



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **M. L.**, zast. Mgr. Lukášem Kulhánkem, advokátem se sídlem Na Cihelnách 9, Jaroměř, proti žalovanému: **první náměstek policejního prezidenta**, se sídlem Policejní prezidium České republiky, Strojnická 27, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 7. 2019, č. j. 14 Ad 10/2017 - 50,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 7. 2019, č. j. 14 Ad 10/2017 - 50, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ve věcech služebního poměru ze dne 24. 10. 2017, č. j. PPR-3833-7/ČJ-2015-990131. Tímto rozhodnutím stěžovatel zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí ředitele Ředitelství služby cizinecké policie ve věcech služebního poměru (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 15. 12. 2014, č. 4301/2014, jímž byla zmítnuta žádost žalobkyně o proplacení služby přesčas v rozsahu do 150 hodin v kalendářním roce, a to konkrétně 85 hodin v roce 2011, a 74,5 hodin v roce 2012. Ve vztahu ke službě přesčas konané v období od 1. 1. 2010 do 31. 1. 2011 byla žádost zamítnuta s ohledem na promlčení – uplynutí lhůty pro uplatnění daného peněžitého nároku.

[2] Správní orgán I. stupně v rozhodnutí uvedl, že služba přesčas byla nařizována v důležitém zájmu služby, jak vyžaduje § 54 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v rozhodném znění (dále jen „zákon o služebním poměru“). Důležitý zájem služby spočívá v souladu s § 201 odst. 1 zákona o služebním poměru ve včasném a kvalitním plnění úkolů bezpečnostního sboru. Policisté zařazení na Inspektorátu cizinecké policie na mezinárodním letišti Praha - Ruzyně, na jehož I. oddělení

je žalobkyně rovněž zařazena, se podílí mj. na zabezpečení ochrany vnější hranice schengenského prostoru. Lze proto říci, že se jedná o plnění úkolů v důležitém zájmu služby. Ve všech případech, kdy byla žalobkyni nařízena služba přesčas, nenastoupilo do plánované služby několik dalších příslušníků – jednalo se tedy o výjimečně nastalé překážky, na které musel příslušný služební funkcionář reagovat tak, aby byl výkon služby dostatečně zajištěn. V rozhodnutí pak jednotlivě uvedl, které konkrétní dny a kolik hodin sloužila žalobkyně službu přesčas, jakož i to, kolik příslušníků a z jakého důvodu nebylo ten který den ve službě přítomno. Ve vztahu k přesčasům konaným v období od 1. 1. 2010 do 31. 1. 2011 uvedl, že lhůta pro uplatnění peněžitých nároků již uplynula; odkázal přitom na § 207 odst. 1 ve spojení s § 125 odst. 1 zákona o služebním poměru.

[3] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala žalobkyně odvolání, ve kterém uvedla, že se nejednalo o výjimečné situace, nýbrž o řešení trvalého nedostatku příslušníků II. oddělení Inspektorátu cizinecké policie letiště Praha - Ruzyně, což není zákonný důvod pro nařízení služby přesčas. Neočekávané nepřítomnosti dalších příslušníků nemohou být např. řádné dovolené, o kterých služební funkcionář sám rozhoduje. Pakliže bylo zajištění řádného výkonu služby nepřítomností několika příslušníků ohroženo (např. z důvodu zdravotní indispozice), nemělo být jiným příslušníkům schváleno čerpání dovolené.

[4] Stěžovatel v rozhodnutí o odvolání opětovně zdůraznil, že ve všech dnech došlo ke kumulaci nepřítomností mnoha dalších policistů, a to z různých důvodů (pracovní neschopnost, ošetřování člena rodiny, služební volno z různých důvodů, čerpání dovolené, vyslání do jazykového kurzu či na studijní pobyt, školení, apod.). Pakliže zažádá policista o udělení dovolené až po 25. dni předchozího měsíce, kdy jsou pevně naplánovány služby na další měsíc, jedná s o dovolenou již nepředvídatelnou, na což je potřeba dále operativně reagovat. Na pracovišti přitom dochází k různým situacím. Někdy proto vedoucí příslušník poskytne jednomu policistovi dovolenou (např. z důvodu úmrtí v rodině) i za cenu toho, že jinému policistovi nařídí službu přesčas. Stěžovatel proto odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil (viz výše).

II. Rozhodnutí městského soudu

[5] Proti rozhodnutí stěžovatele podala žalobkyně žalobu, ve které namítala, že služba přesčas musí být nařizována v souladu s § 54 zákona o služebním poměru, tj. v důležitém zájmu služby. Byť je každá služba zajišťovaná bezpečnostním sborem nepochybně významná, nic to nemění na tom, že má být vykonána v rámci základní doby služby. I v rámci služby přesčas totiž plní policista stejné úkoly, jako při výkonu jiných služeb. Služba přesčas byla žalobkyni (jakož i dalším) nařizována pravidelně po dobu několika let, což dokazuje, že je tímto způsobem řešen personální nedostatek příslušníků na daném oddělení. Za neočekávané nepřítomnosti nelze považovat případy, kdy je vedoucí příslušník oprávněn o takové nepřítomnosti sám rozhodnout (tj. čerpání dovolené, vyslání na studijní pobyt či náhradní volno). Za neočekávanou nepřítomnost nelze brát ani běžnou nemocnost, neboť i s tím musí bezpečnostní sbor počítat. Zároveň žalobkyně uvedla, že nebyl zjištěn stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

[6] Městský soud v napadeném rozsudku uvedl následující. Má-li být institut služby přesčas do limitu 150 hodin v kalendářním roce, za které není příslušníkům poskytován další příjem, využíván v souladu se zákonem, musí být naplněny tyto podmínky: 1) důležitý zájem služby, 2) z toho vyplývající předpoklad výjimečnosti služby přesčas a 3)

pokračování

odůvodnění přijetí tohoto opatření. Služba přesčas tedy není pojímána jako další fond služební doby, ze kterého je možné libovolně čerpat do limitu 150 h v kalendářním roce. Důležitý zájem služby může být dán jen ve výjimečných případech, a to konkrétně tehdy, kdy nebylo možné předvídat, že se jiní příslušníci k výkonu služby nedostaví. Takovými případy mohou být např. náhlé zdravotní indispozice, nikoli však dlouhodobý až trvalý nedostatek příslušníků. Městský soud uvedl, že spisový materiál umožňuje přezkoumání jednotlivých dílčích důvodů nepřítomnosti jiných příslušníků. Ze spisu lze zjistit, kteří příslušníci a z jakých důvodů nebyli jednotlivé dny ve službě přítomni. Následně se k jednotlivým důvodům nepřítomnosti blíže vyjádřil.

[7] Ke služebnímu volnu uvedl, že je nutné rozlišovat konkrétní důvody, pro které bylo uděleno. Některé důvody jsou totiž nenadálé a nemůže je předvídat ani sám příslušník, natož služební funkcionář (např. ošetřování člena rodiny, návštěva lékaře apod.), jiné lze naopak předvídat velice snadno (např. služební volno z důvodu studia, o které musí příslušník nejprve požádat). Jako důvod pro nařízení služby přesčas lze pak považovat pracovní neschopnost jednoho příslušníka a nutnost jeho zastoupení jiným; podstatné ale je, kdy se o pracovní neschopnosti služební funkcionář dozví, resp. zda o ní věděl při zpracování rozvrhu základní doby služby na příští měsíc. Stěžovatel se však blíže jednotlivými pracovními neschopnostmi nezabýval. Nebylo proto možné určit, zda v jednotlivých případech šlo o nepředvídatelný důvod či nikoliv. Současně městský soud upozornil na to, že služba přesčas byla žalobkyni nařizována i v případech, kdy stěžovatel o pracovní neschopnosti jiného příslušníka věděl při plánování služeb již předcházející měsíc. Jako příklad uvedl přesčas konaný dne 8. 2. 2011, při kterém byli tři příslušníci v dlouhodobé pracovní neschopnosti již od 1. 12. 2010, 15. 11. 2010 a 10. 1. 2011.

[8] K jazykovému kurzu, kurzu odborné přípravy, ozdravnému pobytu a vyslání na zahraniční misi městský soud uvedl, že se nejedná o nepředvídatelné události. Tou může být naopak situace, kdy je jeden příslušník vyslán k výkonu jiné služební činnosti mimo služebnu či zproštění výkonu služby. Ve vztahu k čerpání dovolené městský soud uvedl, že se nejedná o důvod, pro který by jinému příslušníkovi mohla být nařízena služba přesčas. Kdy bude dovolená čerpána, si neurčuje příslušník sám. Jde naopak o natolik běžnou součást služby, že je věcí státní správy policie, aby vyřešila personální otázky fungování policie tak, aby jen z důvodu čerpání dovolené u jednoho příslušníka nebyla jinému příslušníkovi nařizována služba přesčas. Městský soud uvedl, že *„vzhledem k tomu, že ve všech výše uvedených případech byla žalobkyně velena do služby mimo jiné (a především) proto, že mnoho dalších příslušníků policie čerpalo řádnou dovolenou, je nutné uzavřít, že nařízení služby přesčas ve všech výše uvedených dnech právě z tohoto důvodu bylo provedeno v rozporu se zákonem.“* Rozhodnutí stěžovatele proto podle § 78 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[9] V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že rozsudek městského soudu napadá z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel konkrétně namítal, že městský soud nerespektuje judikaturu Nejvyššího správního soudu, která otázku proplácení nařízených služeb přesčas blíže konkretizuje. Podstatou nařízení přesčasů byla ve všech případech kumulace nepřítomnosti jiných příslušníků, a to z různých důvodů (pracovní neschopnost, ošetřování člena rodiny, čerpání řádné dovolené, poskytnutí služebního

volna, apod.). Vždy se jednalo o mimořádnou situaci, která vyvolávala náhlé ohrožení plnění úkolů bezpečnostního sboru. Některé důvody nepřítomnosti jiných příslušníků by přitom samy o sobě obstály jako důvod pro nařízení služby přesčas žalobkyni. Jednotlivé dny je však potřeba hodnotit individuálně, tomu však městský soud podle názoru stěžovatele nedostál.

[10] Městský soud sice hodnotil jednotlivé důvody absence příslušníků ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu, toto posouzení je však pouze obecné, aniž by zohledňovalo specifika jednotlivých dnů, ve kterých byly přesčasy nařízeny. Stěžovatel sice uznal, že některé důvody absence příslušníků neopravňovaly služebního funkcionáře nařídit žalobkyni službu přesčas, žalobkyně však nezastupovala konkrétního příslušníka; ve všech případech se jednalo o kumulaci nepřítomností dalších příslušníků. K této kumulaci městský soud pouze paušálně konstatoval, že žalobkyni byly nařizovány přesčasy právě proto, že jiní příslušníci čerpali řádnou dovolenou. To však rozhodně nepředstavuje individuální posouzení jednotlivě nařízených přesčasů. Judikatura Nejvyššího správního soudu přitom vyžaduje, aby (po zhodnocení jednotlivých důvodů nepřítomností) krajské soudy přistoupily k hodnocení jejich vzájemné kumulace. Pro další posouzení je přitom rozhodné, zda byla služba přesčas nařízena vyššímu počtu příslušníků, než je počet těch, kteří nemohli do služby nastoupit z důvodu, pro který je možno jinému příslušníkovi nařídit službu přesčas, či zda je jejich počet stejný nebo nižší.

[11] Stěžovatel dále nesouhlasil s tím, jak městský soud vypořádal jako důvod nepřítomnosti dočasnou pracovní neschopnost. Podle názoru stěžovatele měl městský soud i zde provést individuální posouzení, neboť spisový materiál obsahuje informace o tom, který příslušník a v jakém časovém období byl v pracovní neschopnosti. V této souvislosti namítl, že rozsudek je vnitřně rozporný, neboť městský soud nejprve uvedl, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně, následně však uvedl, že otázka nepředvídatelnosti u pracovních neschopností nebyla z napadeného rozhodnutí zjištělná.

[12] Závěrem stěžovatel opakovaně zdůraznil, že stěžejním důvodem pro nařízení služby přesčas byla právě kumulace nepřítomností několika dalších příslušníků, přičemž z rozhodnutí obou správních orgánů je zřejmé, o které konkrétní příslušníky se jednalo (kteří do výkonu služby nenastoupili a z jakých důvodů). K tomu se však městský soud vůbec nevyjádřil. Zůstalo tak neobjasněno, proč převaha počtu příslušníků, kteří v rozhodné době čerpali řádnou dovolenou, byla sama o sobě natolik zásadní, že se ostatní důvody nepřítomnosti příslušníků staly zcela irelevantní. Rozsudkem městského soudu je tedy stěžovatel fakticky zavázán proplatit žalobkyni nařízené přesčasy. Jednoznačný závazný právní názor, jak má stěžovatel dále postupovat, z něj však nevyplývá.

[13] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti vyjádřila své ztotožnění s napadeným rozsudkem městského soudu. Opětovně zdůraznila, že pravým důvodem pro nařizování služeb přesčas byl personální nedostatek, nikoliv tvrzené mimořádné události. Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele zamítl.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a za stěžovatele jedná oprávněná osoba (§ 105 odst. 2

pokračování

s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] Zákon o služebním poměru v § 112 odst. 2 stanoví, že příslušníkovi bezpečnostního sboru je stanoven služební příjem s přihlédnutím k případné službě přesčas v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce. Podmínky nařizování služby přesčas upravuje § 54 téhož zákona. Podle tohoto ustanovení může být služba přesčas příslušníkovi nařízena v důležitém zájmu služby. Pro účely nyní souzené věci lze konstatovat, že je-li služba přesčas nařízena v souladu se zákonem, nenáleží příslušníkovi za vykonanou službu přesčas další protiplnění (náhradní volno či poměrná část služebního příjmu), neboť služební příjem takto vykonanou službu přesčas již zohledňuje, což reflektuje právě § 112 odst. 2 zákona o služebním poměru. Ústavnost tohoto ustanovení (§ 112 odst. 2 zákona o služebním poměru) potvrdil v nálezu ze dne 15. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 20/09, také Ústavní soud.

[17] Na druhou stranu, je-li služba přesčas nařízena neoprávněně (v rozporu se zákonem), náleží příslušníkovi za její vykonání zákonem předpokládané protiplnění. Tento závěr dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 5. 2013, č. j. 4 Ads 11/2013 - 41, č. 2900/2013 Sb. NSS. Zdejší soud v uvedeném rozsudku zakotvil rovněž požadavek na odůvodnění nařízení služby přesčas – nikoli však v tom smyslu, že by služební funkcionář musel v každém jednotlivém případě vydávat správní rozhodnutí o nařízení služby přesčas [srov. § 171 písm. h) zákona o služebním poměru, podle kterého se na nařízení služby přesčas nevztahuje řízení ve věcech služebního poměru]. Vedoucí příslušník musí alespoň rámcově vymezit určitý důvod, pro který službu přesčas nařídil, a o tomto důvodu učinit stručný písemný záznam např. v knize služeb. Tím je zajištěna možnost přezkumu nařízení služby přesčas, aniž by tím byla na vedoucí příslušníky kladena výraznější administrativní zátěž, která by ohrožovala plnění jejich úkolů v bezpečnostním sboru. Služba přesčas totiž není další fond služební doby, ze kterého by bylo možné libovolně čerpat do limitu 150 hodin v kalendářním roce, jak správně uvedl již městský soud. Jedná se o výjimečné opatření, které umožňuje nařídít výkon služby nad rámec základní doby služby. Podmínky jejího nařízení shrnul Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 10. 2015, č. j. 1 As 183/2015 - 63, č. 3341/2016 Sb. NSS. Těmito podmínkami jsou: 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.

[18] Pro následné posouzení žádosti příslušníka bezpečnostního sboru o proplacení vykonané služby přesčas je proto zásadní, zda byla služba přesčas nařízena v souladu se zákonem. Stejně tak je tomu i v nyní posuzované věci; i zde jde tedy ve své podstatě o to, zda byly služby přesčas žalobkyni nařizovány v souladu se zákonem.

[19] Žalobkyně tvrdila, že jí služby přesčas byly nařizovány v rozporu s § 54 zákona o služebním poměru, resp. že tak nebylo činěno v důležitém zájmu služby, neboť tím byl řešen dlouhodobý personální nedostatek příslušníků na Inspektorátu cizinecké policie

letišť Praha - Ruzyně. Oproti tomu stěžovatel tvrdil, že k nařízení služby přesčas přistoupil vždy z důvodu kumulace nepřítomností několika dalších příslušníků, a to z nejruznějších důvodů; některé by přitom samy o sobě jako důvod pro nařízení služby přesčas obstály, jiné nikoliv. Vždy však šlo o jejich kumulaci.

[20] Nejvyšší správní soud se k jednotlivým důvodům nepřítomností příslušníků, ke kterým došlo i v nyní posuzované věci, již dříve vyjádřil. Za důvod, pro který je možné jinému příslušníkovi nařídit službu přesčas, považuje např. pracovní neschopnost jiného příslušníka; nikoli však paušálně. Pracovní neschopnost jednoho příslušníka není důvodem pro nařízení služby přesčas jinému příslušníkovi v případě, kdy služební funkcionář o důvodu absence věděl při zpracování rozvrhu základní doby služby podle § 53 zákona o služebním poměru. Jedná se sice obecně o nahodilou událost, kterou nelze dopředu předvídat, z hlediska možnosti nařídit službu přesčas v souladu s § 54 zákona o služebním poměru je však nezbytné její nepředvídatelnost hodnotit právě k okamžiku zpracování rozvrhu základní doby služby; viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2018, č. j. 9 As 207/2018 - 20.

[21] V případě udělení služebního volna je nezbytné rozlišovat, z jakého důvodu bylo služební volno uděleno. Může se totiž jednat jak o situace dopředu nepředvídatelné (např. ošetřování nemocného člena rodiny, nepředvídatelné přerušení provozu nebo zpoždění hromadného dopravního prostředku, účast na zásahu jednotky Sboru dobrovolných hasičů), tak o situace, které lze dopředu předvídat velmi dobře (účast ve státní sportovní reprezentaci, činnost vedoucího tábora, vlastní svatba, svatba dětí nebo rodičů apod.). Některé situace pak mohou být za určitých okolností jak předvídatelné, tak náhlé (např. dárcovství krve, výkon povinnosti svědka, doprovod člena rodiny do zdravotnického zařízení k vyšetření). Poskytnutí služebního volna z hlediska možnosti nařídit službu přesčas proto musí být hodnoceno ve vztahu ke konkrétnímu důvodu jeho poskytnutí se zohledněním toho, kdy se o tomto důvodu služební funkcionář dozvěděl.

[22] Pokud jde o vyslání na jazykový kurz, kurz odborné přípravy, studijní a ozdravné pobyty, či nařízení a čerpání dovolené, nelze tyto důvody nepřítomnosti považovat za takové, pro něž by bylo možné jinému příslušníkovi nařídit službu přesčas. Ve všech těchto případech se totiž jedná o situace, které služební funkcionář může dopředu ovlivnit, a nepředstavují tak pro policejní sbor žádnou nečekanou událost. Pro účely nařízení služby přesčas jednomu policistovi je proto zcela nerozhodné, kdy jiný policista požádá např. o dovolenou; k podrobnostem viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2018, č. j. 9 As 258/2017 - 32.

[23] Nejvyšší správní soud ve zmiňovaném rozsudku č. j. 9 As 258/2017 - 32 také uvedl, že řádné posouzení žaloby z hlediska oprávněnosti nařízených služeb přesčas vyžaduje nejprve provést rozbor toho, zda lze jednotlivé dílčí důvody absence příslušníků uvedené správními orgány samostatně akceptovat jako důvody pro nařízení služby přesčas jinému příslušníkovi, a následně provést rozbor toho, zda u každého dne nařízené služby přesčas ob stojí odůvodnění správních orgánů poukazující na kumulaci absencí celé řady příslušníků, chybějících ze široké palety důvodů. Při tom je potřeba vzít v potaz také to, kolika příslušníkům byla služba přesčas ten který den nařízena. Toto posouzení je nezbytné činit s ohledem na specifika každého dne nařízené služby přesčas, neboť jednotlivé důvody absence se u příslušníků měnily, stejně jako se měnil i samotný počet těch, kteří do služby nenastoupili, a těch, kterým byla služba přesčas nařízena.

pokračování

[24] V nyní projednávané věci se městský soud vyjádřil pouze v obecné rovině k jednotlivým důvodům absence ostatních příslušníků. Městský soud tedy uvedl, pro které důvody absence je obecně možné službu přesčas jinému příslušníkovi nařídit a pro které nikoli. Dlužno říci, že tyto důvody posoudil městský soud v souladu s výše citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Zcela správně tedy poukázal na to, že je nutné rozlišovat důvody nepředvídatelné a náhlé od těch předvídatelných. Na druhou stranu ustál u tohoto obecného posouzení, aniž by se zabýval jednotlivými dny nařízené služby přesčas a zkoumal, kdy se o důvodech absence jednotlivých příslušníků (u kterých hraje právě časový okamžik zásadní roli) služební funkcionář dozvěděl, resp. zda o nich věděl k okamžiku zpracování rozvrhu základní doby služby.

[25] Správní orgány však od počátku poukazovaly na to, že žalobkyně nezastupovala během nařízené služby přesčas konkrétního příslušníka. Zdůrazňovaly skutečnost, že ve všechny dny, kdy jí byla nařízena služba přesčas, nenastoupila do výkonu služby celá řada příslušníků, a to z nejrůznějších důvodů. Některé by přitom samy o sobě nařízenou službu přesčas odůvodňovaly, jiné nikoli. K této kumulaci důvodů pak městský soud uvedl, že *„vzhledem k tomu, že ve všech výše uvedených případech byla žalobkyně velena do služby mimo jiné (a především) proto, že mnoho dalších příslušníků policie čerpalo řádnou dovolenou, je nutné uzavřít, že nařízení služby přesčas ve všech výše uvedených dnech právě z tohoto důvodu bylo provedeno v rozporu se zákonem.“* Takový závěr však není možné učinit bez zohlednění specifík jednotlivých dnů, ve kterých byla žalobkyni služba přesčas nařízena, jak správně poukazoval stěžovatel. Nejvyšší správní soud toto paušální tvrzení nepovažuje za dostatečné odůvodnění toho, proč kumulace důvodů, pro které by samostatně bylo možné nařídit žalobkyni službu přesčas, s důvody, které k nařízení služby přesčas samy o sobě nepostačují, k nařízení služeb přesčas nepostačovala. I když počet příslušníků, kteří nebyli ve službě přítomni z důvodu čerpání dovolené, v mnoha případech převyšoval počet těch, kteří byli nepřítomni např. z důvodu pracovní neschopnosti, nebylo tomu tak ve všech dnech, kdy byla žalobkyni služba přesčas nařízena. Pro ilustraci uvádí Nejvyšší správní soud např. den 21. 10. 2011, ve kterém bylo podle rozhodnutí stěžovatele v pracovní neschopnosti celkem 11 policistů, 1 policistovi bylo uděleno služební volno z důvodu návštěvy lékaře, 2 byli vysláni do jazykového kurzu, 4 do odborného kurzu, 6 byl poskytnut ozdravný pobyt, 8 bylo určeno čerpání dovolené a u 4 se nepodařilo dohledat důvod nepřítomnosti. V tomto případě tak počet policistů v dočasné pracovní neschopnosti převyšoval počet těch, kteří čerpali dovolenou. Závěr městského soudu o tom, že žalobkyni byla nařízena služba přesčas právě proto, že jiní příslušníci čerpali dovolenou, je proto v tomto ohledu zcela paušální a nereaguje na specifika každého jednotlivého dne nařízené služby přesčas. Nezohledňuje také celkový počet příslušníků, kterým byla jednotlivé dny služby přesčas nařízena.

[26] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že jednotlivé důvody absence příslušníků je potřeba hodnotit jednotlivě, zda samy o sobě mohou odůvodňovat nařízení služby přesčas. Toto hodnocení však musí být konkrétní ve vztahu k jednotlivým dnům, ve kterých byla žalobkyni nařízena služba přesčas, a nesmí ustát v obecné rovině. V některých případech je totiž toto hodnocení závislé na okamžiku, kdy se o důvodu nepřítomnosti služební funkcionář dozvěděl, a na základě toho může být daný důvod absence v některých případech důvodem, pro který je možné samo o sobě nařídit službu přesčas, v jiných však nikoli. Po takto provedeném jednotlivém hodnocení je potřeba posoudit, zda kumulace nejrůznějších důvodů umožňovala službu přesčas žalobkyni nařídit. Při tomto hodnocení je pak nezbytné zohlednit také celkový počet příslušníků, kterým byla ten který den

služba přesčas nařízena, jak zdejší soud uvedl v citovaném rozsudku č. j. 9 As 258/2017 - 32. K tomu však městský soud nepřistoupil. Požadavkům kladeným na přezkum tohoto typu správního rozhodnutí proto nedostál. V této části tak Nejvyšší správní soud musel stěžovateli přisvědčit.

[27] Stěžovatel dále namítal vnitřní rozpornost napadeného rozsudku ve vztahu k hodnocení pracovní neschopnosti jakožto důvodu pro nařízení služby přesčas. Konkrétně uvedl, že městský soud považoval skutkový stav za dostatečně zjištěný, vzápětí však konstatoval, že v případě nepřítomnosti příslušníků z důvodu dočasné pracovní neschopnosti nemohl posoudit otázku nepředvídatelnosti jejich absence. Nejvyšší správní soud namítanou vnitřní rozpornost napadeného rozsudku nespatřuje.

[28] Městský soud totiž v bodě 22 uvedl, že písemné zaznamenání jednotlivých důvodů nepřítomnosti umožňuje soudu přezkoumat, zda uvedené důvody v příslušné dny u příslušného počtu příslušníků skutečně nastaly. S tímto závěrem Nejvyšší správní soud zcela souhlasí. Ze správního spisu lze tyto informace ověřit. Ve vztahu k pracovní neschopnosti však dlužno podotknout, že obsah spisu umožňuje soudu ověřit pouze to, kdy a který policista v pracovní neschopnosti skutečně byl, a to podle seznamu příslušníků v dočasné pracovní neschopnosti, založeném na č. l. 319 - 331 správního spisu. Městský soud přitom zcela správně uvedl, že nebylo možné posoudit otázku nepředvídatelnosti jednotlivých pracovních neschopností, neboť správní spis neobsahuje informace o tom, kdy se o tomto důvodu absence jednotlivých příslušníků služební funkcionář dozvěděl. Pro správné posouzení tohoto důvodu absence z hlediska nařízených služeb přesčas žalobkyni je však tento časový okamžik zásadní (viz výše). Jelikož tedy z obsahu spisu není možné seznat, kdy se o jednotlivých pracovních neschopnostech služební funkcionář dozvěděl (resp. zda o nich věděl při zpracování rozvrhu základní doby služby), není možné posoudit, zda se jednalo o důvod nepředvídatelný a náhlý, pro který by bylo možné jinému příslušníkovi nařídit službu přesčas.

[29] Ze stejného důvodu pak Nejvyšší správní soud nesouhlasí s hodnocením městského soudu, že o některých déle trvajících pracovních neschopnostech některých příslušníků služební funkcionář věděl v době, kdy zpracovával rozvrh základní doby služby na příští měsíc. Tento závěr by mohl městský soud učinit pouze v případě, obsahoval-li by spis v tomto směru dostatek informací (např. z tzv. neschopenek, na kterých lékař potvrzuje pracovní neschopnost). Přestože někteří příslušníci byli v dočasné pracovní neschopnosti i několik měsíců, obsah spisu neumožňuje posoudit, zda lékař uznal konkrétního příslušníka dočasně práce neschopným na takto dlouhou dobu již při vystavení (první) neschopenky, či zda byla dočasná pracovní neschopnost opakovaně prodlužována. V případě jejího prodlužování by se tak mohlo jednat o nepředvídatelnou událost z hlediska nařízení služby přesčas žalobkyni, přestože ve svém souhrnu trvala několik měsíců. K učinění jednoznačného závěru však správní spis v tuto chvíli dostatek informací neposkytuje.

[30] Přestože je zřejmé, že ve vztahu k dočasným pracovním neschopnostem neobsahuje spisový materiál dostatek podkladů, a městský soud tak v dalším řízení bude muset napadené rozhodnutí (minimálně) v této části opět zrušit, musel Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení, neboť městský soud neposkytl odpověď na v této věci zcela zásadní otázku, a to zda lze službu přesčas nařídit také v případě kumulace důvodů, pro které by bylo samostatně možné nařídit službu přesčas, s těmi důvody, které k nařízení přesčasu samy o sobě nepostačují. Kumulaci

pokračování

těchto důvodů přitom jak správní orgán I. stupně, tak stěžovatel ve svých rozhodnutích opakovaně zdůrazňovali, neboť žalobkyně při výkonu nařízených služeb přesčas žádného konkrétního příslušníka nezastupovala.

[31] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud jednotlivé dny nařízených služeb přesčas nehodnotil individuálně, jeho hodnocení ustalo na obecných (byť správných) závěrech vyplývajících z judikatury zdejšího soudu. Do těchto obecných závěrů je však potřeba dosadit konkrétní skutkové okolnosti jednotlivě nařízených přesčasů a teprve na základě toho hodnotit, zda byla služba přesčas s ohledem na tvrzenou kumulaci důvodů nepřítomností dalších příslušníků nařízena oprávněně, a zda tak za její vykonání žalobkyni zákonem předpokládané protiplnění náleží, či nikoli.

V. Závěr a náklady řízení

[32] Ve světle výše uvedeného Nejvyšší správní soud konstatuje, že shledal kasační stížnost důvodnou, napadený rozsudek městského soudu proto s odkazem na § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[33] V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Podstatu tohoto právního názoru lze shrnout následovně. Při posuzování oprávněnosti nařízené služby přesčas žalobkyni je nejprve potřeba hodnotit, zda jednotlivé důvody absence jiných příslušníků v konkrétních dnech samy o sobě nařízení služby přesčas umožňovaly. Jelikož však žalobkyně při výkonu služby přesčas nezastupovala konkrétního příslušníka, je následně potřeba hodnotit jejich vzájemnou kumulaci, tj. hodnotit, zda důvody, pro které je možné jinému příslušníkovi nařídit službu přesčas, a důvody, pro které samo o sobě službu přesčas jinému příslušníkovi nařídit nelze, ve svém souhrnu nařízení služby přesčas žalobkyni umožňovaly. Při tom je potřeba vzít v potaz také celkový počet příslušníků, kterým byla ten který den služba přesčas nařízena.

[34] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 19. června 2020

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu