



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Dagmar Nygrínové 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 4/2012 – 30,

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 3. 1. 2012, č.j. KRPH-40857-2/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 3. 10. 2011, č. j. VS-733/2011, kterým bylo žalobci podle § 155 a § 156 odst. 1 a 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále též „služební zákon“) přiznáno odchodné ve výši 127 060 Kč za výkon služby ve služebním poměru v trvání 15 let.

[2] V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaná uvedla, že odchodné bylo podle ustanovení § 166 odst. 1 služebního zákona, vypočteno z měsíčního služebního příjmu žalobce za kalendářní

rok 2010, přičemž bylo stanoveno jako jeho čtyřnásobek. Nevyhověla odvolací námitce žalobce, v níž požadoval nové přepočtení a doplacení všech odpracovaných přesčasových hodin od roku 2009 a následný přepočet výše odchodného. Poukázala v této souvislosti na nález Ústavního soudu ze dne 16. 11. 2011, sp. zn. I. ÚS 20/09, týkající se aplikace § 112 služebního zákona, v němž Ústavní soud shledal, že ustanovení § 112 odst. 2 věta první a odst. 4 zákona o služebním poměru nejsou v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, tj. že právní úprava neplacených přesčasů není protiústavní. Žalovaný dále uvedl, že nařizování služby přesčas je realizováno v souladu s § 171 písm. h) služebního zákona, přičemž se jedná o rozhodnutí mající povahu rozkazu vedoucího příslušníka, který plyne z potřeb služby. Podle žalované je stěží představitelné, aby při plnění úkolů Policie ČR měl služební funkcionář podřízeným příslušníkům zdůvodňovat svoje rozkazy, a konzultovat s nimi jak a kolik hodin budou sloužit.

[3] Žalovaná nesouhlasila ani s tvrzením žalobce, že byl v důsledku převodu odsloužených přesčasových hodin do ročního limitu ve výši 150 přesčasových hodin poškozen chybou ve výpočtu průměrného měsíčního příjmu, neboť doba služby přesčas, která byla vykonána v rozsahu do 150 hodin ročně a za kterou tak nepřísluší služební příjem, se do doby odpracované v rozhodném období nezapočítává. K poukazu žalobce na dříve podanou žádost o přepočtení a doplacení služebního příjmu za 473,5 přesčasových hodin odpracovaných nad rámec stanovené pracovní doby v letech 2009 až 2011, žalovaná odkázala na své již pravomocné rozhodnutí ze dne 12. 12. 2011, č. j. KRPH-43991-3/ČJ-2011-0500OP, kterým zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí náměstka ředitele Krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje pro vnější službu ve věcech služebního poměru ze dne 24. 10. 2011, č. j. VS-1173/2011, jímž nebylo této žádosti žalobce vyhověno.

[4] Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu, v níž namítal, že mu odchodné bylo přiznáno v nesprávné výši v důsledku chybného postupu žalované při přepočtení a doplacení služebního příjmu za 473,5 odpracovaných hodin nad rámec základní doby služby v letech 2009 až 2011, doplacení služebního příjmu za dobu čerpání přestávek ve službě v období od 1. 4. 2010 do 31. 12. 2010 a doplacení služebního příjmu za řádnou dovolenou za uvedené období. Poukázal na skutečnost, že o těchto záležitostech probíhá u krajského soudu řízení vedené pod sp. zn. 30 Ad 3/2012. Vyjádřil přesvědčení, že mu byly v období let 2009 až 2011 naplánovány služby přesčas v rozporu s příslušnými ustanoveními zákona o služebním poměru. Rozpor shledává zejména v neexistenci důležitého zájmu služby (tj. důvodu opravňujícího služebního funkcionáře k nařízení služby) a v tom, že se jednalo o zajištění běžného výkonu služby v důsledku nedostatečného personálního obsazení služebního místa, nikoli o službu výjimečnou, jak požaduje zákon o služebním poměru.

[5] K dokreslení situace 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, žalobci o tom není nic známo. Výkon služby (včetně služby později evidované jako služba přesčas) 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 zákona o služebním poměru 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 však nemůže být zákonný důvod pro nařízení takové služby. Při čerpání dovolených 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 naplněn co nejvíce limit do 150 hodin a na další kalendářní rok byl převeden co nejmenší počet dnů řádné dovolené. Žalobce tak měl řádnou dovolenou vykázanou pouze fiktivně, aby byl naplněn roční limit 150 přesčasových hodin

pokračování

a došlo tak k finanční úspoře ve prospěch žalované a v neprospěch jejích příslušníků. Pokud by mu žalovaná nařizovala výkon služby přesčas v souladu se služebním zákonem, nedošlo by u žalobce k propadu hodinového průměru služebního příjmu a tím k vyplacení nižší náhrady za dobu čerpání řádné dovolené.

[6] Žalobce rovněž žalované vytкнуł, 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 nařizována jen několika policistům včetně žalobce. Uzavřel, že výkon služby nad základní dobu služby v týdnu byl v jeho případě jednoznačně naplánován v rozporu s příslušnými ustanoveními zákona o služebním poměru a z důvodů, které nejsou tímto předpisem připuštěny, čímž došlo k chybnému přiznání výše odchodného, neboť žalobci nebyl při jeho výpočtu zahrnut odpovídající příjem. Žalobce proto 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 4/2012 – 30, 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 prvé řadě uvedl, že podstatou sporu v projednávané věci je posouzení správnosti postupu při nařizování služby nad rámec základní doby služby, resp. správnosti způsobu jejího plánování, vykazování a proplacení (v případech, kdy nejde o službu přesčas do 150 hodin v kalendářním roce nařizovanou v důležitém zájmu služby ve smyslu ustanovení § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru) u žalobce v předmětném období roku 2010, které je rozhodné pro výpočet výše odchodného.

[8] Konstatoval, 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 (dostupný na www.nssoud.cz). Krajský soud přitom 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 nařídít nelze. Jednou z těchto podmínek je podmínka důležitosti zájmu služby, jejíž výklad a aplikace jsou mezi účastníky zejména sporné. Pojem „důležitý zájem služby“ definuje poměrně široce ustanovení § 201 odst. 1 služebního zákona. Žalovaná se touto otázkou zabývala v rozhodnutí ze dne 12. 12. 2011, č. j. KRPH-43991-3/ČJ-2011-0500OP, které předcházelo jejímu rozhodnutí přezkoumávanému v této věci, v němž na něj odkázala jako na pravomocné rozhodnutí, ze kterého vycházela při stanovení průměrného služebního příjmu za rozhodné období pro výpočet odchodného žalobce. Ve svém rozhodnutí ze dne 12. 12. 2011 a následně i ve vyjádření k žalobě žalobkyně uvedla, že Policie ČR slouží veřejnosti a 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 službu přesčas by bylo možno nařídít prakticky vždy, kdy jde o plnění úkolů Policie ČR, resp. kdy jsou odstraňovány jakékoliv překážky v jejich řádném a včasném 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 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 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 ze dne 26. 9. 2012, č.j. 6 Ads 151/2011-126), 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] Krajský soud dále poukázal na skutečnost, že rozhodnutí žalované ze dne 12. 12. 2011, č. j. KRPH-43991-3/ČJ-2011-0500OP, které se zabývalo otázkou stanovení služebního příjmu z pohledu aplikace ustanovení § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru a které vzala žalovaná za podklad pro žalobou napadené rozhodnutí, bylo rovněž napadeno žalobou. Krajský soud je rozsudkem ze dne 22. 2. 2013, č. j. 30 Ad 3/2012 - 35, zrušil a věc žalované vrátil k dalšímu řízení. Žalovaná totiž pro nařízení služby přesčas v důležitém zájmu služby považovala za podstatné pouze již samotné zajištění plnění úkolů policejního sboru, a to bez rozlišení, o jaké překážky se jedná a jak dlouhé mají trvání. Takové odůvodnění však podle krajského soudu nemohlo obstát, neboť není zřejmé, z jakých konkrétních důvodů byla práce přesčas v předmětném období žalobci nařizována. Nebylo tak možné posoudit, zda byl postup služebního funkcionáře při nařízení služby přesčas v souladu s ustanovením § 54 odst. 1 (příp. odst. 2) zákona o služebním poměru a zda jsou tedy nároky žalobce oprávněné, příp. v jakém rozsahu. Krajský soud tak pro právě posuzovanou věc dospěl k závěru, že pro výpočet výše odchodného chybí řádný podklad v podobě vyřešení otázky správného výpočtu služebního příjmu za rozhodné období, ze kterého je odchodné vypočítáváno.

[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] V případě dalších žalobních námitek krajský soud shledal, že jsou totožné s námitkami, které žalobce vznesl již ve věci projednávané pod sp. zn. 30 Ad 3/2012, týkající se požadavku na přepočtení a doplacení služebního příjmu za období let 2009 až 2011, z důvodu nesprávné aplikace ustanovení § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru. Krajský soud konstatoval, že pokud by některé z nich byly úspěšné, mohly by ve svém důsledku mít vliv i na výpočet odchodného. Námitka týkající se doplacení služebního příjmu za řádnou dovolenou podle krajského soudu úzce souvisí a navazuje na otázku samotného nařizování služby přesčas, kterou bude žalovaná poté, co bylo zrušeno její rozhodnutí zabývající se stanovením služebního příjmu, znovu řádně posuzovat.

[13] K čerpání přestávek ve službě v roce 2010 a jejich plánování, které bylo dle žalobce v rozporu se zákonem, krajský soud uvedl, že podle 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.

[14] Žalobcem obecně namítané porušení rovnosti mezi příslušníky bezpečnostního sboru z důvodu, že služba nad rámec základní doby služby v týdnu byla nařízena jen několika

pokračování

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.

[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 krajský soud nad rámec povinností vyplývajících ze služebního zákona zavazuje bezpečnostní sbor k novým povinnostem, které v tomto zákoně nemají oporu. Krajskému soudu vytknula, že nesprávně posoudil předmět řízení a rozhodl o jiné věci, než která byla předmětem žalovaného rozhodnutí - přiznání odchodného, jenž je jako jeden z výsluhových nároků upraveno v § 155 a § 156 služebního zákona. Stěžovatelka dále zmínila, že služební funkcionář rozhodující o nároku na odchodné: a) posuzuje splnění podmínek nároku na odchodné (délku trvání služebního poměru a důvod skončení služebního poměru), b) zjišťuje služební příjem poskytovaný za předchozí kalendářní rok, a je-li to pro příslušníka výhodnější, za předchozí 3 kalendářní roky, přede dnem skončení služebního poměru. Z pojmu „poskytovaný služební příjem“ podle stěžovatelky vyplývá, že se jedná o služební příjem, který byl v rozhodném období skutečně vyplacen. Vyplacený služební příjem se skládá z mnoha složek služebního příjmu (základní tarif, zvláštní příplatek, příplatek za vedení, osobní příplatek apod.). Služební funkcionář nezkoumá a v řízení o přiznání odchodného není ani oprávněn zkoumat, zda všechny složky služebního příjmu byly poskytovány ve správné výši, neboť o stanovení výše jednotlivých složek služebního příjmu již bylo pravomocně rozhodnuto samostatnými rozhodnutími, kterými je služební funkcionář vázán.

[16] Stěžovatelka uvedla, že krajský soud se zabýval tím, zda žalobci měla být přiznána jedna ze složek služebního příjmu – služební příjem za službu přesčas podle § 125 služebního zákona. Rozhodnutí stěžovatelky o určení výše odchodného tak krajský soud přezkoumával v podstatě pouze z hlediska důležitého zájmu služby při nařizování služby přesčas a zkoumání důvodů, které vedly vedoucí příslušníky bezpečnostního sboru k nařízení takové služby. Tyto úvahy krajského soudu by mohly podle stěžovatelky být právně relevantní jen tehdy, kdyby přezkoumávaným rozhodnutím bylo rozhodnutí o přiznání nebo nepřiznání služebního příjmu za službu přesčas. Výrok o této složce služebního příjmu však v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně obsažen není a ani být nemůže, neboť nebyl předmětem rozhodování ve věcech služebního poměru. Správnost závěru o nesprávném uchopení předmětu řízení krajským soudem podle názoru stěžovatelky potvrzuje rovněž skutečnost, že o žádosti žalobce o přepočítání a doplacení služebního příjmu za přesčasové hodiny odpracované nad rámec stanovené pracovní doby bylo rozhodnuto v jiném řízení (jedná se o již zmíněné rozhodnutí stěžovatelky ze dne 12. 12. 2011, č. j. KRPH-43991-3/ČJ-2011-0500OP, které bylo zrušeno rozsudkem krajského soudu ze dne 22. 2. 2013, č. j. 30 Ad 3/2012-35).

[17] Stěžovatelka poukázala na okolnosti (momentální bezpečnostní situace, kdy hrozí nebezpečí prodlení při služebních zákrocích) za kterých je příslušníkům nařizována služba přesčas a způsob nařizování této služby (jedná se o rozkaz). Vyjádřila přesvědčení, že právě s ohledem na tyto skutečnosti je nařizování služby přesčas ustanovením § 171 písm. h) služebního zákona vyloučeno z řízení ve věcech služebního poměru. Žádné řízení, v němž lze uplatňovat práva účastníka řízení, tudíž není v těchto případech možné. Za situace, kdy služební zákon nepožaduje při nařizování služby přesčas odůvodnění s náležitostmi stanovenými v § 181 odst. 5 téhož zákona, nelze jej ani požadovat po služebním funkcionáři, který rozhoduje o nárocích souvisejících s nařízením služby přesčas. Tím není podle stěžovatelky zpochybněna povinnost sdělit příslušníkovi, který koná službu přesčas, jaký důležitý zájem služby k nařízení této služby vedl. Rozsah tohoto sdělení však musí odpovídat konkrétní situaci, v níž je služba přesčas

nařizována. Sankce za opomenutí sdělení takového důvodu nebo nedostatečná konkretizace takového sdělení nemůže být spatřována v neplatnosti rozhodnutí ve věcech služebního poměru, které se důvodu nařízení služby přesčas vůbec nedotýká. Stěžovatelka tak vyjádřila přesvědčení, že požadavek krajského soudu, aby v situacích, kdy jsou uplatňovány nároky vyplývající z nesprávné aplikace § 54 odst. 1 služebního zákona, byla schopna zcela zřetelně odůvodnit a současně jednoznačně prokázat soulad nařízených služeb přesčas se zákonem, by zbavil smyslu ustanovení § 171 písm. h) služebního zákona. Podle názoru stěžovatelky krajskému soudu nepřísluší přezkoumávat konkrétní důvody, které v jednotlivých případech vedly k nařízení služby přesčas.

[18] Stěžovatelka dále vyjádřila nesouhlas se způsobem, jakým krajský soud vyložil ustanovení § 201 služebního zákona. Výklad krajského soudu by podle stěžovatelky vedl k porušování právních předpisů vedoucími příslušníky a služebními funkcionáři, kteří zodpovídají za plnění úkolů, které bezpečnostním sborům ukládají zákony a jiné právní předpisy. Důsledné dodržování zákazu nařizování služby přesčas v případech dočasného nebo i dlouhodobého nedostatečného personálního obsazení některých útvarů by totiž vedlo k vědomému nesplnění základních úkolů Policie ČR. Stěžovatelka v této souvislosti poukázala na skutečnost, že možnost zajištění dostatečného počtu policistů na některých útvarech je iluzorní. Pokud není možné z jakéhokoli důvodu zajistit základní činnost daného útvaru, nemůže se vedoucí funkcionář řídit názorem soudu a nenařizovat službu přesčas. Z jeho pohledu není totiž důležitějšího zájmu služby, než zajistit plnění úkolů Policie ČR. Přestože je dlouhodobé využívání služby přesčas v důsledku nedostatečného personálního obsazení nesystémové a nese s sebou značné problémy, nepředstavuje podle stěžovatelky důvod vylučující existenci důležitého zájmu služby ve smyslu § 201 služebního zákona. Stěžovatelka proto nesouhlasí s výkladem krajského soudu, dle kterého nedostatek příslušníků na pracovišti, v důsledku kterého jsou stávajícím příslušníkům nařizovány služby přesčas, nepředstavuje důležitý zájem služby.

[19] Krajský se podle stěžovatelky měl především zabývat otázkou, zda by případné přiznání náhrady za hodiny odsloužené žalobcem v rámci limitu 150 hodin ročně mělo nějaký dopad na konečnou výši odchodného. Z postoje krajského soudu podle stěžovatelky vyplývá, že krajský soud tuto souvislost předpokládá automaticky, aniž by provedl právní rozbor celé situace a s touto otázkou se vypořádal. Stěžovatelka v této souvislosti uvedla, že 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 zmínila, že zákona o služebním poměru rozlišuje pouze dva typy služby přesčas, za který náleží služební příjem – služba přesčas podle § 125 odst. 1 a 126 odst. 3 služebního zákona. Stěžovatelka dále poukázala na znění ustanovení § 125 odst. 1 služebního zákona. Z výše uvedeného poté dovodila, 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 4/2012 – 30 zrušil.

[21] Žalobce se ve vyjádření ke kasáční stížnosti ztotožnil se závěry uvedenými v kasáční stížnosti napadeném rozsudku krajského soudu. Svůj nárok uplatněný v žalobě označil za odůvodněný a oprávněný. Podotknul, že předmětem řízení je výše odchodného, zároveň však nelze odhlédnout od toho, že odchodné bylo chybně vypočteno, a to právě v souvislosti

pokračování

s nezákonným postupem stěžovatelky při nařizování přesčasových hodin. Krajský soud se tak podle žalobce zcela správně zabýval otázkou, zda došlo k přípustnému nařízení hodin přesčas či nikoli, neboť závěr o této skutečnosti je z povahy věci nutný pro učinění závěru o přezkoumatelnosti rozhodnutí o výši odchodného. Podstata řízení tak podle žalobce spočívá v tom, že služby přesčas byly stěžovatelkou nařizovány v rozporu s § 54 odst. 1 služebního zákona, což se následně promítlo do výše jeho služebního příjmu a tím i odchodného, neboť výše služebního příjmu je základním prvkem pro jeho výpočet. V této souvislosti žalobce zmínil, že pod důležitý zájem služby nelze subsumovat plnění veškerých potřeb stěžovatelky a nařizováním služby přesčas řešit dlouhodobý podstav příslušníků, neboť službu přesčas lze nařídit pouze za splnění zákonem stanovených podmínek. Výjimečnost služby přesčas, resp. požadavek na její řádné odůvodnění podle žalobce vyplývá také z interních předpisů stěžovatelky (stanovisko policejního prezidenta č. j. SP-350/PR-2007). Poukazem na skutečnost, že počet příslušníků určuje vláda, se stěžovatelka podle názoru žalobce pouze snaží zbavit své vlastní odpovědnosti, nehledě k tomu, že tímto svým tvrzením v podstatě potvrzuje, že nařizováním služby přesčas řeší dlouhodobý podstav příslušníků.

[22] Žalobce dále 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. Spoléhala 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.

[23] Žalobce se 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.

[24] 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

[25] 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.

[26] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze 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.

[27] Kasační stížnost není důvodná.

[28] Stěžovatelka v kasační stížnosti v první řadě namítala, že krajský soud nesprávně posoudil předmět řízení a rozhodl o jiné věci, než která byla předmětem žalovaného rozhodnutí - přiznání odchodného.

[29] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci je předmětem sporu mezi účastníky vskutku především to, zda byla správně určena výše žalobcova odchodného, které je spolu s ostatními výsluhovými nároky (výsluhový příspěvek, úmrtné a příspěvek na pohřeb příslušníka), upraveno v části jedenácté služebního zákona (ustanovení § 155 - § 168).

[30] Podle § 156 odst. 1 služebního zákona, ve znění účinném v rozhodné době, *základní výměra odchodného činí 1 měsíční služební příjem a za každý další ukončený rok služebního poměru se zvyšuje o jednu třetinu tohoto příjmu. Nejvyšší výměra odchodného činí šestnásobek měsíčního služebního příjmu.*

[31] Podle § 166 odst. 1 téhož zákona, *za měsíční služební příjem se pro účely stanovení výše výsluhových nároků považuje průměrný hrubý služební příjem poskytovaný za předchozí kalendářní rok přede dnem skončení služebního poměru příslušníka. Jestliže služební poměr skončil posledním dnem kalendářního roku, zjišťuje se průměrný hrubý měsíční služební příjem z tohoto kalendářního roku. Trval-li služební poměr po dobu kratší než 1 rok, zjišťuje se průměrný hrubý měsíční služební příjem z celé doby trvání služebního poměru. Je-li to pro příslušníka výhodnější, zjišťuje se průměrný hrubý služební příjem za předchozí 3 kalendářní roky.*

[32] V posuzované věci bylo odchodné žalobci vypočteno podle ustanovení § 166 odst. 1 služebního zákona z průměrného hrubého měsíčního příjmu za rok 2010, přičemž bylo stanoveno jako jeho čtyřnásobek. Krajský soud v odůvodnění kasační stížností napadeného rozsudku dospěl k závěru, že podstatou sporu v projednávané věci je stanovení výše odchodného, která je závislá na průměrném hrubém služebním příjmu žalobce v rozhodném období. Žalobce přitom namítal především to, že pro správné stanovení hrubého služebního příjmu je nutné do služebního příjmu započíst i služební příjem za nařízenou službu přesčas, neboť dle žalobce nebylo možno aplikovat § 112 odst. 2 služebního zákona, neboť se nejednalo o službu přesčas nařízenou v důležitém zájmu služby v rozsahu do 150 hodin ročně dle služebního zákona. Proto je nutné posouzení správnosti postupu při nařizování služby přesčas u žalobce v roce 2010, které je rozhodným obdobím pro výpočet výše odchodného. Nejvyššímu správnímu soudu je známo, že rozhodnutí žalované ze dne 12. 12. 2011, č. j. KRPH-43991-3/ČJ-2011-0500OP, bylo zrušeno rozsudkem krajského soudu ze dne 22. 2. 2013, č. j. 30 Ad 3/2012 – 33, a věc byla vrácena žalované k dalšímu řízení. Naposledy uvedeným rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, kterým nebylo vyhověno žádosti žalobce o přepočtení a doplacení mzdy za 473,5 hod přesčasových hodin odpracovaných nad rámec stanovené pracovní doby v letech 2009 až 2011. Krajský soud ve věci sp. zn. 30 Ad 3/2012 dospěl k závěru, že s ohledem na obsah rozhodnutí žalované není možno posoudit, zda je nárok žalobce na proplacení přesčasových hodin oprávněný, případně v jakém rozsahu. Nejvyšší správní soud uvádí, že obě řízení (tj. v nyní posuzované věci a ve věci žalobcem uplatněného nároku na doplacení služebního

pokračování

příjmu) spolu souvisejí, jejich předmět však není shodný. Nejvyšší správní soud tak má na rozdíl od stěžovatelky za to, že krajský soud v napadeném rozsudku vystihl podstatu věci, kterou je spor mezi účastníky, zda byla správně určena výše žalobcova odchodného, včetně posouzení zákonnosti postupu při nařizování služby přesčas žalobci v roce 2010, Otázka zákonnosti postupu nadřízených příslušníků při nařizování služby přesčas je tedy v daném případě nutně předběžnou otázkou pro rozhodnutí o výši odchodného (srov. též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 6 Ads 151/2011 - 126).

[33] Nejvyšší správní soud dodává, že kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu ve věci sp. zn. 30 Ad 3/2012 byla zamítnuta rozsudkem ze dne 19. 6. 2013, č. j. 4 Ads 25/2013 – 29, v němž Nejvyšší správní soud stěžovatelku zavázal k tomu, aby v dalším řízení v přiměřeném rozsahu vymezila konkrétní důvody pro nařizování jednotlivých služeb přesčas žalobci v rozhodném období a uvedl, že *„jestliže takové konkrétní důvody nedobledá nebo zjistí, že ve světle judikatury správních soudů nepostačovaly pro nařazení 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.“* Ke stejnému závěru ohledně nutnosti zohlednit dobu neoprávněné služby přesčas do limitu 150 hodin v kalendářním roce ostatně dospěl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 23. 5. 2013, č. j. 4 Ads 11/2013 – 41.

[34] Námitce stěžovatelky, že krajský soud nesprávně posoudil předmět řízení, proto Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené nepřisvědčil.

[35] Námitka stěžovatelky, podle které je nařizování služby přesčas ustanovením § 171 písm. h) služebního zákona vyloučeno z řízení ve věcech služebního poměru již byla řešena judikaturou Nejvyššího správního soudu. To samé platí v případě námítky, v níž stěžovatelka vyjádřila nesouhlas se způsobem, jakým krajský soud vyložil ustanovení § 201 služebního zákona. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu odkazuje na závěry uvedené v rozsudku ze dne 23. 5. 2013, č. j. 4 Ads 11/2013 – 41, v němž zdejší soud vyslovil, že *„Řízení ve věcech služebního poměru se podle § 171 písm. h) služebního zákona nevztahuje na nařazení 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.“*

[36] 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 nařazení 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 nařazena v souladu se zákonem či nikoliv.

[37] 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 nařazení 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 obrozňovala 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“.

[38] *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 ke 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.*

[39] *Jestliže vedoucí příslušník takový konkrétní důvod alespoň v rámcovém rozsahu nevymezí a nezařaznamená 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.*

[40] *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.*

[41] *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.*

[42] *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 nendržitelným 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*

pokračování

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 nezdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcižení 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.“.

[43] *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.*

[44] *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 smysl, 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.*

[45] *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 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.*

[46] *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.*

[47] *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, vybrž 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 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.*

[48] *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 nařít 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.“*

[49] 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 nerealizovatelnost 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. Z přehledu přesčasových hodin za roky 2009 až 2011 nacházejícího se ve správním spise žalované, který má Nejvyšší správní soud k dispozici ve věci sp. zn. 4 Ads 25/2013, je navíc 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). Také tato skutečnost nasvědčuje nemožnosti zajistit řádný chod uvedeného útvaru policie bez pravidelného využívání služby přesčas.

[50] Důvodná není ani námitka stěžovatelky, v níž se zabývá odměňováním (nezákonně) nařízené služby přesčas. Také v případě této námitky 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 přihlédnutím k případné službě přesčas v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce a nárok na náhradní volno, případně na poměrnou část přiznaného 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.“

[51] *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*

pokračování

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.

[52] *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.*

[53] *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.*

[54] *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.“*

[55] *Nejvyšší správní soud proto musí konstatovat, že veškeré stěžovatelkou v kasační stížnosti předestřené námitky týkající se nároků v souvislosti s tvrzením žalobce o nezákonně kované službě přesčas 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 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 odehrávat 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 trvalí 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.*

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[56] Vzhledem k tomu, že námitky uplatněné stěžovatelkou v kasační stížnosti se ukázaly být nedůvodné a napadený rozsudek krajského soudu netrpí ani vadami, k nimž by bylo nutno přihlídnout z úřední povinnosti, Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[57] 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, jež 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 právní služby. 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 tedy činí 4114 Kč. K plnění Nejvyšší správní soud určil přiměřenou lhůtu.

[58] 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 spisu 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. Jiří Palla
předseda senátu