



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyň JUDr. Ivony Šubrtové a Mgr. Heleny Konečné v právní věci

žalobce: **inspektor prap. F. D.**
zastoupen Mgr. Alicí Hejzlarovou, LL.M., MBA, advokátkou
se sídlem Žitná 1575/49, 110 00 Praha

proti
žalovanému: **Policejní prezident Policie České republiky**
sídlem Strojnická 935/27, Praha 7

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. května 2020, č. j. PPR-40106-15/ČJ-2019-990131,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

- 1. Ředitel Krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje (dále jen „správní orgán prvního stupně“) vydal dne 17. 10. 2019 rozhodnutí č. ŘŘ-1831/2019, kterým podle § 48 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“), žalobci nebyl udělen souhlas s vykonáváním jiné výdělečné činnosti spočívající v obsluze a zajištění případného telefonického spojení pro potřeby společnosti 1. KORONERSKÁ,

s. r. o., se sídlem Benešova 141, 541 03 Trutnov (dále jen „1. koronerská), při provádění prohlídek těl zemřelých podle zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zdravotních službách“). Správní orgán prvního stupně rozhodnutí odůvodnil tím, že by uvedená činnost pro společnost 1. koronerská vedla k ohrožení důležitého zájmu služby.

2. Žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 5. 2020, č. j. PPR-40106-15/ČJ-2019-990131 (dále jen „napadené rozhodnutí“), rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil a odvolání žalobce zamítl.

II. Žalobní argumentace

3. Žalobce označil napadené rozhodnutí za protiprávní. Uvedl, že se neztotožňuje s výkladem žalovaného ohledně možných dopadů jeho činnosti pro společnost 1. koronerská na důležitý zájem služby. Pro adekvátní posouzení faktorů, které ovlivňují důležitý zájem služby, neexistuje odborná ani vědecká metodologie, analýza či příručka, proto je nutné vycházet z objektivních důkazů a činit objektivní závěry. Podle žalobce žalovaný selektivně vybral a hodnotil takové vlivy, které mohly být použity pouze jako podpora zamítavému rozhodnutí. Pro ilustraci uvedl argument žalovaného v podobě nedostatku odpočinku a možné zavinění dopravní nehody. S takovou argumentací se žalobce neztotožnil a označil ji za možnost s neurčitou pravděpodobností.
4. Dále žalobce poukázal na účelový postup žalovaného při posuzování budoucí psychické a fyzické zátěže. Žalovaný totiž přiznává, že specializace operátor dispečinku není v databázi Národní soustavy povolání zahrnuta, a proto přebírá hodnocení operátora zákaznické linky. Napadené rozhodnutí je dle žalobce nepřezkoumatelné, jelikož hodnotí specializaci operátora zákaznické linky, která ze své podstaty není totožná s jeho zamýšlenou výdělečnou činností a není ani uveden důvod, proč by měla být kritéria pro specializaci operátora zákaznické linky relevantní. Mezi činnostmi operátora zákaznické linky a činnostmi, kterou měl žalobce vykonávat pro společnost 1. koronerská, žalobce vidí zásadní rozdíly.
5. Žalovaný v napadeném rozhodnutí dospěl k závěru, že výdělečná činnost pro společnost 1. koronerská by u žalobce měla negativní vliv mimo jiné na vestibulární aparát a nervovou soustavu. To žalobce rovněž pokládá za nepřezkoumatelné, neboť není nikde uvedeno, jak k tomu žalovaný došel. Ad absurdum žalobce argumentuje, že příslušník, který poslouchá ve svém volnu hudbu a navštěvuje koncerty, což je jistě činnost nijak neregulovaná, by byl také vystaven riziku zasažení vestibulárního aparátu a následné ztráty vážnosti. Argumentaci žalovaného tedy označuje jako zcela nelogickou a účelovou.
6. Žalovaný si vyžádal plán služeb žalobce, aby posoudil, jak nepravdivý výkon služby umožní žalobci vykonávat zamýšlenou činnost pro společnost 1. koronerská a zda bude mít dostatečný prostor pro odpočinek mezi jednotlivými směny a nepřetržitý odpočinek v týdnu. Tím však převzal pravomoc přímého nadřízeného žalobce, který ve svém vyjádření uvedl: *„po zvážení všech okolností musím trvat na doporučujícím stanovisku, když tato činnost, jak byla shora popsána, nemůže vést ke střetu zájmu osobních se zájmy služby, k ohrožení dobré pověsti bezpečnostního sboru, nebo k ohrožení důležitého zájmu služby.“* Žalovaný tedy dle žalobce zpochybnil stanovisko přímého nadřízeného žalobce, aniž by zdůvodnil, proč uvedenou skutečnost posoudil odlišně.

7. Dle žalobce v napadeném rozhodnutí došlo k extenzi hodnocených kritérií nad rámec relevantních aspektů pro rozhodování. Závěr žalovaného, že žalobce nebude odpočatý, jelikož to dle jeho propočtů není možné, nemůže představovat racionální podklad pro rozhodnutí. Souhlas je navíc možný kdykoliv odejmout v případě, že by docházelo k negativnímu dopadu na výkon služby ze strany žalobce. Žalovaný totiž argumentuje pouze s hypotetickými závěry, které působí zdánlivě matematicky. Pokud by však bylo připuštěno, aby hypotetická debata tvořila podklad správního rozhodnutí, pak by souhlas fakticky nebyl udělen nikdy, neboť vždy je možné konturovat hypotetickou situaci, kdy bude další výdělečná činnost v rozporu se zájmem služby. Argumenty žalovaného žalobce považuje za pochybné a neodpovídající realitě.
8. Žalobce zdůraznil, že jeho současná náplň výkonu služby je verzatilní, méně specializovaná na jeden typ činnosti (zahrnuje především zpracovávání přestupkového a trestního řízení, dozorčí službu, eskorty a střežení osob, dohled nad bezpečností silničního provozu, první pomoc s defibrilátorem při srdeční zástavě atd.). Výdělečná činnost pro společnost 1. koronerská by byla diametrálně méně náročná a tkvěla by téměř výhradně v administrativní činnosti - přijetí telefonické výzvy z místa úmrtí, zajištění osoby, která provede ohledání těla zemřelé osoby na místě, telefonickou komunikaci s pozůstalými a ostatními osobami v místě nálezu těla zemřelé osoby a administrativním zpracováním celé události. Kladla by tedy velmi malé nároky na „vestibulární systém“ a jiné části lidského těla. Tuto okolnost žalovaný dle žalobce v napadeném rozhodnutí nijak nerefletoval, porušil tak ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), které stanoví, že *„správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu“*. Dle žalobce žalovaný pouze selektivně vybral okolnosti, které považoval za souladné se svým již učiněným závěrem, a vše ostatní jednoduše ignoroval.
9. Dále žalobce poukázal na nedodržování zákonných lhůt ze strany správního orgánu prvního stupně i žalovaného. Ustanovení § 175 odst. 5 zákona o služebním poměru stanoví, že služební funkcionář je povinen rozhodnout o podání do 30 dnů a ve složitějších případech do 60 dnů od jeho doručení. Žádost žalobce byla doručena dne 7. srpna 2019, přičemž prvoinstanční rozhodnutí bylo vydáno až 17. října 2019. Ustanovení § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru pak stanoví, že odvolací orgán je povinen rozhodnout o odvolání bez zbytečného odkladu, nejpozději do 90 dnů ode dne jeho podání. Žalobce podal odvolání dne 20. listopadu 2019, avšak žalovaný vydal napadené rozhodnutí až dne 20. května 2020, tedy po 182 dnech. Žalobce zastává názor, že tímto postupem došlo a dochází k narušení základních principů správního práva, především k povinností správních orgánů vyřizovat věci bez průtahů a postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady. Argument, že nedošlo k ovlivnění rozhodnutí nebo obvinění žalobce z nevyužití zákonných prostředků k ochraně před nečinností, nemůže sloužit k ospravedlnění nezákonného postupu jakéhokoli správního orgánu. Závěrem žalobce namítl i rozpor s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu.
10. Ze všech uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a aby žalovanému uložil povinnost uhradit mu náklady řízení.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

11. Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru stanoví, že služební funkcionář udělí rozhodnutím souhlas s výkonem jiné výdělečné činnosti za podmínky, že tato činnost nemůže vést ke střetu zájmů osobních se zájmy služby, k ohrožení dobré pověsti bezpečnostního sboru nebo k ohrožení důležitého zájmu služby. Uvedené ustanovení tedy předpokládá hypotetické rozvahy, neboť pro neudělení souhlasu s výdělečnou činností postačí existence relevantního rizika spočívajícího v ohrožení (nikoliv narušení) důležitého zájmu služby. Není tedy rozhodné, zda k ohrožení skutečně dojde, postačuje reálná možnost. Nelze tedy ani uvažovat nad tím, že souhlas měl být udělen a případně odejmut z důvodu zásahu do důležitého zájmu služby.
12. K tvrzenému účelovému hodnocení budoucí psychické a fyzické zátěže a nezohlednění rozdílů mezi prací pro společnost 1. koronerská a prací na zákaznické lince žalovaný uvedl, že specifika a rozdíly jednotlivých povolání zohlednil. Uvedl, že specializace operátor dispečinku není v databázi Národní soustavy povolání zahrnuta, ale je v ní specifikována pracovní specializace operátor zákaznické linky, u které jsou uvedeny stupně pro jednotlivé zátěže (zátěž hlukem, zraková, duševní, pracovní a směnnost stupněm 2, celkové fyzická zátěž stupněm 1). Vzhledem k tomu, že v hodnocení operátora zákaznické linky nebyla zohledněna komunikace s pozůstalými, žalovaný vyhledal činnost, ve které zohledněna bude. Uvedl, že v databázi Národní soustavy povolání je komunikace s pozůstalými uvedena například u pracovní specializace „smuteční řečník a obřadník“ nebo u pracovní specializace „poradce pro pozůstalé“, u nichž je duševní zátěž hodnocena stupněm 2 a pracovní doba a směnnost stupněm 2 nebo 3, tedy shodně se zátěží operátora zákaznické linky, což žalovaný považoval za příléhavé.
13. Žalovaný dále uvedl, že provedl hodnocení náročnosti zamýšlené výdělečné činnosti jakožto operátora společnosti 1. koronerská. Je na rozdíl od žalobce názoru, že se jedná o práci náročnou, zejména co se týká duševní zátěže, neboť spočívá v komunikaci s pozůstalými. Již výkon služby v bezpečnostním sboru je spojen se zvýšenou psychickou zátěží, proto souběžný výkon obou činností může mít vliv na nervovou soustavu a vestibulární systém žalobce a vést k ohrožení důležitého zájmu služby.
14. Spisový materiál byl dle žalovaného doplněn o plán služeb žalobce za účelem zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností. Doplnění bylo vhodné, neboť tak byl zachycen časový rozsah výkonu služby žalobce. Za současného vyhodnocení rozsahu výkonu práce pro 1. koronerskou pak bylo možné demonstrovat množství odvedené práce, pokud by ke službě přikročila i další výdělečná činnost. Zároveň žalovaný vyjádřil nesouhlas s tím, že by k vyjádření přímého nadřízeného žalobce nepřihlédl. Odkázal na napadené rozhodnutí, ve kterém uvedl, že „...v postupu vedoucího obvodního oddělení spatřuje spíše snahu podpořit žalobcovu žádost a ohodnotit jeho kvalitní výkon služby. Povolení zamýšlené výdělečné činnosti však nelze chápat jako odměnu za kvalitní plnění služebních úkolů.“
15. K žalobcem tvrzené diametrálně menší náročnosti zamýšlené činnosti pro společnost 1. koronerská žalovaný uvedl, že to považuje za bagatelizaci. Naopak v napadeném rozhodnutí se žalovaný detailně věnoval vymezení specifik obou pracovních činností včetně časového rozsahu, ve kterém by byly vykonávány, za současného hodnocení

dopadů na organismus žalobce. Dle žalovaného je ve veřejném zájmu, aby činnost příslušníka Policie České republiky vykonávala jen osoba, jejíž organismus bude plně duševně i fyzicky zregenerován.

16. Co se týká tvrzeného nedodržení lhůt pro vydání prvostupňového a napadeného rozhodnutí, žalovaný poukázal na to, že lhůty podle zákona o služebním poměru jsou lhůtami pořádkovými. Připustil nedostatky v jejich dodržení, ty ale podle něj nemají vliv na správnost a zákonnost napadeného rozhodnutí. Zopakoval, že žalobce mohl uplatnit opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu. Namítaný rozpor s judikaturou Nejvyššího správního soudu žalobce blíže nespecifikoval.
17. Žalovaný proto navrhl, aby soud žalobu podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) zamítl.

IV. Replika žalobce

18. Na vyjádření žalovaného reagoval žalobce replikou. Zopakoval, že neudělení souhlasu s jinou výdělečnou činností z důvodu, že u něho nebude zajištěn dlouhodobý odpočinek mezi jednotlivými službami, nemůže obstát. Poukázal přitom například na to, že kdyby ve svém volném čase nadměrně sportoval, rekonstruoval dům či hrál s kapelou do pozdních ranních hodin, nebude v takovém případě dostatečně zrelaxovaný a zregenerovaný po fyzické i psychické stránce, což by mohlo negativně ovlivnit výkon jeho služby. Jsou to přitom aktivity, které příslušníkům bezpečnostních sborů obecně zakázány nejsou.
19. Dále žalobce uvedl, že měl v úmyslu výdělečnou činnost pro společnost 1. koronerská konat na základě dohody o provedení práce v rozsahu jednotek směn v kalendářním měsíci, a to pouze v případech, že by mu nemohla zasáhnout žádným způsobem do výkonu služby, neboť mělo dojít k přizpůsobení jeho pracovní doby s ohledem na výkon služby tak, aby žalobce měl před výkonem služby minimálně 12 hodin odpočinku sloužícího k tělesné i psychické regeneraci. To však žalovaný dle žalobce v napadeném rozhodnutí nijak nezohlednil. Skutečnost, že zamýšlený výkon výdělečné činnosti nemůže vést ke střetu zájmů osobních se zájmy služby či k ohrožení dobré pověsti bezpečnostního sboru nebo k ohrožení důležitého zájmu služby vyplývá i z vyjádření přímého nadřízeného žalobce. Žalovaný přitom nesdělil důvody, na základě kterých vyjádření přímého nadřízeného při svém rozhodování nezohlednil. Poukázal na to, že napříč Českou republikou neexistují jednotná kritéria pro posuzování možného střetu zájmů jiné výdělečné činnosti s výkonem služby a rovněž není ze strany služebních funkcionářů k této problematice jednotně přistupováno. Proto navrhl, aby si soud vyžádal od žalovaného statistiku udělených souhlasů s výkonem jiné výdělečné činnosti u příslušníků Policie České republiky v jednotlivých krajích.
20. Pokud žalovaný při zohlednění specifik zamýšlené výdělečné činnosti vychází z pracovních pozic specifikovaných v databázi Národní soustavy povolání, tj. operátor zákaznické linky, smuteční řečník a obřadník a poradce pro pozůstalé, jedná se dle žalobce o účelový postup. Jde o dvě rozdílné pozice a specializace s odlišnou pracovní náplní, proto nemůže být při hodnocení psychické a fyzické zátěže vycházeno z pozice a specializace, jež není se zamýšlenou činností totožná a už vůbec žalobce odmítl přistoupit na postup žalovaného spočívající v selektivním hodnocení zátěže plynoucí z komunikace s pozůstalými s odkazem na specializaci smuteční řečník či obřadník a poradce pro

pozůstalé. Zamýšlená výdělečná činnost operátora dispečinku není založena na vyřizování požadavků nebo stížností zákazníků, identifikaci jejich potřeb a požadavků, nabízení a prodeji produktů se znalostí jejich parametrů, odpovídání zákazníkům či poskytování informací. Operátor dispečinku pro společnost 1. koronerská naopak přijímá podněty o úmrtí osoby v případě, že se třetí osoba rozhodne využít jejich služeb, dispečer sám aktivitu nevyvíjí. Může se stát, že za celou směnu operátor dispečinku nepřijme ani jednu výzvu z místa úmrtí, pokud žádná osoba v době směny nezemře, případně je o úmrtí spravena jiná společnost s obdobným předmětem podnikání.

21. Žalobce dále odmítl, že by zlehčoval zamýšlený výkon výdělečné činnosti pro společnost 1. koronerská. Naopak má za to, že žalovaný předmětné činnosti přisuzuje vyšší míru zátěže, než tato činnost reálně vykazuje. Zdůraznil, že se jedná o činnost spíše administrativní povahy, žalobce reálně nepřijde do kontaktu se zemřelými osobami, nebude přítomen na místě ohledání ani nedojde k přímé intervenci s osobami pozůstalými.
22. Žalobce odmítl tvrzení žalovaného, že žalobcův nadřízený doporučil vyhovět jeho žádosti z důvodu snahy ohodnotit jeho dosavadní kvalitní výkon služby, a označil to za domněnku a spekulaci, neboť to nevyplývá z žádných doložených důkazů či dostupných informací. Příímý nadřízený je naopak dle žalobce detailně seznámen s jeho náplní výkonu služby. Je tedy oprávněn kvalifikovaně zhodnotit, zda výkon zamýšlené výdělečné činnosti žalobce může vést ke střetu zájmů osobních se zájmy služby či k ohrožení dobré pověsti bezpečnostního sboru nebo k ohrožení důležitého zájmu služby.
23. K nedodržení zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí žalobce uvedl, že trvá na tom, že postupem žalovaného došlo k narušení základních principů správního práva, především k povinností správních orgánů vyřizovat věci bez průtahů a postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady.
24. Závěrem repliky žalobce setrval na svém žalobním petitu.

V. Ústní jednání

25. Při jednání soudu konaném dne 22. 10. 2021 zástupkyně žalobce přednesla podstatu obsahu žaloby a repliky. Vyjádřila přesvědčení, že výdělečná činnost, o jejíž povolení žalobce žádal, není v rozporu se zněním § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru. Dodala, že pokud byl v návrhu dohody o provedení práce obsažen limit 300 hodin, pak se jednalo o limit, který je jako roční stanoven v zákoníku práce. Dohoda sice měla být uzavřena od 1. 8. 2019 do konce kalendářního roku, to ovšem neznamená, že by byl shora uvedený limit v tomto kratším časovém úseku skutečně celý vyčerpán. K dotazu soudu sdělil žalobce, že měl v úmyslu předmětnou výdělečnou činnost vykonávat v rozsahu 3 – 5 směn měsíčně, nemuselo by se vždy jednat o směny dvanáctihodinové. Měl v úmyslu si tuto činnost naplánovat vždy na dobu, kdy měl absolutní volno tak, aby nenarušovala jeho činnost ve služebním poměru.
26. Zástupkyně žalobce setrvala na návrhu na provedení důkazu obsaženého v replice k vyjádření žalovaného.
27. Krajský soud rozhodl, že navržený důkaz – vyžádáním si statistiky od žalovaného ohledně udělených souhlasů s výkonem jiné výdělečné činnosti u příslušníků Policie České republiky v jednotlivých krajích nebude proveden, neboť to soud nepovažuje za

relevantní pro posouzení nyní projednávané věci (§ 52 odst. 1 s. ř. s.). Rozhodující je vždy posouzení individuální náplně služby toho kterého policisty a jím zamýšlené konkrétní výdělečné činnosti, nikoli statistika o počtech udělených souhlasů dle jednotlivých krajů.

28. Pověřená pracovnice žalovaného odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí a přednesla podstatu obsahu vyjádření žalovaného k žalobě. Uvedla, že je nutno poukázat zejména na zamýšlený rozsah činnosti, o jejíž povolení žalobce žádal, jakož i na obsah činnosti vztahující se k jeho služebnímu místu. Zdůraznila rovněž, že žalobce nepředložil potvrzení svého budoucího zaměstnavatele, že mu bude kdykoliv umožněno opustit pracovní činnost. Dále připomněla, že správní orgány mohly rozhodovat pouze na základě těch podkladů, které byly založeny do správního spisu. Poukázala také na to, že pokud žalobce při jednání soudu přichází s různými doplňujícími sděleními, týkajícími se např. zamýšleného rozsahu jeho výdělečné činnosti, jedná se pouze o ničím nepodložená tvrzení. Dále uvedla, že žalobce je zařazen do nerovnoměrného a nepřetržitého režimu služby, na což je pamatováno nárůstem tarifní složky mzdy, čímž se do jisté míry kompenzuje omezení volnočasových aktivit. Setrvala na zamítnutí žaloby.

VI. Skutkové a právní závěry krajského soudu

29. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního s. ř. s., v mezích žalobních bodů, kterými je vázán, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.). Soud dospěl k následujícím skutkovým a právním závěrům.

A. Skutkový stav věci

30. Ze správního spisu vyplynulo, že žalobce podal dne 7. 8. 2019 ke správnímu orgánu prvního stupně žádost o vykonávání jiné výdělečné činnosti než služby podle zákona o služebním poměru. V žádosti uvedl, že o udělení souhlasu žádá podle § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru pro činnost operátor dispečinku koronera při provádění prohlídek těl zemřelých dle zákona o zdravotních službách. Činnost měla být vykonávána na základě dohody o provedení práce pro společnost 1. koronerská od 1. 8. 2019 do 21. 12. 2019 v rozsahu 300 hodin. Žalobce v žádosti prohlásil, že činnost nepovede ke střetu zájmů osobních se zájmy služby, k ohrožení dobré pověsti bezpečnostního sboru nebo k ohrožení důležitého zájmu služby. K žádosti žalobce přiložil text dohody o provedení práce.
31. Dne 11. 9. 2019 správní orgán prvního stupně vyzval žalobce, aby žádost doplnil tak, že a) podrobněji popíše předmět dohody o provedení práce s popisem vykonávaných činností; b) uvede, jaká je délka pracovní doby a její rozvrh; c) uvede místo výkonu výdělečné činnosti; d) uvede možnost přerušení činnosti ve prospěch nástupu do služby příslušníka Policie České republiky, pokud to lze, tak za jak dlouho by mohl opustit pracoviště. K této výzvě žalobce správnímu orgánu prvního stupně sdělil, že předmětem dohody je výkon činnosti operátora dispečinku koronera, který má za úkol zejména přijmout výzvu z místa úmrtí a zajistit ohledání těla zemřelé osoby a komunikaci s ostatními složkami na místě nálezu těla zemřelé osoby. Zajištění ohledání osoby zemřelé spočívá v tom, že operátor na místo úmrtí vyšle posádku či lékaře, kteří provedou ohledání zemřelého. Posádka operátorovi nahlásí údaje z místa, které operátor administrativně zpracuje. Práce dispečera je duplicitní a týmová a každého operátora lze

v případě potřeby neprodleně nahradit. Žalobce dále sdělil, že služba je prováděna ve dvanáctihodinových, případně sedmihodinových směnách nepřetržitě 24 hodin denně. Pravidelný rozvrh práce není a je vždy měsíc dopředu na dohodě mezi operátorem a společností 1. koronerská. Jako místo výkonu práce operátora žalobce uvedl Trutnov. K poslední otázce žalobce uvedl, že v případě důležitého zájmu služby by mohl pracoviště opustit neprodleně ihned, jelikož se jedná o práci v týmu a každý operátor je nahraditelný. Nad rámec výzvy žalobce dále čestně prohlásil, že se se společností 1. koronerská dohodl, že v případě výkonu práce se bude jednat jen o několik služeb v měsíci, které budou plánovány tak, aby nebyl ohrožen zájem služby, aby směny nenavazovaly na službu a nepřekrývaly se s ní a zejména tak, aby měl dostatek času na odpočinek a přípravu na službu.

32. Správní orgán si vyžádal vyjádření žalobce nadřízeného npor. Bc. M. J.. Ten uvedl, že byl žalobcem před podáním žádosti seznámen s charakterem činnosti, o jejíž povolení žádá. Dále uvedl, že žalobce služební úkoly plní svědomitě a dosahuje velmi dobrých výsledků, případné povolení výkonu jiné výdělečné činnosti nebude mít vliv na plánování služeb útvaru. Doporučil tedy žádosti žalobce vyhovět.
33. Dále správní spis obsahuje služební hodnocení žalobce za období od 11. 3. 2015 až do 25. 10. 2018 a přehled o udělených odměnách.
34. Ve správním spise je dále založen protokol o ústním podání, které žalobce podal jakožto účastník řízení ve věci své žádosti dne 3. 10. 2019 u správního orgánu prvního stupně. V protokolu je uvedeno, že žalobcův zájem o provedení práce pro společnost 1. koronerská trvá a domnívá se, že by nebyla v rozporu s etickým kodexem Policie České republiky, ani s interními akty řízení a nijak by nenarušila chod oddělení, ani případné plánování výkonu služby ze strany přímého nadřízeného. Žalobce byl rovněž seznámen se spisovým materiálem.
35. Dále správní spis obsahuje dokument nazvaný „Předložení návrhu na vydání rozhodnutí ve věcech služebního poměru“ vydaný kanceláří vedoucího územního odboru s odůvodněním a návrhem neudělení souhlasu žalobci s výkonem jiné výdělečné činnosti pro společnost 1. koronerská.
36. Dne 17. 10. 2019 správní orgán prvního stupně vydal rozhodnutí č. ŘŘ-1831/2019, kterým žalobci neudělil souhlas s vykonáváním jiné výdělečné činnosti podle § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru spočívající v obsluze a zajištění případného telefonického spojení pro potřeby společnosti 1. koronerská při provádění prohlídek těl zemřelých, neboť by tato činnost vedla k ohrožení důležitého zájmu služby. Správní orgán odůvodnil, že při souběžném výkonu služby a jiné výdělečné činnosti by žalobce byl osobně i psychicky zatížen a existuje oprávněná obava služebního funkcionáře, že nebude řádně odpočívat ani relaxovat. Uvedl, že žalobce je coby policista zařazen jako inspektor na obvodním oddělení Hostinné. Službu vykonává zejména ve 12-ti hodinových směnách, a to jak v denních, tak i v nočních hodinách. Volno, které by tak měl mít žalobce ze zákona mezi jednotlivými směnami, nebo nepřetržitě volno, nebude primárně sloužit ke svému účelu a bude cyklicky (dlouhodobě, nepřetržitě) využíváno k provádění jiné výdělečné činnosti. Navíc v takto rozvrženém služebním a pracovním vytížení žalobce by již nebyl prostor pro nařízení výkonu služby přesčas nebo nařízení služební pohotovosti. Dále správní orgán uvedl, že služba příslušníka Policie České republiky je spojena se zvýšenými psychickými nároky a v případě, že by žalobce vykonával činnost,

o jejíž povolení žádá, došlo by nutně k ohrožení jeho připravenosti k výkonu služby a tedy k ohrožení zájmu bezpečnostního sboru na kvalitním a včasném plnění úkolů Policie České republiky. Nelze připustit, aby existovala i malá šance, že by mohlo dojít k situaci, kdy příslušník výkonem jiné výdělečné činnosti znemožní plnění služebních úkolů. I vzhledem ke konkrétní vykonávané činnosti, kdy je předpoklad, že tato činnost by byla psychicky zatěžující a vykonávaná i v noční době, mohla by mít vliv na případný kvalitní výkon služby pro potřeby bezpečnostního sboru.

37. Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podal žalobce odvolání, v němž namítal, že odůvodnění napadeného rozhodnutí je vágní a nepřezkoumatelné. Obsahuje pouze obecně formulované podmínky, nezohledňuje okolnosti konkrétního případu a předpokládané výdělečné činnosti žalobce, která má být spíše administrativní, konaná na jednom místě, nijak fyzicky náročná, ani osobně a psychicky zatěžující, a proto neohrožující důležitý zájem služby.
38. Poradní komise žalovaného dne 30. 1. 2020 navrhla, aby žalovaný rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. Žalovaný se s tímto návrhem neztotožnil, a proto dne 17. 2. 2020 sám požádal správní orgán prvního stupně o doplnění správního spisu o následující dokumenty a informace: náplň služební činnosti s upřesněním rozsahu oprávnění a povinností žalobce vyplývajících ze služebního místa, plán služeb za měsíce únor 2019 až srpen 2019, informace o rozvržení doby služby žalobce a o posouzení konkrétních možných dopadů výkonu jiné výdělečné činnosti žalobcem na plnění úkolů, které žalobce plní v rámci obvodního oddělení Hostinné. Po doplnění správního spisu žalovaný dne 20. 5. 2020 vydal napadené rozhodnutí, kterým odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

B. Právní závěry

39. Po provedeném přezkumném řízení soud dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.
40. Mezi účastníky je sporné, zda by případný výkon jiné výdělečné činnosti žalobce (specifikované v bodě 1. tohoto rozsudku) při současném výkonu služby mohl vést k ohrožení důležitého zájmu služby ve smyslu § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru.
41. Podle § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru může příslušník vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu podle tohoto zákona pouze se souhlasem služebního funkcionáře. Služební funkcionář udělí rozhodnutím souhlas s výkonem jiné výdělečné činnosti za podmínky, že tato činnost nemůže vést ke střetu zájmů osobních se zájmy služby, k ohrožení dobré pověsti bezpečnostního sboru nebo k ohrožení důležitého zájmu služby.
42. Krajský soud konstatuje, že zájmy chráněné výše citovaným ustanovením nemusí být ohroženy kumulativně, ve skutečnosti ani k jejich ohrožení dojít nemusí. Postačuje riziko, že k ohrožení alespoň jednoho z nich může dojít. Shledá-li správní orgán, že byt jedno takové riziko existuje (tzn., že nastane pravděpodobnost naplnění některé z uvedených podmínek), souhlas neudělí.
43. Ještě než soud přistoupí k vypořádání jednotlivých žalobních bodů, považuje za nezbytné zdůraznit, že v předmětném správním řízení správní orgány posuzovaly žádost žalobce v rámci správního uvážení. Podstata správního uvážení spočívá v tom, *„že v rámci daného prostoru není ke každé hypotéze přiřazen přesný výčet dispozic a sankcí, tedy v rámci daného*

prostoru není daná situace spojována s jedním možným právním následkem, ale předpokládá více eventuálních právních následků, z nichž může správní orgán při hledání vhodného řešení volit. Prostřednictvím správního uvážení je tak správnímu orgánu poskytnut nástroj k nalezení adekvátního řešení odpovídajícího možným eventualitám, a to prostřednictvím uvážení možných právních následků spojovaných s konkrétním skutkovým stavem.“ (Bednářová, Markéta: Správní uvážení v řízení o udělení dlouhodobého víza. Správní právo. Ministerstvo vnitra ČR, 2018, roč. 2018, 8/2018, s. s. 544 - 552, 9 s. ISSN 0139-6005). Rozsah správního uvážení má přitom meze, které jsou stanoveny zákonem, ale také limity plynoucí z ústavních či obecných právních principů. Své limity má i soudní přezkum takového správního uvážení. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002 – 46, uvedl, že „úkolem soudu není nahradit správní orgán v jeho odborné dozorové kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem.“ Obdobné stanovisko je vyjádřeno též v publikaci Sochorová, Vendula: Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, komentář k § 78 s. ř. s.

44. Žalobce vznesl námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí v té souvislosti, že hodnotí specializaci operátora zákaznické linky, která ze své podstaty není totožná se zamýšlenou výdělečnou činností žalobce a není ani uveden důvod, proč by měla být kritéria pro specializaci operátora zákaznické linky v dané věci relevantní. Další důvod nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí dle žalobce spočívá v tom, že v něm není uvedeno, jak žalovaný dospěl k závěru, že výdělečná činnost pro společnost 1. koronerská by u žalobce měla negativní vliv na vestibulární aparát a nervovou soustavu. Námitkami nepřezkoumatelnosti se soud zabýval přednostně, jelikož v případě nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí by jej soud dále nemohl již z hlediska dalších žalobních námitek přezkoumávat.
45. Ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu ukládá správnímu orgánu povinnost řádně odůvodnit své rozhodnutí a vyjádřit právní názor k předmětné otázce jednoznačným a srozumitelným způsobem. Jestliže správní orgán těmito požadavkům vyhoví, nemůže obstát závěr o nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2007, č. j. 7 As 34/2006-76). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud zcela reagovat na námitku účastníka (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38).
46. K tvrzeným námitkám nepřezkoumatelnosti soud především poukazuje na strany 9-15 napadeného rozhodnutí, kde žalovaný odůvodnil, že před případným povolením výkonu zamýšlené výdělečné činnosti podle § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru ve vztahu

k možnému střetu zákonem chráněných zájmů je nezbytné se nejdříve zabývat činnostmi, které žalobce jakožto příslušník policie vykonává na služebním místě, na němž je zařazen. Ty poté žalovaný porovnal se zamýšlenou výdělečnou činností, jejíž charakter též posoudil. Za tím účelem doplnil spisový materiál o popis služební činnosti žalobce, plán jeho služeb a o další dokumenty. Konkrétně uvedl, že k posouzení psychické a fyzické zátěže plynoucí ze zamýšlené výdělečné činnosti využil údaje z databáze Národní soustavy povolání. Jelikož zde specializace operátor dispečinku není zahrnuta, použil žalovaný pro určení jednotlivých stupňů zátěže pracovní specializaci operátora zákaznické linky. Její charakteristika však úplně neodpovídala zamýšlené výdělečné činnosti žalobce, proto žalovaný použil ještě specializaci smuteční řečník a obřadník a specializaci poradce pro pozůstalé. Po jejich vyhodnocení dospěl žalovaný k závěru, že výdělečná činnost pro společnost 1. koronerská by u žalobce měla negativní vliv na vestibulární aparát a nervovou soustavu. Z odkazované pasáže napadeného rozhodnutí dle soudu vyplývá, že žalovaný si byl vědom, že mezi žalobcem zamýšlenou výdělečnou činností a specializací operátor zákaznické linky jsou rozdíly. Právě proto, že žalovaný nevycházel bezvýjimečně pouze z jedné ne zcela přiléhavé specializace, ale snažil se v databázi Národní soustavy povolání najít vícero podobných specializací, které by co nejvíce odpovídaly charakteru a náplni žalobcem zamýšlené výdělečné činnosti, má soud za to, že žalovaný všechna rizika spojená s případnou fyzickou a psychickou zátěží žalobce při současném výkonu služby a výdělečné činnosti pro posouzení ohrožení důležitého zájmu služby náležitě zohlednil. V tomto směru soud považuje napadené rozhodnutí za řádně odůvodněné a neshledává, že by trpělo takovými vadami, aby bylo možné učinit závěr o jeho nepřezkoumatelnosti.

47. Vadu napadeného rozhodnutí spočívající v žalobcem tvrzeném převzetí pravomoci přímého nadřízeného žalobce žalovaným soud rovněž neshledal. Ze spisového materiálu vyplývá, že poradní komise žalovaného navrhla, aby žalovaný rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. Žalovaný se z důvodu žalobcem podaných odvolacích námitek sám ujal role zhojit postup správního orgánu prvního stupně. Za účelem zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností proto žalovaný sám vyžádal doplnění spisového materiálu o plán služeb žalobce, aby byl zachycen časový rozsah výkonu služby žalobce a bylo tak možné demonstrovat množství i rozsah odvedené práce. Nelze souhlasit s žalobcem, že by žalovaný nepřihlédl k vyjádření přímého nadřízeného žalobce, který doporučil udělení souhlasu s výkonem jiné výdělečné činnosti. Žalovaný na vyjádření přímého nadřízeného žalobce odkázal, nikterak je nezpochybnil, avšak odůvodnil, že samotné pozitivní hodnocení a doporučení nadřízeného nemůže vyústit v udělení souhlasu s výkonem výdělečné činnosti, pokud další zjištění podporují opak. S uvedeným hodnocením krajský soud souhlasí.
48. K žalobní námitce, že žalovaný v napadeném rozhodnutí argumentuje pouze s hypotetickými závěry, soud podotýká, že ustanovení § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru předpokládá právě takové rozvahy správního orgánu, které směřují k situacím, které mohou (nikoliv nutně musí) nastat v budoucnu. Není tedy rozhodné, zda k ohrožení důležitého zájmu služby skutečně dojde, ale postačuje reálná možnost. Správní orgán v této situaci musí zkoumat, zda existuje relevantní riziko, že nastane ohrožení důležitého zájmu služby. Je tedy nutné zkoumat hypotetické, avšak současně za

určitých okolností reálně hrozící riziko. Za takové situace je dle názoru soudu v pořádku, že správní orgán hodnotil taková kritéria, která jsou svou povahou hypotetická, ale zároveň jsou důležitá pro posouzení možných budoucích situací, a nespokojil se například pouze s čestnými prohlášeními žalobce.

49. V další námitce se žalobce věnoval povaze jím zamýšlené výdělečné činnosti, o jejíž povolení žádal. V žalobě i během správního řízení opakovaně zdůrazňoval, že výdělečná činnost pro společnost 1. koronerská by byla diametrálně méně náročná od služby a tkvěla by téměř výhradně v administrativní činnosti, kladla by tedy velmi malé nároky na vestibulární systém a jiné části lidského těla. Na tomto místě soud považuje za potřebné zmínit, že dle zjištění žalovaného by žalobce měl v kalendářním měsíci zhruba 11 až 12 volných dnů pro výkon zamýšlené výdělečné činnosti (počet volných dnů ale může být ještě nižší, neboť žalobci může být nařízena služební pohotovost či služba přesčas). Žalovaný odůvodnil, že při souběhu výkonu služby podle zákona o služebním poměru a výkonu zamýšlené výdělečné činnosti na základě dohody o provedení práce (při sedmihodinových směnách by šlo o osm odpracovaných směn, při dvanáctihodinových směnách o pět odpracovaných směn) by došlo k navýšení práce o téměř jednu třetinu běžného rozsahu výkonu služby za měsíc. Uvedené zdůvodnění soud považuje za dostatečnou odpověď na žalobcem opakovaně kladený důraz na malou náročnost činnosti pro společnost 1. koronerská. Ostatně, ač žalobce ve svých podáních (i v žalobě) uváděl, že jeho činnost pro společnost 1. koronerská by byla v „rozsahu jednotek“ či „několik“ směn v měsíci, skutečný počet předpokládaných směn číselně nevyjádřil. Nemůže tak s úspěchem vytýkat žalovanému jeho postup, kdy vcelku reálně vycházel z počtu směn výkonu služby žalobce (dle vyžádaného rozpisu) a dle zjištěných dnů volna provedl kalkulaci případných směn pro společnost 1. koronerská, přičemž dospěl k závěru, že by se jednalo až o pět dvanáctihodinových směn za měsíc. Uvedený počet tří až pěti směn za měsíc žalobce potvrdil, rovněž k výslovnému dotazu soudu.
50. Krajský soud souhlasí se žalovaným i v tom, že bagatelizování zamýšlené práce operátora dispečinku ze strany žalobce není na místě. Stále jde totiž o pracovní činnost, která vyžaduje minimálně nezanedbatelné nároky na pozornost, a tedy zprostředkovaně působí i na únavu pracovníka. Jakoukoliv pracovní činnost (i minimální fyzicky či psychicky náročnou) nelze poměřovat s jinými aktivitami, které jsou svou povahou odpočinkové, přestože mohou být i fyzicky náročnější. Proto soud ani této žalobní námitce nepřisvědčil a ztotožnil se s odůvodněním žalovaného. Namísto bagatelizování zamýšlené výdělečné činnosti a jejího vlivu na únavu se žalobce měl zaměřit spíše na prokázání toho, že i přes její případný výkon nebude ohrožen důležitý zájem služby. Není však na soudu, aby nahrazoval procesní aktivitu žalobce a stal se tak jeho advokátem (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78). Naopak žalovaný se těmito úvahami zabýval a detailně je rozvedl na několika stránkách napadeného rozhodnutí.
51. K namítanému nedodržení zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí ze strany správních orgánů obou stupňů soud ve shodě se žalovaným konstatuje, že lhůty podle zákona o služebním poměru jsou lhůtami pořádkovými. Proti postupu správních orgánů žalobce mohl brojit prostředky, které mu správní řád poskytuje (viz opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu). Ze správního spisu však neplyne žádná informace, že by žalobce

těchto prostředků využil. Uvedená námitka nemá vliv na správnost a zákonnost napadeného rozhodnutí.

52. Soud tedy uzavírá, že z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalovaný žalobcův případ posuzoval materiálně. Vzal v potaz náplň žalobcovy práce v rámci služebního poměru a porovnal ji s nároky kladenými na jím zamýšlenou výdělečnou činnost, o jejíž povolení žádal. Své úvahy pak rozsáhle a přezkoumatelně popsal a současně rozvedl i některé úvahy správního orgánu prvního stupně (podle judikatury správních soudů při soudním přezkumu napadeného rozhodnutí tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů ve správním řízení jeden celek, navzájem se argumentačně doplňují, takže vady jednoho lze kompenzovat druhým, a to v obou směrech, srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008-73, a ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25). Vzhledem k tomu, že soud neshledal žádný ze žalobních bodů důvodným, žalobu zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

VII. Náklady řízení

53. Výrok o náhradě řízení je odůvodněn § 60 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť nebyl ve věci úspěšný. Žalovaný správní orgán měl sice ve věci úspěch, ale žádné náklady nad rámec úřední činnosti mu nevznikly a jejich náhradu neuplatňoval.

Poučení

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Hradec Králové 26. října 2021

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu