil, že ve všech dnech došlo ke kumulaci nepřítomností mnoha dalších policistů, a to z různých důvodů (pracovní neschopnost, ošetřování člena rodiny, služební volno z různých důvodů, čerpání dovolené, vyslání do jazykového kurzu či na studijní pobyt, školení, apod.). Pakliže zažádá policista o udělení dovolené až po 25. dni předchozího měsíce, kdy jsou pevně naplánovány služby na další měsíc, jedná s o dovolenou již nepředvídatelnou. Každé pracoviště je živý mechanismus, ve kterém dochází k přirozené fluktuaci pracovníků. Dochází tak k různým proměnným, které dopředu předvídat nelze. Vedoucí příslušník musí brát zřetel i na osobní život jednotlivých policistů, proto je pochopitelné, že jednomu policistovi udělí dovolenou (např. z důvodu úmrtí v rodině) i za cenu toho, že jinému policistovi nařídí službu přesčas. Stěžovatel proto odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil (viz výše).

II. Rozhodnutí městského soudu

[5] Proti rozhodnutí stěžovatele podal žalobce žalobu, ve které zrekapituloval průběh předcházejícího řízení a znovu zopakoval, že nařízenými službami přesčas byl řešen personální nedostatek příslušníků. Nejednalo se tak o řešení výjimečných situací, jak se snažil navodit stěžovatel. Závěrem uvedl, že správní orgány nezjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

[6] Městský soud v napadeném rozsudku zrekapituloval judikaturu Nejvyššího správního soudu dopadající na nyní posuzovanou věc. Připomněl, že aby byla služba přesčas nařízena v souladu se zákonem o služebním poměru, musí být splněny následující podmínky: 1) důležitý zájem služby, 2) z něj vyplývající předpoklad výjimečnosti služby přesčas, 3) odůvodnění přijetí tohoto opatření a 4) maximální rozsah do 150 hodin v kalendářním roce, popř. vyhlášení krizového stavu nebo jiné výjimečné případy ve veřejném zájmu. K nařízení služby přesčas je možné přistoupeno pouze v důležitém zájmu služby, který je dán jen ve výjimečných případech, tj. v situacích, které nebylo možné předvídat při rozvržení doby služby na jednotlivé směny. Důležitý zájem však nelze shledat v dlouhodobém až trvalém nedostatku příslušníků. Následně městský soud hodnotil jednotlivé důvody absence jiných příslušníků, tj. hodnotil, zda pro jejich nepřítomnost bylo možné naříditi žalobci službu přesčas.

[7] Ve vztahu k pracovní neschopnosti uvedl, že v napadeném rozhodnutí ani ve správním spise není uvedeno, čeho se pracovní neschopnost týkala (z jakého konkrétního důvodu byl ten který příslušník v pracovní neschopnosti) a zda se jednalo o náhlou pracovní neschopnost, která

pokračování

by mohla službu přesčas nařízenou žalobci odůvodnit. K čerpání dovolené stěžovatel podle názoru městského soudu pouze konstatoval, který příslušník dovolenou čerpal a kdy bylo čerpání dovolené určeno. V případě služebního volna chybí v napadeném rozhodnutí zjištění, zda se jednalo o náhlou překážku výkonu služby, pro kterou by bylo možné žalobci službu přesčas nařídit, stejné zjištění pak chybí i v případě účasti jiných příslušníků na kurzu základní odborné přípravy. Napadené rozhodnutí ani správní spis neposkytují odpověď na otázky, z jakého konkrétního důvodu žalobce služby přesčas vykonával (stěžovatel pouze nekonkrétně tvrdil, že se jednalo o kumulaci nepřítomnosti několika příslušníků) a za jakého konkrétního příslušníka. Podle názoru městského soudu se jednalo zřejmě o zástup policisty, který čerpal řádnou dovolenou; to však není důvod pro nařízení služby přesčas. Odůvodnění napadeného rozhodnutí obsahuje jak důvody, pro které by bylo možné žalobci službu přesčas nařídit, tak i důvody, které zákonný požadavek důležitého zájmu služby vylučují. Jelikož nebylo možné seznat, za jakého konkrétního příslušníka žalobce služby přesčas vykonával, uzavřel městský soud, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů jako celek. S odkazem na § 76 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), proto napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[8] V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že rozsudek městského soudu napadá z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel konkrétně namítal, že městský soud nerespektuje judikaturu Nejvyššího správního soudu, která otázku proplácení nařízených služeb přesčas blíže konkretizuje. Podstatou nařízených přesčasů byla ve všech případech kumulace nepřítomností jiných příslušníků, a to z různých důvodů (pracovní neschopnost, ošetřování člena rodiny, čerpání řádné dovolené, poskytnutí služebního volna, apod.). Žalobce nezastupoval konkrétního příslušníka, nebylo proto nezbytné uvádět, za koho služby přesčas konal. Městský soud měl naopak kumulaci nepřítomností dalších policistů posoudit s ohledem na skutečnost, kolik příslušníků chybělo z důvodu, pro který bylo možné nařídit žalobci službu přesčas, a kolika dalším příslušníkům byla služba přesčas nařízena.

[9] Ve vztahu k pracovním neschopnostem stěžovatel uvedl, že mu nejsou známy jejich důvody. V potvrzení o pracovní neschopnosti nejsou konkrétní nemoci uvedeny a služební funkcionář není oprávněn tyto informace vyžadovat. Přestože stěžovatel dále uznal, že čerpání dovolené jedním příslušníkem není důvodem, pro který by bylo možné jinému příslušníkovi nařídit službu přesčas, nebylo možné paušálně uzavřít, že žalobci byla služba přesčas nařizována právě z důvodu čerpání dovolené dalšími příslušníky, neboť vždy šlo o kumulaci nejrozličnějších důvodů nepřítomnosti. Městský soud se měl podle názoru stěžovatele vyjádřit individuálně ke všem jednotlivým důvodům absence dalších příslušníků, jakož i k jejich vzájemné kumulaci.

[10] Závěrem vyjádřil stěžovatel nesouhlas s výrokem o náhradě nákladů řízení, prostřednictvím kterého městský soud přiznal žalobci náhradu nákladů řízení i za repliku k vyjádření stěžovatele. Byť její obsah neznal, neboť mu nebyla městským soudem doručena, namítal, že se nejednalo o účelně vynaložený výdaj, a to na základě zkušeností z jiných řízení, neboť i v těch zastupuje jiné žalobce totožný advokát jako v tomto řízení.

[11] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti nesouhlasil s tím, že by městský soud odmítal akceptovat judikaturu Nejvyššího správního soudu. Argumenty stěžovatele považoval za neopodstatněné a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a za stěžovatele jedná oprávněná osoba (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Zákon o služebním poměru v § 112 odst. 2 stanoví, že příslušníkovi bezpečnostního sboru je stanoven služební příjem s přihlédnutím k případné službě přesčas v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce. Podmínky nařizování služby přesčas upravuje § 54 téhož zákona. Podle tohoto ustanovení může být služba přesčas příslušníkovi nařízena v důležitém zájmu služby. Pro účely nyní souzené věci lze konstatovat, že je-li služba přesčas nařízena v souladu se zákonem, nenáleží příslušníkovi za vykonanou službu přesčas další protiplnění (náhradní volno či poměrná část služebního příjmu), neboť služební příjem takto vykonanou službu přesčas již zohledňuje, což reflektuje právě § 112 odst. 2 zákona o služebním poměru. Ústavnost tohoto ustanovení (§ 112 odst. 2 zákona o služebním poměru) potvrdil v nálezu ze dne 15. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 20/09, také Ústavní soud.

[15] Na druhou stranu, je-li služba přesčas nařízena neoprávněně (v rozporu se zákonem), náleží příslušníkovi za její vykonání zákonem předpokládané protiplnění. Tento závěr dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 5. 2013, č. j. 4 Ads 11/2013 - 41, č. 2900/2013 Sb. NSS. Zdejší soud v uvedeném rozsudku zakotvil rovněž požadavek na odůvodnění nařízení služby přesčas – nikoli však v tom smyslu, že by služební funkcionář musel v každém jednotlivém případě vydávat správní rozhodnutí o nařízení služby přesčas [srov. § 171 písm. h) zákona o služebním poměru, podle kterého se na nařízení služby přesčas nevztahuje řízení ve věcech služebního poměru]. Vedoucí příslušník musí alespoň rámcově vymežit určitý důvod, pro který službu přesčas nařídil, a o tomto důvodu učinit stručný písemný záznam např. v knize služeb. Tím je zajištěna možnost přezkumu nařízení služby přesčas, aniž by tím byla na vedoucí příslušníky kladena výraznější administrativní zátěž, která by ohrožovala plnění jejich úkolů v bezpečnostním sboru. Služba přesčas totiž není další fond služební doby, ze kterého by bylo možné libovolně čerpat do limitu 150 hodin v kalendářním roce. Jedná se o výjimečné opatření, které umožňuje nařídít výkon služby nad rámec základní doby služby. Podmínky jejího nařízení shrnul Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 10. 2015, č. j. 1 As 183/2015 - 63, č. 3341/2016 Sb. NSS. Těmito podmínkami jsou: 1) důležitý zájem služby a z toho vyplývající předpoklad výjimečnosti služby přesčas, 2) odůvodnění přijetí tohoto opatření a 3) maximální rozsah 150 hodin v kalendářním roce, popř. vyhlášení krizového stavu nebo jiné výjimečné případy ve veřejném zájmu, jak správně připomněl městský soud.

[16] Pro následné posouzení žádosti příslušníka bezpečnostního sboru o proplacení vykonané služby přesčas je proto zásadní, zda byla služba přesčas nařízena v souladu se zákonem. Stejně tak je tomu i v nyní posuzované věci; i zde jde tedy ve své podstatě o to, zda byly služby přesčas žalobci nařizovány v souladu se zákonem.

[17] Žalobce tvrdil, že mu byly služby přesčas nařizovány v rozporu s § 54 zákona o služebním poměru, resp. že tak nebylo činěno v důležitém zájmu služby, neboť pravým důvodem jejich nařizování byl personální nedostatek příslušníků. Na druhou stranu stěžovatel tvrdil, že se jednalo o výjimečné případy, ve kterých musel reagovat na nastalou situaci. Do služby totiž nenastoupila z různých důvodů celá řada jiných policistů. Některé důvody by přitom samy o sobě jako důvod

pokračování

pro nařízení služby přesčas žalobci obstály, jiné nikoli. Městský soud se však dle názoru stěžovatele k této otázce vůbec nevyjádřil. V této části musel Nejvyšší správní soud stěžovateli přisvědčit (viz dále).

[18] Nejvyšší správní soud požaduje při přezkumu tohoto typu správního rozhodnutí nejprve hodnotit, zda jednotlivé důvody nepřítomnosti jiných příslušníků samy o sobě odůvodňují nařízení služby přesčas dalšímu příslušníkovi – zde žalobci; srov. rozsudky ze dne 18. 1. 2018, č. j. 9 As 27/2017 - 31, ze dne 25. 1. 2018, č. j. 9 As 258/2017 - 32, či ze dne 27. 9. 2018, č. j. 9 As 207/2018 - 20. Za důvod, pro který je obecně možné nařídit službu přesčas, považuje zdejší soud např. pracovní neschopnost – nikoli však paušálně. Pracovní neschopnost jednoho příslušníka není důvodem pro nařízení služby přesčas jinému příslušníkovi v případě, kdy služební funkcionář o důvodu absence věděl při zpracování rozvrhu základní doby služby podle § 53 zákona o služebním poměru. Pracovní neschopnost je sice obecně nahodilou událostí, kterou nelze dopředu předvídat, z hlediska možnosti nařídit službu přesčas v souladu s § 54 zákona o služebním poměru je však nezbytné její nepředvídatelnost hodnotit právě k okamžiku zpracování rozvrhu základní doby služby; viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2018, č. j. 9 As 207/2018 - 20. Pakliže v době zpracování rozvrhu základní doby služby služební funkcionář ví, že je konkrétní příslušník v pracovní neschopnosti, a nebude tak moci do služby nastoupit, musí na tuto situaci reagovat uzpůsobením služeb na následující kalendářní měsíc. V této situaci pak nelze hovořit o tom, že by se jednalo o nepředvídatelnou událost, na kterou by nemohl reagovat. Je také nerozhodné, jaké konkrétní nemoci či úrazu se pracovní neschopnost týkala, podstatnou z hlediska případného nařízení služby přesčas je otázka, kdy se o pracovní neschopnosti konkrétního příslušníka služební funkcionář dozvěděl.

[19] V případě služebního volna je nezbytné rozlišovat, z jakého důvodu bylo služební volno uděleno (srov. § 68 až § 76 zákona o služebním poměru, které upravují poskytnutí služebního volna z nejrůznějších důvodů). Může se totiž jednat jak o situace dopředu nepředvídatelné (např. ošetřování nemocného člena rodiny, nepředvídatelné přerušení provozu nebo zpoždění hromadného dopravního prostředku, účast na zásahu jednotky Sboru dobrovolných hasičů), tak o situace, které lze dopředu předvídat velmi dobře (účast ve státní sportovní reprezentaci, činnost vedoucího tábora, vlastní svatba, svatba dětí nebo rodičů apod.). Některé situace pak mohou být za určitých okolností jak předvídatelné, tak náhlé (např. dárčovství krve, výkon povinnosti svědka či doprovod člena rodiny do zdravotnického zařízení k vyšetření). Poskytnutí služebního volna z hlediska možnosti nařídit službu přesčas proto musí být hodnoceno ve vztahu ke konkrétnímu důvodu jeho poskytnutí se zohledněním toho, kdy se o tomto důvodu služební funkcionář dozvěděl.

[20] Pokud jde o vyslání na ozdravný pobyt, či nařízení a čerpání dovolené, nelze tyto důvody nepřítomnosti považovat za takové, pro něž by bylo možné jinému příslušníkovi nařídit službu přesčas. Ve všech těchto případech se totiž jedná o situace, které služební funkcionář může dopředu ovlivnit, a nepředstavují tak pro policejní sbor žádnou nečekanou událost. Pro účely nařízení služby přesčas jednomu policistovi je proto zcela nerozhodné, kdy jiný policista požádá např. o dovolenou; v podrobnostech viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2018, č. j. 9 As 258/2017 - 32. Stejně závěry pak platí v případě vyslání na kurz odborné přípravy, resp. studijní pobyt, neboť je to právě služební funkcionář, který na studijní pobyt (v nyní souzené věci týkající se např. ochrany vzdušných hranic) konkrétní příslušníky vysílá. Vysílání příslušníků na studijní pobyty lze proto zařadit (stejně jako dovolenou) mezi organizační otázky, jejichž vyřešení lze po bezpečnostním sboru jako celku vyžadovat takovým způsobem, aby pouze z důvodu studijního pobytu jednoho příslušníka nemusela být nařízena služba přesčas jinému příslušníkovi. Studijní pobyty či dovolená proto náhlou a nepředvídatelnou překážku výkonu služby obecně nepředstavují.

[21] Hodnocení důvodů absence příslušníků ve výkonu služby však musí být konkrétní ve vztahu k jednotlivým dnům, ve kterých byla žalobci nařízena služba přesčas, a nesmí ustát v obecné rovině. V některých případech je totiž toto hodnocení závislé na okamžiku, kdy se o důvodu nepřítomnosti služební funkcionář dozvěděl (např. pracovní neschopnost), a na základě toho může být daný důvod absence v některých případech důvodem, pro který je možné samo o sobě nařídit službu přesčas, v jiných však nikoli. Po takto provedeném hodnocení je poté potřeba posoudit, zda bylo možné žalobci službu přesčas nařídit také v případě kumulace nepřítomností více příslušníků z nejrůznějších důvodů; tj. jak z důvodů, pro které by bylo možné nařídit jinému příslušníkovi službu přesčas, tak z důvodů, které samy o sobě nařízení služby přesčas jinému příslušníkovi neumožňují. Při tom je potřeba zohlednit také to, kolika dalším příslušníkům byla ten který den služba přesčas nařízena (viz výše citovaný rozsudek č. j. 9 As 258/2017 - 32).

[22] V nyní projednávané věci městský soud uzavřel, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné jako celek, neboť není možné zjistit, za jakého konkrétního příslušníka žalobce služby přesčas vykonával a z jakého konkrétního důvodu. Ohledně pracovních neschopností, služebního volna, čerpání dovolené, ani kurzu základní odborné přípravy neobsahuje podle názoru městského soudu napadené rozhodnutí dostatek informací. S tímto paušálním hodnocením Nejvyšší správní soud nesouhlasí.

[23] Pokud jde o čerpání dovolené, nejedná se o důvod, pro který by bylo možné žalobci nařídit službu přesčas, jak bylo ostatně vysvětleno výše. Z tohoto pohledu nelze hovořit o tom, že jde o náhlu a nepředvídatelnou překážku, na kterou by služební funkcionář nemohl při zpracování rozvrhu základní doby služby reagovat uzpůsobením služeb na další kalendářní měsíc. Dobu jejího čerpání určuje služební funkcionář a jde o natolik běžnou součást služby u policejního sboru, že je věcí státní správy policie, aby z tohoto pohledu vyřešila otázky fungování policie tak, aby jen z důvodu čerpání dovolené jedním příslušníkem nebyla jinému příslušníkovi nařizována služba přesčas. Nebylo proto potřeba blíže zkoumat okolnosti jednotlivě nařízených dovolených. Plně postačovalo uvedení informací o tom, kteří příslušníci čerpali dovolenou a v jakých dnech. Stejně závěry pak platí také ve vztahu k ozdravným pobytům, na něž mají příslušníci bezpečnostních sborů v souladu s § 80 odst. 1 zákona o služebním poměru nárok v trvání 14 dnů nepřetržitě v kalendářním roce, trvá-li služební poměr alespoň 15 let.

[24] V případě služebního volna městský soud sice správně zdůraznil, že je potřeba rozlišovat, z jakého důvodu bylo tomu kterému příslušníkovi služební volno uděleno (např. z důvodu studia, ošetřování člena rodiny, návštěvy lékaře apod.), avšak k samotnému přezkoumání již nepřistoupil, neboť považoval rozhodnutí za nepřezkoumatelné. Nejvyšší správní soud však podotýká, že správní spis obsahuje poměrně rozsáhlou podkladovou část, na základě které bylo možné posoudit, kdy o poskytnutí služebního volna jednotliví příslušníci požádali a z jakého důvodu (jedná se zejm. o č.l. 98 - 316 správního spisu, na kterých jsou mj. založeny žádosti o udělení dovolené/služebního volna). Součástí spisu jsou také jednotlivé rozkazy, kterými byli příslušníci vysíláni na studijní pobyty. Přestože napadené rozhodnutí blíže nespécifikuje, kdy a který příslušník o poskytnutí služebního volna požádal, nelze paušálně uzavřít, že je toto rozhodnutí nepřezkoumatelné jen a pouze proto, že jeho obsah neposkytuje detailní přehled jednotlivých žádostí o udělení služebního volna. Městský soud měl naopak povinnost zkoumat, zda má napadené rozhodnutí oporu ve spise, resp. zda obsah spisového materiálu odpovídá obsahu napadeného rozhodnutí.

[25] S ohledem na uvedené proto Nejvyšší správní soud částečně uzavírá, že ve vztahu k určení a čerpání dovolené, poskytnutí ozdravného pobytu a služebního volna není rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelné. V této části proto městský soud mohl a měl napadené rozhodnutí přezkoumat.

pokračování

[26] Pokud jde o pracovní neschopnost, k tomu Nejvyšší správní soud připomíná, že z hlediska nařízení služby přesčas je zásadní, kdy se o pracovní neschopnosti služební funkcionář dozvěděl, resp. zda o ní věděl při zpracování rozvrhu základní doby služby na příští kalendářní měsíc. Pro toto posouzení skutečně není podstatné, čeho konkrétně (jaké nemoci či úrazu) se pracovní neschopnost týkala, jak uváděl stěžovatel. Podstatnou je otázka její nepředvídatelnosti, kterou je potřeba hodnotit právě k okamžiku zpracování rozvrhu základní doby služby na další kalendářní měsíc. Dlužno však podotknout, že správní spis informace o tom, kdy se pracovní neschopnosti jednotlivých příslušníků staly služebnímu funkcionáři známé, neobsahuje. Obsah spisu umožňuje soudu ověřit pouze to, kdy a který policista v pracovní neschopnosti skutečně byl, a to podle seznamu příslušníků v dočasné pracovní neschopnosti, založeném na č. l. 89 - 97 správního spisu. Správní spis však neobsahuje tzv. neschopenky, na kterých lékař potvrzuje pracovní neschopnost a ze kterých by bylo možné posoudit alespoň předpokládanou dobu pracovní neschopnosti např. odvozením od termínu příští návštěvy lékaře (kontroly). Správní orgány se pak jednotlivými pracovními neschopnostmi nezabývaly do té míry, aby bylo možné jejich nepředvídatelnost posoudit. V této části je tak napadené rozhodnutí skutečně nepřezkoumatelné.

[27] Částečná nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí však městský soud nezbavovala povinnosti vypořádat se s dalšími námitkami uvedenými v žalobě, potažmo ve vyjádření stěžovatele k žalobě, v té míře, v jaké to obsah napadeného rozhodnutí umožňoval (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Jelikož správní orgány od počátku zdůrazňovaly, že žalobce nevykonával službu přesčas za konkrétního příslušníka, který nebyl ten který den ve službě přítomen, ale že se jednalo o kumulaci nejrůznějších důvodů absencí, bylo úkolem městského soudu poskytnout svůj náhled na tuto otázku tak, aby stěžovatel mohl ve světle tohoto náhledu v dalším řízení pokračovat. Městský soud měl proto uvést svůj názor na to, zda bylo možné nařídít žalobci službu přesčas, došlo-li ke kumulaci důvodů, pro které by samo o sobě bylo možné službu přesčas nařídít, s důvody, které její nařízení vylučují, a to za současného zohlednění celkového počtu příslušníků, kterým byla příslušné dny služba přesčas nařízena. Případně měl městský soud uvést, proč tato kumulace jakožto odůvodnění nařízených služeb přesčas nepostačuje (srov. shora opakovaně zmiňovaný rozsudek č. j. 9 As 258/2017 - 32, na který v kasační stížnosti odkazoval také stěžovatel). Namísto toho však městský soud trval na tom, aby stěžovatel konkrétně uvedl, za koho žalobce službu přesčas vykonával. Jelikož městský soud nepřistoupil k hodnocení vzájemné kumulace důvodů absence několika dalších příslušníků, jak Nejvyšší správní soud při přezkumu tohoto typu správního rozhodnutí vyžaduje, požadavkům kladeným na přezkum nedostal.

[28] Pokud jde o poslední námitku stěžovatele směřující do náhrady nákladů řízení před městským soudem, Nejvyšší správní soud uvádí, že se nejedná o nepřípustnou námitku ve smyslu § 104 odst. 2 s. ř. s., neboť kasační stížností nebyl napaden pouze výrok o náhradě nákladů řízení; tuto námitkou proto zdejší soud věcně posoudil.

[29] Důvodnost vynaložených nákladů musí správní soudy při rozhodování o nákladech řízení vždy vážit. Náhradu pak zpravidla nepřiznají v případě těch nákladů, které byly vynaloženy *prima facie* zbytečně či ve snaze uměle navyšovat náklady řízení jako celku. Typickým příkladem jsou tak podání, jež neobsahují žádná relevantní tvrzení, či pouze opakují obecné fráze. Pakliže však podání (replika) věcně reaguje na tvrzení uvedená dříve jiným účastníkem řízení, lze mít v zásadě za to, že se jedná o náklad vynaložený důvodně. Posouzení důvodnosti vynaložených nákladů však náleží soudu a je třeba jej činit vždy se zohledněním specifík toho kterého řízení.

[30] Z obsahu spisu městského soudu je zřejmé, že zástupce žalobce reagoval na vyjádření stěžovatele k žalobě replikou ze dne 25. 4. 2016. Nejvyšší správní soud ověřil, že žalobce v replice

reagoval na tvrzení stěžovatele obsažená ve vyjádření k žalobě, byť se nejednalo o předeštění zcela nové argumentace, ke které by pro následné rozhodnutí ve věci městský soud nezbytně vyžadoval další vyjádření stěžovatele. Z tohoto důvodu také již stěžovateli repliku k dalšímu vyjádření nezaslal. Úkolem soudu není bez dalšího a zcela automaticky zprostředkovávat komunikaci mezi účastníky řízení, proto nelze říci, že by náklady na repliku nebyly vynaloženy důvodně jen a pouze proto, že stěžovatel nebyl s jejím obsahem seznámen. Tuto námitku tak Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

V. Závěr a náklady řízení

[31] Ve světle výše uvedeného Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal část kasačních námitek důvodnými, napadený rozsudek městského soudu proto s odkazem na § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[32] V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Podstatu tohoto právního názoru lze shrnout následovně. Při posuzování oprávněnosti nařízené služby přesčas žalobci je nejprve potřeba hodnotit, zda jednotlivé důvody absence jiných příslušníků v konkrétních dnech samy o sobě nařízení služby přesčas umožňovaly. Jelikož však žalobce při výkonu služby přesčas nezastupoval konkrétního příslušníka, je následně potřeba hodnotit jejich vzájemnou kumulaci, tj. hodnotit, zda důvody, pro které je možné jinému příslušníkovi nařídit službu přesčas, a důvody, pro které samo o sobě službu přesčas jinému příslušníkovi nařídit nelze, ve svém souhrnu nařízení služby přesčas žalobci umožňovaly. Při tom je potřeba vzít v potaz také celkový počet příslušníků, kterým byla ten který den služba přesčas nařízena. Pokud jde o pracovní neschopnost, z hlediska nařízené služby přesčas je zásadní, kdy se o tomto důvodu absence služební funkcionář dozvěděl.

[33] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 19. června 2020

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu