



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **Bc. D. H.**, zast. JUDr. Jiřím Novákem, advokátem se sídlem Na Strži 2102/61a, Praha 4, proti žalovanému: **první náměstek policejního prezidenta**, se sídlem Strojnická 935/27, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 8. 2022, č. j. PPR-22768-6/ČJ-2022-990131, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2023, č. j. 17 Ad 16/2022-59,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 4 114 Kč k rukám jeho zástupce JUDr. Jiřího Nováka, advokáta se sídlem Na Strži 2102/61a, Praha 4, do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 8. 2022, č. j. PPR-22768-6/ČJ-2022-990131 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), bylo částečně změněno a ve zbytku ponecháno beze změn rozhodnutí ředitele Pyrotechnické služby PČR (dále jen „*prvostupňový správní orgán*“ nebo „*služební funkcionář*“) ze dne 19. 4. 2022, č. j. PYRO-622-12/ČJ-2021-9400KR (dále jen „*prvostupňové správní rozhodnutí*“), kterým bylo rozhodnuto o žádosti žalobce ze dne 31. 5. 2021 o doplatek služebního příjmu (dále „*žádost*“) tak, že výrokem I. byla zamítnuta žádost o doplatek služebního příjmu za období od 24. 5. 2017 do 2. 6. 2018 z důvodu promlčení podle § 206 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v rozhodném znění (dále jen „*služební zákon*“), protože lhůta pro uplatnění peněžitých nároků ze služebního poměru podle § 207 odst. 1 téhož zákona činí 3

roky, není-li stanoveno jinak, a marně uplynula dnem 3. 6. 2021 (dnem doručení žádosti). Výrokem II. byla zamítnuta žádost o doplatek služebního příjmu, neboť systém výkonu služby oddělení stálá trhací jáma odboru specializovaných činností Pyrotechnické služby Policie ČR nenaplnuje zákonné podmínky směnného režimu služby a s tím souvisejícího zvýšení základního tarifu služebního příjmu o 10 %, tudíž nevznikl právní nárok na doplacení služebního příjmu. Výrokem III. byl přiznán nárok na doplatek služebního příjmu v období od 3. 6. 2018 za měsíce červen 2018, prosinec 2018, červen 2019 a listopad 2019, kdy byl žalobci přiznán základní tarif služebního příjmu dle § 114 odst. 1 zákona o služebním poměru, neboť systém výkonu služby žalobce při plnění služebních úkolů ve Vrběticích naplňoval zákonné podmínky směnného režimu služby a s tím souvisejícího zvýšení základního tarifu služebního příjmu o 10 %, a vznikl tudíž právní nárok na doplacení služebního příjmu v celkové výši 20 766 Kč. Výrokem IV. pak byly zamítnuty nároky na doplatek služebního příjmu v období od 3. 6. 2018 za měsíce červenec až listopad 2018, leden až květen 2019, červenec až říjen 2019, prosinec 2019 a leden až září 2020, kdy byl žalobci přiznán základní tarif služebního příjmu dle § 114 odst. 1 zákona o služebním poměru, neboť systém výkonu služby při plnění služebních úkolů ve Vrběticích nenaplnoval zákonné podmínky směnného režimu služby a s tím souvisejícího zvýšení základního tarifu služebního příjmu o 10 % proto není validní, tudíž nevznikl právní nárok na doplacení služebního příjmu.

[2] Změna prvostupňového správního rozhodnutí spočívala v tom, že žalovaný nahradil slova „*ve věci žádosti o doplatek služebního příjmu a návrhu na zahájení řízení ve věcech služebního poměru v této věci dle ustanovení § 178 zákona doručené dne 3. 6. 2021*“ slovy „*ve věci žádosti o doplatek služebního příjmu doručené dne 3. 6. 2021*“. Dále změnil část výroku II. prvostupňového správního rozhodnutí tak, že nahradil slova „*žádost o doplatek služebního příjmu, neboť systém výkonu služby oddělení stálá trhací jáma odboru specializovaných činností Pyrotechnické služby Policie České republiky nenaplnuje ...*“ slovy „*žádost o doplatek služebního příjmu, vyjma části žádosti, o níž je rozhodnuto výrokem v bodu č. I, III a IV, neboť systém výkonu služby skupiny stálá trhací jáma odboru specializovaných činností Pyrotechnické služby Policie České republiky v období od 3. 6. 2018 do 30. 9. 2020 nenaplnoval ...*“.

[3] Obě správní rozhodnutí napadl žalobce u Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“) žalobou, jíž se domáhal jejich zrušení. Argumentoval rozvržením pracovní doby příslušníků odboru munice Pyrotechnické služby, kterým dle něj byla naplněna zákonná podmínka směnného režimu služby a s tím souvisejícího zvýšení základního tarifu o 10 %. Poukázal na § 53 odst. 4 služebního zákona, ze kterého plyne, že pro dvousměnný provoz musí být kumulativně splněny podmínky vzájemného střídání příslušníků, které se uskutečňuje v rámci 24 hodin jdoucích po sobě. Žalobce byl přesvědčen, že není rozhodující, že část služby byla konána v režimu pohotovosti. Právně významnou skutečností bylo, že provoz služby byl zajišťován 24 hodin denně. Navíc činnosti vykonávané příslušníkem v rámci pohotovosti se shodují s činnostmi, které tento příslušník vykonává v rámci své běžné služby; rozdíl žalobce spatřoval pouze ve výkonu pohotovosti mimo službu. Tomu nasvědčuje i teleologický výklad předmětného ustanovení. K tomu žalobce odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2021, č. j. 1 As 247/2021-40, a ze dne 20. 1. 2022, 4 As 407/2021-50, a dále pak na rozsudek Soudního dvora Evropské Unie ze dne 21. 2. 2018, ve věci C-518/15, *Ville de*

pokračování

Nivelles v. Rudy Matzak, důvodovou zprávu ke služebnímu zákonu a stanovisko personálního odboru Ministerstva vnitra ze dne 2. 1. 2007. Rozdělení směn bylo dle žalobce pouze formální a účelové, motivované snahou o finanční úspory.

[4] Městský soud rozsudkem ze dne 30. 5. 2023, č. j. 17 Ad 16/2022-59 (dále jen „*napadený rozsudek*“), napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Nejprve upozornil, že žalobce sice v žalobě i v replice uvedl rozvržení doby služby, které se týká příslušníků expozitur odboru munice Pyrotechnické služby, nikoliv skupiny stálá trhací jáma odboru munice Pyrotechnické služby, avšak s ohledem na to, že meritum věci, tedy zastřený výkon vícesměnného režimu služby z důvodu nařizování služební pohotovosti, je totožné, to nebránilo projednatelnosti a srozumitelnosti žaloby.

[5] Napadené rozhodnutí shledal městský soud nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Vytkl žalovanému, že setrval odkazoval na to, že nebyly formálně naplněny zákonné podmínky směnného režimu služby a dostatečně se nezabýval samotným výkonem služební pohotovosti žalobce. Pouze se omezil na zhodnocení rozdílů mezi institutem služební pohotovosti a dobou služby. Žalovaný v podstatě setrval na prostém vyložení obecných tezí k dotčeným institutům a identifikaci jejich rozdílů tak, jak jsou uvedeny v zákoně o služebním poměru, aniž by vzal v potaz žalobcovy námitky. Žalobci se tak nedostalo žádné konkrétní odpovědi na jím uplatněnou námitku o pravidelném nařizování služební pohotovosti a její obsahové shodnosti s výkonem služby. Městský soud konstatoval, že z napadeného rozhodnutí není zřejmé, zda se žalovaný zabýval otázkou naplnění zákonných povinností nařizování služební pohotovosti a tím, jaký byl charakter činností vykonávaných v rámci služební pohotovosti, respektive čím se odlišoval od výkonu běžné služby.

[6] K tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2022, 1 As 247/2021-40, dle kterého je pro posouzení oprávněnosti nároku na doplacení ušlého platu nezbytné posoudit tři okruhy otázek, a to (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, tj. zda byla pohotovost nařízena v souladu se zákonem); a (3) jakou činnost žalobce v době označené jako služební pohotovost fakticky vykonával (materiální aspekt). Aplikaci závěrů rozsudku na nyní posuzovanou věc nelze dle městského soudu vyloučit, přestože je Nejvyšší správní soud vyslovil ve vztahu k úpravě v zákoně č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání (dále jen „*zákon o vojácích z povolání*“).

[7] Městský soud uzavřel, že žalovaný se nezabýval materiálním posouzením pohotovosti vykonávané žalobcem, a proto ani nejsou součástí spisu podklady, na jejichž základě by bylo možné faktickou povahu výkonu této pohotovosti posoudit; proto konstatoval nutnost doplnit správní spis. Přehled služeb žalobce, který součástí správního spisu je, neumožňuje komplexně posoudit faktický průběh výkonu služby a služební pohotovosti, ke kterému dochází v rámci skupiny stálá trhací jáma odboru munice Pyrotechnické služby.

II. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobce

II. A Kasační stížnost žalovaného

[8] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které navrhl napadený rozsudek zrušit věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení. Stěžovatel namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[9] Za rozporné považuje stěžovatel zejména body [26] až [40] napadeného rozsudku, ve kterých se městský soud zabýval naplněním zákonných podmínek nařizování služební pohotovosti a charakterem činností vykonávaných ve služební pohotovosti a v době běžného výkonu služby, namísto otázky naplnění zákonných podmínek pro přiznání zvýšení tarifu podle § 114 odst. 2 služebního zákona z důvodu výkonu služby ve dvousměnném, třisměnném nebo nepřetržitém režimu služby, které bylo předmětem řízení. Stěžovatel se domnívá, že městský soud v uvedených bodech napadeného rozhodnutí vycházel z nepřiléhavé, nepřihodné a rozporné judikatury.

[10] Městský soud dle stěžovatele dotvořil argumentaci žalobce, když konstatoval, že v žalobě i v replice uvedené jiné rozvržení doby služby není překážkou projednatelnosti a srozumitelnosti žaloby, neboť meritum věci a argumentace žalobce jsou totožné. Žalobce s ostatními příslušníky skupiny stálá trhací jáma odboru munice Pyrotechnické služby vykonávali službu při rovnoměrném rozvržení doby služby od pondělí do pátku od 7:00 do 15:00 hodin, kdežto příslušníci expozitur vykonávali službu obvykle v jiný čas, od 8:00 do 20:00 hodin při nerovnoměrném rozvržení doby služby. Nejde proto o nestranný přístup ze strany městského soudu. Z žalobních bodů musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, a jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje.

[11] V bodě [31] napadeného rozsudku pak městský soud dovozuje závěry, které dle stěžovatele nevyplývají ze spisového materiálu. Stěžovatel je přesvědčen, že se zabýval nejen formálními, ale i materiálními podmínkami směnného režimu služby, přičemž byl detailně posouzen faktický výkon služby žalobce a ostatních příslušníků. Stěžovatel upozorňuje, že ze shromážděných podkladů, ale i ze samotné podané žádosti a odvolání jasně plyne, že žalobce v době služební pohotovosti držené v místě bydliště žádnou službu nevykonával, pouze byl k případnému výkonu služby připraven, což však žalobce nesprávně a účelově považuje za výkon služby. Závěr, že stěžovatel měl posoudit naplnění zákonných podmínek nařizování služební pohotovosti a charakter činností vykonávaných příslušníky v rámci služební pohotovosti, jakož i podobnost s výkonem běžné služby, je tak nezákonný. Městský soud se vůbec nezabýval podstatou sporu, a sice otázkou naplnění zákonných podmínek směnného režimu služby.

[12] Stěžovatel se ztotožňuje s tvrzením, že v době služební pohotovosti byl žalobce k výkonu služby pouze připraven. Nesouhlasí s tím, že v případě služební pohotovosti se jedná o stejnou obsahovou náplň práce jako při výkonu služby. Pro směnný režim je tedy držená služební pohotovost irelevantní. Při pohotovosti může být příslušníkovi uloženo reagovat na oznámení, že je třeba se dostavit do místa případného výkonu služby přesčas, a následně se tam přesunout. Tyto okolnosti jsou vlastní povaze služební pohotovosti podle zákona, resp. rozkazu ředitele PS č. 141/2012, k zajištění akceschopnosti PS. Městský

pokračování

soud opomněl také, že se stěžovatel tvrzením o nařizování činnosti v době služební pohotovosti zabýval, neboť k tomu uvedl, že pokud žalobci byl v době nařízené služební pohotovosti nařízen výkon služby, jednalo se o službu přesčas. To bylo podloženo výkazy služeb z Ekonomického informačního systému Ministerstva vnitra (dále jen „EKIS“), z nichž jsou zřejmé údaje o plánovaných a skutečně vykonaných službách žalobce za posuzované období včetně rozsahu výkonu služby přesčas i služební pohotovosti. V případě, že v rámci nařízené služební pohotovosti žalobci nebyl nařízen výkon služby přesčas, náležela mu odměna za služební pohotovost v souladu s § 126 odst. 2 zákona o služebním poměru. Pokud byl žalobci v době nařízené služební pohotovosti nařízen výkon služby přesčas, náležel mu v souladu s § 126 odst. 3 zákona o služebním poměru služební příjem, avšak odměna za služební pohotovost mu v souladu s § 126 odst. 3 zákona o služebním poměru již nenáležela.

[13] Žalobce dle stěžovatele nijak nedoložil, že v době nařízení služební pohotovosti musel nějakou činnost konat, nebo že mu byl nařízen služební úkol (pokud tomu tak bylo, jednalo se o službu přesčas). Nelze tedy přisvědčit názoru městského soudu, že se stěžovatel nezabýval faktickým průběhem služební pohotovosti. V době služby jsou příslušníci povinni být na služebně. V případě služební pohotovosti tomu tak není.

[14] K odkazu městského soudu na rozsudek ze dne 16. 12. 2022, č. j. 1 As 247/2021-40, stěžovatel uvádí, že zákon o služebním poměru určuje jiné podmínky pro nařízení služební pohotovosti než zákon o vojácích z povolání. Městský soud proto dospěl k nesprávným závěrům na základě zcela nepřiléhavé judikatury. Služební zákon obsahuje komplexní úpravu týkající se nařizování služebních pohotovostí a specifickou úpravu obsahuje i zákon o vojácích z povolání. Jedním z rozdílů v zákonných podmínkách je například nutnost důležitého zájmu služby při nařízení služební pohotovosti v případě vojáků z povolání. Dle služebního zákona musí příslušný služební funkcionář pro možnost nařízení služební pohotovosti navíc předpokládat možný výkon služby přesčas. K tomu stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 95/2017-25.

[15] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřuje stěžovatel v tom, že městský soud nerozlišoval mezi služební pohotovostí drženou na služebně či mimo ni v podmínkách služebního zákona a mezi služební pohotovostí stanovenou v místě výkonu služby nebo na jiném místě podle zákona o vojácích z povolání. Obě zákonné úpravy jsou totiž značně rozdílné, např. co se týče výše odměn. Na žalobce dopadá úprava zakotvená ve služebním zákoně a pohotovost držel v místě bydliště, proto zmíněná judikatura na věc nedopadá. Ke směnnému režimu služby se Nejvyšší správní soud v podmínkách zákona o vojácích z povolání, natož zákona o služebním poměru, v dané judikatuře vůbec nevyjadřoval.

[16] Z žádosti i odvolání dle stěžovatele plyne, že žalobce požadoval doplatek základního tarifu zvýšeného o 10 %, neboť je přesvědčen, že vykonával službu ve směnném režimu služby a svoji připravenost během pohotovosti vykonávané v místě bydliště považoval za výkon služby. Nenamítal, že by v době pohotovosti měl být odměněn za službu přesčas, že by byl překročen základní fond doby služby či že by místo odměny za služební pohotovost měl být odměněn jako za výkon služby, a vzhledem k tomu se stěžovatel těmito okolnostmi ani nemohl zabývat. Současně stěžovatel upozorňuje, že je

dle § 77 odst. 8 služebního zákona povinen zajišťovat rovné zacházení se všemi příslušníky, mimo jiné i při odměňování. Závěr, že stejný služební příjem náleží těm, kteří skutečně vykonávají služební činnost, službu přesčas či mají nařízenou pohotovost na služebně, a těm, kteří drží pohotovost z místa bydliště, by toto ustanovení evidentně porušil.

[17] Pro úplnost stěžovatel dodává, že existují zásadní rozdíly v možnosti výkonu pyrotechnické činnosti v základní době služby a v době služby přesčas nařízené v rámci služební pohotovosti, neboť v základní době služby od 7:00 do 15:00 hodin příslušník nemůže dle čl. 5 odst. 2 přílohy č. 1 k rozkazu ředitele Pyrotechnické služby č. 15/2022, kterým se vydává směrnice pro výkon služby odboru munice Pyrotechnické služby, vykonávat všechny pyrotechnické činnosti. Stěžovatel znovu upozorňuje, že se městský soud vyjadřoval k výkonu služby příslušníků expozitur, a konstatování, že tato skutečnost není pro posouzení věci podstatná, je nepravdivé.

[18] Žalobce držel služební pohotovost mimo služebnu; k tomu je dle stěžovatele důležité dodat, že nelze směřovat pojetí služební pohotovosti ve smyslu služebního zákona a pracovní pohotovost ve smyslu zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce (dále jen „*zákoník práce*“). Pohotovost ve smyslu § 95 zákoníku práce může být vykonávána pouze mimo pracoviště, kdežto služební pohotovost podle služebního zákona na služebně i mimo ni. Pokud by zákonodárce zamýšlel obdobné pojetí služební pohotovosti jako pracovní, zohlednil by to v rámci novelizace. Stejně tak pokud by měl za cíl ji hodnotit jako dobu služby, uvedl by to ve služebním zákoně stejně, jako tomu je v případě příslušníků Hasičského záchranného sboru České republiky v § 53 odst. 5 služebního zákona. K tomu poukazuje stěžovatel na nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 20/09.

[19] Nadto by dle stěžovatele bylo nevhodné a nepřípustné zasahovat do soukromého života žalobce tím, že by zjišťoval, co činil v době nařízené služební pohotovosti v místě bydliště. Stěžovatel nesouhlasí se závěry v bodě [37] napadeného rozsudku; materiálním posouzením služební pohotovosti se zabýval, skutkový stav zjistil bez důvodných pochybností a obstaral podklady pro rozhodnutí v dostatečném rozsahu. Z výkazů služeb z EKIS plyne rozsah držené služební pohotovosti a služby přesčas; související úvahy byly promítnuty do napadeného rozhodnutí. Rozsah žalobcem vykonané služby přesčas neodpovídá jeho tvrzením, že by po jeho směnách byl potřebný výkon služby v rozsahu dalších dvanácti hodin se stejným počtem příslušníků jako v základní době služby v týdnu. Žalobce v rozhodném období vykonal službu přesčas v průměrném rozsahu třicet pět hodin měsíčně. Podle stěžovatele nemůže rozsah žalobcem držené pohotovosti v místě bydliště, ve které žádnou službu nekonal, nic vypovědět o tom, zda se příslušníci daného odboru vzájemně a pravidelně střídali ve směnách, které představují výkon služby v základní době služby. Městský soud učinil extenzivní výklad směnného režimu služby v rozporu s § 126 služebního zákona.

[20] Zda byly splněny zákonné předpoklady pro držení služební pohotovosti považuje stěžovatel s ohledem na výše uvedené za irelevantní. Městský soud tvrdí, že stěžovatel rezignoval na zjištění skutečného stavu, avšak sám nesprávně vyhodnotil předmět řízení. Po výkonu služby dvěma příslušníky v rámci základní doby služby v týdnu v normálních směnách byla držena služební pohotovost pouze jedním příslušníkem; je tedy evidentní, že v tomto odboru nebylo potřeba zajistit výkon služby ve shodném rozsahu shodným

pokračování

počtem příslušníků v různých směnách. I to svědčí o nepřiléhavosti rozsudku Nejvyššího správního soudu, na který městský soud odkazoval.

[21] Stěžovatel uzavírá, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, nesrozumitelný, nedostatečně odůvodněný a individualizovaný, tudíž nezákonný. Posouzení městského soudu je rozporné se zákonem o služebním poměru, vychází z nepřiléhavé judikatury, překračuje dispoziční zásadu a zcela pomíjí skutečnost, že žalobce po celou dobu tvrdil, že v době služební pohotovosti držené v místě bydliště byl k případnému výkonu služby pouze připraven; stěžovatel zdůrazňuje nutnost rovného přístupu ke všem příslušníkům.

II. B Vyjádření žalobce ke kasační stížnosti

[22] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhuje její zamítnutí. Nejprve rekapituluje průběh řízení a poukazuje na to, že městský soud v obdobných případech rozhodoval prakticky totožně jako v nyní souzené věci. Upozorňuje, že stěžovatel v kasační stížnosti stejně jako v průběhu celého správního řízení klade důraz na doslovné znění zákona, aniž by byl ochoten věcně zkoumat povahu uplatněného nároku a aplikovat na skutkový stav relevantní právní úpravu.

[23] Argumentace stěžovatele týkající se bodu [31] napadeného rozsudku dle žalobce není správná; je přesvědčen, že městský soud správně vyhodnotil průběh řízení a základ argumentace stěžovatele. Žalobce od zahájení řízení argumentuje stále neměnně, když tvrdí, že systém výkonu služby v rámci expozitury Brno, odboru munice Pyrotechnické služby Policie ČR, vykazuje prvky vícesměnného režimu služby. Výkon služby byl v rozhodném období rozvržen tak, že byla zajištěna služba nepřetržitě, včetně víkendů a svátků. Tato argumentace je dle žalobce neměnná bez ohledu na to, kde žalobce působil.

[24] O tom, že služební pohotovost nahrazovala nepřetržitý provoz, svědčí také to, že žalobce měl nejpozději do 15 minut od prvotního kontaktu se služebním funkcionářem zahájit přesun na místo zákroku. Zde vykonával obdobné úkoly, jaké plnil v rámci výkonu služby. Služební pohotovost opakovaně navazovala na výkon služby. Ve své podstatě se tak jednalo o další směnu.

[25] Z textu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatelovým jediným kritériem pro rozlišení, zda žalobce vykonával v rámci služební pohotovosti službu či nikoliv, je dikce zákona. Stěžovatel totiž vychází z toho, že nelze vykonávat službu a služební pohotovost naráz. Tudíž buď žalobce vykonával službu, nebo držel služební pohotovost, anebo v rámci služební pohotovosti vykonával práci přesčas. Podle žalobce však nařízením služební pohotovosti je a byl zajišťován nepřetržitý provoz. Stěžovatelův formalistický přístup je odtržen od judikatury Nejvyššího správního soudu. Podle ní je služební pohotovost institut pro pokrytí nahodilých, ne zcela předvídatelných událostí, nikoli k pokrytí pravidelné činnosti. Lze jí využívat jen v nezbytně nutné míře.

[26] Polemika stěžovatele s bodem [33] napadeného rozsudku je dle žalobce rovněž v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, ale i s judikaturou Soudního dvora Evropské unie. „Důležitý zájem služby“ již byl objasněn v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 6 Ads 151/2011-126. Ačkoliv Nejvyšší správní soud

v předmětném rozsudku pracuje s pojmem „důležitý zájem služby“ v souvislosti s nařizováním přesčasů, nelze předpokládat, že jiný význam bude mít u nařízení služební pohotovosti. V rozsudku se Nejvyšší správní soud vyjádřil také k pojmu „výjimečnost“ služby přesčas. Ta je zmiňována v jeho judikatuře opakovaně.

[27] Pro věc významný je dle žalobce rozsudek SDEU ve věci *Ville de Nivelles v. Rudy Matzak*, který činí rozdíl mezi pohotovostí, v jejímž rámci je službu konající toliko povinen být zastizitelný, bez nutnosti se dostavit na pracoviště, a pohotovostí, v rámci které je službu konající povinen reagovat na povolání nadřízeného a do určité doby se dostavit na místo určené nadřízeným. Žalobce míní, že povinnost služby konajícího zahájit do 15 minut od prvotního kontaktu se služebním funkcionářem přesun na místo zákroku je, i v intencích judikatury SDEU, vlastní výkonu služby, resp. směnnému režimu. V souvislosti s rozsudkem SDEU stěžovatel zdůrazňuje, že se nedotýká otázky odměňování pracovníků. Stěžovatel od samého počátku řízení vůbec nereaguje na žalobcovy argumenty, ač musí prokázat, že služební pohotovost není z jeho strany využívána k jiným účelům a za jiných podmínek, než připouští platná právní úprava (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 6 Ads 151/2011-126). S přenesením důkazního břemene na stěžovatele pak souvisí i řádné odůvodnění rozhodnutí.

[28] Žalobce poukazuje i na to, že stěžovatel dosud do spisu nezaložil úplný přehled všech vykazovaných hodin služby žalobce v rámci systému EKIS. Stěžovatel se spokojil s omezeným přehledem hodin výkonu služby, event. služby přesčas. Žalobce tedy souhlasí s městským soudem v tom, že stěžovatel neprokázal, že služební pohotovost není z jeho strany využívána k jiným účelům a za jiných podmínek, než které připouští právní úprava. Teprve překrytí plánů služeb obou příslušníků expozitury stálé trhačí jámy ukazuje, že cílem plánování základní doby služby a služební pohotovosti je 100% pokrytí všech dní každého kalendářního měsíce. Plány služeb tohoto oddělení, které se lehce liší od ostatních expozitur, je dle žalobce nutné hodnotit ve dvou obdobích. První, ve kterém bylo realizováno opatření Vrbětice, bylo charakteristické institutem zneužívání přesčasů (říjen 2014 až září 2020); druhé, od skončení opatření Vrbětice doposud, se již způsobem plánování služeb a pohotovostí v podstatě kryje s plánováním služeb ostatních expozitur, a je tedy zneužíván institut služební pohotovosti. V případě žalobce fakticky ke zneužívání služební pohotovosti docházelo již od dubna 2020. Plány služeb na podporu svých tvrzení žalobce přiložil ke svému vyjádření.

[29] Svoji argumentací, že pokud „by nastala v době služby situace, že příslušníkovi by zrovna nebyl přidělen žádný služební úkol, je povinen být připraven na služebně službu vykonávat“, stěžovatel dle názoru žalobce popřel veškerou svou argumentaci a potvrdil důvodnost uplatněného nároku. Stěžovatel sám uvedl, že v době výkonu pohotovosti je žalobce povinen čekat na prvotní kontakt se služebním funkcionářem a následně zahájit přesun na místo zákroku. Tato náplň je však identická s náplní, kterou vykonává žalobce při výkonu služby. V tomto ohledu pro žalobce vyznívá úsměvně kritika napadeného rozsudku stran podstaty sporu.

[30] Nepřípadné je i stěžovatelovo odmítání použitelnosti judikatury Nejvyššího správního soudu. Poukazuje-li na to, že se týká zákona o vojácích z povolání, který má vlastní úpravu služební pohotovosti, stejně jako zákon o služebním poměru, je dle žalobce

pokračování

nutno upozornit, že podmínky nařízení služební pohotovosti podle zákona o služebním poměru jsou přísnější, neboť služební funkcionář musí zvažovat ještě i to, zda je výjimečně splněn předpoklad výkonu služby přesčas. Pokud tedy Nejvyšší správní soud ve své judikatuře shledal, že podmínky nebyly naplněny při zohlednění jednoho kritéria, tím spíše nebudou naplněny při zohlednění více kritérií.

[31] Žalobce nesouhlasí ani s tím, že služební pohotovost držená v místě výkonu služby je materiálně zcela jinou pohotovostí než pohotovost držená mimo služebnu na jiném místě. Náplň služby a služební pohotovosti je obsahově stejná. V obou případech má příslušník povinnost použít pro výkon služby přesčas služební vozidlo, které je vybaveno stanovenými technickými prostředky; vozidlo musí žalobce parkovat na rozkazem určené adrese. To ovšem znamená, že žalobce se nesmí v době služební pohotovosti vzdálit z místa parkování služebního vozidla dále, než aby byl schopen dodržet zahájení přesunu na místo zásahu do 15 minut od prvotního kontaktu se služebním funkcionářem. S ohledem na uvedená přísná omezující opatření jsou tvrzení stěžovatele o možnosti trávení volného času projevem nerespektování základních lidských potřeb v podobě soukromého a rodinného života. Navíc byla služební pohotovost plánována ve velkém předstihu. K tomu žalobce dokládá nařízení služební pohotovosti z ledna 2018, července 2019, října 2020 a dubna 2021.

[32] Stěžovatel se nevypořádal s argumentací žalobce, že byl v jeho případě služební pohotovostí fakticky výkon služby nahrazován. Žalobce s ohledem na konkrétní okolnosti upozorňuje, že na držení služební pohotovosti se z pohledu materiálního dá nahlížet jako na výkon služby. Jak uvedl městský soud, stěžovatel pouze setrval na obecných závěrech plynoucích ze zákona.

[33] Fakt, že služební pohotovost lze nařídit pouze výjimečně a v důležitém zájmu služby, jednoznačně potvrzuje Metodické doporučení vedoucího odboru personálního Policejního prezidia České republiky ze dne 2. 1. 2018, Zásady rozvrhování doby služby, č. j. PPR-347-1/ČJ-2018-990760, které žalobce rovněž připojuje ke svému vyjádření. Z čl. 17 odst. 1 a odst. 2 doporučení plyne, že služební funkcionáři Pyrotechnické služby postupují při nařizování služební pohotovosti v rozporu se zákonem i s interními pravidly Policejního prezidia České republiky. Podle doporučení lze služební pohotovost skutečně nařídit pouze ve výjimečných případech, a nikoliv ji nahrazovat druhou směnu. Příslušník je povinen vykonávat služební pohotovost v místě určeném vedoucím příslušníkem. Podle žalobce pro rozdělení směn neexistoval žádný legitimní důvod; ze strany služebně nadřízených orgánů se jednalo o snahu o obcházení zákona.

[34] Závěrem se žalobce vyjadřuje k námitce nedostatečné individualizace napadeného rozsudku z důvodu nesprávného uvedení rozvržení doby služby v žalobě; bezesbýtku se ztotožňuje se závěrem městského soudu. Naopak nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že by v průběhu správního řízení nespecifikoval rozvržení doby služby oddělení stálé trhačí jámy Ralsko. K tomu odkazuje na rozepsání jednotlivých časových etap v žádosti o doplatek a dodává, že v průběhu celého řízení i v samotné žalobě namítal existenci zastřené výkonu vícesměnného režimu služby z důvodu nařizování služební pohotovosti a přesčasů.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[35] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je přípustná [ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)] stěžovatel je v řízení zastoupen zaměstnancem s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.) a jsou naplněny i obsahové náležitosti stížnosti (§ 106 s. ř. s.).

[36] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatel napadá rozsudek městského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[37] Kasační stížnost není důvodná.

[38] Kasační soud se v první řadě zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, neboť jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zpravidla vážit další kasační námitky. Stěžovatel považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný z důvodu, že městský soud nerozlišoval mezi služební pohotovostí drženou na služebně či mimo ni v podmínkách služebního zákona a mezi služební pohotovostí stanovenou v místě výkonu služby nebo na jiném místě podle zákona o vojácích z povolání. Napadený rozsudek rovněž označuje za nedostatečně odůvodněný a nesrozumitelný.

[39] O nepřezkoumatelný rozsudek se může jednat v případě nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. K obsahu pojmu samotného se Nejvyšší správní soud mnohokrát vyjadřoval, odkazuje proto na své rozhodnutí ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, dle kterého „[z]a nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. [...] Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatecích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny.“

[40] Zdejší soud rovněž v této otázce již vyslovil, že přestože je nutné důsledně trvat na dostatečném odůvodnění z hlediska ústavních principů, nelze k tomu přistupovat zcela dogmaticky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-130). Platí, že z odůvodnění jako celku musí být jasný názor soudu na podstatné aspekty rozhodované věci. Nelze „povinnost soudu řádně odůvodnit rozhodnutí chápat tak, že musí být na každý argument strany podrobně reagováno“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2010, č. j. 5 Afs 25/2009-98). Případné dílčí nedostatky či nízká kvalita rozsudku nezpůsobují samy o sobě jeho nepřezkoumatelnost bez dalšího (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Nepřezkoumatelné je takové rozhodnutí,

pokračování

které není způsobilé přezkumu pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro něž bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Proto zrušení rozsudku pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí.

[41] Po posouzení předmětného kasačního důvodu Nejvyšší správní soud konstatuje, že napadený rozsudek netrpí vadou nepřezkoumatelnosti. Je z něho zřejmé, jak městský soud rozhodl a jeho výrok není vnitřně rozporný. Rovněž z něj jasné plyne, z jakého důvodu městský soud dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí a o nutnosti zásadního doplnění skutkového stavu.

[42] Stěžovatelova námitka, že městský soud v napadeném rozhodnutí popřel povinnost odlišovat mezi služební pohotovostí stanovenou v místě výkonu služby nebo na jiném místě podle zákona o služebním poměru a zákona o vojácích z povolání, není důvodná. Tento závěr dovodil z odůvodnění pouze stěžovatel. Městský soud se k místu výkonu služby nevyjadřoval; vytýkal stěžovateli, že se nezabýval jádrem žalobcovy argumentace a pouze se v obecné rovině zaměřil na rozdíl mezi služební pohotovostí a dobou služby. Už sám žalobce v žádosti poukazoval na to, že pro přiznání zvýšeného tarifního příjmu jsou podstatná jiná hlediska než místo výkonu služby (tedy že okolnost, že služební pohotovost je vykonávána mimo pracoviště, není s ohledem na obsahovou náplň a pravidelné nařizování služební pohotovosti dle jeho předsedčení rozhodná). Argumentoval například tím, že pohotovost byla nařizována za účelem pokrytí nepřetržitého provozu a byla obsahově shodná s náplní běžného výkonu služby. Městský soud nezaměňoval ani obě zmiňované úpravy; to stěžovatel dovodil z jeho odkazu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2022, č. j. 1 As 247/2021-40. Je zřejmé, že městský soud obě úpravy neztotožňuje. V bodě [36] napadeného rozsudku uvádí, že „*si je vědom toho, že uvedené závěry Nejvyšší správní soud vyslovil ve vztahu k úpravě obsažené v zákoně o vojácích. Tato skutečnost však nemůže být důvodem, pro který by výše uvedené závěry nemohly být aplikovány i na projednávaný případ*“. Městský soud tedy netvrdí, že předmětná judikatura na daný případ zcela dopadá, nýbrž nabádá stěžovatele k řádnému odůvodnění nepřiléhavosti nebo přiléhavosti a zohlednění judikатурních závěrů v rámci nového posouzení. Z tohoto důvodu odkazuje na obecné závěry citovaného rozsudku stran otázky, zda z materiálního hlediska i v době označené jako služební pohotovost nebyla vykonávána služba; podle nich je pro posouzení oprávněnosti nároku na doplacení ušlého platu nutné posuzovat, zda existuje rozkaz, jímž byla žalobci služební pohotovost nařízena, zda byl dán důležitý zájem služby pro nařízení služební pohotovosti (tedy formální podmínky) a jakou činnost žalobce v době označené jako služební pohotovost fakticky vykonával (materiální aspekt).

[43] Než Nejvyšší správní soud přikročí k dalšímu přezkumu, považuje za nutné vyjádřit se k námitce nedostatečné individualizace rozsudku z důvodu uvedení nesprávného rozvržení doby služby v žalobě. Stejně jako městský soud spatřuje kasační soud meritum věci v zastřeném výkonu vícesměnného režimu služby z důvodu nařizování služební pohotovosti. Žaloba argumentaci v tomto směru obsahovala. Především je ale nutné připomenout, že nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí je vadou, ke které soud přihlíží *ex officio*. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu uvedl v usnesení ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS: „*Ustanovení § 76 odst. 1 SŘS upravuje postup soudu v případech, kdy soud může rozhodnutí zrušit i bez nařízení jednání –*

z toho lze dovodit jen to, že případy tam uvedené jsou důvodem ke zrušení správního rozhodnutí. Výslovně předpokládá postup z moci úřední – tj. bez návrhu – pouze v případě nicotnosti rozhodnutí, kterou lze vyslovit podle odst. 2 cit. ustanovení. Z povahy vady pak postup z moci úřední přichází v úvahu i u vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) SŘS, a to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek.“

[44] Neobstojí tak ani námitka stěžovatele týkající se porušení dispoziční zásady městským soudem. Pokud měla směřovat k jiné části napadeného rozsudku, není to z kasační argumentace zřejmé; stěžovatel totiž neuvedl konkrétní části odůvodnění městského soudu, ve kterých k údajnému překročení dispoziční zásady mělo dojít. Městský soud vycházel z argumentace žalobce, která je součástí podkladů ve spisovém materiálu. Není patrné, že by se od ní odchýlil.

[45] V posuzované věci žalobce uplatňoval nárok na zvýšení základního tarifu služebního příjmu o 10 % podle § 114 odst. 2 zákona o služebním poměru. Jak již bylo řečeno, žalobce tvrdí, že ačkoliv formálně držel služební pohotovost, jednalo se fakticky o výkon vícesměnného režimu, takže mu náleží zvýšení základního tarifu služebního příjmu o 10 %. Zdůrazňuje, že stěžovatelem nebyly posouzeny všechny aspekty plánu služeb, zejména z materiálního hlediska.

[46] Naopak stěžovatel tvrdí, že žalobce držel služební pohotovost, přičemž pokud je povolán v rámci služební pohotovosti k výkonu služby, jedná se o práci přesčas, nikoliv o směnný režim.

[47] Rozvržení doby služby upravuje § 53 zákona o služební pohotovosti. Odst. 1 tohoto ustanovení určuje, že „[d]oba služby se rozvrhuje na jednotlivé směny předem zpravidla na období 1 měsíce, a to rovnoměrně, nebo nerovnoměrně. Změna rozvržení doby služby musí být oznámena příslušníkovi zpravidla nejpozději 3 dny před nástupem do služby. Neumožňuje-li povaha služby stanovit příslušníkovi nerovnoměrné rozvržení doby služby předem, určí mu služební funkcionář nejpozději 1 den předem počátek směny. Konec směny určí podle potřeb služby.“

[48] Podle § 53 odst. 4 zákona o služebním poměru „[z]a dvousměnný nebo třisměnný režim služby se považuje režim služby, v němž se příslušníci vzájemně střídají ve dvou nebo ve třech směnách v rámci 24 hodin po sobě jdoucích. Za nepřetržitý režim služby se považuje režim služby, v němž se příslušníci vzájemně střídají ve směnách v rámci 24 hodin po sobě jdoucích k zajištění nepřetržitého provozu vyžadujícího výkon služby 24 hodin denně po 7 dnů v týdnu, nebo v takovém režimu vykonávají službu ve 24hodinových směnách a režim služby podle odstavce 5.“

[49] Podle § 62 zákona o služebním poměru „[p]říslušníkovi lze nařídit služební pohotovost v důležitém zájmu služby, jestliže je dán předpoklad výkonu služby přesčas. Služební 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.“

pokračování

[50] Pokud je v rámci služební pohotovosti příslušník povolán k výkonu služby, pohlíží se na jeho výkon jako na službu přesčas. Podle § 54 služebního zákona je za službu přesčas považována „*služba vykonávaná nad základní dobu služby v týdnu mimo rámec směn.*“ Podmínkou pro nařízení služby přesčas je splnění důležitého zájmu služby (§ 54 odst. 2 zákona o služebním poměru).

[51] Stěžovatel vycházel z následujících podkladů: žádost o doplatek služebního příjmu ze dne 31. 5. 2021, sdělení o zahájení řízení ve věcech služebního poměru ze dne 7. 6. 2021, přehled rozvržení výkonu služeb z aplikace EKIS za období od 1. 5. 2017 do 30. 9. 2020 s poznámkou výpisu směn ve Vrběticích, prohlášení o správnosti podkladů ze dne 9. 7. 2021, výkaz směn za období od 1. 5. 2017 do 30. 9. 2020 z aplikace EKIS, plány služeb a vyhodnocení rozvržení doby služby z aplikace EKIS včetně podkladové tabulky s procentuálním zhodnocením výkonu služby, žádost o poskytnutí podkladů pro potřeby řízení ve věcech služebního poměru ze dne 7. 9. 2021, poskytnutí podkladů pro potřeby řízení ve věcech služebního poměru ze dne 23. 9. 2021, sdělení o seznámení se spisem ze dne 27. 9. 2021, finální vyhodnocovací tabulka s procentuálním zhodnocením rozvržení výkonu služby, sdělení o seznámení se spisem ze dne 7. 1. 2022. Součástí spisového materiálu je také rozkaz ředitele Pyrotechnické služby ze dne 13. 9. 2016.

[52] Námitka, že městský soud nevystihl podstatu sporu, není důvodná. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem v tom, že je to stěžovatel, který bez dalšího trvá na formální aplikaci zákona, bez důkladného zvážení konkrétních skutkových okolností žalobcova případu. Koneckonců dle obsahu spisu, který stěžovatel považuje za dostatečný, to ani nebylo možné.

[53] Nejvyšší správní soud, ostatně jako městský soud, nevytýká stěžovateli vymezení ustanovení rozhodných pro předmět řešeného sporu; naopak je patrné, že se stěžovatel podrobně věnoval rozhodným zákonným ustanovením. Odůvodnění však postrádá aplikaci ustanovení zákona na konkrétní případ žalobce.

[54] Městský soud v bodě [33] napadeného rozsudku poukázal na to, že „*žalobce již v průběhu správního řízení před služebními orgány namítal, že mu byla služební pohotovost nařizována za účelem pokrytí nepřetržitého provozu a byla obsahově shodná s náplní běžného výkonu služby. K uvedenému závěru soud dospěl zejména na základě žalobcova návrhu ze dne 31. 5. 2021 na zahájení řízení ve věci žádosti o doplatek služebního příjmu a dále z podaného odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí služebního orgánu. V prvním z uvedených podání žalobce popsal výkon služby v rámci opatření Vrbětice. Z tohoto popisu žalobce dovodil, že se jedná o nepřetržitý výkon služby, resp. zastřený výkon dvou či třísměnného režimu služby. V podaném odvolání žalobce pak namítal, že prvostupňovým služebním orgánem bylo nesprávně pracováno s pojmem služební pohotovost. Tvrdil, že mezi dobou výkonu služby a služební pohotovostí ve svém důsledku není žádný rozdíl, když příslušníkům Pyrotechnické služby je v režimu služební pohotovosti nařizována činnost, která je právě hlavní náplní uvedených služeb příslušníků (pozn. soudu, zde již žalobce hovoří obecně, nikoli ve vztahu k opatření Vrbětice). S ohledem na shora uvedené tak nelze souhlasit s žalovaným, že žalobce uplatnil v řízení před soudem odlišné důvody od těch, které uplatnil v žádosti o doplatek služebního příjmu.*“

[55] Konstatoval také, že stěžovatel k uvedené námitce vyložil pojmy služba a služební pohotovost tak, jak je upravuje služební zákon, a zdůraznil, že služební pohotovost se uskutečňuje mimo dobu služby a je nezbytné ji od výkonu služby odlišovat. Na základě uvedeného měl žalovaný za to, že služební pohotovost nelze považovat za výkon služby a rovněž ani další směnu. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem městského soudu, že žalobci se tak nedostalo konkrétní odpovědi na uplatněnou námitku o pravidelném nařizování služební pohotovosti a její obsahové shodnosti s výkonem služby.

[56] Žalobce nerozporuje znění zákona. Upozorňoval však na to, že v jeho případě docházelo k obcházení zákona, když byla nařizována služební pohotovost, která měla nahrazovat vícesměnný režim. Stěžovatel tvrdí, že výkon služby je jiný institut než služební pohotovost, ve které fakticky žalobce (pokud není povolán) nevykonává službu, ale je pouze připraven na případnou služební pohotovost. Stěžovatel však nezohlednil například námitku účelově plánovaného nařizování služební pohotovosti zcela pomíjející její mimořádný výjimečný charakter, obsah činností výkonu služby přesčas nebo držení služební pohotovosti.

[57] Nejvyšší správní soud považuje za nedůvodnou i námitku související se žalobcovým požadavkem na vyplacení zvýšeného služební příjmu. Stěžovatel totiž uvádí: „*Z žádosti i odvolání proti nalézacímu rozhodnutí jednoznačně plyne, že žalobce požadoval doplatek základního tarifu zvýšeného o 10 % (viz § 114 odst. 2 zákona o služebním poměru), neboť má za to, že vykonával službu ve směnném režimu služby, přičemž považoval svoji připravenost v době nařízení služební pohotovosti v místě bydliště za výkon služby*“. Stěžovatel ale pominul, že jak z žádosti o doplatek služební příjmu ze dne 31. 5. 2021, tak ze žaloby podané k městskému soudu ze dne 22. 9. 2022, plynou i další skutečnosti. Žalobce totiž namítal, že služba příslušníků odboru munice Pyrotechnické služby byla zajišťována nepřetržitě 24 hodin denně, sedm dní v týdnu, o víkendech i svátcích, a jednalo se tedy o zastřený výkon služby, neboť na směny navazovala vždy pohotovost dalšího příslušníka (pro podstatu této argumentace není rozhodné, že žalobce uvedl čas doby služby odpovídající jinému oddělení). Poukazoval tedy na vzájemné střídání příslušníků, uskutečňující se v rámci 24 hodin jdoucích po sobě. I s touto argumentací se měl stěžovatel vypořádat.

[58] Nedůvodná je i námitka, že městský soud opomněl § 77 odst. 8 zákona o služebním poměru, protože logikou, která plyne z odůvodnění, by docházelo k porušování rovného zacházení s příslušníky v oblasti odměňování. Nejvyšší správní soud míní, že městský soud nečinil věcný přezkum, a to z důvodu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů. Stěžovatelem tvrzené závěry nejsou tedy namístě, neboť nebyly městským soudem vyřčeny.

[59] V bodě [37] napadeného rozsudku městský soud uvedl, že rozhodnutí žalovaného je zatíženo ještě další vadou, která prozatím brání jeho věcnému přezkumu, neboť dosud nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav věci. Stěžovatel míní, že zjistil skutkový stav bez důvodných pochybností a že opatřil všechny podklady pro rozhodnutí. Požadavek soudu je dle něj nadbytečný a nehospodárný. S tím nelze souhlasit. Spisový materiál neobsahuje podklady, z nichž by plynulo, zda se fakticky jednalo o služební pohotovost, anebo šlo ve své podstatě o výkon služby, kterým měl být nahrazován směnný režim. Není zřejmé, jak

pokračování

se překrývaly služby jednotlivých příslušníků, zda výkon služby přesčas pouze nenahrazoval výkon služby, a nejasné jsou i další podrobnosti, které mohou mít vliv na posouzení věci.

[60] Neobstojí proto ani námitka, že z výkazů služeb z EKIS, které jsou součástí spisového materiálu, vyplývá mj. rozsah držené služební pohotovosti a také služby přesčas žalobce, přičemž to je dostačující pro rozhodnutí o žalobcově žádosti. Podle stěžovatele rozsah držené služební pohotovosti v místě bydliště, v níž žalobce žádnou službu nekonal, nemůže nic vypovědět o tom, zda se příslušníci expozitur odboru munice Pyrotechnické služby Policie ČR vzájemně a pravidelně střídali ve směnách. Dle Nejvyššího správního soudu stěžovatel opakovaně rezignuje na materiální posouzení sporu a nezohledňuje konkrétní skutkové okolnosti. Nelze se spokojit pouze s formálním hlediskem. Jestliže žalobce tvrdí, že nařizováním služební pohotovosti docházelo k obcházení zákona, a byl tak zajišťován vícesměnný režim, je nezbytné, aby stěžovatel předmětné námitky přezkoumal, což nelze učinit z pouhého rozpisu služeb, služebních pohotovostí a přesčasů žalobce.

[61] Dle názoru Nejvyššího správního soudu je z obsahu odvolání i žaloby zřejmé, že žalobce volně nezaměňoval výkon služby s dobou výkonu služební pohotovosti, resp. z jeho argumentace nelze usuzovat, že by nárok na doplatek služebního příjmu odvozoval z prosté skutečnosti, že mimo samotný výkon služby vykonával i služební pohotovost. Je naopak zjevné, že jeho argumentace vycházela z přesvědčení, že charakter činností vykonávaných po dobu nařizované služební pohotovosti byl z hlediska náplně podobný výkonu služby, a že služební pohotovost byla jemu i dalším příslušníkům plánovitě nařizována tak, aby došlo k zajištění provozu Pyrotechnické služby v průběhu celého roku.

[62] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem i v tom, že ze spisového materiálu neplyne, jaký byl obsah činností ve výkonu služby a služební pohotovosti (respektive i služby přesčas). I to jsou však velmi podstatné skutečnosti. Aby mohla být nařízena služební pohotovost, musí být dán předpoklad výkonu služby přesčas. Služba přesčas nemůže být vykonávána v rámci rozvržených směn (§ 53 a 54 zákona o služebním poměru) a zajištění tohoto výkonu služby je v důležitém zájmu služby. Jednou z podmínek pro stanovení služební pohotovosti je „důležitý zájem služby“ (§ 62 zákona o služebním poměru). Za ten se podle § 201 odst. 1 zákona o služebním poměru považuje zájem na včasném a kvalitním plnění úkolů bezpečnostního sboru. Jinak řečeno, aby nedocházelo v žalobcově případě k obcházení zákona (v případě, že by výkon služby přesčas nahrazoval výkon služby ve směnném režimu), je zapotřebí naplnit zákonné podmínky pro stanovení služební pohotovosti. I kdyby byly formálně naplněny, je zapotřebí materiálně přezkoumat, zda činnost, kterou vykonával žalobce v rámci nařízené služební pohotovosti, opravdu naplňovala zákonné znaky. Tedy zda na službě přesčas (obsahu činnosti) byl opravdu důležitý zájem a zda měla povahu výjimečnou, nahodilou, předem jen obtížně předvídatelnou, anebo zda se činnost rovnala běžné náplni výkonu služby, kterou by bylo potřeba zajistit vícesměnným režimem.

[63] Pokud ze zákona plyne, že služební pohotovost se stanoví pouze v důležitém zájmu služby, je třeba, aby takovýto zájem byl v konkrétních případech doložen a aby

z okolností bylo patrné, že nejde o faktické nahrazování vícesměnného režimu služební pohotovostí. Pokud tedy zákon stanoví, že výkon služby přesčas je za účelem splnění důležitého zájmu služby, mělo by v odůvodnění být uvedeno, jakou konkrétní činnost žalobce v průběhu služby přesčas vykonával. Jedině tak mohl stěžovatel vyvrátit námitky žalobce o tom, že služební pohotovost a služby přesčas sloužily jako vícesměnný režim.

[64] Lze přisvědčit stěžovateli v tom, že žalobce sdělil, že v případě služební pohotovosti vyčkával na pokyn k přesunu a že tato činnost je podstatou institutu služební pohotovosti. S tvrzením, že se v podstatě jedná o podobnou činnost, jako kdyby vykonával službu, se již stěžovatel nevypořádal. Tedy s ohledem na výše uvedené městský soud správně trval na posouzení materiální stránky věci. V této souvislosti Nejvyšší správní soud upozorňuje stěžovatele, že *„nevyplyvá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2“* (§ 3 správního řádu). Z § 50 správního řádu dále plyne, že *„podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Jestliže to nemůže ohrozit účel řízení, může na požádání účastníka správní orgán připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jsou účastníci povinni při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost.“* Tvrzení, že to měl být žalobce, kdo měl doložit a prokázat, že musel v době nařízené služební pohotovosti nějakou činnost konat, je mylné. Primárně měl stěžovatel zjistit skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Žalobce byl povinen tvrdit, co v souvislosti s plněním služebních povinností konal; prokazování, zda tomu tak bylo, je věcí správního orgánu. Pokud by šlo vskutku o plnění služebních povinností, mělo být konání žalobce předmětem příslušných služebních evidencí, takže doložení nebo vyvrácení žalobcových tvrzení by mělo být (za jeho součinnosti) rozumně možné.

[65] Nelze tak považovat za důvodnou ani námitku nezákonnosti, které se městský soud měl dopustit vyslovením závazného právního názoru v bodě [40] napadeného rozsudku, že stěžovatel se v dalším řízení *„bude zabývat podstatou žalobcovy argumentace a v potřebném rozsahu doplní dokazování tak, aby následně mohl posoudit, jakým způsobem probíhal výkon služební pohotovosti žalobce a dalších příslušníků odboru munice Pyrotechnické služby ve zkoumaném období, resp. jakým způsobem probíhalo plánování a nařizování služební pohotovosti, zda byl tento postup v souladu s podmínkami stanovenými zákonem č. 361/2003 Sb., jaký byl charakter činností vykonávaných žalobcem v rámci plnění služební pohotovosti a zda se tyto činnosti shodovaly s výkonem běžné služby, případně v jakém rozsahu se lišily. Na základě provedených zjištění pak žalovaný v novém rozhodnutí přezkoumatelným způsobem odůvodní, zda tyto okolnosti měly vliv na faktické rozvržení doby služby žalobce, a v návaznosti na tyto poznatky znovu posoudí důvodnost žádosti žalobce o doplatek služebního příjmu“*. Městský soud správně a řádně vymezil předmět sporu a dále uvedl, z jakého důvodu jsou uvedené okolnosti, k jejichž zjištění byl stěžovatel zavázán, stěžejní pro nyní řešený spor.

[66] Stěžovatel v kasační stížnosti rovněž namítá, že nelze směřovat pojetí služební pohotovosti ve smyslu zákona o služebním poměru a pracovní pohotovost ve smyslu zákoníku práce. Tuto argumentaci však v napadeném rozhodnutí neuplatnil. Ze spisového materiálu plyne, že tuto námitku stěžovatel vznesl ve Vyjádření žalovaného k replice žalobce ze dne 23. 11. 2022, ve které upozornil na to, *„že žalobce ve své argumentaci nečiní*

pokračování

žádný rozdíl mezi pojetím služební pohotovosti ve smyslu zákona o služebním poměru a pracovní pohotovosti ve smyslu zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, což je s ohledem na odlišnou úpravu nepřípustné“. Tuto argumentaci zřejmě stěžovatel směřuje k žalobcovu odkazu na rozsudek ve věci *Ville de Nivelles v. Rudy Matzak*, byť předmětný argument nebyl uveden v souvislosti s ním. Z rozsudku SDEU mj. plyne, že „určujícím faktorem pro přiznání kvalifikace 'pracovní doba' ve smyslu směrnice 2003/88 je skutečnost, že pracovník je povinen se zdržovat na místě určeném zaměstnavatelem a být mu k dispozici, aby mohl v případě potřeby okamžitě vykonat příslušný úkol. Tyto povinnosti, které znemožňují dotčeným pracovníkům zvolit si místo pobytu během doby pohotovosti, je totiž třeba považovat za spadající do výkonu jejich povinností.“ SDEU zhodnotil, že „za těchto podmínek je třeba vykládat pojem 'pracovní doba' stanovený v článku 2 směrnice 2003/88 v tom smyslu, že se vztahuje na situaci, kdy je pracovník nucen strávit dobu pohotovosti v místě svého bydliště, být k dispozici zaměstnavateli a být schopen se do 8 minut dostavit do místa práce.“ Žalobce tvrdil, že vzhledem k tomu, že držel služební pohotovost neúměrně často a v rámci držení služební pohotovosti musel být neustále „v pozoru“, neboť měl povinnost v krátkém čase (do 15 minut) reagovat na kontakt, docházelo k výraznému zásahu do jeho osobního a rodinného života. S touto argumentací se stěžovatel v napadeném rozhodnutí nevypořádal. V dalším řízení tak bude úkolem správních orgánů v souladu se závazným právním názorem vyjádřeným v rozsudku městského soudu důkladně zdůvodnit své závěry ohledně namítané judikatury, a přitom hledět nejenom na obecné závěry a hodnocení, ale zohlednit i konkrétní okolnosti případu žalobce.

[67] Podklady předložené žalobcem v řízení o kasační stížnosti bude třeba vyhodnotit a případně využít v dalším řízení před správními orgány; dokazovat jimi před Nejvyšším správním soudem nebylo v této fázi třeba.

IV. Závěr a náklady řízení

[68] Z výše uvedeného vyplývá, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[69] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Přesně naopak je tomu u procesně úspěšného žalobce.

[70] V řízení o kasační stížnosti žalobci vznikly náklady v podobě odměny jeho zástupce JUDr. Jiřího Nováka, advokáta. Odměna zástupce činí za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) částku 3100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. Zástupce žalobce již byl s věcí seznámen, proto nebylo důvodu přiznávat odměnu za převzetí případu a přípravu zastoupení v řízení o kasační stížnosti. Náhrada hotových výdajů pak činí 300 Kč (§ 13 odst. 4 vyhlášky). Protože zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, odměna se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvyšuje o částku odpovídající této dani, která činí 21 % z částky, tedy o 714 Kč. Náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti činí celkem 4 114 Kč.

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

V Brně dne 3. října 2023

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu