



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudce Vadima Hlavatého a soudkyně Pavly Klusáčkové ve věci

žalobce: **X**
bytem X
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 ze dne 20. 6. 2022, č. 950/2022,

takto:

- I. Rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy ze dne 20. 6. 2022, č. 950/2022, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobci na náhradu nákladů řízení 15 342 Kč, a to do rukou jeho zástupkyně JUDr. Alice Hejzlarové, LL.M., MBA, advokátky.
Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví tohoto rozsudku označeného rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání, v němž žádal zrušení rozhodnutí náměstka ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy pro vnější službu ve věcech služebního poměru (dále též jen „služební orgán“) ze dne 1. 4. 2022, č. 4328/2022, spis. č. 2822, kterým bylo žalobci přiznáno odchodné ve výši 434 508 Kč s tím, že se odchodné vyplátí jednorázově do 30 dnů od skončení služebního poměru.

II.

Obsah žaloby a související vyjádření

2. Žalobce v podané žalobě shrnuje skutkový stav a uvádí, že předmětné odchodné, přiznané žalobci prvostupňovým rozhodnutím, mu bylo vyplaceno. Žalobce však má za to, že služební orgán vycházel z nesprávného výpočtu hrubého služebního příjmu, který byl podkladem pro vydání prvostupňového rozhodnutí, což namítal již v podaném odvolání. Dodává, že žalovaný rozhodl o odvolání navzdory doposud nerozhodnutému probíhajícímu řízení o doplacení služebního příjmu, které je vedeno pod sp. zn. KRPA-143968-2/ČJ-2022-0000ZU u služebního orgánu, které přímo souviselo s předmětem řízení u služebního orgánu i žalovaného. Žalovaný tak dle tvrzení žalobce nezhojil vady řízení před služebním orgánem, který postupoval v rozporu s § 180 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“), a v rozporu s § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu. Zdůraznil přitom, že se služební orgán nevypořádal s předběžnou otázkou spočívající v problematice doplacení služebního příjmu, přičemž má za to, že rozhodnutí v řízení o doplacení služebního příjmu bude klíčové pro otázku výpočtu odchodného, ale i pro výpočet výsluhových náležitostí. Žalobce namítá, že výše popsany postup je v rozporu se zásadou legitimního očekávání a rovnosti přístupu ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu a zásadou procesní ekonomie a dobré správy.
3. Žalobce dále poukazuje na to, že v řízeních vedených u Ministerstva vnitra pod sp. zn. MV-102110-5/SO-2022, MV-86902-7/SO-2022 a MV-102140-5/SO-2022 ve skutkově a věcně shodných věcech jako u žalobce (řízení o odvolání proti rozhodnutí o výši výsluhového příspěvku) byla řízení o odvolání přerušena do doby rozhodnutí o žádostech o doplacení služebního příjmu. K tomu žalobce odkazuje na usnesení ministra vnitra ze dne 9. 8. 2022, které vydal pod č. j. MV-102110-5/SO-2022, ze dne 8. 6. 2022, které vydal pod č. j. MV-86902-7/SO-2022, a ze dne 9. 8. 2022, které vydal pod č. j. MV-102140-5/SO-2022, o přerušení správního řízení do doby vyřízení podnětu k doplacení služebního příjmu příslušným služebním funkcionářem, neboť odvolání účastníka řízení se předává jako podnět k doplacení služebního příjmu řediteli Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy. Žalobce zdůrazňuje, že tato usnesení byla vydána za stejných okolností jako ve věci předmětného řízení o odvolání proti výši výsluhového příspěvku u

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

žalobce, přičemž důvody podaných odvolání proti dotčeným rozhodnutím o výsluhovém příspěvku byly postaveny na zcela totožné argumentaci, jakou uplatnil i žalobce v rámci svého odvolání, a v době vydání zmíněných usnesení byla vedena řízení o doplacení služebního příjmu, ve kterých toho času nebylo rozhodnuto.

4. S ohledem na závěry uvedené ve výše zmíněných rozhodnutích má žalobce za to, že prvostupňové i napadené rozhodnutí jsou v rozporu s právními předpisy a představují přímé porušení principu legitimního očekávání a rovnosti v přístupu. K tomu žalobce odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (NSS) sp. zn. 5 As 14/2015 a rozhodnutí NSS č. j. 4 Azs 92/2014-21. Napadené rozhodnutí bylo dle tvrzení žalobce vydáno také v rozporu se zásadou procesní ekonomie. Žalobce má za to, že nedostatečné vypořádání se s předběžnou otázkou, resp. absolutní absence odůvodnění v této věci činí napadené rozhodnutí a postup žalovaného nepřezkoumatelným.
5. K nezákonnosti rozhodnutí orgánů obou stupňů žalobce poukazuje na judikaturu SDEU (rozsudek ze dne 9. 3. 2021, ve věci C-580/19 RJ proti *Stadt Offenbach am Main*), Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 13. 9. 2018, č. j. 5 As 216/2017-19, rozsudek ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 95/2017-25, rozsudek ze dne 21. 1. 2022, č. j. 10 As 404/2021, rozsudek ze dne 16. 12. 2021, č. j. 1 As 247/2021-40) a Ústavního soudu (nález ze dne 18. 10. 2021, sp. zn. II. ÚS 1854/20), podle které mu přísluší za nezákonně nařizovanou pohotovost služební plat v plné výši. Danou skutečnost dle jeho názoru potvrzuje, že v době nařízené pohotovosti byl v plné akceschopnosti a připraven vykonávat službu, nadto pak v době služebních pohotovostí vykonával standardní služební úkoly, a proto se nemohlo jednat o pohotovost, neboť za faktický výkon služby náleží příslušníkovi služebního poměru služební plat v souladu s ústavně zakotveným právem na spravedlivou odměnu.
6. Žalobce považuje za logické, že v důsledku navýšení měsíčního služebního příjmu (po započítání služebního příjmu za nezákonně nařizované pohotovosti) dojde k navýšení hrubého služebního příjmu za odslouženou dobu, který je podkladem pro výpočet výsluhových nároků a podkladem pro prvostupňové rozhodnutí. Žalobce má za to, že způsob výkonu jeho služební pohotovosti naplňuje podmínky pro to, aby byl tento výkon považován za pracovní dobu v celém rozsahu, protože pracovní dobou jsou všechny doby pracovní pohotovosti, během nichž jsou omezení uložena příslušníkovi 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.
7. Žalobce namítá, že tím, že služební orgán nezapočítal při výpočtu hrubého služebního příjmu i dobu výkonu pracovní pohotovosti, došlo k podstatnému zkrácení žalobcova nároku při stanovení služebního příjmu, a stejně tak neproplacením příslušných nároků odpovídajícím násobku hodinového služebního příjmu a počtu hodin konaných v režimu služební pohotovosti, ač se fakticky jednalo o výkon služby. Protože žalovaný tento stav neodstranil a nerespektoval skutečnost, že žalobci vznikl nárok na služební příjem ve výši 100 % za každou hodinu nezákonně nařízené služební pohotovosti, je jeho rozhodnutí nezákonné.
8. Žalobce shrnuje, že nezapočítáním doby služební pohotovosti v plném rozsahu jako doby výkonu služby došlo k neoprávněnému snížení služebního platu a náhrad, jež odpovídají právě průměrnému služebnímu příjmu. Zároveň ke skutečnosti, že si služební orgán byl a je Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

vědom nezákonného způsobu nařizování pohotovostních služeb, poukazuje žalobce na to, že služební orgán po podání několika žádostí o doplacení služebního příjmu změnil praxi nařizovaných pohotovostí a pohotovostní služby začal nařizovat odlišným způsobem. V této souvislosti žalobce naznačuje vývoj způsobu nařizování služeb. Žalobce rovněž poukazuje na další skutečnosti, které dle jeho názoru svědčí o úmyslu, resp. nepřímé vědomosti, o protiprávnosti nařizování služebních pohotovostí, resp. o neposkytování služebního příjmu za odslouženou dobu v takto nastaveném režimu.

9. Žalobce navrhuje, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Současně požaduje přiznání náhrady nákladů řízení.
10. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvádí, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem a obsahuje všechny náležitosti. Žalovaný tvrdí, že se vyrovnal s návrhy, námitkami a vyjádřeními žalobce před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, přičemž vše je doloženo ve spisové dokumentaci. Napadené rozhodnutí je dle názoru žalovaného přezkoumatelné.
11. K námitce, že žalovaný vycházel z nesprávného výpočtu hrubého služebního příjmu, žalovaný vysvětluje, že potřebné dokumenty byly zajištěny z oddělení služebních příjmů, platů a sociálních evidencí odboru personálního Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy a z nich pak vyplývají skutečnosti rozhodné pro výpočet hrubého služebního příjmu pro výsluhové nároky a s tím související výpočet odchodného. Dodává, že v napadeném rozhodnutí je podrobně specifikován výkon služby žalobce, přičemž bylo postupováno standardně a zcela v souladu s příslušnými ustanoveními zákona, souvisejícími právními předpisy a interními akty řízení.
12. Pokud jde o námitku žalobce, že mělo být řízení přerušeno, žalovaný odkazuje na stanovisko vydané ministrem vnitra dne 22. 9. 2022, č. j. MV-139465-8/SO-2022, v této věci, kdy ministr rozhodl v řízení o podnětu k přezkumnému řízení ve věci pravomocného napadeného rozhodnutí náměstka ředitele, kterým bylo přiznáno odchodné. Ve stanovisku je uvedeno, že ministr vnitra dospěl k závěru, že výše odchodného byla vypočtena správně a v souladu s pravidly zakotvenými v příslušných ustanoveních zákona, a proto přezkumné řízení podle § 193 zákona nezahájil.
13. Žalovaný dále vysvětluje, že k námitce možného přerušení uvádí ministr vnitra, že v posuzovaném případě je předběžnou otázkou, zda doba, ve které byla vykonávána služební pohotovost, byla dobou služby, za kterou náleží služební příjem. Žalovaný uvádí, že byt je pod sp. zn. KRPA-143968/ČJ-2022-0000ZU vedeno řízení o přiznání a proplacení nároku na služební příjem za dobu služby v souvislosti se služební pohotovostí, žalovaný jako služební funkcionář byl oprávněn si v rámci řízení o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí o této otázce učinit úsudek sám, neboť se nejedná o žádnou z otázek taxativně uvedených v § 180 odst. 5 větě třetí zákona o služebním poměru, u nichž tak učinit nemůže.
14. K odkazu na usnesení ministra vnitra o přerušení řízení do doby vyřešení předběžné otázky žalovaný uvádí, že – na rozdíl od žalovaného – ministr vnitra jako odvolací orgán není příslušný si o předmětné věci učinit úsudek sám, neboť doplatek služebního příjmu stanovuje v samostatném řízení bezpečnostní sbor rozhodnutím, proto ministr řízení přerušil do doby vyřešení předběžné otázky příslušným služebním funkcionářem. Není tak důvodná námitka Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

o porušení zásady legitimního očekávání a rovnosti v přístupu. Ministr vnitra konstatoval, že žalovaný nepostupoval v rozporu se zákonem, když nevyčkal do rozhodnutí o žádosti o doplacení služebního příjmu vedené pod sp. zn. KRPA-143968/ČJ-2022-0000ZU a učinil si o věci vlastní úsudek.

15. K námitce, že bylo napadené rozhodnutí vydáno v rozporu se zásadou procesní ekonomie, žalovaný uvádí, že žalobce se odvolal jednak proti rozhodnutí o výši odchodného vydaného náměstkem ředitele, jednak proti rozhodnutí ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra (toto druhé řízení bylo následně přerušeno do rozhodnutí předběžné otázky, tj. do vydání rozhodnutí o výpočtu odchodného). Dále pak žalobce podal podnět k zahájení řízení o doplacení služebního příjmu příslušným služebním funkcionářem (tato věc je stále v řešení). Následně žalobce podal žalobu u Městského soudu v Praze ve věci napadeného rozhodnutí ředitele. V této samé věci pak požádal Ministerstvo vnitra o přezkum tohoto rozhodnutí. Všechna podání ve svém konečném důsledku pojednávají o stejné věci, a to výpočtu částky pro odchodné a následnou výsluhu.
16. K námitce žalobce týkající se nezapočítávání služební pohotovosti v plném rozsahu do doby výkonu služby a k odkazům na judikaturu SDEU, žalovaný odkazuje na znění čl. 2 odst. 1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/88/ES ze dne 4. 11. 2003, o některých aspektech úpravy pracovní doby (dále jen „směrnice“), a na rozsudek SDEU ze dne 9. 3. 2021 ve věci C-580/19 a konstatuje, že podle tohoto rozhodnutí SDEU se na způsob odměňování pracovníků za doby pracovní pohotovosti nevztahuje výše uvedená směrnice, ale relevantní ustanovení vnitrostátního práva. Dále žalovaný vysvětluje, proč není žalobcem citovaná judikatura v projednávané věci použitelná – podmínky jsou v obou případech značně odlišné.
17. Ze shora uvedeného má žalovaný za jednoznačné, že pracovní dobou se podle směrnice rozumí doba, za kterou je poskytována příslušná finanční náhrada, tedy nikoliv pouze doba výkonu práce, ale také doba služební pohotovosti, za kterou náleží příslušníkovi finanční odměna, přičemž je přípustné pomocí vnitrostátních předpisů určit, že bude tato finanční odměna odlišná pro doby, během nichž je práce skutečně vykonávána, a doby, během nichž se skutečná práce nevykonává. Dle názoru žalovaného tak nelze směřovat pojem „pracovní doba“ dle směrnice a „doba služby“ dle zákona o služebním poměru, jelikož zákon v § 126 upravuje odlišný režim odměňování za služební pohotovost oproti služebnímu příjmu za dobu služby, respektive za dobu výkonu služby v době služební pohotovosti. Žalobce se týká, vzhledem k nařízení služební pohotovosti na služebně, § 126 odst. 1 zákona o služebním poměru. Je-li však vykonávána služba v době služební pohotovosti, má příslušník nárok na služební příjem dle § 126 odst. 3 zákona o služebním poměru. K tomu žalovaný odkazuje na rozsudek NSS ze dne 23. 1. 2014, č. j. 6 Ads 8/2013-26.
18. Závěrem žalovaný uvádí, že k úpravě předpisu k zajištění trvalé akceschopnosti a nastavení výkonu služby u speciální pořádkové jednotky Krajského ředitelství policie hlavní města Prahy nedošlo z důvodu vědomí o nezákonném nařizování pohotovostí, jak se domnívá žalobce, ale proto, že předpis, který upravoval uvedenou materii, byl vydán před patnácti lety a vyžadoval úpravu. Proto byl vydán předpis nový, který by se ovšem nijak nedotýkal nároků žalobce na vyplacený služební příjem.

19. Žalovaný navrhuje, aby soud žalobu zamítl a žádnému z účastníků nepřiznal náhradu nákladů řízení.
20. Žalobce reagoval na vyjádření žalovaného replikou, ve které k argumentům žalovaného uvádí, že i případná bezvadnost formální stránky vydaného rozhodnutí není jediným atributem správnosti a zákonnosti rozhodnutí jako celku, kdy se naopak z hlediska materiální a věcné stránky napadené rozhodnutí vymyká mantinelům zákonnosti.
21. Žalobce dále uvádí, že žalovaným uváděné stanovisko ministra vnitra ze dne 22. 9. 2022, č. j. MV-139465-80/SO-2022, nemůže být bráno jako jediné, které by vypovídalo o tom, že legitimním očekáváním žalobce je vydání obdobného stanoviska či rozhodnutí, jako tomu bylo v případě napadeného rozhodnutí. Jedná se o dva odlišné procesní postupy, které se ze zásady legitimního očekávání a rovnosti v přístupu vymykají, a to nejen s ohledem na další usnesení ministra vnitra o přerušení řízení, která byla v obdobných záležitostech týkajících se řízení o odvolání proti rozhodnutí o výsluhovém příspěvku následně vydána, ale také s ohledem na další postup samotného žalovaného. Žalobce odkazuje na usnesení žalovaného ve skutkové totožné věci, kdy žalovaný rozhodl usnesením o přerušení řízení do okamžiku vyřešení předběžné otázky, konkrétně na usnesení ze dne 9. 9. 2022, č. 1436/2022, přičemž konstatuje, že stejný procesní postup pak žalovaný zvolil ve všech následujících řízeních ve skutkově shodných věcech. Žalobce má za to, že jeho postup spočívající ve využití všech svých zákonem stanovených práv, není v rozporu se zásadou procesní ekonomie, jak naznačuje žalovaný.
22. Žalobce dále konstatuje, že závěry, které dovodil žalovaný o pojetí pracovní doby dle čl. 2 odst. 1 směrnice ve spojení s bodem 57 rozsudku SDEU, o ničem nevypovídají. Vysvětluje, že meritem celé záležitosti je nezákonný stav, kdy byla služební pohotovost nařizována v rozporu s konstantní judikaturou a právními předpisy, a zároveň doba výkonu služební pohotovosti není započtena do doby výkonu služby. Citovaný rozsudek SDEU je dle názoru žalobce třeba brát v potaz zejména z hlediska jeho výkladového významu, kdy stanoví určující faktory pro to, aby konaná služební pohotovost odpovídala pojetí pracovní doby ve smyslu směrnice. Žalobce má za to, že jím konaná služební pohotovost naplňuje veškeré určující faktory tak, že není pochyb, že výkon služební pohotovosti odpovídá svou povahou době služby v celém rozsahu, k čemuž argumentuje obdobně jako v podané žalobě.
23. Klíčovým zjištěním z rozsudku SDEU je dle žalobce to, že dojde-li k naplnění výrazné intenzity omezení disponovat s volným časem po čas výkonu služební pohotovosti, pak je celou dobu pracovní, resp. služební pohotovosti třeba posuzovat jako pracovní dobu, event. dobu služby. Tyto závěry rozsudku SDEU se pak promítly i do české rozhodovací praxe (nález Ústavního soudu ze dne 18. 10. 2021, sp. zn. II ÚS 1854/20). SDEU rozhodl, že se vynětí z působnosti směrnice nevztahuje na odvětví činnosti jako celek, ale že je toto vynětí striktně omezeno na výjimečné události, jako jsou např. přírodní nebo technologické pohromy. Vynětí z oblasti působnosti proto nezávisí na tom, zda pracovníci náležejí do jednoho z odvětví uvedených ve směrnici, nýbrž na zvláštní povaze určitých individuálních úkolů, které plní zaměstnanci v těchto odvětvích. Směrnice se proto vztahuje na činnost ozbrojených sil, Policie ČR nebo služeb civilní ochrany.
24. K argumentaci žalovaného, že ke změně předpisu týkajícího se nastavení výkonu služby došlo z důvodu stáří předpisu, žalobce uvádí, že dle jeho názoru skutečná příčina úpravy Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

úzce souvisí s namítanou nezákonností nařizování služebních pohotovostí, nicméně ani provedením úprav žalovaný nezákonnost při postupu nařizování služebních pohotovostí nezhojil.

25. Žalovaný se k replice žalobce vyjádřil v podání ze dne 21. 12. 2022, ve kterém v zásadních bodech odkazuje na své předchozí vyjádření k žalobě. Žalovaný uvádí, že postup přerušení řízení podle § 64 odst. 1 správního řádu je fakultativní. K odkazu žalobce na konkrétní případ přerušení řízení (usnesením č. 1436/2022 ze dne 9. 9. 2022) žalovaný zdůrazňuje, že bylo vydáno dne 9. 9. 2022, zatímco napadené rozhodnutí bylo předáno k doručení dne 20. 6. 2022, z čehož vyplývá, že žalobce v době odvolacího řízení nemohl legitimně očekávat, že v jeho případě bude postupováno stejně jako v uvedeném případě. Navíc nelze dle názoru žalovaného zásadu legitimního očekávání aplikovat na institut fakultativního přerušení řízení.
26. Žalovaný dále poukazuje na to, že žalobce ve své argumentaci nečiní rozdíl mezi pojetím služební pohotovosti ve smyslu zákona o služebním poměru a pracovní pohotovosti ve smyslu zákoníku práce, což je s ohledem na odlišnou úpravu nepřípustné, a aplikovatelná tak není ani judikatura vážící se k úpravě v zákoníku práce. Žalovaný má za to, že pokud by byla služební pohotovost pojmána jako doba výkonu služby, jak mylně činí žalobce, právní úprava zakotvená v § 126 zákona o služebním poměru, která stanovuje odměňování za služební pohotovost konanou na služebně nebo mimo služebnu, by nedávala smysl a v duchu argumentace žalobce by byla zcela nadbytečná. Dodává, že žalobce žádá, aby mu byla doba služební pohotovosti zaplacená jako výkon služby, ač žádnou službu nekonal. Požadavek žalobce zcela popírá samotný smysl služební pohotovosti podle § 62 zákona o služebním poměru.
27. Žalovaný zdůrazňuje, že předmětem projednávané věci je přiznání odchodného žalobci, nikoliv posuzování služebních pohotovostí nařizovaných žalobci. Z uvedeného důvodu žalovaný vycházel z jednoznačné dikce § 155, 156 a 166 zákona o služebním poměru.
28. V reakci na odvolací námitky žalobce se žalovaný věnoval posouzení započtení doby výkonu služební pohotovosti do doby výkonu služby. S ohledem nejen na předmět řízení, ale zejména na skutečnost, že zákon o služebním poměru v § 113 taxativně vymezuje složky služebního příjmu, přičemž do těchto složek služebního příjmu není zařazena odměna za služební pohotovost podle § 126 zákona o služebním poměru, nelze po žalovaném spravedlivě požadovat, aby přihlížel k limitům nařizování služební pohotovosti, na které odkazuje žalobce. Přesto žalovaný tvrdí, že zmíněné limity byly dodrženy. Podle žalovaného nelze navíc judikaturu týkající se nařizování služby přesčas automaticky vztahovat na nařizování služebních pohotovostí, neboť se jedná o dva samostatné instituty směřující k odlišným účelům.
29. K odkazu žalobce na nález Ústavního soudu ze dne 18. 10. 2021, sp. zn. II. ÚS 1854/20, žalovaný uvádí, že ÚS v něm řešil případ hasiče (strojníka) v zaměstnaneckém poměru podle zákoníku práce (nikoliv ve služebním poměru), protože není uvedené rozhodnutí na projednávanou věc aplikovatelné.
30. Žalovaný se ohrazuje proti námitce žalobce týkající se výkladu směrnice, neboť prostý závěr o nepůsobnosti směrnice vůči Policii ČR ve vyjádření k žalobě ani v samotném napadeném Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

rozhodnutí neučinil. Žalovaný dále upřesňuje, že byl v průběhu doby připravován nový interní akt řízení, který by upravoval organizaci výkonu služby ve speciální pořádkové jednotce Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy. Dne 16. 5. 2022 byl vydán rozkaz ředitele KŘP-A, který zrušil do té doby platný a účinný rozkaz ředitele KŘP-A č. 154/2007. Důvody pro konkrétní obsah nového interního aktu žalovaný uvádí do kontextu doby jeho vzniku a získaných zkušeností.

31. Podáním ze dne 24. 3. 2023 sdělil žalovaný soudu, že již bylo vydáno rozhodnutí v řízení o doplacení služebního příjmu, které zaslal soudu přílohou tohoto podání. Rozhodnutím ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy ze dne 20. 3. 2023, č. j. 649/2023, došlo k zamítnutí odvolání proti rozhodnutí náměstka ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy pro vnější službu ze dne 7. 11. 2022, č. j. KRPA-143968-26/ČJ-2022-0000ZU, kterým byla zamítnuta žádost žalobce o přiznání a proplacení nároku na služební příjem za dobu služby od roku 2004 do skončení služebního poměru (tj. od 1. 11. 2004 do 31. 3. 2022), a to pro období od 1. 3. 2019 do 31. 3. 2022 z důvodu nenaplnění podmínek pro přiznání nároku na služební příjem, neboť žalobce v době služební pohotovosti nevykonával službu, a pro období od 1. 11. 2004 do 28. 2. 2019 z důvodu uplatnění námitky promlčení.

III.

Posouzení žaloby

32. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
33. 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.
34. Soud úvodem poukazuje na to, že problematikou, která je meritem projednávané věci, se již zabýval ve svém rozsudku ze dne 8. 6. 2023, č. j. 10 Ad 16/2022-83, ze kterého také níže vychází a na který tímto odkazuje.
35. Soud se nejprve zabýval tím, zda měl žalovaný, resp. služební orgán, povinnost přerušit řízení z důvodu předběžné otázky.
36. V projednávané věci není mezi stranami sporu o tom, že žalobce v průběhu odvolacího řízení (konkrétně dne 27. 4. 2022) podal u žalovaného žádost o přiznání a proplacení nároku na služební příjem za dobu služby od roku 2004 do skončení služebního poměru. Soud se proto jako první zabýval otázkou, zda řízení ve věci doplacení služebního příjmu vůbec může svou povahou představovat předběžnou otázku podle § 180 odst. 5 zákona o služebním poměru.
37. Podle § 180 odst. 5 zákona o služebním poměru, *vyskytne-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* Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

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.

38. Podle § 57 správního řádu, 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 (odst. 1). 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 (odst. 2). Rozhodnutím příslušného orgánu o předběžné otázce, které je pravomocné, popřípadě předběžně vykonatelné, je správní orgán vázán (odst. 3). 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 (odst. 4).
39. Soud upozorňuje na to, že ačkoliv zákon o služebním poměru výslovně neodkazuje na použití správního řádu či obecných předpisů o správním řízení, neobsahuje ani ustanovení vylučující jeho použití, a proto je možné jej subsidiárně aplikovat (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 10. 2017, č. j. 7 As 281/2016-26). 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). Soud nicméně dospěl k závěru, že úprava předběžné otázky upravená v § 180 odst. 5 zákona o služebním poměru je natolik komplexní, že pro posouzení projednávané věci postačuje a není potřeba subsidiárně použít správní řád.
40. Soud shrnuje, že v okamžiku vydání napadeného rozhodnutí si byl žalovaný bez pochyby vědom toho, že u něj bylo na základě žalobcovy žádosti ze dne 27. 4. 2022 vedeno řízení o doplacení služebního příjmu. Z výše citovaných ustanovení zákona o služebním poměru i správního řádu vyplývá, že předběžnou otázkou je taková otázka, jejíž řešení má vliv na vydání rozhodnutí v probíhajícím řízení. Meritem věci v řízení o výši odchodného je otázka, zda bylo odchodné vypočteno v souladu se zákonem.
41. Podle § 156 odst. 1 ve spojení s § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru v obecné rovině platí, že základní výměra odchodného činí jeden 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.

42. S ohledem na výše uvedené lze shrnout, že pokud v době vydání napadeného rozhodnutí existovalo řízení, ve kterém byla meritem věci výše měsíčního služebního příjmu, pak řízení o výši měsíčního služebního příjmu jednoznačně představovalo předběžnou otázku pro řízení předcházející vydání napadeného rozhodnutí. 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. Je zřejmé, že v době vydání napadeného rozhodnutí nebylo o této předběžné otázce rozhodnuto, když rozhodnutí v řízení o předběžné otázce bylo vydáno až dne 20. 3. 2023. Mezi stranami ostatně není sporné, zda o předběžnou otázku šlo, ale o to, jak měl žalovaný s ohledem na její existenci postupovat.
43. Pokud jde o povinnost žalovaného přerušit řízení do doby rozhodnutí v řízení o doplacení příjmu, soud uvádí následující. Zákon o služebním poměru neupravuje možnost správního orgánu řízení přerušit, proto je třeba v souladu s výše uvedeným aplikovat správní řád.
44. Podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu, *správní orgán může řízení usnesením přerušit, probíhá-li řízení o předběžné otázce nebo správní orgán 1. dal k takovému řízení podnět podle § 57 odst. 1 písm. a), 2. učinil výzvu podle § 57 odst. 1 písm. b), anebo 3. učinil úkon podle § 57 odst. 4; za úkon správního orgánu se považuje i předání písemnosti k doručení podle § 19 a vyvěšení písemnosti na úřední desce.*
45. Podle § 64 odst. 2 správního řádu, *v řízení o žádosti přeruší správní orgán řízení na požádání žadatele; jestliže je žadatelů více, může tak učinit jen za podmínky, že s přerušením souhlasí všichni.*
46. Podle § 64 odst. 3 správního řádu, *v řízení z moci úřední může správní orgán, není-li to v rozporu s veřejným zájmem, na požádání účastníka, pokud s tím všichni účastníci uvedení v § 27 odst. 1 písm. b) souhlasí, z důležitých důvodů přerušit řízení.*
47. Z citovaných ustanovení správního řádu vyplývá, že povinnost správního orgánu řízení přerušit je stanovena pouze v § 64 odst. 2 správního řádu, tedy v řízení zahájeném na základě žádosti. To však projednávané řízení není. 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. Ostatní důvody pro přerušení řízení jsou pak fakultativní, a to i v případě existence předběžné otázky [§ 64 odst. 1 písm. c) správního řádu]. 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).
48. Otázkou nicméně zůstává, zda žalovaný tím, že k přerušení řízení nepřistoupil, neporušil zásadu legitimního očekávání. 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 Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

rozdíly, pokud nejde o shodné nebo podobné případy, ale o případy nějak vybočující. Komplexně se problematice legitimního očekávání věnoval NSS ve svém rozsudku ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009-233, 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 spoolehnout 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.

49. Nejprve je potřeba identifikovat, zda byla v daném případě nastolena správní praxe, která by legitimní očekávání v žalobci vyvolala. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, 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 dle svého tvrzení v legitimním očekávání z důvodu, že v řízeních vedených u Ministerstva vnitra pod sp. zn. MV-102110-5/SO-2022, MV-86902-7/SO-2022 a MV-102140-5/SO-2022 ve skutkově a věcně shodných věcech jako u žalobce (řízení o odvolání proti rozhodnutí o výši výsluhového příspěvku) byla řízení o odvolání přerušena do doby rozhodnutí o žádostech o doplacení služebního příjmu. K tomuto žalobce odkázal na usnesení ministra vnitra ze dne 9. 8. 2022, které vydal pod č. j. MV-102110-5/SO-2022, ze dne 8. 6. 2022, které vydal pod č. j. MV-86902-7/SO-2022, a ze dne 9. 8. 2022, které vydal pod č. j. MV-102140-5/SO-2022, o přerušení správního řízení do doby vyřízení podnětu k doplacení služebního příjmu příslušným služebním funkcionářem. Soud poukazuje na to, že dvě ze tří zmíněných rozhodnutí byla vydána až po vydání napadeného rozhodnutí, a proto nemohla legitimní očekávání žalobce z povahy věci založit. Soud má dále za to, že v případě zbývajících jednoho rozhodnutí ministra vnitra 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 žalobcovo legitimní očekávání v totožný postup u služebního orgánu oslabuje.
50. Soud se dále zabýval otázkou, zda byl žalovaný povinen vyčkat na vyřešení předběžné otázky předtím, než vydal žalobou napadené rozhodnutí.
51. Jak již soud vysvětlil výše, řízení o doplacení služebního příjmu představovalo ve vztahu k řízení o výši odchodného předběžnou otázku, o které příslušelo služebnímu funkcionáři. Nelze tak automaticky dovodit závěr, že si o této otázce může učinit úsudek sám. Naopak podle poslední věty § 180 odst. 5 zákona o služebním poměru 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. V projednávaném případě v době vydání napadeného rozhodnutí před příslušným orgánem

(žalovaným) řízení o předběžné otázce probíhalo. Ačkoliv žalovaný nemusel řízení ve věci odchodného přerušit, bylo jeho povinností vyčkat na výsledek řízení o předběžné otázce, resp. rozhodnout o něm přednostně.

52. Soud shrnuje, že postupem v rozporu s § 180 odst. 5 zákona o služebním poměru žalovaný porušil ustanovení o řízení před správním orgánem a způsobil tak vadu řízení. Ačkoliv tato vada sama o sobě nemusí vždy způsobit nezákonnost napadeného rozhodnutí, dospěl soud k závěru, že v projednávané věci by k negativnímu zásahu do práv žalobce nedošlo pouze v případě, že by si žalovaný předběžnou otázku posoudil a učinil si o ní úsudek sám, avšak přezkoumatelným způsobem. Tento závěr vyplývá také z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2018, č. j. 1 As 163/2017-56.
53. S ohledem na výše uvedené tedy soud dále posuzoval, zda se žalovaný posouzením předběžné otázky v napadeném rozhodnutí přezkoumatelně zabýval.
54. Mezi účastníky je sporné, zda žalovaný v odvolacím řízení v dostatečné míře posoudil argumenty žalobce, které dle jeho názoru svědčí o faktickém výkonu služby, nikoliv služební pohotovosti. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce již v průběhu správního řízení namítal konkrétní důvody, pro které měl za to, 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 plánovité 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.
55. 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 příslušník speciální pořádkové jednotky Praha u PČR 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 nařízeny deseti až dvanáctihodinové služby, a to střídavou formou denních a nočních služeb. Žalobce tedy namítal, že byla služební pohotovost využívána k zajištění čtyřdenní nepřetržité služby žalobce. Dodal, že v době služební pohotovosti byl povinen se zdržovat po celou dobu na služebně, přičemž k výkonu služby musel být připraven v časovém úseku patnácti minut. Žalobce pak dodal, že je rovněž nezbytné „[...] *zhodnocení*

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

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.“

56. Z žalobcova 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. Žalovaný naproti tomu spatřuje předmět vedeného řízení v posouzení, zda v rámci žalobcova výkonu služby byly formálně naplněny zákonné podmínky režimu služby. 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 vykonávaných úkolů. Samotným výkonem a obsahovou náplní služební pohotovosti konané žalobcem se přitom v odůvodnění napadeného rozhodnutí nezabýval.
57. Žalovaný se v odůvodnění napadeného rozhodnutí, pokud jde o výkon služební pohotovosti žalobcem, 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 by 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 samotnou podstatu argumentace žalobce. Podle názoru soudu však měl žalovaný posoudit naplnění zákonných podmínek nařizování služební pohotovosti a charakter činností vykonávaných příslušníky v rámci služební pohotovosti, jakož i během služby, a to s ohledem na konkrétní individuální okolnosti tak, aby se vypořádal s argumentací žalobce. 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 Nejvyšší správní soud, 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.“ Se žalovaným dále nelze souhlasit v jeho argumentaci pro odmítnutí žalobcových odkazů na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se důležitého veřejného zájmu z důvodu, že pojednávala o nařizování služby přesčas, protože je logické, že se judikatorní požadavky na důležitý zájem služby pro nařízení přesčasu vztáhnou i na služební pohotovost.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

58. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 1. 2022, č. j. 1 As 248/2021-41. 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).
59. Ani jeden aspekt však nebyl žalovaným správně posouzen. Ve svém rozhodnutí pouze konstatoval, 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, aniž by ho blíže konkretizoval nebo vysvětlil jeho použití ve světle okolností projednávané věci. 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 nemínil 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 nynějším případě není sporu o tom, zda, jakým způsobem a kdy byla žalobci ze strany služebního orgánu služební pohotovost formálně nařízena.
60. Otázku, kterou však žalovaný v napadeném rozhodnutí vypořádal zcela nesprávně, je důležitý zájem služby. I v tomto případě 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 projednávaném případě. Odůvodnil ho četností nutnosti výkonu služby v rámci služební pohotovosti a povahou úkolů vykonávaných vyškolenými příslušníky SPJ. Žalovaný tak důležitý zájem služby spatřuje v samotné povaze úkolů, ke kterým jsou příslušníci SPJ vyškoleni, tedy na běžnou náplň služby pracovníků SPJ.

61. Soud konstatuje, že důležitý zájem služby je neurčitý právní pojem, který je potřeba vyložit tak, 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, čímž ale tento důvod nijak neodlišuje od běžné služby.
62. 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). Žalovaný tedy ani řádně nezjišťoval skutečný stav věci v kontextu žalobcovy tvrzení, že výkon činnosti v rámci nařízené služební pohotovosti se svým obsahem shodoval s výkonem služby. Žalobcovu argumentaci žalovaný vypořádal zcela formalisticky, přičemž pominul podstatu projednávané věci.
63. Soud dospěl k závěru, že žalovaný při posouzení důvodnosti odvolání žalobce nevystihnul podstatu předběžné otázky, od jejíhož zodpovězení se odvíjelo posouzení předmětu tohoto řízení. S ohledem na výše popsané dospěl žalovaný k nesprávnému závěru o tom, jaká hlediska jsou podstatná pro posouzení důvodnosti odvolání, a zcela rezignoval na posouzení toho, zda faktický průběh služby a služební pohotovosti útvaru SPJ byl v souladu s podmínkami stanovenými zákonem o služebním poměru.
64. V důsledku výše popsaného postupu žalovaný zatížil napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Žalovaný pak sice přistoupil k úvaze, zda zde byl dán důležitý zájem služby, jeho závěry však ani v rovině tvrzení neobstojí; v této části je tak napadené rozhodnutí rovněž nezákonné dle § 78 odst. 1 s. ř. s.
65. Zároveň tím, že žalovaný neobstaral a do spisu nezaložil takové podklady, na jejichž základě by bylo možné usuzovat o skutečném průběhu služby a služební pohotovosti včetně jejich obsahové náplně a současně o tom, že služební pohotovost byla nařízena v důležitém zájmu služby, 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.
66. Celé řízení je navíc stiženo procesní vadou, kdy 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 namístě 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.

IV.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

67. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, a proto zrušil napadené rozhodnutí dle § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a), b) a c) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
68. V dalším řízení je žalovaný v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku. S ohledem na to, že v řízení o předběžné otázce již bylo vydáno rozhodnutí (rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy ze dne 20. 3. 2023, č. 649/2023), je jím správní orgán při rozhodování v projednávané věci vázán v souladu s § 180 odst. 5 věta první zákona o služebním poměru. Soudu je nicméně známo, že zmíněné rozhodnutí o předběžné otázce je již napadeno žalobou, o níž je u Městského soudu v Praze vedeno řízení pod sp. zn. 6 Ad 6/2023. S ohledem na budoucí soudní přezkum rozhodnutí o předběžné otázce považuje soud za vhodné řízení přerušit podle § 64 odst. 3 správního řádu, nicméně takové přerušení soud nemůže správnímu orgánu závazně uložit, a to jednak proto, že aktivace takového postupu musí vycházet z požádání účastníka učiněného ve správním řízení, a jednak proto, že možnost řízení podle zmíněného ustanovení přerušit zahrnuje správní úvahu správního orgánu, kterou soud nemůže nahrazovat.
69. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Soud proto přiznal žalobci, jenž byl v řízení zcela úspěšný, nárok na náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč. Tyto náklady sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a nákladů zastoupení advokátkou, které náleží odměna stanovená dle § 6 odst. 1 a § 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů, z tarifní hodnoty ve výši 50 000 Kč, tj. 3 100 Kč za každý ze tří úkonů uvedených v § 11 odst. 1 advokátního tarifu (převzetí a příprava zastoupení, žaloba a podání repliky ze dne 14. 11. 2022) a paušální náhrada za 3 úkony právní služby po 300 Kč dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Vzhledem k tomu, že zástupkyně žalobce je plátkyní daně z přidané hodnoty, zvyšuje se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. odměna za zastupování o 21 % z částky 10 200 Kč, tedy o 2 142 Kč.

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 28. července 2023

Milan Tauber v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.