

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK
# JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **V. M.,** zastoupen JUDr. Dagmar Říhovou, advokátkou, se sídlem 28. října 184, Příbram, proti žalované: **Policie České republiky,** Krajské ředitelství policie Jihočeského kraje, se sídlem Lannova třída 26, České Budějovice, o žalobě proti výroku „2." rozhodnutí žalované ze dne 22. 7. 2014, č. j. ŘKŘ-3911/2014, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. 3. 2015, č. j. 10 A 91/2014 – 33,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

## Odůvodnění:

### I. Vymezení případu

Včas podanou kasační stížností žalovaná brojí proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále „krajský soud") ze dne 16. 3. 2015, č. j. 10 A 91/2014 – 33 (dále „napadený rozsudek"), jímž krajský soud zrušil. rozhodnutí žalované ze dne 22. 7. 2014, č. j. ŘKŘ-3911/2014, ve výroku 2 (dále „napadené rozhodnutí"), a žalobci přiznal náhradu nákladů řízení.

Napadeným rozhodnutím bylo změněno rozhodnutí ředitele ředitelství pro řízení lidských zdrojů Krajského ředitelství policie Jihočeského kraje ve věcech služebního poměru ze dne 3. 1. 2011, č. j. ŘLZ-13/2011 (dále „prvoinstanční rozhodnutí"), když

namísto odchodného ve výši 283.200 Kč bylo žalobci přiznáno odchodné ve výši 301.596 Kč; žalobci bylo dále vyhověno v jeho žádosti o přiznání nároku na doplatek služebního příjmu za výkon služby přesčas nejvýše v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce, a to za období roku 2008, 2009 a 2010, který byl původně prvoinstančním rozhodnutím zamítnut. Výrokem 2. byla zamítnuta žádost žalobce o úrok z prodlení z přiznaných částek.

Právě zrušení výroku 2. napadeného rozhodnutí se žalobce domáhal žalobou u krajského soudu. Krajský soud mu vyhověl. V odůvodnění napadeného rozsudku krajský soud shrnul, že žalovaná žalobci nepřiznala úroky z prodlení ve vztahu k částkám přestavujícím doplatek přesčasových služeb, jež musela žalobci proplatit. Důvodem pro nepřiznání úroků z prodlení byla podle žalované jednak absence hlavního závazkového vztahu, který do této doby nebyl založen pravomocným rozhodnutím, a jednak nemožnost analogické aplikace soukromoprávní úpravy úroků z prodlení. Krajský soud se však se závěry žalované neztotožnil. Krajský soud uvedl, že v daném případě nelze aplikovat závěry týkající se výsluhového příspěvku, který je charakterizován jako sociální dávka. Doplatek služebního příjmu v podobě odměny za nezákonně nařízenou službu přesčas totiž představuje zcela jinou formu příjmu, než je výsluhový příspěvek. K tomu krajský soud odkázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2013, č. j. 3 Ans 4/2013 – 38. Z celkového kontextu tohoto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu lze podle krajského soudu dovodit, že soukromoprávní úpravu úroků z prodlení nelze užít v případě výsluhového příspěvku z důvodu jeho charakteru sociální dávky, avšak v případě prodlení s výplatou služebního příjmu tuto úpravu užít lze.

Krajský soud dospěl k závěru, že tento doplatek za přesčasové služby je nutné považovat za součást služebního příjmu, přičemž z ust. § 112 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „služební zákon“), vyplývá, že nárok na služební příjem vzniká již výkonem služby. Krajský soud tedy nesouhlasil se závěry žalované, která tvrdila, že „hlavní závazkový vztah“, tedy nárok na výplatu služebního příjmu, vzniká až pravomocným rozhodnutím, které v nyní projednávané věci dříve neexistovalo. Podle soudu měl žalobce nárok na služební příjem za výkon služby přesčas již jejím vykonáním. Rozhodnutí žalované je toliko deklaratorním rozhodnutím, jímž žalovaná reflektuje skutečnost, že došlo k neoprávněnému nařízení služby přesčas.

Krajský soud se neztotožnil ani se závěry žalované, že žalobci nelze přiznat nárok na úroky z prodlení z opožděně vyplaceného služebního příjmu za výkon služby přesčas, neboť zde nelze analogicky použít soukromoprávní úpravu úroků z prodlení, když tyto úroky nejsou v služebním zákoně obsaženy a užití zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákoník práce), tato právní úprava vylučuje. Podle soudu je třeba, s ohledem na to, že služební zákon účinný ke dni vydání napadeného rozhodnutí neobsahuje výslovnou úpravu následků prodlení s výplatou služebního příjmu, postupovat v souladu se zásadou analogie iuris a použít tak úpravu soukromoprávní. Dle ust. § 1968 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále „občanský zákoník“), dlužník, který svůj dluh řádně a včas neplní, je v prodlení. Dlužník není za prodlení odpovědný, nemůže-li plnit v důsledku prodlení věřitele. Dle ust. § 1970 občanského zákoníku platí, že po dlužníkovi, který je v prodlení se splácením peněžitého dluhu, může věřitel, který řádně splnil své smluvní a zákonné povinnosti, požadovat zaplacení úroku z

prodlení, ledaže dlužník není za prodlení odpovědný. Výši úroku z prodlení stanoví vláda nařízením; neujednají-li strany výši úroku z prodlení, považuje se za ujednanou výše takto stanovená.

Krajský soud shrnul, že žalovaná byla povinna žalobci uhradit služební příjem za výkon služby přesčas, který mu byl nezákonně nařizován v letech 2008, 2009 a 2010. Nárok na tento příjem žalobci vznikl v souladu s ust. § 112 odst. 1 služebního zákona výkonem této nezákonně nařízené práce přesčas. Žalovaná mu však tento příjem v zákonem stanovené lhůtě neproplatila, čímž se dostala do prodlení s výplatou této části služebního příjmu. V důsledku tohoto postupu tak žalobci vznikl nárok na úrok z prodlení s úhradou této částky, který je žalovaná povinna žalobci vyplatit, přičemž na úhradu těchto úroků je žalovaná povinna analogicky užít obecné zásady soukromého práva vztahující se k prodlení dlužníka. Závěrem krajský soud poukázal na rozhodnutí policejního prezidenta ze dne 6. 3. 2006, č. 3081/2006, kterým byl v jiné věci žadateli přiznán doplatek za službu konanou nad základní dobu služby a zároveň i úroky z dlužné částky.

V **kasační stížnosti** žalovaná (dále „stěžovatelka“) uvedla, že soud nesprávně posoudil otázku možnosti použití analogie iuris ve věcech služebního poměru, jež je řízením veřejnoprávním. Dále stěžovatelka nesouhlasí s tím, že nárok na úrok z prodlení vznikl žalobci již samotným výkonem přesčasové služby. Služební poměr policisty vzniká mocenským aktem služebního funkcionáře a je svou povahou právním poměrem státně zaměstnaneckým (veřejnoprávním) a po celou dobu svého průběhu se značně odlišuje od soukromoprávního pracovního vztahu. Zatímco předchozí právní úprava služebního zákona obsahovala odkaz na úpravu zákoníku práce, ta současná žádný odkaz na zákoník práce či předpis, jež by upravoval vznik práva na zákonné úroky z prodlení v případě prodlení s výplatou služebního příjmu, neobsahuje. Nynější úprava služebního poměru je úpravou komplexní, jež zcela vylučuje použití zákoníku práce. Služební poměr je charakteristický nerovností subjektů tohoto poměru.

Odlišnost služebního poměru od soukromoprávní úpravy je mj. vyjádřena v § 112 odst. 2 služebního zákona, podle kterého je příslušníkovi stanoven služební příjem s přihlédnutím k případné službě přesčas v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce. Tímto ustanovením byl služební funkcionář při rozhodování vázán. Toto ustanovení nepamatuje na případy neoprávněného nařízení služby přesčas do limitu 150 hodin a v důsledku toho ani neupravuje nárok příslušníků vyplývající z takového nezákonného opatření. Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 20/09, konstatoval, že tarifní plat příslušníka jako základní složka jeho služebního příjmu v sobě zahrnuje odměnu za případnou službu přesčas v maximálním rozsahu 150 hodin za kalendářní rok. Ani nařízení vlády č. 180/2013, kterým se mění nařízení vlády č. 142/1994 Sb., kterým se stanoví výše úroků z prodlení podle občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, nemohlo být v tomto případě aplikováno, jelikož vztahy vzniklé ze služebního poměru nejsou vztahy občanskoprávními.

Vzhledem k platné právní úpravě (§112 odst. 2 služebního zákona) nemohl při původním rozhodování služební funkcionář přiznat žalobci 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 konal do limitu 150 hodin v kalendářním roce, neboť až Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Ads 9/2013 – 31, vyložil pojem důležitý zájem služby, na jehož základě je možné nařizovat službu přesčas do limitu 150 hodin v kalendářním roce. Vyložil také, že na základě analogické aplikace § 125 odst. 1 služebního zákona lze učinit závěr, že příslušník má nárok na náhradní volno, případně na poměrnou část přiznaného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku, i za každou hodinu služby přesčas do limitu 150 hodin v kalendářním roce, kterou vykonal v rozporu se zákonem. Nejvyšší správní soud vyšel z toho, že se jedná o mezeru v zákoně, kterou je zapotřebí uzavřít právě na základě analogické aplikace § 125 odst. 1 služebního zákona. V další části rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že v dalším řízení žalovaná v přiměřeném rozsahu vymezí konkrétní důvody pro nařizování jednotlivých služeb přesčas žalobci v rozhodném období. Jestliže takové konkrétní důvody nedohledá, nebo zjistí, že ve světle judikatury správních soudů nepostačovaly pro nařízení služby přesčas, přizná žalobci za každou neoprávněnou hodinu služby přesčas do limitu 150 hodin v kalendářním roce plnění uvedené v § 125 odst. 1 větě druhé zákona a následně ho zohlední i při stanovení výše odchodného.

Úrok z prodlení není v zákoně upraven, neboť se jedná o typický soukromoprávní institut. Úrokový závazek je podmíněn hlavním závazkem existujícím mezi stranami. Jak již bylo uvedeno, vzhledem ke zcela specifické právní úpravě zákona je eliminován smluvní charakter pracovně-právního vztahu. Vzhledem k Nejvyšším správním soudem uvedené „mezeře v zákoně“ vznikl žalobci nárok na proplacení služebního příjmu až rozhodnutím služebního funkcionáře.

Služební zákon upravuje splatnost zákonem určeného plnění (§ 128 - splatnost služebního příjmu), tudíž také institut prodlení, avšak nijak nestanoví, že v případě prodlení účastníkovi náleží úrok z prodlení při výplatě služebního příjmu. Dle názoru žalované se (vzhledem k veřejnoprávnímu charakteru služby příslušníků bezpečnostních sborů) jedná o zřejmý úmysl zákonodárce, nikoliv o nedostatek platné právní úpravy. Jak již stěžovatelka uvedla, současná právní úprava neobsahuje odkaz na zvláštní předpis a nepřipouští ani aplikaci zákoníku práce. Tento názor lze dovodit i z textu předmluvy služebního zákona (viz. Tomek, P.: *Zákon* o *služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů* s *komentářem k 1. 7. 2012*, Olomouc, ANAG, 2012, str. 12).

Stěžovatelka je tedy přesvědčena, že nelze připustit analogii akcesority úroku z prodlení. Jak již stěžovatelka uvedla výše, bezpečnostní sbor nebyl v prodlení se splatností nároků vyplývajících ze služebního příjmu, resp. jeho jednotlivých složek. Stěžovatelka také odkazuje na stanovisko Ministerstva vnitra, odbor personální, ze dne 26. 5. 2014, č. j. MV-53556-4/SP-2014, jež bylo vydáno ve skutkově obdobné věci. Podle tohoto stanoviska ze služebního zákona nevyplývá, že u nároků, které na jeho základě vzniknou v případech, kdy k přiznání nároku dochází zpětně a vznikne doplatek, vzniká oprávněnému ode dne vzniku nároku na doplatek i nárok na úrok z prodlení.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

## II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatelky v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 zákona č. 150/2002, soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s."). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že takovými vadami napadaný rozsudek netrpí a kasační stížnost není důvodná.

Pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti zůstaly rozhodné dvě otázky. Nejprve musel Nejvyšší správní soud zvažovat, zdali žalobci vůbec u služebního poměru existuje nárok na úroky z prodlení s vyplacením doplatku služebního příjmu za výkon služby přesčas. Když dospěl ke kladnému závěru, musel dále posoudit, kdy je tento doplatek splatný, resp. od jakého okamžiku se úroky počítají.

*II.A Existence nároku na úroky z prodlení*

Podle § 112 odst. 1 věty druhé služebního zákona se za služební příjem považují peněžitá plnění poskytovaná příslušníkovi bezpečnostním sborem ve výši a za podmínek stanovených tímto zákonem. Podle § 113 služebního zákona tvoří služební příjem tyto složky: a) základní tarif, b) příplatek za vedení, c) příplatek za službu v zahraničí, d) zvláštní příplatek, e) osobní příplatek a f) odměna. Ustanovení § 125 odst. 1 služebního zákona zní: *„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."* Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 5. 2013, č. j. 4 Ads 11/2013 – 41 (veškerá zde uváděná judikatura Nejvyššího správního soudu je dostupná na www.nssoud.cz), dospěl k závěru, že příslušník má nárok na náhradní volno, případně na poměrnou část přiznaného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku, i za každou hodinu služby přesčas do limitu 150 hodin v kalendářním roce, kterou vykonal v rozporu se zákonem (analogická aplikace ustanovení § 125 odst. 1 služebního zákona).

Z uvedeného vyplývá, že doplatek za službu konanou přesčas (poměrná část přiznaného základního tarifu, osobní příplatek a zvláštní příplatek) je také služebním příjmem, resp. jeho složkou, nehledě na to, zdali tato přesčasová služba byla vykonána nad limit 150 hodin v kalendářním roce, nebo v jeho rámci (nezákonně nařízená). Proto je nutné posoudit, zdali v případě prodlení s výplatou služebního příjmu obecně může jeho příjemci vzniknout nárok na úroky z prodlení.

Jak vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 13. 6. 2014, sp. zn. III. ÚS 2428/13 (veškerá zde uváděná rozhodnutí Ústavního soudu dostupná na nalus.usoud.cz), služební poměr policisty je svojí povahou poměrem veřejnoprávním a výrazně se tak odlišuje od poměru pracovního, který je naopak charakteru soukromoprávního. I Nejvyšší správní soud se opakovaně vyjadřuje k povaze služebního poměru policisty. Vychází při tom z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 As 29/2003 – 102. Byť se závěry v něm vyslovené vztahují k předcházející úpravě provedené zákonem č. 186/1992

Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky (dále jen „zákon č. 186/1992 Sb.“), lze tyto obecné teze využít i při výkladu současné právní úpravy. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku uvedl, že *„věci vyplývající ze služebního poměru příslušníků Policie České republiky upraveného výše citovaným zákonem nejsou věcmi pracovními, ani je nelze pro jejich povahu považovat za věci soukromoprávní. Služební poměr byl charakterizován jako institut veřejného práva, byl považován za právní poměr státně zaměstnanecký. Důvody byly spatřovány v tom, že vzniká mocenským aktem služebního funkcionáře a po celou dobu svého průběhu se výrazně odlišuje od poměru pracovního, který je naopak typickým poměrem soukromoprávním, jehož účastníci mají rovné postavení. To se projevuje v právní úpravě služební kázně, možnosti ukládat kázeňské odměny a tresty, omezené možnosti propuštění, úpravě služebního volna, nárocích na dovolenou, zvláštními nároky při skončení služebního poměru a také zvláštními ustanoveními o řízení před služebními funkcionáři. Právní povaha služebního poměru příslušníka Policie České republiky musí postihnout zvláštní povahu „zaměstnavatele“ jako primárního nositele veřejné moci, potřebu pevného začlenění policisty do organismu veřejné moci a účast na jejím výkonu, ba dokonce - při výkonu státní správy - i tvorbu vůle státu. Tato potřeba zasahuje tak daleko, že tu nejde o modifikaci soukromoprávního pracovního poměru, ale u některých kategorií veřejných a zvláště státních zaměstnanců o specifický státně zaměstnanecký poměr veřejného práva.“*

Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou v tom ohledu, že žádné ustanovení služebního zákona výslovně neupravuje, že by příslušníkovi v případě prodlení s výplatou služebního příjmu, tedy i doplatku za službu přesčas, náležely úroky z prodlení. Institut úroků z prodlení upravuje především občanský zákoník v ust. § 1968, podle kterého dlužník, který svůj dluh řádně a včas neplní, je v prodlení. Výši úroku z prodlení stanoví vláda nařízením; neujednají-li strany výši úroku z prodlení, považuje se za ujednanou výše takto stanovená. Toto pravidlo se uplatňuje i v pracovněprávních vztazích na základě ustanovení § 4 zákoníku práce, jež zní: *„Pracovněprávní vztahy se řídí tímto zákonem; nelze-li použít tento zákon, řídí se občanským zákoníkem, a to vždy v souladu se základními zásadami pracovněprávních vztahů.“* Je třeba posoudit, zdali lze uvedená ustanovení aplikovat i v případě služebního poměru příslušníku policie.

Podle dřívější úpravy služebního poměru příslušníků policie obsažené v zákoně č. 186/1992 Sb. byl vztah mezi tímto zákonem a zákoníkem práce založen na principu delegace, kdy se uplatnila jen ta ustanovení zákoníku práce, na která zákon č. 186/1992 Sb. odkazoval (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2007, č. j. 3 Ads 91/2007 - 65). Aktuálně účinný služební zákon však od tohoto principu upustil a na zákoník práce neodkazuje. Absence tohoto odkazu svědčí o tom, že služební poměr je koncipován jako vztah státně zaměstnanecký (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2010, č. j. 4 Ads 19/2010 - 51). S ohledem na uvedený veřejnoprávní charakter služebního poměru a poměrně komplexní a kodexovou úpravu služebního zákona nemá zákoník práce v tomto ohledu vůči služebnímu zákonu postavení zákona obecného, a neuplatňuje se tedy na základě pravidla subsidiarity. Tento názor podporuje i komentářová literatura: *„Zákon o služebním poměru výrazně posílil již do značné míry existující veřejnoprávní charakter služby příslušníků a oddělil jejich zaměstnanecký vztah od ostatních zaměstnaneckých vztahů. Dochází tak k definitivnímu a úplnému legislativnímu oddělení služebního poměru od soukromoprávních zaměstnaneckých poměrů upravených zákoníkem*

*práce.*“ (Tomek, P.: *Zákon* o *služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů* s *komentářem k 1. 7. 2012,* Olomouc, ANAG, 2012, str. 12).

Aplikaci pravidel o úrocích z prodlení tak nelze u služebního poměru dovozovat na základě subsidiárního použití zákoníku práce, resp. občanského zákoníku. Z uvedeného však podle názoru Nejvyššího správního názoru ještě nelze dovozovat, že při prodlení s výplatou služebního příjmu nevzniká jeho příjemci nárok na úroky z prodlení (k tomu podrobněji dále).

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že chybějící úprava úroků z prodlení u služebního příjmu je mezerou v zákoně, a to z níže uvedených důvodů.

Problematikou mezer v zákoně se přehledně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 7/2008 – 116, v němž uvedl: „*Nejvyšší správní soud se tedy zabýval situací, kterou psané právo nebere na zřetel. Dále je proto třeba posoudit, zda se jedná o mezeru v zákoně (srov. Melzer, F., Metodologie nalézání práva, Brno : služba Knihovnička, 2008, s. 174 a násl., který hovoří o teleologické mezeře; resp. Kühn, Z., Aplikace práva ve složitých případech, k úloze právních principů v judikatuře, Praha : Karolinum, 2002, s. 205 a násl., který hovoří o axiologické mezeře), nebo o úmysl zákonodárce. Existence mezery v zákoně je podmíněna nezamýšlenou neúplností právního řádu. Ta nastává tehdy, když zákonodárce nevzal v potaz hodnoty, principy, či argumenty, které jsou imanentní právnímu řádu jako celku. Nelze jí rozumět rozpor s principem účelnosti nebo právně politickými představami interpreta, ale s teleologickým pozadím celého právního řádu. Prvně zmíněný rozpor je řešitelný pouze změnou právní úpravy, zatímco teleologická mezera v zákoně obecně připouští její vyplnění, podle charakteru mezery buď analogií, nebo teleologickou redukcí.*“ Je nutné rozlišovat mezi tzv. mezerou pravou a nepravou. O mezeru pravou se jedná v situaci, „*kdy aplikace jedné právní normy logicky předpokládá jinou právní normu, která však chybí a bez jejíhož doplnění je dané ustanovení neaplikovatelné.*“ (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 1 As 21/2010 - 65). Obsahem mezery nepravé je pak „*neúplnost psaného práva ve srovnání s explicitní úpravou obdobných případů, tj. neúplnost z pohledu principu rovnosti anebo z pohledu obecných právních principů.*“ (srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06). V neposlední řadě je taktéž nutno rozlišovat mezi mezerou vědomou, u níž je vyloučeno její vyplnění interpretací soudu, a nevědomou, u níž aktivita soudu vyloučena není (srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 7/2008 – 116). Jak vyplývá z usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2014, sp. zn. III. ÚS 2246/13, je-li právní úprava zákonodárcem koncipována s vědomím teleologického rozporu (vědomá mezera), pak obecný soud či Ústavní soud nemůže toto řešení změnit, ale může dojít jen ke zrušení právního předpisu. Shrnuto, mezerou v zákoně, způsobilou být řešenou cestou dotváření práva, se rozumí neúplnost zákona proti-plánová (z hlediska záměru zákonodárce). Jak poznamenal Ústavní soud ve zmíněném usnesení sp. zn. III. ÚS 2246/13, „*to, zda šlo o vědomé či nevědomé rozhodnutí zákonodárce (mezeru vědomou či nevědomou), lze zjistit především jasně průkazným úmyslem zákonodárce.*“

Z důvodové zprávy vládního návrhu služebního zákona (dostupná na www.psp.cz) záměr zákonodárce aplikaci institutu úroků z prodlení u služebního příjmu vyloučit nikterak nevyplývá. Podpůrně lze uvést, že ustanovení § 208 odst. 4 služebního zákona přímo pracuje s pojmem úroky, když stanoví: „*Úroky a opětující se plnění přiznaná*

*pravomocným rozhodnutím, jejichž splatnost nastala po nabytí právní moci rozhodnutí, se promlčují po 3 letech ode dne jejich splatnosti.*“ Je zřejmé, že pokud zákonodárce na jednom místě pracuje s pojmem „úroky“, musel předpokládat, že v rámci vztahů upravených tímto zákonem tyto úroky musí v nějaké situaci vznikat. Ze samotné podstaty služebního poměru jakožto vztahu veřejnoprávního ještě nelze dovozovat zákonodárcův záměr vyloučit nárok na úroky z prodlení u služebního příjmu. To plyne obdobně i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2014, č. j. 6 As 102/2014 – 39, v němž soud upozornil na odlišnost výsluhového příspěvku, u něhož úroky z prodlení neplynou, neboť jejich absence byla úmyslem zákonodárce, a služebního příjmu, jenž je odměnou ve smyslu čl. 28 Listiny základních práv a svobod, a uvedl, že „[z]*ákon o služebním poměru zakotvuje celou řadu peněžitých plnění, na které vzniká nárok v souvislosti s výkonem služby. Jak je již zmíněno výše, důvodem je snaha o komplexní úpravu služebních vztahů. Taková úprava ovšem nevylučuje, aby jednotlivá plnění podléhala různému právnímu režimu, například v oblasti úroků z prodlení.*”

Podle Nejvyššího správního soudu by bylo nespravedlivé a v rozporu s principem rovnosti a bezrozpornosti právního řádu, pokud by zaměstnancům v soukromé sféře za opožděnou výplatu mzdy náležely úroky z prodlení, zatímco příslušníkům bezpečnostního sboru by tyto úroky nenáležely. Již výše Nejvyšší správní soud zdůraznil veřejnoprávní charakter služebního poměru, ze kterého plynou pro příslušníky různá omezení, jež zaměstnance v soukromé sféře nestíhají. Tato omezení jsou zpravidla v souladu s ústavním pořádkem a reflektují specifický charakter služebního poměru (např. zvýšené nároky služební kázně); neodporují tak principu rovnosti, neboť jejich zavedení je legitimní. Oním veřejnoprávním ospravedlnitelným specifikem však podle Nejvyššího správního soudu nemůže být neexistence nároku na úroky z prodlení při opožděné výplatě služebního příjmu, a to z následujícího důvodu. Zatímco např. již zmíněný výsluhový příspěvek upravený ve služebním zákoně je sociální dávkou, ke které se neváže nárok na úroky z prodlení, neboť absence úpravy úroků z prodlení je pro sociální dávky příznačná a úmysl zákonodárce vyloučit úroky z prodlení u této dávky je tak zřejmý (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2013, č. j. 3 Ans 4/2013 - 37), služební příjem je odměnou vyplácenou příslušníkovi za výkon služby, tj. odměnou za práci ve smyslu čl. 28 Listiny základních práv a svobod. Podle tohoto článku za vykonanou práci, nehledě na to, zdali byla vykonána v zaměstnaneckém či služebním poměru, náleží spravedlivá odměna. Charakter „soukromoprávní mzdy“ a služebního příjmu tak není natolik odlišný, aby ospravedlňoval odlišný přístup v otázce úroků z prodlení. Ba naopak, takový přístup by odporoval principu rovnosti, neboť pro něj neexistuje legitimní důvod. Podle Nejvyššího správního soudu může být odměna za vykonanou práci (službu) spravedlivá pouze za předpokladu, že bude vyplacena včas. Pokud není vyplacena včas, musí to být s ohledem na požadavek spravedlnosti reflektováno v její výši v době vyplacení.

Z uvedeného vyplývá, že nelze zjistit zákonodárcův úmysl vyloučit úroky z prodlení u služebního příjmu, přičemž absenci úpravy úroků u služebního příjmu je nutné vnímat jako neúplnost právního řádu z pohledu rovnosti a dalších obecných principů. Jedná se tedy jak o mezeru nevědomou, tak nepravou. Takovou mezeru je nutné zaplnit. Pokud by totiž soud dospěl k opačnému závěru a uvedenou mezeru by odmítl zaplnit, resp. by ji vůbec neshledal, vedlo by takové řešení k nespravedlivému výsledku (viz předchozí odstavec).

Mezeru v zákoně lze zaplnit podle charakteru buď pomocí teleologické redukce, nebo pomocí analogie (srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 7/2008 – 116). Teleologická redukce spočívá v odepření aplikace daného ustanovení na případy, na které sice dopadá jeho dikce, avšak nikoli smysl a účel (srov. nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2007, sp. zn. I. ÚS 318/06). V tomto případě však žádné ustanovení, jehož dikce by se na daný případ vztahovala, neexistuje, a tak nezbývá než využít analogie. Analogii lze připustit *„pouze v případě, že se nedostane do rozporu s jasnou a jednoznačně vyjádřenou vůlí zákonodárce, neboť tím by soud narušil princip dělby moci“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2014, č. j. 6 Ads 99/2013 - 18). Jak vyplývá ze shora uvedeného, neexistuje jasná a jednoznačná vůle zákonodárce vyloučit nárok na úroky z prodlení u služebního příjmu, a proto lze k analogii přistoupit.

Již v rozsudku ze dne 14. 9. 2011, č. j. 9 As 47/2011 – 105, Nejvyšší správní soud vyslovil, že *„analogií aplikace práva je třeba rozumět řešení právem neupravených vztahů podle právní úpravy vztahů podobných. Teorie práva rozlišuje tzv. analogii legis, tedy situaci, kdy se na skutkovou podstatu zákonem neřešenou aplikuje právní norma, která je obsažena ve stejném zákoně a která upravuje skutkovou podstatu nejpodobnější, a tzv. analogii iuris, tzn. situaci, kdy lze výjimečně aplikovat právní zásady příslušného právního odvětví, případně dokonce obecné právní zásady, které obsahuje celý právní řád, ovšem pouze za předpokladu, že není možné postupovat prostřednictvím analogie legis. Použití analogie iuris je ve veřejném právu značně nežádoucí, zatímco použití analogie legis lze za účelem vyplnění mezer v procesní úpravě za předpokladu, že je to ve prospěch ochrany práv účastníků řízení, použít (blíže k této otázce viz nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, dostupný na http://nalus.usoud.cz, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, č. j. 1 As 25/2005 - 70). Doktrína připouští ve veřejném právu použití analogie legis pouze v omezené míře, a to navíc pouze pro použití v situacích, kdy zákon danou právní problematiku vůbec neřeší. V takovém případě je přípustné pro výklad chybějící právní úpravy či pojmu podpůrně užít zákonného ustanovení svou povahou a účelem nejbližšího.“* Analogie iuris nemusí spočívat pouze v aplikaci právních zásad příslušného právního odvětví, případně obecných právních zásad, nýbrž i v aplikaci takového ustanovení, které se vyskytuje na jiném místě právního řádu a je co do svojí povahy nejbližší na řešenou skutkovou podstatu, avšak za respektování právě oněch zásad (obdobně srov. MATES, Pavel. Analogie ve správním právu, kdy ano a kdy ne. *Správní právo*, Praha, 2014, roč. 47, č. 1 - 2, s. 37). Takto obdobně uplatnil analogii iuris Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Afs 51/2004 - 57, v němž uvedl, že „[j]*e-li úprava daňového ručitelství jako zvláštního veřejnoprávního institutu v daňových zákonech kusá, nezbývá než si tam, kde daňové zákony mlčí a kde nelze užít analogii legis v rámci veřejného práva (...), vypomoci analogií iuris ve vztahu k základním principům soukromoprávního institutu ručení, který je upraven zejména v § 546 až § 550 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku...*

Jelikož zákon o služebním poměru neobsahuje normu upravující podobnou skutkovou podstatu, nelze využít analogie legis. Je tak třeba přistoupit k analogii iuris. Jak však vyplývá z výše citovaného rozsudku č. j. 9 As 47/2011 – 105, použití analogie iuris je ve veřejném právu značně nežádoucí. Podle názoru Nejvyššího správního soudu však i přesto existují situace, kdy je této analogie třeba využít, přičemž právě projednávaný případ je jednou z těchto situací. Řešení, kdy budou přiznány úroky z prodlení s výplatou

doplatku za přesčas, je totiž ve prospěch adresáta veřejné správy (příslušníka) a nikterak významně nezasahuje do veřejného zájmu.

S ohledem na charakter služebního příjmu, jakožto odměny za vykonanou práci (službu), a jeho podobnost se soukromoprávními peněžitými plněními lze dle názoru soudu využít analogie iuris ve vztahu k základním principům soukromoprávního institutu úroků z prodlení, jenž je upraven zejména v ustanovení § 1968 občanského zákoníku (dříve podobná úprava v § 517 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník). Nejvyšší správní soud při tom vychází z teze vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2007, č. j. 2 As 88/2006 – 56. Podle této teze není soukromé a veřejné právo oddělené „čínskou zdí". Je třeba respektovat ucelenost a jednotu právního řádu. Vztah soukromého a veřejného práva chápe Nejvyšší správní soud jako vztah obecného a zvláštního práva. Z teorie veřejného práva jako zvláštního práva k „obecnému" právu soukromému pak mj. vyplývá, že některé normy soukromého práva lze použít i ve veřejném právu tam, kde veřejnoprávní úprava chybí či je kusá a kde nelze dospět k rozumnému závěru, že absence či kusost úpravy má svůj samostatný smysl a účel (k tomu v nyní projednávaném případě dospět nelze - viz výše).

Podle zmíněného ustanovení § 1968 občanského zákoníku je v prodlení ten dlužník, který dluh neplní řádně a včas. Bezpečnostní sbor (Policie České republiky) se tu tedy nachází v pozici dlužníka a příslušník v pozici věřitele.

Za použití analogie iuris tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nárok na úroky z prodlení s vyplacením služebního příjmu, tedy i doplatku služebního příjmu za výkon služby přesčas, existuje. Závěr o existenci nároku na úroky z prodlení v případě služebního příjmu zastává i komentářová literatura (srov. Tomek, P.: *Zákon* o *služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů* s *komentářem k 1. 7. 2012,* Olomouc, ANAG, 2012, str. 375).

Nejvyšší správní soud tak k tomuto uzavírá, že napadený rozsudek je v tomto ohledu správný.

*II.B Splatnost doplatku*

Podle ustanovení § 125 odst. 1 služebního zákona, jež se analogicky uplatní i v případech nezákonně nařízené služby přesčas do limitu 150 hodin v kalendářním roce (srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 11/2013 – 41), platí následující: „*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.*" (zvýraznění provedeno soudem)

Z uvedeného je zřejmé, že primárně má být příslušníkovi za službu přesčas poskytnuto náhradní volno. Pokud mu toto není poskytnuto v době 3 kalendářních měsíců poté, kdy službu přesčas vykonal nebo v jinak dohodnuté době, vzniká mu nárok

na doplatek za službu konanou přesčas (na poměrnou část přiznaného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku). V tomto ohledu je nutné korigovat názor krajského soudu, že nárok na doplatek vzniká ihned výkonem služby přesčas. Ustanovení § 125 odst. 1 služebního zákona je totiž nutno ve vztahu k větě první § 112 odst. 1 služebního zákona vnímat jako ustanovení speciální, jehož aplikace má přednost.

Z citovaného ustanovení však také vyplývá, že doplatek za službu přesčas vzniká přímo ze zákona a rozhodnutí služebního funkcionáře o tomto doplatku je tedy deklaratorním rozhodnutím, jímž se pouze stvrzuje (osvědčuje) nárok příslušníka. V tomto ohledu je tedy názor krajského soudu správný.

Opačný závěr, kdy by vznik nároku na doplatek byl vázán na vydání rozhodnutí služebního funkcionáře, by podle Nejvyššího správního soudu byl nejen v rozporu s doslovným zněním zákona, ale zároveň by mohl dát služebnímu funkcionáři možnost o nároku rozhodovat s libovolným zpožděním, přičemž by poté příslušníci byli kráceni na jejich právu na spravedlivou odměnu, které v sobě, jak bylo výše vysvětleno, zahrnuje v tomto případě i úroky z prodlení. Argumentu, že nárok vzniká až konstitutivním rozhodnutím služebního funkcionáře, tak nemohl Nejvyšší správní soud přisvědčit.

Základní pravidlo pro splatnost služebního příjmu, tedy i doplatku, upravuje ustanovení § 128 odst. 1 služebního zákona. To zní následovně: „*Služební příjem je splatný zpětně za měsíční období, a to ve výplatním termínu, který stanoví vedoucí bezpečnostního sboru, nejpozději však do konce kalendářního měsíce následujícího po kalendářním měsíci, ve kterém příslušníkovi nárok na služební příjem nebo na některou jeho složku vznikl. Připadne-li výplatní termín na sobotu, neděli nebo svátek, je služební příjem splatný v den výkonu služby, který předchází výplatnímu termínu.*“ Splatnost tohoto doplatku se tedy řídí právě tímto ustanovením. Pokud není doplatek vyplacen podle uvedených pravidel včas, ocitá se bezpečnostní sbor (dlužník) ve smyslu § 1968 občanského zákoníku v prodlení, přičemž příslušníkovi (věřiteli) počínají plynout úroky z takového prodlení. Samotnou výši úroků poté upravuje vláda nařízením. Je poté nutné, aby služební orgány posoudily, jaké konkrétní nařízení se na výpočet úroků vztahuje, a to podle toho, kdy prodlení nastalo (srov. přechodná ustanovení příslušných nařízení).

I v tomto ohledu je tedy kasační stížnost nedůvodná.

## III. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud neshledal, že by v daném případě byl naplněn jakýkoliv kasační důvod. S posouzením a postupem krajského soudu se Nejvyšší správní soud ztotožnil, a proto kasační stížnost stěžovatelky ve smyslu § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Naopak žalobce měl ve věci plný úspěch, avšak žádné náklady mu v řízení o kasační stížnosti

nevznikly, neboť neučinil žádné úkony. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů.

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

V Brně dne 21. ledna 2016

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu