



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Jana Kašpara a Mgr. Kamila Tojnera v právní věci žalobce: **L. M.**, bytem T. 1865, P. 4, zast. Mgr. Martinem Prosserem, advokátem, se sídlem Melantrichova 477/20, Praha 1, proti žalovanému: **náměstek policejního prezidenta**, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 5. 2012, čj. PPR-21310-10/ČJ-2011-99KP

t a k t o :

- I. Rozhodnutí náměstka policejního prezidenta ve věcech služebního poměru ze dne 15. 5. 2012, čj. PPR-21310-10/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, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám Mgr. Martina Prossera, advokáta.**

Odůvodnění

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí náměstka policejního prezidenta ve věcech služebního poměru, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí ředitele Útvaru pro ochranu ústavních činitelů ochranné služby Policie ČR ve věcech služebního poměru ze dne 5. 10. 2011, č. 3226/2011, jímž byla zamítnuta žádost žalobce o doplacení služebního příjmu.

Žalobce v podané žalobě namítl, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť se nevypořádává s veškerou argumentací účastníka řízení a zejména dostatečně nevysvětluje, proč je názor účastníka nesprávný, nevypořádává se se všemi důkazními návrhy žalobce a je vnitřně rozporné, navíc je v rozporu se zákonem.

Žalobce v podané žalobě uvedl, že byl příslušníkem Policie České republiky a byl ustanoven na služební místo inspektor s hodností praporčík u Útvaru pro ochranu ústavních činitelů ochranné služby Policie ČR. Služební poměr žalobce skončil propuštěním ze služebního poměru na žádost žalobce dne 31. 8. 2011. Rozhodnutím ředitele Útvaru pro

ochranu ústavních činitelů ochranné služby Policie ČR ve věcech služebního poměru ze dne 5. 10. 2011 byla zamítnuta žádost žalobce o doplacení služebního příjmu za službu přesčas, nařízenou podle názoru žalobce v rozporu se zákonem. Ve své žádosti žalobce uváděl, že rozpor nařízené služby přesčas se zákonem spatřuje v tom, že pro nařízení této služby nebyly splněny zákonné limity, uvedené v ustanovení § 54 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů. Pro nařízení služby přesčas v souladu se zákonem musí být současně splněny následující podmínky:

- důležitý zájem služby
- z toho vyplývající předpoklad výjimečnosti služby přesčas
- odůvodnění přijetí tohoto opatření a
- maximální rozsah 150 hodin v kalendářním roce, popř. vyhlášení krizového stavu nebo jiné výjimečné případy ve veřejném zájmu.

Ve vztahu k nařizování služby přesčas je především věcí příslušných vedoucích pracovníků, aby vždy v mezích daných tímto ustanovením potřeby, rozsah a vůbec přípustnost nařízení výkonu služby přesčas zvážili. Žalobce ve své žádosti namítal, že veškerá služba, nařízená podle ustanovení § 54 odst. 1 zákona, postrádá všechny zákonem stanovené podmínky, a proto žádal, aby žalovaný doplatil žalobci služební příjem za službu přesčas, nařízenou v rozporu se zákonem.

Poté, co byla žádost žalobce prvostupňovým služebním funkcionářem zamítnuta, podal žalobce proti rozhodnutí ředitele Útvaru pro ochranu ústavních činitelů ochranné služby Policie ČR odvolání, v němž namítal nepřezkoumatelnost odůvodnění, nedostatečné zjištění skutkového stavu, porušení předpisů a tyto skutečnosti měly vliv na rozhodnutí.

Žalovaný služební funkcionář žalobou napadeným rozhodnutím odvolání zamítl, s namítaným rozparem služby přesčas se zákonem se žalovaný podle názoru žalobce nijak nezabýval a v tomto směru své rozhodnutí nijak neodůvodnil.

Žalobce v podané žalobě rovněž argumentoval judikaturou Krajského soudu v Českých Budějovicích k výkladu pojmu „důležitého zájmu služby“ a „nařízení služby přesčas z úsporných důvodů“. Závěr z této judikatury je vyjádřen tím, že úsporná opatření v rámci resortu policie nejsou důležitým zájmem služby ani výjimečným opatřením, a proto od počátku řízení není snahou žalovaného řádně a úplně zjistit skutečný skutkový stav v posuzované věci.

Žalobce v podané žalobě rovněž poukázal na to, že žalovaný úmyslně nevzal v úvahu Nařízení policejního prezidenta, trvalý úkol č. 86/K z roku 2007, podle kterého bylo všem služebním funkcionářům nařízeno zabezpečit dosažení cílového stavu, kdy nařízená přesčasová práce bude z padesáti procent placená. Proplácení služby přesčas se může týkat jen služby nařízené podle ustanovení § 54 odst. 1 zákona, neboť služba nařízená podle odstavce 2 je plně hrazena.

Z obsahu vyjádření žalovaného správního úřadu k podané žalobě vyplývá, že k žalobcově žádosti o doplacení služebního příjmu je podstatné zopakovat, že zákonem je v ustanovení § 112 odst. 2 stanoveno, že ve služebním příjmu je již přihlédnuto k případné službě přesčas v rozsahu 150 hodin v roce. Proplácení těchto hodin je nemožné, žalobce za službu přesčas již služební příjem jednou obdržel, a proto nelze jeho žádosti vyhovět. Služební funkcionáři v daném řízení zjistili stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

Napadené rozhodnutí se vypořádává s názorem, uvedeným v rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích, přičemž skutkový stav u útvaru je naprosto odlišný od skutkového stavu, který byl posuzován tímto krajským soudem. Odůvodnění rozhodnutí správních úřadů obou stupňů zohledňuje konkrétní situaci útvaru, kdy se služební funkcionář musel vypořádat s několikanásobně vyšším rozdílem mezi reálnou potřebou počtu služebních míst a skutečnými počty. Nedostatek policistů není důvodem například pro odmítnutí ochrany objektu nebo splnění jiného úkolu, umožňuje-li zákon pro splnění úkolu velet policisty do služby přesčas, jsou-li k dispozici. Ze strany služebních funkcionářů tak nedošlo k žádnému zastírání skutečného stavu věci, napadené rozhodnutí se rovněž vypořádalo s požadavkem žalobce na doplnění dokazování a skutkový stav byl zjištěn dostatečně.

Žalobcova citace pojmu „trvalého úkolu“ je vytržena z kontextu, nařízenou službu přesčas do 150 hodin nelze z uvedených důvodů vůbec proplatit. Žalobcem uvedený postup je myslitelný v případě odpracovaných přesčasů nad hranici 150 hodin. Ze zákona je patrné, že příslušník má nárok na náhradní volno za každou hodinu služby přesčas nad 150 hodin v kalendářním roce a neposkytne-li bezpečnostní sbor příslušníkovi náhradní volno v době tří kalendářních měsíců po výkonu služby přesčas či jinak dohodnuté době, má nárok na poměrnou část přiznaného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku. Uváděný poměr je 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 postupuje podle ustanovení § 126 odst. 3 zákona, podle něhož má příslušník nárok na služební příjem za výkon služby v době služební pohotovosti. Doba výkonu služby v době služební pohotovosti však není službou podle ustanovení § 54 odst. 1 zákona a v žalobcově případě nedocházelo k nezákonnému postupu při proplácení služby. Žalobcem požadované proplácení 150 přesčasových hodin tedy nemá zákonnou oporu.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před služebními funkcionáři obou stupňů z hlediska žalobních námitek, uplatněných v podané žalobě, a při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (ustanovení § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen s.ř.s.). O věci rozhodl bez jednání, neboť mu to umožňuje ust. § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Věc soud posoudil takto:

Podle ustanovení § 54 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků ozbrojených sborů (dále též služebního zákona) platí, že příslušníkovi lze v důležitém zájmu služby nařídit výkon služby přesčas nejvýše v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce.

Podle závěrů, vyjádřených v odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, čj. 6Ads 151/2011 – 126, dostupného na www.nssoud.cz, se na nařizování služby přesčas policistovi Policie České republiky podle ustanovení § 171 písm. h/ služebního zákona nevztahuje řízení ve věcech služebního poměru. V případě, že jsou uplatňovány nároky vyplývající z nesprávné aplikace ustanovení § 54 odst. 1 citovaného zákona, podle něhož lze příslušníkovi v důležitém zájmu služby nařídit výkon služby přesčas nejvýše v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce, musí policejní orgán jednoznačným, průkazným a nezpochybnitelným způsobem prokázat, že služba přesčas není z jeho strany využívána k jiným účelům a za jiných podmínek, než které připouští platná právní úprava.

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

Předpoklad výjimečnosti služby přesčas tedy vyplývá především ze skutečnosti, že zákonodárce její přípustnost podmínil existencí určitých zákonných podmínek, bez jejichž identifikace výkon služby přesčas nařídít nelze. Z toho, co žalovaná uvádí, lze dovodit, že práci přesčas lze nařídít vždy, kdy je služebnímu funkcionáři známo, že výkon služby nebude možné zajistit s určitým počtem příslušníků v určitém časovém prostoru. S tímto názorem by bylo možno souhlasit, kdyby ustanovení § 54 odst. 1 služebního zákona znělo tak, že „příslušníkovi lze nařídít výkon služby přesčas nejvýše v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce“. Takto však uvedené ustanovení nezní, neboť předpokládá, že k nařízení výkonu služby přesčas lze přistoupit pouze v důležitém zájmu služby. Tento důležitý zájem služby nelze pak shledat v tom, jak na to poukázal žalobce, když je dlouhodobý až trvalý nedostatek osob nahrazován zvýšenými nároky na stávající příslušníky nařizováním služeb přesčas s odkazem na důležitý zájem služby. Nejvyšší správní soud ve své již konstantní judikatuře (viz dále) prostor pro takový výklad platné právní úpravy nespatriil a poukázal na to, že napadené rozhodnutí se námitkami žalobce nezabývalo do té míry, aby bylo zřejmé, z jakých důvodů je žalovaná považuje za neodůvodněné. Lze si jistě představit vznik neočekávané situace způsobené například momentální indispozicí či absencí některého z příslušníků například ze zdravotních či jiných důvodů, jež by byla oprávněně subsumovatelná pod ustanovení § 54 respektive § 201 služebního zákona. Zda v takovýchto odůvodněných případech byla žalobci nařizována práce přesčas, však z odůvodnění rozhodnutí žalovaného není vůbec zřejmé.

Má-li být institut služby přesčas využíván v souladu s platnou právní úpravou, musí být splněny následující podmínky: 1) důležitý zájem služby, 2) z toho vyplývající předpoklad výjimečnosti služby přesčas, 3) odůvodnění přijetí tohoto opatření, 4) maximálně rozsah 150 hodin v kalendářním roce, popřípadě 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 (zvláštní) příjem nárokovat nemůže. Pokud jde o podmínku důležitosti zájmu služby, ponechává zákonodárce pro (služební) praxi značný aplikační prostor v podobě poměrně široké definice v ustanovení § 201 odst. 1 služebního zákona, když za důležitý zájem služby považuje zájem bezpečnostního sboru na včasném a kvalitním plnění úkolů bezpečnostního sboru. 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. Pokud by zákonodárce býval předpokládal automatické využívání tohoto fondu v maximálním rozsahu u každého příslušníka, mohl tak učinit mnohem jednodušším způsobem, například zvýšením rozsahu základní doby služby, aniž by bylo následně potřeba nařizování výkonu služby přesčas jakkoliv odůvodňovat či vykazovat a pro další mimořádné situace by ponechal pouze

úpravu v ustanovení § 52 odst. 2 služebního zákona. Ve vztahu k výkonu agendy jednotlivými příslušníky si lze sice představit vznik neočekávané situace způsobené například momentální indispozicí či absencí některého z příslušníků například ze zdravotních či jiných důvodů, jež by byla oprávněně podřaditelná pod ustanovení § 54 respektive § 201 služebního zákona. Takovým případem by ale jistě nebylo dlouhodobé (až trvalé) nahrazování nedostatku osob zvýšenými nároky (mimo jiné nařizováním služeb přesčas) na stávající příslušníky odkazem na důležitý zájem služby. Prostor pro takový výklad platné právní úpravy soud nespátřuje a ani napadené rozhodnutí se uvedenými námitkami žalobce nezabývá do té míry, aby bylo zřejmé, z jakých důvodů je žalovaná považuje za neodůvodněné. S tím totiž na druhé straně souvisí povinnost takový postup náležitě odůvodnit. Z hlediska aplikace ustanovení § 54 odst. 1 služebního zákona a přípustnosti přezkoumání dodržení výše uvedených zákonných pravidel, jejichž eventuální nedodržení může zasáhnout do práv žalobce, je třeba, aby žalovaná jednoznačným, průkazným a bezpochybným způsobem prokázala, že služba přesčas není z její strany využívána k jiným účelům a za jiných podmínek, než které připouští platná právní úprava.

V daném případě soud ke zhodnocení postupu žalované přistoupit nemohl, neboť rozhodnutí žalované neobsahuje odůvodnění, jež by činilo toto rozhodnutí přezkoumatelným. Soudní přezkum by v takovém případě ztratil smysl. Již zavedená soudní praxe znovu zdůrazňuje povinnost nařízení služby přesčas vždy řádně odůvodnit. Tento požadavek vyplývá nejen z obecných pravidel aplikace volné úvahy správního orgánu, ale rovněž z interních předpisů a instrukcí žalované, kdy je mimo jiné podle stanoviska Policejního prezidenta č. j. SP-350/PR-2007 „případné plánování služby přesčas nutné vždy řádně odůvodnit důležitým zájmem služby, vyhlášením krizového stavu nebo ve výjimečných případech veřejným zájmem, tak jak předpokládá ustanovení § 54 zákona o služebním poměru“. Napadené rozhodnutí takové odůvodnění neobsahuje a žalovaná se s námitkami žalobce v tomto rozsahu (vyjma citace platné právní úpravy a jejího výše predestřeného výkladu) nevypořádala. Městský soud v Praze proto nemá prostor k tomu, aby uvedenou námitku mohl přezkoumat a posoudit oprávněnost, respektive přípustnost nařízení služby přesčas a z toho eventuálně vyplývající příjmové nároky žalobce, rovněž spisový materiál neobsahuje v tomto směru žádné podklady. S tím souvisí také nemožnost soudu posoudit přípustnost nařízení přesčasových hodin žalobci, neboť z postupu žalované není zřejmé, z jakých důvodů práci přesčas v takovém rozsahu žalobci nařizovala.

Náležité odůvodnění má své opodstatnění i z hlediska požadavku právní jistoty a předvídatelnosti aktu veřejné moci. I kdyby zde byly shledány důvody pro nařízení 150 hodin služby přesčas v kalendářním roce ve smyslu ustanovení § 54 odst. 1 služebního zákona, pak další přesčasové hodiny nad výše uvedený zákonný limit mohly být žalovanou oprávněně (ústavně - konformně) nařizovány pouze na základě ustanovení § 54 odst. 2 služebního zákona, tj. za vyhlášeného krizového stavu nebo ve výjimečných případech ve veřejném zájmu. Z podkladů předložených v rámci soudního řízení však tyto podmínky zřejmé nejsou. Odůvodnění využívání uvedeného (mimořádného) opatření v podobě nařizování služby přesčas tak evidentně chybí. Soud tedy nemá možnost posoudit, zda postup žalovaného odpovídal platné právní úpravě a zda jsou nároky žalobce za této situace oprávněné. S výkladem žalovaného, že za veřejný zájem může být označena každá činnost policejního sboru, neboť ten je ve veřejném zájmu zřízen, nelze podle názoru krajského soudu souhlasit, neboť veřejný zájem je třeba dovozovat v každém jednotlivém případě a jeho paušalizace na jakoukoliv činnost žalované by bylo v rozporu nejen s platnou právní úpravou, ale rovněž s teoretickým pojetím toho, co veřejný záměr ve skutečnosti je a jak s tímto pojmem pracovat. Nehledě na to, že „výjimečnost“ předpokládaná služebním zákonem je ve zřejmé kontrapozici s trvalou praxí plánovaných přesčasových hodin. Soudem proto nelze pro výše uvedené

nedostatky posoudit přípustnost nařízené služby přesčas za podmínek daných ustanovením § 54 odst. 1 a 2 služebního zákona. Jenom tehdy, pokud by k nařízení služby přesčas došlo v souladu s citovanými ustanoveními služebního zákona, by byl správný názor žalovaného o neproplácení prvních 150 přesčasových hodin ročně z důvodu jejich zohlednění při stanovení služebního příjmu žalobce.

S ohledem na výše uvedené shledal Městský soud v Praze žalobou napadené rozhodnutí žalované nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, proto napadené rozhodnutí pro vady řízení podle ustanovení § 78 odstavec 1 s.ř.s. zrušil a věc podle ustanovení § 78 odstavec 4 s.ř.s. žalovanému vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení tedy žalovaný v přiměřeném rozsahu vymezí 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 ustanovení § 125 odst. 1 větě druhé služebního zákona. Další polemiku s judikaturou vymezující podmínky pro nařizování služby přesčas by soud musel považovat za odmítnutí respektovat závazný právní názor soudu (ustanovení § 78 odstavec 5 s.ř.s.), na což by bylo nutné reagovat způsobem stanoveným v soudním řádu správním.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle ustanovení § 60 odst. 1 soudního řádu správního. Žalobce měl ve věci plný úspěch a proto má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení. Výše nákladů řízení, které vznikly žalobci, je tvořena jednak odměnou jeho právního zástupce Mgr. Martina Prossera, advokáta, jednak zaplaceným soudním poplatkem. Náklady na zastoupení jsou tvořeny odměnou za dva úkony právní služby po 2.100,- Kč (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání soudu – žaloba) podle ustanovení § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, účinného do dne 31. 12. 2012 ve spojení s ustanovením § 7 advokátního tarifu, a dvěma paušálními náhradami hotových výdajů po 300,- Kč podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Dále byla jako součást odměny zástupce žalobce přiznána 21% daň z přidané hodnoty z celkové odměny za právní zastoupení v částce 1.008,- Kč, neboť právní zástupce žalobce je podle předloženého osvědčení plátcem DPH. Celková výše přiznaných nákladů řízení tak činí 8.808,-Kč, jejichž povinnost k náhradě soud přiznal proti žalovanému k rukám právního zástupce žalobce ve třicetidenní lhůtě k plnění.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí 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.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. 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 17. prosince 2014

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Veronika Brunhoferová