



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žižkové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobců: a) ppor. J. B., b) prap. Bc. J. B., c) pprap. T. B., d) prap. V. B., e) prap. J. B., f) pprap. H. B., g) V. D., h) pprap. K. E., ch) R. E., i) prap. M. F., j) pprap. V. G., k) prap. V. G., l) prap. F. G., m) pprap. K. G., n) prap. P. H., o) pprap. P. H., p) D. H., q) P. H., r) nstrm. P. J., s) pprap. M. J., t) pprap. T. K., u) pprap. P. K., v) ppor. K. K., w) ppor. Z. K., x) pprap. Bc. J. K., Dis., y) pprap. L. K., z) R. K., aa) pprap. J. K., bb) nstrm. J. L., cc) M. L., dd) pprap. J. L., ee) pprap. J. M., ff) pprap. Bc. B. M., gg) pprap. M. M., hh) prap. L. M., chch) prap. J. O., ii) prap. D. P., jj) prap. J. R., kk) ppor. P. R., ll) ppor. J. S., mm) pprap. J. S., nn) nstrm. R. S., oo) pprap. P. S., pp) ppor. V. S., qq) prap. V. S., rr) pprap. M. S., ss) pprap. J. Š., tt) pprap. P. Š., uu) M. Š., vv) ppor. M. T., ww) prap. M. T., xx) prap. P. T., yy) ppor. P. V., zz) nstrm. R. V., aaa) prap. P. V., bbb) prap. F. V., ccc) nstrm. P. V., ddd) prap. J. Z., všichni zastoupeni Mgr. Zdeňkem Honzíkem, advokátem se sídlem Rooseveltova 16, Plzeň, proti žalovanému: **Generální ředitel Vězeňské služby České republiky**, se sídlem Soudní 1672/1a, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 3. 2014, čj. VS 11/002/005/2014-50/PRV/080, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 6. 2015, čj. 57 A 22/2014 – 211,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobcům na náhradě nákladů řízení částku 174.409 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobců Mgr. Zdeňka Honzíka, advokáta se sídlem Rooseveltova 16, Plzeň.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobci podali dne 10. 9. 2013 žádost o zpětné proplacení přesčasových hodin, které odsloužili v letech 2010 až 2013 jako dozorcí oddělení výkonu vazby a trestu nebo strážního oddělení vězeňské stráže ve Věznici Plzeň. Jednalo se o hodiny, které žalobci odpracovali nad rámec základní doby služby, a jež nebyly žalobcům proplaceny do limitu 150 hodin v kalendářním roce. Ředitel Věznice Plzeň (dále jen „správní orgán I. stupně“) tuto žádost zamítl s tím, že proplacení uvedených přesčasových hodin by bylo v rozporu s § 112 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“), podle něhož je příslušníkovi stanoven služební příjem s přihlédnutím k případné službě přesčas v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce. Přesčasy byly nařízeny v souladu s § 54 tohoto zákona, tedy na základě důležitého zájmu služby, kterým je plnění úkolů Vězeňské služby ČR.

[2] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podali žalobci odvolání, ve kterém uvedli, že zásadně nesouhlasí s praxí používání pojmu *důležitý zájem služby*, který správní orgán ztotožňoval s nedostatkem příslušníků. Podle žalobců se jedná o systémovou vadu Vězeňské služby ČR, jejíž počátek lze shledat již v roce 2007, kdy došlo k úpravě pracovní doby příslušníků na 37,5 hodiny týdně, aniž by v této souvislosti došlo k navýšení počtů příslušníků. Byl tak zcela záměrně poddimenzován počet systemizace příslušníků všech vazebních věznic Vězeňské služby ČR, vyjma GŘVS, s cílem uspořit finanční prostředky nižším počtem služebních míst a tedy plánovitým nařizováním přesčasových hodin s odůvodněním dle § 54 zákona o služebním poměru.

[3] Žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím odvolání žalobců zamítl jako nedůvodné. Uvedl, že zákonodárce měl pod pojmem *důležitý zájem služby* ve smyslu § 54 zákona o služebním poměru na mysli bezproblémové zajištění běžného výkonu služby bezpečnostního sboru, v případě Vězeňské služby ČR pak bezproblémové zajištění výkonu vazby a výkonu trestu odnětí svobody. Na daný případ dle žalovaného nelze použít soudní judikaturu vztahující se na přesčasy příslušníků Policie ČR, neboť se jednalo o jiný případ - soudy zde konstatovaly výrazně poddimenzovaný počet systemizovaných služebních míst. V nyní posuzovaném případě však jde o operativní zajišťování výkonu služby příslušníků Věznice Plzeň zařazených v režimu přímého výkonu služby na úseku zajištění výkonu vazby a výkonu trestu odnětí svobody, což jsou činnosti nepřetržité, resp. směnné, u nichž nelze připustit žádné výpadky či omezení. Služby přesčas je využíváno v případě náhlého onemocnění příslušníků, čerpání služebního volna, nečekaného ošetřování člena rodiny, služebního školení, výkonu veřejných funkcí, dárcovství krve apod. Nelze proto hovořit o dlouhodobém nebo trvalém plánování práce přesčas v řádu měsíců, nebo i let, jak tomu bylo u příslušníků Policie ČR v žalobci namítaných rozsudcích správních soudů.

II. Stručné shrnutí rozsudku krajského soudu

[4] Žalobci brojili proti rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou krajský soud shledal důvodnou, a proto napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[5] Krajský soud dal žalobcům za pravdu, že žalovaný nesprávně vykládá pojen *důležitý zájem služby* dle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru. Upozornil, že platná právní úprava umožňuje nařídit službu přesčas za splnění následujících podmínek: 1) důležitý zájem služby a z toho vyplývající předpoklad výjimečnosti nařizované služby přesčas, 2) odůvodnění přijetí tohoto opatření, a 3) maximální rozsah 150 hodin v kalendářním roce (popř. vyhlášení krizového stavu nebo jiné výjimečné případy ve veřejném zájmu). Těmito podmínkami je dán předpoklad výjimečnosti a mimořádnosti nařízení služby přesčas. Výjimečnost a mimořádnost služeb přesčas a důležitý zájem služby pak nelze spatřovat v možném nedostatečném personálním obsazení.

[6] Podle soudu nemohou být určující argumenty žalovaného, že je vázán vládou taxativně stanoveným počtem systemizovaných služebních míst příslušníků, jakož i taxativně stanoveným objemem prostředků určených státním rozpočtem na služební příjmy těchto příslušníků. Byť žalovaný nemůže příslušné rozhodnutí vlády ovlivnit či jakkoliv změnit, nemůže být tento systémový problém řešen porušováním zákona o služebním poměru způsobem, že při nedostatečném personálním obsazení věznic se bude u jednotlivých příslušníků „automaticky“ kalkulovat s rozsahem 150 hodin služeb přesčas.

[7] Obsah předloženého spisového materiálu nenasvědčuje tomu, že se jednalo pouze o operativní zajišťování výkonu služby příslušníků Věznice Plzeň. Soud nad rámec poznamenal, že s výkonem přesčasových služeb v rozsahu 150 hodin bylo bez dalšího u jednotlivých příslušníků dopředu počítáno a plánováno. Jejich smyslem tak nebylo kompenzovat vznik neočekávaných a mimořádných situací, ale zajišťovat jím samotný přímý výkon služby z důvodu personálního nedostatku osob a počtu systemizovaných míst. Svou argumentaci podpořil krajský soud také citací komentářové literatury. Dále upozornil, že § 112 odst. 2 zákona o služebním poměru je možno aplikovat, pouze pokud je služba přesčas nařízena v souladu se zákonem (s § 54 odst. 1 tohoto zákona).

III. Důvody kasační stížnosti

[8] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Zároveň navrhl, aby Nejvyšší správní soud přiznal jeho kasační stížnosti odkladný účinek.

[9] Zásadním pochybením v řízení před krajským soudem je záměna subjektů, neboť žalobci napadají rozhodnutí generálního ředitele, avšak na stranu žalovaného staví Generální ředitelství Vězeňské služby ČR, jež není pasivně legitimováno být účastníkem soudního řízení, neboť není účastníkem hmotněprávního vztahu, o kterém se v posuzované věci jedná.

[10] Stěžovatel specifikoval, že předmětem sporu je skutečnost, zda žalobci mají nárok na úhradu poměrné části služebního příjmu připadající na každou hodinu služby přesčas za období let 2010 až 2013. Předmětem sporu tak není a ani nemůže být skutečnost, zda byly přesčasové služby nařizovány v souladu se zákonem, a to právě z důvodu, že zákon zde vylučuje možnost řízení ve věcech služebního poměru a současně nepřipouští jiný typ řízení.

[11] Správní orgán I. stupně postupoval jako nalézací orgán v souladu s platnou právní úpravou. Žalobci naprosto obracejí smysl informace týkající se mzdových prostředků, jež byla v rozhodnutí uvedena pouze pro dokreslení situace. Z obou textů napadených rozhodnutí totiž nevyplývá, že by se mělo jednat o příčinu nařizování přesčasových služeb. Žalobci také účelově obracejí tvrzení svědků plk. Mgr. V. C. a mjr. Bc. P. K., neboť z jejich výpovědí nevyplývá, že by jim byl tvrzený postup prikazován. Tyto svědecké výpovědi navíc nebyly provedeny v souladu se zákonem, neboť se jednalo spíše o výslech, kdy namísto úřední osoby kladl otázky zástupce žalobců, navíc šlo o zavádějící otázky. Stěžovatel rozporuje závěr žalobců, že jakékoliv nařizování služeb přesčas je nezákonné, neboť jím dochází k porušování zákona. Z výpovědí obou uvedených svědků vyplývá, že denní rozkazy jsou vydávány zpravidla den předem, na víkendy a svátky poslední pracovní den před víkendem či svátkem. To, že je příslušník velen do služby v režimu § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru, se dozvídá ústně. Ani provedením důkazů směnovými výkazy není možné dojít k závěru, že by bylo dáno volné působení vedoucích pracovníků. Stěžovatel též upozornil, že v případě vězeňské služby se jedná o jinou situaci nežli v případě Policie ČR, kterou zmiňuje komentář k zákonu o služebním poměru. Nařizováním služeb přesčas zde totiž není řešen nedostatek příslušníků velených na jednotlivá strážní a dozorčí pracoviště.

[12] K samotnému nařízení služby přesčas stěžovatel uvedl, že žalobci sami potvrzují, že přesčasové hodiny byly ve všech případech nařizovány rozkazem vedoucího oddělení. Žádný z žalobců přitom postupem dle § 46 odst. 2 zákona o služebním poměru neupozornil vedoucího příslušníka, že jeho rozkaz odporuje právním předpisům. Po celé období, po které žalobci nárok uplatňují, nebyl jediný rozkaz vydán písemně, neboť v žádném jednotlivém případě nedošlo k tomu, že by některý z žalobců požádal o písemné vydání rozkazu. Veškeré ústní rozkazy byly ze strany všech žalobců v plném rozsahu akceptovány, a proto nyní nelze namítat jejich nezákonnost. Zákon navíc přezkum rozkazu, kterým se nařizuje přesčasová služba, nepřipouští.

[13] Stěžovatel namítl vadu řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž soud v napadeném rozsudku vycházel, nemá oporu ve spisech. Krajský soud totiž vzal za prokázaná tvrzení žalobců, aniž by sám prováděl dokazování. Své závěry tak postavil na domněnce, podle které z napadených rozhodnutí *spíše* vyplývá, že s výkonem přesčasových služeb v rozsahu 150 hodin bylo bez dalšího u jednotlivých příslušníků počítáno a plánováno. Soudní rozhodnutí však na domněnce založeno být nemůže. Pokud se krajský soud míní odchýlit od skutkových zjištění správních orgánů na základě svědeckého důkazu provedeného v řízení před správním orgánem I. stupně, je nutno, aby svědecké důkazy sám opakoval a opatřil si tak rovnocenný podklad pro případné odlišné zhodnocení svědeckého důkazu.

[14] Další kasační námitka směřuje proti nesprávnému posouzení právní otázky soudem spočívající ve výkladu pojmu *důležitý zájem služby*. Stěžovatel zdůrazňuje specifickou služební poměru příslušníků bezpečnostních sborů, které Nejvyšší správní soud nastínil např. v rozsudcích čj. 3 Ads 10/2011 – 77 nebo čj. 6 As 29/2003 – 97.

[15] Soud se podle stěžovatele nedostatečně vypořádal se skutečností, že službu přesčas lze nařídít dle § 54 zákona o služebním poměru nejen v důležitém zájmu služby, nýbrž také ve veřejném zájmu.

[16] Vzhledem k výše uvedeným důvodům stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalobců ke kasační stížnosti

[17] Žalobci ve svém vyjádření uvedli, že základní pochybení spatřují v podání odůvodnění kasační stížnosti neoprávněnou osobou, neboť žalovaný na první straně u uvedení strany žalované neuvádí právní zastoupení této složky, na straně poslední je pak parafa Mgr. J. Z., která však nemůže nahrazovat parafu jediného oprávněného subjektu, a to Českou republiku, Vězeňskou službu ČR. Žalobci zpochybňují, zda pisatelka splnila náležitosti doplnění této kasační stížnosti.

[18] Za poněkud nestandardní považují žalobci názor žalovaného, že Vězeňská služba, generální ředitelství není pasivně legitimovaná pro soudní řízení. Generální ředitel je totiž její složkou a žalovaným tak není fyzická osoba generálního ředitele, nýbrž složka Vězeňské služby ČR.

[19] Stěžovateli zjevně uniká posloupnost požadovaných nároků a to v okamžiku, kdy směnové výkazy by měly být též součástí správního spisu, a z těchto listin není možno vydedukovat, kdy každý jednotlivý pracovník v jednotlivé dny pracoval práci přesčas a kdy vykonával řádnou službu dle rozpisu směn. K vyrovnání odpracovaných hodin docházelo na základě tzv. srovnávacího období, kdy dle rozhodnutí odpovědného funkcionáře došlo po několika měsících k součtu odpracovaných hodin a v porovnání s fondem pracovní doby hodiny odpracované nad rámec stanovených hodin byly zcela záměrně převedeny do rámce § 54 zákona o služebním poměru. Žádný žalobce tak neměl do poslední chvíle povědomí až do tohoto srovnávacího období, kdy pracuje v řádné pracovní době a kdy koná práci dle § 54.

[20] V souvislosti s jednotlivými rozkazy vedoucích příslušných oddělení žalobci uvádí, že ty byly jako důkaz správním orgánem odmítnuty. Zjevně tak není pochopena problematika plánování a chodu Věznice Plzeň, kdy se uvádí, že vedoucí pracovníci vždy předem vyrozuměli žalobce o tom, že budou konat službu dle § 54, kdy to ani sami nemohli registrovat, neboť na směnných výkazech není v měsících, vyjma srovnávacího období, uveden žádný údaj o přesčasových hodinách. Pokud není ani v denním rozkaze, není toto žádným způsobem ze strany stěžovatele doložitelné. Za téměř neuvěřitelnou neznalost problematiky lze považovat tvrzení stěžovatele, že za inkriminované období let 2010 – 2012 nebyl vydán písemný rozkaz a žalobci nepožádali o jeho vydání. Stěžovatel opomenul, že každým příslušným vedoucím oddělení je vydáván denní rozkaz vedoucího oddělení s rozpisem strážních a dozorcích stanovišť, na něž jsou veleni jednotliví příslušníci, tedy i žalobci. Ten se vydává s předstihem 4 až 5 dnů. Stěžovatelka na jednu stranu tvrdí, že denní rozkazy nebyly pro objemnost do správního spisu zařazeny a jako důkaz byly odmítnuty, zde však uvádí, že nejsou vystavovány.

[21] Vzhledem k uvedeným důvodům žalobci navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a přiznal žalobcům náhradu nákladů řízení.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[22] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[23] Nejvyšší správní soud nerozhodoval o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, neboť bez zbytečného odkladu rozhodl o samotné kasační stížnosti a otázka odkladného účinku se tak stala bezpředmětnou.

[24] Pro přehlednost Nejvyšší správní soud strukturoval odůvodnění svého rozhodnutí následujícím způsobem. Nejprve se zabýval otázkou pasivní žalobní legitimace správního orgánu, resp. označení strany žalované krajským soudem. Zároveň posuzoval i žalobci namítané nesplnění formálních požadavků při podpisu kasační stížnosti (viz kap. V.A). Dále se věnoval souladu nařizování přesčasových služeb se zákonem a zabýval se výkladem sporného pojmu *důležitý zájem služby* (viz kap. V.B). Nakonec posuzoval námitku, podle které nemají skutková zjištění krajského soudu oporu ve spisech (viz kap. V.C).

[25] Kasační stížnost není důvodná.

V.A Pasivní legitimace správního orgánu

[26] Podle § 69 s. ř. s. je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla. Tímto ustanovením je vymezeno, kdo je nadán pasivní procesní legitimací v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Určení osoby žalovaného však není pro soud jakkoli závazné a soud se jím nesmí bez dalšího řídit (srov. Jemelka, L., Podbrázský, M., Vetešík, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P.: *Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2013, str. 544*).

[27] V rozsudku ze dne 27. 9. 2006, čj. 2 As 34/2005 - 61, publ. pod č. 1014/2007 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud dovodil, že „[v] řízení o žalobě proti rozhodnutí služebního funkcionáře ve věcech služebního poměru podle zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, je žalovaným správním orgánem služební funkcionář, který ve věci rozhodl v posledním stupni“. Tento závěr dopadá také na řízení ve věcech služebního poměru podle zákona o služebním poměru, kterým byl zrušen s účinností od 1. 1. 2007 citovaný zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky.

[28] Pravomoc rozhodovat ve věcech služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů je dána § 2 zákona o služebním poměru, v nyní posuzovaném případě se jedná o ředitele Věznice Plzeň. Odvolacím orgánem proti rozhodnutí prvostupňového orgánu je dle § 190 odst. 6 zákona o služebním poměru „*služební funkcionář nadřízený služebnímu funkcionáři, který napadené rozhodnutí vydal*“.

[29] Z uvedené právní úpravy i citované judikatury tedy vyplývá, že žalovaným je v projednávané věci generální ředitel Vězeňské služby ČR, nikoliv Generální ředitelství Vězeňské služby ČR. Stěžovateli tak lze přisvědčit, že se krajský soud dopustil pochybení, pokud jako žalovaného označil Vězeňskou službu ČR, Generální ředitelství. Toto formulační pochybení krajského soudu však nemohlo způsobit vadu řízení před soudem, pro kterou by byl Nejvyšší správní soud nucen napadený rozsudek zrušit. Ze soudního spisu totiž jednoznačně vyplývá, že soud *de facto* jednal s generálním ředitelem a také všechny písemnosti pocházející od žalovaného, které jsou v soudním spisu založeny, byly podány osobami, které sám generální ředitel pověřil k jeho zastupování. Je tedy zřejmé, že nemohla být jakkoliv zkrácena procesní práva stěžovatele – generálního ředitele Vězeňské služby ČR, neboť ten měl zjevně o veškerém dění v řízení před krajským soudem povědomí, o čemž vypovídá také obsah jeho kasační stížnosti. Nebylo mu tak upřeno právo obhajovat své napadené rozhodnutí. Stěžovatel ani v kasační stížnosti neuvádí, že by byl postupem krajského soudu jakkoliv poškozen, pouze na jeho pochybení poukazuje. Podle Nejvyššího správního soudu by tak bylo nepřipadným přepjatým formalismem napadený rozsudek z tohoto důvodu zrušit, neboť je zjevné, že v dalším řízení by krajský soud pouze formulačně změnil označení žalovaného, nicméně materiálně by opět jednal se stejným subjektem.

[30] Lze tak uzavřít, že krajský soud sice v označení žalovaného v napadeném rozsudku pochybil, to však není důvodem pro zrušení rozsudku. Ostatně obdobně postupoval Nejvyšší správní soud také ve výše citovaném rozsudku čj. 2 As 34/2005 – 61, kde byla osoba žalovaného v řízení před krajským soudem taktéž nesprávně označena.

[31] Nejvyšší správní soud dále nemůže přisvědčit námitce žalobců, že Mgr. J. Z. neoprávněně podepsala doplnění kasační stížnosti ze dne 18. 9. 2015. Uvedená zaměstnankyně Generálního ředitelství Vězeňské služby ČR totiž jednala na základě zmocnění generálního ředitele ze dne 23. 4. 2015. Ve spisu zdejšího soudu je také založen vysokoškolský diplom dokládající právnické vzdělání této osoby (viz č. l. 35 spisu). Je tak třeba dospět k závěru, že v daném případě byly splněny podmínky řízení o kasační stížnosti dle § 105 odst. 2 s. ř. s.

V.B Posouzení souladu nařizování služeb přesčas s § 54 zákona o služebním poměru

[32] Jádrem kasační argumentace směřuje proti závěru soudu, že žalobcům byly nařizovány služby přesčas v rozporu s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru. Stěžovatel se navíc domnívá, že předmětem sporu je pouze otázka nároku na proplacení poměrné části služebního příjmu, nikoliv otázka zákonnosti nařizování přesčasových hodin.

[33] Podle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru „[p]říslušníkovi lze v důležitém zájmu služby nařídít výkon služby přesčas nejvýše v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce“. Odstavec

2 tohoto ustanovení uvádí: „Jestliže bude vyhlášen krizový stav podle zvláštního právního předpisu nebo ve výjimečných případech ve veřejném zájmu, lze příslušníkovi nařídit po dobu krizového stavu a nebo po nezbytnou dobu ve veřejném zájmu službu přesčas i nad rozsah stanovený v odstavci 1“.

[34] Podle § 112 odst. 2 zákona o služebním poměru „[p]říslušníkovi je stanoven služební příjem s přihlédnutím k případné službě přesčas v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce.“

[35] Ustanovení § 125 odst. 1 zákona o služebním příjmu uvádí: „Příslušník má nárok na náhradní volno za každou hodinu služby přesčas nad 150 hodin v kalendářním roce. Neposkytne-li bezpečnostní sbor příslušníkovi 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.“

[36] Z uvedené právní úpravy je zřejmé, že podle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru může být služba přesčas v maximálním rozsahu 150 hodin v kalendářním roce (mimo případy krizového stavu nebo výjimečné případy ve veřejném zájmu dle § 54 odst. 2, kdy lze nařídit službu přesčas i nad rámec tohoto limitu) nařízena pouze v důležitém zájmu služby. V takovém případě nedochází k navýšení služebního příjmu, neboť při jeho stanovení je již s případnými přesčasovými hodinami počítáno (§ 112 odst. 2 zákona o služebním poměru). Pokud však přesčasové hodiny uvedený limit přesáhnou, má příslušník nárok buď na náhradní volno, nebo na poměrnou část příslušného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku. Na základě analogické aplikace § 125 odst. 1 zákona o služebním poměru má příslušník nárok na náhradní volno, nebo na poměrnou část přiznaného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku i za každou vykonanou hodinu služby přesčas do limitu 150 hodin v kalendářním roce, která byla nařízena v rozporu se zákonem (tento závěr dovodil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 23. 5. 2013, čj. 4 Ads 11/2013 – 41, publ. pod č. 2900/2013 Sb. NSS).

[37] Otázka (ne)vyhovění nároku žalobců na proplacení poměrné části služebního příjmu je tedy závislá právě na zodpovězení otázky, zda jim byly přesčasové hodiny nařízeny v souladu se zákonem. Sám správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí uvedl, že žalobcům tento nárok nepřísluší z důvodu, že přesčasové hodiny jim byly nařízeny v souladu s § 54 zákona o služebním poměru. Bylo tedy namístě, aby odvolací orgán a následně v rámci soudního přezkumu také krajský soud posoudily, zda tyto přesčasy byly skutečně nařízeny v souladu se zákonem, a je tak správný závěr správního orgánu o nevyhovění nároku žalobců. Není přitom rozhodné, že proti samotnému rozkazu o nařízení služby přesčas se nevede řízení ve věcech služebního poměru. Námitka stěžovatele, že předmětem řízení není posouzení souladu nařizování služeb přesčas se zákonem, proto není důvodná.

[38] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom, že z § 54 zákona o služebním poměru lze dovodit následující podmínky využití institutu služby přesčas: 1) důležitý zájem služby a z toho vyplývající předpoklad výjimečnosti služby přesčas, 2) odůvodnění přijetí tohoto opatření a 3) maximální rozsah 150 hodin v kalendářním roce, popř. vyhlášení krizového stavu nebo jiné výjimečné případy ve veřejném zájmu (viz také rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 8. 2010, čj. 10 A 34/2010 –

28). Důležitým zájmem služby se dle § 201 tohoto zákona rozumí „zájem bezpečnostního sboru na včasém a kvalitním plnění úkolů bezpečnostního sboru“.

[39] Z judikatury zdejšího soudu vyplývá, že služba přesčas dle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru představuje výjimečné opatření, které umožňuje nařídit výkon služby nad rámec základní doby služby (která je dle § 52 odst. 1 zákona o služebním poměru 37,5 hodin 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. Službu přesčas lze nařídit pouze v *důležitém zájmu služby*, který je dán jen ve výjimečných případech. Konkrétně se jedná o situace, jež nebylo možné předvídat při rozvržení doby služby na jednotlivé směny podle § 53 zákona o služebním poměru, jako například momentální indispozice nebo 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. Důležitý zájem služby však nelze shledat v dlouhodobém až trvalém nedostatku příslušníků. Není tak možné připustit, aby tento personální nedostatek byl nahrazován zvýšenými nároky na stávající příslušníky nařizováním služeb přesčas s odkazem na důležitý zájem služby.

[40] Je přitom na správním orgánu, aby jednoznačným, průkazným a nezpochybnitelným způsobem prokázal, že služba přesčas není z jeho strany využívána k jiným účelům a za jiných podmínek, nežli připouští právní úprava, tj. v souladu s důležitým zájmem služby. Proto je nezbytné, aby vedoucí příslušník u každé služby přesčas uvedl konkrétní důvod, proč ji nařídil. Měl by tak důvod nařízení služby přesčas alespoň rámcově vymezit a vyhotovit o tomto důvodu stručný písemný záznam, např. v knize služeb. Jestliže to vedoucí služebník neučiní a důvod služby přesčas nelze spolehlivě dovodit ani ze spisového materiálu, není možno posoudit, zda byla služba nařízena v souladu se zákonem (viz např. rozsudek NSS ze dne 26. 9. 2012, čj. 6 Ads 151/2011 – 126 či výše uváděný rozsudek čj. 4 Ads 11/2013 – 41).

[41] V posuzované věci je předmětem sporu otázka, jestli byly přesčasové služby do limitu 150 hodin v kalendářním roce ve sledovaném období nařizovány žalobcům v souladu s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru, resp. zda byl tento soulad dostatečným způsobem ze strany správních orgánů prokázán. Mezi účastníky řízení je zejména sporné, zda byly tyto přesčasové hodiny nařizovány v *důležitém zájmu služby*, jak uvedené zákonné ustanovení vyžaduje. V případě záporného zodpovězení této otázky by totiž bylo nutné na základě výše uvedeného dojít k závěru, že žalobci měli nárok na náhradní volno nebo na proplacení poměrné části služebního příjmu v souladu s § 125 odst. 1 zákona o služebním poměru.

[42] Správní orgány vyložily pojem *důležitý zájem služby* tak, že jde o bezproblémové zajištění běžného výkonu služby bezpečnostního sboru, v případě vězeňské služby pak bezproblémové zajištění výkonu vazby a výkonu odnětí svobody. Konkrétně se podle stěžovatele jedná o zajištění přímého výkonu služby, tedy činností, které jsou zpravidla vykonávány ve směnném nebo nepřetržitém režimu služby. Stěžovatel v kasační stížnosti popírá, že by služby přesčas byly nařizovány z důvodu nedostatečného personálního obsazení a nedostatku finančních prostředků. Naopak uvádí, že služby přesčas byly nařizovány pouze operativně v případech náhlého onemocnění příslušníků, čerpání služebního volna, nečekané ošetřování člena rodiny, služebního školení, výkonu veřejných

funkcí, dárcovství krve apod. Tyto důvody lze podle něj považovat za důležitý zájem služby, resp. i veřejný zájem dle § 54 odst. 2 zákona o veřejné službě.

[43] S uvedeným konstatováním správních orgánů se Nejvyšší správní soud neztotožnil, neboť správní orgány pouze tvrdily, že přesčasové hodiny byly nařizovány jen operativně v naléhavých případech dle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru, ničím konkrétním to však neprokázaly. Odůvodnění napadených rozhodnutí, provedené dokazování i praxe správních orgánů při nařizování služeb přesčas naopak svědčí spíše o skutečnosti, že přesčasové hodiny byly nařizovány za účelem pokrytí nepřetržitého výkonu služeb při jakémkoliv nedostatku počtu příslušníků. Ze spisového materiálu přitom není zjištělné, o jaké důvody nedostatečného počtu příslušníků se jednalo, zda skutečně o tvrzené mimořádné a výjimečné situace, nebo o problém dlouhodobé „poddimeenzovanosti“ služebních míst.

[44] Správní orgány sice v odůvodnění svých rozhodnutí uvádí, že k nařizování přesčasových služeb docházelo pouze operativně, při výše zmiňovaných nenadálých skutečnostech, nicméně obě napadená rozhodnutí poukazují na skutečnost, že úkoly Vězeňské služby ČR musí být plněny a splněny s vládou taxativně stanoveným počtem služebních míst příslušníků a s vládou taxativně stanoveným objemem prostředků stanovených státním rozpočtem na příslušný rok na jejich služební příjmy. Konkrétně oba správní orgány v napadených rozhodnutích uvádí: *„Dojde-li za tohoto právního stavu k personální situaci, kdy výkon služby nelze zajistit s počtem příslušníků, kteří jsou v daném okamžiku, resp. v daném období a v dané věznici vedoucím příslušníkům k dispozici, je třeba k zajištění plnění úkolů služby využít všech legislativních možností, na které zákon pamatuje, a které připouští. Nařízení výkonu služby přesčas podle § 54 odst. 1 zákona mezi tyto zákonné možnosti nepochybně patří.“* Byť by uvedené bylo do textu rozhodnutí zařazeno pro dokreslení situace, jak uvádí stěžovatel, lze z toho dovodit, že nařizováním přesčasových služeb byl řešen také problém nedostatku služebních míst, resp. situace, kdy s aktuálním počtem příslušníků nebylo možno obsadit všechny služby tak, aby byl zajištěn její nepřetržitý výkon. Naopak nic konkrétního nenasvědčovalo tomu, že by se jednalo pouze o mimořádné situace. Navíc je třeba zopakovat, že nařízení služby přesčas v souladu s § 54 odst. 1, tedy z důvodu důležitého zájmu služby, není možné v případě předem obecně známých, právní úpravou předpokládaných situací, jako je např. čerpání služebního volna, dovolené či účast na školeních. S takovými důvody absence příslušníků totiž musí správní orgány dopředu počítat a nemohou tuto předem předvídatelnou absenci příslušníků pokrývat pomocí přesčasových služeb s odkazem na důležitý zájem služby.

[45] Lze proto uzavřít, že odůvodnění napadených rozhodnutí služebních funkcionářů postrádá rozhodný důvod pro v nich učiněný závěr o splnění podmínek pro nařizování služby přesčas žalobcům v rozsahu do 150 hodin v kalendářním roce. Z rozhodnutí není zjištělné, kdy konkrétně došlo ke vzniku neočekávané situace způsobené např. momentální indispozicí či absencí některého z příslušníků a že následně na tuto neočekávaně vzniklou situaci byla žalobcům nařízena práce přesčas. Z toho důvodu nelze postavit na jisto, zda ve vztahu k žalobci docházelo ze strany stěžovatelky k nařizování služby přesčas v souladu s § 54 odst. 1 služebního zákona a nelze tak ani argumentačně vyvrátit tvrzení žalobců, že k nařizování služby přesčas docházelo v rozporu se zákonem.

[46] Také provedené dokazování, konkrétně výsledky svědků – Mjr. Bc. P. K., vedoucího oddělení výkonu vazby a trestu (viz protokol o výsledku svědka ze dne 4. 11. 2013), a plk. Mgr. V. C., 1. zástupce ředitele věznice (viz protokol o výsledku svědka ze dne 21. 10. 2013) – nevypovídají o tom, že by přesčasové služby byly vždy nařizovány v souladu s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru. Z výpovědi Mjr. Bc. K. vyplývá, že způsob vykazování služeb přesčas byl stejným způsobem dán v celé vězeňské službě, což je svědkovi známo z celorepublikových porad pořádaných odborem výkonu vazby a trestu pro zástupce pro dozorčí radu. Důvodem nedostatku příslušníků je podle názoru tohoto svědka nenaplněnost tabulkových míst dozorců v letech 2012 i 10 chybějících dozorců. Uvedená výpověď tak spíše svědčí o nařizování přesčasových služeb z důvodu dlouhodobějšího nedostatku příslušníků, který se neprojevuje pouze ve Věznici Plzeň, ale i v dalších složkách Vězeňské služby ČR.

[47] Z výpovědi obou svědků dále vyplývá, že žalobcům byly služby přesčas nařizovány denními rozkazy většinou den předem; to, zda bude služba posouzena dle § 54 zákona o služebním poměru, se příslušník zpravidla dozvěděl ústně. Svědci však neuvedli, že by v ústním sdělení bylo žalobcům nařízení služby přesčas konkrétně zdůvodněno. Z písemně vydávaných denních rozkazů tak nebylo patrné, která služba je přescasová.

[48] Výsledky svědků tedy potvrdily tvrzení žalobců, že praxe nařizování služeb je taková, že příslušník se o tom, že šlo o přescasovou službu, dozví až z hromadného směnového výkazu, kde je sice jako důvod přescasu uveden „§54“, nicméně není zde obsaženo konkrétní odůvodnění nařízení tohoto přescasu. Je tak zřejmé, že nařizované služby přesčas nebyly žalobcům nijak konkrétně zdůvodněny a nelze tak zjistit pravé důvody jejich nařizování.

[49] Stěžovatel brojil proti postupu žalobců, kteří – byť s nařizováním služeb přesčas nesouhlasili, protože měli za to, že je v rozporu se zákonem – veškeré ústní příkazy vedoucího pracovníka respektovali a nepožadovali, aby byly tyto rozkazy vydány písemně. Tento argument Nejvyšší správní soud nepovažuje za zcela logický, neboť sám stěžovatel potvrdil, že žalobcům byly služby nařizovány prostřednictvím písemných denních rozkazů, ze kterých ovšem nevyplývalo, jestli šlo o službu přesčas či nikoliv. Není tak zcela zřejmé, kdy byly ústními rozkazy žalobcům sdělovány důvody přescasových služeb, pokud konkrétní přehled o přescasech žalobci získali až zpětně z hromadného výkazu odsloužených hodin. Bez ohledu na uvedené nesrovnalosti je ovšem třeba konstatovat, že skutečnost, že žalobci nepožadovali vydání rozkazu písemně, neznamená, že by dále proti postupu nařizování služeb přesčas nemohli brojit. Lhůta pro uplatnění peněžitých nároků ze služebního poměru na jednotlivá opětuující se plnění činí dle § 207 odst. 2 zákona o služebním poměru 3 roky ode dne jejich splatnosti. Jestliže tedy žalobce uplatnil nárok z nezákonně nařízené služby přesčas během této promlčecí lhůty, nelze takovému postupu nic vytýkat (viz např. rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2013, čj. 6 Ads 16/2013 – 60).

[50] V souvislosti s kasační námitkou, podle které se krajský soud dostatečně nevypořádal se skutečností, že službu přesčas lze nařídít také ve veřejném zájmu, Nejvyšší správní soud poznamenává, že krajský soud ve svém rozsudku výslovně uvedl, že službu přesčas lze podle § 54 odst. 2 zákona o veřejné službě nařídít i ve větším rozsahu nežli 150 hodin v kalendářním roce v případě vyhlášení krizového stavu nebo ve výjimečných

případech veřejného zájmu. Jestliže krajský soud neshledal, že by stěžovatel dostatečně prokázal nařizování služeb přesčas v *důležitém zájmu služby*, jednoznačně z toho vyplývá, že nemohlo být prokázáno ani její nařizování *ve výjimečných případech veřejného zájmu*. Z textového i systematického výkladu zákona je totiž zřejmé, že v takových případech se bude jednat o ještě více mimořádné situace. Nadto Nejvyšší správní soud uvádí, že otázka nařizování služby přesčas ve veřejném zájmu nebyla předmětem sporu, a proto není pochybením krajského soudu, pokud se jí podrobněji nezabýval.

[51] V souvislosti s výkladem pojmu *důležitý zájem služby* dále stěžovatel zdůraznil specifičnost služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů, který Nejvyšší správní soud nastínil např. v rozsudku čj. 3 Ads 10/2011 – 77 nebo čj. 6 As 26/2003 – 97. Stěžovatel však nijak nekonkretizoval, co ze specifické povahy služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů vyplývá pro výklad pojmu *důležitý zájem služby*. Nelze tak více než obecně konstatovat, že zdejší soud si je této specifičnosti vědom a výklad tohoto pojmu pojímá z hlediska uvedeného kontextu.

[52] Nedůvodnou je také kasační námitka spočívající v tom, že judikatura týkající se proplácení služeb přesčas u Policie ČR není aplikovatelná na Vězeňskou službu ČR, neboť se jedná o odlišný bezpečnostní sbor, ve kterém se projevuje systémový problém „poddimeenzovanosti“ služebních míst. Je samozřejmostí, že správní soudy při rozhodování plně zohlední aktuální situaci příslušného bezpečnostního sboru, nicméně pokud zde najde určité podobnosti, je namístě aby aplikoval judikaturu týkající se jiného bezpečnostního sboru. Tak tomu bylo i v projednávané věci, kdy krajský soud dospěl k závěru, že správní orgány pomocí nařizování služeb přesčas spíše řešily problém nedostatku služebních míst, než aktuální nutnost zajištění důležitého zájmu služby. Aplikoval proto judikaturní závěr, že nařizováním služeb přesčas dle § 54 zákona o služebním poměru nelze řešit systémový problém nedostatku příslušníků, přičemž soulad nařizování přesčasových služeb ze zákona musí prokázat stěžovatel. V dalším řízení tedy bude na stěžovateli, aby případně prokázal, že tomu tak nebylo.

[53] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že stěžovateli se nepodařilo prokázat, že služba přesčas byla žalobcům nařizována v souladu s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru v důležitém zájmu služby. Rozhodnutí správních orgánů tak nemají dostatečnou oporu ve spisovém materiálu.

V.C Nesprávně zjištěný skutkový stav

[54] Stěžovatel dále krajskému soudu vytkl, že skutkový stav, ze kterého vycházel, nemá oporu ve spisech. Své rozhodnutí totiž postavil na domněnce, že ze skutkových okolností vyplynulo, že s přesčasovými hodinami v rozsahu 150 hodin bylo *spíše* plánováno. Nejvyšší správní soud v této souvislosti opakuje, že bylo na správních orgánech, aby jednoznačně prokázaly, že služba přesčas byla nařizována v souladu s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru. Pokud tedy zjistil, že napadená správní rozhodnutí ani spisová dokumentace tomuto závěru nenásvědčuje, učinil správně, pokud napadené rozhodnutí stěžovatele zrušil pro nedostatek důkazů. Závěry krajského soudu přitom mají jednoznačnou oporu ve spisovém materiálu, jak bylo popsáno již výše.

[55] Kasační soud neshledal důvod k tomu, aby byl krajský soud znovu prováděl svědecké výpovědi svědků Mjr. Bc. P. K. a plk. Mgr. V. C.. Takový postup by byl zcela nadbytečný, protože nelze očekávat, že by tito svědci na stejné otázky odpovídali v řízení před soudem odlišně nežli ve správním řízení. Překážkou není ani odlišné hodnocení těchto důkazů provedené správními orgány a krajským soudem. Nejvyšší správní soud se navíc s hodnocením těchto důkazů krajským soudem plně ztotožňuje. Neshledal přitom žádné pochybení při provádění těchto důkazů, na které stěžovatel upozorňuje. Otázky při výslechu svědků může pokládat i zástupce účastníků řízení, přičemž soud tyto otázky neshledal zavádějícími.

[56] Tato námitka stěžovatele proto není důvodná.

VI. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[57] Nejvyšší správní soud ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační námitky stěžovatele nejsou důvodné. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou.

[58] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobci ve věci úspěch měli, a proto jim vůči stěžovateli náleží právo na náhradu nákladů řízení. Náklady spočívají v odměně advokáta žalobců za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) dle § 7, § 9 odst. 4 a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Vzhledem k tomu, že se jednalo o společný úkon při zastupování 58 žalobců, náleží advokátovi v souladu s § 12 odst. 4 advokátního tarifu za každou takto zastupovanou osobu mimosmluvní odměna snižená o 20 %. Odměna advokáta tak činí 143.840 Kč (58 x 2.480). Náklady řízení dále tvoří paušální částka náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby. Vzhledem k tomu, že zástupce žalobců podal pouze jedno vyjádření ke kasační stížnosti za všechny žalobce, přiznal mu soud paušální částku náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč. Advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto se náklady řízení zvyšují o částku odpovídající této dani. Celkové náklady řízení včetně daně z přidané hodnoty tak činí 174.409 Kč. Stěžovatel je povinen uhradit uvedenou částku na náhradě nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám zástupce žalobců Mgr. Zdeňka Honzíka, advokáta se sídlem Rooseveltova 16, Plzeň.

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

V Brně dne 15. října 2015

JUDr. Lenka Kaniová

předsedkyně senátu