



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **B. P.**, zastoupeného Českomoravskou konfederací odborových svazů, sídlem Politických vězňů 1419/11, Praha 1, proti žalovanému: **policejní prezident**, sídlem Strojnická 27, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 4. 2022, č. j. PPR-7560-6/ČJ-2022-990131, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 11. 2022, č. j. 141 Ad 2/2022-37,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 11. 2022, č. j. 141 Ad 2/2022-37, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Rozhodnutím ze dne 11. 1. 2022 ředitel Krajského ředitelství policie Ústeckého kraje zamítl žádost žalobce o navýšení základního tarifu o 10 % z důvodu směnnosti podle § 114 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, za období od března do května 2020 a od září 2020 do dubna 2021. Služební orgán totiž dospěl k závěru, že participace žalobce na směnném, případně nepřetržitém režimu výkonu služby nedosahovala takového rozsahu, který by byl způsobit významným způsobem zasáhnout do jeho biorytmu a sociálního a rodinného života a který by odůvodňoval přiznání navýšení základního tarifu ve smyslu § 114 odst. 2 zákona o služebním poměru.

[2] Odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 4. 2022 zamítl a rozhodnutí služebního orgánu I. stupně potvrdil.

[3] Rozhodnutí o odvolání napadl žalobce žalobou, v níž namítal, že na zajišťování směnného, resp. nepřetržitého provozu se podílel každou odslouženou směnou bez ohledu na to, zda se jednalo o směnu noční či denní. Dále namítal, že rozhodným obdobím musí být období jednoho kalendářního měsíce, na který je příslušníkovi rozvrhována služba.

Žalobce dále nesouhlasil s výkladem, že pro přiznání směnnosti musí být podíl na zajišťování směnného či nepřetržité režimu služby více než 50 %; z judikatury dle žalobce vyplývá podíl vyšší než 25 %.

[4] Krajský soud zdůraznil, že projednávaná věc žalobce se liší od věci rozhodnuté rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 6 Ads 59/2012-53, č. 2711/2012 Sb. NSS, na který odkázaly služební orgány.

[5] Podle krajského soudu bylo na místě se při rozhodování o zvýšení tarifu zabývat tím, zda a v jakém rozsahu se žalobce na směnném, resp. nepřetržitém režimu služby v příslušných měsících podílel výkonem různých směn, neboť například stav, kdy by na pracovišti se směnným, resp. nepřetržitým režimem služby sloužil výhradně nebo až na ojedinělé výjimky pouze denní směny v pracovní dny, by zjevně nemohl mít negativní dopad na jeho biorytmus a společenský a rodinný život. Zároveň však krajský soud zdůraznil, že rozsudek č. j. 6 Ads 59/2012-53 nelze vykládat tak, že by se příslušník na směnném, resp. nepřetržitém režimu služby podílel pouze sloužením nočních či celodenních služeb. Za absurdní pak označil východisko služebních orgánů, že takových služeb musí být v měsíci více než 50 % z celkového počtu odsloužených služeb.

[6] Krajský soud dále uvedl, že při posouzení nároku na zvýšení základního tarifu podle § 114 odst. 2 zákona o služebním poměru je třeba jako služby zasahující do biorytmu a rodinného a společenského života příslušníka sloužené ve směnném nebo nepřetržitém režimu služby zohlednit i služby sloužené o víkendy. To se v případě žalobce nestalo, ačkoli se toho žalobce dožadoval.

[7] Dle krajského soudu vyžaduje bližší rozvedení tvrzení, že žalobce v denních směnách vykonával činnost pomocníka dozorcí služby, přičemž pomocník dozorcí služby se na směnném, resp. nepřetržitém režimu služby nepodílel (nedocházelo u něj k pravidelnému střídání denních a nočních směn). Krajský soud uvedl, že toto tvrzení je v kontrastu s rozpisem žalobcem odsloužených služeb, ze kterého se podává, že žalobce činnost pomocníka dozorcí služby vykonával i v naprosté většině nočních a 24hodinových směn. Zákon o služebním poměru narozdíl od zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, nepředepisuje, že v případě směnného režimu služby musí jít o pravidelné střídání ve směnách. To znamená, že dvousměnný, třisměnný i nepřetržitý provoz mohou být zajištěny i nepravidelným střídáním (např. při nerovnoměrném rozvržení doby služby).

[8] Krajský soud uzavřel, že služební orgány vycházely z nezákonného výkladu. Rozhodnutí žalovaného proto zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

II. Kasační stížnost

[9] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“).

[10] Stěžovatel se ohradil proti závěru krajského soudu, že bylo na místě se zabývat otázkou, zda a v jakém rozsahu se žalobce na směnném, resp. nepřetržitém režimu služby podílel výkonem různých směn, a namítl, že služební orgány se touto otázkou podrobně zabývaly. Služební orgány obou stupňů dospěly k závěru, že žalobce vykonával službu v různých úsecích dne a výkonem takových směn se sice podílel na směnném, resp. nepřetržitém režimu služby, nicméně zjištěný podíl výkonu směn odlišných od denních směn nedosáhl takové intenzity, tedy výkon služby žalobce ve směnném režimu nebyl

pokračování

v takovém rozsahu způsobilém významnou měrou zasáhnout do biorytmu, sociálního a rodinného života žalobce.

[11] Dále stěžovatel uvedl, že krajský soud sice zdůrazňoval odlišnosti projednávané věci od věci rozhodnuté rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 59/2012-53, zároveň však požaduje po stěžovateli podobné posouzení jednotlivých směn vykonaných žalobcem za účelem zhodnocení možného zásahu do biorytmu a společenského a rodinného života žalobce. Žalovaný namítl, že toto hodnocení již učinil.

[12] Stěžovatel dále namítal, že krajský soud vyložil směnný režim extenzivně a v rozporu se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 59/2012-53. Z uvedeného rozsudku vyplývá, že pokud se příslušník podílel na směnném režimu výkonu služby ve 25 % z celkového množství služby, nejedná se o zásah tak intenzivní, aby mu příplatek za směnnost náležel. Na základě rozsudku č. j. 6 Ads 59/2012-53 stěžovatel dovodil, že příplatek za směnnost by náležel, pokud by příslušník úskalím spojeným se směnným režimem služby čelil pravidelně, tj. podílel se na tomto režimu pouze nebo v převážné většině směn a jeho služba by byla stejně zatěžující jako například třísměnný provoz. Převážnou většinu si podle názoru žalovaného nelze představit jinak než jako podíl vyšší než 50 %.

[13] Dle stěžovatele je právní názor krajského soudu rozporuplný a není zřejmé, jak má žalovaný v dalším řízení věc posuzovat. Stěžovatel uvedl, že na jednu stranu je dle krajského soudu pro určení směnného režimu irelevantní poměr různých směn, na druhou stranu měl dle krajského soudu stěžovatel hodnotit jednotlivé typy směn a zjistit jejich podíl ve vztahu k základnímu fondu doby služby. Toto hodnocení však služební orgány provedly, přičemž zjistily, že žalobci byly plánovány primárně denní směny a v posuzovaném období se na zajištění směnného režimu podílel pouze v rozsahu 17,78 % z celkového počtu směn. U žalobce tedy nedošlo k zásahu do biorytmu a společenského a rodinného života, který by odpovídal parametru „v převážné míře“ určenému Nejvyšším správním soudem v rozsudku č. j. 6 Ads 59/2012-53. Dále stěžovatel namítl, že služební orgány zohlednily všechny směny odlišné od denních směn, včetně těch, které připadly na víkend. Víkendové směny tedy byly v propočtech zohledněny, závěr krajského soudu je dle stěžovatele i v tomto ohledu zmatečný.

[14] Stěžovatel brojil též proti právnímu názoru krajského soudu, že zákon o služebním poměru v případě směnného režimu nepředepisuje, že musí jít o pravidelné střídání ve směnách. Stěžovatel upozornil, že judikatura znak pravidelného střídání na základě podobnosti dovodila.

[15] Stěžovatel shrnul, že pokud má jít o dvousměnný, třísměnný nebo nepřetržitý režim, musí k režimu směn, které byly žalobci v rozhodném období nařizovány nerovnoměrně, přistoupit prvek vzájemného střídání příslušníků ve dvou nebo ve třech směnách v rámci 24 hodin po sobě jdoucích nebo ve směnách v rámci 24 hodin denně po 7 dnů v týdnu. Pokud se mají příslušníci vzájemně střídat ve směnách po sobě jdoucích, lze určitý systém pravidelnosti těžko popřít tak, jak to učinil krajský soud. Zatímco při nerovnoměrném rozvržení doby služby k narušení biorytmu a rodinného a sociálního života sice dochází, nikoli však v převážné míře, při dvousměnném, třísměnném nebo nepřetržitém režimu služby k narušení biorytmu a rodinného a sociálního života dochází v převážné míře a dlouhodobě. V takovém případě se procentuální zastoupení směn, které jsou vykonávány v různých částech dne, nezkoumají. Poměr se zkoumá v případě odchylek, jak tomu bylo v případě žalobce.

[16] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[17] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[19] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je **důvodná**.

[20] Stěžovatel namítal jednak nepřezkoumatelnost (zmatečnost, rozporuplnost) rozsudku krajského soudu, jednak nesprávný právní názor krajského soudu. Pro posouzení přezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu považuje v nynější věci Nejvyšší správní soud za vhodné věcně vyjasnit některá východiska právní úpravy a relevantní judikatury.

[21] Podle § 114 odst. 2 zákona o služebním poměru se *základní tarif, na který má příslušník nárok* (podle § 114 odst. 1), *zvyšuje o 10 % příslušníkovi, který vykonává službu ve dvousměnném, třisměnném nebo nepřetržitém režimu služby.*

[22] Podle § 53 odst. 1 zákona o služebním poměru se *doba služby rozvrhuje na jednotlivé směny předem zpravidla na období 1 měsíce, a to rovnoměrně, nebo nerovnoměrně. Změna rozvržení doby služby musí být oznámena příslušníkovi zpravidla nejpozději 3 dny před nástupem do služby. Neumožňuje-li povaha služby stanovit příslušníkovi nerovnoměrné rozvržení doby služby předem, určí mu služební funkcionář nejpozději 1 den předem počátek směny. Konec směny určí podle potřeb služby.*

[23] Podle § 53 odst. 2 zákona o služebním poměru *při rovnoměrném rozvržení doby služby se doba služby rozvrhuje zpravidla na 5 dnů v týdnu tak, aby a) nepřetržitý odpočinek v týdnu připadl, jestliže je to možné, na sobotu a neděli, b) směna v jednotlivých dnech zpravidla nepřesáhla 10 hodin, c) rozdíl délky doby služby připadající na jednotlivé týdny nepřesáhl 5 hodin, d) průměrná doba služby v období 2 kalendářních měsíců nepřesahovala základní dobu služby v týdnu.*

[24] Podle § 53 odst. 3 zákona o služebním poměru se *při nerovnoměrném rozvržení doby služby rozvrhne doba služby tak, aby a) doba nepřetržité služby nebyla kratší než 4 hodiny a nepřesáhla 24 hodin a b) průměrná doba služby za období 3 kalendářních měsíců a v odůvodněných případech za období kalendářního roku nepřesáhla základní dobu služby v týdnu.*

[25] Podle § 53 odst. 4 zákona o služebním poměru se *za dvousměnný nebo třisměnný režim služby považuje režim služby, v němž se příslušníci vzájemně střídají ve dvou nebo ve třech směnách v rámci 24 hodin po sobě jdoucích. Za nepřetržitý režim služby se považuje režim služby, v němž se příslušníci vzájemně střídají ve směnách v rámci 24 hodin po sobě jdoucích k zajištění nepřetržitého provozu vyžadujícího výkon služby 24 hodin denně po 7 dnů v týdnu, nebo v takovém režimu vykonávají službu ve 24hodinových směnách a režim služby podle odstavce 5.*

pokračování

[26] Důvodem přiznání navýšení základního tarifu dle § 114 odst. 2 zákona o služebním poměru je kompenzace za zásah do biorytmu příslušníka a jeho soukromého, rodinného, případně společenského života v důsledku směnného, případně nepřetržitého režimu služby.

[27] Jak shrnuje rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 59/2012-53, na nějž odkazovaly služební orgány obou stupňů, krajský soud i žalobce, zákon o služebním poměru rozlišuje tři způsoby rozvržení doby služby, a to 1) rovnoměrné rozvržení doby služby (§ 53 odst. 2 zákona o služebním poměru), 2) nerovnoměrné rozvržení doby služby (§ 53 odst. 3 zákona o služebním poměru) a 3) dvousměnný, třisměnný nebo nepřetržitý režim služby (§ 53 odst. 4 zákona o služebním poměru), přičemž tyto režimy zákon odděluje a nepřipouští jejich překrývání či kombinování; doba služby tedy může být příslušníkovi rozvržena pouze podle jednoho z těchto režimů.

[28] Toto východisko však krajský soud opomíjí, neboť zřejmě směšuje nerovnoměrné rozvržení doby služby a směnný, resp. nepřetržitý režim služby, když mj. uvádí, že dvousměnný, třisměnný i nepřetržitý provoz mohou být zajištěny i nepravdělným střídáním například při nerovnoměrném rozvržení doby služby (bod 32 rozsudku krajského soudu).

[29] V uvedeném rozsudku č. j. 6 Ads 59/2012-53 byl posuzován nárok na navýšení základního tarifu z důvodu směnnosti příslušnice, která vykonávala službu u útvaru, v němž nebyl zaveden směnný nebo nepřetržitý režim, příslušnice však vedle běžného výkonu služby vypomáhala v určité části svých směn ve výjezdové skupině, jejíž služba byla konána nepřetržitě, v určitém rozsahu se tedy příslušnice podílela na směnném režimu. V rozsudku Nejvyšší správní soud vyslovil dílčí závěr, že zákon výslovně neupravuje situace, kdy příslušník běžně vykonává službu v režimu rovnoměrného rozvržení doby služby a současně se podílí na výkonu činnosti, která musí být zajišťována nepřetržitě. Zákon sice nepodmínil existenci nepřetržitého režimu služby určitým množstvím či poměrem ranních, odpoledních a nočních směn, nicméně nelze dovodit, že by za nepřetržitý režim bylo možné považovat i ten, v jehož rámci k výkonu těchto směn dochází pouze ve zlomku základního fondu doby služby.

[30] Příklad posuzovaný rozsudkem č. j. 6 Ads 59/2012-53 se od nyní projednávaného případu žalobce sice liší, nikoli však ve významných okolnostech, jak uváděl krajský soud. Žalobce na rozdíl od příslušnice ve věci sp. zn. 6 Ads 59/2012 vykonával službu na služebně, na níž bylo třeba vykonávat službu nepřetržitě, přičemž v období, za nějž žalobce žádal navýšení základního tarifu, byla žalobci plánována služba v nerovnoměrném režimu. Podstatné však je, že (stejně jako v případě sp. zn. 6 Ads 59/2012) žalobci nebyla podle služebních orgánů doba služby rozvrhována v rámci nepřetržitého či směnného režimu služby ve smyslu § 53 odst. 4 zákona o služebním poměru, nicméně dle závěrů služebních orgánů se v rámci základního fondu služby na směnném, resp. nepřetržitém režimu služby v určitém rozsahu podílel.

[31] V posuzovaném případě žalobce tedy bylo na místě ze závěrů rozsudku č. j. 6 Ads 59/2012-53 vycházet a pro rozhodnutí o žádosti o příplatek dle § 114 odst. 2 zákona o služebním poměru zjišťovat podíl, jaký měl žalobce na směnném, resp. nepřetržitém režimu služby, a tedy v jakém rozsahu došlo k zásahu do biorytmu příslušníka a jeho soukromého, rodinného, případně společenského života v důsledku jeho participace na směnném, resp. nepřetržitém režimu služby.

[32] Služební orgán I. stupně uvedl přehled počtu služeb, jimiž se žalobce podílel na směnném, resp. nepřetržitém režimu služby za jednotlivé měsíce na str. 4 svého rozhodnutí. Z údajů přitom vyplývá, že za tímto účelem zohlednil služby odlišné od služeb denních. Nejvyšší podíl zjistil v měsících duben 2020 (26,67 %), květen 2020 (40 %) a únor 2020 (správně 2021, pozn. NSS) (37,5 %). Noční a 24hodinové služby byly žalobci plánovány po dohodě s ním za účelem delšího volna mezi službami a času na rodinu.

[33] Žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že i po změně režimu rozvržení doby služby na režim nerovnoměrný v důsledku opatření souvisejících s epidemií Covid-19 byl žalobce nasazován primárně do denní služby (obden od 7:00 do 19:00). Připustil, že i tuto změnu mohl žalobce vnímat jako zásah do svého života, příplatek za směnnost však náleží pouze příslušníkům, kteří se ve výkonu služby vzájemně střídají a současně přitom vykonávají různé typy služeb (ranní, odpolední, noční či 24hodinové), což jim vlivem únavy z nepravidelnosti (a zejména vlivem služby v noci) způsobuje omezení v trávení osobního volna. Žalovaný též uvedl počty služeb, jimiž se žalobce podílel v posuzovaném období na zajištění směnného režimu, což bylo v souhrnném rozsahu 17,78 % (str. 6 až 7 rozhodnutí žalovaného).

[34] Na základě zjištění poměru odsloužených služeb odlišných od služeb denních služební orgány obou stupňů dospěly k závěru, že participace na směnném, případně nepřetržitém režimu výkonu služby nedosáhla takového rozsahu, který by byl způsobit významným způsobem zasáhnout do biorytmu a sociálního a rodinného života příslušníka, a tedy odůvodňoval přiznání příplatku dle § 114 odst. 2 zákona o služebním poměru.

[35] Obecně je tedy třeba přisvědčit námitce stěžovatele, že se služební orgány obou stupňů ve svých rozhodnutích otázkou, zda a v jakém rozsahu se žalobce na směnném, resp. nepřetržitém režimu služby podílel, zabývaly.

[36] Stěžovatelova námitka, že služební orgány zohlednily všechny směny odlišné od denních směn, včetně těch, které připadly na víkend, ovšem nevystihuje podstatu právního názoru krajského soudu (odst. 31), že „podle § 114 odst. 2 zákona o služebním poměru je třeba jako služby zasahující do biorytmu a rodinného a společenského života příslušníka sloužené ve směnném nebo nepřetržitém režimu služby zohlednit i služby sloužené o víkendu“. Z kontextu rozsudku krajského soudu je zřejmé, že za takové služby krajský soud považoval i služby denní, pokud byly slouženy o víkendu. Stěžovatel proti tomuto závěru nevznáší žádný právní argument, pouze potvrzuje skutkové zjištění krajského soudu, že denní služby odsloužené o víkendech do výpočtu správní orgány nezahrnuly.

[37] Přisvědčit je naopak třeba námitce, že krajský soud vycházel z nesprávného výkladu, když uvedl, že na rozdíl od zákoníku práce zákon o služebním poměru nepředepisuje, že v případě směnného režimu služby musí jít o pravidelné střídání ve směnách. Zákon sice předpokládá pravidelné střídání výslovně nestanovuje, nicméně již v rozsudku ze dne 12. 3. 2009, č. j. 4 Ads 143/2008-109, Nejvyšší správní soud dovodil, že i směnný služební režim podle zákona o služebním poměru je obdobně jako směnný pracovní režim dle zákoníku práce vymezen vzájemným pravidelným střídáním příslušníků, přičemž kritériem je i pravidelnost (týdenní, čtrnáctidenní) střídání. Takový charakter služby totiž skutečně dlouhodobě působí na biorytmus a rodinný a sociální život. Také z tohoto rozsudku vyplývá, že je třeba odlišovat službu vykonávanou v nerovnoměrně rozvrženém režimu a službu vykonávanou ve směnném, resp. nepřetržitém režimu.

pokračování

[38] Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že je třeba rozlišovat režimy služby dle § 53 odst. 2, § 53 odst. 3 a § 53 odst. 4 zákona o služebním poměru, přičemž ve smyslu § 114 odst. 2 zákona o služebním poměru se základní tarif zvyšuje příslušníkovi, který buďto vykonává službu ve dvousměnném, třisměnném nebo nepřetržitém režimu služby, nebo ve smyslu rozsudku č. j. 6 Ads 59/2012-53 se na směnném, resp. nepřetržitém režimu služby podílí, a to v převážném rozsahu. Krajský soud sice výklad učiněný služebními orgány, že podíl na směnném, resp. nepřetržitém režimu služby „v převážném rozsahu“ znamená podíl vyšší než 50 %, označil za absurdní, neposkytl však žalovanému žádný pozitivní návod, jak podíl na směnném, resp. nepřetržitém režimu služby „v převážném rozsahu“ hodnotit.

[39] Stěžovatel kasační stížností nijak nebrojil proti závěru krajského soudu, že bližší rozvedení vyžaduje argumentace, že pomocník dozorcí služby se na směnném, resp. nepřetržitém režimu služby nepodílel. Nejvyšší správní soud je však názoru, že tento důvod sám o sobě jako důvod pro zrušení rozhodnutí žalovaného v kontextu výše uvedeného neobstojí.

[40] V dalším řízení se krajský soud bude zabývat věcí v intencích právního názoru vyjádřeného v tomto rozsudku. Pokud by krajský soud znovu dospěl k závěru o nutnosti zrušujícího rozsudku, poskytne při zohlednění východisek vyjádřených v rozsudku č. j. 6 Ads 59/2012-53 žalovanému rovněž vodítka pro posouzení, jaký podíl participace na směnném, resp. nepřetržitém režimu služby při jinak rovnoměrně či nerovnoměrně rozloženém režimu služby zakládá nárok na zvýšení základního tarifu ve smyslu § 114 odst. 2 zákona o služebním poměru.

IV. Závěr a náklady řízení

[41] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. je krajský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozsudku.

[42] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v dalším řízení krajský soud (§ 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 29. listopadu 2023

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu