



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdu a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **J. Č.**, zastoupený Mgr. Lukášem Kulhánkem, advokátem se sídlem Na Cihelnách 9, Jaroměř, proti žalovanému: **První náměstek policejního prezidenta**, se sídlem Strojnická 935/27, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 6. 2020, č. j. 6 Ad 12/2017 - 49,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 6. 2020, č. j. 6 Ad 12/2017 - 49, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ve věcech služebního poměru ze dne 29. 3. 2017, č. j. PPR – 32142 - 8/ČJ -2014 - 990131. Tímto rozhodnutím stěžovatel zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí ředitele Ředitelství služby cizinecké policie (dále také jen „správní orgán I. stupně“) ve věcech služebního poměru ze dne 29. 9. 2014, č. 1968/2014, jímž byla podle § 125 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění účinném od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2017 (dále jen „zákon o služebním poměru“), s odkazem na § 54 téhož zákona zamítnuta žádost žalobce k proplacení neodůvodněně nařizovaných přesčasových hodin za nařizenou službu přesčas v důležitém zájmu služby konanou podle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru v rozsahu 76 hodin v roce 2011 a v rozsahu 61 hodin v roce 2012. Ve vztahu ke službě přesčas konané v kalendářním roce 2010 a v období od 1. 1. 2011 do 31. 1. 2011 byla žádost zamítnuta s ohledem na 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 o služebním poměru; za nařizený výkon služby přesčas v důležitém zájmu služby je již stanoven služební příjem

s přihlédnutím k případné službě přesčas v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce. 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, kde je žalobce rovněž zařazen na služebním místě coby vrchní asistent, se podílejí 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 žalobci 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 správní orgán I. stupně jednotlivě uvedl, které konkrétní dny a kolik hodin sloužil žalobce 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] Stěžovatel v rozhodnutí o odvolání zdůraznil, že při nařizování služby přesčas byly zohledněny případy vymezené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, č. j. 4 Ads 11/2013 - 41, tedy situace, jež nebylo možno předvídat při rozvrhu služby na jednotlivé směny podle § 53 zákona o služebním poměru; dále stěžovatel konkrétně uvedl důvody nepřítomnosti příslušníků ve směně, které odůvodňovaly nařizování služeb přesčas v jednotlivých dnech. K případům, kdy bylo určeno čerpání dovolené, stěžovatel uvedl, že plány služeb vytváří vedoucí příslušník do 25. dne předchozího měsíce; tato povinnost fixace byla stanovena až od měsíce září 2012 a v případech předcházejícího data se tak jednalo o dovolenou dopředu nepředvídatelnou.

[4] Proti rozhodnutí stěžovatele podal žalobce žalobu, ve které opětovně namítal, že pokud služba přesčas směřuje k plnění úkolů, které spadají do kompetence dotčeného útvaru, tedy k plnění tzv. „běžných úkolů“, nesplňuje taková služba přesčas podmínky pro to, aby byla nařízena podle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru v důležitém zájmu služby ve smyslu § 201 odst. 1 téhož zákona. Za neočekávanou nepřítomnost jiných příslušníků ve službě přitom nelze považovat případy, kdy je vedoucí příslušník oprávněn o nepřítomnosti příslušníků sám rozhodnout – čerpání dovolené, vyslání na studijní pobyt, náhradní volno a další překážky ve službě, které zákon o služebním poměru upravuje. Služba přesčas byla nařizována z důvodu personálního podstavu v dotčeném útvaru.

[5] **Městský soud** označil jako podstatu sporu v posuzované věci otázku, zda byl žalobci ve sledovaném období nařizován výkon služby přesčas do limitu 150 hodin v kalendářním roce v souladu s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru, resp. zda byl tento soulad dostatečným způsobem správními orgány odůvodněn, a v návaznosti na to otázku nároku žalobce na případný doplatek služebního příjmu za službu faktickou konanou přesčas, byť nebyl překročen limit 150 hodin v kalendářním roce.

[6] Městský soud s odkazem na judikaturu k § 125 odst. 1 zákona o služebním poměru připomněl, že má-li být institut služby přesčas do limitu 150 hodin v kalendářním roce využíván v souladu s platnou právní úpravou, musí být současně splněny následující podmínky: 1) důležitý zájem služby, 2) z toho vyplývající předpoklad výjimečnosti služby přesčas a 3) odůvodnění přijetí tohoto opatření. Služba přesčas tedy není pojímána jako

pokračování

další fond služební doby, ze kterého je možné libovolně čerpat do limitu 150 hodin v kalendářním roce. Uvedené vyžaduje, aby příslušný služební funkcionář v případě každé jednotlivé služby v písemné formě alespoň rámcově přesčas vymezil a uvedl konkrétní důvod, proč ji nařídil; pokud tak neučiní, nemůže následně služební funkcionář v řízení ve věcech služebního poměru náležitě posoudit, jestli služba přesčas byla nařízena v souladu se zákonem či nikoliv, a následně si takový úsudek nemůže učinit ani soud.

[7] V posuzované věci správní orgány dle městského soudu shodně odůvodnily nařízení výkonu služby přesčas žalobci a soulad s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru tím, že v příslušné dny u útvaru, kde žalobce sloužil, nemohla do služby nastoupit řada příslušníků tohoto útvaru, a to z řady různých důvodů. Soud proto nejprve přistoupil k posouzení, zda je obsahem správního spisu prokázáno, že došlo k situaci, kdy byl ohrožen zájem bezpečnostního sboru na včasném a kvalitním plnění jeho úkolů (důležitý zájem služby) v důsledku vymezených absencí, a zda tyto absence nastaly zcela neočekávaně a nebylo možné na ně reagovat jinak než nařízením výkonu služby přesčas žalobci.

[8] Městský soud k důvodu pracovní neschopnosti uvedl, že s ohledem na její nahodilost a s tím související nepředvídatelnost nelze přisvědčit námitkám žalobce, že s běžnou nemocností je nutné počítat při stanovování počtu systematizovaných míst. S ohledem na závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 27.9.2018, č. j. 9 As 207/2018 - 20, je ale podstatné, zda o pracovní neschopnosti jiných příslušníků služební funkcionář věděl při zpracování rozvrhu základní doby služby na příští měsíc. Nastala-li pracovní neschopnost příslušníků až po rozvržení doby služby na jednotlivé směny v dalším měsíci, jedná se o nepředvídatelnou situaci, kterou je možné řešit v souladu s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru nařízením služby přesčas. K jazykovému kurzu či kurzu odborné přípravy soud uvedl, že zde již správní soudy dospěly dříve v obdobných případech k závěru, že se jedná o důvod nepřítomnosti, s nímž může správní orgán počítat a předvídat jej předem, a proto tuto skutečnost jako důvod, pro který je možno nařídít jinému příslušníkovi službu přesčas ve smyslu § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, není možné akceptovat. Ke služebnímu volnu pak městský soud konstatoval, že je nutné rozlišovat konkrétní důvody, pro které bylo uděleno. V případě služebního volna z důvodu ošetřování člena rodiny či návštěvy lékaře se jedná o události, které nelze předem předvídat a počítat s nimi; služební funkcionář nemá možnost nikterak ovlivnit, zda uvedené okolnosti, pro něž je služební volno čerpáno, nastanou. V případě služebního volna z důvodu studia se jedná o důvod absence, který je služební funkcionář schopen předem předvídat, neboť se jedná o služební volno, o jehož poskytnutí musí příslušník předem požádat a služební funkcionář teprve po posouzení takové žádosti rozhodne, zda služební volno příslušníkovi udělí či nikoliv. V případě vyslání příslušníka na ozdravný pobyt se nejedná o absenci nepředvídatelnou, kterou by služební funkcionář nemohl ovlivnit a počítat s ní při rozvrhu základní doby služby; nadto zákon o služebním poměru v ustanovení § 80 odst. 6 služebnímu funkcionáři umožňuje, aby v případě překážky na straně bezpečnostního sboru příslušník na ozdravný pobyt nastoupil až v dalším kalendářním roce. Obdobně ani čerpání řádné dovolené není důvodem opravňujícím k nařízení služby přesčas v důležitém zájmu služby ve smyslu § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru.

[9] Městský soud po provedeném zhodnocení dospěl k závěru, že stěžovatel ve vztahu k roku 2011 a 2012 pouze obecně uvedl, že žalobce vykonal práci přesčas z důvodu kumulace nepřítomnosti vyčíslených policistů, a dále pouze vyjmenoval, kolik z nich čerpalo dovolenou, služební volno, anebo bylo v pracovní neschopnosti, popř. kolik jich bylo vysláno na kurz, výcvik či ozdravný pobyt atd. Z podkladů obsažených ve správním spise vyplývá, že výkon služby přesčas nad základní dobu služby v týdnu byl nařizován v přezkoumávané dny i jiným policistům zařazeným v ICP Praha – Ruzyně; nelze však spekulovat, kdo koho v daný den zastupoval. Při posouzení toho, zda došlo k nařízení výkonu služby přesčas z důvodu důležitého zájmu služby v každém konkrétním případě, soud konstatoval, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí jsou obecně uvedeny skutečnosti, které mohou tento zákonný požadavek naplnit, spolu se skutečnostmi, které jej vylučují. Právě toto konkrétní hodnocení u každého nařízeného případu výkonu služby přesčas však je dle soudu potřebné pro rozhodnutí o žádosti žalobce o proplacení té doby výkonu služby, která spadá do rozsahu 150 hodin výkonu služby nad zákonem stanovený rozsah základní doby výkonu služby. Absence zaznamenání takových zjištění ve správním spise a jejich nevypořádání v odůvodnění rozhodnutí dle soudu znamená, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Městský soud proto napadené rozhodnutí stěžovatele pro vady řízení zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení.

[10] Stěžovatel podal proti uvedenému rozsudku **kasační stížnost**, v níž uplatnil důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnost rozsudku městského soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Stěžovatel předně podotýká, že i přes jeho předchozí úspěchy u Nejvyššího správního soudu, který srozumitelně vyložil, jak nařízené služby přesčas stran jejich proplácení posuzovat, je nucen opětovně se obracet na Nejvyšší správní soud, neboť městský soud odmítá akceptovat přílehlavou judikaturu kasačního soudu. Tento postup ze strany městského soudu pak způsobuje navyšování škody, která v konečném důsledku státu vznikne.

[11] Žalobci byla ve dnech vymezených v rozhodnutí stěžovatele nařízena služba přesčas s odůvodněním, že v Ředitelství služby cizinecké policie, kde žalobce sloužil, nenastoupilo k výkonu služby z řady různých důvodů více příslušníků Policie České republiky, čímž došlo ke kumulaci nepřítomností jiných příslušníků ve výkonu služby. Nejednalo se tedy o nutnost zástupu žalobce za konkrétního příslušníka, nýbrž o kumulaci nepřítomností příslušníků ve výkonu služby, což však z důvodu neurčitosti městský soud nesprávně odmítl jako možný důvod nařízení služby přesčas, jehož posouzení má ovšem svá specifika. Stěžovatel připomíná, že co se týká hodnocení kumulace nepřítomností uváděné jako důvod pro nařízení služby přesčas, poskytuje velice srozumitelné a jednoznačné vodítko Nejvyšší správní soud např. v rozsudcích ze dne 25. 1. 2018, č. j. 9 As 258/2017 - 32, a ze dne 25. 7. 2018, č. j. 9 As 133/2017 - 35. Městský soud sice v napadeném rozsudku (bod 23) poukázal na citovaný rozsudek NSS č. j. 9 As 258/2017 - 32, ale neřídil se postupem, který Nejvyšší správní soud pro hodnocení kumulace nepřítomností příslušníků ve výkonu služby v tomto rozsudku předestřel. Pasáž předmětného rozsudku týkající se posuzování nařízení služby přesčas z důvodu kumulace nepřítomností více příslušníků městský soud zcela pominul a namísto toho zavázal stěžovatele k tomu, aby v každý den, kdy žalobce sloužil přesčas z důvodu kumulace nepřítomností jiných příslušníků, doložil, za kterého konkrétního příslušníka se tak stalo.

pokračování

Uvedený závazný právní názor městského soudu je přitom v přímém rozporu se závěrem Nejvyššího správního soudu, který je v bodu 23 napadeného rozsudku dokonce odcitován; v tomto kontextu tak stěžovatel považuje napadený rozsudek za zmatečný.

[12] Podle stěžovatele je zcela nezbytné rozlišovat případy, kdy je služba přesčas nařízena z důvodu zástupu za určitého příslušníka, který absentuje ve výkonu služby z konkrétního důvodu, anebo z důvodu kumulace nepřítomností příslušníků ve výkonu služby z rozličných důvodů. Městský soud v projednávané věci nepřistoupil k náležitému přezkoumání a posouzení důvodů nařízení služby přesčas žalobci, a to i přesto, že mu to umožňoval spisový materiál, nýbrž po stěžovateli požaduje, aby určil, za kterého konkrétního příslušníka nepřítomného ve službě z konkrétně vymezeného důvodu byl žalobci nařízen výkon služby přesčas a teprve poté přistoupil k posouzení otázky, zda byly přesčasové hodiny nařízeny žalobci v důležitém zájmu služby ve smyslu § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru; z judikatury přitom jasně vyplývá, že není nutné uvádět, za kterého konkrétního příslušníka sloužil žalobce službu přesčas (s ohledem na plynutí času to již ani nelze zjistit). S ohledem na uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil zpět k dalšímu řízení.

[13] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že považuje napadený rozsudek městského soudu za správný, neboť správně zhodnotil veškeré okolnosti případu a řádně se vypořádal s argumentací žalovaného. Stěžovatel opakovaně argumentuje tím, že došlo ke kumulaci nepřítomností v práci, a to z různých důvodů, přičemž uvedené odůvodňuje nařízením výkonu služby přesčas. S tímto tvrzením žalobce nesouhlasí; jediným důvodem, proč byli příslušníci nuceni pracovat přesčas, bylo nedostatečné organizační zajištění vedením příslušného útvaru. Vedení útvaru si nezajistilo dostatečně široký počet příslušníků, aby mohlo zajistit činnost bez nařizování práce přesčas a následně se snažilo zneužít zákonného institutu a prezentovat nařizované přesčasy jako řešení mimořádné události. Pokud nyní stěžovatel mimo jiné argumentuje vznikem škody státu, považuje toto žalobce za nehorázné, neboť namísto zajištění dostatečného personálního stavu byl ze strany příslušného útvaru nastaven systém, kdy zaměstnanci byli nuceni k práci přesčas, aniž by jim byla kompenzována. Pokud se příslušníci daného útvaru snaží domoci svých práv, stěžovatel tato práva nerespektuje a nadále vedením nesmyslných sporů státu pouze navyšuje náklady. Žalobce doplnil, že původně bylo cca 70 příslušníků, kteří požadovali proplacení přesčasů, přičemž dosud byly přesčasy proplaceny jen několika málo příslušníkům, zbývající desítky jich nadále čekají, někteří pak byli odrazeni a další postup ve věci vzdali. Žalobce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou a současně, aby přiznal žalobci nárok na náhradu nákladů řízení.

[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; za žalovaného jedná osoba s požadovaným vysokoškolským právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 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] Nejvyšší správní soud předesílá, že skutkově i právně obdobnými případy se zabýval v nedávných rozsudcích ze dne 19. 6. 2020, č. j. 5 As 349/2019 - 25 a č. j. 5 As 281/2019 - 40; ze dne 28. 4. 2021, č. j. 4 As 330/2020 - 33 či nejnověji v rozsudku ze dne 30. 9. 2021, č. j. 2 As 219/2020 - 20. S ohledem na podobu rozsudků i okruhů kasačních námitek proti nim směřujících proto při posouzení nyní rozhodované věci vycházel ze závěrů kasačním soudem již vyslovených, neboť neshledal důvod se od nich odchýlit.

[17] 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 Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 20/09.

[18] Je-li však 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. V uvedeném rozsudku soud 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.

[19] 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 žalobci nařizovány v souladu se zákonem.

pokračování

[20] Žalobce tvrdil, že mu 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 letiště 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.

[21] 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.

[22] 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. dárčovství 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.

[23] 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.

[24] 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.

[25] V nyní projednávané věci městský soud rekapituloval jednotlivé dny nařízené služby přesčas s uvedením počtu přesčasových hodin, počtu nepřítomných příslušníků a důvodů absencí pro daný den. Např. dne „19. 3. 2012 – 6,5 přesčasových hodin - žalobce byl velen k výkonu služby přesčas z důvodu nenastoupení 23 policistů - z důvodu: pracovní neschopnost (1x), ošetřování člena rodiny (1x), studijní volno (1x), služební volno (1x), stáž – OMZ (2x), jazykový kurz (1x), školení (4x), řádná dovolená (13x)“, dne „22. 3. 2012 – 2 přesčasové hodiny - žalobce byl velen k výkonu služby přesčas z důvodu nenastoupení 34 policistů - z důvodu: pracovní neschopnost (10x), ošetřování člena rodiny (2x), školení (7x), ozdravný pobyt (1x), řádná dovolená (14x).“ Městský soud konstatoval, že celkově z uvedeného souhrnu je patrné, že stěžovatel odůvodnil nařízení služby přesčas uvedením počtu nepřítomných policistů a důvodů absencí pro daný den: „*Nejednalo se tedy o zdůvodnění nutnosti zastoupit konkrétního příslušníka, jenž nemohl nastoupit daný den do služby, ale o stav, kdy do služby v tentýž den nenastoupilo z různých důvodů více příslušníků najednou.*“

[26] Městský soud se v obecné rovině vyjádřil k jednotlivým důvodům absence ostatních příslušníků; tj. 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. Ke kumulaci důvodů pak městský soud uvedl, že „[k]onkrétnější zhodnocení posouzení jednotlivých případů nařízení služby přesčas pak není možné, neboť ve správním spise ani v rozhodnutích není uvedeno, z jakého konkrétního důvodu byla žalobci v předmětné dny nařízena služba přesčas, koho fakticky z nepřítomných policistů nabrazoval. Právě toto konkrétní hodnocení u každého nařízeného případu výkonu služby přesčas však je potřebné pro rozhodnutí o žádosti žalobce o proplacení té doby výkonu služby, která spadá do rozsahu 150 hodin výkonu služby nad zákonem stanovený rozsah základní doby výkonu služby. Absence zaznamenání takových zjištění ve správním spise a jejich nevypořádání v odůvodnění rozhodnutí znamená, že napadené rozhodnutí je třeba hodnotit jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.“ S takovým závěrem se již však kasační soud neztotožnil. Správní orgány nařízení služby přesčas žalobci neodůvodnily nutností zastoupit konkrétního příslušníka, jenž nemohl nastoupit daný den do služby. Správní orgány u jednotlivých dní, kdy byla žalobci nařízena služba přesčas, poukázaly na to, že do služby nenastoupila celá řada příslušníků a došlo tak ke kumulaci nepřítomnosti více příslušníků. Současně služba přesčas nebyla z důvodu zástupu chybějících příslušníků nařízena jen žalobci, ale i dalším příslušníkům.

[27] Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku sp. zn. 9 As 258/2017 rozdělil dny, kdy byla příslušníkovi nařízena služba přesčas typově na dvě kategorie, a to: 1) na dny, kdy počet příslušníků, jimž byla nařízena služba přesčas, byl vyšší než počet příslušníků, kteří nemohli daný den nastoupit do služby z důvodu, pro který je možno pro jejich zástup nařídit jinému příslušníkovi službu přesčas, která není dle § 112 odst. 2 zákona o služebním poměru proplacena, ale zároveň byl počet příslušníků, jimž byla nařízena služba přesčas,

pokračování

nižší než celkový počet příslušníků, kteří do služby nemohli nastoupit (tedy byla jim nařízena služba přesčas i z důvodů, pro které službu přesčas příslušníkovi není možné nařídít; např. by byla nařízena služba přesčas 20 příslušníkům, ve službě by nebylo přítomno 15 příslušníků z důvodu pracovní neschopnosti a 10 by se jich účastnilo jazykového kurzu či ozdravného pobytu, tedy 5 příslušníkům by byla nařízena služba přesčas v rozporu se zákonem); a 2) na dny, kdy počet příslušníků, jimž byla nařízena služba přesčas, byl stejný nebo nižší než počet příslušníků, kteří nemohli daný den nastoupit do služby z důvodu, pro který je možno pro jejich zástup nařídít jinému příslušníkovi službu přesčas, která není dle § 112 odst. 2 zákona o služebním poměru proplacena (např. by byla nařízena služba přesčas 10 příslušníkům a ve službě by jich nebylo z důvodu pracovní neschopnosti 15). K uvedeným kategoriím přidal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 7. 2018, č. j. 9 As 133/2017 - 35, ještě další dvě kategorie, které však na případ žalobce nedopadají.

[28] V posuzované věci počet příslušníků, kteří nebyli ve službě přítomni z důvodu čerpání dovolené, vyslání na jazykový kurz, kurz odborné přípravy, studijní a ozdravné pobyty, ve všech případech převyšoval počet těch, kteří byli nepřítomni např. z důvodu pracovní neschopnosti nebo ošetřování člena rodiny. Není však pravdou, že stěžovatel nezohlednil specifika jednotlivých dnů, ve kterých byla žalobci služba přesčas nařízena, nebo že ve správním spise a v rozhodnutích není uvedeno, z jakého konkrétního důvodu byla žalobci v tyto dny nařízena služba přesčas, koho fakticky z nepřítomných policistů nahrazoval, jak tvrdí soud. Správní spis obsahuje doporučení senátu poradní komise policejního prezidenta ze dne 15. 8. 2019 (č. l. 92) s podrobnou analýzou konkrétních služeb nad základní dobu služby žalobce, z níž stěžovatel v napadeném rozhodnutí vycházel. Rozhodnutí stěžovatele tak obsahuje rozpis jednotlivých dnů, kdy byl žalobci nařízen výkon služby přesčas, v jakém časovém rozsahu (včetně přestávek na jídlo a odpočinek), spolu s údajem, kolika příslušníkům byla v těchto dnech nařízena služba přesčas; z tohoto údaje je pak možné určit, zda žalobce vykonával přesčasovou službu za neočekávaně nepřítomného příslušníka. Dne 9. 7. 2011 byly žalobci nařízeny 3 hodiny výkonu služby přesčas; toho dne nenastoupilo do výkonu služby celkem 27 policistů, z důvodu: pracovní neschopnost (5x), ošetřování člena rodiny (1x), řádná dovolená (21x). Vzhledem k tomu, že přesčasová služba byla tohoto dne nařízena pouze žalobci, je možné konstatovat, že tento vykonával službu přesčas za neočekávaně nepřítomného příslušníka. Ve všech ostatních případech byla žalobci nařízena služba přesčas spolu s dalšími příslušníky a nebylo možné dovodit, kdo z nich nahradil příslušníky, kteří mohli být považováni za neočekávaně nepřítomné; tyto přesčasové hodiny tak není možné označit za službu přesčas v souladu s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru.

[29] Nejvyšší správní soud tudíž nemůže souhlasit s hodnocením městského soudu v bodu 32 v odůvodnění rozsudku, že konkrétní hodnocení u každého nařízeného výkonu služby přesčas ve správním spise a v rozhodnutí stěžovatele absentuje, a napadené rozhodnutí stěžovatele je třeba hodnotit jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Rekapitulované závěry rozhodnutí o odvolání toto hodnocení městského soudu vyvracejí. Nadto spisový materiál stěžovatele obsahuje analýzu přesčasových hodin (č. l. 26), kopie plánů služeb, žádosti o udělení dovolené, rozhodnutí o potřebě ošetřování (péče), potvrzení o ošetření, rozkazy k vyslání příslušníků na studijní pobyty, rozhodnutí o poskytnutí ozdravného pobytu; vše vztahující se k datům nařízených služeb přesčas

žalobci. Lze poukázat i na CD (č. 1. 90) s doplňujícím materiálem, obsahujícím výpisy platů za službu přesčas a odměn za pracovní pohotovost u jednotlivých příslušníků I. a II. oddělení.

[30] V tomto ohledu lze přisvědčit stěžovateli v tom, že městský soud místo toho, aby ve věci učinil relevantní posouzení, zavázal stěžovatele k fakticky nemožnému požadavku, který spočívá ve zjištění, za kterého konkrétního příslušníka nepřítomného ve výkonu služby byla žalobci nařízena služba přesčas. U požadavků na odůvodnění rozhodnutí o žádosti příslušníka o proplacení služby přesčas v rozsahu do 150 hodin v kalendářním roce, u níž daný příslušník tvrdí, že byla nařízena v rozporu s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru, je nutno dbát na to, aby šlo o požadavky reálné. K požadavkům na odůvodnění takového rozhodnutí se Nejvyšší správní soud vyjádřil např. v již výše zmíněném rozsudku sp. zn. 4 Ads 11/2013. Na citovaný rozsudek navázal Nejvyšší správní soud v bodech [12] a [13] rozsudku ze dne 22. 6. 2017, č. j. 7 As 334/2016 - 22. V případě posledně uvedeného rozsudku správní rozhodnutí obsahovalo datum a dobu služby přesčas, počet hodin a její důvod (nepřítomnost konkrétních příslušníků a důvod jejich nepřítomnosti); Nejvyšší správní soud pak vyhodnotil, že šlo o dostatečně pojaté odůvodnění, které umožnilo v soudním řízení přezkoumat, zda tehdejšímu žalobci byla nařizována služba přesčas v souladu se zákonem a nebylo tohoto institutu využíváno k jiným účelům a za jiných podmínek, než připouští platná právní úprava.

[31] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že požadavky na náležité odůvodnění správních rozhodnutí městský soud vyložil extenzivně, pokud vyžaduje, aby správní orgány uváděly, za kterého konkrétního příslušníka nepřítomného ve výkonu služby byla žalobci nařízena služba přesčas. Takový postup nemá oporu v citované judikatuře Nejvyššího správního soudu. Městský soud sice posoudil, zda by bylo možné jako důležitý zájem služby pro nařízení služby přesčas považovat jednotlivé důvody absence ostatních příslušníků samostatně, neprovedl však následující krok, tj. nezhodnotil, zda obстоjí důvod pro nařízení služby přesčas, kterým je právě kumulace nepřítomností.

[32] Jinými slovy, řádné posouzení žaloby v nynějším případě vyžadovalo po provedeném rozboru jednotlivých dílčích důvodů provést u každého dne, kdy žalobci byla nařízena služba přesčas, hodnocení, zda obстоjí odůvodnění správních orgánů poukazující na kumulaci absencí celé řady příslušníků chybějících ze široké palety důvodů. V souladu se závěry rozsudku č. j. 9 As 258/2017 - 32 je nutné, aby soud při přezkumu správních rozhodnutí posoudil nařízený výkon služby přesčas s přihlédnutím k tomu, kolik příslušníků chybělo ve službě z uznatelných důvodů a kolika dalším příslušníkům vedle žalobce byla nařízena služba přesčas. Zda počet příslušníků, jimž byla nařízena služba přesčas, byl vyšší, nebo stejný či nižší než počet příslušníků, kteří nemohli daný den nastoupit do služby z důvodu, pro který je možno pro jejich zástup naříditi jinému příslušníkovi službu přesčas. Jedná se přitom o službu přesčas, která není podle § 112 odst. 2 zákona o služebním poměru proplácena. S ohledem na odůvodnění nařízení přesčasu kumulací nepřítomností více příslušníků je nutné, aby městský soud uvedl, jak na vzniklou situaci nahlíží, a to pro každý ze dvou skupin případů zmíněných v bodě [27] shora.

pokračování

[33] 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 žalobci zákonem předpokládané protiplnění náleží, či nikoli.

[34] Ve světle výše uvedeného Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou a napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[35] 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 žalobci je nejprve potřeba hodnotit, zda jednotlivé důvody absence jiných příslušníků v konkrétních dnech samy o sobě nařízení služby přesčas umožňovaly. Jelikož však žalobce při výkonu služby přesčas nezastupoval 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 žalobci umožňovaly. Při tom je potřeba vzít v potaz také celkový počet příslušníků, kterým byla ten který den služba přesčas nařízena. Případně městský soud uvede, proč tato kumulace jakožto odůvodnění nařízených služeb přesčas nepostačuje (srov. shora opakovaně zmiňovaný rozsudek č. j. 9 As 258/2017 - 32, na který v kasační stížnosti odkazoval také stěžovatel), a vyjádří se rovněž k otázce promlčení odsloužených přesčasových hodin v kalendářním roce 2010 a od 1. 1. 2011 do 31. 1. 2011.

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

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 5. listopadu 2021

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu