

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **pprap. P. R.,** zast. Mgr. Václavem Strouhalem, advokátem se sídlem Přátelství 1960, Písek, proti žalovanému: **první náměstek policejního prezidenta, Policejní prezidium**, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, proti rozhodnutí prvního náměstka policejního prezidenta ve věcech služebního poměru ze dne 5. 8. 2015, č. j. PPR-22479-17/ČJ-2014-990131, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2017, č. j. 11 Ad 20/2015 - 58,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2017, č. j. 11 Ad 20/2015 – 58, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž bylo zrušeno shora uvedené rozhodnutí žalovaného, kterým změnil rozhodnutí ředitele Útvaru pro ochranu ústavních činitelů ochranné služby ze dne 18. 6. 2014, č. j. 728/2014, o zamítnutí žádosti o doplatek služebního příjmu za službu přesčas od 1. 1. 2009 do 23. 9. 2013. Změna tohoto rozhodnutí spočívala v tom, že ve vztahu k službě přesčas vykonané od 1. 1. 2009 do 22. 3. 2010 se správní orgán dovolává promlčení a ve vztahu ke zbylým rokům žádost zamítá.

[2] Městský soud uvedl, že dle § 54 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o služebním poměru“), lze v důležitém zájmu služby nařídit výkon služby přesčas nejvýše v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce. Dle odst. 2 daného zákona lze příslušníkovi nařídit po dobu krizového stavu anebo po nezbytnou dobu ve veřejném zájmu službu přesčas i nad rozsah stanovený v odst. 1, jestliže bude vyhlášen krizový stav podle zvláštního právního předpisu nebo ve výjimečných případech ve veřejném zájmu.

Dle § 201 odst. 1 téhož zákona se za důležitý zájem služby považuje zájem bezpečnostního sboru na včasném a kvalitním plnění úkolů bezpečnostního sboru.

[3] Rozhodnou skutečností je zjištění, zda žalobce vykonával práce přesčas za takových podmínek, aby mohl být učiněn závěr o tom, že šlo o práce přesčas v důležitém zájmu, tedy v souladu s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru. Tehdy jde o práce přesčas, které jsou neplacenými pracemi, protože jejich výkon je zahrnut do služebního příjmu, respektive do práce, které neopravňují čerpat náhradní volno.

[4] Ze záznamů v knize služeb a z analýzy služby přesčas vypracované stěžovatelem vyplývá, že v roce 2011 žalobce vykonal přesčasovou službu ve dnech 5. 1., 10. 1., 12. 1., 14. 2., 24. 2., 11. 3., 22. 3. a 26. 3. V odůvodnění svého rozhodnutí správní orgán uvádí, že dne 5. 1., 10. 1., 14. 2., 24. 2., 11. 3. a 26. 3. došlo ke kumulaci nepřítomnosti příslušníků. Nepřítomnost příslušníků je sice odůvodněna, z odůvodnění ovšem nevyplývá, že by se v každém jednotlivém případě mělo jednat o nenadálou okolnost, která by měla podmínit zákonné nařízení služby přesčas u žalobce. Například v případě, že důvodem nepřítomnosti příslušníka byla nemoc, což mohl být nenadálý důvod absence, byl žalobci nařízen přesčas až s několikadenním odstupem, v případě darování krve či řádné dovolené se pak nejedná o výjimečnou situaci, která by nemohla být plánována, jak uvádí judikatura.

[5] Ve dnech 12. 1. a 22. 3. měla být služba přesčas nařízena z důvodu bezpečnostní akce, a to zasedání vlády ČR a schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. S přihlédnutím k tomu, že daný útvar je pro takovou činnost přímo určen, není ze správního spisu zřejmé, že se jednalo o výjimečnou situaci, která nemohla být předem plánována, resp. v případě, že byla plánována a zajištěna jinými příslušníky, není ze spisu zřejmé, za jakého příslušníka a z jakého důvodu byla služba přesčas nařízena žalobci. Z dokumentů založených ve správním spisu nevyplývá, že by žalobce měl zastupovat konkrétního příslušníka nebo kdo z dalších příslušníků nahradil ostatní chybějící příslušníky.

[6] V roce 2012 se jednalo o službu přesčas ve dnech 4. 1., 15. 1., 17. 1., 18. 1., 24. 1., 3. 2., 10. 2., 13. 2., 14. 2., 18. 2. Opětovně jako v roce 2011 došlo během krátké doby, tj. v prvních dvou měsíců roku, k vyčerpání veškeré přesčasové doby v limitu 150 hodin ročně dle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru, která má být čerpána v důležitém zájmu služby.

[7] Ani ve vztahu k roku 2012 se ze správního spisu nepodává, že se jednalo o mimořádnou situaci, kterou by nebylo možné předvídat. Důvodem nařízení služby přesčas v tomto období byla kumulace nepřítomnosti příslušníků (až na dny 3. 2. a 10. 2., kdy služba přesčas měla být nařízena z důvodu posílení výkonu služby v případě zvýšených bezpečnostních rizik v okolí chráněného objektu dle nařízení vedoucího odboru ochrany sídelních objektů ÚOÚČ č. 11/2010), když se ve většině případů mělo jednat o poskytnutí dovolené příslušníkům, případně se o důvodech nepřítomnosti vědělo již s několikadenním předstihem. Odůvodnění přesčasové služby v roce 2013 pak již zahrnuje uvedení konkrétního příslušníka, za kterého žalobce přesčasovou službu sloužil. Jednalo se konkrétně o dny 23. 1., 27. 2., 9. 3., 21. 3., 24. 3., 9. 4., 23. 4., 30. 4. a 18. 5. Pokud byla služba přesčas nařízena z důvodu pracovní neschopnosti jiného příslušníka, a to ve dnech 23. 1., 27. 2. a 24. 3., byla tato služba přesčas nařízena vždy po několika dnech, kdy

započala pracovní neschopnost jiného příslušníka, tedy v době, kdy už bylo několik dní zřejmé, že původně určený příslušník nebude sloužit. Obdobně ve dnech 9. 3. a 18. 5. bylo čerpání dovolené jiným příslušníkem známo již několik dní předem. Z obsahu spisu se nepodává mimořádnost nastalé situace, nejsou zřejmé ani konkrétní okolnosti, které vedly k nařízení služby přesčas právě (i) žalobci.

[8] Z předložených listin vztahujících se k rokům 2011 a 2012 není zjistitelné, za koho žalobce službu přesčas sloužil. Již jen z toho důvodu nelze posoudit konkrétní okolnosti nařízení služby přesčas. Soud proto nemůže přezkoumat, zda byla služba přesčas vykonávána z důvodu důležitého zájmu služby, či nikoliv, tedy zda byl respektován § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru.

[9] Dostatečné personální naplnění policejního útvaru není rozhodnou skutečností, neboť samo o sobě nezbavuje Policii ČR, resp. její útvary, povinnosti plnit uložené úkoly. I v případě, kdy by nastala kumulace nepřítomností v útvaru právě v důsledku personálního podstavu v daném období (taková situace je reálně představitelná), není služební funkcionář zbaven povinnosti zajistit plnění úkolů policie, resp. konkrétního útvaru, zároveň příslušník policie ve služebním poměru musí být srozuměn s tím, že v případě nastalých mimořádných okolností mu může být nadřízeným služebním funkcionářem nařízeno sloužit službu přesčas, ať už jsou takové mimořádné okolnosti zapříčiněny čímkoliv. Poukaz příslušníka policie na příčinu vzniku mimořádné situace v době nařízení služby přesčas ani po jejím vykonání relevanci nemá. Rozhodné je pouze to, zda mimořádná situace nastala, resp. na základě konkrétních okolností byla služebním funkcionářem jako mimořádná vyhodnocena, a nařízení služby přesčas bylo shledáno nezbytným pro zajištění kvalitního výkonu služby.

[10] Pro posouzení důvodnosti nařízení služby přesčas soudem však musí být ze správního spisu zřejmá příčinná souvislost mezi nařízením služby přesčas konkrétnímu příslušníkovi sboru a konkrétními mimořádnými okolnostmi. Zároveň musí být správním spisem prokazatelná samotná mimořádnost nastalých okolností. V souzené věci ze správního spisu takové okolnosti dostatečně zjistit nelze.

II. Obsah kasační stížnosti správního orgánu

[11] Stěžovatel napadá rozsudek městského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Rozsudek považuje za nesrozumitelný, zmatečný, neindividualizovaný a nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Městský soud nezohlednil komplexně judikaturu NSS a navodil stav faktické neaplikovatelnosti § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru.

[12] Stěžovatel se ze strany městského soudu neustále setkává s dalším zpřísňováním podmínek a požadavků na odůvodnění nařízení služeb přesčas, a to ještě nedostatečně odůvodněnými a neindividualizovanými rozsudky. Tyto požadavky však podstatně převyšují pravidla, která byla stanovena ze strany NSS a jejich splnění není leckdy ani možné.

[13] Stěžovatel v přiměřeném rozsahu v rozhodnutí vymezil konkrétní důvody, pro které byly žalobci v rozhodném období nařízeny jednotlivé služby přesčas. Jimi se zabýval i služební funkcionář v nalézacím rozhodnutí a spisový materiál obsahuje doklady, z nichž tyto důvody vyplývají a je u nich spatřován důležitý zájem služby v souladu s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru.

[14] Městský soud se jen značně obecně vyjádřil pouze k některým jednotlivým důvodům uvedeným v napadeném rozhodnutí u příslušných dnů, přičemž lze jen stěží hovořit o individuálním posouzení oprávněnosti každého důvodu nařízení příslušné služby přesčas žalobci. Pokud však zavazuje správní orgán svým právním názorem, měl by být vyjádřen dostatečně určitě, individuálně a konkrétně. Viz rozsudek NSS ze dne 22. 6. 2017, č. j. 7 As 334/2016 - 22, který se zabýval obdobným případem.

[15] Při posuzování rovněž popřel závěry obsažené v rozsudku NSS ze dne 23. 5. 2013, č. j. 4 Ads 11/2013 - 41. Zavrhl veškeré důvody, pro které byla žalobci nařízena služba přesčas, neboť neshledal jejich mimořádnost, a to např. s odůvodněním, že funkcionář věděl o absencích s několikadenním předstihem. „Několikadenní předstih“ nehraje v intencích zákona o služebním poměru ani judikatury žádnou roli. Stěžejním pro posouzení mimořádnosti situací vyvstalých absencí jiných příslušníků je v souladu s § 53 zákona o služebním poměru den, k němuž byla plánována řádná služba na následující měsíc. Je proto třeba zkoumat, zda na absenci jiných příslušníků mohl služební funkcionář reagovat při plánování směn na následující měsíc.

[16] Individuálně je nutné posuzovat důvody pro udělení konkrétní dovolené, neboť v reálném životě si ji lze vybírat neplánovaně např. z naléhavých důvodů, či okolnosti udělení služebního volna z důvodu darování krve.

[17] V napadeném rozsudku není reflektováno, že žalobce sloužil přesčas též kvůli udělení služebního volna jiným příslušníkům z důvodu ošetřování člena rodiny. Tento důvod městský soud vůbec nezohlednil. Nemůže být ovšem pochyb o tom, že onemocnění dítěte či jiného člena rodiny nelze předvídat. Nevyjádřil se ani k relevanci studijních pobytů či ozdravných pobytů jiných příslušníků jako důvodu k nařízení služby přesčas, ani k důvodu zvýšených bezpečnostních rizik v okolí chráněného objektu dle nařízení vedoucího odboru ochrany sídelních objektů útvaru č. 11/2010.

[18] Městský soud však v žádný den, ve kterém byla sloužena služba přesčas, neshledal mimořádnost. Co více by mohlo být mimořádné než např. situace ze dne 14. 2. 2012, kdy žalobce sloužil službu přesčas z důvodu, že (kromě dalšího) dvěma příslušníkům bylo uděleno služební volno z důvodu ošetřování člena rodiny, o které požádali až zpětně po návratu z volna, a jeden příslušník byl neschopen výkonu služby pro nemoc, což vedoucí příslušník z logiky věci nemohl předpokládat při plánování směn na následující měsíc. Obdobná mimořádnost je patrná u všech dnů, v nichž žalobce sloužil přesčas. Přesně takto individuálně a jednotlivě by mělo být při posuzování postupováno, což městský soud neučinil.

[19] Požadavek městského soudu, aby ze spisu bylo zřejmé, jaké okolnosti vedly k nařízení služby přesčas právě žalobci a za koho službu přesčas sloužil, nemá oporu v judikatuře NSS ani v zákoně. Navíc zodpovězení této otázky nemá na posouzení

naplnění zákonných podmínek nařízení služby přesčas žádný vliv. Žalobce nebrojí proti skutečnosti, že sloužil přesčas (proč sloužil právě on), ale domáhá se proplacení těchto služeb.

[20] Z důvodu značného časového odstupu (šesti let) je prakticky nemožné uvést, za kterého příslušníka konkrétně sloužil žalobce službu přesčas v roce 2011 a 2012. Proto také není důvodem nařízení služby přesčas žalobci v daných letech konkrétní absence jednoho jiného příslušníka jako v roce 2013, ale v souhrnu kumulace nepřítomnosti několika příslušníků zároveň, přičemž právě v této kumulaci je nezbytné shledat mimořádnost situace. Je s podivem, že ačkoli městský soud v napadeném rozsudku označil kumulaci nepřítomnosti jako možnou mimořádnou situaci opravňující služebního funkcionáře nařídit službu přesčas v důležitém zájmu služby, v předchozím textu ji takto nehodnotí. Zaměřil se pouze na některé dílčí důvody a jednotlivé absence jako oprávněné důvody zamítl. Kumulaci jako oprávněný důvod k nařízení služby přesčas nehodnotil.

[21] Pokud se do služby nenadále dostaví méně příslušníků, než je plánovaný a nezbytný počet, anebo je nutné z důvodu nepředvídatelné změny bezpečnostní situace nasadit více příslušníků s požadovanou kvalifikací, než bylo na daný den naplánováno (v některých případech je nutné povolat i příslušníky z jiných útvarů Policie ČR), je nařízení výkonu služby přesčas jiným příslušníkům v důležitém zájmu služby, tedy v souladu s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru, neboť je reakcí na mimořádné a aktuálně vyvstalé situace. Zároveň je ze správního spisu patrné, jak dlouho jiný příslušník ve službě absentoval a kdy se o této absenci dozvěděl. Mimořádnost proto jednoznačně plyne ze správního spisu.

[22] Důležitý zájem služby lze spatřovat v náhlém ohrožení splnění úkolu bezpečnostního sboru výjimečně nastalými překážkami, kterými mohou být kumulace nepřítomnosti jiných příslušníků (z důvodu onemocnění, ošetřování člena rodiny, mimořádné dovolené, již udělené řádné dovolené, služebního volna poskytnutého z některého ze zákonem stanovených důvodů, překážek ve službě z důvodu obecného zájmu). Tím, že by některé dílčí důvody absencí příslušníků ve smyslu judikatury samy o sobě obstály jako samostatné důvody pro nařízení služby přesčas žalobci v důležitém zájmu služby, se relevance kumulace nepřítomností ještě umocňuje.

[23] Stěžovatel rovněž považuje za nesprávný výrok II. rozsudku o náhradě nákladů řízení. Z odůvodnění plyne přiznání nákladů za čtyři úkony právní služby, přičemž k převzetí věci došlo již ve správním řízení, nikoli až v řízení soudním. Odkazuje na rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2015, č. j. 6 As 62/2014 - 69.

[24] Z výše uvedených důvodů navrhuje rozsudek městského soudu v celém rozsahu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[25] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[26] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná pověřená osoba ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté

přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, 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.

[27] Spor v nyní projednávané věci se týká doplatku služebního příjmu za nařízenou službu přesčas v rozsahu nejvýše 150 hodin v kalendářním roce za roky 2009 až 2013. U doplatku od 1. 1. 2009 do 22. 9. 2010 se stěžovatel dovolal promlčení ve smyslu § 206 odst. 1 zákona o služebním poměru. U zbylých let žalobcovu žádost o doplatek posuzoval věcně.

[28] Dle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru platí: *Příslušníkovi lze v důležitém zájmu služby nařídit výkon služby přesčas nejvýše v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce.* Dle § 54 odst. 2 tohoto zákona platí: *Jestliže bude vyhlášen krizový stav podle zvláštního právního předpisu nebo ve výjimečných případech ve veřejném zájmu, lze příslušníkovi nařídit po dobu krizového stavu a nebo po nezbytnou dobu ve veřejném zájmu službu přesčas i nad rozsah stanovený v odstavci 1.*

[29] Podle § 112 odst. 2, věty první, zákona o služebním poměru: *Příslušníkovi je stanoven služební příjem s přihlédnutím k případné službě přesčas v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce.* Ústavností tohoto ustanovení se zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 20/09 (publ. pod č. 36/2012 Sb. a jako N 195/63 SbNU 247), a neshledal jeho rozpor s ústavním pořádkem.

[30] Ustanovení § 125 odst. 1 zákona o služebním příjmu uvádí: *Příslušník má nárok na náhradní volno za každou hodinu služby přesčas nad 150 hodin v kalendářním roce. Neposkytne-li bezpečnostní sbor příslušníkovi náhradní volno v době 3 kalendářních měsíců po výkonu služby přesčas nebo v jinak dohodnuté době, má nárok na poměrnou část přiznaného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku, který připadá na každou tuto hodinu služby bez služby přesčas v kalendářním měsíci, v němž službu koná.*

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

[32] Otázka zákonnosti rozhodnutí žalovaného, kterým nevyhověl žádosti žalobce o doplatek služebního příjmu za období od 23. 9. 2011 do 31. 12. 2013, je v posuzované věci

závislá na zodpovězení otázky, zda byly služby přesčas v rozsahu do 150 hodin v kalendářním roce nařízeny v souladu se zákonem.

[33] Z rozsudku NSS ze dne 26. 9. 2012, č. j. 6 Ads 151/2011 - 126, vyplývá, že službu přesčas lze nařídit výjimečně, neboť zákonodárce její přípustnost podmínil existencí určitých zákonných podmínek, bez jejichž identifikace výkon služby přesčas nařídit nelze. Podmínky, za nichž lze ve smyslu § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru nařídit službu přesčas, shrnul NSS v rozsudku ze dne 15. 10. 2015, č. j. 1 As 183/2015 - 63, takto: 1) důležitý veřejný 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 stavbu, nebo jiné výjimečné případy ve veřejném zájmu.

[34] Lze tedy shrnout, že služební zákon nepojímá službu přesčas jako další fond služební doby, z něhož je možné libovolně čerpat do limitu 150 hodin v kalendářním roce. Služba přesčas dle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru představuje výjimečné opatření, které umožňuje nařídit výkon služby nad rámec základní doby služby.

[35] V posuzovaném případě stěžovatel v mnoha případech odůvodnil nařízení služby přesčas kumulací absencí příslušníků. Nejednalo se tedy o nutnost 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. Obdobnou situací se NSS zabýval v rozsudku ze dne 25. 1. 2018, č. j. 9 As 258/2017 - 32, v němž uvedl, že *„řádné posouzení žaloby v nynějším případě vyžadovalo nejprve provést rozbor toho, zda jednotlivé dílčí důvody nepřítomnosti příslušníků uvedené správními orgány (dovolená, pracovní neschopnost, služební volno, jazykový kurz atd.) by bylo možno samostatně akceptovat jako důležitý zájem služby ve smyslu § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru pro nařízení služby přesčas u příslušníka, který má absentující příslušníky zastoupit. A po takto provedeném rozboru jednotlivých dílčích důvodů provést u každého dne, kdy žalobci byla nařízena služba přesčas, hodnocení, zda obstojí odůvodnění správních orgánů poukazujících na kumulaci absencí celé řady příslušníků chybějících ze široké palety důvodů“*. Nároky na takové odůvodnění však městský soud dostatečně nenaplnil.

[36] Městský soud posoudil službu přesčas z důvodu nemoci jako možný důvod nenadálé absence, avšak nikoli tehdy, pokud byl žalobci nařízen přesčas až s několikadenním odstupem. V případě darování krve či řádné dovolené pak vyloučil výjimečnost situace jako neplánovanou zcela. Přesčasy z důvodu bezpečnostní akce nelze s přihlédnutím k tomu, že daný útvar je pro takovou činnost přímo určen, označit za výjimečnou situaci, která by nemohla být předem plánována. Důvodem nařízení služby přesčas v období 2012 byla kumulace nepřítomnosti příslušníků, ačkoliv se ve většině případů mělo jednat o poskytnutí dovolené příslušníkům, případně se o důvodech nepřítomnosti vědělo s několikadenním předstihem. Pokud byla služba přesčas nařízena z důvodu pracovní neschopnosti jiného příslušníka, a to ve dnech 23. 1., 27. 2., 24. 3., byla tato služba přesčas nařízena vždy po několika dnech, co pracovní neschopnost jiného příslušníka započala, tedy už bylo zřejmé několik dní, že původně určený příslušník nebude sloužit. Obdobně ve dnech 9. 3. a 18. 5. bylo čerpání dovolené jiným příslušníkem známo již několik dní předem.

[37] K jednotlivým důvodům absencí příslušníků se městský soud vyjádřil pouze v omezené míře. Dílčími důvody byly:

1) Zástup za příslušníka nepřítomného z důvodu pracovní neschopnosti

[38] Městský soud připustil, že pracovní neschopnost jednoho příslušníka a nutnost jej po dobu jeho nepřítomnosti zastoupit, lze akceptovat jako důležitý důvod pro nařízení služby přesčas, nikoli však v případě, kdy služební funkcionář o důvodu absence věděl v dostatečném předstihu před nástupem přesčasové služby.

[39] Dle § 53 odst. 1 zákona o služebním poměru se doba služby rozvrhuje na jednotlivé směny předem zpravidla na období 1 měsíce. Při rozvržení doby služby na jednotlivé směny postupuje služební funkcionář tak, aby zajistil včasné a kvalitní plnění úkolů bezpečnostního sboru na daný měsíc ve smyslu § 201 odst. 1 zákona o služebním poměru. Při rozvrhu základní doby služby služební funkcionář přirozeně nemůže zohlednit případnou budoucí absenci příslušníků v důsledku jejich pracovní neschopnosti. Ve smyslu rozsudku sp. zn. 9 As 258/2017 je totiž neschopnost způsobená zdravotními důvody nahodilá událost, k níž u jednotlivého příslušníka nemusí vůbec dojít a i v případě, že k ní dojde, nelze ji dopředu předvídat. Jedná se tedy o nepředvídatelnou situaci. V této souvislosti NSS v rozsudku rovněž uvedl, že *„na absenci příslušníků z důvodu pracovní neschopnosti lze však celkem dobře reagovat nařízením služby přesčas“*.

[40] V rozsudku sp. zn. 1 As 183/2015 NSS uvedl, že*: „Službu přesčas lze nařídit pouze v důležitém zájmu služby, který je dán jen ve výjimečných případech. Konkrétně se jedná o situace, jež nebylo možné předvídat při rozvržení doby služby na jednotlivé směny podle § 53 zákona o služebním poměru, jako například momentální indispozice nebo absence některého z příslušníků ze zdravotních či jiných důvodů“*. Nejenže zde Nejvyšší správní soud potvrdil, že pracovní neschopnost je třeba považovat za nepředvídatelnou situaci, ale stanovil i časový okamžik, ke kterému je třeba posuzovat její nepředvídatelnost z hlediska možnosti nařídit službu přesčas v souladu s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru. Tímto okamžikem je zpracování rozvrhu základní doby služby dle § 53 téhož zákona. Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudku sp. zn. 4 Ads 11/2013, v němž uvedl, že službu přesčas je možné nařídit *„jen v případech, které nebylo možné předvídat při rozvržení doby služby na jednotlivé směny podle § 53 služebního zákona. Jelikož je v operačním středisku Policie České republiky prováděn výkon služby v nepřetržitém provozu, lze naopak očekávat menší množství takových případů. Mezi ně by bezpochyby náležely služby přesčas náhradou za příslušníky v pracovní neschopnosti, jak již bylo zmíněno“*.

[41] Z výše citované judikatury vyplývá, že městský soud nesprávně stanovil okamžik, ke kterému se posuzuje předvídatelnost důvodu nařízení služby přesčas. Není totiž rozhodné, s jakým časovým předstihem před vykonáním služby přesčas služební funkcionář věděl o pracovní neschopnosti jiných příslušníků, ale zda o ní věděl při zpracování rozvrhu základní doby služby na příští měsíc. Nastala-li tedy 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.

[42] Pokud je naopak služebnímu funkcionáři při zpracování rozvrhu základní doby služby na příští měsíc známo, že některý z příslušníků je v pracovní neschopnosti, je na něm, aby tuto skutečnost promítl do rozvrhu služeb v tom smyslu, že jednotlivé služby rozdělí mezi příslušníky, jež má k dispozici. Takovou pracovní neschopnost totiž nelze ve smyslu výše uvedeného považovat za nepředvídatelnou právě proto, že je při rozvržení doby služby na jednotlivé směny služebnímu funkcionáři známá. Zpravidla bude služebnímu funkcionáři známá rovněž informace o předpokládané době trvání pracovní neschopnosti. Tuto může získat buďto přímo od zdravotně indisponovaného příslušníka, nebo ji lze odvodit z obsahu rozhodnutí lékaře o dočasné pracovní neschopnosti, kde je pravidelně uváděno datum příštího ošetření nebo kontroly. Dlouhodobá pracovní neschopnost tedy nemůže bez dalšího sama o sobě znamenat, že by byl v případě zástupu za daného příslušníka vždy automaticky naplněn důležitý důvod pro nařízení služby přesčas. Vždy bude záležet na konkrétních okolnostech dané pracovní neschopnosti, jejím průběhu a rozsahu informací, které má služební funkcionář při zpracování rozvrhu základní doby služby na příští měsíc (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2018, č. j. 9 As 207/2018 - 20).

2) Zástup za příslušníka, kterému bylo uděleno služební volno

[43] Ustanovení § 68 a § 70 zákona o služebním poměru spojují nárok na poskytnutí služebního volna s velkou skupinou různorodých případů. Jedná se jak o situace, které není možné dopředu předvídat (ošetřování nemocného člena rodiny, jestliže jeho zdravotní stav vyžaduje nezbytné ošetření jinou osobou, nepředvídané přerušení provozu nebo zpoždění hromadného dopravního prostředku, účast na zásahu jednotky Sboru dobrovolných hasičů, záchranné akci Horské služby, Vodní záchranné služby), tak o situace, které lze dopředu předvídat velmi dobře (účast ve státní sportovní reprezentaci, činnost vedoucího tábora pro děti a mládež, vlastní svatba, svatba dětí nebo rodičů, apod.). Některé situace mohou být za určitých okolností předvídatelné, jindy náhlé (např. dárcovství krve, výkon povinnosti svědka, doprovod člena rodiny do zdravotnického zařízení k vyšetření nebo ošetření, jestliže to nezbytně vyžaduje jeho věk nebo zdravotní stav). Není proto dost dobře možné poskytnout ve vztahu k jednotlivým důvodům obecně platný závěr, zda se jedná o předvídatelný a plánovaný důvod absence. Hodnocení u služebního volna musí brát vždy v potaz konkrétní důvod a okolnosti jeho poskytnutí.

[44] Dle rozsudku NSS sp. zn. 9 As 27/2017 lze na hodnocení nařízení přesčasu z důvodu zástupu příslušníka, který čerpá služební volno, použít shodné kritérium jako v případě pracovní neschopnosti. Jde-li tedy o důvod čerpání služebního volna, který byl při rozvržení doby služby na jednotlivé směny nepředvídatelný a náhlý, lze hovořit o naplnění důležitého zájmu služby zahrnujícího znak jisté výjimečnosti. Opačně tomu bude v případě důvodu, o kterém se příslušný služební funkcionář dozvěděl s dostatečným předstihem, tj. o němž věděl při rozvržení doby služby na jednotlivé směny.

[45] Ani zde tedy neobstojí dílčí závěr městského soudu, že tento důvod nelze akceptovat jako způsobilý důvod pro nařízení služby přesčas v případě, kdy existuje časový rozestup několika dnů mezi žádostí o poskytnutí služebního volna a vlastním vykonáním služby přesčas. Rozhodné je, zda o této žádosti služební funkcionář věděl při zpracování rozvrhu základní doby služby na příští měsíc.

[46] Soud dodává, že skutečnost, že poskytnutí služebního volna je v určitých případech nárokové a služební funkcionář nemůže jeho udělení nijak ovlivnit, nehraje z hlediska posouzení, zda poskytnutí služebního volna představuje způsobilý důvod pro nařízení služby přesčas, žádnou roli. I v případě služebního volna, na jehož poskytnutí má příslušník nárok, se totiž může jednat (a v řadě případů se bude jednat) o situaci, která je předem známá a předvídatelná a kterou tedy může služební funkcionář při rozvržení doby služby na jednotlivé směny podle § 53 služebního zákona zohlednit.

3) Přesčas z důvodu bezpečnostní akce zasedání vlády ČR či Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR

[47] Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 9 As 27/2017 uvedl, že bezpečnostní zajištění českého předsednictví v Radě Evropské unie bylo důvodem k nařízení služby přesčas ve smyslu § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru, přičemž vymezil, že tomu tak bylo s ohledem na časové omezení této bezpečnostní akce, její výjimečnost a mimořádnost. Městský soud však v posuzované věci uvedená kritéria vůbec nepoužil, nezabýval se charakterem bezpečnostních akcí, popřípadě potřeby posílení výkonu služby z důvodu zvýšených bezpečnostních rizik, kvůli kterým žalobce dle stěžovatele konal službu přesčas. Vzhledem k tomu, že městský soud namísto posouzení judikaturou vymezených kritérií přezkumu konstatoval, že daný útvar je pro takovou činnost přímo určen, jedná se tedy o standardní činnost útvaru, což neodůvodňuje nařízení přesčasové služby, je jeho rozsudek i v tomto rozsahu nepřezkoumatelný (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2018, č. j. 4 As 84/2018 - 27).

4) Zástup za příslušníka na dovolené

[48] Nejvyšší správní soud konstatuje, že nejde o důvod nařízení služby přesčas v souladu s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru. Nařizování a čerpání dovolené je zcela běžnou záležitostí, není tedy naplněn požadavek výjimečnosti, který je spojený s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru. Kdy bude dovolená čerpána, si neurčuje příslušník sám. Skutečnost čerpání dovolené jedním z příslušníků sboru není sama o sobě dostatečným důvodem pro nařízení služby přesčas jinému příslušníku. Čerpání dovolené je natolik běžnou součástí služby u policejního sboru, že je věcí státní správy policie, aby vyřešila personální otázky fungování policie tak, aby jen z důvodu čerpání dovolené jednoho příslušníka, nebyla jinému příslušníkovi nařizována služba přesčas.

[49] V souladu s výše uvedenou judikaturou lze tedy za důvod, pro který je možné nařídit práci přesčas v případě nutnosti zastoupení, označit např. nepřítomnost příslušníka kvůli pracovní neschopnosti. Naopak jako relevantní důvod pro nařízení přesčasu není dovolená.

[50] Městský soud se v napadeném rozsudku vůbec nevyjádřil k relevanci několika důvodů nařízené služby přesčas, a to: 1) přesčas kvůli posílení výkonu služby v případě zvýšených bezpečnostních rizik v okolí chráněného objektu dle nařízení vedoucího odboru ochrany sídelních objektů ÚOÚČ č. 11/2010 [přesčas služby dne 3. 2. 2012, 10. 2. 2012, 21. 3. 2013 a 30. 4. 2013]; 2) přesčas v případě odvelení jiného příslušníka k plnění jiných úkolů po fixaci plánu dne 4. dubna [přesčas služby dne 23. 4. 2013]; 3) přesčas jako

náhrada za vyslání na studijní pobyt [přesčas služby dne 5. 1. 2011, 10. 1. 2011, 14. 2. 2011, 24. 2. 2011, 11. 3. 2011, 15. 1. 2012, 17. 1. 2012, 18. 1. 2012]; 4) přesčas jako náhrada za vyslání na ozdravný pobyt [přesčas služby dne 26. 3. 2011, 14. 2. 2012].

[51] Vzhledem k nedostatečnosti odůvodnění rozhodnutí městského soudu bude třeba, aby v novém rozhodnutí vyhodnotil důvody pro stanovení služby přesčas v souladu s výše uvedenou judikaturou.

[52] Co se týče podkladů ve správním spisu, které se vztahují k čerpání služebního volna, lze poukázat např. na podkladový materiál obsahující 147 stran na č. l. 23, č. l. 14, 34 - 65, kde jsou založeny evidence přítomnosti a nepřítomnosti žalobce za roky 2011, 2012 a 2013, analýza přesčasů, žádosti o udělení dovolené/služebního volna či relevantní část knihy služeb a výkazy odpracovaných hodin. Poukázat lze též na výkazy na CD na č. l. 38 správního spisu. Nelze tedy souhlasit s povšechným hodnocením městského soudu, že správní orgány nedoložily mimořádnost služby přesčas.

[53] Za situace, kdy správní spis obsahuje rozsáhlou podkladovou část, by bylo nezbytné, aby městský soud přesně specifikoval, k jaké skutečnosti postrádá podklady ve spisu a proč (tj. identifikovat příslušníka a den, u něhož má důvod nepřítomnosti za nepodložený); [srov. rozsudek NSS sp. zn. 9 As 258/2017].

[54] Pokud jde o náklady řízení, rozhodující senát si je vědom rozporné judikatury Nejvyššího správního soudu v otázce přiznání náhrady nákladů řízení za úkon právní služby převzetí a přípravy zastoupení nebo obhajoby na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb dle § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., „advokátního tarifu“), za situace, kdy advokát zastupoval žalobce již v řízení před správním orgánem.

[55] Je pravdou, že Nejvyšší správní soud v již stěžovatelem zmíněném rozsudku sp. zn. 6 As 62/2014, ale dále například i v rozsudku ze dne 18. 3. 2015, čj. 1 Azs 174/2014 - 41, nebo ze dne 25. 1. 2017, čj. 6 Azs 300/2016 - 28, žalobci nepřiznal náhradu nákladů řízení za úkon právní služby převzetí a přípravy zastoupení, neboť zástupce zastoupení převzal ještě v řízení před správním orgánem.

[56] V judikatuře však spíše převládá opačný názor. Konkrétně Nejvyšší správní soud v žalobcem citovaném rozsudku ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 As 21/2011 - 52, uvedl: *„Žalovaný v závěru kasační stížnosti napadl rovněž zákonnost výroku rozsudku krajského soudu o nákladech řízení; s jeho argumentací se ovšem Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Soudní řízení je totiž postaveno na odlišných principech a procedurálních pravidlech než řízení správní, a proto i zastoupení účastníka řízení v nich je třeba vnímat odděleně. I když bude mít zástupce, který účastníka zastupoval již ve správním řízení, určitou výhodu ve znalosti věci, zahrnuje úkon právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení před správním soudem řadu činností úvah a postupů, které zástupce nemohl ve správním řízení řešit. Mezi ně patří zvážení, jaké možnosti obrany soudní řád správní v daném případě nabízí a jakou je třeba využít, jakou taktiku v případu zaujmout, dále sem lze zařadit zajišťování důkazů pro soudní řízení nebo administraci záležitostí nutně doprovázejících soudní řízení (zpracování plné moci, hlídání zákonných lhůt, placení soudního poplatku apod.), přičemž řadu těchto skutečností je třeba konzultovat na poradě s klientem. V případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je další nutnou součástí přípravy zastoupení analýza správního rozhodnutí, jímž se správní řízení*

končí a které má být žalobou napadeno a které zástupce logicky v rámci správního řízení analyzovat nemohl. Podpůrně lze v této souvislosti odkázat na judikaturu Nejvyššího soudu počínající rozhodnutím ze dne 30. 1. 1970, sp. zn. 2 Cz 19/70, a potvrzenou v nedávné době rozsudkem ze dne 17. 12. 2009, sp. zn. 32 Cdo 2598/2008, podle níž odměna za převzetí zastoupení ve věci výkonu rozhodnutí náleží i tehdy, jestliže v řízení o výkon rozhodnutí zastupuje oprávněného týž zástupce, který jej zastupoval v řízení, v němž bylo vydáno vykonávané rozhodnutí. Nalézací řízení končí pravomocným rozhodnutím a dochází-li k výkonu rozhodnutí, přichází v úvahu nové zastoupení v dalším (vykonávacím) řízení v něm náleží i odměna za převzetí zastoupení – jde totiž o nově převzaté zastoupení v novém řízení, které předpokládá novou informaci. Obdobně je třeba nahlížet na správní řízení, které je pravomocně skončeno, a na nové řízení před správním soudem, jež předpokládá nové zastoupení. Skutečnost, že zástupce zastupoval žalobce již ve správním řízení, nemá proto sama o sobě vliv na nárok tohoto zástupce na mimosmluvní odměnu za úkon právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení před krajským správním soudem [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]." Obdobně lze poukázat například na rozsudky NSS ze dne 29. 1. 2015, čj. 10 Azs 245/2014 - 41, ze dne 25. 4. 2018, č. j. 2 Ads 13/2018 - 54, nebo již několikrát citovaný rozsudek sp. zn. 9 As 258/2017.

[57] Nyní rozhodující senát se ztotožňuje se závěry uvedenými v rozsudku kasačního soudu ze dne 24. 1. 2018, čj. 6 As 299/2017 - 37. V tomto rozhodnutí soud nejdříve poukázal na výše citovanou argumentaci předestřenou v rozsudku sp. zn. 1 As 21/2011 a dalších a následně pokračoval: „N*ejvyššímu správnímu soudu je známo, že ve věci sp. zn. 6 As 62/2014 žalobci nebyla náhrada nákladů za úkon převzetí a přípravy zastoupení přiznána. Ze skutkových okolností případu ani z odůvodnění rozsudku v této věci není zřejmé, proč se Nejvyšší správní soud od výše uvedených rozhodnutí odchýlil.*" Obdobné lze uvést i vzhledem k ostatním rozhodnutím, které zastávají opačný názor. Rozhodnutí sp. zn. 1 As 21/2011 bylo navíc publikováno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Skutečnost, že zástupce zastupoval žalobce již ve správním řízení, nemá proto sama o sobě vliv na nárok zastoupeného v případě úspěchu ve sporu na náhradu nákladů řízení za úkon právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení před správním soudem.

IV. Závěr se shrnutím závazného právního názoru a náklady řízení

[58] Kasační stížnost je důvodná, proto Nejvyšší správní soud rozsudek zrušil dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[59] O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje NSS zpravidla bez jednání.

[60] V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem vyjádřeným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Podstatu závazného právního názoru lze shrnout takto: řádné odůvodnění rozsudku městského soudu vyžaduje provést rozbor toho, zda jednotlivé dílčí důvody absence příslušníků uvedené správními orgány by bylo možno samostatně akceptovat jako důležitý zájem služby ve smyslu § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru pro nařízení služby přesčas žalobci. Při tomto rozboru zohlední závěry uváděné v judikatuře Nejvyššího správního soudu týkající se hodnocení jednotlivých dílčích důvodů pro nařízení služby přesčas. Po rozboru jednotlivých dílčích důvodů je nezbytné,

aby městský soud uvedl, jak hodnotí odůvodnění správních orgánů, které nařízení služby přesčas spojily s kumulací absencí řady příslušníků, kteří byli nepřítomni z různých důvodů.

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

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. listopadu 2018

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu