



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **L. Ch.**, zastoupený Mgr. Václavem Strouhalem, advokátem se sídlem třída 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 22. 1. 2019, č. j. PPR-27356-12/ČJ-2018-990131, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2019, č. j. 11 Ad 5/2019 – 89,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2019, č. j. 11 Ad 5/2019 – 89, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Včasně podanou kasační stížností brojí žalobce, jako stěžovatel, proti shora označenému rozsudku (dále jen „napadený rozsudek“) Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti shora označenému rozhodnutí prvního náměstka policejního prezidenta ve věcech služebního poměru (dále jen „rozhodnutí žalovaného“).

[2] Výrokem I. rozhodnutí žalovaného bylo na základě stěžovatelova odvolání změněno napadené rozhodnutí ředitele Ochranné služby Policie ČR ve věcech služebního poměru (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 24. 7. 2018, č. 1226/2018, č. j. OS-1067-10/ČJ-2018-OP (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), tak, že žalovaný na str. 3 až 4 uvedl nové znění výroku I. prvostupňového rozhodnutí, jímž stěžovateli přiznal doplatek služebního příjmu v rozsahu 410 hodin za vykonanou službu přesčas nařízenou v rozporu s § 54 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v rozhodném znění (dále jen „zákon o služebním poměru“). Na str. 4 až 5 rozhodnutí žalovaného (stále v rámci změnového výroku I. rozhodnutí žalovaného) pak žalovaný nově zavedl do prvostupňového rozhodnutí výroky II. až XXII., kterými se stěžovateli přiznávají úroky z prodlení za vymezená

období s určením částek základů úroků a úrokových sazeb. Změnový výrok I. rozhodnutí žalovaného rovněž nově zavedl do prvostupňového rozhodnutí výrok XXIII., jímž se stěžovateli „nepřiznává služební příjem za nařízenou službu přesčas v rozsahu nejvýše 150 hodin v kalendářním roce vykonanou v důležitém zájmu služby podle § 54 odst. 1 zákon o služebním poměru ve znění účinném do 31. 12. 2017 v období od 1. 1. 2007 do 11. 9. 2010 z důvodu promlčení podle § 206 zákona o služebním poměru, neboť lhůta pro uplatnění peněžitých nároků ze služebního poměru činí podle § 207 odst. 1 a 2 zákon o služebním poměru 3 roky, není-li stanoveno jinak a marně uplynula dne 12. 9. 2013“, a konečně i doplnil do prvostupňového rozhodnutí výrok XXIV., jímž se stěžovateli nepřiznává „služební příjem za službu přesčas v rozsahu nejvýše 150 hodin v kalendářním roce vykonanou v důležitém zájmu služby podle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru ve znění účinném do 31. 12. 2017, jež byla nařízena z důvodu absence příslušníka, který byl znám dočasně neschopným výkonu služby z důvodu nemoci, ve službě, a to v rozsahu 72 hodin“. Po výše popsané změně (převážně doplnění) výrokové části prvostupňového rozhodnutí, provedené výrokem I. rozhodnutí žalovaného, rozhodl žalovaný (na str. 6 svého rozhodnutí) výrokem II. o přiznání náhrady nákladů správního řízení stěžovateli v částce 2893 Kč.

[3] Oba výroky rozhodnutí žalovaného napadl stěžovatel správní žalobou, o níž městský soud rozhodl shora označeným rozsudkem, nyní napadeným kasační stížností. Stěžovatel v žalobě sporoval tu část výroku I. rozhodnutí žalovaného, jež nově zaváděla výroky XXIII. A XXIV. prvostupňového rozhodnutí, a nadto i nákladový výrok II. rozhodnutí žalovaného.

[4] Městský soud neshledal stěžovatelovu žalobu důvodnou. V odůvodnění napadeného rozsudku přitom uvedl, že z žalovaným předloženého spisového materiálu vyplývá, že „vedoucí příslušníci jsou za stávající právní úpravy a nedostatku finančních prostředků na provoz příslušných útvarů bezpečnostního sboru pravděpodobně nuceni zajistit plnění svých úkolů za cenu v podstatě trvalého nařizování výkonu služby nad rámec základní doby služby v týdnu. Takový postup v důsledku nedostatečného personálního obsazení Útvaru nespĺňuje podmínky důležitého zájmu služby s předpokladem výjimečnosti, což je v rozporu s § 54 odst. 1 služebního zákona ve spojení s § 201 služebního zákona.“ Níže pak, v odst. 40 odůvodnění svého rozhodnutí městský soud uvedl, že „[p]odmínka důležitosti zájmu služby ve smyslu § 201 odst. 1 služebního zákona je zájem bezpečnostního sboru na včasném a kvalitním plnění úkolů bezpečnostního sboru, proto služební funkcionář musí zvážit, zda potřeba, rozsah a přípustnost služby přesčas nelze nabradit základní dobou služby jiného příslušníka, a musí též náležitě odůvodnit, zda podle objektivních okolností, nastal takový výjimečný stav, kdy je nutno přesčas nařídít. Soud v takovém případě nehodnotí výsledek úvahy správního orgánu, nýbrž pouze to, zda logicky plyne z objektivních okolností a zda k závěru naplnění podmínek § 54 odst. 1 služebního zákona správní orgán dospěl řádným postupem. V daném případě však soud k takovému zhodnocení postupu žalovaného přistoupit nemohl, neboť rozhodnutí žalovaného neobsahuje žádné konkrétní skutečnosti vztahující 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.“ (zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem)

[5] V odst. 41 odůvodnění napadeného rozsudku následně městský soud konstatoval: „Výjimečnost (a už vůbec ne důležitý zájem služby) soud nespátřuje ani v řešení nedostatečného personálního obsazení příslušného Útvaru, nadto ještě jako dlouhodobý a vědomý přístup žalovaného k řešení personálních otázek, kdy přesčas u žalobce je mu nařízen vždy v prvních měsících kalendářního roku (od ledna do dubna). Tím rozhodně nelze ospravedlňovat přesčasovou službu žalobce. Ve vztahu k výkonu agendy jednotlivými příslušníky si lze představit vznik neočekávané situace způsobené např. momentální indispozicí či absencí některého z příslušníků např. z tehdy aktuálních zdravotních či jiných důvodů, jež by byly oprávněně subsumovatelné pod ustanovení § 54, resp. § 201 služebního zákona. Takovým případem by ale jistě nebylo

pokračování

*dlouhodobé (až trvalé) nabrzdování nedostatku osob zvýšenými nároky (mj. nařizováním služeb přesčas) na stávající příslušníky s odkazem na důležitý zájem služby v zimních a jarních měsících na počátku kalendářního roku. Je třeba zdůraznit, že žalobce byl pracovním zařazen v Útvaru pro ochranu ústavních činitelů, do jehož působnosti ochrany patří zajišťování ochrany zastupitelských úřadů a dalších důležitých objektů. V tom je spatřován důležitý zájem služby a v případě potřeby může být shledáno důvodné nařízení služby přesčas, nikoli však automaticky (zvýraznění doplněno).“*

[6] Dále se městský soud v napadeném rozsudku vyslovil i tak, že „[p]ovinnost nařízení služby přesčas vždy rádne odůvodnit vyplývá nejen z obecných pravidel aplikace volné úvahy služebního orgánu (judikatura Vrchního soudu v Praze č. j. 6A 95/93 - 30 ze dne 25. 3. 1994), ale rovněž z interních předpisů a instrukcí žalovaného, kdy bylo mj. v rámci porady policejního prezidenta s řediteli PCR, řediteli služby cizinecké a pohraniční policie, útvaru rychlého nasazení a úřadu služby kriminální policie a vyšetřování, jako trvalý úkol všem služebními funkcionářům a vedoucím příslušníkům uloženo případné plánování služby přesčas vždy rádne odůvodnit, a to buď důležitým zájmem služby, vyhlášením krizového stavu nebo ve výjimečných případech veřejným zájmem, jak předpokládá § 54 služebního zákona, přičemž napadené rozhodnutí takové odůvodnění neobsahuje a žalovaný se s námitkami žalobce v tomto základním rozsahu ve vztahu k přesčasové službě žalobce nevyporádal (zvýraznění doplněno).“

[7] V odst. 48 městský soud předeslal, že „[p]ří posouzení, zda důvody nepřítomnosti příslušníků v uvedené dny skutečně nastaly, soud vycházel z nesporného skutkového stavu, jak je konstatován žalovaným v napadeném rozhodnutí (zvýraznění doplněno).“

[8] Následně nicméně městský soud nepřisvědčil stěžovatelovým žalobním námitkám, konkrétně stěžovatelově názoru, že „s běžnou nemocností je nutné počítat při stanovování počtu systematizovaných míst“. K tomu dodal, že není rozhodné, s jakým časovým předstihem před vykonáním služby přesčas služební funkcionář věděl o pracovní neschopnosti jiných příslušníků, ale zda o ní věděl při zpracování rozvrhu základní doby služby na příští měsíc. Městský soud doplnil, že „praporčík V. nebyl přítomen ve výkonu služby z důvodu nemoci, a proto byl žalobci nařízen výkon služby přesčas. Důvodem nařízení služby přesčas žalobci tedy byla předem neplánovaná nepřítomnost tohoto příslušníka, nikoliv nemoc jako taková. Nebylo proto důvodu vést dokazování směrem k prokázání důvodů a délky pracovní neschopnost praporčíka V., byť je ze spisu zřejmé, že v jeho případě skutečně šlo o dvě neschopnosti k výkonu služby vymezené od 1. 2. 2013 do 26. 2. 2013 a znovu od 7. 3. 2013 do 31. 3. 2013. Tato skutečnost je potvrzena i plány služeb praporčíka V. na měsíce únor a březen 2013, z nichž vyplývá, že ve dnech 27. a 28. 2. a rovněž ve dnech 4. a 5. 3. praporčík V. vykonával službu. Podmínky pro nařízení služby přesčas žalobci z důvodu existence důležitého zájmu byly proto podle názoru soudu splněny.“ V bezprostřední návaznosti pak městský soud konstatoval: „Vzhledem ke stáří věci i pravděpodobné důkazní nouzi soud uvádí, že ze shora rekapitulovaných judikатурních východisek nelze učinit jiný závěr než ten, že v případě, kdy služební funkcionář ve vztahu ke konkrétnímu policistovi nemůže prokázat naplnění „důležitého zájmu služby“, v jehož rámci byla služba přesčas nařízena, a to konkrétním způsobem (např. v určitý den musela být nařízena služba přesčas konkrétnímu policistovi z toho důvodu, že jiný policista náhle onemocněl a nenastoupil do služby, proto za něj musel nastoupit do služby tento konkrétní policista), pak nelze při hodnocení uplatněného nároku vycházet z ust. § 54 odst. 1 zákona. Jen takovým způsobem přitom může žalovaný podle přesvědčení soudu přesvědčivě vyvrátit obranu žalobce poukazující na absenci prvku nepředvídatelnosti či nahodilosti a na systémový charakter postupu služebního funkcionáře, kterým byl běžně řešen personální stav útvaru.“ Posléze městský soud shledal nedůvodnou žalobní námitku, jejímž prostřednictvím stěžovatel v podstatě „požadoval, aby se služební funkcionáři zabývali konkrétními důvody neschopnosti ke službě podřízených příslušníků, tedy aby v řízení o žádosti o doplatek za službu přesčas vyžadovali důvody neschopnosti konkrétního příslušníka ke službě či dokonce lékařské zprávy.“

[9] Pokud jde o stěžovatelem uplatněnou žalobní námitku stran promlčení jeho nároku v rozsahu období od 1. 1. 2007 do 11. 9. 2010, městský soud se s ní neztotožnil. Uvedl, že „v projednávané věci námitku promlčení uplatnil prvotstupňový služební funkcionář ve svém rozhodnutí,

*ve kterém výslovně uvedl, že se za nařízenou službu přesčas konanou dle § 54 odst. 1 zákona v kalendářních rocích 2007, 2008, 2009, 2010 dovolává podle § 206 odst. 1 zákona o služebním poměru práva promlčení, protože lhůta pro uplatnění peněžitých nároků ze služebního poměru činí dle § 207 odst. 1 zákona tři roky, není-li stanoveno jinak, a ta marně uplynula dne 11. 9. 2010, což je uvedeno rovněž v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Lze tedy uzavřít, že žalobci bylo umožněno reagovat na námitku promlčení, což také učinil. Proto správní orgány postupovaly správně, pokud se nároky žalobce na službu přesčas v období od 1. 1. 2007 do 11. 9. 2010 věcně nezabývaly.“ Současně městský soud neshledal, že by námitka promlčení ze strany žalovaného byla nemravná. Závěrem k předmětné žalobní námitce konstatoval, že „žalobce podal žádost o doplatek dne 12. 9. 2013; pakliže promlčecí doba pro uplatnění nároku činí tři roky, bylo právo žalobce na případný doplatek služebního příjmu v období od 1. 1. 2007 do 11. 9. 2010 promlčeno. S ohledem na analogickou aplikaci § 125 odst. 1 zákona o služebním poměru, ve znění účinném do 31. 12. 2017, je nezbytné zohlednit při posouzení zákonnosti nařízení služby přesčas i specifikované tříměsíční období, tedy období od 1. 6. 2010 do 11. 9. 2010. Promlčeny jsou tak nároky vzniklé před 12. 9. 2010, tedy nároky za službu přesčas odslouženou přede dnem 1. 6. 2010.“*

[10] K poslední uplatněné žalobní námitce městský soud uvedl, že neshledal nezákonným postup žalovaného při výpočtu částky přiznané náhrady nákladů správního řízení (výrok II. rozhodnutí žalovaného), spočívající v tom, že „[ž]alovaný stanovil výši náhrady nákladů řízení zástupce žalobce s odkazem na ustanovení § 13 odstavec 1 a 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a při určení výše jízdného vycházel ze zjištění, že zástupce žalobce má kromě sídla advokátní kanceláře v Písku, Přátelství 1960, zapsáno i sídlo pobočky Čimelice 112. Zástupce žalobce správnímu orgánu žádnými konkrétními důkazními prostředky neprokázal ani neosvědčil, že k seznámení se spisovým materiálem dne 4. 12. 2018 v sídle Policejního prezidia Policie České republiky cestoval právě z Písku a nikoli z Čimelic, vycházel správní orgán z toho, že sídlo pobočky se nachází blíže sídlu správního orgánu a v souladu se zásadou hospodárnosti délku cesty vypočetl ze vzdálenosti Čimelice – Praha 7.“

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[11] Stěžovatel v kasační stížnosti označil důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení; dále vadu řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytykanou vadu měl městský soud rozhodnutí žalovaného zrušit; a konečně nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, která moha mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[12] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřuje stěžovatel v tom, že se městský soud nevypořádal s jeho důkazním návrhem, který vznesl při soudním jednání. Stěžovatel navrhoval provést listinný důkaz, z něhož mělo vyplynout, že na měsíc únor roku 2014 je služba přesčas rozvrhována na období jednoho měsíce a ve stejné úpravě, jako byly uvedeny v ročním plánu. Navíc se z předmětné listiny má podávat, že „[d]élka tzv. přepočítávacího období, v němž dojde k vyrovnání doby služby tak, aby v průměru činila 37,5 hodiny v týdnu, činí jeden kalendářní rok“. Městský soud k tomuto důkaznímu návrhu nepřihlédl. Stěžovatel má současně za to, že odhlédl od všech skutečností, čímž městský soud následně mj. i námitku promlčení posuzoval v rozporu s tímto opomenutým důkazem.

[13] Dále stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že „spatřuje nesprávnost rozsudku i ohledně nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí ohledně důvodů služby přesčas.“ Následně stěžovatel k části výroku I. rozhodnutí žalovaného, již bylo prvostupňové rozhodnutí doplněno nově

pokračování

o výrok XXIV., toliko zopakoval svou žalobní argumentaci týkající se důvodů služební neschopnosti příslušníka V. Stěžovatel tedy setrvává na své domněnce, že příslušník V. byl nemocen přinejmenším od 2. 2. do 30. 3. 2013, a jednalo se tedy o dlouhodobou pracovní neschopnost, nikoliv o dvě pracovní neschopnosti. Namítá, že o tom, že by se snad mělo jednat o dvě samostatné služební neschopnosti, by musel být ve správním spisu alespoň nějaký doklad. Jelikož se tedy jednalo o dlouhodobou pracovní neschopnost, měla být ze strany služebního funkcionáře předvídána, tudíž se nemohlo jednat o nepředvídatelnou okolnost, jež by mohla opodstatňovat, aby byla stěžovateli nařízena služba přesčas dle § 54 odst. 1 služebního zákona. Stěžovatel poukázal na výtisk e-mailové zprávy, jež přiložil ke kasační stížnosti, s tím, že v předmětné zprávě, již zaslal v roce 2014 svému právnímu zástupci, už poukazoval na dlouhodobou nemoc pana V. Stěžovatel nicméně setrvává na tom, že dlouhodobost služební neschopnosti uvedeného příslušníka není s to sám prokázat, přičemž namítá, že důkazní břemeno v tomto ohledu spočívá na žalované, nikoli na něm. Stěžovatel dodává, že právě „vypočítavost, laxnost atd. žalované“ je mu z hlediska důkazního kladena k tíži.

[14] Obdobně jako v žalobě stěžovatel i v kasační stížnosti namítá, že žalovaný účelově zkresluje údaje o fixaci plánu služeb tak, aby svou praxi uvedl *ex post* do souladu s následně judikovaným právním názorem Nejvyššího správního soudu k posuzování zákonnosti přesčasů nařizovaných z důvodů dle § 54 odst. služebního zákona (zejména k pojmu „důležitý zájem služby“). Měsíční plán služby se podle stěžovatele rozdává příslušníkům koncem měsíce (tj. po změně z ročního způsobu plánování na měsíční). Údajná fixace by proto měla proběhnout ke konci měsíce, nikoliv na začátku předchozího měsíce či uprostřed. Navíc v tomto případě měla fixace plánů, jak vyplývá z dokumentu „Rozvrhování doby služby na rok 2013“, proběhnout již k 16. 1. 2013, a to na celý rok.

[15] Zcela shodně s žalobou pak stěžovatel shrnuje, že *„odůvodnění služby přesčas je v rozporu se zákonem a i skutečností. Stěžovatel je tedy přesvědčen, že žalovaná řádně nezjistila stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a v rozsahu, který je nezbytný pro její rozhodnutí. Za tímto účelem si žalovaná ani neopatřovala potřebné podklady. Žalovaná tak porušila ustanovení § 180 odst. 1 zákona. Stěžovatel je přesvědčen, že tato služba měla být příslušníkovi rovněž proplacena.“*

[16] Ve vztahu k části výroku I. rozhodnutí žalovaného, v níž byl do prvostupňového rozhodnutí nově včleněn výrok XXIII., stěžovatel uvedl, že jej považuje za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a vnitřní rozpornost. Z výroku I. prvostupňového rozhodnutí, ve znění výroku I. rozhodnutí žalovaného, nově vyplývá, že stěžovateli je přiznán příjem za službu přesčas za období 1. a 2. 6. 2010 (24 hodin), 13. 6. 2010 (4 hodiny), 16. a 17. 6. 2010 (24 hodin), tedy za období, za které je ovšem vznášena námitka promlčení. Pokud již tento nárok byl promlčen ke dni 11. 9. 2010, pak nemohl být přiznán tento nárok za tuto přesčasovou službu. Pokud ovšem žalovaná chtěla přiznat nárok za tuto službu a zároveň vznést námitku promlčení, má stěžovatel za to, že námitka měla být uplatněna k 1. 6. 2010.

[17] Stěžovatel zopakoval svou žalobní námitku, podle níž žalovaný ani služební funkcionář nezjišťovali skutečný stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, resp. v rozsahu, který je nezbytný pro jejich rozhodnutí. Za tímto účelem si žalovaný ani neopatřoval potřebné podklady. Toto se vztahuje právě k období, za které měla být služba přesčas „srovnána“ (finančně či poskytnutím služební volna). Uvedený postup žalovaného pak městský soud nesprávně posoudil. S odkazem na § 53 odst. 3 služebního zákona stěžovatel namítá, že služba přesčas mohla být „srovnána“ i v delším období, tedy i v období jednoho roku. Jak vyplývá z měsíčního plánu za únor 2014, podle něhož *„[d]élka tzv. přepočítávacího období, v němž dojde k vyrovnání doby služby tak, aby v průměru činila 37,5 hodiny v týdnu, činí jeden kalendářní rok“*, bylo přepočítacím obdobím celé kalendářní období, tj. od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2014. Tak tomu bylo i v roce 2013 a je tomu i doposud. Pokud měla být služba srovnána v rámci jednoho roku,

pak se i splatnost služby přesčas posouvala. Pokud by služba přesčas nebyla srovnána v rámci jednoho roku, pak měla být proplacena, a sice v následujícím období. S ohledem na to, že plánování služby probíhalo na celý kalendářní rok, má stěžovatel za to, že i srovnávacím obdobím byl právě jeden rok. Služba přesčas odsloužená v roce 2010 mohla být srovnána i v tomto ročním období, tj. do konce roku 2010 (do 31. 12. 2010). Jestliže by ke „srovnání“ nedošlo, tak až poté by teprve mělo dojít k proplacení ve tříměsíční lhůtě nebo k poskytnutí náhradního volna v téže lhůtě. Tomuto odpovídá i ustanovení § 125 odst. 1 služebního zákona. V opačném případě by rozvržení doby služby na jeden kalendářní rok a vyrovnání služby „přesčas“ bylo v rozporu se zákonem. Stěžovatel poukazuje na to, že obdobné situace (vyrovnávání služby přesčas v rámci jednoho roku) měly být u Nejvyššího správního soudu řešeny ve věcech sp. zn. 6 Ads 151/2011, 4 Ads 11/2013, 4 Ads 15/2012, 6 Ads 16/2013 a 6 Ads 23/2013).

[18] Stěžovatel má dále za to, že žalovaný porušil i ustanovení § 180 odst. 1 služebního zákona, pokud jde o nemravnost uplatnění námítky promlčení. Žalovaný pomíjí rozhodné skutečnosti a popírá některé události. V tomto směru má stěžovatel za to, že žalovaný měl přihlédnout ke vztahu podřízenosti stěžovatele, k praxi, která byla v rozporu se zákonem [stěžovateli byla proplacena služba za roky 2010 (část), 2011, 2012 a 2013 (část)], a především k dlouhodobému personálnímu podstavu, který byl součástí úsporných opatření přijatých v rámci celého bezpečnostního sboru. K tomu stěžovatel doslovně zopakoval svá obsáhlá žalobní tvrzení ohledně personálního poddimenzování předmětného útvaru. Obdobně ve vztahu k otázce mravnosti uplatnění námítky promlčení přejal svou žalobní argumentaci ohledně „nátlaku a zastrašování“ příslušníků daného policejního útvaru shora.

[19] Poslední okruh kasačních námitek se vztahuje k právnímu názoru, jež městský soud vyjádřil při vypořádání žalobní námítky směřující proti nákladovému výroku rozhodnutí žalovaného (výrok II. rozhodnutí). Městský soud měl nesprávně posoudit nákladový výrok, kdy žalovaný nepřiznal cestovní náhrady z místa sídla advokáta (Písek), ale z místa pobočky (Čimelice). Stěžovatel má za to, že i ohledně náhrady nákladů má žalovaný povinnosti uvedené v ustanovení § 180 služebního zákona, tedy z úřední povinnosti zjistit skutkový stav a k tomu opatřit podklady pro rozhodnutí. Čimelická pobočka již od počátku svého „zřízení“ prochází značnou rekonstrukcí, tedy nemovitost je neobyvatelná; pobočka je bez zaměstnanců, telefonního spojení, atd. Navíc je zřizována jako občasná, nikoliv stálá pobočka. Toto ostatně musí být žalovanému, jako policejnímu orgánu, známo z jeho úřední činnosti. Stěžovatel ostatně ani nebyl vyzván, aby případně prokázal cestovní výdaje z Písku, a ani nebyl seznámen s podklady pro rozhodnutí, a to zejména s výpisem z internetových stránek ohledně pobočky zástupce; v tom spatřuje porušení § 174 služebního zákona. Stěžovatel se vymezuje vůči konstataci městského soudu, dle níž nemohl být neseznámením s podklady rozhodnutí (nákladového výroku rozhodnutí žalovaného) zasažen ve svých procesních právech. Stěžovatel považuje za absurdní, aby mu byla přiznána nižší náhrada nákladů řízení jen proto, že jeho zástupce v průběhu určitého období několikrát změnil adresu své pobočky, neboť není povinností advokáta informovat všechny své klienty o zřizování občasných poboček. Městský soud vůbec nerozlišuje charakter občasné a stálé pobočky. V tomto směru není možné zaměňovat pobočku samostatného advokáta, kterou provozuje občasně, od stálých poboček velkých advokátních kanceláří. V prvním případě vykonává advokacii pouze samostatný advokát, který nemůže být na dvou místech současně. Ve druhém případě jde o případ, kdy stálé pobočky mají rovněž stálé osazenstvo. V tomto případě by bylo možné za sídlo považovat právě stálé sídlo (Písek), nikoli obcasnou pobočku (Čimelice). Pokud jde o registr České advokátní komory, pak má stěžovatel za to, že tento registr není ovládán stejnými zásadami jako jiné veřejné rejstříky. Nadto není možné v registrech České advokátní komory nechat vyznačit údaj o charakteru pobočky, tj. zda se jedná o pobočku obcasnou, anebo stálou.

pokračování

[20] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil podáním ze dne 2. 4. 2020. Uvedl, že se zcela ztotožňuje s právními názory a závěry městského soudu v napadeném rozsudku. Žalovaný má za to, že soud správně posoudil právní otázky, napadený rozsudek je srozumitelný a dostatečně odůvodněný a v řízení před soudem se nevyskytla žádná vada, která by měla mít za následek nezákonnost rozhodnutí. Dokument, který stěžovatel navrhl jako důkaz při soudním jednání u městského soudu, je z roku 2014, přičemž předmětem projednávané věci je nařizování služby přesčas stěžovateli v období od 1. 1. 2007 do 12. 9. 2013, protože jím nemůže být prokázána žádná skutečnost podstatná pro projednávanou věc. Nadto se stěžovatelem navrhovaný důkaz má vztahovat k § 53 zákona o služebním poměru, který se však ani okrajově netýká výkonu služby přesčas.

[21] Žalovaný upozornil, že pokud jde o zbývající kasační námitky, sestávají tyto v podstatě z opakování námitek žalobních, a proto toliko odkázal na své vyjádření k žalobě, v němž svůj názor na jejich důvodnost předestřel již městskému soudu. Pokud jde o stěžovatelovu argumentaci poukazující na nemravnost uplatněné námítky promlčení, odkázal žalovaný opětovně na své vyjádření k žalobě a dodal, že stěžovatel v kasační stížnosti navíc uplatnil dvě nová tvrzení, která však nesměřují proti odůvodnění napadeného rozsudku, nýbrž proti rozhodnutí žalovaného. Jako taková je stěžovatel považuje za nepřijatelná (jde konkrétně o stěžovatelovo tvrzení, že z měsíčního plánu služeb na měsíc únor 2014 vyplývá, že tzv. vyrovnávacím obdobím byl jeden rok, a takové období neplatilo pouze v roce 2013, ale platí doposud; dále pak stěžovatelem demonstrováný příklad služby přesčas odsložené v roce 2010). Tato tvrzení (námitky) mohl stěžovatel uplatnit již v řízení před městským soudem. Jelikož tak neučinil, považuje je žalovaný za nepřijatelná dle § 104 odst. 4 s. ř. s. Nad rámec toho ostatně shledává kasační argumentaci nedůvodnou. Neztotožňuje se s tvrzením stěžovatele, že služba přesčas byla plánována na rok dopředu. Připouští sice, že při nařizování služby přesčas původně pochybil, když tento institut využíval též v případech, které optikou judikatury nelze považovat za mimořádné, avšak veškerá nezákonně nařízená služba přesčas byla stěžovateli doplacena. V nyní projednávané věci nebyl stěžovateli poskytnut služební příjem za službu přesčas, kterou vykonal jako náhrada za příslušníka, který byl pro nemoc neschopen výkonu služby, a současně se jednalo o mimořádné události, které ředitel útvaru nemohl ovlivnit či předvídat, což z logiky věci vylučuje stížní argumentaci, že mu byla služba přesčas rozplánována na rok dopředu.

[22] Závěrem se žalovaný obsáhle vyjádřil i ke stěžovatelově argumentaci stran nesprávně přiznané náhrady cestovních výdajů zástupce stěžovatele ve výroku II. rozhodnutí žalovaného. Jako sídlo advokáta je nutné vnímat i zřízenou pobočku advokátní kanceláře, přičemž skutečnosti uváděné stěžovatelem (občasná pobočka, umístěna na samotě, bez stálých zaměstnanců a telefonického spojení, nezařízení pro provoz kanceláře atd.) považuje vzhledem k zápisu v seznamu advokátů, který je veřejně přístupný na internetových stránkách České advokátní komory (dále jen „ČAK“), za zcela irelevantní. Pokud je pobočka od okamžiku jejího nabytí skutečně neobyvatelná, je podle žalovaného otázkou, proč zmocněnec stěžovatele tuto pobočku vůbec zapisoval jako pobočku své advokátní kanceláře do seznamu advokátů. Neztotožňuje se s názorem stěžovatele, že bylo na místě upozornit jej na změnu praxe v přiznávání náhrady nákladů řízení. Pokud byla dříve stěžovateli žalovaným přiznávána náhrada jízdních výdajů za cesty z Písku, žalovaný tak postupoval z důvodu, že neměl povědomost o existenci pobočky advokátní kanceláře zástupce v Čimelicích, kterou navíc zmocněnec stěžovatele do seznamu advokátů zapsal až dne 22. 3. 2018. V nyní projednávané věci však byla žalovanému existence pobočky advokátní kanceláře v Čimelicích známa, protože byl povinen jednat jako řádný hospodář, a tedy přihlídnout k účelnosti náhrady jízdních výdajů a zohlednit existenci pobočky advokátní kanceláře v Čimelicích. Stěžovatel své tvrzení, že jeho zástupce vykonal dne 4. 12. 2018 jízdu ke správnímu orgánu právě z Písku, nikterak nedoložil.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[23] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná.

[24] Kasační stížnost je důvodná.

[25] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl mj. i nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud podotýká, že k nepřezkoumatelnosti kasační stížností napadeného rozhodnutí je povinen přihlídnout i nad rámec uplatněných důvodů kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), tedy i v rozsahu, v němž stěžovatel nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí nenamítl.

[26] Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 – 25, vyslovil názor, že „[r]ozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pokud z něj nelze jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení jeho rozhodnutí vázán a jak má v dalším řízení postupovat, nebo pokud z něj nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí, nebo pokud je jeho odůvodnění vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu či pokud jsou jeho výroky vnitřně rozporné nebo z nich nelze zjistit, jak vlastně soud rozhodl, a v některých jiných speciálních případech.“ Vztaheno na nyní projednávanou věc lze konstatovat, že napadený rozsudek městského soudu trpí vadou nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost. Nejvyšší správní soud totiž jej totiž shledal vnitřně rozporným a nesrozumitelným.

[27] Vnitřní rozpornost napadeného rozsudku spočívá především v tom, že městský soud na několika místech odůvodnění uvádí, že v rozhodnutí žalovaného (resp. ve spisovém materiálu jej provázejícím) shledal zcela zásadní vady, jejichž konstatování je ovšem dle názoru Nejvyššího správního soudu neslučitelné se zamítavým výrokem napadeného rozsudku. Jak Nejvyšší správní soud obsáhle citoval výše v odst. [4] až [8] tohoto rozsudku, městský soud žalovanému zejména vytkl, že nemohl přistoupit k přezkumu rozhodnutí žalovaného v potřebném rozsahu, 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.“ Dále městský soud žalovanému vytkl, že chybí konkrétní písemné podklady ke zjištění důvodů, z nichž byla stěžovateli nařízena služba přesčas; ve správním spisu nalezl městský soud (podle vlastních slov) pouze neúplné podklady, k čemuž dodal, že „důvody, které žalovaný nyní uvádí, nejčastěji kumulace nepřítomnosti příslušníků či předem známé bezpečnostní akce, nelze subsumovat pod podmínky § 54 odst. 1 služebního zákona.“ Zároveň v odst. 41 napadeného rozsudku konstatoval, že nedostatečnou personální obsazeností příslušného policejního útvaru nelze ospravedlnovat přesčasovou službu stěžovatele. Rovněž kriticky zhodnotil, že rozhodnutí žalovaného neobsahuje odůvodnění k otázce „důležitého zájmu služby“ ve smyslu § 54 služebního zákona, s tím, že „žalovaný se s námitkami žalobce v tomto základním rozsahu ve vztahu k přesčasové službě žalobce nevypořádal.“ Následné vypořádání stěžovatelových žalobních námitek je však v příkrém rozporu s těmito závěry městského soudu. Městský soud totiž v navazující části odůvodnění svého rozsudku předestírá důvody, na jejichž základě usoudil naopak o nedůvodnosti žalobních námitek; přitom dříve konstatoval nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného. Dále je nutno poukázat na rozpor mezi závěrem městského soudu o tom, že žalovaným prezentované důvody nařízení služby přesčas nelze podřadit pod zákonné důvody dle § 54 odst. 1 služebního zákona na straně jedné, a závěrem městského soudu o nedůvodnosti žalobní námítka, jejímž základem bylo právě tvrzení o nenaplnění podmínek nařízení přesčas dle § 54 odst. 1 služebního zákona na straně druhé.

[28] Pro dokreslení Nejvyšší správní soud cituje z odst. 43 odůvodnění napadeného rozsudku: „Soud na základě konkrétního důvodu může posoudit dodržení uvedených podmínek pro nařízení služby přesčas,



pokračování

*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 přezkoumné jednání. Jestliže služební funkcionář konkrétní důvod alespoň v rámcovém rozsahu např. v knize služeb nezaznamenal, popř. ho nelze bez pochybností dovést 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. Současně ze žádných podkladů z předmětné doby nevyplývá, z jakých důvodů práce přesčas byla žalobci nařizována nikoli v letních či podzimních měsících. Jednoznačné odůvodnění má své opodstatnění i z hlediska požadavku právní jistoty a předvídatelnosti aktů veřejné moci. I kdyby zde byly shledány důvody pro nařízení 150 hodin služby přesčas v kalendářním roce ve smyslu § 54 odst. 1 služebního zákona (což ovšem nelze, jak je uvedeno výše, z jednání žalovaného pro nedostatek podkladů pro odůvodnění dovést), pak další přesčasové hodiny nad výše uvedený zákonny limit mohly být oprávněně nařizovány pouze na základě § 54 odst. 2 služebního zákona, tj. za vyhlášeného krizového stavu nebo ve výjimečných případech ve veřejném zájmu. Z podkladů předložených v rámci soudního řízení však tyto podmínky zřejmé nejsou. Odůvodnění využívání uvedeného (mimořádného) opatření v podobě nařizování služby přesčas chybí. Soud tak nemá možnost posoudit, zda postup žalovaného odpovídal platné právní úpravě a zda jsou nároky žalobce za této situace oprávněné.“ Nejvyšší správní soud již na základě takovýchto „zjištění“ a závěrů městského soudu považuje zamítavý výrok napadeného rozsudku za zcela neudržitelný, což také činí napadený rozsudek vnitřně rozporným.*

[29] Dále městský soud v odst. 48 odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že „[p]ři posouzení, zda důvody nepřítomnosti příslušníků v uvedené dny skutečně nastaly, soud vycházel z nesporného skutkového stavu, jak je konstatován žalovaným v napadeném rozhodnutí.“ Citovaný předpoklad městského soudu o „nespornosti skutkového stavu“ je zcela nepochopitelný. Skutkový spor obou účastníků řízení před městským soudem je zřejmý z dosavadního procesního vývoje věci, pročež zdaleka nelze hovořit o tom, že by zde byl stěžovatel s žalovaným zajedno. O tom ostatně svědčí obsah odvolání, žaloby i kasační stížnosti. Uvedené činí napadený rozsudek rovněž nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

[30] Ke kvalitě koncepce odůvodnění napadeného rozsudku je rovněž třeba podotknout, že se městský soud zjevně bezdůvodně opakuje, aniž by bylo patrné, zda k tomu má nějaký logický, resp. argumentační důvod. Tak např. v úvodu odst. 42 odůvodnění napadeného rozsudku městský soud konstatuje, že „[ř]ízení ve věcech služebního poměru se podle § 171 písm. b) služebního zákona nevztahuje na nařízení služby přesčas. Při nařízení služby přesčas se tak nevydává žádné písemné rozhodnutí, které by muselo obsahovat náležitosti uvedené v § 181 odst. 5 téhož zákona. Službu přesčas nařizuje vedoucí příslušník rozkazem daným k výkonu služby, který musí podřízený příslušník splnit, i v případě jeho zřejmého rozporu s právním předpisem podle § 5 odst. 1, § 45 odst. 1 písm. a), § 46 odst. 1 a 2 služebního zákona.“ Zcela obdobně pak městský soud uvozuje odst. 45 tím, že „[ř]ízení ve věcech služebního poměru se podle § 171 písm. b) služebního zákona nevztahuje na nařízení služby přesčas, 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 téhož zákona. Službu přesčas nařizuje vedoucí příslušník rozkazem daným k výkonu služby, který musí podřízený příslušník splnit, a to i v případě jeho zřejmého rozporu s právním předpisem (§ 5 odst. 1, § 45 odst. 1 písm. a), § 46 odst. 1 a 2 služebního zákona).“ V důsledku toho pak působí odůvodnění napadeného rozsudku poněkud neuceleně, nepřehledně a nekoherentně, což také nikoli zanedbatelným způsobem přispívá jeho nepřezkoumatelnosti.

[31] Nejvyšší správní soud rovněž nemůže nezmínit, že ačkoli městský soud v odst. 68 až 70 odůvodnění napadeného rozsudku adekvátním způsobem předestřel východiska pro posouzení důvodnosti žalobní argumentace poukazující na nemravné uplatnění námítky promlčení, žádným způsobem již poté nevysvětlil, proč stěžovateli nepřisvědčil. V podstatě se tedy omezil na podání kompilátu judikaturních východisek k problému uplatnění námítky promlčení v rozporu s dobrými mravy, aniž by je jakkoli vztáhl na skutkové okolnosti nyní posuzované věci. Jeho „vypořádání“ předmětné žalobní námítky je tudíž rovněž nepřezkoumatelné. Nejvyšší správní

soud zdůrazňuje, že podstatným aspektem stěžovatelovy žalobní argumentace v tomto směru bylo i tvrzení, že na příslušníky předmětného útvaru byl ze strany nadřízených vyvíjen nátlak a byli zastrašováni za účelem jejich odrazení od uplatňování svých práv v souvislosti s tamní (a tehdejší) praxí nařizování služeb přesčas; i z toho stěžovatel dovozoval rozpor uplatnění námitky promlčení s dobrými mravy. Nejvyšší správní soud má za to, že takovýto argument nezbytně vyžaduje náležité vypořádání ze strany městského soudu. Pokud by ostatně bylo prokázáno, že ke stěžovatelem zmiňovanému nátlaku skutečně docházelo, a že tento mohl mít za následek otálení příslušníka se včasným uplatněním jeho práv (tj. s jejich uplatněním před uplynutím promlčecí doby), jednalo by se o zcela zásadní skutkové zjištění pro účely právního posouzení mravnosti vznesené námitky promlčení. Žádná relevantní skutková zjištění ani právní názory však odůvodnění napadeného rozsudku k těmto otázkám nepodává, v čemž je rovněž napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[32] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost (pramenící z vnitřní rozpornosti) a pro nedostatek důvodů, nezbylo než jej zrušit a vrátit věc městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). S přihlédnutím k povaze výše vytčených vad napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud již neposuzoval důvodnost zbývajících kasačních námitek; nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku je v nynějším případě natolik intenzivní, že takové posouzení ze strany Nejvyššího správního soudu fakticky znemožňuje.

[33] V dalším řízení bude městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným výše v tomto zrušujícím rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Je nicméně nutno podotknout, že v případě zrušení napadeného rozsudku pro nepřezkoumatelnost (spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů) se závazný právní názor kasačního soudu zpravidla omezí toliko na konstatování předmětné vady, což platí právě i pro nynější věc. Na městském soudu tedy bude, aby v novém rozhodnutí důsledně, přehledně, srozumitelně a koherentně posoudil důvodnost stěžovatelovy žaloby, s přihlédnutím k vyjádření žalovaného, a v návaznosti na výsledek tohoto postupu rozhodl odpovídajícím výrokem.

[34] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v novém rozhodnutí městský soud (§ 110 odst. 3 věta první 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 15. prosince 2020

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu