



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **D. K.**, zast. Mgr. Václavem Strouhalem, advokátem, se sídlem Přátelství 1960, Písek, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Jihočeského kraje**, se sídlem Lannova 193/26, České Budějovice, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 11. 2012, č. j. 10 A 48/2012 - 36,

**t a k t o :**

**I.** Kasační stížnost **se zamítá.**

**II.** Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 6800 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Václava Strouhala.

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím ředitele pro řízení lidských zdrojů žalované ve věcech služebního poměru ze dne 27. 1. 2011, č. KRPC-1080-1/ČJ-2011-0200 KR, byla zamítnuta žádost žalobce o zpětné doplacení 150 hodin za výkon služby přesčas za roky 2008, 2009 a 2010.

Rozhodnutím ředitele pro řízení lidských zdrojů žalované ve věcech služebního poměru ze dne 1. 11. 2011, č. ŘLZ-1344/2011, bylo podle § 155 a § 156 odst. 1 a 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „služební zákon“), přiznáno žalobci odchodné ve výši 230 550 Kč.

Ředitel žalované rozhodnutím ve věcech služebního poměru ze dne 28. 3. 2012, č. ŘKR-327/2012, podle § 190 odst. 8 služebního zákona odvolání žalobce proti oběma těmto rozhodnutím prvního stupně zamítl a odvoláním napadená rozhodnutí potvrdil.

Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 27. 11. 2012, č. j. 10 A 48/2012 - 36, uvedené rozhodnutí o odvolání zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu

řízení. V odůvodnění tohoto rozsudku soud uvedl, že žalobce požaduje doplatit výkon služby přesčas do limitu 150 hodin v kalendářních letech 2008, 2009 a 2010 a tento doplatek zohlednit při stanovení výše odchodného, neboť podle něho služba přesčas nebyla nařízena v důležitém zájmu služby a přesčasové hodiny nebyly ničím odůvodněny.

Soud připomněl, že v dané věci přezkoumává v pořadí již druhé rozhodnutí žalované o odvolání proti zamítnutí žádosti žalobce o zpětné doplacení 150 hodin za výkon služby přesčas za roky 2008, 2009 a 2010. Předchozí rozhodnutí o odvolání bylo zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 29. 12. 2011, č. j. 10 A 75/2011 - 23, a věc byla vrácena žalované k dalšímu řízení. V něm byla žalovaná zavázána právním názorem soudu, podle něhož je zapotřebí vycházet z výjimečnosti služby přesčas, neboť zákonodárce její přípustnost podmínil existencí určitých zákonných podmínek, bez jejichž splnění ji nelze nařídit. Soud zdůraznil, že výjimečnost služby přesčas ani důležitý zájem služby nejsou dány v případech dlouhodobého a vědomého přístupu žalované při řešení nedostatečného personálního obsazení příslušného útvaru. Vznik neočekávané situace odůvodňující nařízení služby přesčas si lze představit jen kupříkladu při momentální indispozici či absenci některého z příslušníků daného útvaru, např. kvůli zdravotním či jiným důvodům. Relevantním důvodem pro nařízení služby přesčas však nemůže být dlouhodobé či trvalé nahrazování nedostatku osob zvýšenými nároky na stávající příslušníky s odkazem na důležitý zájem služby.

Tomuto závaznému právnímu názoru vyslovenému v předchozím rozsudku však podle soudu nevyhovělo ani druhé rozhodnutí žalované o odvolání. Z něho totiž není přezkoumatelné, kdy konkrétně došlo ke vzniku neočekávané situace způsobené například momentální indispozicí či absencí některého z příslušníků daného útvaru a návazně na tuto neočekávaně vzniklou situaci bylo třeba žalobci nařídit službu přesčas. Z toho důvodu nelze vyvrátit tvrzení žalobce, že k nařizování služby přesčas docházelo v rozporu s § 54 odst. 1 služebního zákona, neboť na operačním středisku v Písku byly dlouhodobě plánovány přesčasy za účelem řešení neuspokojivé personální situace. Obstat přitom nemůže vysvětlení žalované, že k nařizování služby přesčas docházelo na základě dohody s pracovníkem, a nikoliv rozkazu, a že prolomení stávající praxe při nařizování služby přesčas by mělo fatální, především finanční, důsledky pro celou Policii České republiky. Sama žalovaná v rozhodnutí uvádí, že tak jak je koncipována právní úprava, není vyloučena situace, kdy služební funkcionář již předem ví, že úkol vyplývající z bezpečnostní situace nelze podřízenými příslušníky zvládnout toliko prostřednictvím využití jejich základní doby služby v týdnu, a tudíž dochází k nařízení služby přesčas s určitým časovým předstihem. Toto vysvětlení žalované potvrzuje názor žalobce, že k nařizování služby nedocházelo v souladu s § 54 služebního zákona.

Jako nadbytečná se jeví polemika žalované ohledně způsobu nařizování služby přesčas, neboť soud v předchozím rozsudku nepožadoval vydávání správního rozhodnutí a poukazoval jen na potřebu jednoznačným, průkazným a nezpochybnitelným způsobem prokázat, že služba přesčas není využívána k jiným účelům a je nařizována pouze za podmínek, které stanoví platná právní úprava. Přehled pracovní neschopnosti u jednotlivých příslušníků za konkrétní období let 2007 až 2009 přitom podle závěru soudu neprokazuje jednoznačně a nezpochybnitelně, že služba přesčas byla žalobci nařízena v souladu s § 54 odst. 1 služebního zákona. Pro přezkoumatelnost rozhodnutí nepostačuje ani připojené obecné hodnocení žalované, že byly provedeny potřebné důkazy a z nich byla vyvozena skutková a právní zjištění. Nelze ani přisvědčit názoru žalované, podle něhož bylo nepochybně prokázáno, že z její strany nedochází ke kabinetnímu nařízení služby přesčas. K tomuto závěru totiž žalovaná neuvedla žádnou konkrétní argumentaci a nedoložila proto své tvrzení, že služba přesčas byla nařizována za podmínek stanovených v § 54 služebního zákona. Vysvětlení, že veřejný zájem má přednost před zájmem osobním, pak nemůže nahradit konkrétní odůvodnění závěru o splnění podmínek pro postup podle tohoto

pokračování

zákonného ustanovení. Z podkladů předložených žalovanou a jí poskytnutého vysvětlení pro nelze posoudit, zda postup žalované odpovídal platné právní úpravě a zda jsou nároky žalobce oprávněné. Proto soud uzavřel, že z žalobou napadeného rozhodnutí nebylo možné přezkoumat, zda žalobci byla nařizována služba přesčas v souladu se zákonem a nebylo tohoto institutu využíváno k jiným účelům a za jiných podmínek, než připouští platná právní úprava, což má zásadní význam pro posuzovanou věc.

S ohledem na tyto skutečnosti shledal krajský soud rozhodnutí žalované o odvolání nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, a proto ho podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), bez jednání zrušil a věc podle § 78 odst. 4 téhož zákona vrátil žalované k dalšímu řízení.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala žalovaná (dále též „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, který je uveden v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatelka v kasační stížnosti namítla, že podle § 171 písm. h) služebního zákona se řízení ve věcech služebního nevztahuje na nařízení služby přesčas, přičemž pravomoc rozhodnout o této záležitosti náleží nejbližší nadřízenému vedoucímu příslušníkovi, který podle § 5 odst. 1 služebního zákona řídí výkon služby dalších příslušníků a dává podřízeným příslušníkům rozkazy k výkonu služby. Tento úkon směřující ke stanovení času výkonu služby tedy služební zákon vylučuje z formalizovaného řízení ve věcech služebního poměru, v důsledku čehož má povahu rozkazu (řídícího aktu) vedoucího příslušníka, jenž vyplývá z konkrétní a aktuální potřeby výkonu služby. Takovému rozkazu se musí podřízený příslušník podrobit pod hrozbou spáchání trestného činu.

Samotná forma nařízení služby přesčas není zákonem stanovena, takže lze akceptovat i ústní sdělení příslušnému policistovi. Ústní forma nařízení služby přesčas je v praxi Policie České republiky obvyklá a používá se i v rámci integrovaného operačního střediska (dále jen „IOS“). Tuto změnu výkonu služby je přitom povinen nadřízený vedoucí policista okamžitě zapracovat písemně do plánu služeb, čímž jedině lze zajistit bezproblémové softwarové zúčtování výkonu služby.

Službu přesčas tedy nařizuje vedoucí příslušník, a nikoliv jakýsi správní orgán či služební funkcionář nadaný pravomocí jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru. Činí tak často ústně a ve velmi mnoha situacích, kdy není možné splnit služební úkol těmi silami, které má k dispozici. Mnohdy vedoucí příslušník rozhoduje na základě momentální bezpečnostní situace, která mu z důvodu nebezpečí z prodlení nedává prostor pro užití správního uvážení ani důkladné odůvodnění nařízení služby přesčas. Není proto reálné, aby nadřízený příslušník musel u každé služby přesčas uvádět konkrétní důvody pro její nařízení. Tím není zpochybněna povinnost sdělit příslušníkovi, jaký důležitý zájem služby vedl k nařízení služby přesčas. Rozsah tohoto sdělení však musí odpovídat konkrétní situaci, při níž je služba přesčas nařizována.

Nemůže-li tedy být při nařizování služby přesčas požadováno odůvodnění s náležitostmi stanovenými v § 181 odst. 5 služebního zákona, nelze jej spravedlivě požadovat ani po služebním funkcionáři, který rozhoduje o nárocích souvisejících se službou přesčas. Sankcí za neuvedení důvodu pro nařízení služby přesčas či za jeho nedostatečnou konkretizaci v rozhodnutí ve věcech služebního poměru proto nemůže být jeho zrušení.

Podle logiky krajského soudu by musel být požadavek na jednoznačný, průkazný a nezpochybnitelný způsob prokazování existence důvodů služby přesčas vztažen i na další případy, kdy není vedeno řízení ve věcech služebního poměru. Krajský soud tak svou úvahou založil možnost rozšířit své právo přezkumu i na rozhodnutí, kterými vedoucí příslušníci ukládají úkoly směřující ke způsobu, době a rozsahu výkonu služby podřízených příslušníků.

O nařízení služby přesčas tedy není vedeno řízení ve věcech služebního poměru, v němž by se vydávalo formalizované písemné rozhodnutí, proti němuž by bylo možné podat odvolání. V důsledku toho není možný soudní přezkum služby přesčas ani konkrétních důvodů, které v jednotlivých případech vedly k jejímu nařízení.

Dále stěžovatelka namítla, že služební zákon upravuje v § 52 základní dobu služby v týdnu a v § 54 službu přesčas. Policistovi je možné nařídit službu přesčas buď podle § 54 odst. 1 služebního zákona do 150 hodin za kalendářní rok z důvodu důležitého zájmu služby, nebo podle odstavce druhého téhož ustanovení nad tento limit při vyhlášení krizového stavu nebo ve výjimečných případech ve veřejném zájmu. Jinou kategorií doby služby služební zákon nevynezuje, a proto každá služba konaná nad základní dobu služby v týdnu je službou přesčas. I kdyby tedy služba přesčas byla nařízena neoprávněně, zůstává službou přesčas, k jejímuž výkonu se přihlíží při stanovení služebního příjmu. Její případné neoprávněné nařízení ji z režimu odměňování služby přesčas nemůže vyloučit, protože ustanovení § 112 odst. 2 a § 125 služebního zákona takový postup neumožňují. Podle § 112 odst. 2 služebního zákona je totiž příslušníkovi stanoven služební příjem s přihlédnutím k případné službě přesčas v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce, bez ohledu na to, zda přesčasová služba byla nařízena či nikoliv. Teprve až za každou hodinu služby přesčas nad 150 hodin v kalendářním roce má příslušník nárok na náhradní volno a neposkytne-li mu jej bezpečnostní sbor v době tří kalendářních měsíců po výkonu služby přesčas nebo v jinak dohodnuté době, má poté nárok na poměrnou část přiznaného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku, jak vyplývá z § 125 odst. 1 služebního zákona.

Také Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 20/09, konstatoval, že tarifní plat příslušníka jako základní složka jeho služebního příjmu již v sobě zahrnuje odměnu za případnou službu přesčas v maximálním rozsahu 150 hodin za kalendářní rok. V kontextu tohoto nálezu by tak o zákonnosti přesčasových služeb do uvedeného limitu bylo možné pochybovat jen v případě, kdyby je nadřízený příslušník nařizoval zcela evidentně diskriminačně. Z dokumentů založených ve spise však taková skutečnost nikterak nevyplývá. Naopak je z nich zřejmé, že v rozhodném období bylo nařizování služby přesčas rozloženo mezi všechny policisty sloužící na operačním středisku v Písku víceméně rovnoměrně.

Stěžovatelka také namítla, že výklad § 201 služebního zákona provedený krajským soudem je nutné odmítnout, a to kromě jiného na základě argumentu *per reductionem ad absurdum*. Důsledné dodržování zákazu nařizování služby přesčas v případech dočasného nebo i dlouhodobého personálního neobsazení některých útvarů by totiž mělo za následek nesplnění úkolů, které bezpečnostním sborům ukládají příslušné právní předpisy. Počty příslušníků určuje vláda, přičemž soudu jsou jisté známý okolnosti, za nichž došlo k zásadní redukci počtu příslušníků. Pokud tedy v důsledku nedostatku příslušníků není možné zajistit základní činnosti daného útvaru, nelze se řídit názorem soudu a nenařizovat službu přesčas. Důležitý zájem služby přitom nemůže být vykládán jinak, než jak je definovaný v § 201 odst. 1 služebního zákona, tedy jako zájem bezpečnostního sboru na včasném a kvalitním plnění jeho úkolů. Přestože je tedy dlouhodobé využívání služby přesčas v důsledku nedostačeného personálního obsazení útvaru nesystémové a nese s sebou značné problémy a důsledky, není možné jej považovat za fenomén, který vyloučí existenci důležitého zájmu služby,

pokračování

jak se uvádí v rozhodnutí krajského soudu.

Soudy ani jiné orgány státu tedy nejsou a ani nemohou být příslušné k posuzování toho, co je a co není důležitým zájmem služby. Toto posouzení náleží výlučně vedoucím příslušníkům bezpečnostních sborů, kteří jako jediní jsou schopni takový zájem identifikovat a zvolit prostředky k jeho naplnění.

Dále stěžovatelka namítla, že v odvolacím řízení bylo provedeno dostatečné dokazování, kterým bylo prokázáno, že žalobci bylo v letech 2008, 2009 a 2010 nařízeno odpracovat službu přesčas do limitu 150 neplacených hodin v důležitém zájmu služby, který byl spatřován v zajištění 24 hodinového chodu a plné funkčnosti operačního střediska v Písku. Zákonnost nařízení služeb přesčas do uvedeného limitu byla prokázána zejména výsledky přímých nadřízených žalobce.

Potřeba náležitého zajištění činnosti operačního střediska v Písku vyplývala z úkolů operačních středisek uvedených v závazném pokynu policejního prezidenta č. 17/2005, kterým se upravuje jednotný výkon služby operačních středisek Policie ČR. Ode dne 18. 8. 2009 upravuje úkoly operačních středisek a IOS závazný pokyn policejního prezidenta č. 109/2009, o operačních střediscích, podle něhož je IOS útvarem Policie ČR příslušného územního celku s přísným režimovým opatřením, který se mimo plnění součinnostně bezpečnostních a preventivních úkolů podílí i na plnění represivně bezpečnostních úkolů kraje a v rámci integrovaného záchranného systému i na plnění bezpečnostních úkolů České republiky.

O významném postavení IOS v rámci jednotlivých útvarů Policie České republiky svědčí i to, že je v něm výkon služby prováděn v nepřetržitém provozu, a to v plánovaných směnách operačního dne s dobou výkonu služby v délce zpravidla 12 hodin, nepřesahující však 24 hodin. Vzhledem k důležitosti plnění úkolů Policie České republiky s rozsahem na území kraje až celého státu je dáno i nezastupitelné postavení příslušníka zařazeného na IOS. Významu jeho postavení odpovídají také jeho pravomoci, neboť podle čl. 5 odst. 1 písm. b) závazného pokynu policejního prezidenta č. 109/2009 policista zařazený na operačním středisku například „organizuje, zabezpečuje, a samostatně řídí, v případech nebezpečí z prodlení, nebo broží-li závažné následky, nezbytná opatření zejména podle typových plánů a projektů; o těchto opatřeních informuje příslušné vedoucí policisty“ a „organizuje a operativně řídí v případě nepřítomnosti nebo nedosažitelnosti příslušných vedoucích policistů bezpečnostní opatření k řešení bezpečnostní situace; o přijatých opatřeních neprodleně informuje příslušné vedoucí policisty“. V uvedených případech tedy rozhodují policisté zařazení na IOS nejen v důležitém zájmu služby, nýbrž i v důležitém zájmu státu. Na operační střediska v rámci České republiky je nasměrována též „NÁRODNÍ TÍSŇOVÁ LINKA 158“.

Zajištění chodu a plnění úkolů operačního střediska je tedy vždy v důležitém zájmu služby ve smyslu § 201 služebního zákona. Taková činnost zároveň naplňuje úkoly policie vymezené v § 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

Konečně stěžovatelka namítla, že žalobce během posuzovaného období nikdy nevnesl námitku proti nařizování služby přesčas a poprvé její nezákonnost namítal až v době skončení jeho služebního poměru. Z toho lze jednoznačně usuzovat na účelovou snahu žalobce dosáhnout zvýšení průměrného služebního příjmu, který má následně vliv na další jeho nároky vyplývající ze služebního zákona. Argument žalobce o nedostatečném počtu policistů na operačním středisku v Písku nelze přijmout, neboť v odvolacím řízení bylo prokázáno naplnění systematizovaného početního stavu tohoto útvaru. Ani krajský soud neuvedl jediný důvod, který ho vedl k závěru, že důležitý zájem služby nebyl v jednotlivých případech dán. Sám tedy poskytl svým postupem hmatatelný důkaz o nesprávnosti svého závěru o pravomoci soudů přezkoumávat důvody nařízení služby přesčas. Pokud takto budou postupovat

soudy i v budoucnu, dojde k faktické anulaci § 112 odst. 2 služebního zákona, podle něhož je příslušníkovi stanoven služební příjem s přihlédnutím k případné službě přesčas v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce, což by bylo v rozporu i s citovaným nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 20/09.

Podle stěžovatelky tedy příslušní služební funkcionáři postupovali v dané věci v souladu s platnou a účinnou právní úpravou a správně aplikovali příslušná ustanovení služebního zákona. Proto stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 11. 2012, č. j. 10 A 48/2012 - 36, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na rozsudky Krajského soudu v Českých Budějovicích, v nichž byly jasným způsobem vyloženy předpoklady pro nařizování služby přesčas vyplývající ze služebního zákona a jejichž správnost byla potvrzena i rozhodnutími Nejvyššího správního soudu. Podle judikatury správních soudů lze z příslušných ustanovení služebního zákona dovodit, že pro nařízení služby přesčas musejí být splněny čtyři kumulativní podmínky, a to a) důležitý zájem služby, b) z toho vyplývající předpoklad výjimečnosti služby, c) odůvodnění přijetí tohoto opatření, d) maximální rozsah 150 hodin v kalendářním roce. Stěžovatelka však tato soudní rozhodnutí odmítá akceptovat a zcela účelově a obstrukčně opakovaně namítá jejich nezákonnost s tím, že podmínky vymezené judikaturou údajně odporují služebnímu zákonu a jdou nad jeho rámec. Z rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích i Nejvyššího správního soudu však vyplývá, že se nejedná o žádné povinnosti stanovené nad rámec zákona, ale o podmínky, které musí žalovaná dodržet, aby služba přesčas byla nařízena v souladu se služebním zákonem.

Dále žalobce uvedl, že potřeba odůvodňování služby přesčas vychází z obecných principů právního státu a z nutnosti dodržení zákonných limitů pro její nařizování. Stěžovatelka se proto mýlí, když uvádí, že nařizování služby přesčas nemusí odůvodňovat, neboť jí to služební zákon výslovně nepřikazuje. Služební zákon pouze stanoví, že se o určitých záležitostech nevede řízení ve věcech služebního poměru, z čehož však vůbec nevyplývá nepotřebnost zachovávat podmínky pro nařízení služby přesčas a následně prokázat jejich naplnění. Zpětné prokázání podmínek, za nichž byla služba přesčas vykonána, brání zneužívání tohoto institutu. Jen na základě odůvodnění nařízení služby přesčas si lze totiž učinit úsudek, zda vedoucí příslušník postupoval v souladu se zákonem. Správní soudy nejudikovaly, že se o nařízení služby přesčas má vydávat formalizované rozhodnutí, a proto se jedná o účelový argument stěžovatelky. Ta má navíc mnoho prostředků, jak zpětně dohledat důvody pro nařízení služby přesčas, jako kupříkladu knihu služeb.

Ustanovení § 171 odst. 1 písm. h) služebního zákona, podle něhož se o nařizování služby přesčas nevede řízení ve věcech služebního poměru, se vztahuje pouze na bezprostřední nařízení služby přesčas, a nikoliv na přezkoumání, zda služba přesčas byla příslušníkovi nařízena v souladu se zákonem. V daném případě není předmětem řízení nařízení konkrétní služby přesčas, nýbrž nároky vyplývající ze služby přesčas nařízené v rozporu se zákonem. Proto je nezbytné, aby služební funkcionář v tomto řízení odůvodnil skutečnosti, které vedly k nařízení konkrétní služby přesčas, neboť jen takový postup umožní posoudit jeho zákonnost. Neodůvodňování služby přesčas do limitu 150 hodin za kalendářní rok by bylo možné jen za situace, kdyby zákonodárce nestanovil žádné podmínky pro takový postup.

V daném případě nebyla služba přesčas zdůvodňována. Dokonce bylo přímo prokázáno dlouhodobě zneužívání služby přesčas a neschopnost stěžovatelky doložit podmínky pro její nařizování. Příslušník, který plánoval a nařizoval služby na operačním středisku v Písku, totiž vypověděl, že službu přesčas plánoval pouze z důvodu nedostatku příslušníků.

pokračování

Tento nedostatek je objektivně odvoditelný i z počtu odpracovaných hodin na operačním středisku v Písku. Ostatně sama stěžovatelka dovodila, že na operačním středisku v Písku byl méně příslušníků, než činí systematizovaná místa. Dlouhodobý personální nedostatek stěžovatelka vůbec neřešila, a to ani přes pokyny a nařízení policejního prezidenta sledovat negativní dopady zákona o služebním poměru, včas je avizovat a odůvodňovat službu přesčas. Pokud stěžovatelka porušovala své interní předpisy a znemožnila tak eliminaci negativních dopadů služebního zákona, nemůže se dovolávat nesprávného určení počtu příslušníků vládou. Navíc případné překážky na straně bezpečnostního sboru nemohou být kladeny na újmu jeho příslušníkům. Stěžovatelka je povinna dodržovat příslušné právní předpisy a porušuje-li je, musí za to nést následky.

Tvrzení stěžovatelky, podle něhož soudy ani jiné státní orgány nemohou posuzovat, co je v důležitém zájmu služby, neboť takové posouzení náleží výlučně vedoucím příslušníkům bezpečnostních sborů, je projevem pohrdání soudy, celým právním systémem a bezostyšnou arogancí výkonné moci. Ta je pod kontrolou moci soudní, které v dané věci přísluší vykládat právní předpisy a posuzovat jednání stěžovatelky. Krajský soud přitom dospěl k jednoznačnému závěru o nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí pro neúplnost podkladů, které stěžovatelka shromáždila. V odůvodnění rozsudku není nikde uvedeno, že v daném případě není dán důležitý zájem služby, neboť takový závěr ani nemohl soud učinit pro nedostatek podkladů. Nemožnost přezkoumat důvody nařízení služby přesčas soudem zapříčinila samotná stěžovatelka neúplným spisovým materiálem, svým vyjádřením a nesplněním povinností vyplývajících pro ni z rozsudků správních soudů.

Navíc stěžovatelkou dodané materiály jsou účelově zpracované. Stěžovatelka se snaží zpětně dovozovat důvody služby přesčas pracovní neschopností, která však nikdy nebyla důvodem pro její nařízení. Rovněž tvrzení stěžovatelky o prokázání zákonnosti nařízené služby přesčas je v rozporu se skutečností. Vedoucí příslušník operačního střediska v Písku totiž ve své svědecké výpovědi uvedl, že službu přesčas plánovat a nařizoval pouze z nedostatku příslušníků. Dále tento svědek vypověděl, že při plánování služby se současným obsazením je schopen pokrýt pouze část služby v měsíci a pro zajištění zbytku řádné služby v měsíci musí využít služby přesčas. Tuto skutečnost se stěžovatelka snaží zakrýt údajnými pracovními neschopnostmi příslušníků, které však v daném případě neměly vliv na nařizování služby přesčas.

Dále žalobce poukázal na nutnost ústavně konformní interpretace § 112 a § 125 služebního zákona v návaznosti na § 54 odst. 1 téhož zákona. Za výkon služby přesčas, která byla nařízena v souladu s § 54 odst. 1 služebního zákona, nenáleží příslušníkovi další zvláštní náhrada služebního příjmu. Jiná situace ovšem nastane při nařízení služby přesčas v rozporu s § 54 odst. 1 služebního zákona. V takových případech musí být služba přesčas proplacena a ustanovení § 112 a § 125 služebního zákona nelze použít. Služební zákon totiž výslovně neřeší excesy na straně vedoucího příslušníka či služebního funkcionáře při nařizování služby přesčas ani náhrady za takto nezákonně nařízené služby. Proto je na místě postupovat v souladu se základními právními principy a poskytnout náhradu příslušníkům, kteří službu přesčas vykonali v rozporu se zákonem. Opačný výklad by byl v rozporu s ústavně zaručenými základními právy příslušníků a fakticky by stěžovatelce umožnil nerespektování podmínek pro nařizování služby přesčas.

Konečně žalobce uvedl, že výklad důležitého zájmu služby podaný stěžovatelkou je naprosto obecný, neboť ta má plnit své úkoly stanovené příslušnými právními předpisy v rámci běžného výkonu služby příslušníků. Nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 20/09, se zabýval toliko ústavností služby přesčas jako takové, a nikoliv vymezením podmínek pro její nařizování na základě výkladu příslušných ustanovení služebního zákona. Takový výklad přísluší obecným soudům, takže uvedený nález Ústavního soudu není v rozporu

s judikaturou Krajského soudu v Českých Budějovicích a Nejvyššího správního soudu o posuzované právní otázce. Pokud stěžovatelka jedná v rozporu se zákonem a neodůvodní svůj postup, je takové její jednání nezákonné. Tato nezákonnost spočívala v dané věci v tom, že se služba přesčas stala běžnou součástí služby a neproplácela se. V rozhodném období přitom docházelo na operačním středisku v Písku k vykazování služby přesčas v řádu několika stovek až tisíců hodin za kalendářní rok.

S ohledem na tyto skutečnosti navrhl žalobce zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež byly stěžovatelkou v kasační stížnosti uplatněny. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Problematikou služby přesčas příslušníka bezpečnostního sboru v rozsahu do 150 hodin v kalendářním roce se již v minulosti zabývaly Krajský soud v Českých Budějovicích v rozsudku ze dne 20. 8. 2010, č. j. 10 A 34/2010 - 28, a Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 9. 2012, č. j. 6 Ads 151/2011 - 126, které lze vyhledat na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). V těchto judikátech byly řešeny případy příslušníků Policie České republiky, kteří byli zařazeni na operačním středisku v Písku jako žalobce v nyní projednávané věci. Také v těchto případech správní soudy shledaly rozhodnutí žalované nepřezkoumatelnými pro nedostatek důvodů, neboť v nich nebylo řádně odůvodněno nařizování služby přesčas.

Krajský soud v Českých Budějovicích v rozsudku ze dne 20. 8. 2010, č. j. 10 A 34/2010 - 28, uvedl tyto skutečnosti:

*„[S]lužba přesčas je primárně upravena v ustanovení § 54 služebního zákona jako služba vykonávaná nad základní dobu služby v týdnu mimo rámec směn (srov. § 52 služebního zákona, podle kterého činí základní doba služby příslušníka 37,5 hodiny týdně). Podle odst. 1 tohoto ustanovení ji lze nařídít pouze v důležitém zájmu služby a nejvýše v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce (a contrario z jiného důvodu a ve větším rozsahu - vyjma ustanovení § 54 odst. 2 služebního zákona - službu přesčas nařídít nelze). S tím služební zákon počítá i v souvislosti s úpravou výše služebního příjmu, jenž je podle ustanovení § 112 odst. 2 služebního zákona stanoven s přihlídnutím k případné službě přesčas v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce. Co je důležitý zájem služby upravuje služební zákon v ustanovení § 201 odst. 1 jako zájem bezpečnostního sboru na včasném a kvalitním plnění úkolů bezpečnostního sboru. Nad rozsah výše uvedených 150 přesčasových hodin v kalendářním roce lze podle ustanovení § 54 odst. 2 služebního zákona výkon služby přesčas nařídít pouze v případě vyhlášení krizového stavu nebo ve výjimečných případech ve veřejném zájmu, a to po dobu krizového stavu, resp. po nezbytnou dobu ve veřejném zájmu.*

*Zákonodárce již při přijímání služebního zákona předpokládal, že mohou nastat situace, za kterých bude třeba příslušníkovi nařídít výkon služby přesčas a ten bude mít povinnost tuto službu vykonat ... Proto za tím účelem stanovil v ustanovení § 54 zákonné podmínky, za kterých (jedině) lze výkon služby přesčas nařídít. V takovém případě se rozsah 150 přesčasových hodin v kalendářním roce považuje za zohledněný ve služebním příjmu za výkon služby a příslušník za řádně odpracované hodiny v rámci výkonu služby přesčas v uvedeném rozsahu další služební příjem nedostane. To mj. také odpovídá úpravě náhradního volna a služebního příjmu za službu přesčas dle ustanovení § 125 služebního zákona, podle něhož má příslušník nárok na náhradní volno (popř. poměrnou část příslušného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku) až za každou hodinu služby přesčas nad 150 hodin v kalendářním roce.*

*Extraktí výše uvedených pravidel lze dovést podmínky, které musí být vždy splněny, má-li být institut služby přesčas využíván v souladu s platnou právní úpravou. Těmito podmínkami jsou: 1/ důležitý zájem služby, 2/ z toho vyplývající předpoklad výjimečnosti služby přesčas, 3/ odůvodnění přijetí tohoto opatření*



pokračování

a 4/ maximální rozsah 150 hodin v kalendářním roce, popř. vyhlášení krizového stavu nebo jiné výjimečné případy ve veřejném zájmu.

*Výkon služby přesčas v souladu s výše uvedenými pravidly je v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce presumován ve výši stanoveného služebního příjmu a příslušník tak za něj další (extra) příjem nárokovat nemůže.*

*Pokud jde o podmínku důležitosti zájmu služby, ponechává zákonodárce pro (služební) praxi značný aplikační prostor v podobě poměrně široké definice v ustanovení § 201 odst. 1 služebního zákona, kdy za důležitý zájem služby považuje zájem bezpečnostního sboru na včasném a kvalitním plnění úkolů bezpečnostního sboru. Ve vztahu k nařizování služby přesčas tak bude především věcí příslušných vedoucích pracovníků žalované, aby vždy v mezích daných tímto ustanovením potřeby, rozsah a (vůbec) přípustnost nařízení výkonu služby přesčas zvažil. S tím na druhé straně souvisí i povinnost takový postup náležitě odůvodnit. Soudy ve správním soudnictví pak budou moci dodržení vymezených mantinelů správní úvahy posoudit a přezkoumat, a to mj. s ohledem na odůvodnění, jež musí správní úvahu z podstaty věci doprovázet. Soud v takovém případě nehodnotí výsledek úvahy správního orgánu, nýbrž pouze to, zda logicky plyne z objektivních okolností a zda k němu správní orgán dospěl řádným postupem. V daném případě však soud k takovému zhodnocení postupu žalované přistoupit nemohl, neboť rozhodnutí žalované neobsahuje odůvodnění, jež by činilo toto rozhodnutí přezkoumatelným.*

*Předpoklad výjimečnosti služby přesčas vyplývá především ze skutečnosti, že zákonodárce její přípustnost podmínil existencí určitých zákonných podmínek, bez jejichž identifikace výkon služby přesčas nařídit nelze. Tuto výjimečnost lze dovést již ze samostatné úpravy tohoto mimořádného opatření v rámci služebního zákona jako doplňkového fondu služebních hodin nad zákonem stanovenou základní dobu služby příslušníka v rozsahu 37,5 hodin týdně (§ 52 odst. 1 služebního zákona). Předpoklad výjimečnosti ostatně potvrzuje i žalovaná v napadeném rozhodnutí v souvislosti s hodnocením stanoviska Policejního prezidia čj. SP-350/PR-2007 (srov. „Služba přesčas je právními předpisy považována za službu výjimečnou.“). Pokud by zákonodárce býval předpokládal automatické využívání tohoto fondu v maximálním rozsahu u každého příslušníka, mohl tak učinit mnohem jednodušším způsobem, a to např. zvýšením rozsahu základní doby služby o cca 2,88 hodiny týdně (150 hodin / 52 týdnů) na cca 40 hodin týdně, aniž by bylo následně potřeba nařizování výkonu služby přesčas jakkoliv odůvodňovat či vykazovat a pro další mimořádné situace by ponechal pouze úpravu v ustanovení § 52 odst. 2 služebního zákona. Určité ratio při přijímání legislativy je třeba předpokládat, a proto aprobace názoru žalované o jisté samozřejmosti výkonu služby přesčas nemůže být ze strany soudu přijata. Výjimečnost (a už vůbec ne důležitý zájem služby) soud nespatřuje ani v řešení nedostatečného personálního obsazení příslušného útvaru, nadto ještě jako dlouhodobý a vědomý přístup žalované k řešení personálních otázek. Ve vztahu k výkonu agendy jednotlivými příslušníky si lze představit vznik neočekávané situace způsobené např. momentální indispozicí či absencí některého z příslušníků např. ze zdravotních či jiných důvodů, jež by byla oprávněně subsumovatelná pod ustanovení § 54, resp. 201 služebního zákona. Takovým případem by ale jistě nebylo dlouhodobé (až trvalé) nabízení nedostatku osob zvýšenými nároky (mj. nařizováním služeb přesčas) na stávající příslušníky s odkazem na důležitý zájem služby. Prostor pro takový výklad platné právní úpravy soud nespatřuje a ani napadené rozhodnutí se uvedenými námitkami žalobce nezabývá do té míry, aby bylo zřejmé, z jakých důvodů je žalovaná považuje za neodůvodněné. ...*

*Soud znovu zdůrazňuje povinnost nařízení služby přesčas vždy řádně odůvodnit. Tento požadavek vyplývá nejen z obecných pravidel aplikace volné úvahy správního (zde služebního) orgánu (k tomu srov. již např. judikaturu Vrchního soudu v Praze čj. 6 A 95/93-30 ze dne 25.3.1994), ale rovněž z interních předpisů a instrukcí žalované, kdy bylo mj. v rámci porady policejního prezidenta s řediteli PČR, řediteli služby cizinecké a pobraniční policie, útvaru rychlého nasazení a úřadu služby kriminální policie a vyšetřování konané dne 17.5.2007 v Praze jako trvalý úkol všem služebními funkcionáři a vedoucím příslušníkům uloženo případné plánování služby přesčas vždy řádně odůvodnit, a to buď důležitým zájmem služby, vyhlášením krizového stavu nebo ve výjimečných případech veřejným zájmem, jak předpokládá ustanovení § 54 služebního zákona. Soud uzavírá, že napadené rozhodnutí takové odůvodnění neobsahuje a žalovaná se s námitkami žalobce v tomto rozsahu nevypořádala, nemá soud prostor pro to, aby uvedenou námitku mohl přezkoumat a posoudit*

*tak oprávněnost, resp. přípustnost nařízení služby přesčas a z tobo event. vyplývající příjmové nároky žalobce. Spis žádné podklady v tomto směru rovněž neobsahuje.*

*S tím souvisí také nemožnost soudu posoudit přípustnost nařízení přesčasových hodin žalobci v rozsahu stovek hodin ročně, neboť z postupu žalované není zřejmé, z jakých důvodů práci přesčas v takovém rozsahu žalobci nařizovala. 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 ustanovení § 54 odst. 1 služebního zákona (což ovšem nelze, jak je uvedeno výše, z jednání žalované pro nedostatek odůvodnění dovodit), pak další přesčasové hodiny nad výše uvedený zákonný limit mohly být žalovanou oprávněně (ústavně-konformně) nařizovány pouze na základě ustanovení § 54 odst. 2 služebního zákona, tj. za vyblášeného 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 žalované odpovídá platné právní úpravě a zda jsou nároky žalobce za této situace oprávněné.*

*Soudem proto nelze pro výše uvedené nedostatky posoudit přípustnost nařazené služby přesčas za podmínek daných v ustanoveních § 54 odst. 1 a 2 služebního zákona, rovněž nelze posoudit ani ze strany žalované provedenou „kategorizaci“ nebrazovaných (do limitu 150 hodin ročně) a brazovaných (nad limit 150 hodin ročně) nařazených (naplánovaných) a žalobcem řádně odsloužených přesčasových hodin. Jenom tehdy, pokud by k nařízení služby přesčas došlo v souladu s citovanými ustanoveními služebního zákona, by byl správný názor žalované o neproplácení prvních 150 přesčasových hodin ročně z důvodu jejich zohlednění při stanovení služebního příjmu žalobce (§ 112 odst. 2 služebního zákona).“*

V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 6 Ads 151/2011 - 126, jsou obsaženy tyto úvahy:

*„Podle § 54 odst. 1 služebního zákona „Příslušníkovi lze v důležitém zájmu služby nařídit výkon služby přesčas nejvýše v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce“. Stěžovatel si toto ustanovení ve spojitosti s § 201 služebního zákona a zákonem č. 273/2008 Sb. vykládá tak, že postup, kdy jsou odstraňovány překážky, které brání v plnění úkolů stanovených zákonem č. 273/2008 Sb., je postup v důležitém zájmu služby. Následně není rozhodné, o jaké překážky se jedná a jak dlouhé mají trvání, neboť podstata je splnění právě těchto úkolů. Nejvyšší správní soud sdílí názor krajského soudu, že s takto pojatým výkladem platné právní úpravy nelze soublasit, když předpoklad výjimečnosti služby přesčas vyplývá především ze skutečnosti, že zákonodárce její přípustnost podmínil existencí určitých zákonných podmínek, bez jejichž identifikace výkon služby přesčas nařídit nelze. Z toho, co stěžovatel uvádí, lze dovodit, že práci přesčas lze nařídit vždy, kdy je služebnímu funkcionáři známo, že výkon služby nebude možné zajistit s určitým počtem příslušníků v určitém časovém prostoru. S tímto názorem by bylo možno soublasit, kdyby ustanovení § 54 odst. 1 služebního zákona znělo tak, že „Příslušníkovi lze nařídit výkon služby přesčas nejvýše v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce“. Takto však uvedené ustanovení nezní, neboť předpokládá, že k nařízení výkonu služby přesčas lze přistoupit pouze v důležitém zájmu služby. Tento důležitý zájem služby nelze pak shledat v tom, jak na to poukázal již krajský soud, když je dlouhodobý až trvalý nedostatek osob nabírající zvýšenými nároky na stávající příslušníky nařizováním služeb přesčas s odkazem na důležitý zájem služby. Krajský soud správně prostor pro takový výklad platné právní úpravy nespátřil a správně poukázal na to, že napadené rozhodnutí se námitkami žalobce nezabývalo do té míry, aby bylo zřejmé, z jakých důvodů je žalovaná považuje za neodůvodněné. Jak již správně uvedl krajský soud, lze si představit vznik neočekávané situace způsobené např. momentální indispozicí či absencí některého z příslušníků např. ze zdravotních či jiných důvodů, jež by byla oprávněně subsumovatelná pod § 54 resp. § 201 služebního zákona. Zda v takovýchto odůvodněných případech byla žalobci nařizována práce přesčas, však z odůvodnění rozhodnutí žalovaného není vůbec zřejmé.*

*Pokud stěžovatel v kasační stížnosti opakovaně odkazuje na § 171 písm. b) služebního zákona, podle kterého se na nařizování služby přesčas nevztahuje řízení ve věcech služebního poměru, takže vedoucí*

pokračování

*příslušník není ve smyslu uvedeného ustanovení povinen odůvodňovat nařizování výkonu služby přesčas, avšak soud vyslovil, že pokud nebude přezkoumatelně odůvodněn, tak je nezákonný, jde o zřejmé nepochopení odůvodnění napadeného rozsudku. Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku výslovně uvedl, že nerozporuje tvrzení žalované o tom, že na nařizování služby přesčas se podle § 171 písm. h) služebního zákona nevztahuje řízení ve věcech služebního poměru. Uvedl-li pak krajský soud, že je třeba, aby žalovaná jednoznačným, průkazným a nespochybnitelným způsobem prokázala, že služba přesčas není z jejich strany využívána k jiným účelům a za jiných podmínek, než které připouští platná právní úprava, má to dopad na případy, kdy jsou uplatňovány nároky vyplývající z nesprávné aplikace § 54 odst. 1 služebního zákona, tak jak je to namítáno žalobcem v tomto případě.“*

S těmito závěry se plně ztotožnil Krajský soud v Českých Budějovicích i ve svém dalším rozsudku ze dne 29. 12. 2011, č. j. 10 A 75/2011 - 23, kterým v rámci nyní posuzované věci zrušil předchozí rozhodnutí o odvolání ředitele žalované ve věcech služebního poměru ze dne 21. 6. 2011, č. ŘKŘ-1141/2011, směřujícího vůči zamítnutí žádosti žalobce o zpětné doplacení 150 hodin za výkon služby přesčas za roky 2008, 2009 a 2010. Kasační stížnost proti tomuto rozhodnutí krajského soudu zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 31. 10. 2012, č. j. 4 Ads 15/2012 - 34, neboť neshledal žádný důvod se odchýlit od dosavadní judikatury o posuzované právní otázce.

Následně žalovaná spojila řízení o odvolání proti zamítnutí žádosti o zpětné doplacení 150 hodin za službu přesčas a řízení o odvolání proti rozhodnutí o přiznání odchodného, v němž se žalobce domáhal zohlednění tohoto doplatku při stanovení výše odchodného. Novým rozhodnutím o odvolání ředitele žalované ve věcech služebního poměru ze dne 28. 3. 2012, č. ŘKŘ-327/2012, byla znovu obě tato rozhodnutí prvního stupně potvrzena.

Stěžovatelka v kasační stížnosti opětovně polemizuje se závěry dosavadní judikatury o podmínkách pro nařizování služby přesčas, s nimiž se však v posuzované věci Nejvyšší správní soud plně ztotožnil ve svém předchozím rozsudku ze dne 31. 10. 2012, č. j. 4 Ads 15/2012 - 34. Proto lze v tomto směru plně odkázat na shora uvedenou argumentaci, která je obsažena v rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 8. 2010, č. j. 10 A 34/2010 - 28, a v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 6 Ads 151/2011 - 126. Nad její rámec Nejvyšší správní soud s ohledem na kasační námítky uvádí tyto úvahy:

Řízení ve věcech služebního poměru se podle § 171 písm. h) 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). Nařizování služby přesčas je nepochybně v praxi velice častým jevem, takže při absenci způsobu jeho sdělování podřízeným příslušníkům ve služebním zákoně je možné tak činit i ústní formou.

Nicméně příslušníkovi lze podle § 54 odst. 1 služebního zákona nařídít výkon služby přesčas nejvýše v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce jen v důležitém zájmu služby. Navíc služba přesčas představuje výjimečné opatření, které umožňuje nařídít výkon služby nad rámec základní doby služby, která podle § 52 odst. 1 služebního zákona činí 37,5 hodiny týdně. Služební zákon tedy nepojímá službu přesčas jako další fond služební doby, z něhož je možné libovolně čerpat do limitu 150 hodin v kalendářním roce. Naopak pro nařízení služby přesčas je nutné splnit uvedené podmínky, jejichž dodržení tak musí být možné ověřit, aby v řízení ve věcech služebního poměru týkajícího se služebního příjmu příslušníka

či jeho výsluhového nároku a v případném soudním přezkumném řízení mohl být učiněn spolehlivý závěr o tom, zda služba přesčas byla nařízena v souladu se zákonem či nikoliv.

Proto je nezbytné, aby vedoucí příslušník u každé služby přesčas uvedl konkrétní důvod, proč ji nařídil. S ohledem na zmíněnou neformálnost rozhodování o službě přesčas a její četnost nelze zajisté vyžadovat, aby odůvodnění jednotlivé služby přesčas mělo parametry, které služební zákon stanovuje pro odůvodnění rozhodnutí vydaného v řízení ve věcech služebního poměru. Nicméně po vedoucím příslušníkovi je možné žádat alespoň rámcové vymezení určitého důvodu pro nařízení služby přesčas a stručný písemný záznam o tomto důvodu, například v knize služeb. Takový požadavek umožňuje posouzení zákonnosti nařízení služby přesčas v řízení ve věcech služebního poměru a v soudním řízení správním a zároveň nepřináší výraznější administrativní zátěž, která by ohrožovala plnění jiných úkolů vedoucích příslušníků bezpečnostních sborů. Ostatně o praktické proveditelnosti odůvodnění každé služby přesčas svědčí i trvalý úkol uložený na poradách policejního prezidenta platný v roce 2008 č. 86/K, podle něhož mají všichni služební funkcionáři a vedoucí příslušníci „*[p]lánování služby přesčas řádně odůvodnit důležitým zájmem služby, vyhlášením krizového stavu nebo ve výjimečných případech veřejným zájmem, tak jak předpokládá § 54 zákona o služebním poměru*“.

Posuzování podmínek pro nařízení služby přesčas a z toho vyplývající požadavek na přiměřené odůvodnění takového opatření dále není výrazem nepřípustného rozšíření pravomoci soudního přezkumu i na úkony, jimiž vedoucí příslušníci ukládají podřízeným příslušníkům úkoly směřující ke způsobu, době a rozsahu výkonu služby podřízených příslušníků. Především je nutné zdůraznit, že dosavadní judikatura nečinila závěr o možnosti soudního přezkumu samotného úkonu, jímž vedoucí příslušník v rámci svého oprávnění dávat rozkazy k výkonu služby nařizuje podřízenému příslušníku službu přesčas. Správní soudy vymezily podmínky pro nařízení služby přesčas spočívající v důležitém zájmu služby a z toho vyplývajícího předpokladu výjimečnosti služby přesčas v rámci soudního přezkumu rozhodnutí služebních funkcionářů vydaných v řízení o služebním poměru, která se týkala nároků příslušníků vyplývajících z údajně nezákonné služby přesčas. Taková rozhodnutí správního orgánu nepochybně představují úkony správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které podléhají soudnímu přezkumu. V jeho rámci pak musí soud posoudit dodržení uvedených podmínek pro nařízení služby přesčas, což však nemůže učinit bez znalosti konkrétního důvodu, který vedoucího příslušníka k takovému opatření přiměl.

Jestliže vedoucí příslušník takový konkrétní důvod alespoň v rámcovém rozsahu nevymezí a nezaznamená ho v písemné formě, ani ho nelze spolehlivě dovodit ze spisového materiálu, nemůže služební funkcionář v řízení ve věcech služebního poměru náležitě posoudit, jestli služba přesčas byla nařízena v souladu se zákonem, či nikoliv. V důsledku toho si takový úsudek nemůže učinit ani soud, který tak je nucen žalobou napadené rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost, jako tomu bylo i v nyní posuzované věci.

Krajský soud tedy neporušil § 171 písm. h) služebního zákona, když žalobou napadené rozhodnutí shledal nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Jelikož z žalobou napadeného rozhodnutí nebylo možné přezkoumat, zda žalobci byla nařizována služba přesčas v souladu se zákonem a nebylo tohoto institutu využíváno k jiným účelům a za jiných podmínek, než připouští platná právní úprava, nemohl krajský soud uvést žádný důvod, který by ho vedl k závěru o nezákonnosti výkonu přesčasové služby. Absence takové úvahy v odůvodnění napadeného rozsudku tedy nepředstavuje důkaz o nesprávnosti závěru krajského soudu o jeho pravomoci přezkoumávat nařízení služby přesčas, jak se namítá v kasační stížnosti.

pokračování

Rozsudek krajského soudu není v rozporu ani s ustanovením § 201 služebního zákona, podle něhož se za důležitý zájem služby považuje zájem bezpečnostního sboru na včasné a kvalitní plnění úkolů bezpečnostního sboru. Podle názoru stěžovatelky lze v takto definovaném důležitém zájmu služby nařídít výkon služby přesčas podle § 54 odst. 1 téhož zákona i v případech dlouhodobého využívání přesčasové služby v důsledku nedostatečného personálního obsazení příslušného útvaru bezpečnostního sboru. Jazykový (gramatický) výklad ustanovení § 54 odst. 1 ve spojení s § 201 služebního zákona skutečně vede k závěru o možnosti nařizování služby přesčas ve všech případech, kdy má být naplněna přesčasová služba plnění úkolů bezpečnostního sboru stanovených zákonem, bez ohledu na konkrétní důvody, které vedoucího příslušníka k takovému opatření přiměly.

Při interpretaci právní normy obsažené v uvedených ustanoveních se však nelze spokojit jen s jejím jazykovým vyjádřením. Ústavní soud v nálezu ze dne 28. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 42/03, který lze stejně jako dále uvedená rozhodnutí téhož soudu vyhledat na <http://nalus.usoud.cz>, „připomíná, že neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace vycházející pouze z jazykového výkladu; jazykový výklad představuje toliko prvotní přiblížení se ke aplikované právní normě, je východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (ke čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.“. V dalším nálezu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, Ústavní soud zdůraznil, že „[m]echanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nezdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity“. Konečně v nálezu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, Ústavní soud uvedl, že soud „není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavněkonformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci.“.

Závažné důvody pro odchýlení se od doslovného znění § 54 odst. 1 ve spojení s § 201 služebního zákona jsou v určitých případech dány, přičemž takový postup nelze považovat za projev libovůle.

Především je nutné znovu zdůraznit výjimečnost výkonu služby přesčas, která je dána tím, že se nařizuje nad rámec základní doby služby v rozsahu 37,5 hodiny týdně. Jestliže by tedy služba přesčas představovala jakýsi dodatečný fond služební doby, z něhož by mohl vedoucí příslušník kdykoliv a z jakýchkoliv důvodů čerpat do limitu 150 hodin v kalendářním roce, vytratil by se rozdíl mezi základní dobou služby v týdnu a službou přesčas. V takovém případě by institut služby přesčas postrádal smyslu, neboť ničím nepodmíněné využívání takového fondu by mohlo být u každého příslušníka dosaženo poměrným zvýšením základní doby služby, aniž by muselo být nařizování služby přesčas jakkoli vykazováno a odůvodňováno. Navíc pokud by zákonodárce zamýšlel umožnit automatické nařizování služby přesčas nejvýše v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce, nepodmiňoval by využití tohoto institutu důležitým zájmem služby. Ten tedy musí být s ohledem na smysl a účel služby přesčas dán jen ve výjimečných případech, jak správně dovodila dosavadní judikatura. Jedná se tedy o situace, jež nebylo možné předvídat při rozvržení doby služby na jednotlivé směny podle § 53 služebního zákona, jako kupříkladu již zmíněná momentální indispozice či 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.

Výjimečným případem umožňujícím nařizování služby přesčas v důležitém zájmu služby však není dlouhodobý či trvalý nedostatek příslušníků útvaru bezpečnostního sboru, neboť v takovém případě služba přesčas ztrácí svůj mimořádný charakter a stává se z ní pravidelný způsob zajištění plnění úkolů bezpečnostního sboru. Nedostatečné personální

obsazení příslušného útvaru bezpečnostního sboru tak nepředstavuje relevantní důvod pro nařízení služby přesčas. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani poukaz stěžovatelky na zásadní redukci počtu příslušníků Policie České republiky, v důsledku níž nelze zajistit základní činnosti tohoto bezpečnostního sboru bez nařizování výkonu služby přesčas. Nemožnost bezpečnostního sboru zajistit úkoly uložené mu zákonem využitím základní doby služby v týdnu a toliko výjimečným nařizováním služby přesčas nelze překlenout porušováním podmínek pro nařizování přesčasové služby k tíži jeho příslušníků.

Zajištění činnosti bezpečnostních sborů v potřebném rozsahu by mělo být považováno za základní prioritu státu, k čemuž by měly být vyčleněny potřebné finanční prostředky. Nicméně i v případě, že je stát není schopen, byť z objektivních důvodů, ve svém rozpočtu nalézt, nemůže rezignovat na dodržování jednotlivých ustanovení služebního zákona týkajících se způsobu výkonu služby příslušníků bezpečnostních sborů. Proto i při nedostatku finančních prostředků určených na provoz bezpečnostního sboru musí stát zajistit dodržení zákonnosti služby přesčas, a to například omezením jeho činnosti, zvýšením základní doby služby v týdnu či plošným snížením základního tarifu služebního příjmu příslušníků za současného zvýšení jejich počtu, aby tak bylo možné zajistit plnění úkolů bezpečnostního sboru především v rámci základní doby služby a zachovat výjimečnou povahu výkonu služby přesčas. Taková opatření samozřejmě vyžadují změny příslušných právních předpisů, jejichž schválení nemohou vedoucí příslušníci ovlivnit, takže ti jsou za stávající právní úpravy a nedostatku finančních prostředků na provoz příslušných útvarů bezpečnostního sboru s největší pravděpodobností nuceni zajistit plnění jejich úkolů jen za cenu trvalého nařizování výkonu služby nad rámec základní doby služby v týdnu, za což nemohou nést žádnou odpovědnost sankční povahy.

Nicméně takový postup učiněný v důsledku nedostatečného personálního obsazení útvaru bezpečnostního sboru je nejen nesystémový, ale z uvedených důvodů není činěno ani v důležitém zájmu služby, nesplňuje předpoklad výjimečnosti a je tak v rozporu s § 54 odst. 1 ve spojení s § 201 služebního zákona. Posuzování toho, zda služba přesčas byla nařízena v důležitém zájmu služby a zda byly pro její výkon splněny zákonné podmínky, pak přísluší nejen vedoucím příslušníkům bezpečnostních sborů, nýbrž i služebním funkcionářům při rozhodování o nárocích příslušníků týkajících se z údajně nezákonné služby přesčas. Jelikož tato rozhodnutí vydaná ve věcech služebního poměru podléhají následnému soudnímu přezkumu, přísluší posuzování zákonnosti služby přesčas taktéž správním soudům. Proto je nutné odmítnout tvrzení stěžovatelky, že soudy ani jiné orgány státu nejsou příslušné k posuzování toho, co je v důležitém zájmu služby a zda jsou dány konkrétní důvody pro nařízení výkonu služby přesčas. Opačný postup by byl v rozporu s principem dělby moci vyjádřeným i v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, které zaručuje každému právo na soudní přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy.

Z těchto důvodů nelze souhlasit ani s námitkou stěžovatelky, podle níž je zajištění chodu a plnění úkolů operačního střediska vždy v důležitém zájmu služby ve smyslu § 201 služebního zákona. I v tomto útvaru Policie České republiky je totiž možné nařídit službu přesčas jen v případech, které nebylo možné předvídat při rozvržení doby služby na jednotlivé směny podle § 53 služebního zákona. Jelikož je v operačním středisku Policie České republiky prováděn výkon služby v nepřetržitém provozu, lze naopak očekávat menší množství takových případů. Mezi ně by bezpochyby náležely služby přesčas náhradou za příslušníky v pracovní neschopnosti, jak již bylo zmíněno. Stěžovatelka si však v tomto směru opatřila toliko přehled pracovní neschopnosti jednotlivých příslušníků operačního střediska v Písku za období let 2007 až 2009, z něhož nelze učinit jednoznačný a spolehlivý závěr o zákonnosti výkonu služby přesčas žalobci v rozhodném období. Rovněž stěžovatelka nevyvrátila tvrzení žalobce o nedostatečném počtu příslušníků operačního střediska v Písku a z toho vyplývající nutnosti pravidelného nařizování

pokračování

služby přesčas. Svědek Václav Sedlák, který řídil tento útvar policie a schvaloval jeho plán služeb, sice v odvolacím řízení uvedl, že v roce 2008 byl systematizovaný stav naplněn, avšak z této skutečnosti nevyplývá, zda tento plánovaný počet příslušníků operačního střediska v Písku odpovídal skutečné potřebě a umožňoval plnění jeho běžných úkolů jen s výjimečným využíváním služby přesčas. Navíc z přehledu přesčasových hodin za roky 2007 až 2009 je zřejmé, že téměř každý příslušník operačního střediska v Písku vykonával službu přesčas nad limit 150 hodin za kalendářní rok. Tato skutečnost nasvědčuje nemožnosti zajistit řádný chod uvedeného útvaru policie bez pravidelného využívání služby přesčas.

Dále krajský soud napadeným rozsudkem neporušil ani ustanovení § 112 odst. 2 věty první a § 125 odst. 1 služebního zákona, podle nichž je příslušníkovi stanoven služební příjem s přihlédnutím k případné službě přesčas v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce a nárok na náhradní volno, případně na poměrnou část příznaného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku, mu vzniká až za každou hodinu služby přesčas nad tento limit. Tato ustanovení skutečně nepamatují na případy neoprávněného nařízení služby přesčas do limitu 150 hodin v kalendářním roce a v důsledku toho ani neupravují nároky příslušníků vyplývající z takového nezákonného opatření.

Jestliže však služba přesčas představuje výjimečné opatření umožňující výkon služby nad rámec základní doby služby a § 54 odst. 1 služebního zákona její nařízení podmiňuje důležitým zájmem služby, pak je nemyslitelné, aby v případech neoprávněného výkonu služby v rozsahu do 150 hodin v kalendářním roce příslušníkovi nenáleželo žádné plnění. Takový závěr by jistě nebyl ústavně konformní a odporoval by právním zásadám i principu spravedlnosti, neboť po příslušníkovi, jemuž byl uložen výkon služby přesčas v rozporu se zákonem, nelze žádat, aby ji vykonával bez náležitého protiplnění.

Z těchto důvodů se jedná o mezeru v zákoně, kterou je zapotřebí uzavřít. Jak již bylo zmíněno, příslušník má podle § 125 odst. 1 služebního zákona nárok na náhradní volno za každou hodinu služby přesčas nad rámec 150 hodin v kalendářním roce a neposkytne-li mu bezpečnostní sbor náhradní volno v době 3 kalendářních měsíců po výkonu služby přesčas nebo v jinak dohodnuté době, má nárok na poměrnou část příznaného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku, který připadá na každou tuto hodinu služby bez služby přesčas v kalendářním měsíci, v němž službu koná. Není tedy žádného důvodu, proč by příslušník neměl obdržet stejné plnění i v případech neoprávněného nařízení služby přesčas do 150 hodin v kalendářním roce. Stejně jako v případě nedodržení tohoto limitu přesčasové služby totiž i při službě přesčas nevykonávané v důležitém zájmu služby dochází k porušení § 54 odst. 1 služebního zákona.

Na základě analogické aplikace § 125 odst. 1 služebního zákona lze tedy učinit závěr, že příslušník má nárok na náhradní volno, případně na poměrnou část příznaného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku, i za každou hodinu služby přesčas do limitu 150 hodin v kalendářním roce, kterou vykonal v rozporu se zákonem. Nelze tedy souhlasit s tvrzením stěžovatelky, že i neoprávněně nařízená služba přesčas je již zohledněna při stanovení služebního příjmu příslušníka a za její výkon mu nenáleží žádné plnění.

Dále není rozhodné, že žalobce namítal nezákonné nařizování služby přesčas za roky 2008 až 2010 až v době skončení služebního poměru, a nikoliv již během tohoto období. Lhůta pro uplatnění peněžitých nároků ze služebního poměru na jednotlivá opětuující se plnění totiž činí 3 roky ode dne jejich splatnosti, jak vyplývá z § 207 odst. 2 služebního zákona. Jestliže tedy žalobce uplatnil nárok z nezákonně nařízené služby přesčas během této promlčecí lhůty, nelze takovému postupu nic vytýkat.

Uvedený závěr o možnosti nařizování služby přesčas jen ve výjimečných případech není v rozporu s nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 20/09, který dospěl k závěru o ústavnosti § 112 odst. 2 věty první služebního zákona. Ústavní soud se v něm totiž nezabýval podmínkami, za nichž lze nařídít službu přesčas, takže dosavadní judikatura správních soudů o posuzované právní otázce není v rozporu s tímto jeho rozhodnutím.

Lze proto uzavřít, že odůvodnění rozhodnutí ředitele žalované ve věcech služebního poměru ze dne 28. 3. 2012, č. ŘKŘ-327/2012, postrádá rozhodný důvod pro v něm učiněný závěr o splnění podmínek pro nařizování služby přesčas žalobci v rozsahu do 150 hodin v kalendářním roce. Krajský soud tedy nepochybil, když toto rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost zrušil. Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. proto nebyl naplněn.

V dalším řízení tedy stěžovatelka v přiměřeném rozsahu vymezení konkrétní důvody pro nařizování jednotlivých služeb přesčas žalobci v rozhodném období. Jestliže takové konkrétní důvody nedohledá nebo zjistí, že ve světle judikatury správních soudů nepostačovaly pro nařízení služby přesčas, přízná žalobci za každou neoprávněnou hodinu služby přesčas do limitu 150 hodin v kalendářním roce plnění uvedené v § 125 odst. 1 větě druhé služebního zákona a následně ho zohlední i při stanovení výše odchodného. Další polemiku stěžovatelky s judikaturou vymezující podmínky pro nařizování služby přesčas by totiž musel Nejvyšší správní soud považovat za odmítnutí respektovat závazný právní názor soudu, na což by bylo nutné reagovat způsobem stanoveným v soudním řádu správním.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

Žalobce měl v řízení před Nejvyšším správním soudem plný úspěch, a proto soud podle § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. uložil stěžovateli povinnost zaplatit mu do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho právního zástupce náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 6800 Kč, která se skládá z částky 6200 Kč za dva úkony právní služby po 3100 Kč (převzetí a příprava zastoupení na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb a vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 6. 3. 2013 podle § 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění účinném od 1. 1. 2013), a z částky 600 Kč za s tím související dva režijní paušály po 300 Kč (§ 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění vyhlášky č. 276/2006 Sb.). Náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti za další poradu advokáta s klientem přesahující jednu hodinu podle § 11 odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 177/1996 Sb. však Nejvyšší správní soud žalobci nepřiznal, neboť jeho zástupce provedení tohoto úkonu právní služby ničím neprokázal ani neobjasnil, v jaký konkrétní úkon směřující vůči soudu měla tato další porada vyústit.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. května 2013

JUDr. Jíří Palla  
předseda senátu