



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudců Mgr. Tomáše Kocourka a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **kpt. Mgr. Bc. M. B.**, 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 21. 7. 2022, č. j. PPR-22764-6/ČJ-2022-990131, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2023, č. j. 10 Ad 13/2022-70,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku **4114 Kč** k rukám zástupce žalobce JUDr. Jiřího Nováka, advokáta, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovaný **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 7. 2022, č. j. PPR-22764-6/ČJ-2022-990131, kterým bylo rozhodnuto o jeho odvolání proti rozhodnutí ředitele Pyrotechnické služby Policie ČR (dále jen „Pyrotechnická služba“) ze dne 19. 4. 2022, č. j. PYRO-463-15/ČJ-2021-940012, vydanému ve věcech služebního poměru. Předmětem správního řízení

bylo posouzení žádosti o doplatek služebního příjmu žalobce. Žalobci byl v období od 24. 5. 2017 do 27. 4. 2021 přiznán základní tarif služebního příjmu dle § 114 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále „zákon o služebním poměru“). Žalobce je přesvědčen, že v předmětném období naplnil znaky pro přiznání zvýšení základního tarifu služebního příjmu o 10 %, neboť jeho výkon služby fakticky odpovídal směnnému režimu služby dle § 53 odst. 4 zákona o služebním poměru. Žalobce totiž tvrdí, že mu byla pravidelně nařizována služební pohotovost, čímž byl dle jeho názoru nahrazován výkon služby. Měl mu tedy být přiznán zvýšený základní tarif s ohledem na § 114 odst. 2 zákona o služebním poměru.

[2] O žádosti žalobce rozhodla pyrotechnická služba následovně:

- výrokem I. zamítla žádost o doplatek služebního příjmu za období od 24. 5. 2017 do 26. 4. 2018 z důvodu promlčení podle § 206 zákona o služebním poměru, 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 27. 4. 2021,
- výrokem II. zamítla žádost o doplatek služebního příjmu, neboť systém výkonu služby expozitury České Budějovice, odboru munice Pyrotechnické služby Policie ČR nenaplnuje zákonné podmínky směnného režimu služby a s tím související zvýšení základního tarifu služebního příjmu o 10 %, tudíž nevznikl právní nárok na doplacení služebního příjmu,
- výrokem III. přiznala nárok na doplatek služebního příjmu za měsíce březen 2019 a červen 2020, kdy byl žalobci přiznán základní tarif služebního příjmu dle § 114 odst. 1 zákona o služebním poměru, neboť podíl výkonu služby žalobce při plnění služebních úkolů ve Vrběticích naplňoval zákonné podmínky směnného režimu služby a s tím související zvýšení základního tarifu služebního příjmu o 10 %, a vznikl tudíž právní nárok na doplacení služebního příjmu v celkové výši 10.005 Kč,
- výrokem IV. zamítla žádost o doplatek služebního příjmu v příslušném období od 27. 4. 2018 za měsíce květen až prosinec 2018, leden, únor a duben až prosinec 2019, leden až květen a červenec až prosinec 2020 a leden až duben 2021, kdy byl žalobci přiznán základní tarif služebního příjmu dle § 114 odst. 1 zákona o služebním poměru, neboť podíl výkonu služby žalobce při plnění služebních úkolů ve Vrběticích nenaplnoval zákonné podmínky směnného režimu služby, takže s tím související zvýšení základního tarifu služebního příjmu o 10 % není validní, a nevznikl tudíž právní nárok na doplacení služebního příjmu.

[3] Žalobce se odvolal proti výrokům I., II. a IV. tohoto rozhodnutí. Žalovaný změnil část výroku prvostupňového rozhodnutí tak, že 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 27. 4. 2021“ slovy „ve věci žádosti o doplatek služebního příjmu doručené dne 27. 4. 2021“. Dále změnil část výroků I. a II. prvostupňového rozhodnutí tak, že ve výroku I. nahradil slova „žádost o doplatek služebního příjmu za období od 24. 5. 2017 do 26. 4. 2018 z důvodu promlčení podle ustanovení § 206 zákona“ slovy „žádost o doplatek služebního příjmu za období od 1. 4. 2018

pokračování

do 26. 4. 2018 z důvodu promlčení podle ustanovení § 206 zákona“ a ve výroku II. nahradil slova „žádost o doplatek služebního příjmu, neboť systém výkonu služby“ slovy „žádost o doplatek služebního příjmu, vyjma části žádosti, o níž je rozhodnuto výrokem v bodu č. I, III a IV, neboť výkon služby“.

[4] Žalobce se následně proti rozhodnutí žalovaného bránil žalobou podanou k městskému soudu. V řízení před soudem namítal, že se žalovaný ve svém rozhodnutí omezil toliko na výklad zákona ve věci rozdílů mezi služební pohotovostí a dobou služby, nezabýval se však skutkovými okolnostmi věci, přičemž nevypořádal žalobcovy odvolací námitky. Žalovaný tedy dle názoru žalobce neřešil, zda byl výkon služební pohotovosti v jeho případě skutečným výkonem pohotovosti, nebo zastřenou dobou služby. Zabýval se pouze formálními, nikoli materiálními hledisky výkonu pohotovosti.

[5] Městský soud žalobě vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Soud uvedl, že žalobce již ve správním řízení tvrdil, že dobu formálně nařízené služební pohotovosti je třeba s ohledem na charakter vykonávané činnosti a se zřetelem k dalším konkrétním okolnostem považovat z materiálního hlediska za výkon služby. Žalovaný se ve svém rozhodnutí zabýval rozvržením doby služby žalobce. V tomto ohledu však žalobce žádné odvolací námitky neuplatnil. V rámci odvolacích námitek žalovaný setrval na obecném rozlišení služební pohotovosti a doby služby, aniž by hodnotil, jakým způsobem probíhal výkon pohotovosti v případě žalobce. Ignoroval tedy podstatu odvolací argumentace.

[6] Žalovaný dle městského soudu nepochopil podstatu sporu, což plyne například z jeho trvání na nepřenositelnosti závěrů z rozsudku Nejvyššího správního soudu nebo závěrů z rozsudku SDEU ze dne 21. 2. 2018 ve věci *Ville de Nivelles v. Rudy Matzak* (C-518/15) na daný případ. U rozsudku SDEU ve věci C-518/15 žalovaný dostatečně neodůvodnil nepřiléhavost judikatury na předmětný spor a setrval pouze u obecného hodnocení zákonné úpravy.

[7] Městský soud tedy ve výsledku naznal, že rozhodnutí žalovaného trpí vadou nepřezkoumatelnosti ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a zároveň vadou řízení podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce k ní

[8] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhuje tento rozsudek zrušit a věc městskému soudu vrátit k dalšímu řízení.

[9] Stěžovatel rozporuje zejména body 64 až 78 napadeného rozsudku, ve kterých se soud zabýval naplněním zákonných podmínek nařizování služební pohotovosti a charakterem činností vykonávaných ve služební pohotovosti. Dle názoru stěžovatele soud vycházel z nepřiléhavé a rozporné judikatury. Za nepřipadný považuje odkaz na rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2022, č. j. 1 As 247/2021-40, který se týkal služební pohotovosti v režimu zákona o

vojácích z povolání, a tudíž zcela rozdílné právní úpravy, které je třeba od sebe odlišovat (v této věci stěžovatel odkazuje na nálezný Ústavního soudu ze dne 16. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 20/09). Žalobce se navíc v tehdejší věci domáhal náhrady za výkon služby v rámci pohotovosti držené v místě výkonu služby. Kdyby stěžovatel zacházel stejně s příslušníky, kteří vykonávají službu nebo přesčas na služebně, a s těmi, kteří mají nařízenou služební pohotovost v místě bydliště, dopustil by se nepřipustné diskriminace. Služební pohotovost držená v místě bydliště nezpůsobuje stejně intenzivní zásah do sféry příslušníka bezpečnostního sboru, což vyplývá i ze způsobu jejího odměňování (§ 126 zákona o služebním poměru).

[10] Nejvyšší správní soud se navíc v citovaném rozsudku vůbec nevyjadřoval ke směnnému režimu. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že se v případě služební pohotovosti jedná o stejnou obsahovou náplň práce jako v případě výkonu služby. Předmětem řízení, který vymezil žalobce, je otázka naplnění zákonných podmínek směnného režimu, nikoliv zkoumání služební pohotovosti. Podle stěžovatele žalobce nedoložil, že by v době nařízení služební pohotovosti musel nějakou činnost konat nebo že mu byl nařízen služební úkol. Dále se stěžovatel věnuje rozdílu mezi dobou služby a služební pohotovostí. Městský soud svým rozsudkem nesprávně zavázal stěžovatele k tomu, aby posoudil naplnění zákonných podmínek nařizování služební pohotovosti a charakter činností vykonávaných příslušníky v jejím rámci. To by se však míjelo s předmětem sporu, neboť služební pohotovost nemůže tvořit směnný režim služby. Městský soud dále bagatelizoval význam místa, v němž příslušník drží pohotovost. Dle názoru soudu místo držení pohotovosti není podstatné, tento závěr však nijak neodůvodnil. Oba zmíněné zákony přitom tuto okolnost výslovně odlišují. Například § 126 odst. 1 a 2 zákona o služebním poměru určuje značný rozdíl ve výši odměny za služební pohotovost na služebně a mimo služebnu. Zákon o vojácích z povolání upravuje místo držení služební pohotovosti v § 30 odst. 3. Definice pracovní doby jako doby skutečného plnění úkolů ostatně vyplývá i z rozsudku SDEU ve věci C-518/18.

[11] Stěžovatel se zabýval nejenom formálními podmínkami, ale i materiální stránkou směnného režimu služby. Tvrzení městského soudu, že tomu tak nebylo, jsou nepravdivá. Stěžovatel detailně posoudil faktický výkon služby při nerovnoměrném rozvržení doby služby žalobce. Služba byla konána v jednosměnném režimu při nerovnoměrném rozvržení doby služby. Z rozhodnutí stěžovatele jasně plyne, že služební pohotovost držená žalobcem v místě jeho bydliště je pro směnný režim zcela irelevantní a nemůže být jeho součástí. Městský soud rovněž svojí argumentací popírá náplň služební pohotovosti, jak ji předpokládá zákon. Ve svém rozsudku uvádí, že žalobce zcela jasně poukazyval na to, že služební pohotovost mu byla nařizována za účelem pokrytí nepřetržitého provozu a že byla obsahově shodná s náplní běžného výkonu služby. Soud ale podle stěžovatele opomenul, že z žádosti a z tvrzení žalobce jasně plyne, že považuje za povinnost reagovat na „pokyn zaměstnavatele“ a dostavit se do místa případného výkonu služby. Žalobce tedy v době pohotovosti pouze reaguje na oznámení, jímž mu je nařizován výkon služby přesčas, k němuž je povinen se dostavit na sdělené místo. Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem městského soudu vycházejícím z tvrzení žalobce, že příslušníkům je v době služební pohotovosti nařizována činnost, jež je právě hlavní náplní výkonu služby. Stěžovatel namítá, že pokud byl v době služební pohotovosti žalobci nařízen výkon služby, jednalo se o službu přesčas. I z těchto tvrzení pak plyne, že žalobce byl v průběhu držení služební pohotovosti

pokračování

pouze připraven na výkon služby. Pokud mu v rámci nařízené služební pohotovosti byl nařízen výkon služby přesčas, náležel mu za to služební příjem v souladu s § 126 odst. 3 zákona o služebním poměru.

[12] Stěžovatel neobstaral podklady, na jejichž základě by bylo možno uvažovat o faktické povaze držení služební pohotovosti v místě bydliště žalobce, a to z důvodu nehospodárnosti a nadbytečnosti, neboť dle svého názoru zjistil skutkový stav bez důvodných pochybností. Dále stěžovatel namítá, že městský soud překročil dispoziční zásadu, když pozměnil argumentaci žalobce, která nevychází z jeho žádosti ani odvolání.

Vyjádření žalobce

[13] Žalobce uvádí, že stěžovatel stále klade důraz na doslovné znění zákona (formální stránku), aniž by byl ochoten věcně zkoumat povahu uplatněného nároku a aplikovat na skutkový stav relevantní právní úpravu. Žalobce je přesvědčen, že městský soud správně vyhodnotil průběh řízení a základ argumentace stěžovatele. Od zahájení řízení argumentuje stále neměnně, když tvrdí, že systém výkonu služby v rámci expozitury České Budějovice, 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. O tom, že služební pohotovost nahrazovala nepřetržitý provoz, svědčí, že žalobce měl nejpozději do 15 minut od prvotního kontaktu se služebním funkcionářem zahájit přesun na místo zákroku. Zde vykonával obdobné úkoly, které plnil v rámci výkonu služby. Služební pohotovost opakovaně navazovala na výkon služby. Ve své podstatě se tak jednalo o další směnu.

[14] Z 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 službu přesčas. Podle žalobce však nařízením služební pohotovosti je a byl zajišťován nepřetržitý provoz. Služební pohotovost byla nařizována každý den, bez ohledu na to, zda byl pracovní den, nebo den odpočinku. Podle žalobce je stěžovatelův přístup v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Podle ní je služební pohotovost institut pro pokrytí nahodilých, ne zcela předvídatelných událostí, nikoli k zajištění pravidelné činnosti. Lze ji využívat jen v nezbytně nutné míře. „Důležitý zájem služby“ již byl objasněn v rozsudku NSS ze dne 26. 9. 2012, č. j. 6 Ads 151/2011-126. Ačkoliv Nejvyšší správní soud v předmětném rozsudku pracuje s důležitým zájmem služby v souvislosti s nařizováním přescasu, nelze předpokládat, že jiný význam bude mít u nařízení služební pohotovosti. V rozsudku se Nejvyšší správní soud vyjádřil i k pojmu „výjimečnost“ služby přesčas. Ta je zmiňována v jeho judikatuře opakovaně.

[15] 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. 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 jí 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.

[16] Rozsudek SDEU ve věci *Ville de Nivelles v. Rudy Matzak* (C-518/15) je podle žalobce pro věc významný. SDEU činí rozdíl mezi pohotovostí, v rámci které 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 příslušníka držícího pohotovost 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.

[17] Podle žalobce stěžovatel na jeho argumenty od samého počátku řízení vůbec nereaguje, ač musí prokázat, že služební pohotovost není z jeho strany využívána k jiným účelům a za jiných podmínek, než připouští platná právní úprava (srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 9. 2012, č. j. 6 Ads 151/2011-126). S přenesením důkazního břemene na stěžovatele pak souvisí i řádné odůvodnění rozhodnutí stěžovatele. Stěžovatel měl náležitě odůvodnit své postupy a řádně zdokumentovat, z jakých podkladů vycházel při svém rozhodování. Žalobce v této věci poukazuje 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.

[18] Dle žalobce stěžovatel v samotném textu kasační stížnosti 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. Stěžovatel dle jeho názoru nepřipadně odmítá použitelnost 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. Podle žalobce jsou podmínky nařízení služební pohotovosti podle zákona o služebním poměru 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.

[19] Žalobce nesouhlasí ani s tím, že služební pohotovost držená v místě výkonu služby je materiálně zcela jinou pohotovostí, než je-li držena mimo služebnu v jiném místě. Tento závěr neobstojí z několika důvodů. Náplň služby a služební pohotovosti je obsahově stejná. V obou případech má příslušník povinnost použít pro výkon služby přesčas služební

pokračování

vozidlo, které je vybaveno stanovenými technickými prostředky; žalobce musí parkovat vozidlo na rozkazem určené adrese. To znamená, že žalobce se nesmí v době služební pohotovosti vzdálit z místa parkování služebního vozidla dále, než odkud je schopen zahájit přesun na místo zásahu do 15 minut od prvotního kontaktu se služebním funkcionářem.

[20] Žalobce se tedy ztotožňuje se závěry vyslovenými městským soudem. Jádrem jeho argumentace je konstantně upřednostňování materiálního hlediska nařízené pohotovosti, která může mít charakter výkonu služby. Stěžovatel se, jak uvádí městský soud, s touto argumentací nevypořádal a pouze setrval na obecných závěrech plynoucích ze zákona.

III. Posouzení kasační stížnosti

[21] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele jedná pověřená zaměstnankyně splňující podmínky § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[22] Kasační stížnost není důvodná.

[23] Nejvyššímu správnímu soudu je z úřední činnosti známo, že projednávaná věc je jedním z více než dvaceti obdobných případů týkajících se různých příslušníků odboru munice Pyrotechnické služby, kteří shodně brojí proti rozhodnutím, jimiž byly zamítnuty jejich žádosti o doplatek služebního příjmu. Všichni příslušníci se proti těmto rozhodnutím odvolali a po neúspěchu v odvolacím řízení podali správní žaloby. Jejich žalobní argumentace byla ve všech případech v podstatě stejná, resp. je založená na shodném skutkovém půdorysu a právní argumentaci (všichni jsou zastoupeni stejným zástupcem), a to včetně nyní projednávané věci. Žaloby byly městským soudem posouzeny různě; v řízení sp. zn. 6 Ad 9/2022 byla žaloba zamítnuta (tento rozsudek byl posléze zrušen rozsudkem NSS č. j. 5 As 29/2023-51), naopak například v řízení sp. zn. 18 Ad 13/2022 nebo 15 Ad 6/2022 bylo žalobě vyhověno. Ve všech případech byly podány kasační stížnosti. V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud projednává jednu z kasačních stížností žalovaného. Jeho kasační stížnosti obdobného obsahu již řešil ve věcech sp. zn. 2 As 140/2023 a 2 As 194/2023. Nejvyšší správní soud v těchto případech kasační stížnosti rozsudky č. j. 2 As 140/2023-46 a č. j. 2 As 194/2023-45 zamítl. Jelikož se, jak je již uvedeno výše, jedná o skutkově prakticky stejné případy (liší se jen místo či období výkonu služby jednotlivých žalobců) a neliší se ani procesními stranami uplatněná argumentace, bude v nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud vycházet ze svých dřívějších závěrů, neboť neshledal důvod odchýlit se od nich. V rozsudku č. j. 5 As 29/2023-51 ostatně Nejvyšší správní soud těmto závěrům přisvědčil a kromě rozsudku městského soudu zrušil i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[24] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné srozumitelně shrnout výše uvedenou rozsáhlou argumentaci obou procesních stran. Žalobce tvrdí, že jemu nařízený výkon služební pohotovosti byl zastřeným výkonem služby ve vícesměnném režimu, za který mu náleží zvýšený základní tarif podle na § 114 odst. 2 zákona o služebním poměru. Žalovaný (stěžovatel) trvá na tom, že žalobce nesloužil ve vícesměnném režimu, neboť jeho činnost po dobu služební pohotovosti nesplňuje zákonné parametry výkonu služby. Odkazuje přitom na skutečnost, že žalobce byl toliko „na příjmu“, s čímž souvisela povinnost dostavit se „na zavolání“ na místo výkonu služby, kde vykonával službu přesčas. Žalobce kontruje tím, že na výkon služební pohotovosti nelze nahlížet formalistickým způsobem, ale s ohledem na materiální povahu vykonávané činnosti. Městský soud se postavil na stranu argumentů žalobce, přičemž naznal, že stěžovatel se nezabýval opravdovým jádrem žalobních námitek spočívajícím v materiální povaze žalobcem vykonávané činnosti, ale teoretickými východisky a rozdíly mezi instituty pohotovosti a výkonem služby. Tím dle názoru soudu zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.

[25] Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Z napadeného rozsudku zřetelně plyne, z jakého důvodu městský soud posoudil rozhodnutí stěžovatele jako nepřezkoumatelné.

[26] Stěžovatelova námitka, že městský soud nesprávně nerozlišoval mezi služební pohotovostí stanovenou v místě výkonu služby nebo na jiném místě podle zákona o vojácích z povolání, není důvodná. Tento závěr dovodil z odůvodnění pouze stěžovatel. Soud výslovně uvedl, že *„skutečnost, že žalobce dobu služby se služební pohotovostí nezaměňoval, nýbrž si byl vědom rozdílu mezi těmito dvěma instituty, je pak zcela zřejmá i z toho, že zdůraznil, že pro přiznání zvýšeného tarifního příjmu jsou podstatná jiná hlediska než místo výkonu služby (tj. že okolnost, že služební pohotovost je vykonávána mimo pracoviště, není s ohledem na obsahovou náplň a pravidelné nařizování služební pohotovosti dle jeho přesvědčení rozhodná)“*. Městský soud tedy neučinil závěr tvrzený stěžovatelem.

[27] Stěžovatel dále dovozuje ze závěrů městského soudu o přiléhavosti žalobcem odkazované judikatury Nejvyššího správního soudu týkající se zákona o vojácích z povolání, že městský soud nepovažuje za důležitou podmínku místa výkonu služby mimo pracoviště. Městský soud však zavázal stěžovatele v rámci nového posouzení *„zohlednit závěry, jež k obdobným otázkám vyslovily v rozhodovací praxi správní soudy“*. Dále městský soud uvádí, že *„si je vědom toho, že uvedené závěry kasační soud vyslovil ve vztahu k úpravě obsažené v zákoně o vojácích, tato samotná okolnost však nemůže být jediným důvodem, pro který by bylo možné přenositelnost na případ žalobce odmítnout“*. 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.

pokračování

[28] Městský soud tedy požadavkům přezkoumatelnosti dostál, jedná se o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak uvedl ve výroku rozsudku.

[29] V posuzované věci žalobce uplatňoval nárok na zvýšení základního tarifu služebního příjmu o 10 % podle § 114 odst. 2 zákona o služebním poměru. 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. Stěžovatel naopak 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.

[30] Rozvržení doby služby upravuje § 53 zákona o služebním poměru. Stanoví, že *doba 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.*

[31] Podle § 53 odst. 4 zákona o služebním poměru za *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.*

[32] Dle § 62 odst. 1 zákona o služebním poměru lze příslušníkovi *nařídít služební pohotovost v důležitém zájmu služby, jestliže je dán předpoklad výkonu služby přesčas. Podle odst. 2 uvedeného paragrafu 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.*

[33] Pokud je v rámci služební pohotovosti příslušník povolán k výkonu služby, pohlíží se na její 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).*

[34] Stěžovatelova námitka, že městský soud nepochopil 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. Nejvyšší správní soud, ostatně jako městský soud, nevytýká stěžovateli vymezení ustanovení rozhodných pro předmět řešeného sporu, naopak je ze spisového materiálu patrné, že se stěžovatel podrobně věnoval rozhodným zákonným

ustanovením. Odůvodnění však postrádá aplikaci ustanovení zákona na konkrétní případ žalobce.

[35] Městský soud uvedl, že „stěžejním argumentem žalobce bylo, že byt' je služební pohotovost (formálně) institutem odlišným od výkonu služby a z hlediska zařazení tohoto institutu v zákoně č. 361/2003 Sb., se formálně o výkon služby nejedná (s čímž souvisí i odlišný způsob odměňování), byl v jeho konkrétním případě služební pohotovostí fakticky nahrazován výkon služby. Jinak řečeno, žalobce již v průběhu správního řízení snášel konkrétní argumenty, o něž opíral svůj závěr, že dobu formálně nařízené služební pohotovosti je třeba s ohledem na (i.) charakter po tuto dobu fakticky vykonávaných činností a dále (ii.) se zřetelem k dalším konkrétním okolnostem (především 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 ve dvousměnném provozu a s tím související naplnění podmínek pro přiznání zvýšení základního tarifu služebního příjmu o 10 %.“ Nejvyšší správní soud se s městským soudem v této věci ztotožňuje.

[36] Žalobce opakovaně uvádí, že nerozporuje znění zákona. Upozorňoval, 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 případný výkon služby přesčas. Stěžovatel však nezohlednil například námitku účelově plánovaného nařizování služební pohotovosti zcela pomíjejícího její mimořádný, výjimečný charakter, obsah činností při výkonu služby přesčas nebo držení služební pohotovosti.

[37] Nejvyšší správní soud považuje za nedůvodnou i námitku související se žalobcovým požadavkem na vyplacení zvýšeného služebního příjmu. Stěžovatel totiž uvádí, že „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 doplnění žádosti o doplatek služebního příjmu ze dne 4. 5. 2021, tak ze žaloby podané k městskému soudu plynou i další skutečnosti. Žalobce totiž namítal, že provoz expozitury České Budějovice, odboru munice Pyrotechnické služby Policie ČR je zajišťován nepřetržitě 24 hodin denně v rámci dvou směn, neboť dochází ke vzájemnému střídání příslušníků, které se uskutečňuje v rámci 24 hodin po sobě jdoucích. Není tak pravda, že žalobce nenamítal nic dalšího, a i s touto další argumentací se měl stěžovatel vypořádat.

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

pokračování

[39] Stěžovatel opakovaně rezignuje na materiální posouzení sporu a nezohledňuje konkrétní skutkové okolnosti, ačkoli se nelze spokojit pouze s jeho 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. 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. Nemůže tedy postačovat prostý odkaz na obsah výkazů služeb z EKIS. Nejvyšší správní soud se tedy i v této otázce ztotožňuje s odůvodněním napadeného rozhodnutí.

[40] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem i v tom, že ze spisového materiálu neplyne, jaký byl obsah činností ve výkonu služby a výkonu služby přesčas, přestože se jedná o pro posouzení věci 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 posuzovaném 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.

[41] 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. Poukázal pouze na rozdílné místo výkonu služby a služební pohotovosti, ale nezabýval se srovnáním konkrétních činností konaných běžně při výkonu služby a při pohotovosti (žalobce tvrdil, že se jedná o shodné činnosti). Tedy s ohledem na výše uvedené městský soud správně trval na přezkumu materiální stránky věci.

[42] V této souvislosti Nejvyšší správní soud upozorňuje stěžovatele, že *služební funkcionář je povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí, a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí* (§ 180 odst. 1 zákona o služebním poměru). Služební funkcionář nese odpovědnost za správné zjištění skutkového stavu i v řízení o žádosti (viz rozsudky NSS ze dne 17. 8. 2022,

č. j. 9 As 89/2021-65, a ze dne 4. 4. 2019, č. j. 1 As 346/2018-33). Tvrzení, že to měl být žalobce, kdo nikterak nedoložil ani neprokázal, že by 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.

[43] Nelze považovat za důvodnou ani námitku nezákonnosti, které se městský soud měl dopustit tím, že zavázal stěžovatele zabývat se podstatou žalobcem vykonávané činnosti a tím, zda byla služební pohotovost nařízena formálně správným způsobem. Stěžovatelovy námitky nepřezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud vyvrátil výše. Vysvětlil stěžovateli, že městský soud správně a řádně vymezil předmět sporu a uvedl, z jakého důvodu jsou zmíněné okolnosti, k jejichž zjištění byl stěžovatel zavázán, stěžejní pro nyní řešený spor.

[44] Neobstojí ani námitka stěžovatele týkající se porušení dispoziční zásady městským soudem. Stěžovatel 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] Stěžovatel rovněž nijak blíže neodůvodnil údajnou nepřiléhavost rozsudku SDEU ve věci C-518/15. Podle stěžovatele je rozsudek SDEU nepřiléhavý, neboť se netýká odměňování směnného režimu a nezabývá se rozlišením jednotlivých institutů služební pohotovosti, výkonu služby přesčas a směnného režimu. Stěžovatel cituje z předmětného rozsudku: „(a) konečně je třeba uvést, že jinak tomu je v situaci, kdy pracovník vykonává pohotovost na základě omezení, které vyžaduje, aby byl nepřetržitě k dispozici, aniž by ale musel být přítomen na pracovišti. I když je k dispozici svému zaměstnavateli, neboť musí být možno se s ním spojit, může totiž v této situaci pracovník nakládat se svým časem s menšími omezeními a věnovat se vlastním zájmům. Za těchto okolností musí být považována za ‚pracovní dobu‘ ve smyslu směrnice 2003/88 pouze doba skutečného plnění úkolů.“ Zde však stěžovatel opakovaně naráží na nedostatečné pochopení podstaty sporu, popřípadě nedostatečné zjištění skutkového stavu věci. Odůvodnění předmětného rozsudku totiž otázkou, co lze považovat za pracovní dobu a co nikoliv, dále rozvádí.

[46] 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

pokračování

„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 nevypořádal.

[47] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že nelze směřovat pojetí služební pohotovosti ve smyslu zákona o služebním poměru a pracovní pohotovosti ve smyslu zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, a proto je rozsudek SDEU pro nynější věc nerozhodný. Takto jednoduše však argumentaci uvedeným rozsudkem odmítnout nelze. Obecné rozlišení v něm učiněné totiž může být relevantní i pro věc žalobce. Pokud konkrétní povaha údajné služební pohotovosti omezovala žalobce podobně jako pracovníka ve věci řešené SDEU, mohlo by to být argumentem pro závěr, že žalobce při této údajné služební pohotovosti ve skutečnosti vykonával službu, fakticky ve vícesměnném režimu. Právě to je podstatou sporu, kterou městský soud správně identifikoval, a správně též rozpoznal, že stěžovatel se jejím řešení doposud vyhnul. V dalším řízení tak bude úkolem správních orgánů důkladně zdůvodnit své závěry ohledně namítané judikatury, přitom však hledět nejenom na obecné závěry a hodnocení, ale zohlednit i konkrétní okolnosti případu žalobce.

[48] Nelze souhlasit ani s tím, že stěžovatel zjistil skutkový stav bez důvodných pochybností a že opatřil všechny podklady pro rozhodnutí. 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 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. 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

[49] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[50] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení nebyl úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce měl ve věci naopak plný úspěch.

[51] 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 [§ 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)]. 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 advokátního tarifu). Protože zástupce žalobce je společníkem právnické osoby, která vykonává advokacii a 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 3400 Kč, tedy o 714 Kč. Náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti činí celkem 4114 Kč. Náhradu nákladů řízení je stěžovatel povinen uhradit žalobci k rukám jeho zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 64 s. ř. s.) ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 7. prosince 2023

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně senátu