



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **M. B.**, zast. JUDr. Ing. Jiřím Špeldou, advokátem, se sídlem Šafaříkova 666, Hradec Králové, proti žalované: **Policie České republiky, ředitel Krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje**, se sídlem Ulrichovo náměstí 810, Hradec Králové, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22. 2. 2013, č. j. 30 Ad 3/2012 – 35,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 4114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Ing. Jiřího Špeldy, advokáta, se sídlem Šafaříkova 666, Hradec Králové.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaná rozhodnutím ředitele Krajského ředitelství Královéhradeckého kraje ve věcech kázeňských ze dne 12. 12. 2011, č. j. KRPH-43991-3/ČJ-2011-0500OP zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí náměstka ředitele Krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje pro vnější službu ve věcech služebního poměru (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 24. 10. 2011, č. j. VS-1173/2011, kterým nebylo vyhověno žádosti žalobce ze dne 9. 10. 2011 o přepočtení a doplacení platu za 473,5 přesčasových hodin odpracovaných nad rámec stanovené pracovní doby v letech 2009 až 2011.

[2] V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaná poukázala na § 54 a § 201 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále též „služební zákon“) a vyjádřila přesvědčení, že s ohledem na úkoly a postavení Policie ČR ve společnosti je zajištění její činnosti veřejným zájmem, a to i při případném nedostatečném personálním stavu. Žalovaná dále uvedla, že žalobce v roce 2009 konal službu přesčas v rozsahu 88,5 hodin, v roce 2010 v rozsahu 126 hodin a za dalších 23 hodin služby přesčas mu byl poskytnut služební příjem a v roce 2011 vykonal službu přesčas v rozsahu 138,5 hodin. Konstatovala, že službu přesčas musí příslušník vykonávat na přímý pokyn svého nadřízeného nebo s jeho souhlasem, který může být učiněn i konkludentně nebo dodatečně. Ohledně odůvodňování nařizování služby přesčas poukázala na nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 20/09 a ustanovení § 171 písm. h) služebního zákona, podle kterého se na toto nařízení služby přesčas nevztahuje řízení ve věcech služebního poměru, neboť se jedná o rozhodnutí, které má povahu rozkazu vedoucího příslušníka, který plyne z potřeb služby. Závěrem žalovaná nesouhlasila s názorem žalobce, že byl v důsledku převodu odsloužených přesčasových hodin do limitu 150 hodin poškozen chybou ve výpočtu průměrného měsíčního příjmu, neboť hodiny výkonu služby přesčas, za něž se dle § 112 odst. 2 služebního zákona neposkytuje služební příjem, se podle žalované nezahrnují do výpočtu průměrného služebního příjmu.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu, v níž namítal, že mu v předmětném období byly v rozporu se služebním zákonem naplánovány služby přesčas. Tento rozpor žalobce shledává zejména v neexistenci důležitého zájmu služby a dále v tom, že se jednalo o zajištění běžného výkonu služby v důsledku nedostatečného personálního obsazení služebního místa (pracoviště), nikoli o výjimečnou službu ve smyslu § 54 odst. 2 služebního zákona. Poukázal na skutečnost, že mu služba přesčas nebyla řádným způsobem nařízena, tj. absentuje zde rozkaz k jejímu výkonu, na který v odůvodnění svého rozhodnutí žalovaná poukazuje. Žalobce vyjádřil přesvědčení, že výkon služby přesčas, který je nařízen z důvodu a v rozsahu stanoveném služebním zákonem, musí být ve služebním příjmu zohledněn. Oproti tomu služba přesčas, která není nařízena způsobem, z důvodu a v rozsahu stanoveném služebním zákonem, se ve služebním příjmu nepromítne a příslušníkovi Policie ČR za takto vykonanou službu náleží další příjem. Tento názor podle žalobce podporují závěry uvedené v rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 8. 2010, sp. zn. 10 A 34/2010 - 28.

[4] Žalobce dále namítal, že žalovaná v odůvodnění svého rozhodnutí cituje jednotlivá ustanovení služebního zákona, aniž by se zabývala podstatou věci spočívající v tom, že v případě žalobce nebyly pro nařízení služby přesčas splněny základní zákonné podmínky. Žalovaná odkazuje na veřejný zájem a zcela opomíjí podmínku výjimečnosti, kterou je pro nařízení služby přesčas nutno naplnit. Za lichou označil argumentaci žalované, která svůj závěr opírá o povinnost služebního funkcionáře zajistit činnost celého útvaru, neboť se jedná o povinnost a nikoli výjimečnou situaci. Žalobce vyjádřil přesvědčení, že žalovaná ani správní orgán prvního stupně se nevypořádaly s určením rozdílu mezi naplánovaným výkonem služby a nařízeným výkonem služby přesčas, což je však podstatná skutečnost pro oprávněnost nároku žalobce. Rozhodnutí správních orgánů tak neobsahuje informace, kdy a z jakého důvodu služba přesčas měla či má být nařízena.

[5] K dokreslení celkového stavu žalobce popsal i provoz pracoviště, na kterém byl zařazen. Nikdy zde nebyl vydán žádný rozkaz či nařízení ke stanovení výkonu služby přesčas, a pokud ano, tak žalobci o tom není nic známo. Výkon služby byl vždy plánován tak, aby byl zajištěn pouze běžný provoz, nikoli pokryta výjimečná situace či důležitý zájem. Podle žalobce si služební funkcionář byl předem vědom, že u všech příslušníků na pracovišti bude k zajištění běžného výkonu služby ve velkém rozsahu využívat ustanovení § 54 služebního zákona

pokračování

a plánovat tak výkon služby nad základní dobu služby v týdnu do běžných směn. Jediným důvodem k takovému plánování služby přesčas byl personální podstav na pracovišti, což není zákonným důvodem pro nařízení takové služby. Docházelo i k takovým jevům, že řádná dovolená byla plánována zpětně do předem naplánovaného harmonogramu směn mezi odsloužené směny, na které připadaly dny volna tak, aby byl co nejvíce naplněn roční limit 150 přesčasových hodin a na další kalendářní rok byl převeden co nejmenší počet dnů řádné dovolené.

[6] Žalobce rovněž žalované vytknul, že se nezaobírala otázkou čerpání přestávek ve službě v roce 2010 na pracovišti, které byly plánovány v rozporu se zákonem. Namítal také, že byla porušena rovnost mezi příslušníky bezpečnostního sboru, neboť služba nad rámec základní doby služby v týdnu byla nařízena jen několika policistům včetně žalobce. Závěrem žalobce uvedl, že byl zkrácen na svých právech i tím, že mu nebylo umožněno vyjádřit se před vydáním rozhodnutí orgánu prvního stupně k podkladům a tyto případně doplnit. V doplnění žaloby poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 6 Ads 151/2011 - 126, který se týká obdobného případu. Žalobce navrhl, aby krajský soud rozhodnutí žalované zrušil, věc jí vrátil k dalšímu řízení a uložil jí povinnost nahradit žalobci náklady řízení ve lhůtě 3 dnů od právní moci rozsudku.

[7] Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 22. 2. 2013, č. j. 30 Ad 3/2012 – 35, napadené rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Dále žalované uložil povinnost zaplatit žalobci náklady řízení v částce 7 800 Kč k rukám jeho zástupce do osmi dnů od právní moci rozsudku. Krajský soud v první řadě uvedl, že otázkou aplikace ustanovení § 54 odst. 1 služebního zákona se již zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 9. 2012, č. j. 6 Ads 151/2011 - 126, na což ostatně poukazoval i žalobce. Krajský soud shledal, že závěry Nejvyššího správního soudu uvedené v tomto rozsudku jsou plně aplikovatelné i na projednávanou věc a poukázal na skutečnost, že Nejvyšší správní soud zdůraznil, že 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. Jednou z těchto podmínek je podmínka důležitosti zájmu služby, jejíž výklad a aplikace jsou mezi účastníky sporné.

[8] Pojem „důležitý zájem služby“ definuje poměrně široce ustanovení § 201 odst. 1 služebního zákona. Žalovaná k tomu v napadeném rozhodnutí poukázala na úkoly, které je Policie ČR jakožto bezpečnostní sbor povinna včas a kvalitně zajistit podle § 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky. Podle žalované je proto postup při odstraňování překážek bránících plnění těchto úkolů postupem v důležitém zájmu služby, a není proto rozhodné, o jaké překážky se jedná a jak dlouhé mají trvání, neboť podstatné je splnění právě těchto úkolů. S tímto výkladem žalované se však krajský soud neztotožnil, neboť vede k závěru, že předmětnou práci přesčas by bylo možno nařídit prakticky vždy, kdy jde o plnění úkolů Policie ČR, resp. kdy jsou odstraňovány jakékoliv překážky v jejich řádném a včasém plnění, tj. i v případě, kdy je na určitém pracovišti dlouhodobý podstav počtu příslušníků oproti počtu plánovanému (jak tomu bylo v posuzované věci) a služebnímu funkcionáři je známo, že se stávajícím počtem příslušníků nebude možné zajistit výkon služby.

[9] Ustanovení § 54 odst. 1 služebního zákona však předpokládá, že k nařízení výkonu služby přesčas lze přistoupit pouze v důležitém zájmu služby. Z toho je podle krajského soudu zřejmé, že zákonodárce nepředpokládal využívání služby přesčas v rozsahu 150 hodin u každého příslušníka automaticky, ale jako výjimečné (sporadické) opatření. Za výkon služby v důležitém zájmu služby proto nemůže být paušálně označena každá činnost (plnění úkolů) policejního

sboru jako taková, ale musí jít o mimořádné (výjimečné) opatření. Důležitý zájem služby je proto nutno dovozovat v každém jednotlivém případě a nelze jej shledat v postupu (jak na to poukázal Nejvyšší správní soud v již zmíněném rozsudku), kdy je dlouhodobý až trvalý nedostatek příslušníků Policie ČR nahrazován zvýšenými nároky na stávající příslušníky nařizováním služeb přesčas s odkazem na důležitý zájem služby.

[10] Odůvodnění žalované, která pro nařízení služby přesčas v důležitém zájmu služby považovala za podstatné samotné zajištění plnění úkolů policejního sboru, a to bez rozlišení, o jaké překážky se jedná a jak dlouhé mají trvání, tak podle krajského soudu nemůže obstát, neboť není zřejmé, z jakých konkrétních důvodů byla práce přesčas v předmětném rozsahu žalobci nařizována. Jestliže byla nařízena v důležitém zájmu služby, bylo nutno tento zájem zdůvodnit v každém jednotlivém případě, což žalovaná neučinila. Krajský soud tak neměl možnost posoudit, zda byl postup služebního funkcionáře při nařízení služby přesčas v souladu s ustanovením § 54 odst. 1 (příp. odst. 2) služebního zákona a zda jsou tedy nároky žalobce oprávněné, příp. v jakém rozsahu. Napadené rozhodnutí je proto v této části podle krajského soudu nepřezkoumatelné, a to pro nedostatek důvodů.

[11] K poukazu žalované na ustanovení § 171 písm. h) služebního zákona, krajský soud uvedl, že pokud jsou uplatňovány nároky vyplývající z nesprávné aplikace § 54 odst. 1 téhož zákona, jako je tomu v posuzované věci, je nezbytné, aby byla žalovaná schopna odůvodnit a současně jednoznačně prokázat, že služba přesčas není využívána k jiným účelům a za jiných podmínek, než které připouští platná právní úprava.

[12] K čerpání přestávek ve službě v roce 2010 a jejich plánování, které bylo dle žalobce v rozporu se zákonem, krajský soud uvedl, že dle ustanovení § 60 odst. 2 služebního zákona se přestávka ve službě na jídlo a odpočinek nezapočítává do doby služby. Žalobce se proto nemůže domáhat doplacení služebního příjmu za dobu jejich čerpání.

[13] Žalobcem obecně namítané porušení rovnosti mezi příslušníky bezpečnostního sboru z důvodu, že služba nad rámec základní doby služby v týdnu byla nařízena jen několika policistům včetně žalobce, krajský soud z podkladů založených ve správním spise nezjistil. Z přehledu hodin služby přesčas do limitu 150 hodin v kalendářním roce 2009, 2010 a 2011 předloženého žalovaným totiž vyplývá, že u ostatních policistů na pracovišti žalobce nejsou vykazovány výrazně odlišné hodiny služby přesčas oproti žalobci.

[14] K námitce žalobce, že byl v řízení před správním orgánem prvního stupně zkrácen na svých právech, krajský soud uvedl, že účastník řízení má bezpochyby právo na seznámení se se shromážděnými podklady před vydáním rozhodnutí a případné vyjádření se k nim. K tomu v řízení před správním orgánem prvního stupně skutečně nedošlo, jak připustil i žalovaný. Žalobce však neuvádí, co konkrétně tato vada řízení v jeho případě způsobila a jaký měla vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného. Krajský soud připomenul, že žalobce tuto námitku nevznesl ani v odvolání proti rozhodnutí orgánu prvního stupně.

[15] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala žalovaná (dále též „stěžovatelka“) včas kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Namítala, že nepochybila při aplikaci § 54 odst. 1 služebního zákona. Krajskému soudu vytkla, že se sice zmínil o ustanovení § 171 písm. h) služebního zákona, podle kterého se na nařizování služby přesčas nevztahuje řízení ve věcech služebního poměru a souhlasil se závěrem, že vedoucí příslušník není v tomto smyslu povinen odůvodňovat nařizování výkonu služby přesčas, avšak nevzal v úvahu, že se jedná o rozhodnutí, která mají často povahu rozkazu vedoucího

pokračování

příslušníka, nikoli služebního funkcionáře. Krajský soud tak podle stěžovatelky zaměňuje vedoucího příslušníka za služebního funkcionáře. Ustanovení § 171 služebního zákona podle stěžovatelky taxativně vylučuje z formalizovaného řízení ve věcech služebního poměru některá rozhodnutí, která směřují ke stanovení způsobu výkonu služby, času a místa, v němž má být služba vykonávána. Nařízení (rozkaz) výkonu služby přesčas je podle stěžovatelky nutně chápat jako akt řízení výkonu služby policisty, kterým je konkretizována povinnost k aktuální potřebě výkonu služby. V některých případech musí být vydán bezprostředně poté, kdy nastala tato potřeba. Často je vydáván ústně, či telefonicky. Nařízení výkonu služby přesčas tak není formalizované rozhodnutí ve smyslu § 181 služebního zákona a nemusí tedy existovat ani v písemné formě. Realita výkonu služby nepřipouští, aby se o nástupu služby přesčas vedlo řízení, v němž by měl příslušník garantována procesní práva uvedená v § 174 služebního zákona. Vedoucí příslušník nařizuje službu přesčas podle okolností, které se často náhle mění a v situaci, kdy služební úkol nelze plnit těmi silami, které má konkrétní vedoucí příslušník k dispozici.

[16] Stěžovatelka dále s poukazem na znění § 171 písm. h) služebního zákona uvedla, že není-li při nařizování služby přesčas požadováno odůvodnění s náležitostmi uvedenými v § 181 téhož zákona, nelze jej spravedlivě požadovat na služebním funkcionáři, který rozhoduje o nárocích souvisejících s nařízením služby přesčas. Závěr soudu, že neměl možnost posoudit, zda byl postup služebního funkcionáře při nařízení služby přesčas v souladu s ustanovením § 54 odst. 1 (příp. odst. 2) služebního zákona, je tedy podle stěžovatelky zcela nereálný. Službu přesčas totiž nenařizoval a nenařizuje služební funkcionář, který je podle § 2 cit. zákona oprávněn jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru, ale vedoucí příslušník na tom stupni řízení, na němž lze potřebu služby přesčas posoudit.

[17] Stěžovatelka vyjádřila přesvědčení, že není-li o nařízení služby přesčas vedeno řízení ve věcech služebního poměru a není-li v těchto záležitostech vydáváno rozhodnutí, pak není ani možné podat proti nařízení služby přesčas odvolání podle § 190 služebního zákona a není tudíž možný ani soudní přezkum ve smyslu § 196 téhož zákona. Soudy ve správním soudnictví proto nemohou přezkoumávat konkrétní důvody, které v jednotlivých případech vedly k nařízení služby přesčas. Požadavek krajského soudu na zdůvodnění všech nařízených služeb přesčas za přecházející roky tak podle stěžovatelky nemá oporu ve služebním zákoně, nehledě k tomu, že si takovéto zdůvodnění lze jen těžko představit u stovek hodin služby přesčas mnohdy rozdělených po jednotlivých hodinách a dnech se zpětnou platností několika let. Krajský soud tak stěžovatelku postavil do neřešitelné situace, neboť služební funkcionář nemůže zpětně odvodit a prokázat jednotlivé hodiny služby přesčas, což krajskému soudu musí být známo. Stěžovatelka poznamenala, že krajský soud fakticky anuloval ustanovení § 112 odst. 2 služebního zákona, které stanoví, že příslušníkovi je stanoven služební příjem s přihlédnutím k případné službě přesčas.

[18] Stěžovatelka připustila, že v letech 2009 až 2011 nebyla vždy všechna služební místa na pracovišti žalobce obsazena. Krajský soud však vůbec nepřihlížel k faktu, že služební funkcionář odpovídá za činnost celého jím řízeného útvaru policie. Stěžovatelka dále uvedla, že si nelze představit situaci, kdy by operační středisko koordinující operační činnosti při dohledu nad veřejným pořádkem a bezpečností, dopravou a zvláštními opatřeními v souladu s mezinárodními závazky, kde byl žalobce zařazen, bylo nečinné v důsledku nedostatečného obsazení. Jestliže vedoucí příslušník za daného stavu nařizoval službu přesčas, jednal vždy v důležitém zájmu služby. Pokud v důsledku nedostatku příslušníků, přičemž nezáleží na příčině tohoto nedostatku, není možno zajistit základní činnost daného útvaru, nemůže se vedoucí příslušník i služební funkcionář řídit názorem soudu a nenařizovat službu přesčas.

Z jeho pohledu totiž není důležitějšího zájmu služby, než zajistit základní činnost útvaru. Důležitý zájem služby nemůže být podle stěžovatelky vykládán jinak, než jak je definován v § 201 služebního zákona.

[19] Dále stěžovatelka namítla, že služební zákon upravuje v ustanoveních § 52 základní dobu službu v týdnu a v § 54 službu přesčas. Každá služba konaná nad základní dobu v týdnu je službou přesčas. I kdyby bylo možné připustit, že služba přesčas byla nařízena neoprávněně, zůstává stále službou přesčas, k jejímuž výkonu se přihlíží při stanovení služebního příjmu. Její neoprávněně nařízení ji z režimu odměňování služby přesčas nemůže vyloučit, neboť ustanovení § 112 odst. 2 a § 125 služebního zákona takový postup neumožňují. Stěžovatelka poukázala na znění ustanovení § 125 odst. 1 služebního zákona. Z výše uvedeného poté dovedla, že pokud by došlo k náhradě hodin odsloužených žalobcem nařízených podle krajského soudu v rozporu se zákonem, rozhodně by se nejednalo o vyplacení služebního příjmu za základní dobu služby ani za službu přesčas, neboť taková kvalifikace nemá oporu v zákoně.

[20] S ohledem na výše uvedené stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22. 2. 2013, č. j. 30 Ad 3/2012 – 35 zrušil.

[21] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry uvedenými v kasační stížnosti napadeném rozsudku krajského soudu. Uvedl, že krajský soud postupoval správně, pokud v prvé řadě posuzoval otázku existence důležitého zájmu služby, kterým však zcela jistě nemůže být dlouhodobý personální podstav na pracovišti a z toho pramenící zvýšené nároky na ostatní příslušníky. Žalobce dále zdůraznil výjimečnost služby přesčas, která spolu s požadavkem na její řádné odůvodnění vyplývá také z interních předpisů stěžovatelky (stanovisko policejního prezidenta č. j. SP-350/PR-2007). Poukázal na skutečnost, že stěžovatelka se v kasační stížnosti ztotožnila se závěrem krajského soudu, že výjimečným případem odůvodňujícím službu přesčas se nerozumí dlouhodobé až trvalé nahrazování nedostatku příslušníků zvýšenými nároky na stávající příslušníky s odkazem na důležitý zájem služby a připustila, že na pracovišti žalobce takovýto podstav byl. Zmínil, že k plánování hodin nad rámec základní pracovní doby nedocházelo v důležitém zájmu služby, jak uvádí stěžovatelka, ale v rozporu se služebním zákonem. Jednalo se totiž o pravidelné plánování hodin nad rámec základní pracovní doby předem každý měsíc. Žalobce vyjádřil přesvědčení, že stěžovatelka se problémem přesčasových hodin odpracovaných nad rámec základní pracovní doby do limitu 150 přesčasových hodin ročně nezabývala. Spoléhalo totiž na svůj výklad důležitého zájmu služby a nezaobírala se skutečnou podstatou personálního podstavu. Situaci řešila až tehdy, když byl překročen přesčasový limit a na pracoviště operačního střediska byli veleni pracovníci z jiných útvarů tak, aby se podařilo snížit přesčasové hodiny pod limit 150 hod ročně, což se také stěžovatelce v roce 2011 podařilo.

[22] Žalobce se dále vrátil k otázce plánování přestávek ve službě v roce 2010, když uvedl, že stěžovatelka po celé období roku 2009 – 2011 připustila vykazování hodin za 24 hodinovou směnu v plné výši, tj. 24 hodin, až na období duben – prosinec 2010, v němž připustila vykázat za 24 hodinovou směnu pouze 22 odpracovaných hodin. Toto opatření navíc platilo pouze pro operační středisko žalobce a nikoli pro další operační střediska v rámci Královéhradeckého kraje. Vysvětlení spočívá podle žalobce opět v potřebě snížit přesčasové hodiny pod úroveň 150 hodin ročně. V opačném případě by totiž žalobce v roce 2010 odpracoval 270,5 hod. nad rámec základní pracovní doby.

pokračování

[23] S ohledem na výše uvedené žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a uložil žalované povinnost nahradit žalobci náklady řízení včetně DPH ve výši 21 % za dva úkony právní služby po 3 100 Kč včetně paušální náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 9 odst. 4 písm. d) a § 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, v celkové výši 8 228 Kč k rukám jeho zástupce.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[24] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatelku v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnankyně s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[25] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodů tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení by muselo spočívat v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní předpis, popř. je sice aplikován správný právní předpis, ale tento je nesprávně vyložen.

[26] Kasační stížnost není důvodná.

[27] 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. V těchto judikátech byly řešeny případy příslušníků Policie České republiky, kteří byli obdobně jako žalobce zařazeni na operačním středisku. Také v těchto případech správní soudy shledaly rozhodnutí žalované nepřezkoumatelnými pro nedostatek důvodů, neboť v nich nebylo řádně odůvodněno nařizování služby přesčas.

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

[29] „[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 ke 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.

[30] *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 příznaného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku) až za každou hodinu služby přesčas nad 150 hodin v kalendářním roce.*

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

[32] *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.*

[33] *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 zdůvodnil. 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.*

[34] *Předpoklad výjimečnosti služby přesčas vyplývá především ze skutečnosti, že zákonodárce její přípustnost podmínil existencí určitých zákonných podmínek, bez jejichž identifikace výkon služby přesčas nařídít 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 aprobační 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*

pokračování

např. momentální indispozici či absenci 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. ...

[35] *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 č. j. 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 PCR, 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 nevyvíjela, nemá soud prostor pro to, aby uvedenou námitku mohl přezkoumat a posoudit tak oprávněnost, resp. přípustnost nařízení služby přesčas a z toho event. vyplývající příjmové nároky žalobce. Spis žádné podklady v tomto směru rovněž neobsahuje.*

[36] *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 zákonem limit mohly být žalovanou oprávněně (ústavně-konformně) nařizovány pouze na základě ustanovení § 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 žalované odpovídal platné právní úpravě a zda jsou nároky žalobce za této situace oprávněné.*

[37] *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“ nebrazených (do limitu 150 hodin ročně) a brazených (nad limit 150 hodin ročně) nařizovaných (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).“*

[38] Nejvyšší správní soud si v rozsudku ze dne 26. 9. 2012, č. j. 6 Ads 151/2011 - 126, výše citovanou argumentaci Krajského soudu v Českých Budějovicích přisvojil a odkázal na ni a připojil dále tyto úvahy:

[39] *„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 souhlasit, když předpoklad výjimečnosti služby přesčas vyplývá především ze skutečnosti, že zákonodárce její přípustnost podmínil existencí určitých zákonných podmínek, bez jejichž identifikace výkon služby přesčas naříditi nelze. Z toho, co stěžovatel uvádí, lze dovésti, že práci přesčas lze naříditi 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 souhlasit, kdyby ustanovení § 54 odst. 1 služebního zákona znělo tak, že „Příslušníkovi lze naříditi 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 přistoupiti 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 nahrazen zvýšenými nároky na stávající příslušníky nařizováním služeb přesčas s odkazem na důležitý zájem služby. Krajský soud správně prostor pro takový výklad platné právní úpravy nespatriil 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.

[40] 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 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. b) služebního zákona nevztahuje řízení ve věcech služebního poměru. Uvedl-li pak krajský soud, že je třeba, aby žalovaná jednoznačným, průkazným a nepochybnitelným způsobem prokázala, že služba přesčas není z její 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.“

[41] S uvedenými závěry Krajského soudu v Českých Budějovicích a Nejvyššího správního soudu, se Nejvyšší správní soud s ohledem na již zmíněnou skutkovou podobnost plně ztotožňuje i v posuzované věci a neshledává žádný důvod se od nich odchýlit. V uvedených rozhodnutích je totiž obsažena veškerá potřebná argumentace vztahující se k rozhodující právní otázce v posuzované věci, tj. jakým způsobem je třeba vykládat podmínky pro nařizování služby přesčas příslušníkům Policie ČR stanovené ve služebním zákoně.

[42] Důvodné nejsou ani zbývající námitky, v nichž stěžovatelka zpochybnila pravomoc soudů ve správním soudnictví přezkoumávat důvody, které v jednotlivých případech vedly k nařízení služby přesčas a poukázala na nezbytnou neformálnost tohoto postupu. I těmito námitkami se totiž Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již zabýval a shledal je nedůvodnými. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu plně odkazuje na závěry uvedené v rozsudku zdejšího soudu ze dne 23. 5. 2013, č. j. 4 Ads 11/2013 - 41, podle kterého, „Řízení 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). 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.“

pokračování

[43] 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 týkajícím 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.

[44] 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 zajiště 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 rámcově 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“.

[45] Posuzování podmínek pro nařízení služby přesčas a z toho vyplývající požadavek na přiměřené odůvodnění takového opatření dále není výrazem nepřijatelného 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 neučinila závěr o možnosti soudního přezkumu samotného úkonu, jímž vedoucí příslušník v rámci svého oprávnění dává 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.

[46] Jestliže vedoucí příslušník takový konkrétní důvod alespoň v rámcovém rozsahu nevymezí a nezařadí 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.

[47] Krajský soud tedy neporušil § 171 písm. b) 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 ke 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.

[48] *Rozsudek krajského soudu není v rozporu ani s ustanovením § 201 služebního zákona, podle něhož se za důležitý zájem služby považuje zájem bezpečnostního sboru na včasném a kvalitním plnění úkolů bezpečnostního sboru. Podle názoru stěžovatelky lze v takto definovaném důležitém zájmu služby nařídit 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 náplní přesčasové služby plnění úkolů bezpečnostního sboru stanovených zákonem, bez ohledu na konkrétní důvody, které vedoucího příslušníka k takovému opatření přiměly.*

[49] *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 k aplikované právní normě, je východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k 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 nevdělanosti, 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.“.*

[50] *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.*

[51] *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 týdně 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, nepodmíňoval 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.*

[52] *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 nařizování 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*

pokračování

uložené mu zákonem využitím základní doby služby v týdnu a toliko výjimečným nařízením služby přesčas nelze překlenout porušováním podmínek pro nařizování přesčasové služby ke tíži jeho příslušníků.

[53] *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.*

[54] *Nicméně takový postup učiněný v důsledku nedostatečného personálního obsazení útvaru bezpečnostního sboru je nejen nesystémový, ale z uvedených důvodů není práce přesčas nařizována ani v důležitém zájmu služby, nespĺňuje 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 podlébají 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 ke 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.*

[55] *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.“*

[56] *Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že ani odlišnost osoby vedoucího příslušníka, který nařizuje práci přesčas, od služebního funkcionáře, který rozhoduje o nárocích příslušníka souvisejících s neřízením služby přesčas, na výše uvedených závěrech nemůže nic změnit. Jak je výše názorně ukázáno, nelze z této okolnosti ani dovozovat nere realizovatelnost závazného právního názoru vysloveného soudem (ostatně sám stěžovatel přiznává, že dřívější nesprávná praxe, kdy nebyly důvody nařízení služby přesčas evidovány, již byla korigována). Stěžovatelka žádným způsobem nevyvrátila tvrzení žalobce o nedostatečném počtu příslušníků na pracovišti žalobce (operační středisko v Rychnově nad Kněžnou) a z toho vyplývající nutnosti pravidelného nařizování služby přesčas. Navíc z přehledu přesčasových hodin za roky 2009 až 2011 je zřejmé, že téměř každý příslušník operačního střediska vykonával službu přesčas více než 100 hodin za kalendářní rok. V roce 2011 tak 8 příslušníků z 12, jež na tomto pracovišti spolu se žalobcem pracovali po celý rok, vykonávalo práci přesčas v rozsahu 150 hodin, zbývající pak v rozsahu 131,*

133, 144 a 149 hodin (žalobce 138,5 hodin). Tato skutečnost nasvědčuje nemožnosti zajistit řádný chod uvedeného útvaru policie bez pravidelného využívání služby přesčas.

[57] Důvodná není ani námitka stěžovatelky, v níž se zabývá odměňováním (nezákonně) nařízené služby přesčas. Také v případě této námítky odkazuje Nejvyšší správní soud na závěry uvedené v rozsudku ze dne 23. 5. 2013, č. j. 4 Ads 11/2013 – 41, v němž zdejší soud vyslovil, že „*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 přihlídnutím ke 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.*

[58] *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 nařízení 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.*

[59] *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 neposkytl-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.*

[60] *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 soublasit 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.*

[61] *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 nařídit službu přesčas, takže dosavadní judikatura správních soudů o posuzované právní otázce není v rozporu s tímto jeho rozhodnutím.“*

[62] Nejvyšší správní soud proto musí konstatovat, že veškeré stěžovatelkou v kasační stížnosti předestřené námitky již byly vyřešeny dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu. Stěžovatelka se tedy kasační stížností zřejmě domáhá změny ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu týkající se otázky nařizování služby přesčas a s tím souvisejících finančních nároků příslušníků Policie ČR. K tomu Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 8. 1. 2009, č. j. 1 Afs 140/2008-77, publikovaný

pokračování

pod č. 1792/2009 Sb. NSS, v němž se uvádí, mj.: „*relativní stabilita judikatury je nezbytnou podmínkou právní jistoty jako jednoho ze základních atributů právního státu. Změny judikatury za situace nezměněného právního předpisu by se měly odebrávat z principiálních důvodů, zejména proto, že se změnily právní předpisy související s právním předpisem vykládaným, resp. došlo ke změně právních názorů soudů, k jejichž judikatuře je Nejvyšší správní soud povinen přiblížit, případně se změnily okolnosti podstatné pro působení právní normy dotvořené judikaturou, event. se nově objevily jiné závažné důvody, které poskytnou základ pro změnu právního názoru Nejvyššího správního soudu, pokud potřeba takovéto změny převáží nad zájmy osob jednajících v dobré víře v trvající existenci judikatury*“. Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci žádný takový podstatný důvod pro možné odchýlení se od dosavadní judikatury v předmětné otázce neshledal. Je třeba uvést, že ani stěžovatelka žádnou novou argumentaci, která by vyvolala nutnost revize dosavadní judikatury, ve své kasační stížnosti neuvedla, když pouze zopakovala námitky již vyvrácené ve výše citovaných rozsudcích Nejvyššího správního soudu.

[63] Lze proto uzavřít, že odůvodnění rozhodnutí žalované ve věcech služebního poměru ze dne 12. 12. 2011, č. j. KRPH-43991-3/ČJ-2011-0500OP, 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.

[64] 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, přizná 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 (Nejvyššímu správnímu soudu je z úřední činnosti známo, že výše odchodného je mezi totožnými účastníky předmětem sporu ve věci sp. zn. 4 Ads 26/2013).

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[65] 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.

[66] Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nenáleží (§ 60 odst. 1 *a contrario* ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobce, jenž naopak byl ve věci úspěšný, požádal o náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobce byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen zástupcem JUDr. Ing. Jiřím Špeldou, advokátem. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud stanovil výši nákladů řízení, jež žalobci přiznal podle vyhl. č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (§ 1 odst. 2 cit. vyhl.). Ze soudního spisu je zřejmé, že zástupce v řízení o kasační stížnosti učinil jeden úkon právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu - vyjádření ke kasační stížnosti. Sazba mimosmluvní odměny ve smyslu § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 advokátního tarifu činí 3100 Kč za jeden úkon právní služby. Zástupci též náleží náhrada hotových výdajů ve výši režijního paušálu 300 Kč za jeden úkon. Nejvyšší správní soud pak částku zvýšil o 21 %, neboť zástupce žalobce doložil, že je plátcem DPH. Celková výše nákladů, jež je stěžovatelka povinna zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce tedy činí 4114 Kč. K plnění Nejvyšší správní soud určil přiměřenou lhůtu.

[67] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti prostřednictvím svého zástupce domáhal přiznání odměny za dva úkony právní služby. Neuvedl přitom, jaké úkony právní služby má na mysli. S ohledem na obsah spisů nicméně v úvahu připadá pouze úkon podle § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu (převzetí zastoupení v řízení kasační stížnosti), a písm. d) téhož ustanovení (sepsání vyjádření ke kasační stížnosti). Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod pro přiznání odměny za úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu, neboť žalobce byl svým stávajícím zástupcem zastoupen na základě plné moci již v řízení o žalobě před krajským soudem a ten tak byl v navazujícím řízení o kasační stížnosti s projednávanou věcí již dostatečně obeznámen.

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

V Brně dne 19. června 2013

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu