



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobce: **M. B.**
zastoupen advokátkou JUDr. Alicí Hejzlarovou, LL.M., MBA
sídlem Žitná 1575/49, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **ředitel Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy**
sídlem Kongresová 1666/2, 140 00 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. 1274/2022 z 15. 8. 2022

takto:

- I. Rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy č. 1274/2022 z 15. 8. 2022 **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení **16 600 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně, advokátky JUDr. Alice Hejzlarové, LL.M., MBA.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a napadené rozhodnutí.

1. Jádrem sporu je otázka, zda bylo žalobci přiznáno a vyplaceno odchodné dle § 155, § 156 a § 166 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „**zákon o služebním poměru**“) ve správné výši s ohledem na to, že se zároveň u

žalovaného domáhal doplacení služebního příjmu z důvodu, že jím odsloužená služební pohotovost byla ve skutečnosti „klasickým“ výkonem služby, za kterou mu náleží služební plat. Právě v závislosti na výši přiznaného příjmu za odsloužené roky je totiž po skončení služebního poměru vypočítáváno odchodné. Rovněž je spor o to, zda žalovaný postupoval správně, pokud vydal žalobou napadené rozhodnutí namísto toho, aby odvolací řízení přerušil a nejprve rozhodl o předběžné otázce, kterou bylo ono řízení o žádosti o doplacení služebního příjmu, od jehož výsledku je naše řízení odvislé.

2. Náměstek ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy (dále jen „**náměstek**“) přiznal žalobci 1. 4. 2022 odchodné ve výši 307 104 Kč, které bylo vypočteno dle § 166 zákona o služebním poměru z měsíčního služebního příjmu za přechozí kalendářní rok 2021 (dále jen „**rozhodnutí o odchodném**“). Proti tomuto rozhodnutí se žalobce 28. 4. 2022 odvolal řka, že výkon jeho služební pohotovosti splňoval veškeré podmínky pro to, aby byl považován za pracovní dobu v celém rozsahu. S odkazem na rozsudek Soudního dvora Evropské unie (dále jen „**SDEU**“) ve věci C-580/19 z 9. 3. 2021, *Stadt Offenbach am Main*, dovodil, že pracovní dobou jsou všechny doby pracovní pohotovosti, během nichž jsou omezení uložena pracovníkovi takové povahy, že objektivně a významně ovlivňují možnost během těchto dob volně nakládat s časem a věnovat se vlastním zájmům. Žalobce mimo jiné dodal, že služební pohotovosti byly Krajským ředitelstvím policie hlavního města Prahy (dále jen „**služební orgán**“) nařizovány automaticky, aniž by zde byl důležitý veřejný zájem nebo mimořádné okolnosti. Dělo se tak naopak z důvodu nedostatečného počtu příslušníků.
3. Žalobce současně žádostí z 30. 6. 2022 požadoval po služebním orgánu doplacení jeho služebního příjmu (dále jen „**Žádost**“). Na jejím základě zahájil služební orgán řízení vedené pod sp. zn. KRPA-218728/ČJ-2022-0000ZU.
4. Žalovaný odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí o odchodném potvrdil. Poukázal na skutečnost, že pomocí vnitrostátních předpisů je jednoznačně přípustné určit odlišnou finanční odměnu za doby, během nichž je práce skutečně vykonávána, a doby, během nichž se skutečná práce nevykonává. Pokud však příslušník v době služební pohotovosti vykonává službu, má nárok na služební příjem dle § 126 odst. 3 zákona o služebním poměru. Jinak mu přísluší odměna za služební pohotovost. Dále odkázal na interní akt řízení služebního orgánu, který nařizuje služební pohotovost u příslušníků speciální pořádkové jednotky (dále jen „**SPJ**“), do které patří i žalobce. Tímto rozkazem je služební pohotovost nařizována příslušníkům k plnění speciálních či mimořádných služebních úkolů, ke kterým jsou vyškoleni a vycvičeni, a to právě s ohledem na jejich zařazení. Veřejný zájem na služební pohotovosti je dán zejména s ohledem na četnost nutnosti výkonu služby v rámci služební pohotovosti a povahu úkolů vykonávaných těmito vyškolenými příslušníky (zajišťování veřejného pořádku v rámci bezpečnostních opatření, účast na pátracích akcích apod.).

II. Argumenty účastníků řízení.

5. V úvodu podané žaloby žalobce namítá, že žalovaný pochybil, když vydal napadené rozhodnutí namísto toho, aby nejdříve skončil řízení o doplacení služebního příjmu. Toto řízení totiž představovalo předběžnou otázku, se kterou bylo nutno se vypořádat před samotným vydáním rozhodnutí ve věci odchodného, neboť z výše služebního příjmu, která by byla žalobci zpětně přiznána, se bude odvíjet výše odchodného i výsluhový příspěvek. Žalovaný tím porušil jak zásadu procesní ekonomie a dobrého výkonu státní správy, tak i zásadu rovnosti a legitimního očekávání. Porušení posledně jmenované zásady spatřuje žalobce v tom, že ve skutkově a věcně shodné věci žalobce – v řízení o výši výsluhového

příspěvku, který se rovněž odvíjí od výše služebního příjmu – ministr vnitra usnesením z 9. 8. 2022 správní řízení přerušil do doby vyřízení předběžné otázky spočívající právě v řízení o doplacení služebního příjmu. Žalobce rovněž poukázal na řízení vedené u služebního orgánu ve věci jiného příslušníka, avšak ve skutkově a věcně shodné věci, v němž služební orgán rovněž vydal 9. 9. 2022 usnesení, kterým řízení přerušil do doby vyřešení dotčené předběžné otázky.

6. Žalobce shodně jako v odvolání trvá na tom, že mu přísluší za nezákonně nařizovanou služební pohotovost služební plat v plné výši, neboť v době pohotovosti byl v plné akceschopnosti a připraven vykonávat službu, a navíc v té době i vykonával standardní služební úkoly. Nemohlo se tak jednat o výkon služební pohotovosti, neboť fakticky vykonával službu, která byla pouze zastíněna formálním nezákonným nařizováním pohotovosti. Žalobce dodal, že si byl služební orgán nezákonnosti nařizování pohotovostí vědom, neboť 23. 6. 2022 změnil způsob jejich nařizování, a to tak, že namísto ročního plánu jsou služby nařizovány jednotlivým příslušníkům individuálně a zahrnují rovněž zdůvodnění nařízené služební pohotovosti.
7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvádí, že při stanovení výše odchodného vycházel ze zákonných norem, na jejichž základě se vypočítává průměrný hrubý služební příjem a následně se přiznává odchodné. Potřebné dokumenty pro výpočet si zajistil z Oddělení služebních příjmů, platů a sociálních evidencí Odboru personálního služebního orgánu, ze kterých vyplývají rozhodné skutečnosti pro výpočet nároků žalobce. Žalovaný dále odkazuje na stanovisko vydané 22. 9. 2022 ministrem vnitra, v němž ministr rozhodl o podnětu k přezkumnému řízení v obdobné věci jiného příslušníka. Zde ministr vnitra uvedl, že služební orgán nepochybil, když nevypořádal předběžnou otázku dříve, než rozhodl o odchodném. Služební funkcionář byl totiž oprávněn si o předběžné otázce učinit úsudek sám.
8. Žalovaný dále opakuje, že služební pohotovost je sice dle Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES z 4. 11. 2003, o některých aspektech úpravy pracovní doby, (dále jen „**Směrnice**“) pracovní dobou, za níž přísluší finanční náhrada, nicméně na způsob odměňování pracovníků za doby pracovní pohotovosti se nevztahuje Směrnice, nýbrž relevantní ustanovení vnitrostátní práva. Tento názor podpořil také Nejvyšší správní soud (dále jen „**NSS**“), dle kterého odměna za služební pohotovost není součástí služebního příjmu, neboť podstatou pohotovosti není výkon služby, ale připravenost k jejímu výkonu, nastane-li taková potřeba. Žalovaný doplnil, že k úpravě předpisu služebního orgánu nařizujícího služební pohotovost nedošlo jeho nezákonností, ale zastaralostí.
9. Žalobce v replice z 14. 11. 2022 trvá na tom, že služební pohotovost mu byla nařizována nezákonně. K odkazu žalovaného na stanovisko ministra vnitra uvádí, že nemůže být bráno jako jediné vypovídající o tom, že žalobce nemohl být v legitimním očekávání stran postupu žalovaného vedoucího k přednostnímu vyřešení předběžné otázky. Opakuje, že v totožné věci jiného příslušníka služební orgán řízení přerušil a činil tak i ve všech následujících sporech.
10. Dle žalobce pak není meritem sporu, jaká odměna náleží příslušníkovi za služební pohotovost a jaká za výkon služby. Meritem je nezákonný stav nařizování pohotovostí (které ve skutečnosti představovaly výkon služby) a s tím související nezapočtení doby výkonu pohotovosti do doby výkonu služby. Žalobce dále zdůrazňuje, že k nařízení služby přesčas (kterou lze vztáhnout i na služební pohotovost) je vyžadován důležitý veřejný

zájem, a dalším nezbytným znakem je mimořádnost a výjimečnost; to však jemu nařízená služební pohotovost nesplnila. K tvrzení žalovaného, že působnost Směrnice se na služební orgán nevztahuje, žalobce zdůrazňuje, že vynětí z její působnosti se nevztahuje na odvětví činnosti jako celek (např. právě na policii), ale na zvláštní povahu určitých individuálních úkolů, které plní zaměstnanci v těchto odvětvích. Působnost Směrnice je zde tak dána.

11. Žalovaný v duplice z 21. 12. 2022 doplňuje, že nebyl povinen přerušit řízení podle § 64 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád; přerušení řízení v případě předběžné otázky je fakultativním postupem správního orgánu, na který nemá žalobce nárok. Žalobce pak z logiky věci nemohl být v legitimním očekávání, jak služební orgán v jeho případě rozhodne, neboť v případech obdobných tomu žalobcovu služební orgán řízení přerušil až poté, co bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí. Dále žalovaný odkazuje na příslušná ustanovení zákona o služebním poměru, dle kterých postupoval při výpočtu odchodného. Zdůrazňuje, že do složek služebního příjmu dle § 113 zákona nespadá odměna za služební pohotovost dle § 126. Pokud by bylo v budoucnu případně rozhodnuto o tom, že za dobu služební pohotovosti žalobci náleží služební příjem a ten by mu byl posléze doplacen, zná zákon o služebním poměru kroky k nápravě, jako je žádost o obnovu řízení nebo zahájení přezkumného řízení z moci úřední.
12. Žalovaný poukazuje na definiční znaky služební pohotovosti, které splňuje i pohotovost nařízená žalobci. Byl zde splněn i důležitý zájem služby, kterým se rozumí zájem bezpečnostního sboru na včasném a kvalitním plněním úkolů bezpečnostních sborů. Zájem služby je tak vše, co směřuje k řádnému a včasnému splnění služebních úkolů bezpečnostního sboru. SPJ, kde působil žalobce, byl zřízen především k plnění specifických úkolů služebního orgánu v případě živelních událostí a katastrof, při přípravě a provádění záchranných a likvidačních prací apod. Mimořádné události, které nejsou plánovatelné ani předvídatelné, vyžadují neodkladný zásah speciálně připravených a vybavených policistů. Je tak zřejmé, že zde existuje důležitý zájem na schopnosti zajistit včasné a kvalitní plnění takovýchto úkolů. Žalobce navíc v době služební pohotovosti službu nevykonával, služební úkoly neplnil a byl pouze omezen ve svém osobním volnu tím, že se musel zdržovat na služebně, popřípadě v jejím okolí, což bylo zcela v souladu s podmínkami pro nařízení pohotovosti.
13. Žalovaný pak odmítá, že by judikatura citovaná žalobcem dopadala na tento případ, neboť se vztahuje pouze k nařizování služby přesčas. Doplňuje, že specifické úkoly SPJ nejsou plánované ani předvídatelné, proto ani na nařizování služební pohotovosti nelze klást takové požadavky. Meritem sporu je navíc výpočet odchodného, nikoliv posuzování služebních pohotovostí nařizovaných žalobci. Žalovaný nakonec uvádí, že změna praxe při nařizování pohotovostí je odůvodněna okolnostmi jako urychlení a zlepšení reakce na aktuální bezpečnostní situace, zlepšení úrovně podkladů pro výplatu služebního příjmu, reakce na nové zkušenosti při výkonu služby apod., nikoliv údajnou vědomostí žalovaného o nezákonnosti dosavadního postupu. Nařízení služební pohotovosti navíc ani nemusí obsahovat zdůvodnění a forma jejího nařízení není zákonem stanovena.
14. Nakonec žalobce v triplice z 16. 2. 2023 opakovaně polemizuje se závěry v duplice žalovaného. K porušení zásady legitimního očekávání odkazuje na § 180 odst. 1 a 5 zákona o služebním poměru s tím, že z něho jednoznačně vyplývá povinnost žalovaného přednostně rozhodnout o předběžné otázce a zjistit stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. K povaze jím vykonávané pohotovosti dodal, že v rámci ní vykonával úkoly spojené zejména s údržbou služebních vozidel a techniky, které plně odpovídaly běžným

služebním úkolům. Není tak pravda, že by při pohotovosti nečinil nic. Za tímto účelem žalobce navrhuje doplnění důkazního materiálu o knihy jízd, ze kterých vyplývá povaha skutečné činnosti příslušníků služebního orgánu při nařízené služební pohotovosti. Dále žalobce opakuje, že důležitý zájem služby nebyl konkretizován; zásah při mimořádných událostech je toliko plánovanou činností SPJ, ke které byl tento útvar zřízen. Žalobce nakonec trvá na tom, že ke změně praxe v nařizování služebních pohotovostí žalovaný přistoupil až po vlně žádostí o doplacení služebního příjmu ze strany příslušníků služebního orgánu.

III. Posouzení věci soudem.

III. 1. Podmínky soudního řízení a jeho průběh.

15. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“)], jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.
16. O podané žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť byly pro takový postup dány předpoklady stanovené v § 76 odst. 1 ve spojení s § 51 odst. 2 s. ř. s. Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, neboť veškeré listiny potřebné pro rozhodnutí jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS č. j. 9 Afs 8/2008-117 z 29. 1. 2009). Žalobcem navržené důkazy, tj. usnesení ministra vnitra č. j. MV-99460-5/SO-2022 z 9. 8. 2022, usnesení ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy č. j. 1433/2022 z 9. 9. 2022, rozkaz ředitele Policie České republiky správy hlavního města Prahy z 23. 7. 2007, závazný pokyn policejního prezidenta z 31. 12. 2008 k zajištění akceschopnosti, pokyn ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy z 28. 2. 2013, rozkaz ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy z 16. 5. 2022, rozkaz ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy z 21. 6. 2022, určení místa výkonu služební pohotovosti č. j. KRPA-5507-42/ČJ-2017-0000PJ z 18. 9. 2017, č. j. KRPA-1140-36/ČJ-2018-0000PJ ze 7. 2. 2018 a č. j. KRPA-10-44/ČJ-2020-0000PJ z 21. 1. 2020 a údaje z elektronických a fyzických knih jízd za období 37 kalendářních měsíců předcházejících dni podání Žádosti, jakož i důkazy navržené žalovaným – stanovisko ministra vnitra č. j. MV-139465-8/SO-2022 z 22. 9. 2022 soud považoval za nadbytečné, jak blíže odůvodňuje níže.

III. 2. Existence předběžné otázky.

17. V dané věci je nesporné, že žalobce v průběhu odvolacího řízení požádal u žalovaného o doplacení služebního příjmu a žalovaný na základě této žádosti vede řízení. Žalovaný v duplice z 11. 5. 2023 soudu sdělil, že toto řízení nebylo doposud pravomocně ukončeno a s ohledem na počet podobných nevyřízených případů nelze odhadnout, kdy se tak stane.
18. Soud si nejprve zodpověděl otázku, zda řízení ve věci doplacení služebního příjmu vůbec může svou povahou představovat předběžnou otázku dle § 180 odst. 5 zákona o služebním poměru, potažmo § 57 správního řádu, a jak se měl správní orgán při existenci předběžné otázky v tomto případě zachovat.
19. Podle § 180 odst. 5 zákona o služebním poměru platí, že „[v]yskytne-li se v řízení otázka, o které již bylo pravomocně rozhodnuto příslušným orgánem, je služební funkcionář rozhodnutím

vázán. Jestliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, která nepřísluší služebnímu funkcionáři rozhodnout a která dosud nebyla pravomocně vyřešena, služební funkcionář může dát příslušnému orgánu podnět k zahájení řízení o dané otázce nebo si o ní může učinit úsudek. Služební funkcionář si nemůže učinit úsudek o osobním stavu příslušníka a o tom, zda byl spáchán trestný čin a kdo za něj odpovídá. Probíhá-li před příslušným orgánem řízení o předběžné otázce, vyčká služební funkcionář jeho výsledku.“.

20. Ve správním řádu je pak problematika předběžné otázky upravena v § 57 následovně:

(1) Jestliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, již nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout a o které nebylo dosud pravomocně rozhodnuto, správní orgán

a) může dát podnět k zahájení řízení před příslušným správním orgánem nebo jiným orgánem veřejné moci; v případech stanovených zákonem je správní orgán povinen takový podnět dát, nebo

b) může vyzvat účastníka, popřípadě jinou osobu, aby podala žádost o zahájení řízení před příslušným správním orgánem nebo jiným orgánem veřejné moci ve lhůtě, kterou správní orgán určí, nebo

c) si o ní může učinit úsudek; správní orgán si však nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá, ani o otázkách osobního stavu.

(2) Probíhá-li před příslušným správním orgánem nebo před jiným příslušným orgánem veřejné moci řízení o předběžné otázce nebo jestliže dal správní orgán k takovému řízení podnět podle odstavce 1 písm. a) či učinil výzvu podle odstavce 1 písm. b), postupuje správní orgán podle § 64. Pokud řízení na podnět správního orgánu nebylo zahájeno nebo nebyla podána žádost o zahájení řízení v určené lhůtě, lze v řízení pokračovat.

(3) Rozhodnutím příslušného orgánu o předběžné otázce, které je pravomocné, popřípadě předběžně vykonatelné, je správní orgán vázán.

(4) Jestliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, k jejímuž řešení je správní orgán příslušný, o níž však nelze rozhodnout ve společném řízení, provede správní orgán nejprve řízení o této předběžné otázce, je-li oprávněn zahájit řízení z moci úřední, popřípadě vyzve toho, kdo je oprávněn podat žádost, aby tak učinil.

21. Je třeba předeslat, že zákon o služebním poměru sice neobsahuje ustanovení, které by odkazovalo na použití správního řádu či obecných předpisů o správním řízení, neobsahuje však ani ustanovení vylučující jeho použití, a proto je možno jej subsidiárně aplikovat (srov. rozsudek NSS č. j. 7 As 281/2016-26 z 16. 10. 2017). Mezi obecnou úpravou správního řízení (správním řádem) a speciálními právními předpisy platí vztah subsidiarity, v jehož důsledku se obecný předpis použije jen tehdy, pokud není ve zvláštním předpise stanoveno jinak (§ 1 odst. 2 správního řádu). Správní řád se tak podpůrně použije mimo jiné také v případě, že zvláštní právní předpis na správní řád výslovně neodkazuje. Ačkoliv zákon o služebním poměru obsahuje poměrně autonomní úpravu řízení ve věcech služebního poměru, není tato úprava ani zdaleka komplexní. Nelze zde proto vyloučit podpůrné použití správního řádu v těch správních procesech, kde zvláštní zákon nestanoví jiný postup (srov. rozsudek NSS č. j. 3 Ads 133/2012-19 z 27. 11. 2013). Soud je toho názoru, že úprava předběžné otázky upravená v § 180 odst. 5 zákona o služebním poměru je natolik komplexní, že pro posouzení nynějšího případu postačí a není třeba subsidiárně použít správního řádu. Správní řád ve svém § 57 oproti zákonu o služebním poměru (§ 180 odst. 5) navíc obsahuje možnost vyzvat účastníka řízení k podání žádosti o zahájení řízení k jinému správnímu orgánu; to však na

naši situaci ani teoreticky nedopadá, řízení o předběžné otázce bylo v době napadeného rozhodnutí zahájeno, a to navíc u totožného správního orgánu.

22. Soud uvádí, že v okamžiku vydání žalobou napadeného rozhodnutí (15. 8. 2022) si byl žalovaný bezesporu vědom, že u něj bylo na základě Žádosti z 30. 6. 2022 řízení o doplacení služebního příjmu vedeno; ostatně sám žalovaný v to v triplice potvrdil. Z výše citovaných ustanovení jak správního řádu, tak i zákona o služebním poměru, vyplývá, že předběžnou otázkou je taková otázka, jejíž řešení má vliv na vydání probíhajícího řízení. Meritem věci v řízení o výši odchodného je otázka, zda bylo odchodné vypočteno v souladu se zákonem. Podle § 156 odst. 1 ve spojení s § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru v obecné rovině platí, že základní výměra odchodného činí 1 měsíční služební příjem; za měsíční služební příjem se pro účely stanovení výše výsluhových nároků považuje průměrný hrubý služební příjem poskytovaný za předchozí kalendářní rok přede dnem skončení služebního poměru příslušníka. Jestliže služební poměr skončil posledním dnem kalendářního roku, zjišťuje se průměrný hrubý měsíční služební příjem z tohoto kalendářního roku. Trval-li služební poměr po dobu kratší než 1 rok, zjišťuje se průměrný hrubý měsíční služební příjem z celé doby trvání služebního poměru. Je-li to pro příslušníka výhodnější, zjišťuje se průměrný hrubý služební příjem za předchozí 3 kalendářní roky.
23. Pokud tak v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí (ve kterém se zkoumala zákonnost výše odchodného vypočtená z měsíčního služebního příjmu) existovalo řízení, kde meritem sporu byla výše měsíčního služebního příjmu, řízení o výši měsíčního služebního příjmu jednoznačně představovalo předběžnou otázku pro naše řízení. Je navíc zřejmé, že o této předběžné otázce nebylo doposud pravomocně rozhodnuto. Jádrem předběžné otázky je posouzení, zda má žalobce nárok na doplacení služebního příjmu z důvodu, že jemu nařizovaná služební pohotovost ve skutečnosti svou povahou představovala běžnou službu (resp. byla nařizována nezákonně), a náležel mu tak za ni služební příjem. Řízení o této sporné otázce bylo dle shodného tvrzení účastníků zahájeno na základě Žádosti žalobce z 30. 6. 2022 a nebylo v něm doposud vydáno rozhodnutí ve věci samé (srov. odpověď žalovaného z 11. 5. 2023), tedy ani pravomocně rozhodnuto. Ze spisového materiálu se přitom nepodává, že by tato otázka již byla před služebním nebo jiným orgánem řešena v rámci nějakého jiného předchozího postupu nebo řízení. Za již pravomocné zodpovězení naší předběžné otázky nelze považovat ani průběh služby, při kterém žalobce za ten který měsíc vykonal službu (případně i služební pohotovost či například práci přesčas), na základě čehož mu byl posléze předán doklad obsahující údaje o jednotlivých složkách služebního příjmu a o provedených srážkách (srov. § 129 odst. 3 zákona o služebním poměru) a zároveň vyplacen služební příjem. Tyto „procesy“ nepředstavovaly řízení, které by bylo ukončeno pravomocným rozhodnutím ve věci samé, a ve kterých by se služební orgán výslovně zabýval otázkou, zda služební pohotovost byla žalobci nařizována v souladu se zákonem, resp. zda pohotovost ve skutečnosti naplňovala znaky běžné služby či ne. Vždyť v opačném případě by byl služební orgán takovým rozhodnutím bez dalšího vázán (srov. § 180 odst. 5 zákona o služebním poměru věta první) a doposud probíhající řízení o doplacení služebního příjmu by bylo bez významu (zde by mohla navíc teoreticky vyvstat překážka řízení spočívající v *res iudicata* dle § 48 odst. 2 správního řádu). Ostatně ani účastníci řízení se nepřou o to, zda o doposud nepravomocně rozhodnutou předběžnou otázku šlo, ale výlučně o to, jak měl žalovaný s ohledem na její existenci postupovat.

III. 3. K povinnosti žalovaného přerušit řízení.

24. Nejprve se soud zabýval tím, zda byl žalovaný povinen řízení o odchodném přerušit do doby, než rozhodne v řízení o doplacení služebního příjmu. Zákon o služebním poměru neupravuje možnost správního orgánu řízení přerušit, proto se uplatní správní řád. Jeho § 64 odst. 1 písm. c) stanoví, že správní orgán může řízení usnesením přerušit mimo jiné tehdy, probíhá-li řízení o předběžné otázce nebo správní orgán dal k takovému řízení podnět, učinil na účastníka výzvu k žádosti o zahájení řízení o předběžné otázce nebo učinil úkon podle § 57 odst. 4 správního řádu. Dle § 64 odst. 2 zákona je správní orgán povinen řízení o žádosti přerušit na žádost žadatele, podle odst. 3 pak lze přerušit řízení zahájené z moci úřední, a to na žádost účastníka, není-li to v rozporu s veřejným zájmem.
25. Povinnost správního orgánu řízení přerušit je tak stanovena pouze v § 64 odst. 2 správního řádu, kdy jde o řízení zahájené na základě žádosti. To však není náš případ; minimálně z § 167 odst. 1 zákona o služebním poměru, dle kterého se odchodné vyplácí jednorázově do 30 dnů ode dne skončení služebního poměru, vyplývá, že odchodné je výsluhovým nárokem, na který má příslušník právo automaticky (srov. § 155 zákona o služebním poměru). Rozhodnutí o výši odchodného tak není vydáno na základě žádosti. Bez ohledu na uvedené však žalobce ani před služebním orgánem o přerušení řízení dle § 64 odst. 2 správního řádu nepožádal. Ostatní důvody pro přerušení řízení jsou pak fakultativní (je vždy stanoveno, že řízení správní orgán **může** přerušit), a to i v případě existence předběžné otázky [§ 64 odst. 1 písm. c)]. Žalovaný tak nebyl povinen řízení ve věci odstupného přerušit do doby vyřešení předběžné otázky; bylo to na jeho úvaze (obdobně též Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, str. 354, marg. č. 1).
26. S tím však souvisí sporná otázka, zda žalovaný neporušil zásadu legitimního očekávání, pokud k přerušení řízení nepřistoupil. Soud konstatuje, že zásada legitimního očekávání (předvídatelnosti) je vyjádřena v § 2 odst. 4 správního řádu tak, aby „[...] *při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly*“. V intencích výše uvedeného mohou vzniknout rozdíly, pokud nejde o shodné nebo podobné případy, ale o případy nějak vybočující. Jde potom o rozdíly „důvodné“. Komplexně se problematice legitimního očekávání věnoval NSS ve svém rozsudku č. j. 1 Afs 50/2009-233 z 16. 3. 2010, dle kterého správní orgán musí rozhodovat v souladu s již vydanými rozhodnutími, která se týkala skutkově shodných či obdobných případů. Pokud v okamžiku rozhodování správního orgánu existují jiná jeho rozhodnutí pojednávající o skutkově týchž či obdobných případech, je nutno chránit víru účastníků, že správní orgán bude také v jejich případě rozhodovat stejným způsobem. Existence možnosti účastníků řízení spolehnout se na to, že jejich věc správní orgán posoudí stejným způsobem, jakým již dříve posoudil skutkově obdobné či stejné věci, je nezbytnou součástí jednoho ze základních znaků právního státu – právní jistoty.
27. Aby bylo možné uvažovat o porušení zásady legitimního očekávání, je potřeba identifikovat, zda byla v daném případě nastolena správní praxe, která by legitimní očekávání v žalobci vyvolala. Žalobce za ustálenou praxi správního orgánu považuje případ, kdy služební orgán v totožném případě (pouze ve věci jiného příslušníka SPJ) řízení ve věci odchodného přerušil do doby, než rozhodne o předběžné otázce – řízení o doplacení služebního příjmu. Zároveň pak odkázal na rozhodnutí ministra vnitra, který ve věci žalobce v paralelně probíhajícím řízení (pouze se jedná o řízení o výši výsluhového příspěvku, nikoliv odchodného, avšak oba nároky vychází z měsíčního služebního příjmu), rovněž řízení o výši výsluhového příspěvku přerušil do doby vyřešení totožné předběžné otázky. NSS v rozsudku č. j. 6 Ads 88/2006-

132, č. 1915/2009 Sb. NSS z 21. 7. 2009 uvedl, že „[...] *správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě.*“ Žalobce byl však dle svých slov v legitimním očekávání z důvodu, že řízení přerušil jiný orgán v paralelně vedeném řízení o výsluhovém příspěvku a služební orgán v totožných věcech (pouze u jiných služebních příslušníků). Soud, aniž by žalobcem předložené důkazy hodnotil, má za prokázané, že v případě rozhodnutí ministra vnitra, který vydal „pouze“ jedno takové rozhodnutí, nelze hovořit o ustálené, jednotné nebo dlouhodobé činnosti správního orgánu, která by ve smyslu citované judikatury NSS zakládala žalobci legitimní očekávání. Navíc ačkoliv dle soudu zásada legitimního očekávání může představovat jednotné rozhodování všech orgánů veřejné správy navzájem, nelze odhlédnout od skutečnosti, že předmětné rozhodnutí vydal jiný správní orgán, což do jisté míry žalobcovo legitimní očekávání v totožný postup u služebního orgánu oslabuje. Už vůbec ono legitimní očekávání nemohl v žalobci vyvolat postup služebního orgánu, který v totožných věcech (pouze u jiných příslušníků) rozhodl tak, že řízení přerušil. Dle žalobních tvrzení se totiž jednalo o případy, ve kterých se k danému postupu služební orgán odhodlal až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí. Z logicky věci tak žalobce nemohl být v legitimním očekávání ve způsob, jakým žalovaný rozhodne, na základě skutečností, které nastaly až po vydání rozhodnutí o odvolání. Z těchto důvodů soud nepřistoupil k provedení žalobcem předložených důkazů – usnesení ministra vnitra z 9. 8. 2022 ani usnesení žalovaného z 9. 9. 2022. Z důvodu nadbytečnosti soud neprovedl ani důkaz předložený žalovaným ve vyjádření k žalobě – stanovisko ministra vnitra z 22. 9. 2022, neboť k závěru, že k porušení zásady legitimního očekávání nedošlo, dospěl i bez tohoto důkazu.

III. 4. K povinnosti žalovaného vyčkat na výsledek řízení o předběžné otázce.

28. Nakonec se soud v souvislosti s předběžnou otázkou zabýval tím, zda i přesto, že služební orgán nebyl povinen zde řešené řízení přerušit podle § 64 správního řádu, byl povinen vyčkat na vyřešení předběžné otázky předtím, než vydal žalobou napadené rozhodnutí.
29. Jak již bylo předestřeno výše, řízení o doplacení služebního příjmu představovalo ve vztahu k řízení o výši odchodného předběžnou otázku. Z dikce § 180 odst. 5 zákona o služebním poměru, která je pro svoji komplexnost v našem případě dostačující, vyplývá, že „[j]estliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, která nepřísluší služebnímu funkcionáři rozhodnout a která doposud nebyla pravomocně vyřešena, může dát příslušnému orgánu podnět k zahájení řízení o této otázce nebo si o ní může učinit úsudek.“. To však není náš případ, neboť z jazykového výkladu části citovaného ustanovení vyplývá, že podmínky, že věc není doposud pravomocně rozhodnuta a zároveň rozhodnout o ní nepřísluší služebnímu funkcionáři, musí být splněny kumulativně. Vyřešení předběžné otázky ve zde řešené věci však služebnímu funkcionáři přísluší. Nelze tak automaticky dovodit závěr, že si o této otázce může učinit úsudek sám. Naopak podle poslední věty citovaného ustanovení platí, že pokud již před příslušným orgánem řízení o předběžné otázce probíhá, vyčká služební funkcionář jeho výsledku. „Příslušným orgánem“ je přitom třeba rozumět kterýkoli orgán, který je k řešení dané otázky příslušný a který tak může, ale nemusí být odlišný od služebního funkcionáře. Obdobně srov. znění § 57 odst. 4 správního řádu, dle kterého „[j]estliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, k jejímuž řešení je správní orgán příslušný, o níž však nelze rozhodnout ve společném řízení, provede správní orgán nejprve řízení o této

předběžné otázce, je-li oprávněn zahájit řízení z moci úřední, popřípadě vyzve toho, kdo je oprávněn podat žádost, aby tak učinil.“ V našem případě v době vydání napadeného rozhodnutí před příslušným orgánem (tedy služebním funkcionářem, neboli služebním orgánem či žalovaným) řízení o předběžné otázce probíhalo. Ačkoliv žalovaný nemusel řízení ve věci odchodného přerušit, bylo jeho jednoznačnou povinností vyčkat na výsledek řízení o předběžné otázce; jinými slovy rozhodnout o něm přednostně, jak vyplývá z § 180 odst. 5 zákona o služebním poměru.

30. I na tomto místě soud z opatrnosti dodává, že neprovedl žalovaným navržený důkaz – stanovisko ministra vnitra z 9. 8. 2022. Ačkoliv jeho provedení žalovaný navrhl ve vztahu k prokázání, že neporušil zásadu legitimního očekávání, je zřejmé, že se jím snaží rovněž prokázat správnost postupu spočívajícího v tom, že byl v našem případě oprávněn coby služební funkcionář si o předběžné otázce učinit úsudek sám. Soud považuje ve vztahu k této otázce důkaz za nadbytečný, neboť jednak není nikterak vázán právním názorem ministra vnitra, jednak nesprávnost postupu žalovaného shledal již ze samotného znění § 180 odst. 5 zákona o služebním poměru.
31. Soud tak konstatuje, že postupem v rozporu s § 180 odst. 5 zákona o služebním poměru se žalovaný dopustil vady řízení, resp. porušil ustanovení o řízení před správním orgánem. Tato vada však sama o sobě automaticky neznamená, že žalobou napadené rozhodnutí je nezákonné. Je totiž potřeba zkoumat, zda vydáním rozhodnutí byl žalobce zkrácen na svých právech tím, že o předběžné otázce nebylo rozhodnuto před vydáním žalobou napadeného rozhodnutí. Dle názoru soudu by k takovému negativnímu zásahu do právní sféry žalobce nedošlo, pokud by žalovaný předběžnou otázku zodpověděl, resp. učinil by si o ní úsudek sám, a to přezkoumatelným způsobem. V takovém případě by se žalobci dostalo i dostatečné právní ochrany, neboť by proti rozhodnutí, které zahrnuje zodpovězení předběžné otázky, mohl brojit žalobou (což ostatně udělal), a předběžná otázka by tak podléhala soudnímu přezkumu i za situace, kdy by řízení o předběžné otázce zatím ve správním řízení rozhodnuto nebylo. V takovém případě by posléze u řízení o předběžné otázce patrně odpadl (alespoň zčásti; to závisí na rozsahu přezkumu a odvolacích námitkách) předmět řízení. Soud tak neshledává v tomto možném postupu žádné procesní ani jiné úskalí, které by šlo k tíži žalobce.
32. Tyto závěry jsou v souladu i s právním názorem NSS vyjádřeným v rozsudku č. j. 1 As 163/2017-56 z 18. 4. 2018. V tam posuzované věci rovněž probíhalo souběžně řízení o doplacení služebního příjmu (ačkoliv za nařízenou službu přesčas) a odvolací řízení o odchodném, o kterém správní orgán rozhodl dříve než o doplacení příjmu. NSS v bodech 31 až 35 konstatoval: *„Podle ustálené judikatury správních soudů tak musí žalovaná v řízení o odchodném zohlednit eventuálně namítanou nezákonnost nařízených přesčasů a především se s ní řádným a přezkoumatelným způsobem (byť opětovně) vypořádat - a to ať už byla vedena dvě samostatná správní řízení, nebo nikoliv. [...] Pokud žalovaná v dalším řízení v nyní projednávané věci posoudí otázku přesčasů tak, že byly nařízeny nezákonně, bude povinna náhradu ve výpočtu odchodného zohlednit [...]. Pro zohlednění těchto příjmů v řízení o odchodném není rozhodné, zda stěžovatel inicioval paralelní řízení o doplatku služebního příjmu, či nikoliv. [...] V judikatuře však lze rovněž nalézt řadu případů, kdy probíhala obě řízení současně. V těchto situacích žalovaná posuzovala (ne)zákonnost nařízení přesčasů de facto dvakrát (rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2013, č. j. 11 Ad 15/2012 - 53, a ze dne 21. 9. 2016, č. j. 8 Ad 14/2012 - 75). Jedná se o ustálenou judikaturu, podle níž byla žalovaná i v nyní projednávaném případě povinna postupovat. Bud'to tedy měla žalovaná rozhodnutí o odvolání v*

paralelním řízení o doplacení služebního příjmu urychlit tak, aby z tohoto rozhodnutí mohla v nyní projednávaném případě spolehlivě vycházet (přesto by tyto závěry měla vtělit do žalovaného rozhodnutí v nyní projednávané věci), nebo měla povinnost se v řízení o odchodném zabývat otázkou zcela samostatně (jakkoliv by tak – následně v řízení o doplatku – musela činit opětovně).“ (podtržení doplněno). Z citovaných pasáží je tak postaveno na jisto, že žalovaný měl povinnost zabývat se v napadeném rozhodnutí namítanou nezákonností nařízených služebních pohotovostí, jinými slovy předběžnou otázkou, a řádným a přezkoumatelným způsobem se s ní vypořádat.

33. Soud dodává, že NSS se vůbec nezabýval vzájemným vztahem obou paralelně vedených řízení ve světle problematiky předběžné otázky, proto nehodnotil ani správnost postupu správního orgánu, který nevyčkal na rozhodnutí o předběžné otázce, a namísto toho dříve rozhodl o odvolání proti rozhodnutí o odchodném. Bylo tomu zjevně proto, že o tom nebylo (oproti našemu případu) mezi účastníky sporu. Soud tak i přes citovanou judikaturu setrvává na tom, že žalovaný postupoval v rozporu se zákonem, když nevyčkal na rozhodnutí o předběžné otázce.
34. Z obsahu napadeného rozhodnutí vyplývá, že se žalovaný k řešení předběžné otázky (posouzení nároku žalobce na doplacení služebního příjmu) odhodlal. Nezbyvá tedy než zhodnotit, zda byla předběžná otázka žalovaným posouzena takovým způsobem, aby zjištěná vada řízení nezpůsobila nezákonnost napadeného rozhodnutí a aby žalovaný zároveň dostál judikturním požadavkům dle rozsudku NSS č. j. 1 As 163/2017-56 z 18. 4. 2018.

III. 5. Přezkum posouzení předběžné otázky žalovaným.

35. Soud předesílá, že je mu z úřední činnosti známo, že v posuzované věci se jedná o případ, který je po skutkové i právní stránce podobný více než dvaceti případům žalob příslušníků různých expozitur odboru munice Pyrotechnické služby Policie České republiky, v nichž dotčení příslušníci shodně brojí proti rozhodnutím, jimiž byly zamítnuty jejich žádosti o doplatek služebního příjmu. Argumentace obsažená v jejich žalobách (i v dalších podáních založených v řízení před soudem) je přitom podobná argumentaci účastníků řízení v tomto sporu. Desátý senát se beze zbytku shoduje s názorem vyjádřeným v rozsudku č. j. 18 Ad 13/2022-90 z 23. 3. 2022, a proto jeho závěry v některých pasážích přebírá.
36. Soud nemohl přehlédnout, že s ohledem na argumentaci účastníků řízení v průběhu soudního řízení je mezi nimi sporné, zda žalovaný v odvolacím řízení v dostatečné míře posoudil argumenty žalobce, které dle jeho názoru svědčí o tom, že fakticky vykonával službu, nikoliv služební pohotovost. V žalobě žalobce namítl, že služební pohotovost byla nařizována pouze formálně, a přitom byla využívána k zajištění čtyřdenní nepřetržité služby žalobce. Ve své podstatě se mělo jednat o další směny, přičemž žalobce tvrdí, že povinnosti, jež plnil v rámci výkonu služební pohotovosti, byly obdobné povinnostem, jež plnil v rámci výkonu služby, a to včetně povinnosti zdržovat se na služebně, přičemž k výkonu služby musel být připraven v časovém intervalu patnácti minut. Žalobce pak v průběhu soudního řízení rozváděl (zejm. replika z 16. 2. 2023), že žalovaný nosnou část jeho argumentace zcela pominul a materiálním posouzením charakteru služby vykonávané v průběhu období vykazovaného formálně jako služební pohotovost se věcně nezabýval.
37. Soud proto nejprve přistoupil k posouzení, zda žalovaný správně vystihnul podstatu věci a náležitě vypořádal předmět řízení, resp. zda na půdorysu vytyčeném především odvoláním žalobce a jím předestřenou argumentací dostatečně zkoumal všechny okolnosti rozhodné

pro její věcné posouzení a zda za tím účelem zjistil v potřebném rozsahu skutkový stav věci. S tím přitom ve výše naznačeném kontextu úzce souvisí, zda se žalovaný řádně vypořádal s odvolacími námitkami uplatněnými žalobcem, a zprostředkovaně tedy i to, zda je napadené rozhodnutí způsobilé soudního přezkumu, resp. zda soud za dané skutkové situace může přistoupit k věcnému posouzení podstaty sporu (zde podstaty předběžné otázky) mezi účastníky.

38. Správní soudy již mnohokrát judikovaly, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je namístě jen u takových vad, v jejichž důsledku skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (rozsudek NSS č. j. 2 As 37/2006-63, č. 1112/2007 Sb. NSS z 21. 12. 2006), nevypořádá se se všemi odvolacími námitkami (rozsudek č. j. 8 Afs 66/2008-71 z 19. 12. 2008), či neuvede důvody, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (rozsudek č. j. 2 Afs 24/2005, č. 689/2005 Sb. NSS z 14. 7. 2005). Nepřezkoumatelným pro nedostatek skutkových důvodů pak může být rozhodnutí zatížené vadami skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo tam, kde není zřejmé, zda vůbec byly nějaké důkazy provedeny. Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné. Soud v tomto směru pro stručnost odkazuje na závěry vyjádřené mj. v rozsudcích NSS č. j. 2 Ads 58/2003-75 z 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130 z 4. 12. 2003, č. j. 4 As 5/2003-52 z 29. 7. 2004 nebo č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS z 18. 10. 2005. Uvedený přístup vychází z ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 84/94 z 20. 6. 1996, nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 94/97 z 26. 6. 1997, nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 741/06 z 11. 4. 2007, nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1534/08 z 17. 12. 2008, nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 35/99 z 14. 10. 1999 či nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3606/10 z 29. 3. 2011).
39. Z tohoto judikatorního rámce tedy jednoznačně a nade vší pochybnost vyplývá, že z odůvodnění rozhodnutí musí být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní orgán za rozhodný a jak uvažil o skutečnostech pro věc zásadních a uplatněných v námitkách účastníka řízení, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené pak musí nalézt svůj odraz v odůvodnění rozhodnutí. Podle rozhodovací praxe NSS je tomu tak právě proto, že jen prostřednictvím odůvodnění lze dovodit, z jakého skutkového stavu správní orgán vyšel a jak o něm uvažil. Současně musí být z odůvodnění rozhodnutí patrné, jak se správní orgán vypořádal se vznesenými námitkami a k nim se vztahující zásadní argumentací. Ponechat stranou nelze ani okolnost, že odůvodnění rozhodnutí v podstatě předurčuje možný rozsah opravného prostředku vůči němu ze strany účastníků řízení. Pokud tedy rozhodnutí vůbec neobsahuje vypořádání některé ze zásadních námitek nebo nereflektuje argumentaci, o kterou se opírají, musí mít podle NSS nutně za

následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost (srov. rozsudek NSS č. j. 7 As 55/2015-29 z 16. 4. 2015).

40. V odvolání žalobce uvedl, že mu dle jeho názoru měl být při výpočtu odchodného dle § 155 a § 156 zákona o služebním poměru přiznán hrubý měsíční příjem za výkon služby, namísto pracovní pohotovosti. Odkázal přitom na rozsudek SDEU *Stand Offenbach am Main* a Směrnici, dle kterých je nutno do doby výkonu služby započít i dobu pracovní pohotovosti, neboť žalobcem vykonávaný způsob „[...] služební pohotovosti naplňuje veškeré potřebné podmínky pro to, aby tento výkon byl považován za pracovní dobu v celém rozsahu, a to zejména v důsledku naplnění podmínky, kdy pracovní dobou jsou všechny doby pracovní pohotovosti, během nichž jsou omezení uložena pracovníkovi takové povahy, že objektivně a významně ovlivňují možnost během těchto dob volně nakládat s časem, během něhož nejsou jeho profesní služby požadovány, a věnovat se vlastním zájmům.“ SDEU posoudil dobu pracovní pohotovosti materiálně jako pracovní dobu. Žalobce již v odvolání předestřel, jakým způsobem službu u služebního orgánu vykonával: jako účastník SPJ vykonával mimo obvyklou pracovní dobu v nepřetržitém provozu ve čtyřdenních cyklech také pracovní pohotovost ve smyslu § 62 zákona o služebním poměru. Byl tedy během čtyř po sobě následujících dnů nepřetržitě na služebně k dispozici služebnímu orgánu. Žalobce vykonával službu ve směnném režimu, přičemž mu byly dle rozpisu služeb nařizovány deseti až dvanáctihodinové služby, a to střídavou formou denních a nočních služeb. Žalobce pak dodal, že režim střídání služeb probíhal tím způsobem, že žalobce vykonával čtyři dny po sobě vždy směnu denní s nástupem v 8.00 hod. či směnu noční s nástupem ve 20.00 hod. Po takto proběhlých čtyřech dnech následovala doba odpočinku opět v rozsahu čtyř dnů. Během čtyřdenních cyklu služeb byla přitom mezi jednotlivými službami žalobci nařízena služební pohotovost, a to vždy od skončení „klasické“ služby do začátku služby následující. Lapidárně řečeno měla být právě (dle žalobce formálně nařizovaná) služební pohotovost využívána k zajištění čtyřdenní nepřetržité služby žalobce. V době služební pohotovosti byl povinen zdržovat se na služebně a ve lhůtě patnácti minut musel být připraven na návrat do práce, což je dle zmíněného rozsudku SDEU také potřeba posoudit jako „běžnou pracovní dobu“, nikoliv služební pohotovost. Žalobce pak dodal, že je rovněž nezbytné „[...] zhodnocení důvodnosti takto automaticky nařizovaných dob služební pohotovosti.“. Služební pohotovost lze totiž nařídit v důležitém zájmu služby, který musí být odůvodněn. Avšak „[...] praxe, která byla zavedena ze strany Služebního orgánu zcela neodpovídala zákonem požadovanému standardu. Nýbrž s ohledem na skutečnost, kdy je služební pohotovost nařízena již dlouhodobě dopředu, pak lze tvrdit, že je zcela příkladným úkazem, kdy se vědomá absence nedostatečného počtu příslušníků potírá nadměrným zatěžováním stávajících příslušníků.“
41. Již z takto formulovaného odvolání je zřejmé, že žalobce poukazoval na skutečnost, že služební pohotovost mu byla nařizována za účelem pokrytí provozu a nebyla tak obsahově odlišná od náplně běžného výkonu služby.
42. Žalovaný naproti tomu spatřuje předmět vedeného řízení v posouzení, zda v rámci žalobcova výkonu služby byly formálně naplněny zákonné podmínky režimu služby. Opakovaně zdůrazňuje, že pomocí vnitrostátních předpisů je přípustné určit odlišnou finanční odměnu za doby, během nichž je práce skutečně vykonávána (služební doba), a doby, během nichž se skutečná práce nevykonává (služební pohotovost). Pokud však příslušník v době služební pohotovosti vykonává službu, má nárok na služební příjem dle § 126 odst. 3 zákona o služebním poměru. Jinak mu přísluší odměna za služební pohotovost. Svoji argumentaci tak primárně staví na tom, že není v rozporu se zákonem za službu a

služební pohotovost určit jinou finanční odměnu. V žalobou napadeném rozhodnutí pak dodal, že služební pohotovost je příslušníkům nařizována k plnění speciálních či mimořádných služebních úkolů, ke kterým jsou vyškoleni a vycvičeni, a to právě s ohledem na jejich zařazení. Veřejný zájem na služební pohotovosti je dán zejména s ohledem na četnost nutnosti výkonu služby v rámci služební pohotovosti a povahu úkolů vykonávaných těmito vyškolenými. Samotným výkonem a obsahovou náplní služební pohotovosti konané žalobcem se přitom v odůvodnění napadeného rozhodnutí nezabýval.

43. Žalobce však v žádném případě volně nezaměňoval výkon služby s dobou výkonu služební pohotovosti nebo netvrdil, že za výkon služební pohotovosti ve formálním i materiálním smyslu mu přísluší služební příjem za klasickou služební dobu.
44. Je naopak zjevné, že argumentace žalobce vycházela z přesvědčení, že charakter činností vykonávaných po dobu jemu a dalším příslušníkům nařizované služební pohotovosti byl z hlediska náplně podobný výkonu služby a že služební pohotovost byla plánovitě nařizována tak, aby došlo k zajištění personálního zázemí SPJ v průběhu celého roku. Byť je služební pohotovost (formálně) institutem odlišným od výkonu služby a z hlediska zařazení tohoto institutu v zákoně o služebním poměru se formálně o výkon služby nejedná (s čímž souvisí i odlišný způsob odměňování), byl dle žalobce v jeho konkrétním případě služební pohotovosti fakticky nahrazován výkon služby.
45. Jinak řečeno, žalobce již v průběhu správního řízení snášel konkrétní argumenty, o něž opíral svůj závěr, že dobu formálně nařízené služební pohotovosti je třeba s ohledem na (i.) charakter po tuto dobu fakticky vykonávaných činností a dále (ii.) se zřetelem k dalším konkrétním okolnostem (především plánovitě nařizování pohotovosti bez ohledu na její mimořádný, výjimečný charakter) považovat z materiálního hlediska za výkon služby. Z tohoto důvodu pak žalobce usuzoval na splnění definičních podmínek výkonu služby a s tím související naplnění podmínek pro přiznání služebního příjmu, nikoliv pro přiznání odměny za výkon služební pohotovosti.
46. K samotnému výkonu služební pohotovosti žalobcem se žalovaný omezil na popis rozdílů mezi institutem služební pohotovosti a dobou služby, tj. že služební pohotovost se uskutečňuje mimo dobu služby a je nezbytné ji od výkonu služby odlišovat, aniž ve skutečnosti jakkoliv hodnotil, jakým způsobem probíhal výkon služební pohotovosti v konkrétním žalobcově případě. Žalovaný tak ve své podstatě setrval na prostém vyložení obecných tezí k dotčeným institutům a identifikaci jejich rozdílů tak, jak jsou uvedeny v zákoně o služebním poměru, aniž jakkoli reflektoval na samotnou podstatu argumentace žalobce. Pokud pak uvedl, že v rámci služební pohotovosti příslušníci nevykonávají služební úkoly, ale jsou pouze připraveni v případě nenadálé situace službu vykonávat, opětovně i v tomto svém dílčím závěru vycházel striktně z obecně platných pravidel obsažených v dotčené právní úpravě, avšak zcela rezignoval na posouzení toho, jakým způsobem plnění služební pohotovosti fakticky probíhalo v režimu SPJ.
47. Podle názoru soudu však měl žalovaný posoudit právě naplnění zákonných podmínek nařizování služební pohotovosti pro SPJ a charakter činností vykonávaných příslušníky v rámci služební pohotovosti, jakož i podobnost s výkonem běžné služby. Tím by dostál povinnosti vypořádat jádro žalobcovy argumentace ohledně materiálního hlediska výkonu služební pohotovosti. Vycházet přitom mohl kromě jiného ze závěrů, jež k hodnocení institutu služební pohotovosti a jeho rozlišení od výkonu služby (byť v kontextu zákona o vojácích) vyslovil NSS, neboť ty jsou, pokud jde o potřebu materiálního posouzení, zcela

přenositelné i na posuzovanou věc: Problematika služební pohotovosti je v zákoně č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, upravena v § 30, dle kterého „[v]yžaduje-li to důležitý zájem služby, může nadřízený nařídit vojákovi služební pohotovost“, kterou se „[...] rozumí přítomnost vojáka ve vojenských objektech nebo na jiných místech, která určí nadřízený, a to mimo dobu služby.“ Podle našeho zákona o služebním poměru pak obdobně dle § 62 platí, že „[p]říslušníkovi lze nařídit služební pohotovost v důležitém zájmu služby, jestliže je dán předpoklad výkonu služby přesčas“, přičemž „[s]lužební pohotovost vykonává příslušník mimo dobu služby na služebně určené služebním funkcionářem nebo mimo ni v místě trvalého pobytu (ubytování) nebo na jiném místě určeném služebním funkcionářem na žádost příslušníka.“ NSS v rozsudku č. j. 1 As 248/2021-41 z 20. 1. 2022 uvedl, že pro posouzení nároku žalobce je nezbytné posoudit tři okruhy otázek: 1) zda existuje rozkaz, jímž byla žalobci služební pohotovost nařízena, 2) zda byl dán důležitý zájem služby pro nařízení služební pohotovosti (první dvě podmínky tvoří formální aspekt věci, tedy zda byla pohotovost nařízena v souladu se zákonem) a 3) jakou činnost žalobce v době označené jako služební pohotovost fakticky vykonával (materiální aspekt).

48. Ani jeden aspekt však nebyl správně posouzen. Ačkoliv žalovaný ve svém rozhodnutí konstatuje, že nařízení služební pohotovosti, stejně jako systém služeb pro příslušníky SPJ, upravuje interní akt řízení Policie České republiky, konkrétně Rozkaz ředitele Policie České republiky, správy hlavního města Prahy č. 154 z 23. 7. 2007, k zajištění výkonu služby příslušníků SPJ, blíže ho nikterak nekonkretizuje, a daný dokument (ani žádné jiné obdobné) ani není součástí správního spisu. Žalovaný tak neměl k dispozici podklady, z nichž by bylo možné učinit jednoznačný závěr o formálním nařízení služební pohotovosti přímo žalobci. Zde lze však dodat s odkazem na rozsudek NSS č. j. 1 As 248/2021-44 (bod 38), že „[...] podmínku (ne)existence bezvadných formálních rozkazů, jakožto jednoho z předpokladů pro nařízení služební pohotovosti, nelze v posuzované věci přeceňovat. Ačkoliv soud nemíní povinnost služebních orgánů spočívající ve vydávání jednoznačných a srozumitelných rozkazů bagatelizovat, z obsahu správního spisu a ostatně i z jednotlivých podání žalobce v průběhu soudního řízení (ať již samotná žaloba či kupříkladu vyjádření ke kasační stížnosti) je patrné, že žalobce si byl rozdělení směny na 12 hodin výkonu služby a 12 hodin služební pohotovosti dobře vědom. Zda byl takový postup v souladu se zákonem a zda se nejednalo o rozdělení čistě účelové, je pak otázkou, jíž se bude soud v tomto rozsudku dále zabývat. Není ovšem pochyb o tom, že i pokud z formálního hlediska nebyla služební pohotovost řádně nařízena, žalobce měl povědomost o tom, že vykonává 24hodinové směny, z nichž doba od 19 do 7 hodin je mu vykazována jako služební pohotovost. Od toho se odvíjela i odlišná výše finanční odměny než v době výkonu „standardní“ služby (tj. od 7 do 19 hodin). Pokud by tedy existoval důležitý zájem služby pro nařízení pohotovosti (byť z formálního hlediska řádně nařízena nebyla) a současně by žalobce v určeném období fakticky pouze držel pohotovost (aniž by pravidelně vykonával činnosti, které jsou náplní služby LZS a SAR), nemohl by být jeho nárok na doplacení ušlého platu oprávněný.“ Soud se domnívá, že i v našem případě není sporu o tom, zda, jakým způsobem a kdy byla žalobci ze strany služebního orgánu služební pohotovost formálně nařízena.
49. Otázku, kterou však žalovaný v napadeném rozhodnutí vypořádal zcela nesprávně, je důležitý zájem služby. Opětovně lze odkázat na naposled citovaný rozsudek NSS, dle jehož bodu 41 „[d]ůležitý zájem služby nelze spatřovat v nutnosti zajištění běžné náplně služby, a to ani v případě dlouhodobého nedostatku personálu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 6 Ads 151/2011 - 126, či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2017, č. j. 11 Ad 7/2015 - 47). [...] Služební pohotovost nebyla užívána v reakci na mimořádné události,

nýbrž jako běžný prostředek zajištění chodu letky, o čemž svědčí i skutečnost, že byla plánovaná na rok dopředu, pro účely pokrytí části všech směn LZS a SAR.“ Přesně v těchto skutečnostech ale důležitý zájem služby spatřoval i žalovaný v našem případě. Odůvodnil ho četností nutnosti výkonu služby v rámci služební pohotovosti a povahou úkolů vykonávaných vyškolenými příslušníky SPJ (zajišťování veřejného pořádku v rámci bezpečnostních opatření, účast na pátracích akcích apod.). Žalovaný tak důležitý zájem služby spatřuje v samotné povaze úkolů, ke kterým jsou příslušníci SPJ vyškoleni, přeneseno na citované závěry NSS: na běžnou náplň služby pracovníků SPJ.

50. Důležitým zájmem služby se zabýval Krajský soud v Českých Budějovicích v rozsudku č. j. 10 A 34/2010-28 z 20. 8. 2010, byť podle § 201 odst. 1 služebního zákona (na které mj. odkazuje i žalovaný), přičemž konstatoval, že tento zákon upravuje důležitý zájem služby jako zájem bezpečnostního sboru na včasném a kvalitním plnění úkolů bezpečnostního sboru, a že důležitý zájem služby je v podstatě široká definice, která poskytuje značný aplikační prostor, a že je věcí příslušných vedoucích pracovníků, aby vždy v mezích daných zákonným ustanovením zvážili potřebu, rozsah a přípustnost nařízení výkonu služby přesčas a postup při nařízení služební pohotovosti náležitě odůvodnili.
51. Soud obdobně jako ve svém rozsudku č. j. 11 Ad 7/2015-47 z 26. 1. 2017 konstatuje, že důležitý zájem služby je neurčitým právním pojmem, který je třeba v každém jednotlivém případě vyložit. Výklad přitom dle jeho názoru směřuje k tomu, že odůvodnění důležitého zájmu služby musí vycházet z nutnosti, nezbytnosti a akutní potřeby zajištění činnosti; jinými slovy musí být konkrétní jak ve vztahu ke konkrétní osobě, tak ve vztahu ke konkrétní jednotlivě nařizované činnosti. Žalovaný však důležitý zájem služby spatřuje v důležitosti útvaru SPJ a povaze úkolů mu svěřených. To však jistě nemůže být „důležitým zájmem služby“, neboť ho od té „běžné“ služby nikterak neodlišuje. Naopak nepřímo potvrzuje, že důležitým zájmem služby jsou skutečnosti, pro které příslušníci SPJ vykonávají takové úkoly, k jejichž výkonu byli do příslušného útvaru dosazeni, tedy úkoly vykonávané v rámci běžné služby.
52. NSS v již několikrát citovaném rozsudku č. j. 1 As 248/2021-42 uzavřel, že „[s]lužební pohotovost nebyla užívána v reakci na mimořádné události, nýbrž jako prostředek zajištění chodu letky, o čemž svědčí i skutečnost, že byla plánována na rok dopředu [...]“. I v našem spisu jsou jisté indicie (tvrzení) o tom, že služební orgán příslušníkům nařizoval služební pohotovost na rok dopředu. To se však může soud pouze domnívat, neboť příslušné rozkazy ve spise chybí. Ačkoliv ani v rovině tvrzení se žalovaný dostatečně nevypořádal s otázkou důležitého zájmu služby, v tomto případě (při zkoumání veřejného zájmu služby) na rozdíl od zkoumání formálního nařízení služby však je absence rozkazů k nařízení služební pohotovosti zásadní, neboť z nich by bylo možné seznat, zda zde nějaký důležitý zájem služby (a náležitě odůvodněný) existoval.
53. Nakonec nelze souhlasit s žalovaným, který odmítl žalobcovy odkazy na judikaturu NSS týkající se důležitého veřejného zájmu z důvodu, že pojednávala o nařizování služby přesčas. Dle soudu jsou tyto závěry plně přenositelné i na důležitý veřejný zájem pro nařízení služební pohotovosti; jde o dva totožné pojmy definované ve stejném zákoně; navíc NSS v citovaném rozsudku (který se týkal služební pohotovosti) odkázal právě na judikaturu vyžadující mimořádnost okolností pro to, aby byla nařízena práce přesčas (např. rozsudek NSS č. j. 6 Ads 151/2011-126). Ostatně podmínkami pro nařízení služební pohotovosti je, že je dán předpoklad výkonu služby přesčas (tedy služby, která nemůže být vykonána v rámci rozvržených směn, srov. § 53 a § 54 zákona o služebním poměru) a zajištění tohoto

výkonu služby je v důležitém zájmu služby (§ 201 odst. 1). Ust. § 54 zákona pak opět stanoví, že službu přesčas lze nařídit jen v důležitém zájmu služby. Logicky se tak judikatorní požadavky na důležitý zájem služby pro nařízení přesčasu vztáhnou i na služební pohotovost. Je tedy třeba souhlasit s judikaturou citovanou žalobcem, že pro nařízení služby přesčas (případně služební pohotovosti) musí existovat důležitý veřejný zájem spočívající v mimořádných situacích, které nebylo možné předvídat při rozvržení doby, jako je například momentální indispozice nebo předem neočekávaný úkol. Soud dodává, že skutečnost, že SPJ byla zřízena k plnění specifických úkolů služebního orgánu v případech živelních událostí a katastrof, při přípravě a provádění záchranných a likvidačních prací, v případě mimořádných událostí ovlivňujících bezpečnostní situaci, negativních jevů ohrožujících vnitřní pořádek a bezpečnost osob a jejich majetku, a tedy tyto situace nejsou z povahy věci obvyklé, plánovatelné ani předvídatelné (jak se snaží žalovaný ve svých vyjádřeních „doodůvodnit“ svoji předchozí argumentaci), na výše uvedených závěrech nemůže nic změnit. Jak by pak byl u SPJ rozdíl mezi běžnou službou a službou (pohotovostí) konanou v důležitém zájmu služby? Služební pohotovost by pak postrádala smyslu.

54. Žalovaný rezignoval na posouzení zásadního aspektu, tedy jaká byla faktická náplň činnosti žalobce při formálně nařízených služebních pohotovostech. Vůbec se nezabýval charakterem činnosti vykonávané žalobcem, četností jejího výkonu či tím, v jakém rozsahu byla nařizována ostatním příslušníkům dotčeného útvaru, jakož ani neobstarával žádné podklady, na jejichž základě by bylo možné uvažovat o faktické povaze výkonu služební pohotovosti (tj. zda se jednalo toliko o služební pohotovost, nebo zda činnost vykonávaná žalobcem byla ve své podstatě výkonem služby). Je sice pravdou, že žalovaný v duplice uvedl, že žalobce při služební pohotovosti ve skutečnosti službu nevykonával, služební úkoly neplnil a byl pouze omezen ve svém osobním volnu tím, že se musel zdržovat na služebně, nicméně toto tvrzení uplatnil pozdě a v tomto směru je napadené rozhodnutí nadále nepřezkoumatelné; skutečnou povahou úkolů se měl zabývat již v odvolacím řízení. Navíc soud nepřehlédl, že žalobce na to konto v triplice tvrdí opak: v době služební pohotovosti plnil běžné úkoly jako při klasické směně, spočívající například v údržbě automobilů. Za tímto účelem žalobce rovněž požádal o doplnění spisu o údaje z Knihy jízd. Bez ohledu na uvedené je nutno konstatovat, že žalovaný nedostatečným způsobem zjistil skutkový stav, neboť důvodnost odvolání (resp. předběžnou otázku) nelze s ohledem na podklady obsažené ve správním spise posoudit. Spisový materiál sice obsahuje přehled služeb žalobce, nicméně žalovaný tyto důkazy hodnotil toliko z pohledu formálního – pro výpočet odchodného (tj. spokojil se s konstatováním, že žalobce v určité době vykonával služební pohotovost, avšak nijak nezohlednil, v jakém objemu a rozsahu tuto činnost vykonával a zda byly pro její výkon splněny zákonné předpoklady). Tímto způsobem fakticky rezignoval na zjištění skutečného stavu věci v kontextu žalobcova tvrzení, že výkon činnosti v rámci nařízené služební pohotovosti se svým obsahem shodoval s výkonem služby, a systematicky tak docházelo k obcházení zákona při plánování a výkonu služby, a to nejen v izolovaném případě žalobce, ale v rámci celého útvaru SPJ.
55. Soud tak rekapituluje, že žalobcovu argumentaci žalovaný vypořádal zcela formalisticky, pominul podstatu projednávané věci a na svém postoji setrval i v řízení před soudem, když opětovně uváděl, že příslušníkovi za plnění služební pohotovosti služební příjem nenáleží, služební pohotovost je odlišným institutem od výkonu služby apod.
56. Žalovanému je třeba vytknout i jeho vypořádání se s argumentací žalobce o přenositelnosti závěrů rozsudku SDEU ve věci C-580/19 na jeho případ. Byť se žalovaný touto námitkou

zabýval konkrétněji, i v tomto případě setrval v rovině striktně obecných a paušálních závěrů (tj. že plnění služební pohotovosti je dobou odpočinku, uskutečňuje se mimo dobu služby a příslušníkovi za ni náleží jistá kompenzace). Žalovaný poukázal na to, že v dotčeném rozsudku se jednalo o případ hasiče, který plnil tzv. službu „BvE“ na takovém místě, aby byl schopen během 20 minut nastoupit fyzicky službu na služebně, k čemuž mu bylo mimo jiné poskytnuto služební vozidlo. Žalovaný dodal, že se hasič domáhal toho, aby doba, po kterou vykonával službu „BvE“, byla uznána jako doba pracovní a byla mu za ni poskytnuta příslušná finanční náhrada, což jeho zaměstnavatel odmítl. Žalovaný však k tomuto odkazu toliko konstatoval, že pracovní dobou se dle Směrnice rozumí doba, za kterou je poskytována příslušná finanční náhrada; tedy nikoliv pouze dobu výkonu práce, ale také pracovní pohotovosti, za kterou náleží finanční odměna. Nelze tedy podle něj směřovat pojmy „pracovní doba“ dle Směrnice a „doba služby“ dle zákona o služebním poměru, jelikož § 126 upravuje odlišný režim odměňování za služební pohotovost oproti služebnímu příjmu za dobu výkonu služby, resp. za dobu výkonu služby v době pohotovosti. Žalobce se týká odměna za pracovní pohotovost, která není součástí služebního příjmu. Pokud však v době pohotovosti vykonává službu, služební příjem mu náleží.

57. Žalovaný se tak s uvedeným rozsudkem vůbec nevypořádal. Z odkazu žalobce je jasné, že jemu nařízenou služební pohotovost staví na roveň službě „BvE“ nařízené hasiči, který tvrdil, že má být uznána jako doba pracovní. Namísto toho, aby žalovaný zkoumal podobnost žalobcova případu s tím hasičovým (tedy hodnotil, jak žalobcův výkon služební pohotovosti probíhal, jaký byl charakter vykonávaných činností, zda mu byla stanovena povinnost v určitém čase zareagovat na výzvu k plnění služby a jak tato okolnost korespondovala s jeho možností nakládat se svým časem v případě plnění služební pohotovosti, a zda nešlo o plánovité zneužívání/obcházení institutu služební pohotovosti vyznačujícího se mimořádností jeho použití), omezil se opětovně na obecnou formulaci o definici služební pohotovosti a služební době a jaká náleží za jakou práci odměna nebo příjem. O to však v daném případě nejde. Opětovně tak zcela pominul, že žalobce na uvedený rozsudek poukázal v kontextu tvrzení, že příslušníci SPJ dobu služební pohotovosti tráví na služebně, a navíc jsou povinni neprodleně reagovat na pokyn svého nadřízeného a neprodleně se dostavit do místa výkonu služby (což výrazně omezuje možnosti žalobce věnovat se jiným aktivitám). SDEU v dotčeném rozsudku přitom dospěl k závěru, že povinnost být fyzicky přítomen na místě určeném zaměstnavatelem, jakož i omezení vyplývající z hlediska zeměpisného a časového z nutnosti dostavit se do místa práce do 20 minut mohou objektivně omezovat možnosti, které má pracovník k tomu, aby se věnoval svým osobním a společenským zájmům. Žalovaný nicméně zcela rezignoval na zjištění konkrétních okolností výkonu služební pohotovosti žalobce a podstatou odvolací námitky žalobce se nezabýval.
58. Soud tak dospěl k závěru, že žalovaný při posouzení důvodnosti odvolání žalobce nevystihnul podstatu předběžné otázky, od jejíhož zodpovězení se odvíjelo posouzení předmětu tohoto řízení. Žalovaný zcela pominul klíčovou argumentaci uplatněnou žalobcem v průběhu správního řízení; úvahy, které do odůvodnění napadeného rozhodnutí promítnul, byly mimoběžné důvodům, na kterých žalobce opodstatněnost svého odvolání založil. Je tak třeba uzavřít, že na půdorysu projednávané věci s ohledem na žalobcem předestřenou argumentaci, včetně námitek uplatněných v odvolacím řízení, žalovaný dospěl k nesprávnému závěru o tom, jaká hlediska jsou podstatná pro posouzení důvodnosti odvolání. Kritéria posuzovaná žalovaným vycházela toliko z formálního pojetí jednotlivých institutů zákona o služebním poměru; žalovaný však zcela rezignoval na posouzení toho,

zda faktický průběh služby a služební pohotovosti útvaru SPJ byl v souladu s podmínkami stanovenými zákonem o služebním poměru.

59. Nezbyvá tedy než shrnout a uzavřít, že žalovaný zatížil napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nedostatek důvodů tím, že:
- (i.) se dostatečným způsobem nezabýval plánováním a způsobem nařizování služební pohotovosti služebním orgánem žalobci a dalším příslušníkům útvaru SPJ, charakterem činností vykonávaných v rámci plnění služební pohotovosti, a tím, zda institutu služební pohotovosti nebylo služebním funkcionářem zneužíváno v rozporu s jeho zákonným vymezením,
 - (ii.) zcela pominul podstatu argumentace, o níž žalobce svůj nárok opíral,
 - (iii.) a fakticky se tak nevypořádal s odvolacími námitkami žalobce, neboť neuvedl, z jakých důvodů je považuje za liché a neopodstatněné.

Nelze nicméně přehlédnout, že žalovaný přistoupil k úvaze, zda zde byl dán důležitý zájem služby. Jak je však vyloženo výše, jeho závěry ani v rovině tvrzení neobstojí; v této části je tak napadené rozhodnutí rovněž nezákonné dle § 78 odst. 1 s. ř. s.

60. Zároveň tím, že uvedená hlediska zcela opomenul, a tedy neobstaral a do spisu nezaložil takové podklady, na jejichž základě by bylo lze usuzovat o skutečném průběhu služby a služební pohotovosti včetně jejich obsahové náplně a zároveň o tom, že služební pohotovost byla nařízena v důležitém zájmu služby (příkladem nařízení služební pohotovosti, údaje svědčící o výkonu služby a služební pohotovosti dalších příslušníků dotčeného útvaru, výslech osob zodpovědných za plánování služby a služební pohotovosti útvaru SPJ, výslech příslušníků daného útvaru aj.), zároveň zatížil napadené rozhodnutí vadou řízení podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť skutkový stav vyžaduje zásadní doplnění, bez kterého nelze závěr o důvodnosti nároku a tedy ani opodstatněnosti žalobní argumentace učinit.
61. Jelikož je navíc celé řízení stiženo procesní vadou, když žalovaný namísto toho, aby vyčkal na rozhodnutí o předběžné otázce (resp. o ni sám rozhodl přednostně), vydal žalobou napadené rozhodnutí. Tato vada by nezpůsobovala nezákonnost rozhodnutí, pokud by žalovaný předběžnou otázku přezkoumatelně a věcně správně zhodnotil v napadeném rozhodnutí. Tomu však nedostál. Z tohoto důvodu vada řízení přetrvává a rozhodnutí je namísto zrušit dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. také pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo vliv na zákonnost rozhodnutí.
62. Soud se blíže nezabýval polemikou žalobce a žalovaného o tom, zda si byl služební orgán nezákonně nařizovaných služebních pohotovostí vědom a zda svou praxi změnil v reakci na žádosti několika příslušníků. Zásadní totiž bylo zkoumat, zda byla žalobci služební pohotovost nařízena v souladu s příslušným zákonem, což v daném případě najevo nevyšlo, resp. žalovaný se tím přezkoumatelným způsobem nezabýval. Soud tak k hodnocení této námítky přistoupit nemohl. Proto neprovedl ani navržené důkazy – rozkaz ředitele PČR z 23. 7. 2007, závazný pokyn z 31. 12. 2008, pokyn žalovaného z 28. 2. 2013, rozkaz žalovaného z 16. 5. 2022, rozkaz žalovaného z 21. 6. 2022 a určení místa výkonu pohotovosti.

VII. Závěr a náklady řízení.

63. Žalovaný pochybil, když před vydáním napadeného rozhodnutí nevyčkal na rozhodnutí o předběžné otázce, která probíhala před služebním orgánem. Tato vada řízení má přitom vliv na zákonnost rozhodnutí, neboť ačkoliv žalovaný předběžnou otázku v napadeném

rozhodnutí sám zodpověděl, učinil tak v převážné části nepřezkoumatelně a v přezkoumatelné části věcně nesprávně. Dezinterpretoval totiž meritum věci: žalobce tvrdil již od počátku správního řízení, že služební pohotovost, která mu byla služebním orgánem pravidelně nařizována, ve skutečnosti svojí povahou byla klasickou základní pracovní dobou. Žalovaný však postavil svoji argumentaci na obecných rozdílech mezi služební dobou a služební pohotovostí a opakovaně zdůrazňoval, že za služební pohotovost (pakliže se v rámci ní nevykonává služba) žalobci náleží jiná odměna (která není součástí služebního příjmu), než je služební příjem. Žalovaný se nevypořádal (a pokud ano, tak zcela nepřiléhavě) s odkazy žalobce na judikaturu NSS i SDEU týkající se nařizování služební pohotovosti, případně pojmu „důležitý zájem služby“. Na základě shora uvedených skutečností soud zrušil napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a), b) a c) s. ř. s., jakož i ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s., a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem vysloveným výše je žalovaný podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán.

64. Pokud by se žalovaný v dalším řízení opětovně rozhodl posoudit si předběžnou otázku sám, bude jeho úkolem zohlednit skutečnosti tvrzené žalobcem v průběhu správního řízení, tj. předně přezkoumat, zda byly naplněny podmínky nařízení služební pohotovosti ve smyslu § 62 zákona o služebním poměru (formální hledisko), tedy zda existovaly rozkazy, na jejichž základě byla služební pohotovost nařizována a zda byla nařizována v důležitém zájmu služby (za tímto účelem formální rozkazy doplní do spisu). Podstatné je v tomto ohledu rovněž žalobcovo tvrzení, že služební pohotovost byla služebním funkcionářem nařizována pravidelně a automaticky, a to za účelem personálního pokrytí potřebných směn. Žalovaný se rovněž bude muset zabývat obsahovou náplní služební pohotovosti (materiální hledisko), kterou žalobce vykonával; jinými slovy otázkou, zda služební pohotovost, kterou žalobce pravidelně vykonával, nebyla z materiálního hlediska výkonem služby, tj. další sménou, a jaký vliv by tato skutečnost měla na hodnocení režimu výkonu služby žalobce. Těmito okolnostmi se žalovaný musí rovněž zabývat i v kontextu tvrzení žalobce, že režim služebních pohotovostí a režim základní doby služby byl nastaven účelově z důvodu zajištění trvalé akceschopnosti a nastavení výkonu služby u příslušníků SPJ spočívajícím v plnění totožných povinností (ať už v rámci výkonu služby, nebo plnění služební pohotovosti). Na základě provedených zjištění pak vysloví a přezkoumatelným způsobem odůvodní, zda tyto okolnosti měly vliv na faktické rozvržení doby služby žalobce, a v návaznosti na tyto poznatky znovu posoudí důvodnost odvolání žalobce proti výši odchodného.
65. Tyto nedostatky napadeného rozhodnutí soud nemůže překlenout a doplnit vlastní argumentací. K tomu by bylo třeba rozsáhlého a zásadního doplnění dokazování, což by bylo v rozporu s § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Žalobci by se nadto vypořádání jeho klíčových námitek poprvé dostalo teprve v řízení před správním soudem, což není přípustné. Soud se proto samotným posouzením charakteru služby vykonávané žalobcem v době vykazované jako služební pohotovost prozatím nemohl zabývat. Pro úplnost soud dodává, že nepřehlédl návrh žalobce na zrušení rozhodnutí o odchodném. Tento postup však neshledal potřebným. Bude na žalovaném, aby posoudil, zda vady vytýkané zdejším soudem odstraní sám, či zda za tímto účelem přistoupí k zrušení rozhodnutí o odchodném a věc vrátí náměstkovi k novému projednání.
66. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., dle něž má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů ten účastník, který měl ve věci úspěch. Tím je v nyní projednávané věci žalobce, jehož náklady tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč

a dále odměna advokátky, která jej v řízení zastupovala, za čtyři úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátního tarifu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), tedy převzetí právního zastoupení, podání žaloby a sepsání replik z 14. 11. 2022 a 16. 2. 2023. Podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, činí výše odměny za jeden úkon právní služby 3 100 Kč ($4 \times 3\,100 = 12\,400$). Náhrada hotových výdajů pak dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu tvoří 300 Kč za každý úkon ($4 \times 300 = 1\,200$). Odměna advokátky tak činila 13 600 Kč. Advokátka ani přes výzvu soudu nedoložila, že je plátcem DPH, proto soud odměnu o náhradu DPH nezvýšil. Žalobcovy náklady zastoupení advokátkou tak činí 13 600 Kč a náklady řízení celkem 16 600 Kč, a žalovaný je povinen nahradit je žalobci v přiměřené 30denní lhůtě k rukám jeho zástupkyně (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Poučení:

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 nejblíže 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.

Praha 8. června 2023

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu