



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudců Mgr. Martina Kříže a Mgr. Gabriely Bašné v právní věci žalobce: **L. M.**, bytem P., zast. Mgr. Martinem Prosserem, advokátem se sídlem Praha 1, Myslíkova 174/23, proti žalovanému: **Policejní prezidium**, se sídlem Praha 7, Strojnická 27, v řízení o žalobě proti rozhodnutí náměstka policejního prezidenta ve věcech služebního poměru ze dne 23.2.2012, č.j. PPR-18896-8/ČJ-2011-99KP

t a k t o :

- I. **Rozhodnutí náměstka policejního prezidenta ve věcech služebního poměru ze dne 23.2.2012, č.j. PPR-18896-8/ČJ-2011-99KP se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 8.808,- Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce advokáta Mgr. Martina Prossera.**

O d ů v o d n ě n í:

Rozhodnutím ředitele Útvaru pro ochranu ústavních činitelů ochranné služby Policie ČR ze dne 1.9.2011 č. 1688/2011 bylo žalobci podle § 155 a § 156 odst. 1, 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“ nebo též „služební zákon“) přiznáno odchodné ve výši 294.618,- Kč. Odchodné bylo vypočteno jako šestinásobek měsíčního služebního příjmu, kterým je podle § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru průměrný hrubý služební příjem žalobce za předchozí kalendářní rok (tj. za rok 2010), jenž činí 49.103,- Kč.

Rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaný zamítl odvolání podané žalobcem proti výše uvedenému rozhodnutí správního orgánu I. stupně o přiznání odchodného a toto rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný odmítl jako nedůvodný odvolací argument žalobce, že služebním funkcionářem zjištěný měsíční služební příjem nezohlednil veškeré složky služebního příjmu, na které má žalobce nárok, konkrétně pak náhradu za nezákonně nařízenou službu přesčas do rozsahu 150 hodin za rok. S poukazem na relevantní právní úpravu a nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 20/09 ze dne 15.11.2011 dospěl žalovaný k závěru, že nařizování výkonu služby přesčas v případě žalobce probíhalo v souladu se zákonem. Konstatoval, že žalobce nepředložil žádný důkaz, že výkon služby byl odůvodněn jinými důvody, než jsou důvody uvedené v § 54 zákona o služebním poměru. Ve zmíněném ustanovení, které hovoří o důležitém zájmu služby, není vůbec presumována výjimečnost. Bezpečnostní sbor je povinen zajistit, aby byly úkoly stanovené zákonem o policii plněny včas a kvalitně a postup, kdy jsou odstraňovány překážky, které brání v plnění těchto úkolů, je postup v důležitém zájmu služby. Není přitom rozhodné, o jaké překážky se jedná a jak dlouhé mají trvání. Z ustanovení § 112 odst. 2 zákona o služebním poměru plyne, že příslušníkovi je stanoven služební příjem s přihlédnutím k případné práci přesčas v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce. K argumentaci žalobce, že nařízení a neproplácení přesčasových hodin vedoucí příslušník vůbec neodůvodnil, žalovaný uvedl, že služební funkcionář nebyl povinen ve smyslu § 171 písm. h) zákona o služebním poměru nařízený výkon služby odůvodňovat, neboť se na něj nevztahuje řízení ve věcech služebního poměru. Jedná se o rozkaz, který je vydán proto, aby byly splněny úkoly policie. S použitím téhož argumentu odmítl žalovaný námitku žalobce, že spisový materiál neobsahuje žádné konkrétní skutečnosti, ze kterých by vyplývala konkrétní potřeba nařídit jednotlivý výkon služby přesčas tak, jak byly žalobci nařízeny. Žalovaný nesouhlasí ani s tvrzením žalobce, že za nezákonně nařízenou službu přesčas je nutno poskytnout příslušníkovi náhradu. V této souvislosti uvedl, že zákon o služebním poměru má kogentní povahu, což znamená, že služební příjem lze poskytovat pouze zákonem stanoveným způsobem. Z uvedeného důvodu tato náhrada není součástí služebního příjmu rozhodného pro výpočet odchodného, nemá vliv ani na další náhrady, zejména na náhradu příjmu poskytovaného v době dovolených, a nemůže být součástí průměrného výdělku. Žalovaný též odmítl odkaz žalobce na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích č.j. 10 A 34/2010 – 28 ze dne 20.8.2010 s tím, že žalobce nebyl účastníkem tohoto soudního řízení a služebního funkcionáře nelze zavazovat k jeho bezvýhradné akceptaci. Žalovaný uvedl, že se s právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku neztotožňuje. Nesouhlasí s tím, že výkon služby přesčas musí být náležitě odůvodněn, protože na takovýto pokyn služebního funkcionáře se nevztahuje řízení ve věcech služebního poměru zakončené formalizovaným rozhodnutím, které by bylo přezkoumatelné odvolacím orgánem či případně soudem. Žalovaný vyjádřil přesvědčení, že v rámci odvolacího řízení bylo žalobci umožněno uplatnění jeho procesních práv ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu.

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. V žalobě předně namítl, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť se nevypořádává s veškerou argumentací žalobce (zejména dostatečně nevysvětluje, proč je jeho názor nesprávný a pouze opakuje názor služebního funkcionáře), a je též v rozporu se zákonem. Dále namítl, že žalovaný nedodržel příslušné procesní předpisy, což mělo podstatný vliv na správnost vydaného rozhodnutí. Žalobce je toho názoru, že žalovaný nedostatečně zjistil skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a v rozsahu, který je nezbytný pro rozhodnutí, a za tím účelem si neopatřil potřebné podklady pro rozhodnutí. Žalovaný též úmyslně opomíjí skutečnosti

potřebné pro rozhodnutí ve věci, zejména ty skutečnosti, které sám zná ze své úřední činnosti a které ho usvědčují z nezákonného postupu. V neposlední řadě žalobce namítl, že napadené rozhodnutí je založeno na nesprávném právním názoru žalovaného.

Žalobce konstatoval, že v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně mimo jiné namítal, že příslušný služební funkcionář při výpočtu odchodného nevzal v úvahu náhradu služebního příjmu, která příslušníkovi náleží za neoprávněně nařízenou a odslouženou službu přesčas do rozsahu 150 hodin za kalendářní rok. Rozpor nařízené služby přesčas se zákonem spatřuje žalobce v tom, že pro nařízení této služby nebyly splněny zákonné limity uvedené v § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru. Tento svůj názor žalobce opřel o odůvodnění rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích č.j. 10 A 34/2010 - 28 ze dne 20.8.2010, v němž soud dovodil, že pro nařízení služby přesčas v souladu se zákonem musí být současně splněny následující podmínky:

- 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.

Žalobce v odvolání odkázal na odůvodnění výše uvedeného rozsudku a v průběhu řízení též na odůvodnění rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích č.j. 10 A 42/2011 - 34 ze dne 5.10.2011. Dodal, že dne 29.12.2011 vydal Krajský soud v Českých Budějovicích další rozsudek sp. zn. 10 A 75/2011, v němž se vypořádal s obdobnou argumentací, jakou v napadeném rozhodnutí použil žalovaný.

Žalobce má za to, že žalovaný v napadeném rozhodnutí pouze obecně (nikoli konkrétně) poukázal na „důležitý zájem služby“ a rovněž obecně na „výjimečnost“, ale nikoliv na výjimečnost plynoucí z důležitého zájmu služby u konkrétního případu. S namítaným rozporem služby přesčas se zákonem se nijak nezabýval a ani v tomto směru své rozhodnutí nijak neodůvodnil. Rovněž nevysvětlil, v čem je názor žalobce učiněný s odkazem na odůvodnění rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích nesprávný a proč je přes názor Nejvyššího správního soudu uvedený v rozsudku ze dne 28.7.2009. č. j. 2 As 34/2009 - 65 pro žalovaného nezávazný. Žalobce má za to, že v jeho případě se jedná o věc velice podobnou těm, jaké byly řešeny Krajským soudem v Českých Budějovicích v řízeních vedených pod sp. zn. 10 A 34/2010, sp. zn. 10 A 42/2011 a sp. zn. 10 A 75/2011, a proto je namístě použít závěry těchto rozsudků i na tento případ. Nechápe, proč dle žalovaného nemá jeho odkaz na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích žádnou relevanci, když řeší obdobnou věc a navíc jej žalobce přezval jako část svojí odvolací argumentace. Bylo proto povinností žalovaného uvést důvody, proč tento pravomocný rozsudek není relevantní a proč se s ním neztotožňuje, což však žalovaný neučinil. Takový postup je projevem arogance moci. K namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí žalobce dodal, že v odůvodnění žalovaný cituje nálezy Ústavního soudu ČR sp. zn. I. ÚS 20/09, aniž by blíže vysvětlil, co z tohoto nálezu vyvozuje pro toto řízení. Vzhledem k obsahu nálezu, který neřeší podústavní aplikaci ustanovení zákona, žalobce nechápe, proč a jaké závěry z tohoto nálezu žalovaný vyvozuje a jaký právní názor zaujímá.

Porušení procesních předpisů ze strany správního orgánu, které mohlo mít podstatný vliv na výsledek řízení, spatřuje žalobce v tom, že mu bylo umožněno zúčastnit se pouze jednoho jednání senátu poradní komise; o dalších jednáních nebyl vyrozuměn. Na prvním

jednání došlo i k seznámení žalobce se spisovým materiálem a k uplatnění námitky žalobce, že tento spisový materiál je nedostatečný. Z tohoto důvodu žalobce také navrhl doplnění spisového materiálu. Žalovaný spis částečně doplnil a toto doplnění zaslal žalobci. Zároveň mu poskytl velice krátkou pětidenní lhůtu pro vyjádření. Vzhledem k množství dokumentů považuje žalobce tuto lhůtu za nepřiměřeně krátkou. Přesto se písemně vyjádřil podáním ze dne 7.2.2012. Na argumentaci uvedenou v tomto vyjádření nebylo ze strany žalovaného v rozhodnutí reagováno. O dalším jednání senátu poradní komise pak již žalobce nebyl vyrozuměn, čímž mu bylo upřeno právo účastnit se jednání senátu poradní komise o doplněném spisovém materiálu. V této souvislosti žalobce dodal, že ani v řízení v prvním stupni mu nebylo umožněno realizovat svá práva uvedená v ustanovení § 174 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru.

Procesní pochybení žalovaného spočívá dle žalobce i v tom, že žalovaný si pro zjišťování skutkového stavu opatřoval písemná stanoviska od odpovědných služebních funkcionářů, aniž by žalobci umožnil položit těmto dotazovaným služebním funkcionářům otázky a ovlivnit rozsah zjišťovaných skutečností. Dle názoru žalobce neměl žalovaný požadovat po těchto dotazovaných služebních funkcionářích zpracování „písemného stanoviska“, ale měl je vyslechnout jako svědky a umožnit žalobci klást svědkům otázky, konfrontovat je s jinými skutečnostmi a podílet se na řádném zjištění skutkového stavu.

Žalobce též namítá, že žalovaný nesprávně a zcela vědomě nezjistil skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti a v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí, tj. nepostupoval dle § 180 odst. 1 zákona o služebním poměru. Podle tohoto ustanovení bylo povinností žalovaného zabývat se všemi skutečnostmi rozhodnými pro vydání rozhodnutí, zjišťovat je apod., tj. zabývat se i způsobem a důvody nařízení služby přesčas. Aby žalovaný dostál této povinnosti, měl sám z úřední povinnosti zjistit důvody nařízení služby přesčas, což ale neučinil. Návrhy žalobce, které měly prokázat rozpor nařízení služby přesčas se zákonem, žalovaný neprovedl s tím, že jsou pro zjištění věci nepodstatné. Takto žalobce navrhoval vyslechnout svědka Mgr. L. M.a, který byl vedoucím příslušníkem žalobce a který žalobci nařizoval službu přesčas. Jelikož žalovaný nesprávně tvrdí, že nařízení služby přesčas nemusí být odůvodněno, rovnou vylučuje skutečnost, že nařízení služby přesčas bude shledáno v rozporu se zákonem.

Žalovanému jsou dle názoru žalobce známy skutečnosti, že 1) účel ustanovení § 112 odst. 2 zákona o služebním poměru, pro který bylo toto ustanovení přijato, ztratil své opodstatnění. 2) že u Útvaru pro ochranu ústavních činitelů ochranné služby je dlouhodobý personální podstav a 3) že u tohoto Útvaru dochází k nařizování služby přesčas i z úsporných důvodů. Veškeré tyto skutečnosti, zejména pak skutečnosti ad 2) a 3), na základě kterých byla konána služba přesčas, zakládají nezákonnost nařízení služby přesčas, jak plyne z rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích, č.j. 10 A 34/2010-28, ze dne 20.8.2010. Podle zápisu „Štábu“ č. 4/2012 ze dne 6.2.2012 k úsporným opatřením dochází minimálně od roku 2008. Z tohoto zápisu lze také dovodit, že za nařízenou službu přesčas tzv. „neplacenými přesčasů“ bylo ušetřeno za rok 2011 cca 20.000.000,- Kč.

Žalovaný zcela úmyslně opominul trvalý úkol policejního prezidenta č. 86/K z roku 2007, kterým bylo všem služebním funkcionářům stanoveno, aby zabezpečili cílový stav, dle kterého bude přesčasová práce z 50 % hrazená. Ačkoliv u jiných příslušníků Útvaru bylo takto postupováno, v případě žalobce tomu tak nebylo. Žalovaná tedy v rámci jednoho Útvaru postupuje k příslušníkům diskriminačně. Jelikož žalobci byla známa skutečnost, že u Policie České republiky dochází k tomu, že u některých útvarů je služba přesčas zcela proplácena,

a to i když se jedná o tzv. neplacený přesčas dle § 54 odst. 1 zákona, navrhoval, aby za tímto účelem byly do spisu doloženy informace o „stálé pořádkové jednotce“. Tím měl být prokázán různý přístup k různým útvarům u PČR a zároveň i diskriminace mezi jednotlivými příslušníky PČR. Těmito skutečnostmi se však žalovaný vůbec nezabýval. Žalovaný se rovněž nezabýval tvrzením žalobce, že vykázaná a zachycená služba žalobce v systému EKIS neodpovídá skutečnosti. Žalobce příkladmo uvedl případy rozporů, a to ve vyjádření ze dne 19.12.2011). Uvedl, kdy a jak měl řádnou službu, která také tak byla vykonána. Tato stejná služba však v systému EKIS byla vykázaná jako přesčas či jako částečný přesčas či nebyla vykázaná. Jindy vykonaná služba přesčas (na jiném služebním stanovišti) byla vykázaná jako řádná služba či vykázaná vůbec nebyla. Těmito tvrzeními a rozdíly se žalovaný vůbec nezabýval.

Žalobce je přesvědčen, že nařízená a odsloužená služba přesčas do limitu 150 hodin mu byla stanovena v rozporu s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru. Ohledně důležitého zájmu služby poukazuje na to, že odůvodnění žalovaného s odkazem na ustanovení § 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, je obecné, a proto nelze přezkoumat, zda jednotlivá služba přesčas byla žalobci nařízená v tomto „zájmu“. Nadto žalobce uvádí, že celá služba (i řádná) by mohla být hodnocena jako služba v důležitém zájmu služby. Služba přesčas vykonávaná z nedostatečného personálního obsazení útvaru, jakož i dlouhodobý vědomý přístup žalovaného k řešení personálních otázek, není službou v důležitém zájmu služby, jak plyne z odůvodnění rozsudků Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20.8.2010, č.j. 10 A 34/2010, ze dne 5.10.2011. č.j. 10 A 42/2011-34 a ze dne 29.12.2011, č.j. 10 A 75/2011-23. Totéž lze říci i o nařízení služby přesčas z úsporných důvodů. Podmínka výjimečnosti při nařizování služby přesčas nebyla splněna. V daném případě docházelo k nařizování služby z důvodu nedostatečného personálního obsazení. Pokud žalovaný uvádí, že v ustanovení § 54 odst. 1 není presumována výjimečnost, je dle žalobce na omylu. Služba přesčas je ve své podstatě výjimečnou službou. Takto je chápán přesčas i na úrovni mezinárodních právních předpisů. Veškeré úkoly, které je policie povinna plnit, má plnit prostřednictvím řádné služby příslušníků a pouze v mimořádných situacích lze použít službu přesčas. Výjimečnost služby přesčas je dokonce i samotnou policií považována za výjimečný institut, což je zřejmé ze stanoviska Policejního prezidia čj. SP-350/PR-2007, v němž se uvádí, že *„Služba přesčas je právními předpisy považována za službu výjimečnou. Lze Ji nařídit pouze v případě naléhavého zájmu služby nad rámec služby stanovené předem stanoveným harmonogramem směn. Z toho je zřejmé, že služba přesčas nesmí být plánována předem tak, aby se stala pravidelnou součástí doby služby... Je však zcela zřejmé, že k takové situaci dochází spíše sporadicky a proto nelze připustit, aby se plánování přesčasové práce stalo pravidlem. ... je motivován nepochybné snahou po maximální možné úspoře rozpočtových prostředků, ve svém důsledku je ovšem v rozporu se zásadami stanovenými zákonem... že obdobnou praxi nelze v rámci útvarů PČR nadále uplatňovat...“*.

Žalobce odmítá názor žalovaného, že *„výjimečná situace je každá situace, kdy je ohroženo plnění úkolů bezpečnostního sboru a že tento stav může trvat i po delší období...“*. V tomto případě trvá tato „výjimečná situace“ od roku 2007 doposud, tj. 5 let nepřetržitě, kdy je u Útvaru personální podstav. Za této situace lze pak jen stěží uvažovat, že se jedná o výjimečný stav. Tento dlouhodobý personální podstav se stal naopak zcela běžným a každodenním a není na něm nic výjimečného. Navíc, jak vyplývá ze zápisu ze štabu č. 4/2012 ze dne 6.2.2012, je pravděpodobné, že personální podstav a nařizování služby přesčas je odůvodňováno úspornými opatřeními. Tento stav není ani důležitým zájmem služby a ani výjimečným stavem vyplývajícím z důležitého zájmu služby. Navíc po vydání

rozhodnutí žalobce zjistil, že nedostatečné personální obsazení útvaru a z toho vyplývající stálá potřeba služby přesčas je zřejmě úmyslná a vedená snahou bezpečnostního sboru po úsporných opatřeních. Tato úsporná opatření nejsou důležitým zájmem služby a ani výjimečným opatřením. Např. v roce 2011 bylo na úkor příslušníků odslouženo 134.451 neplacených hodin přesčas a ušetřeno cca 20.000.000.- Kč. Dle názoru žalobce dochází ze strany žalovaného k nezákonnému jednání spočívajícímu ve zneužívání institutu služby přesčas na úkor příslušníků, přičemž žalovaný musel těmito informacemi disponovat.

K podmínce odůvodnění nařízení služby přesčas žalobce uvedl, že nařízená služba přesčas nebyla ani odůvodněna konkrétními skutečnostmi. Povinnost odůvodňovat službu přesčas vyplývá z nařízení - trvalého úkolu policejního prezidenta č. 45/K z roku 2007, později uvedeného pod číslem 86/K z roku 2007, podle něhož „*Plánování služby přesčas (nikoli pouze služby přesčas dle § 54 odst. 2 zákona, ale veškeré služby přesčas) řádné odůvodnit důležitým zájmem služby, vyhlášením krizového stavu nebo ve výjimečných případech veřejným zájmem tak, jak předpokládá § 54 zákona o služebním poměru*“. Za plnění tohoto trvalého úkolu odpovídají všichni služební funkcionáři. Žalovaný, resp. příslušní služební funkcionáři či vedoucí příslušníci, tedy nedodržovali ani vlastní vnitřní předpisy. Žalovaný si je vědom toho, že nařízení služby přesčas je realizováno rozkazem vedoucího příslušníka či služebního funkcionáře. Nikde není stanoveno, že je nutné tento rozkaz (rozhodnutí ve věcech služebního poměru) formálně zpracovat. Ale jelikož je nezbytné odůvodnit nařízení služby přesčas (k zachycení podmínek nařízení služby přesčas, k přezkoumání těchto důvodů a zamezení obcházení zákona či ke splnění úkolů nadřazených, apod.), je na vedoucím příslušníkovi či služebním funkcionáři, jak toto učiní. Tito příslušníci k tomu mají velké množství prostředků. Jedním z nich může být i zachycení těchto konkrétních skutečností v knize služeb v kolonce poznámky. Nedodržování a neplnění této povinnosti či případné nedoložení důvodů nařízení konkrétní služby přesčas nemůže být kladeno k újmě žalobce.

Pokud žalovaný poukazuje na ustanovení § 171 písm. h) zákona o služebním poměru s tím, že služební funkcionář nebyl povinen vůbec odůvodňovat nařízení služby přesčas, jedná zcela protiprávně a rovněž v rozporu s výše uvedenými vnitřními předpisy policie. Z kontextu odůvodnění napadeného rozhodnutí lze dovodit, že žalovaný vykládá toto ustanovení extrémně extensivně. Toto ustanovení není možné vykládat tak, že služební funkcionář či vedoucí příslušník může nařizovat službu přesčas dle své libovůle a nerespektovat zákonné podmínky pro nařízení služby přesčas. Pro zabránění takovýchto excesů je nezbytná existence přezkumu takového nařízení služby přesčas. Přezkum je však vyloučen, když nebude možné zjistit konkrétní podmínky, které vedly pro nařízení takové služby přesčas. Z tohoto důvodu je nezbytné, aby tyto podmínky konkrétního nařízení služby přesčas byly vždy zachyceny. Vzhledem k postupu žalovaného je však žalobce toho názoru, že žalovaný vůbec nedisponuje těmito informacemi odůvodňujícími nařízení služby přesčas. Vzhledem ke značnému personálnímu podstavu a paušálnímu odůvodnění má žalobce za to, že žalovaný úmyslně zakrývá skutečnosti vedoucí k odhalení protiprávního nařizování služby přesčas.

Ustanovení § 112 odst. 2 a § 125 odst. 1 zákona o služebním poměru je dle názoru žalobce nutné vykládat ústavně konformním způsobem, a to v souvislosti s ustanovením § 54 odst. 1 téhož zákona; tj. pouze za službu přesčas nařízenou příslušníkovi v souladu s ustanovením § 54 odst. 1 zákona nenáleží příslušníkovi služební příjem. Toto ovšem neplatí v případě, že příslušníkovi bude nařízena služba přesčas v rozporu s ustanovením § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru. Pokud dojde k takovému excesu, je nutné za takovou

odslouženou službu přesčas poskytnout náhradu. Takovouto náhradu je nutné započíst i do příjmu rozhodného pro výpočet odchodného.

Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že podle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru lze příslušníkovi v důležitém zájmu služby nařídit výkon služby přesčas nejvýše v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce. Pojem důležitý zájem služby je upraven v § 201 téhož zákona, kde je uvedeno, že za důležitý zájem služby se považuje zájem bezpečnostního sboru na včasném a kvalitním plnění úkolů bezpečnostního sboru. Z ustanovení § 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, je zřejmé, že policie slouží veřejnosti. Jejím úkolem je chránit bezpečnost osob a majetku a veřejný pořádek, předcházet trestné činnosti, plnit úkoly podle trestního řádu a další úkoly na úseku vnitřního pořádku a bezpečnosti svěřené jí zákony, přímo použitelnými předpisy Evropských společenství nebo mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Bezpečnostní sbor je povinen zajistit, aby byly tyto úkoly plněny včas a kvalitně a postup, kdy jsou odstraňovány překážky, které brání v plnění těchto úkolů, je postup v důležitém zájmu služby. Následně není rozhodné, o jaké překážky se jedná a jak dlouhé mají trvání, neboť podstatné je splnění právě těchto úkolů. S ohledem na význam a charakter těchto úkolů je nutné konstatovat, že včasné a kvalitní plnění těchto úkolů je současně ve veřejném zájmu celé společnosti. Ustanovení § 201 odst. 1 zákona o služebním poměru jednoznačně stanoví, že důležitým zájmem služby je zájem na včasném a kvalitním plnění úkolů. V situaci, v jaké se Policie ČR od roku 2007 nachází, je nutné za takovouto překážku považovat i dlouhotrvající nedostatek policistů, ať již je vyvolán omezeným počtem systemizovaných služebních míst v poměru k rozsahu plněných úkolů nebo nedostatkem zájmu o službu v Policii ČR. Radikální pokles počtu policistů v období od roku 2007 do současné doby u Útvaru pro ochranu ústavních činitelů a v Policii ČR jako celku nezbavuje Policii ČR povinnosti plnit úkoly, pokud má k tomu zákonem daný prostor. V žalobcově věci byly tedy splněny podmínky pro nařízení služby přesčas podle 54 odst. 1 zákona.

Žalovaný je toho názoru, že žalobci bylo umožněno uplatnit svá procesní práva vyplývající ze zákona. Žalobce i jeho zmocněnec se účastnili jednání senátu poradní komise dne 5. 12. 2011. Na základě jejich požadavku byl spisový materiál rozšířen a zaslán zmocněnci žalobce k seznámení. Vzhledem k tomu, že se jednalo o okolnosti výkonu žalobcovy služby, byla poskytnutá lhůta k vyjádření adekvátní. Odůvodnění napadeného rozhodnutí se vypořádává i s tím, proč nebyly některé žalobcovy návrhy na doplnění spisového materiálu provedeny. Současně uvádí důvody pro vykazování výkonu služby tak, jak je zaznamenán systémem EKIS II. Podklady pro rozhodnutí byly v potřebném rozsahu zjištěny. Je ostatně nutné připomenout, že mezi stranami sporu není sporný počet odpracovaných přesčasových hodin, ale započtení odpracovaných 150 přesčasových hodin do příjmu rozhodného pro výpočet odchodného.

V dané věci je podstatné, že ustanovení § 171 písm. h) zákona o služebním poměru vyjímá nařizování služby přesčas z procesu řízení ve věcech služebního poměru. Není tedy povinností služebního funkcionáře takové rozhodnutí formalizovat do písemné podoby a trvale a nezaměnitelně zachytit důvody svého rozhodnutí. Službu přesčas nenařizuje „správní orgán“, ale dokonce ani služební funkcionář, který je podle § 2 zákona o služebním poměru oprávněn jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru. Nařízení služby přesčas totiž není rozhodnutím, není jím materiálně zasaženo do žalobcových práv. Jde o konkretizování úkolů, které náleží k výkonu služby, stejně jako zaměstnavatel vydává svým zaměstnancům pokyny ve smyslu zákoníku práce. Nejedná se tedy o veřejnoprávní působení rozhodovací pravomoci služebního funkcionáře jako správního orgánu. Rozhodně tak nedochází k zasahování do ústavně zaručených lidských práv a svobod, jak se domnívá

žalobce. Takový zásah by mohl ovšem spočívat v nevyplacení odměny za tuto činnost. Jak ale vyplývá z § 112 odst. 2 zákona o služebním poměru, služební příjem je již stanoven s přihlédnutím ke službě přesčas v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce, přičemž ústavnost tohoto ustanovení vyplývá z nálezů Ústavního soudu, který zmiňuje odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Odůvodnění napadeného rozhodnutí reaguje na požadavky uvedené v rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích, který ale řešil podání vztahující se k situaci na operačním středisku v Písku, tedy odlišnou žalobu, navíc směřující proti rozhodnutí jiného služebního funkcionáře. Skutkový stav je od počátku zřejmý. Žalobce odsloužil za určité období určité penzum přesčasové služby nařízené ve smyslu § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru a svým podáním se snaží o to, aby mu tato služba byla proplacena, neboť podle jeho názoru byla nařízena nezákonně. Proplacení této služby je však nemožné, protože žalobce za tuto službu přesčas již služební příjem jednou obdržel. Do hrubého služebního příjmu pro účely odchodného lze započítat pouze přesčasové hodiny, které byly odslouženy nad hranici 150 hodin. Tuto skutečnost je nezbytné zohlednit i při interpretaci žalobcem namítaného trvalého úkolu policejního prezidenta č. 86/K z roku 2007. Žalobcova citace trvalého úkolu je vytržena z kontextu, nařízenou službu přesčas do 150 hodin nelze z výše uvedených důvodů vůbec proplatit. Žalobcem uvedený postup je myslitelný v případě odpracovaných přesčasů nad hranicí 150 hodin. S ohledem na omezené finanční prostředky k proplácení služby přesčas a současně povinnost zajistit výkon služby je uváděný poměr regulačním opatřením zajišťujícím určitou vyváženost mezi čerpáním volna a proplácením, avšak pouze u hodin odpracovaných nad rámec 150 hodin. Proplácení služby přesčas před dosažením limitu 150 hodin bylo možné pouze za situace, že žalobce měl nařízenou služební pohotovost. V takovém případě se uplatní § 126 odst. 3 zákona o služebním poměru, podle kterého má příslušník nárok na služební příjem za výkon služby v době služební pohotovosti. Doba výkonu služby v době služební pohotovosti není službou ve smyslu § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru. V žalobcově případě tudíž nedocházelo k nezákonnému postupu při proplácení služby přesčas a žalobcem požadovaný zápočet 150 přesčasových hodin do příjmu rozhodného pro výpočet odchodného nemá zákonnou oporu.

Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná.

K otázce posuzování zákonnosti nařízení výkonu služby přesčas v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce ve smyslu § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru existuje konstantní judikatura správních soudů (rozsudky Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20.8.2010, č.j. 10 A 34/2010 - 28, ze dne 5.10.2011 č.j. 10 A 42/2011 - 34, ze dne 29.12.2011 č.j. 10 A 75/2011 - 23, ze dne 27.11.2012 č.j. 10 A 48/2012 - 36, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26.9.2012, č. j. 6 Ads 151/2011 - 126, ze dne 26.9.2012 č.j. 6 Ads 151/2011 - 126, ze dne 31.10.2012 č.j. 4 Ads 15/2012 - 34, ze dne 23.5.2013 č.j. 4 Ads 11/2013 - 41). Přestože se jednotlivá rozhodnutí soudů samozřejmě týkají jiných příslušníků, kteří vykonávali službu u jiných útvarů policie než žalobce, jsou závěry, k nimž soudy v níže citovaných rozhodnutích dospěly, plně aplikovatelné i na nyní projednávanou věc. Městskému soudu v Praze, který se s těmito judikatorními závěry plně ztotožňuje, nezbyvá, než aby je nyní (v podstatě doslova) zopakoval.

Služba přesčas je primárně upravena v § 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 § 54 odst. 1 služebního zákona ji lze nařídit 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 § 112 odst. 2 služebního zákona stanoven s přihlédnutím k případné službě přesčas v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce. Co je důležitý zájem služby upravuje služební zákon v § 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 § 54 odst. 2 služebního zákona výkon služby přesčas nařídít pouze v případě vyhlášení krizového stavu nebo ve výjimečných případech ve veřejném zájmu, a to po dobu krizového stavu, resp. po nezbytnou dobu ve veřejném zájmu.

Zákonodárce již při přijímání služebního zákona předpokládal, že mohou nastat situace, za kterých bude třeba příslušníkovi nařídít výkon služby přesčas a ten bude mít povinnost tuto službu vykonat. Proto za tím účelem stanovil v § 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 § 125 služebního zákona, podle něhož má příslušník nárok na náhradní volno (popř. poměrnou část přiznaného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku) až za každou hodinu služby přesčas nad 150 hodin v kalendářním roce.

Extrakcí výše uvedených pravidel lze dovodit 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.

Výkon služby přesčas v souladu s výše uvedenými pravidly je v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce presumován ve výši stanoveného služebního příjmu, a příslušník tak za něj další (extra) příjem nárokovat nemůže. Pokud jde o podmínku důležitosti zájmu služby, ponechává zákonodárce pro (služební) praxi značný aplikační prostor v podobě poměrně široké definice v § 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 žalovaného, aby vždy v mezích daných tímto ustanovením potřeby, rozsah a (vůbec) přípustnost nařízení výkonu služby přesčas zvážili. 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 žalovaného přistoupit nemohl, neboť napadené rozhodnutí neobsahuje odůvodnění, jež by ho v tomto směru činilo přezkoumatelným. 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 dovodit 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 žalovaný v napadeném rozhodnutí v souvislosti s hodnocením stanoviska Policejního prezidia čj. SP-350/PR-2007 ze dne 10.5.2007 (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 § 52 odst. 2 služebního zákona. Určité ratio při přijímání legislativy je třeba předpokládat, a proto aprobace názoru žalovaného 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 žalovaného k řešení personálních otázek. Ve vztahu k výkonu agendy jednotlivými příslušníky si lze představit vznik neočekávané situace způsobené např. momentální indispozicí či absencí některého z příslušníků např. ze zdravotních či jiných důvodů, jež by byla oprávněně subsumovatelná pod ustanovení § 54, resp. 201 služebního zákona. To, zda žalobci byla nařizována práce přesčas v takovýchto odůvodněných případech, však z odůvodnění napadeného rozhodnutí není vůbec zřejmé.

Soud znovu zdůrazňuje povinnost nařízení služby přesčas vždy řádně odůvodnit. Tento požadavek vyplývá nejen z obecných pravidel aplikace volné úvahy správního (zde služebního) orgánu (k tomu srov. již např. judikaturu Vrchního soudu v Praze čj. 6 A 95/93-30 ze dne 25.3.1994), ale rovněž z interních předpisů a instrukcí žalované, kdy bylo mj. v rámci porady policejního prezidenta s řediteli PČR, řediteli služby cizinecké a pohraniční policie, útvaru rychlého nasazení a úřadu služby kriminální policie a vyšetřování konané dne 17.5.2007 v Praze jako trvalý úkol všem služebním funkcionářům 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. Napadené rozhodnutí však takové odůvodnění neobsahuje a žalovaný se s námitkami žalobce v tomto rozsahu nevypořádal. Soud tak nemá soud prostor pro to, aby uvedenou námitku mohl přezkoumat a posoudit oprávněnost, resp. přípustnost nařízení služby přesčas a z toho event. vyplývající příjmové nároky žalobce. Správní spis žádné podklady v tomto směru rovněž neobsahuje. Soud tak nemá možnost posoudit, zda postup žalovaného odpovídal platné právní úpravě a zda jsou nároky žalobce za této situace oprávněné. Vzhledem k uvedeným nedostatkům soud nemůže posoudit přípustnost žalobci nařízené služby přesčas za podmínek daných v § 54 odst. 1 služebního zákona. Jenom tehdy, pokud by k nařízení služby přesčas došlo v souladu s citovaným ustanovením služebního zákona, by byl správný názor žalovaného o neproplácení prvních 150 přesčasových hodin ročně z důvodu jejich zohlednění při stanovení služebního příjmu žalobce.

Žalovaný si ustanovení § 54 odst. 1 služebního zákona 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. S takto pojatým výkladem platné právní úpravy nelze souhlasit, neboť 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. Z toho, co žalovaný uvádí, lze dovodit, že

práci přesčas lze dle jeho názoru nařídit vždy, kdy je služebnímu funkcionáři známo, že výkon služby nebude možné zajistit s určitým počtem příslušníků v určitém časovém prostoru. S tímto názorem by bylo možno souhlasit, kdyby § 54 odst. 1 služebního zákona zněl tak, že „*Příslušníkovi lze nařídit výkon služby přesčas nejvýše v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce*“. Takto však uvedené ustanovení nezní, neboť předpokládá, že k nařízení výkonu služby přesčas lze přistoupit pouze v důležitém zájmu služby. Tento *důležitý zájem služby však nelze shledat v situaci, kdy je dlouhodobý až trvalý nedostatek osob nahrazován zvýšenými nároky na stávající příslušníky nařizováním služeb přesčas s odkazem na důležitý zájem služby*.

Žalovanému lze přisvědčit v tom, že řízení ve věcech služebního poměru se podle § 171 písm. h) služebního zákona nevztahuje na nařízení služby přesčas, z čehož je zřejmé, že se při nařizování přesčasové služby nevydává rozhodnutí v písemné formě, které by muselo obsahovat náležitosti uvedené v § 181 odst. 5 téhož zákona. Službu přesčas nařizuje vedoucí příslušník rozkazem daným k výkonu služby, který musí podřízený příslušník splnit, a to i v případě jeho zřejmého rozporu s právním předpisem (§ 5 odst. 1, § 45 odst. 1 písm. a), § 46 odst. 1 a 2 služebního zákona). Nařizování služby přesčas je nepochybně v praxi velice častým jevem, takže při absenci způsobu jeho sdělování podřízeným příslušníkům ve služebním zákoně je možné tak činit i ústní formou. Nicméně příslušníkovi lze podle § 54 odst. 1 služebního zákona nařídit výkon služby přesčas nejvýše v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce jen v důležitém zájmu služby. Navíc služba přesčas představuje výjimečné opatření, které umožňuje nařídit výkon služby nad rámec základní doby služby, která podle § 52 odst. 1 služebního zákona činí 37,5 hodiny týdně. Služební zákon tedy nepojímá službu přesčas jako další fond služební doby, z něhož je možné libovolně čerpat do limitu 150 hodin v kalendářním roce. Naopak pro nařízení služby přesčas je nutné splnit uvedené podmínky, jejichž dodržení tak musí být možné ověřit, aby v řízení ve věcech služebního poměru týkajícího se služebního příjmu příslušníka či jeho výsluhového nároku a v případném soudním přezkumném řízení mohl být učiněn spolehlivý závěr o tom, zda služba přesčas byla nařízena v souladu se zákonem či nikoliv. *Proto je nezbytné, aby vedoucí příslušník u každé služby přesčas uvedl konkrétní důvod, proč ji nařídil*. S ohledem na zmíněnou neformálnost rozhodování o službě přesčas a její četnost nelze zajisté vyžadovat, aby odůvodnění jednotlivé služby přesčas mělo parametry, které služební zákon stanovuje pro odůvodnění rozhodnutí vydaného v řízení ve věcech služebního poměru. Nicméně po vedoucím příslušníkovi je možné žádat alespoň rámcové vymezení určitého důvodu pro nařízení služby přesčas a stručný písemný záznam o tomto důvodu, například v knize služeb. Takový požadavek umožňuje posouzení zákonnosti nařízení služby přesčas v řízení ve věcech služebního poměru a v soudním řízení správním a zároveň nepřináší výraznější administrativní zátěž, která by ohrožovala plnění jiných úkolů vedoucích příslušníků bezpečnostních sborů. Ostatně o praktické proveditelnosti odůvodnění každé služby přesčas svědčí i trvalý úkol uložený na poradách policejního prezidenta platný v roce 2008 č. 86/K, podle něhož mají všichni služební funkcionáři a vedoucí příslušníci „*plánování služby přesčas řádně odůvodnit důležitým zájmem služby, vyhlášením krizového stavu nebo ve výjimečných případech veřejným zájmem, tak jak předpokládá § 54 zákona o služebním poměru*“.

Posuzování podmínek pro nařízení služby přesčas a z toho vyplývající požadavek na přiměřené odůvodnění takového opatření dále není výrazem nepřipustného 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. Jestliže vedoucí příslušník takový konkrétní důvod alespoň v rámcovém rozsahu nevymezí a nezaznamená ho v písemné formě, ani ho nelze spolehlivě dovodit ze spisového materiálu, nemůže služební funkcionář v řízení ve věcech služebního poměru náležitě posoudit, jestli služba přesčas byla nařízena v souladu se zákonem, či nikoliv. V důsledku toho si takový úsudek nemůže učinit ani soud, který tak je nucen žalobou napadené rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost. Právě tak tomu bylo i v nyní posuzované věci.

Podle § 201 služebního zákona se za důležitý zájem služby považuje zájem bezpečnostního sboru na včasném a kvalitním plnění úkolů bezpečnostního sboru. V takto definovaném důležitém zájmu služby lze dle mínění žalovaného 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 naplní přesčasové služby plnění úkolů bezpečnostního sboru stanovených zákonem, bez ohledu na konkrétní důvody, které vedoucího příslušníka k takovému opatření přiměly. Při interpretaci právní normy obsažené v uvedených ustanoveních se však nelze spokojit jen s jejím jazykovým vyjádřením. Ústavní soud v nálezu ze dne 28.3.2006, sp. zn. Pl. ÚS 42/03 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 nálezu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96 pak Ústavní soud uvedl, že *„soud není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavněkonformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci.“* Závažné důvody pro odchýlení se od doslovného znění § 54 odst. 1 ve spojení s § 201 služebního zákona jsou v určitých případech dány, přičemž takový postup nelze považovat za projev libovůle. Především je nutné znovu zdůraznit výjimečnost výkonu služby přesčas, která je dána tím, že se nařizuje nad rámec základní doby služby v rozsahu 37,5 hodiny týdně. Jestliže by tedy služba přesčas představovala jakýsi dodatečný fond služební doby, z něhož by mohl vedoucí příslušník kdykoliv a z jakýchkoliv důvodů čerpat do limitu 150 hodin v kalendářním roce, vytratil by se rozdíl mezi základní dobou služby v 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, nepodmiňoval by využití tohoto institutu důležitým zájmem služby. Ten tedy musí být s ohledem na smysl a účel služby přesčas dán jen ve výjimečných

případech, jak správně dovodila dosavadní judikatura. Jedná se tedy o situace, jež nebylo možné předvídat při rozvržení doby služby na jednotlivé směny podle § 53 služebního zákona, jako kupříkladu již zmíněná momentální indispozice či absence některého z příslušníků ze zdravotních či jiných důvodů nebo předem neočekávaný úkol bezpečnostního sboru, který může být náležitě splněn jen příslušníkem s požadovanou kvalifikací mimo rámec jeho naplánované směny. Výjimečným případem umožňujícím nařízení služby přesčas v důležitém zájmu služby však není dlouhodobý či trvalý nedostatek příslušníků útvaru bezpečnostního sboru, neboť v takovém případě služba přesčas ztrácí svůj mimořádný charakter a stává se z ní pravidelný způsob zajištění plnění úkolů bezpečnostního sboru. Nedostatečné personální obsazení příslušného útvaru bezpečnostního sboru tak nepředstavuje relevantní důvod pro nařízení služby přesčas. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani poukaz služebního funkcionáře na zásadní redukci počtu příslušníků Útvaru pro ochranu ústavních činitelů ochranné služby. Nemožnost bezpečnostního sboru zajistit úkoly uložené mu zákonem využitím základní doby služby v týdnu a toliko výjimečným nařizováním služby přesčas nelze překlenout porušováním podmínek pro nařizování přesčasové služby k tíži jeho příslušníků. Zajištění činnosti bezpečnostních sborů v potřebném rozsahu by mělo být považováno za základní prioritu státu, k čemuž by měly být vyčleněny potřebné finanční prostředky. Nicméně i v případě, že je stát není schopen, byť z objektivních důvodů, ve svém rozpočtu nalézt, nemůže rezignovat na dodržování jednotlivých ustanovení služebního zákona týkajících se způsobu výkonu služby příslušníků bezpečnostních sborů. Proto i při nedostatku finančních prostředků určených na provoz bezpečnostního sboru musí stát zajistit dodržení zákonnosti služby přesčas, a to například omezením jeho činnosti, zvýšením základní doby služby v týdnu či plošným snížením základního tarifu služebního příjmu příslušníků za současného zvýšení jejich počtu, aby tak bylo možné zajistit plnění úkolů bezpečnostního sboru především v rámci základní doby služby a zachovat výjimečnou povahu výkonu služby přesčas. Taková opatření samozřejmě vyžadují změny příslušných právních předpisů, jejichž schválení nemohou vedoucí příslušníci ovlivnit, takže ti jsou za stávající právní úpravy a nedostatku finančních prostředků na provoz příslušných útvarů bezpečnostního sboru s největší pravděpodobností nuceni zajistit plnění jejich úkolů jen za cenu trvalého nařizování výkonu služby nad rámec základní doby služby v týdnu, za což nemohou nést žádnou odpovědnost sankční povahy. Nicméně takový postup učiněný v důsledku nedostatečného personálního obsazení útvaru bezpečnostního sboru je nejen nesystémový, ale z uvedených důvodů není činěn ani v důležitém zájmu služby, nesplňuje předpoklad výjimečnosti a je tak v rozporu s § 54 odst. 1 ve spojení s § 201 služebního zákona. Posuzování toho, zda služba přesčas byla nařízena v důležitém zájmu služby a zda byly pro její výkon splněny zákonné podmínky, pak přísluší nejen vedoucím příslušníkům bezpečnostních sborů, nýbrž i služebním funkcionářům při rozhodování o nárocích příslušníků týkajících se údajně nezákonné služby přesčas. Jelikož tato rozhodnutí vydaná ve věcech služebního poměru podléhají následnému soudnímu přezkumu, přísluší posuzování zákonnosti služby přesčas taktéž správním soudům. Proto je nutné odmítnout tvrzení žalovaného, 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.

Podle § 112 odst. 2 věty první a § 125 odst. 1 služebního zákona 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. Jestliže však služba přesčas představuje výjimečné opatření umožňující výkon služby nad rámec základní doby služby a § 54 odst. 1 služebního zákona její nařízení podmiňuje důležitým zájmem služby, pak je nemyslitelné, aby v případech neoprávněného výkonu služby v rozsahu do 150 hodin v kalendářním roce příslušníkovi nenáleželo žádné plnění. Takový závěr by jistě nebyl ústavně konformní a odporoval by právním zásadám i principu spravedlnosti, neboť po příslušníkovi, jemuž byl uložen výkon služby přesčas v rozporu se zákonem, nelze žádat, aby ji vykonával bez náležitého protiplnění. Z těchto důvodů se jedná o mezeru v zákoně, kterou je zapotřebí uzavřít. Jak již bylo zmíněno, příslušník má podle § 125 odst. 1 služebního zákona nárok na náhradní volno za každou hodinu služby přesčas nad rámec 150 hodin v kalendářním roce a neposkytne-li mu bezpečnostní sbor náhradní volno v době 3 kalendářních měsíců po výkonu služby přesčas nebo v jinak dohodnuté době, má nárok na poměrnou část přiznaného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku, který připadá na každou tuto hodinu služby bez služby přesčas v kalendářním měsíci, v němž službu koná. Není tedy žádného důvodu, proč by příslušník neměl obdržet stejné plnění i v případech neoprávněného nařízení služby přesčas do 150 hodin v kalendářním roce. Stejně jako v případě nedodržení tohoto limitu přesčasové služby totiž i při službě přesčas nevykonávané v důležitém zájmu služby dochází k porušení § 54 odst. 1 služebního zákona.

Na základě analogické aplikace § 125 odst. 1 služebního zákona lze tedy učinit závěr, že příslušník má nárok na náhradní volno, případně na poměrnou část přiznaného 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 názorem, že i neoprávněně nařízená služba přesčas je již zohledněna při stanovení služebního příjmu příslušníka a za její výkon mu nenáleží žádné plnění.

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.

K žalobnímu tvrzení, že žalovaný opominul trvalý úkol policejního prezidenta č. 86/K z roku 2007, kterým bylo služebním funkcionářům stanoveno, aby zabezpečili cílový stav, dle kterého bude přesčasová práce z 50 % hrazená, soud uvádí, že zmíněný trvalý úkol se může vztahovat pouze na výkon služby přesčas jdoucí nad rámec oněch 150 přesčasových hodin, vykonaných příslušníkem v kalendářním roce podle § 54 odst. 1 služebního zákona. Pokud však jde o výkon služby přesčas nejvýše v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce podle zmíněného ustanovení, za ten podle zákona příslušníkovi žádný (extra) služební příjem, a tedy ani v rozsahu 50 %, nepřísluší, jak plyne z § 112 odst. 2 služebního zákona, podle kterého je služební příjem příslušníka již stanoven s přihlédnutím k takové službě přesčas. To ovšem platí pouze za předpokladu, že výkon služby přesčas nejvýše v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce byl příslušníkovi nařízen v souladu se zákonem, tj. v důležitém zájmu služby. V opačném případě je nutno příslušníkovi přiznat *za každou neoprávněnou hodinu služby přesčas* do limitu 150 hodin v kalendářním roce plnění uvedené v § 125 odst. 1 větě druhé služebního zákona (viz výše). Tento závěr je obecně platný pro všechny příslušníky, jejichž služební příjem je upraven služebním zákonem, a proto je pro posouzení zákonnosti

napadeného rozhodnutí irelevantní žalobcův poukaz na údajně odlišný přístup žalovaného k různým útvarům policie.

Soud shledal bezpředmětnou námitku, že vykázaná a zachycená služba žalobce v systému EKIS neodpovídá skutečnosti. Žalovaný nikterak nezpochybňuje (naopak to sám výslovně konstatuje v napadeném rozhodnutí), že žalobce v rozhodném období roku 2010 vykonal službu přesčas v rozsahu 923 hodin. Mezi stranami tak není sporu o tom, že žalobce v rozhodném období vykonal mj. též službu přesčas v rozsahu 150 hodin, která mu byla nařízena podle § 54 odst. 1 služebního zákona.

Soud nevešel ani na žalobní námitky vytykající žalovanému porušení procesních předpisů. Nepřizvání žalobce k dalším jednáním senátu poradní komise nemůže být podstatnou vadou řízení za situace, kdy poradní komise, jak již její název napovídá, je toliko poradním orgánem, jejímž stanoviskem (návrhem) není služební funkcionář rozhodující o odvolání vázán. Z obsahu spisového materiálu plyne, že žalobce byl při jednání poradní komise konaném dne 5.12.2011 seznámen s dosud shromážděnými podklady rozhodnutí a bylo mu umožněno vyjádřit se k nim, popřípadě navrhnout jejich doplnění. Stejně tak byl přípisem předsedkyně senátu poradní komise ze dne 18.1.2012 seznámen s dodatečně opatřenými podklady rozhodnutí. Jeho procesní práva zakotvená v § 174 odst. 1 písm. b) služebního zákona tak byla v řízení, jež předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, zachována.

Řádné zjištění skutkového stavu věci je podle § 180 odst. 1 služebního zákona povinností služebního funkcionáře. Na jeho úvaze záleží, jaké podklady pro rozhodnutí si opatří, aby tuto povinnost splnil. Má-li služební funkcionář za to, že k řádnému zjištění skutkového stavu věci postačí opatřit si důkazy v podobě listin s jednoznačným obsahem, nemusí zpracovatele těchto listin vždy nutně vyslýchat jako svědky. Žalobce neuvedl, proč podle něj bylo v daném řízení nezbytné vylechnout žalovaným dotazované služební funkcionáře jako svědky, ani to, jakým způsobem by mohly jeho otázky kladené těmto svědkům přispět k řádnému objasnění skutkového stavu. Z předchozího odůvodnění rozsudku je nicméně zřejmé, že soud přisvědčil žalobcově námitce stran nedostatečně zjištěného stavu věci, protože z napadeného rozhodnutí ani z obsahu správního spisu nejsou seznatelné konkrétní důvody, které vedly k nařízení jednotlivých služeb přesčas žalobci v rozhodném období.

Lze uzavřít, že odůvodnění napadeného rozhodnutí postrádá rozhodný důvod pro v něm učiněný závěr o splnění podmínek pro nařizování služby přesčas žalobci v rozsahu do 150 hodin v kalendářním roce. Soudu proto nezbylo než toto rozhodnutí rozsudkem bez jednání pro nepřezkoumatelnost zrušit (§ 76 odst. 1 písm. a/ s.ř.s.) V dalším řízení bude úkolem žalovaného, aby vymezil (a v rozhodnutí uvedl) *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.

Právním názorem, který soud ve zrušujícím rozsudku vyslovil, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

Ve druhém výroku tohoto rozsudku přiznal soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 věta první s.r.s. žalobci, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení. Náklady, které žalobci v řízení vznikly, spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3.000,- Kč a v nákladech souvisejících s právním zastoupením žalobce advokátem. Tyto jsou tvořeny jednak odměnou za právní zastoupení žalobce advokátem, a to za dva úkony právní služby (převzetí zastoupení, sepsání žaloby), přičemž sazba odměny za jeden úkon právní služby činí dle advokátního tarifu - vyhlášky č. 177/1996 Sb., 2.100,- Kč (§ 7, § 9 odst. 3 písm. f/ vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném od 1.9.2006). Náklady právního zastoupení žalobce jsou dále tvořeny dvěma paušálními částkami ve výši 300,- Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném od 1.9.2006) a částkou 1.008,- Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s.r.s.). Celková výše nákladů, které žalobci v tomto řízení vznikly, tedy činí 8.808,- Kč. Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v této výši, a to ve stanovené lhůtě k rukám právního zástupce žalobce advokáta Mgr. Martina Prossera (§ 149 odst. 1 o.s.ř. ve spojení s § 64 s.r.s.).

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.r.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách www.nssoud.cz.

V Praze dne 29. dubna 2015

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Lucie Horáková