



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Štěpána Výborného a soudců Martina Bobáka a Jana Kratochvíla ve věci

žalobce: **R. S.**
bytem X
zastoupený advokátkou JUDr. Alicí Hejzlarovou LL.M. MBA
sídlem Žitná 1575/49, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **ředitel Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy**
sídlem Kongresová 1666/2, 140 00 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 5. 2023, č. j. 3061/2023,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 5. 2023, č. j. 3061/2023, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám právní zástupkyně žalobce JUDr. Alice Hejzlarové LL.M. MBA, advokátky.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

1. Žalobce se domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 5. 2023, č. j. 3061/2023 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto žalobcovo odvolání a potvrzeno

rozhodnutí náměstka ředitele Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy pro vnější službu (dále jen „služební funkcionář“) ze dne 22. 12. 2022, č. j. KRPA-202675-20/ČJ-2022-0000ZU, o žádosti žalobce o proplacení nároku na služební příjem za dobu vykonané služby dle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“).

2. Ze správního spisu zjistil soud následující, pro věc podstatné skutečnosti.
3. Žádostí ze dne 16. 6. 2022 žalobce požádal služebního funkcionáře o poskytnutí služebního příjmu za dobu služby, a to v rozsahu: a) za období od roku 2008 do současnosti, včetně zahrnutí do služebního příjmu dle § 113 zákona o služebním poměru; b) provedení zpětného přepočtu nároků na náhradu služebního příjmu; c) provedení zpětného přepočtu odsloužených let a zároveň proplacení nároků uvedených pod body a) až c) ve výši odpovídající násobku hodinového služebního příjmu a počtu hodin konaných v režimu služební pohotovosti od roku 2008, včetně nároku na úrok z prodlení z každého přiznaného plnění od vzniku nároku do zaplacení. Následně svou žádost rozšířil o období od roku 2004, in eventum od nástupu žalobce ke speciální pořádkové jednotce Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy (dále jen „SPJ“). Žalobce svůj nárok odůvodnil tím, že jako příslušník SPJ vykonával službu v 4 denních cyklech: 4 dny po sobě měl 12 hodinové služby a 4 dny po sobě měl dny odpočinku. Při 4 denním cyklu služeb však měl i v době mimo službu nařízenou služební pohotovost. Jádrem argumentace žalobce je, že tato služební pohotovost byla fakticky plnohodnotným výkonem služby, neboť v rámci ní byl zásadním způsobem omezen v trávení volného času a vykonával služební úkony jako by byl ve službě. Žalobce musel čas služební pohotovosti až na výjimky trávit v ústředí jednotky v areálu Policejní akademie v Praze, odkud se nemohl bez písemného povolení vzdálit a musel být vždy připraven do 15 minut vyrazit na zásah. Nadto v čase služební pohotovosti byly vykonávány běžné úkony služby jako služební jízdy nebo údržba a čištění vybavení a služebních prostor. Dle evropských předpisů (směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/88/ES ze dne 4. 11. 2003), judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen SDEU), především rozsudku ze dne 9. 3. 2021 C-580/19 *RJ ca Stadt Offenbach am Main* (dále jen rozsudek „*Stadt Offenbach am Main*“) a navazujících nálezů Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu se však za takovýchto podmínek již nedá hovořit o služební pohotovosti, ale o plnohodnotné službě, která by měla být příslušným způsobem odměňována. Služební funkcionář prostřednictvím nařizování služební pohotovosti nesprávně a nezákonně pokrýval personální podhodnocení příslušného útvaru SPJ. O nesprávnosti a účelovosti takové praxe hovoří rovněž to, že u jiných útvarů SPJ v rámci České republiky se tato praxe neděje. Žalobce rovněž podotkl, že nařizovaná služební pohotovost neodpovídala ani českým právním předpisům, neboť zákon o služebním poměru stanoví přísná kritéria pro nařizování služební pohotovosti. Tato smí být nařízena pouze v důležitém zájmu služby a jsou-li splněny podmínky pro službu přesčas, což v daném případě splněno nebylo. Za dané situace byla přístupem služebního funkcionáře rovněž zásadním způsobem narušena možnost odpočinku mezi jednotlivými směnami.
4. Služební funkcionář oznámením ze dne 18. 6. 2022 vyrozuměl žalobce o zahájení řízení, v rámci něž jej rovněž poučil o jeho právech a povinnostech. Námitkou ze dne 11. 8. 2022, upřesněnou dne 26. 10. 2022, služební funkcionář uplatnil promlčení ohledně nároku žalobce ve vztahu k období od 1. 1. 2004 (nástupu žalobce k jednotce SPJ) do 30. 4. 2019. Žalobce s touto námitkou nesouhlasil pro dlouhodobé a vědomé nezákonné i nátlakové jednání služebního funkcionáře ve vztahu k členům SPJ, pročez je namítané promlčení v rozporu s dobrými mravy.

5. Služební funkcionář dospěl k závěru, že žádost žalobce není důvodná. Služební funkcionář především konstatoval, že útvar SPJ hl. m. Prahy je specifickým a elitním útvarům v rámci Policie ČR (dále jen „PČR“), přičemž úprava fungování a předmětu činnosti je unikátní a nepřenositelná. Předmět činnosti SPJ zahrnuje jak vypořádání se s nepředvídatelnými závažnými událostmi, na jejichž řešení nejsou standardní útvary PČR vybaveny, tak činnosti relativně běžné (např. hlídková činnost či ochrana osob a majetku). Součástí specifík tohoto útvaru je rovněž zajištění nepřetržitého provozu – akceschopnosti, přičemž za tímto účelem má služební útvar např. zajištěno specifické ubytovací zařízení pro odpočinek policistů, kteří nevykonávají službu. Takto byla nastavena i pravidla pro služební pohotovost, a to již rozkazem policejního ředitele SHMP ze dne 23. 7. 2007, č. 154/2007, který byl účinný od 1. 8. 2007 do 15. 5. 2022 (dále jen „rozkaz 1“). Na základě tohoto interního aktu byla příslušníkům SPJ plánována služební pohotovost v rámci ročních plánů, detailně v systému EKIS v rámci měsíců. Dne 16. 5. 2022 byl vydán nový rozkaz ředitele KŘP HMP č. 41/2022 (dále jen „rozkaz 2“), který nahradil původní rozkaz 1 upravující služební pohotovost obdobným způsobem. Rozdílem oproti předchozímu stavu však bylo, že vedení SPJ nařizovalo služební pohotovost měsíčně, a to konkrétním policistům SPJ formálním způsobem. Při služební pohotovosti měli příslušníci SPJ nařízeno, na základě opatření vedoucího SPJ se zdržovat v areálu budovy J Policejní akademie v Praze 4, kde má SPJ služebnu a příslušné zázemí, přičemž jiná místa výkonu služební pohotovosti byla možná pouze se souhlasem vedoucího a pod podmínkou připravenost k zásahu do 15 minut. Služební funkcionář dále konstatoval, že uvedená opatření jsou v souladu se zákonem, neboť § 62 zákona o služebním poměru umožňuje nařídít místo výkonu služební pohotovosti mj. na služebnu, či jiné vhodné místo určené služebním funkcionářem.
6. Důležitý zájem služby, jakožto podmínku pro nařízení služební pohotovosti, služební funkcionář spatřuje ve specifickosti úkolů, jimž čelí SPJ, neboť není možné s předstihem přesně předvídat vznik a personální požadavky některých mimořádných situací. Nelze ani hovořit o personálních důvodech držení pohotovosti, neboť za roky 2019 až 2022 se stav jednotky SPJ pohyboval okolo 90 %. Služební funkcionář zjišťoval reálné nasazení policistů SPJ mající pohotovost, přičemž dospěl k závěru, že k jejich nasazení skutečně docházelo. Služební funkcionář dále neshledal důvodnými výhrady žalobce vůči námitce promlčení, a to s odůvodněním, že nebyly uvedeny žádné konkrétní mimořádné okolnosti, na základě kterých bylo možné shledat tuto námitku rozpornou s dobrými mravy. Případný postup funkcionáře v rozporu s právními předpisy nemůže rozpornost založit, neboť ta je konstatována soudem ex post a v žalobcem namítaném období lze hodnotit pouze účel uplatnění námítky promlčení, kterým v daném případě rozhodně není poškodit současné či bývalé příslušníky PČR, potažmo žalobce. Žalobcem odkazovaný případ, řešený rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 14. 1. 2010, č. j. 11 Ca 124/2008-52, v rámci kterého byla námitka promlčení shledána v rozporu s dobrými mravy, nelze na nyní projednávanou věc použít, neboť tehdejší případ se týkal dlouhodobě neřešeného problému s pojetím služebny, protože za takovou nebyla tehdy služebními funkcionáři považována její ubytovací část. Služební funkcionář podotkl, že po celou dobu svého zařazení u SPJ žalobce nevzněl jakýkoli nárok obdobného charakteru, ani výhrady vůči organizaci výkonu služby, poprvé byly jeho nároky vzneseny až dne 16. 6. 2022. Služební funkcionář setrval na svém právní názoru o zákonnosti postupu nařizování a vyplácení služebních povinností, a to i v případech jiných příslušníků, kteří v současné době vznášejí obdobné nároky.
7. Ohledně námitek týkajících se práva a judikatury SDEU služební funkcionář uznal, že se předmětná směrnice č. 2003/88/ES (dle judikatury SDEU a výkladových sdělení Komise)

obecně použije i na činnost bezpečnostních sborů (např. PČR), nicméně tento extenzivní výklad její působnosti má stále určité limity, a to podle charakteru činnosti a úkolů vykonávaných příslušníky konkrétního sboru. Služební funkcionář zkonstatoval, že s ohledem na specifičnost jednotky SPJ a jí vykonávaných úkolů, se na ní tato směrnice nepoužije. Žalobcem zmiňovaný rozsudek SDEU uvádí, že na způsob odměňování za dobu pracovní pohotovosti se nevztahuje směrnice č. 2003/88/ES, nýbrž relevantní ustanovení vnitrostátního práva, a to za předpokladu, že taková doba bude považována pro účely směrnice za pracovní dobu. Rovněž judikatura Ústavního soudu (nález ze dne 18. 10. 2021, č. j. II. ÚS 1854/20) na tuto problematiku nahlíží podobně, neboť unijní právo nebrání odlišnému posuzování doby skutečného výkonu práce a pracovní pohotovosti za účelem odměny za pracovní pohotovost. Služební funkcionář uzavřel, že žalobcem namítaná judikatura a evropské předpisy stanovují, že na dobu pohotovosti se má pohlížet jak na pracovní dobu, za kterou náleží odměna. Nicméně způsob odměňování a další podrobnosti služební pohotovosti jsou již plně v gesci práva členského státu, přičemž SDEU nevylučuje, že odměna nemusí být totožná jako za standardní výkon práce.

8. Žalobce se proti prvostupňovému rozhodnutí odvolal.
9. Odvolání žalobce bylo projednáno v senátu poradní komise, o čemž byl žalobce vyrozuměn přípisem ze dne 17. 1. 2023, ve kterém byl zároveň poučen o svých právech a povinnostech. Před vydáním rozhodnutí o odvolání byl žalobce vyrozuměn o možnosti nahlédnutí do spisu a seznámit se s podklady. Žalobce dne 31. 1. 2023 navrhl doplnění podkladů o knihy jízd příslušníků SPJ za období 37 měsíců předcházejících žádosti s odůvodněním, že prokazují faktický výkon služby v době služební pohotovosti. Žalovaný navrhované důkazy obstaral (jsou součástí správního spisu), nicméně k nim s odkazem na koncentraci řízení nepřihlédl. Žalovaný rovněž nevyhověl žádosti žalobce o nařízení ústního jednání k projednání odvolání, a to s odůvodněním, že pro jeho nařízení nejsou důvody, nadto žalobce žádné konkrétní důvody neuvedl. K námitkám žalobce, že mu nebyla dána možnost seznámit se s doporučeními poradní komise, žalovaný odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, ze které vyplývá, že doporučení senátu poradní komise není závazné, není podkladem rozhodnutí a není nutné, aby s ním byl účastník seznámen.
10. Žalovaný v napadeném rozhodnutí dále zrekapituloval prvostupňové rozhodnutí, odvolací argumentaci a odkázal na závěry senátu poradní komise. Ohledně většiny odvolacích argumentů zkonstatoval, že tyto byly vyvráceny již v rámci prvostupňového rozhodnutí, na které pro stručnost odkázal v souladu s ustálenou judikaturou (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 8 Afs 16/2013 - 41). Dále znovu zdůraznil, že námitka promlčení vznesená služebním funkcionářem není rozporná s dobrými mravy, neboť žalobce sám netvrdil žádné konkrétní závažné okolnosti, pro které by své právo nemohl uplatnit dříve. Dle ustálené judikatury k občanskoprávnímu institutu promlčení musejí být důvody pro odepření námitky promlčení dány ve zcela výjimečné intenzitě a pouze v mimořádných případech. Ohledně pojmu důležitého zájmu služby žalovaný zkonstatoval, že se jedná o obecný pojem, pod který lze zahrnout prakticky celou šíři úkolů PČR. Nadto žalobce směšuje pojmy přesčas a služební pohotovost, neboť služební pohotovost je předstupněm služby přesčas. Žalovaný dále uvedl, že služební funkcionář se zaobíral pojmy mimořádnost a výjimečnost, a to včetně přílehlavé judikatury. Závěrem žalovaný zrekapituloval, že důvody pro nařizování služební pohotovosti byly dány, ta byla nařízena v souladu se zákonem a žalobce za tuto pohotovost byl v každém případě odměněn (ať již odměnou za pohotovost nebo služebním příjmem v případě skutečného „využití“

žalobce). Automatické považování služební pohotovosti za výkon služby, který tvrdí žalobce, by bylo v přímém rozporu s úmyslem zákonodárce. Žalovaný na základě shora uvedeného odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí v celém rozsahu potvrdil.

II. Obsah žaloby

11. Žalobce v rámci žaloby úvodem obsáhle shrnuje své postavení a průběh dosavadního řízení před správními orgány. V rámci žaloby napadá především posouzení povahy činnosti SPJ provedené žalovaným. Dle žalobce žalovaný zcela pominul, že činnost útvaru SPJ spočívá nejen v nasazení při mimořádných pořádkových událostech, ale i v jiných běžných agendách, např. u výpomoci personálně oslabeným útvarům, při plánovaných akcích (fanoušků, demonstrací). Povaha SPJ v sobě nadto zahrnuje prvky mimořádnosti, protože musí být permanentně připravena k zásahu. Jedná se totiž o elitní útvar vybavený speciálními příslušníky i vybavením. Z toho však vyplývá, že neustálá akceschopnost je běžným kritériem, které by nemělo být nahrazováno pohotovostí. Služební pohotovost by neměla být pravidlem, ale výjimkou. Žalobce opakovaně namítá, že se tímto způsobem zastřešeně nahrazoval reálný personální deficit útvaru. Způsob nařizování služební pohotovosti byl zautomatizovaný a neodpovídající formálním kritériím, která jsou na nařízení služební pohotovosti kladena. Nařízení služební pohotovosti bylo stanoveno v ročním rozvrhu práce, a to až do rozkazu 2, dle kterého se začala nařizovat služební pohotovost na měsíc dopředu individualizovanějším způsobem, posléze i pouze konkrétním příslušníkům. Žalobce rovněž zdůrazňuje absenci jakéhokoli vypořádání žalovaného s komparačním argumentem vzneseným již v průběhu správního řízení (srovnání SPJ Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy s jinými útvary SPJ v rámci ČR, které podobnou praxi týkající se služební pohotovosti neaplikují).
12. Žalobce se dále vymezuje vůči hodnocení povahy služební pohotovosti u SPJ žalovaným. Nesouhlasí, že se jedná o osobní volno s určitými omezeními, zejm. se zdržovat na konkrétním místě. Žalobce zastává názor, že omezení bylo pro povahu služební pohotovosti přílišným zásahem do osobního volna, a že v rámci služební pohotovosti příslušníci SPJ reálně vykonávali úkony standardní služby, jako např. služební jízdy, údržbu služebny a vybavení, atd. Zásah nařízené služební pohotovosti do doby osobního volna fakticky naplňoval kritéria pokračující služby ve smyslu evropských předpisů a judikatury SDEU.
13. Žalobce namítá, že žalovaný nesprávně a neúplně posoudil pojmy důležitého zájmu služby a mimořádnost a výjimečnost takového stavu. Služební pohotovost totiž lze nařídít jen v důležitém zájmu služby, jsou - li splněny předpoklady služby přesčas (§ 62 odst. 1 zákona o služebním poměru). Výklad žalovaného je chybný, nelogický, účelově vykládá judikaturu a nevypořádává se s argumentací vznesenou žalobcem. I dle odborné literatury k § 201 odst. 1 zákona o služebním poměru musí být důležitý zájem služby konkretizován při nařízení služební pohotovosti a dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 95/2017 – 25, musí mít důležitý zájem znak mimořádnosti a výjimečnosti. Pouhá argumentace mimořádnou povahou služby u SPJ je při zhodnocení oprávněnosti nařízení služební pohotovosti zcela nedostačující.
14. Žalobce dále trvá na svém názoru týkajícího se rozsudku SDEU *Stadt Offenbach am Main* a příslušné směrnice č. 2003/88/ES, ze kterých je patrné, že je namístě služební pohotovost vnímat jako výkon služby v případě výrazného omezení nakládání s volným časem. To se promítá i do českého právního prostředí prostřednictvím nálezu sp. zn. ÚS II. ÚS 1854/20, ze dne 18. 10. 2021, který na rozsudek SDEU navazuje. Směrnici a její restriktivní ustanovení

(nemožnost použití na bezpečnostní sbory) je dle judikatury SDEU a výkladového stanoviska Komise EU třeba vykládat restriktivně. Nemá se totiž vztahovat na odvětví jako celek, ale odvozovat se od povahy úkolů, které jednotliví příslušníci vykonávají. Při běžné činnosti se uvedená směrnice vztahuje na příslušníky SPJ, pouze při plnění úkolů u zcela mimořádných událostí nikoli.

15. Žalobce trvá na své argumentaci týkající se nemravnosti vznesené námitky promlčení. Považuje její uplatnění za rozporné s dobrými mravy, neboť obdobné nároky byly uplatněny jinými příslušníky, neboť příslušní služební funkcionáři již měli o svém nezákonném postupu povědomí. Vůči těmto příslušníkům bylo dle žalobce postupováno represivně, a žalobce tudíž měl důvodné obavy, které jej odrazovaly od uplatnění předmětného nároku. Tyto postupy žalovaného jsou důvodem, proč došlo k uplatnění nároku opožděně. Opětovně odkázal na rozhodnutí Městského soudu v Praze č. j. 11 Ad 5/2019 – 142 v podobné věci a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2022, č. j. 2 As 114/2021 - 46. K tomu navrhuje důkaz výsledky příslušníků PČR, které v tomto řízení nebyly provedeny, což žalobce považuje za jednu z vad správního řízení.
16. Žalobce dále namítá vady správního řízení, především nepřihlédnutí žalovaného k důkaznímu návrhu evidencí jízd příslušníků SPJ. Dle žalobce nemůže tento návrh podléhat koncentraci, neboť se jedná o reakci žalobce na rozhodnutí I. stupně a přímo se týká prokázání skutkového stavu ohledně výkonu služební činnosti v rámci držené služební pohotovosti. Žalovaný dále nesprávně nepřistoupil k nařízení ústního jednání, byť o tento postup žalobce požádal, a to aniž by to žalovaný jakkoli relevantně odůvodnil. Žalobce se rovněž vymezuje vůči absenci doporučení poradní komise při seznamování s podklady před rozhodnutím žalovaného.
17. Žalobce vznáší námitku systémové podjatosti rozhodujících správních orgánů. Žalobce tuto námitku odůvodnil střetem zájmů rozhodujících orgánů PČR, které musí na jedné straně hájit veřejný zájem na řádném výkonu služby příslušníků PČR, na straně druhé však musí též hájit finanční zájmy PČR jako celku. Tento stav sám o sobě může působit nátlak na služební funkcionáře aby rozhodovali účelově. O systémové podjatosti svědčí i skutečnost, že v obdobné věci byl rozhodující služební funkcionář, ředitel Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, plk. Mgr. P. M., vyloučen pro podjatost.
18. V neposlední řadě žalobce upozorňuje na rozsudek Městského soudu v Praze v obdobné věci, ze dne 8. 6. 2023, č. j. 10 Ad 16/2022 - 83, v rámci kterého soud uznal jako klíčová kritéria ke zjišťování oprávněnosti nároku žalobce: 1) existenci rozkazu o služební pohotovosti, 2) přítomnost důležitého zájmu pro oprávněnost nařízení služební pohotovosti a 3) zjištění, jaká činnost byla v době služební pohotovosti skutečně vykonávána. Žalovaný se ani v tomto případě nevypořádal s konkrétními argumenty žalobce, že se jednalo o materiální výkon služby a neobstaral si dostatečné podklady pro svá zjištění. Žalobce podotkl, že v návaznosti na toto rozhodnutí byly tamním služebním funkcionářem prováděny další důkazy, zejména svědecké výsledky, které navrhl k důkazu v tomto řízení.
19. S ohledem na vše shora uvedené žalobce navrhl zrušení napadeného rozhodnutí.

III. Vyjádření žalovaného

20. Žalovaný ve vyjádření především odkazuje na závěry napadeného rozhodnutí. Nad rámec této argumentace se vymezuje vůči žalobním námitkám žalobce ohledně běžných činností SPJ. Žalovaný uvádí, že právě z povahy těchto běžných činností vyplývá nezbytnost

služební pohotovosti. Běžné činnosti totiž zahrnují většinou služební úkony mimo služebnu (např. převoz cenin, monitorovací činnost v centru Prahy) anebo plánovanou přípravu, výcvik či zlepšování fyzické zdatnosti. Za absence části příslušníků SPJ na služebně z uvedených důvodů je logické, že je pro případ nastání nenadálé události držena služební pohotovost.

21. Žalovaný rozporuje, že by změny ve způsobu nařizování služební pohotovosti (rozkazy), byly následkem námitek ze strany příslušníků SPJ. Změny mají příčinu v celkovém zlepšení fungování administrativy SPJ a jsou rovněž reakcí na zkušenosti s výkonem služby především z mimořádných událostí posledních let (např. pandemie Covid-19). Nadto forma nařízení služební pohotovosti není zákonem o služebním poměru formalizována, ani se na její nařízení nevztahuje řízení ve věcech služebního poměru ve smyslu § 171 písm. f) zákona o služebním poměru. Personální obsazení SPJ je podle tabulek stabilně okolo 90 %, tudíž nelze hovořit o podstavu jednotky. Porovnání s jinými útvary SPJ v ČR není dle žalovaného namístě, neboť Praha je v rámci republiky zcela unikátní z objektivních (vysoká zalidněnost, mnohost správních orgánů, mezinárodní akce, sportovní akce), i subjektivních příčin (příležitosti k páchání trestné činnosti jsou častější, vyšší anonymita pachatelů). Rovněž demonstrace, mezinárodní shromáždění nebo např. diplomatické akce jsou v Praze daleko častější a náročnější pro bezpečnostní sbory, než jinde v ČR.
22. Ohledně výkonu služebních úkonů při držení pohotovosti žalovaný uvádí, že toto není fyzicky možné. Není v lidských silách, aby příslušníci pracovali nepřetržitě po 85 hodin v kuse. K ničemu takovému dle žalovanému dostupných informací nedocházelo, a proto v době služební pohotovosti docházelo k odpočinku příslušníků SPJ. Žalovaný nicméně uvádí, že v rámci mimořádných excesů mohlo skutečně docházet k cestám služebními vozidly v rámci služební pohotovosti. K tomu však dodává, že časy v knihách jízd nejsou skutečnými časy jízd, ale časem zadání cesty do systému na služebně a dále nedokládají, že cesta byla vykonána za účelem služebních úkolů. Žalovaný uvádí, že příslušník SPJ je povinen se sebevzdělávat, provádět individuální fyzickou přípravu a údržbu vlastní výzbroje a výstroje, včetně údržby odpočinkových a společných místností. Tuto činnost příslušníci sice primárně mají vykonávat v době služby, nicméně mohou tyto úkoly činit i v rámci služební pohotovosti. K omezení příslušníků v době služební pohotovosti žalovaný konstatuje, že postup, v rámci kterého je služební pohotovost nařazena na služebnu, je zákonem předvídaným omezením trávení volného času, přičemž příslušník je za ni odměněn služebním příjmem za služební pohotovost.
23. Ohledně nemravnosti námítky promlčení a nátlaku služebního orgánu žalovaný opakuje, že žalobce stále neuvádí žádné konkrétní výjimečné skutečnosti, které by uznání této námítky ospravedlňovaly. Nátlak služebního orgánu nebyl v řízení prokázán a nelze jej spatřovat v personálních změnách u SPJ, neboť podobné změny probíhají běžně u jakéhokoli útvaru. Žalovaný k tomu dodává, že je pravdou, že někteří příslušníci SPJ (jejichž služební poměr nicméně stále trvá) v současné době podali žádosti, případně žaloby, obdobné této, nicméně tato skutečnost naopak svědčí proti tvrzením o nátlaku.
24. K namítaným procesním vadám se žalovaný vyjádřil v tom smyslu, že co se týká namítaného důkazu knihami jízd za posledních 37 měsíců předcházejících podání žádosti žalobce, pakliže k nim skutečně došlo, nejednalo se o úkony služby v době služební pohotovosti, ale již o službu přesčas, za kterou náleží příslušný služební příjem. Nejedná se o nárok, který by vyplýval ze žádosti žalobce. Žalovaný rovněž namítá opožděnost tohoto důkazního návrhu, neboť žalobce jej mohl uplatnit již v rámci podaného odvolání, nikoli až o měsíc později.

K námitkám ohledně nenařízení ústního jednání žalovaný především opakuje argumentaci napadeného rozhodnutí, přičemž zdůrazňuje, že procesní postup byl v rámci tohoto rozhodnutí dostatečně odůvodněn. Pakliže byl tento návrh vznesen zcela obecným způsobem až v rámci odvolacího řízení, nelze mít nenařízení ústního jednání za jakoukoli procesní vadu. K námitkám ohledně absence doporučení poradní komise v podkladech rozhodnutí žalovaný rovněž opakuje relevantní argumenty z napadeného rozhodnutí. K tomu dodává, že se nejedná o podklad rozhodnutí a žalobci nesvědčí jakékoli právo do doporučení nahlížet.

25. K námitce systémovou podjatostí žalovaný konstatuje, že není žádným způsobem podložena. Ze samotné skutečnosti hierarchického uspořádání nelze ničeho dovozovat, neboť podobným způsobem je organizována většina státní správy. Je to naopak PČR, která je proti systémové podjatosti chráněna více, než jiné organizace (nejen) státní správy, neboť zde jsou příslušníci chráněni ustanoveními služebního zákona, odborovými organizacemi a v neposlední řadě rovněž správním soudnictvím. Žalobcem tvrzený finanční zájem dle ustálené judikatury správních soudů nemůže být důvodem pro shledání systémové podjatosti. Nadto finanční zajištění SPJ (a podobných elitních útvarů) je vysoce nadstandardní, samotný finanční zájem by byl i v případě jeho připuštění jakožto argumentu značně oslaben. Žalobcem namítaný příklad, který má prokazovat systémovou podjatost (vyloučení plk. Mgr. P. M.), je důsledkem zákonného postupu a prokazuje pravý opak.
26. Žalovaný dále uvádí, že formální požadavky na službu přesčas musí být při nařízení služební pohotovosti splněny, nicméně žádné povinnosti či činnosti, s výjimkou povinnosti zdržovat se na služebně, na dobu služební pohotovosti příslušníkům SPJ včetně žalobce nařizeny nebyly. Nařízení služební pohotovosti nelze formálně konkretizovat, především s ohledem právě na nepředvídatelnost situací, pro které je nařizována. Žalovaný zdůrazňuje, že žádná oficiální ani neoficiální pracovní náplň příslušníků SPJ v době služební pohotovosti nebyla.
27. Nad rámec výše uvedeného žalovaný konstatuje, že žalobce byl po celou dobu své služby u útvaru SPJ seznámen s konkrétními služebními povinnostmi, včetně služebních pohotovostí, a tyto akceptoval. Teprve nyní se dodatečně pokouší obsah své služby změnit s nepřipadným odkazem na judikaturu. Právní názor nyní zastávaný žalobcem je však neudržitelným i ze systémového hlediska, neboť pokud by se služební pohotovost měla honorovat jako standardní pracovní doba, promítlo by se to prakticky do všech odvětví státní správy. Uvedený výklad však postrádá smysl, neboť z povahy věci se jedná o doplňkový příjem s ohledem na nižší pravděpodobnost reálného výkonu práce a též nižší míru omezení volného času.
28. Dle žalovaného bylo rozhodnutí vydáno v souladu se zákonem, předchozí správní řízení proběhlo řádně a žalobce dostal náležitý prostor k uplatnění svých práv.

IV. Další vyjádření účastníků

29. Žalobce v podání z 23. 8. 2023 navrhl doplnění důkazního materiálu o další 4 protokoly o výslechu svědků, z nichž je dle něho patrné, že v rámci řízení v prvním stupni existuje další důkazní materiál, se kterým se musí správní orgány vypořádat.
30. Žalobce v replice z 25. 9. 2023 polemizuje se závěry žalovaného a povětšinou rekapituluje svoji předchozí argumentaci. Nově dokládá jako důkaz 13 protokolů o svědeckých výpovědích a internetový článek k prokázání nedostatečné personální obsazenosti útvaru

SPJ. Předložené svědecké výpovědi, jakož i nově předložené čestné prohlášení Mgr. Bc. R. T., dle něho svědčí rovněž o nátlaku služebního orgánu na příslušníky; proto je námitka promlčení v rozporu s dobrými mravy. Žalobce rovněž opakovaně odkazuje na způsob nařizování služebních pohotovostí v jiných krajích České republiky a dodává, že ostatní útvary nemají pro zajištění veřejného pořádku odlišnou náplň činnosti, než je tomu v Praze. Žalobce uvádí výčet činností, které příslušníci v době služební pohotovosti vykonávali. Jednalo se o úkoly „běžné“, nikoliv mimořádné a výjimečné. O tom svědčí žalobcem doložené svědecké výpovědi, které však nebyly v rámci správního řízení zohledněny; napadené rozhodnutí nemá oporu ve zjištěných podkladech. Žalobce rovněž opakovaně uvádí, že celý výkon služební pohotovosti měl být ohodnocen jako doba služby (přesčasu), neboť ve světle judikatury SDEU šlo o klasickou dobu služby.

31. Žalobce ještě doplnil své procesní stanovisko podáním ze dne 22. 11. 2023. Žalobce zdůrazňuje, že prohlášení Mgr. Bc. R. T. samo o sobě prokazuje systémovou podjatost, včetně posílení důvodnosti rozporu námitky promlčení s dobrými mravy. Žalobce poukázal i na vyjádření policejního prezidenta ze dne 20. 5. 2022 o vyloučení plk. Mgr. M., jenž je obsahem spisu o žalobě zdejšího soudu sp. zn. 10 Ad 7/2023, a dále opětovně polemizoval s formou a obsahem doporučení poradní komise, kteréžto důkazy dle žalobce systémovou podjatost rovněž prokazují. Časovou posloupnost žalobce nezná a nemůže se k ní proto vyjádřit, nicméně pakliže by ohledně čestného prohlášení Mgr. Bc. R. T. vyvstaly jakékoli pochybnosti, navrhl žalobce tuto osobu svědecky vyslechnout.
32. V podání ze dne 5. 2. 2024 se žalobce opětovně vyjádřil k čestnému prohlášení; odmítl manipulace s ním či jeho účelovost.

V. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

V. 1. Podmínky soudního řízení.

33. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Následně soud přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“), jakož i z pohledu vad, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť pro tento postup byly splněny zákonné podmínky (viz dále) a soud vycházel pouze z důkazů, které jsou obsahem spisového materiálu nebo které jsou mu známy z úřední činnosti (tuto skutečnost soud sdělil účastníkům řízení a ti se k těmto důkazům vyjádřili).
34. Soud úvodem předesílá, že ve svém rozhodnutí vychází z rozsudků zdejšího soudu ze dne 14. 11. 2023, č. j. 10 Ad 7/2023 – 111 a ze dne 15. 1. 2024, č. j. 14 Ad 13/2023 – 115 v nichž byly řešeny obdobné skutkové a právní otázky jiného (bývalého) příslušníka útvaru SPJ.

V. 2. Skutečná povaha úkolů vykonávaných při služební pohotovosti.

35. Soud úvodem konstatuje, že je mu z úřední činnosti známo, že v posuzované věci se jedná o případ, který je po skutkové i právní stránce podobný více než dvaceti případům žalob příslušníků různých expozitur odboru munice Pyrotechnické služby, jakož i příslušníků útvaru speciálních pořádkových jednotek Policie České republiky, v nichž dotčení příslušníci shodně brojí proti rozhodnutím, jimiž byly zamítnuty jejich žádosti o doplatek služebního příjmu. Argumentace obsažená v jejich žalobách (i v dalších podáních uplatněných v řízení před soudem) je přitom podobná argumentaci účastníků řízení v tomto

sporu. Městský soud v Praze v obdobných věcech vedených pod sp. zn. 10 Ad 16/2022, 10 Ad 7/2023, 14 Ad 13/2023 již rozhodoval, přičemž rozhodnutí žalovaných ve všech případech zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. V typově shodné věci také Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 14. 7. 2023, č. j. 2 As 140/2023 – 46, potvrdil rozsudek městského soudu ze dne 27. 4. 2023, č. j. 15 Ad 6/2022 – 58. Soud nevidí důvodu, proč se od svých předchozích závěrů a závěrů Nejvyššího správního soudu odchýlit. Ověří proto především, zda se žalovaný při vydání napadeného rozhodnutí řídil právním názorem vysloveným v těchto jiných řízeních.

36. Dle § 62 odst. 1 zákona o služebním poměru lze příslušníkovi „*nařídít služební pohotovost v důležitém zájmu služby, jestliže je dán předpoklad výkonu služby přesčas.*“ 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. I službu přesčas lze nařídít pouze v důležitém zájmu služby (§ 54 odst. 2 zákona o služebním poměru).
37. Mezi účastníky řízení je sporné, zda žalovaný v odvolacím řízení v dostatečné míře posoudil argumenty žalobce, které dle jeho názoru svědčí o tom, že fakticky vykonával službu, nikoliv služební pohotovost, jakož i zda samotné podmínky výkonu služební pohotovosti automaticky představují ve světle unijní úpravy výkon běžné služby (pracovní dobu). V žalobě žalobce namítl, že služební pohotovost byla nařizována pouze formálně. Ve své podstatě se mělo jednat o další směny: povinnosti, jež plnil v rámci výkonu služební pohotovosti, byly obdobné povinností, jež plnil v rámci výkonu služby, a to včetně povinnosti zdržovat se na služebně, přičemž k výkonu služby musel být připraven v časovém intervalu patnácti minut.
38. Soud proto nejprve přistoupil k posouzení, zda žalovaný správně vystihnul podstatu věci a náležitě vypořádal předmět řízení, resp. zda na půdorysu vytyčeném především žalobcovým odvoláním a jím předestřenou argumentací dostatečně zkoumal všechny okolnosti rozhodné pro její věcné posouzení a zda za tím účelem zjistil v potřebném rozsahu skutkový stav věci.
39. Žalobce v žádosti uvedl, že mu má být doplacen hrubý měsíční příjem za výkon služby namísto pracovní pohotovosti. Odkázal na rozsudek SDEU *Stand Offenbach am Main* a Směrnici č. 2003/88/ES, dle kterých je nutno do doby výkonu služby započít i dobu pracovní pohotovosti, neboť žalobcem vykonávaný způsob „*služební pohotovosti naplňuje veškeré potřebné podmínky pro to, aby tento výkon byl považován za pracovní dobu v celém rozsahu, a to zejména v důsledku naplnění podmínky, kdy pracovní dobou jsou všechny doby pracovní pohotovosti, během nichž jsou omezení uložena pracovníkovi takové povahy, že objektivně a významně ovlivňují možnost během těchto dob volně nakládat s časem, během něhož nejsou jeho profesní služby požadovány, a věnovat se vlastním zájmům.*“ SDEU posoudil dobu pracovní pohotovosti materiálně jako pracovní dobu. Žalobce předestřel, jakým způsobem jeho služba probíhala: jako účastník SPJ vykonával mimo obvyklou pracovní dobu v nepřetržitém provozu ve čtyřdenních cyklech také pracovní pohotovost ve smyslu § 62 zákona o služebním poměru. Byl tedy během čtyř po sobě následujících dnů nepřetržitě na služebně k dispozici služebnímu orgánu. Službu vykonával ve směnném režimu, přičemž mu byly dle rozpisu služeb nařizeny deseti až dvanáctihodinové služby, a to střídavou formou denních a nočních služeb. Režim střídání služeb probíhal tak, že žalobce vykonával čtyři dny po sobě vždy směnu denní s nástupem v 8.00 hod. či směnu noční s nástupem ve 20.00 hod. Po takto proběhlých čtyřech dnech následovala doba odpočinku opět v rozsahu čtyř dní. Během čtyřdenních cyklů byla mezi jednotlivými službami žalobci nařizována

služební pohotovost, a to vždy od skončení „klasické“ služby do začátku služby následující. Lapidárně řečeno měla být právě (dle žalobce formálně nařizovaná) služební pohotovost využívána k zajištění čtyřdenní nepřetržité služby žalobce. V době služební pohotovosti byl povinen zdržovat se na služebně a ve lhůtě patnácti minut musel být připraven na návrat do práce, což je dle zmíněného rozsudku SDEU také potřeba posoudit jako „běžnou pracovní dobu“, nikoliv služební pohotovost. Žalobce dodal, že je rovněž nezbytné *„zhodnocení důvodnosti takto automaticky nařizovaných dob služební pohotovosti.“* Služební pohotovost lze totiž nařídit v důležitém zájmu služby, který musí být odůvodněn. Avšak *„praxe, která byla zavedena ze strany Služebního orgánu zcela neodpovídala zákonem požadovanému standardu. Nýbrž s ohledem na skutečnost, kdy je služební pohotovost nařízena již dlouhodobě dopředu, pak lze tvrdit, že je zcela příkladným úkazem, kdy se vědomá absence nedostatečného počtu příslušníků potírá nadměrným zatěžováním stávajících příslušníků.“* (Všechna podtržení a zvýraznění doplnil soud.)

40. Již z takto formulované žádosti je zřejmé, že žalobce poukazoval na skutečnost, že služební pohotovost mu byla nařizována za účelem pokrytí provozu, a nebyla tak obsahově odlišná od náplně běžného výkonu služby.
41. Z odůvodnění rozhodnutí prvostupňového orgánu a žalovaného vyplývá, že správní orgány (oproti svým dřívějším rozhodnutím) podstatu sporu (tedy co bylo skutečnou náplní úkolů vykonávaných v době nařizené služební pohotovosti) v rovině tvrzení vystihly. V rozhodnutí prvostupňového orgánu (str. 16) stojí: *„Je-li vyhlášen mimořádný výjezd SPJ KŘP HMP, policista se co nejrychleji přesune zpět na své pracoviště tak, aby do 15 minut od oznámení byl připraven k výjezdu. Dojde-li během služební pohotovosti k jakékoliv mimořádné události je policista povinen bezodkladně o tom vyrozumět svého nadřízeného a dále postupovat dle jeho pokynů. [...] Policisté služebně zařazení v rámci SPJ KŘP HMP samozřejmě neplní jen specifické úkoly související s mimořádnými neočekávanými a nepředpokladatelnými událostmi. Již výše bylo zmíněno, že tito policisté plní též standardní úkoly svěřené vnější službě Policie České republiky resp. pořádkové policii, jako je např. ochrana bezpečnosti osob a majetku, hlídková činnost, ochrana areálů apod. Tyto úkoly jsou předem známy, a jejich plnění je tedy předvídatelné a plánovatelné. Takové úkoly plní běžně policisté SPJ KŘP HMP, kteří konají výkon služby v denní nebo noční směně. Do standardních úkolů, které příslušníci SPJ KŘP HMP ve svých řádných směnách plní, patří i speciální výcvik a odborná příprava.“* Specifiky výkonu služby u SPJ, rozdělení směn, nařizování služební pohotovosti a povahou povolání k výkonu služby, včetně souladu těchto specifik se zákonem o služebním poměru, se služební funkcionář v rámci prvostupňového rozhodnutí podrobně zabýval na s. 14 - 16. Rovněž i z napadeného rozhodnutí vyplývá, že dle žalovaného při služební pohotovosti příslušníci SPJ vykonávali toliko mimořádné úkoly, což je většina úkolů, která je SPJ svěřena (str. 9 - 11 napadeného rozhodnutí). Na straně 14 svého rozhodnutí žalovaný uvedl: *„SPJ KŘP HMP se podílí na výkonu služby v případech bezpečnostních opatření, která vyžadují nasazení většího počtu sil a prostředků policie. Události, ke kterým jsou bezpečnostní opatření vyhlášována, jsou až na výjimky předem známy a tudíž nasazení sil a prostředků může být plánováno pro policisty vykonávající standardní službu v denní nebo noční směně v předstihu. Taková bezpečnostní opatření jsou ve většině případů vyhlášována interním aktem řízení příslušného služebního funkcionáře, který je k tomu oprávněn. V takovém interním aktu řízení jsou stanoveny i síly a prostředky, které budou v rámci bezpečnostního opatření nasazeny.“*
42. Z odůvodnění správních rozhodnutí vyplývá, že služební orgán v obecné rovině rozlišoval činnosti, pro které byla služební pohotovost nařízena a které během ní vykonával (činnosti

nepředvídatelné a mimořádné), a běžné činnosti, které příslušníci plnili v rámci běžné služby. Na straně 9, 10 svého rozhodnutí žalovaný uvedl, že v současné době je předmět činnosti SPJ vymezen v organizačním řádu služebního orgánu, který je přílohou č. 1 k rozkazu ředitele služebního orgánu č. 40/2013 z 25. 4. 2013, ve znění dodatků. Podle čl. 30 organizačního řádu plní SPJ tyto úkoly:

- „a) chrání bezpečnost osob a majetku, spolupůsobí při zajišťování vnitřního pořádku a bezpečnosti a provádí opatření k jeho obnově, byl-li závažným způsobem narušen,*
- b) provádí opatření a činnosti při záchranných akcích, zejména při vzniku živelních pohrom a katastrof, velkých dopravních a průmyslových havárií, mimořádných událostí v oblasti CBRN (chemické, biologické, radiologické a nukleární látky), a to zejména v součinnosti s ostatními složkami integrovaného záchranného systému,*
- c) podílí se na výkonu služby v případech opatření vyžadujících nasazení většího počtu sil a prostředků policie,*
- d) spolupůsobí při zákrocích zásahové jednotky, Útvaru rychlého nasazení a dalších útvarů policie,*
- e) zajišťuje ozbrojené doprovody,*
- f) provádí výkon hlídkové nebo jiné služby na stanoveném území,*
- g) plní úkoly související s ochranou areálů,*
- h) plní úkoly v oblasti krizového vyjednávání a poskytování posttraumatické intervenční péče,*
- i) zajišťuje potřebné technologické vybavení a jejich provoz k činnostem řídicích štábů na bezpečnostních opatřeních v rozsahu, který je limitován stupněm rizika bezpečnostního opatření a technickým vybavením jednotky,*
- j) zpracovává obrazové, zvukové nebo jiné záznamy sloužící pro účely dokumentace služebních zákroků a činnosti policie a přestupkového i trestního řízení,*
- k) odpovídá v rámci své působnosti za zajištění služební přípravy v souladu s potřebami vlastního výkonu služby a zajištění rozvoje speciálních odborných činností,*
- l) stanovuje metodické postupy policistů pořádkových jednotek krajského ředitelství v oblasti zákroků pod jednotným velením, jejich řízení, způsoby řešení situací, evidence a dokumentace,*
- m) odpovídá za zabezpečení výkonu služby a služební pohotovosti k zajištění trvalé akceschopnosti speciální pořádkové jednotky, včetně technické skupiny s technickými, komunikačními a dalšími technologiemi,*
- n) zajišťuje činnosti spojené s analýzou řídicích procesů speciální pořádkové jednotky za účelem jejich zkvalitnění a zvýšení efektivity,*
- o) plní a zajišťuje výše uvedené úkoly v hlavním městě Praze a v případě vyžádání i v dalších krajích České republiky,*
- p) je zařazena do systému prvosledových hlídek krajského ředitelství.“*

43. Žalovaný dodal, že SPJ je útvar vnější služby, který vznikl k 1. 1. 2004 ze stálé pořádkové jednotky PČR a který plní svěřené úkoly nejen na území hlavního města Prahy, ale v případě vyžádání i dalších krajů České republiky. SPJ přitom plní kromě standardních úkolů vnější služby i specifické úkoly, jako jsou ty vyjmenované shora pod písmeny b) a h), které lze jen velmi těžko předpokládat, a tudíž naplánovat k jejich řešení potřebné síly a prostředky.
44. Městský soud již v rozsudku č. j. 10 Ad 16/2022 - 83 uvedl, že povinností žalovaného je posoudit naplnění zákonných podmínek nařizování služební pohotovosti pro SPJ a charakter činností vykonávaných příslušníky v rámci služební pohotovosti, jakož i podobnost s výkonem běžné služby. Vycházet přitom lze kromě jiného ze závěrů, jež

k hodnocení služební pohotovosti a jejího odlišení od výkonu služby (byť v kontextu zákona o vojácích) vyslovil Nejvyšší správní soud, neboť ty jsou, pokud jde o potřebu materiálního posouzení, zcela přenositelné i na nynější věc: Problematika služební pohotovosti je v zákoně č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, upravena v § 30, dle kterého „*vyžaduje-li to důležitý zájem služby, může nadřízený nařídít vojákovi služební pohotovost*“, kterou se „*rozumí přítomnost vojáka ve vojenských objektech nebo na jiných místech, která určí nadřízený, a to mimo dobu služby*.“ Podle § 62 zákona o služebním poměru obdobně platí, že „*příslušníkovi lze nařídít služební pohotovost v důležitém zájmu služby, jestliže je dán předpoklad výkonu služby přesčas*“, přičemž „*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*.“ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 1. 2022, č. j. 1 As 248/2021 - 41 uvedl, že pro posouzení žalobcovy nároku je nezbytné posoudit tři okruhy otázek: 1) zda existuje rozkaz, jímž mu byla služební pohotovost nařízena, 2) zda byl dán důležitý zájem služby pro nařízení služební pohotovosti (první dvě podmínky tvoří formální aspekt věci, tedy zda byla pohotovost nařízena v souladu se zákonem) a 3) jakou činnost žalobce v době označené jako služební pohotovost fakticky vykonával (materiální aspekt). Jak přitom připomenul Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 10. 2023, č. j. 5 As 29/2023 - 51, „*odkazy stěžovatele na rozsudky Nejvyššího správního soudu týkající se nařizování služebních pohotovostí vojákům z povolání (viz výše) nelze mechanicky odmítnout tak, jak to učinil městský soud. Naopak – podstata věci je v mnohém podobná a rozhodně nelze uzavřít, že daná rozhodnutí nejsou na případ stěžovatele vůbec aplikovatelná. V těchto rozhodnutích Nejvyšší správní soud naopak zdůraznil nutnost zkoumat faktickou stránku věci, stejně jako tak činí v nyní posuzovaném případě. Také zdůraznil, že důležitý zájem služby nelze spatřovat v nutnosti zajištění běžné náplně služby, a to ani v případech dlouhodobého nedostatku personálu*.“ (Obdobně srov. bod 30 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 194/2023 - 45 ze dne 3. 10. 2023.)

45. Soud shledal, že žalovaný vysvětlil rozdíl mezi „běžnými“ úkoly SPJ a úkoly mimořádnými a nepředvídatelnými a obě kategorie ilustroval příklady. Rovněž uvedl, že v rámci služební pohotovosti příslušníci vykonávali pouze druhou kategorii úkolů. To vše však toliko v obecné rovině, bez popsání konkrétních činností, které žalobce vykonával v rámci služební pohotovosti, a především bez označení konkrétních důkazů, o něž svá zjištění opřel. To ke správnému zjištění materiálního aspektu nemůže stačit. Soud si je vědom, že v dané věci jde o řízení o žádosti, avšak nevyplývá-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 a § 3 správního řádu. Z § 50 správního řádu dále plyne, že podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Obdobně se vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 2 As 140/2023 - 46 ve věci příslušníků pyrotechnické služby: „*Tvrzení, že to měl být žalobce, který nikterak nedoložil ani neprokázal, že by musel v době nařízené služební pohotovosti nějakou činnost konat, je mylné. Primárně měl stěžovatel [žalovaný] 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*.“ V nyní řešeném případě žalobce tvrdil, že po dobu služební pohotovosti vykonával „běžné“ úkoly. Bylo proto na žalovaném, aby pomocí příslušných evidencí a dalších důkazů (např. svědeckými výpověďmi) prokázal skutečnou náplň žalobcovy služební pohotovosti. Totéž

vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2023, č. j. 5 As 29/2023 - 51: „Podmínky pro nařízení služební pohotovosti musí být materiálně naplněny, což je povinen prokázat žalovaný – tj. doložit do spisu potřebné podklady, ze kterých bude možno usuzovat na splnění všech zákonných podmínek (k tomu viz bod 44 rozsudku NSS č. j. 1 As 247/2021-40, podle něhož tíží důkazní břemeno ve vztahu k nařizování služební pohotovosti správní orgány).“

46. Žalovaný však nejenže vymezil činnosti, které lze označit za službu běžnou a které za službu mimořádnou, toliko v obecné rovině, ale v odůvodnění správních rozhodnutí, ba ani ve spisovém materiálu se nenachází výčet konkrétních činností, které žalobce vykonával v době služební pohotovosti. Spis sice obsahuje evidence, ze kterých je patrné, v jaké dny žalobce vykonával služební pohotovosti, ale není již zřejmé, jakým činnostem se při nich věnoval. Stejně tak přehled mimořádných výjezdů útvaru jako celku nemůže postačovat k prokázání, jaké konkrétní činnosti žalobce při služební pohotovosti vykonával. Popis činností v tomto dokumentu ani není natolik konkrétní, aby bylo možné říci, zda se opravdu jedná o výjimečné a mimořádné události, pro které má být nařizována služební pohotovost (k čemuž se soud podrobněji vyjadřuje níže), a ani zda se těchto mimořádných výjezdů účastnil žalobce. Soud nerozporuje, že v rámci služebních pohotovostí se výjezdy splňující znak mimořádnosti a výjimečnosti uskutečnily, nicméně k prokázání materiální náplně služební pohotovosti je třeba předložit a posoudit ucelený obraz úkolů s jejich podrobným popisem (přehled konkrétních činností za konkrétní časové období), které byly během služební pohotovosti útvarem (a především samotným žalobcem) vykonávány. Soud si umí představit i situace, ve kterých by byla služební pohotovost nařízena pro důvodnou obavu, že některá z mimořádných událostí nastane, avšak nakonec k ní nedošlo. V takových případech by bylo nespravedlivé, aby byl žalovaný stížen za nařízení služební pohotovosti; avšak i v této situaci je potřeba doložit, že zde důvodná obava ohledně určitého rizika vzniku mimořádné události existovala. Ani takové podklady však spis neobsahuje. Na zjištění skutkového stavu v duchu predestinovaném tímto odstavcem tak správní orgány rezignovaly. Ve spise se dále nachází údaje z knihy jízd s evidencí žalobcových výjezdů, opatřené žalovaným v průběhu odvolacího řízení, avšak žalovaný tento dokument v napadeném rozhodnutí nikterak nezohlednil a odmítl jej s tím, že jej žalobce navrhl až po koncentraci řízení. Bez ohledu na posouzení, zda byl dokument navržen v rozporu s touto zásadou, je třeba upozornit, že to nezabývá správní orgány povinností úplně zjistit skutkový stav. K tomu by jistě obdobný dokument mohl být nápomocen. Soud opakuje, že bylo povinností žalovaného prokázat, zda se fakticky jednalo o služební pohotovost, anebo šlo ve své podstatě o výkon služby, kterým měl být nahrazován směnný režim.
47. Městský soud tedy shrnuje, že žalovaný neobstaral a do spisu nezaložil takové podklady, na jejichž základě by bylo lze usuzovat o skutečném průběhu služby a služební pohotovosti včetně jejich obsahové náplně (příkladmo výslech osob zodpovědných za plánování služby a služební pohotovosti útvaru SPJ, výslech příslušníků daného útvaru, přehled konkrétních služebních pohotovostí nařízených žalobci s výčtem konkrétních činností, které v daných časech vykonával, aj.), čímž zatížil napadené rozhodnutí vadou řízení podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť skutkový stav vyžaduje zásadní doplnění, bez kterého nelze učinit závěr o důvodnosti nároku, a tedy ani o opodstatněnosti žalobní argumentace.
48. Soud nepřehlédl, že v průběhu soudního řízení žalobce předložil jako důkazní návrhy právě protokoly o výsleších příslušníků SPJ a navrhl soudu provést i další výslechy osob za účelem prokázání faktické náplně služební pohotovosti žalobce, potažmo SPJ. Tyto důkazní návrhy však soud neprovedl, neboť je při přezkumu rozhodnutí vázán skutkovým a právním

stavem, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s. ř. s.). Za určitých okolností lze provést i důkazní návrhy vzniklé a předložené až po vydání rozhodnutí správního orgánu (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 As 141/2013 - 28; podrobněji se městský soud touto otázkou zabývá v části V. 7. tohoto rozsudku), avšak stěží za situace, ve které mají směřovat k prokázání skutečnosti, která nebyla správními orgány dostatečně zjištěna a přezkoumatelně odůvodněna. Provedením těchto důkazů v řízení před soudem by nebyl pouze lépe objasněn skutkový stav, nýbrž by soud plně nahradil činnost správního orgánu. Soudní přezkum však nelze vnímat jako „odvolací řízení“ v plné apelaci, proto také důkazní aktivita soudu bude vždy činností doplňkovou, nikoliv dominantní (srov. například usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015 - 71, bod 42). Povahou činností vykonávaných žalobcem při nařízené služební pohotovosti, která je pro posouzení jeho peněžitého nároku zásadní, se musejí v prvé řadě zabývat správní orgány a soudu v tomto ohledu náleží toliko role přezkumná.

V. 3. Formální nařizování služební pohotovosti a důležitý zájem služby.

49. Zjištění skutečné povahy úkolů vykonávaných žalobcem a dalšími příslušníky SPJ při služební pohotovosti je stěžejní pro zodpovězení otázky, zda byla pohotovost nařizována zákonně či nikoliv, resp. zda byly splněny i další podmínky pro její nařízení: 1) zda existuje rozkaz, jímž byla žalobci služební pohotovost nařízena, 2) zda byl dán důležitý zájem služby pro nařízení služební pohotovosti.
50. Existenci formálních rozkazů k nařízení služební pohotovosti SPJ lze považovat za nespornou. Výkon služební pohotovosti u SPJ byl nařízen Rozkazem ředitele PČR, správy hlavního města Prahy č. 154 z 23. 7. 2007 k zajištění výkonu služby příslušníků SPJ (rozkaz 1). Dle tohoto předpisu byla služební pohotovost nařizována až do roku 2022, kdy byl vydán Rozkaz ředitele Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy č. 41 z 16. 5. 2022 k zajištění trvalé akceschopnosti a nastavení výkonu služby u SPJ (rozkaz 2), ve znění Rozkazu ředitele Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy č. 56 z 21. 6. 2022, kterým došlo ke změně způsobu nařizování pohotovosti na 3 měsíce dopředu, avšak znovu na podkladě ročních plánů. Služební funkcionář poté (patrně) od 23. 6. 2022 přistoupil k nařizování služební pohotovosti jednotlivým příslušníkům individuálně. Není sporu o tom, zda, jakým způsobem a kdy byla žalobci ze strany služebnímu orgánu služební pohotovost formálně nařízena.
51. Otázkou, kterou však žalovaný v napadeném rozhodnutí vypořádal nedostatečně, je však důležitý zájem služby. Resp. z důvodu, že nebylo dostatečně zjištěno, co bylo obsahem činností vykonávaných příslušníky SPJ v rámci jim nařízených služebních pohotovostí, nelze určit, zda byl dán i tzv. důležitý zájem služby. Opětovně lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 248/2021 - 41, dle jehož bodu 41 „*důležitý zájem služby nelze spatřovat v nutnosti zajištění běžné náplně služby, a to ani v případě dlouhodobého nedostatku personálu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 6 Ads 151/2011 - 126, či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2017, č. j. 11 Ad 7/2015 - 47). [...] Služební pohotovost nebyla užívána v reakci na mimořádné události, nýbrž jako běžný prostředek zajištění chodu letky, o čemž svědčí i skutečnost, že byla plánovaná na rok dopředu, pro účely pokrytí části všech směn LZS a SAR.*“ Dle § 201 odst. 1 zákona o služebním poměru se za důležitý zájem služby „*považuje zájem bezpečnostního sboru na včasném a kvalitním plnění úkolů bezpečnostního sboru.*“ V dokumentech uvedených v předchozím bodu není důležitý zájem služby služebním orgánem nijak definován nebo rozveden. Žalovaný

v napadeném rozhodnutí odůvodnil tento zájem četností potřeby výkonu služby v rámci služební pohotovosti a povahou úkolů vykonávaných vyškolenými příslušníky SPJ (zajišťování veřejného pořádku v rámci bezpečnostních opatření, účast na pátracích akcích apod.). Žalovaný důležitý zájem služby spatřuje v samotné povaze úkolů, ke kterým jsou příslušníci SPJ vyškoleni. Jak však uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 2 As 140/2023 - 46, „aby nedocházelo v žalobcově případě k obcházení zákona (v případě, že by výkon služby přesčas nabrazoval 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. [...] 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 nabrazování vícesměnného režimu služební pohotovosti. 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.“

52. V obecné rovině lze souhlasit s žalovaným, že důležitým zájmem služby může být některá událost z těch, jejichž řešení je v kompetenci SPJ, nicméně bez konkrétního zjištění charakteru činností vykonávaných v daném čase žalobcem (případně doložení, že v době nařízení služební pohotovosti existovala důvodná obava, že nějaká mimořádná událost nastane, ačkoliv posléze nenastala) nelze na mimořádnost a předvídatelnost usuzovat.
53. Soud obdobně jako ve svém rozsudku ze dne 26. 1. 2017, č. j. 11 Ad 7/2015 – 47, konstatuje, že důležitý zájem služby je neurčitým právním pojmem, který je třeba v každém jednotlivém případě vyložit. Výklad přitom dle jeho názoru směřuje k tomu, že odůvodnění důležitého zájmu služby musí vycházet z nutnosti, nezbytnosti a akutní potřeby zajištění činnosti; jinými slovy musí být konkrétní jak ve vztahu ke konkrétní osobě, tak ve vztahu ke konkrétní jednotlivě nařizované činnosti. Žalovaný však důležitý zájem služby spatřuje v důležitosti útvaru SPJ a povaze úkolů mu svěřených. To však jistě nemůže být „důležitým zájmem služby“, neboť ho od té „běžné“ služby nikterak neodlišuje. Naopak nepřímou potvrzuje, že důležitým zájmem služby jsou skutečnosti, pro které příslušníci SPJ vykonávají takové úkoly, k jejichž výkonu byli do příslušného útvaru dosazeni, tedy i úkoly vykonávané v rámci běžné služby.
54. Dle soudu jsou i na nařízení služební pohotovosti z důležitého veřejného zájmu plně přenositelné judikатурní závěry týkající se přesčasů; jde o dva v jádru obdobné pojmy definované ve stejném zákoně. Ostatně podmínkami pro nařízení služební pohotovosti je, že je dán předpoklad výkonu služby přesčas (tedy služby, která nemůže být vykonána v rámci rozvržených směn, srov. § 53 a § 54 zákona o služebním poměru) a že zajištění tohoto výkonu služby je v důležitém zájmu služby (§ 201 odst. 1). Ustanovení § 54 zákona pak opět stanoví, že službu přesčas lze nařídit jen v důležitém zájmu služby. Pro nařízení služby přesčas (případně služební pohotovosti) musí existovat důležitý veřejný zájem spočívající v mimořádných situacích, které nebylo možné předvídat při rozvržení doby, jako je například momentální indispozice nebo předem neočekávaný úkol (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2018, č. j. 5 As 216/2017 – 19, nebo ze dne 27. 7.

2017, č. j. 1 As 95/2017 - 25). Soud dodává, že skutečnost, že SPJ byla zřízena k plnění specifických úkolů služebního orgánu v případech živelních událostí a katastrof, při přípravě a provádění záchranných a likvidačních prací, v případě mimořádných událostí ovlivňujících bezpečnostní situaci, negativních jevů ohrožujících vnitřní pořádek a bezpečnost osob a jejich majetku, které nemusí být z povahy věci obvyklé, plánovatelné ani předvídatelné, na tom nemůže nic změnit. Vždyť SPJ byla zřízena i k jiným úkolům, pojmově „běžným“ (např. zpracovávání obrazových, zvukových nebo jiných záznamů sloužící pro účely dokumentace). U některých úkolů svěřených SPJ lze polemizovat o tom, zda se jedná z povahy věci o úkoly běžné, či o mimořádné a neplánovatelné (např. výkon hlídkové činnosti). Proto je třeba důležitý zájem služby dostatečně konkrétně v odůvodnění vysvětlit, nikoliv poukazovat na poslání SPJ a obecně odkazovat na důležité a mimořádné úkoly, které jsou útvaru svěřeny. Naopak je třeba zjistit, co bylo konkrétní náplní činnosti útvaru při služebních pohotovostech a u konkrétních činností určit, zda pro jejich výkon byl dán důležitý zájem služby ve světle výše uvedených závěrů, či nikoliv.

55. Nejvyšší správní soud v již několikrát citovaném rozsudku č. j. 1 As 248/2021 - 42 uzavřel, že *„služební pohotovost nebyla užívána v reakci na mimořádné události, nýbrž jako prostředek zajištění chodu letky, o čemž svědčí i skutečnost, že byla plánována na rok dopředu“*. Soud nepřehlédl, že ani ve formálním nařízení služební pohotovosti (v příslušných rozkazech) není důležitý zájem nikterak blíže definován. Pro „papírové“ nařízení služební pohotovosti však zákon žádné požadavky nestanoví. Soud má proto za to, že pokud by v daných případech v materiálním smyslu činnosti prováděné příslušníky SPJ v době pohotovosti splňovaly „důležitý zájem služby“, formální aspekt by nebyl natolik stěžejní, a v důsledku by nezpůsobovalo nezákonnost, pokud by ve formálních rozkazech nebyl tento zájem služby konkrétně identifikován. Pokud však nebyly zjištěny konkrétní úkoly, které žalobce při pohotovosti vykonával, případně zda panovala důvodná obava stran nastávající mimořádné situace (byť nakonec nenastala), nelze otázku „dostatečnosti“ rozkazů k nařízení služební pohotovosti posoudit, jakož ani nelze posoudit, zda byla služební pohotovost nařizována toliko „formálně“ a změnou rozkazů (na tři měsíce ve vztahu ke konkrétním příslušníkům) v roce 2022 se *de facto* nic nezměnilo.
56. Žalobce rovněž namítá, že u útvarů SPJ v jiných krajích k takovému nezákonnému způsobu nařizování služební pohotovosti nedochází. Toto tvrzení však soud nepovažuje pro předmět nynějšího řízení za významné. Soud přezkoumává splnění zákonných podmínek pro nařízení pohotovosti, a následně pro doplatek služebního platu, v konkrétním případě žalobce a jeho útvaru; situace v jiných krajích nemá na výsledek tohoto posouzení žádný vliv. Kromě toho soud souhlasí se žalovaným, že náplň práce SPJ v Praze nelze jednoduše srovnat s jinými útvary SPJ v České republice. Specifická bezpečnostní situace hlavního města je dána různými příčinami, jako je vysoká hustota obyvatel, kumulace orgánů státní správy, velikost infrastruktury, cestovní ruch, soustředění památek, anonymita pachatelů trestné činnosti a množství příležitostí k páčání trestní činnosti. V Praze se koná větší množství sportovních utkání, demonstrací apod. Z tohoto důvodu soud neprovedl žalobcem navržený důkaz „Odpovědi na žádosti o informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb.“, který se zjevně dle konstrukce žalobních tvrzení vztahuje k prokázání odlišného způsobu nařizování pohotovostí u SPJ v jiných oblastech ČR.
57. Rovněž nelze v tuto chvíli zodpovědět, zda nařizováním služební pohotovosti služební orgán kompenzoval nedostatek personálního stavu SPJ. Podle žalobceva přesvědčení příslušníci v rámci běžné služby nestíhali plnit „běžné“ úkoly dostatečně, proto je plnili

v rámci služební pohotovosti. Soud však nezná konkrétní povahu úkolů, které příslušníci v rámci nařízené služební pohotovosti plnili. Z těchto důvodů nepřistoupil k provedení svědeckých výpovědí, žalobcem předložených protokolů o svědeckých výpovědích, odkazu na webové stránky ani nabídky volného místa na útvaru SPJ KŘP hl. m. Prahy. Dokud správní orgány nezjistí konkrétní charakter činností vykonávaných příslušníky SJP v době nařízené služební pohotovosti, je hodnocení, zda byla služební pohotovost nařizována za účelem zhojení nedostatku personálu, předčasné.

V. 4. Unijní úprava služební pohotovosti.

58. Mezi stranami je dále částečně sporné, zda se na činnost žalobce v útvaru SPJ použije Směrnice č. 2003/88/ES, a tedy zda jsou na danou věc přenositelné závěry rozsudku SDEU *Stadt Offenbach am Main*. Žalovaný souhlasí s žalobcem potud, že není možné vynětí směrnice aplikovat na odvětví PČR jako celek. Míní však, že útvar SPJ není obyčejná jednotka, ale zaměřuje se na ty nejrizikovější situace (demonstrace, katastrofy). Činnosti SPJ proto spadají pod čl. 2 odst. 2 směrnice č. 89/391/EHS, a útvar je proto vyjmut z její působnosti.
59. Směrnice č. 2003/88/ES se dle svého čl. 1 odst. 3 vztahuje „na všechna odvětví činností, veřejná i soukromá, ve smyslu článku 2 směrnice 89/391/EHS, aniž jsou dotčeny články 14, 17, 18 a 19 této směrnice.“ Směrnice č. 89/391/EHS se dle svého článku 2 „vztahuje na všechny činnosti veřejného i soukromého sektoru (průmysl, zemědělství, obchod, administrativní činnosti, služby, vzdělání, kulturu, zábavu atd.).“ (odst. 1). Podle odst. 2 téhož článku se tato směrnice „nevztahuje na činnost určitých veřejných služeb, například ozbrojených sil nebo policie, nebo na určité činnosti civilní ochrany, jejichž zvláštní povaha odporuje této směrnici. V těchto případech musí být s ohledem na cíle této směrnice zajištěna v co největší míře bezpečnost a ochrana zdraví zaměstnanců.“
60. SDEU v rozsudku ve věci C-742/19 z 15. 7. 2021 konstatoval, že „požadavek kontinuity útvarů působících v oblastech zdraví, bezpečnosti a veřejného pořádku nebrání tomu, aby mohly být činnosti těchto útvarů organizovány, dochází-li k nim za obvyklých podmínek, a to i co se týče pracovní doby jejich zaměstnanců, takže výjimka stanovená v čl. 2 odst. 2 prvním pododstavci směrnice 89/391 se na takové útvary použije pouze za okolností mimořádné závažnosti a rozsahu, jako jsou přírodní nebo technologické pohromy, atentáty nebo těžké nehody, které vyžadují přijetí opatření, jež jsou nezbytná k ochraně života, zdraví a bezpečnosti společenství a jejichž řádné provedení by bylo ohroženo, kdyby musela být dodržena všechna pravidla stanovená směrnicí 2003/88. V takových případech je třeba přiznat absolutní přednost cíli ochrany obyvatelstva na úkor dodržení ustanovení této směrnice, která mohou být v rámci uvedených útvarů dočasně porušena (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 20. listopadu 2018, *Sindicatul Familia Constanța a další*, C-147/17, EU:C:2018:926, bod 67, a ze dne 30. dubna 2020, *Készenléti Rendőrség*, C-211/19, EU:C:2020:344, bod 42 a citovaná judikatura). [...] Je tedy třeba určit, zda činnosti ozbrojených sil obecně, nebo alespoň některé z nich musí být vyloučeny z oblasti působnosti směrnice 2003/88 z důvodu, že spadají pod výjimku stanovenou v čl. 2 odst. 2 prvním pododstavci směrnice 89/391, při náležitém zohlednění nutnosti vykládat uvedenou oblast působnosti ve světle čl. 4 odst. 2 SEU.“ [...] byt' je cílem čl. 2 odst. 2 prvního pododstavce směrnice 89/391 zachovat účinný výkon základních funkcí státu, musí být toto ustanovení vykládáno restriktivně a jeho účelem není vyjmout z působnosti této směrnice, a v důsledku toho i směrnice 2003/88, určitá odvětví veřejné služby posuzovaná jako celek, ale pouze určité kategorie činností v těchto odvětvích z důvodu jejich zvláštní povahy.“ (Podtrhl městský soud.)

61. Použití Směrnice č. 2003/88/ES tak nelze bez dalšího odmítnout u celého odvětví veřejné služby, ale u konkrétního útvaru bude možné vyloučit z její působnosti konkrétní činnosti, odůvodní-li to jejich povaha. Útvar jako celek by mohl být vyloučen pouze za situace, kdy by veškeré možné činnosti, které mu jsou svěřeny, byly z použití směrnice vyloučeny (k tomu podrobněji níže). To koneckonců vyplývá ze samotného znění čl. 2 odst. 2 Směrnice č. 89/391/EHS, kde se hovoří o „činnostech“ určitých odvětví, na které se směrnice nevztahuje, nikoliv o vyloučení samotného „odvětví“ (zde *de facto* „pododvětví“).
62. Žalovaný upozorňuje, že SPJ řeší nejrizikovější situace, proto se na ni předmětná unijní úprava nevztahuje. Jak však již soud uvedl výše, útvaru SPJ jsou svěřeny rozličné úkoly, zjevně ne pouze ty „nejrizikovější“. SDEU hovoří o událostech mimořádné závažnosti a rozsahu (přírodní katastrofy, technologické pohromy, atentáty, těžké nehody), což na první pohled dle názoru soudu splňuje toliko čl. 30 písm. b) organizačního řádu: *„provádí opatření a činnosti při záchranných akcích, zejména při vzniku živelních pohrom a katastrof, velkých dopravních a průmyslových havárií, mimořádných událostí v oblasti CBRN (chemické, biologické, radiologické a nukleární látky), a to zejména v součinnosti s ostatními složkami integrovaného záchranného systému“*.
63. SDEU v rozsudku ze dne 30. 4. 2020, věc C-211/19, konstatoval, že Směrnice č. 2003/88/ES se použije na činnosti v oblasti veřejného zdraví, bezpečnosti a veřejného pořádku i tehdy, když jsou na místě vykonávány zásahovými silami a jejich cílem je poskytnutí pomoci, pokud jsou vykonávány za obvyklých podmínek v souladu s úkolem, jímž byla příslušná služba pověřena, a to i když zásahy, které by s těmito činnostmi mohly být spojeny, nejsou ze své povahy předvídatelné a mohou vystavit pracovníky, kteří je plní, určitým rizikům, pokud jde o jejich bezpečnost nebo zdraví (v tomto smyslu i bod 57 rozsudku ze dne 5. 10. 2004 ve spojených věcech C-397/01 až C-403/01, *Pfeiffer a další* a bod 52 usnesení ze dne 14. 7. 2005 ve věci C-52/04, *Personalrat der Feuerwehr Hamburg*).
64. V případě útvaru SPJ je tedy třeba posoudit, ke kterým činnostem při zohlednění uvedených závěrů (tedy že běžné úkoly útvaru mohou být i nepředvídatelné, pokud odpovídají poslání SPJ) dochází za obvyklých podmínek. Těmi se dle soudu rozumí taková činnost útvaru, kterou lze z povahy věci plánovat (resp. plánovat k jejich realizaci předem pracovní dobu) a která odpovídá „běžné, resp. obvyklé službě“ příslušníka SPJ. Generální advokát ve stanovisku ve věci C-742/19, *B. K. proti Republika Slovenija* odkázal na vyjádření německé vlády, podle nějž *„vojáci za ‚obvyklých podmínek‘ denně vykonávají velké množství činností, které jsou často stejné nebo obdobné a v porovnání s činnostmi civilních úředníků nevykazují žádnou ‚zvláštní povahu‘, jež by bránila použití směrnic 89/391 a 2003/88. Uvedené činnosti tedy musí být z hlediska těchto směrnic posuzovány stejně. Neexistuje totiž důvod, proč by vojáci měli být v takové situaci vystaveni rizikům ohrožujícím jejich zdraví a bezpečnost ve větší míře než civilní úředníci. Pokud vojáci plní své běžné úkoly na obvyklém pracovišti – ať už jde o údržbu, administrativu, vzdělávání nebo také o strážní, hlídací či pohotovostní činnost, jak podrobněji uvedu v bodech 102 a následujících tohoto stanoviska –, lze tyto úkoly předem organizovat, a to i z hlediska prevence ohrožení bezpečnosti nebo zdraví pracovníků a rozvržení jejich pracovní doby. Jak navíc uvádí německá vláda, omezení související s dosažitelností těchto pracovníků k zajištění kontinuity služby nejsou v zásadě nepřekonatelná.“* Generální advokát pokračoval: *„Existují samozřejmě činnosti ozbrojených sil, jejichž ‚zvláštní povaha‘ brání použití pravidel stanovených v směrnících 89/391 a 2003/88. Jak uvedly vlády zastoupené před Soudním dvorem, ozbrojené síly vykazují v tomto ohledu nepopíratelnou ‚zvláštnost‘ zejména oproti policii nebo hasičům, o kterých Soudní dvůr rozhodoval ve své dosavadní judikatuře, a to ve vztahu*

k podstatné části úkolů, které jim jsou přiděleny. Mám za to, že tyto „zvláštní činnosti“ zahrnují zaprvé činnosti, které ozbrojené síly vykonávají v rámci vojenských operací. Nasazení ozbrojených sil do těchto operací spadá z povahy věci do „mimořádné kategorie.“ (Podtrhl městský soud).

65. U jednotlivých konkrétních činností SPJ je proto třeba určit, zda probíhaly za obvyklých podmínek (tedy šlo o obvyklou službu příslušníků SPJ odpovídající poslání SPJ s možným rozvržením pracovní doby), a unijní úprava se tedy použije, nebo se jednalo o „zvláštní činnost“, resp. okolnost mimořádné závažnosti a rozsahu, jako jsou přírodní nebo technologické pohromy, atentáty nebo těžké nehody, které vyžadují přijetí opatření, jež jsou nezbytná k ochraně života, zdraví a bezpečnosti společenství a jejichž řádné provedení by bylo ohroženo, kdyby musela být dodržena všechna pravidla stanovená směrnicí č. 2003/88/ES. V takových případech bude unijní úprava vyjmuta. Smyslem vyloučení směrnice je totiž zaručení řádného fungování služeb, které jsou nepostradatelné k ochraně veřejné bezpečnosti, veřejného zdraví, jakož i veřejného pořádku v případě situací mimořádné závažnosti a rozsahu, které se vyznačují tím, že u nich z povahy věci nelze plánovat pracovní dobu zásahových a záchranných týmů (srov. bod 55 rozsudku SDEU ve věcech C-397/01 až C-403/01). Proto se soud domnívá, že správní orgán musí vyjít z konkrétních činností vykonávaných příslušníkem SPJ (případně činností, u kterých byla důvodná obava, že nastanou, byť nakonec nenastaly), u nichž jednotlivě určí, zda se na ně unijní úprava vztahuje či nikoliv. Zároveň však upozorňuje, že to nelze učinit paušální úvahou, na jaké činnosti vymezené v organizačním řádu se směrnice aplikuje a na které ne. Organizační řád totiž výčet činností SPJ formuluje obecně a lze si představit, že jeden okruh činností [například čl. 30 písm. c) *podílí se na výkonu služby v případech opatření vyžadujících nasazení většího počtu sil a prostředků policie*] bude s ohledem na konkrétní okolnosti případu obvyklou službou SPJ konanou za obvyklých podmínek, ale třeba i mimořádnou akcí způsobenou přírodní katastrofou. Lze si však představit i situace, které se pojmově budou shodovat s „běžnou“ činností příslušníků SPJ, avšak okolnosti konkrétní (jinak běžné) akce budou vykazovat mimořádnou závažnost a rozsah ve smyslu Směrnice č. 2003/88/ES a navazující judikatury SDEU. Tak například zajišťování veřejného pořádku se na první pohled jeví jako běžná činnost příslušníků SPJ vykonávaná v rámci jejich běžné služby. Konkrétní situace, která bude masivně narušovat veřejný pořádek, ale může dle soudu naplňovat definici „mimořádnosti“: nemůže jít tedy o zásah při rušení nočního klidu v menší míře nebo o upokojujání běžné potyčky dvou lidí v parku, ale např. o zamezení násilí či výtržnostem velké skupiny osob narušujících soužití lidí (typicky v souvislosti se sportovními utkáními nebo politickými shromážděními). K těm může dojít z podstaty věci neplánovaně a mohou se vyznačovat značnou militantností. Zde útvar SPJ a jeho poslání (řešení speciálních úkolů) svůj význam má, a i takovou činnost s prvkem „mimořádnosti“ je třeba vykládat jako činnost vyňatou ze Směrnice č. 2008/88/ES. Právě z těchto důvodů je třeba zkoumat skutečnou povahu a okolnosti té konkrétní činnosti vykonávané útvarem SPJ i žalobcem, nikoliv jen paušálně určit, na které (pojmové) činnosti se směrnice (ne)vztáhne.
66. S tím souvisí i skutečnost, že pokud se pro řádné provádění mimořádných činností (na které se Směrnice č. 2003/88/ES nepoužije) ukáže jako nezbytné také provádění některých běžných činností SPJ, nelze vyloučit, že tyto činnosti, které samy o sobě mimořádné nejsou, budou po dobu trvání těchto mimořádných činností též vyňaty z působnosti směrnice (srov. bod 79 rozsudku SDEU ve věci C-742/19). I z tohoto důvodu je třeba posoudit každou jednotlivou činnost útvaru SPJ *ad hoc*. Stále ale platí, že zejména činnosti spojené s administrativními službami, údržbou, opravami, zdravotními službami, udržováním

pořádku nebo stíháním protiprávních jednání samy o sobě nemohou být *v plném rozsahu* vyloučeny z oblasti působnosti směrnice. Na tyto konkrétní činnosti se v případě, že je útvar SPJ (žalobce) vykonával, směrnice nevztáhne. Je totiž nesporné, že takové činnosti v zásadě spadají do působnosti směrnice, pokud jsou vykonávány za podobných podmínek pracovníky ve veřejné službě, kteří nejsou příslušníky SPJ (k tomuto závěru srov. body 69 a 70 rozsudku ve věci C-742/19).

67. Soud dodává, že i pokud by nějakou takovou činnost vyňatou ze Směrnice č. 2003/88/ES příslušníci (žalobce) činili, je třeba dále určit: **a)** zda s ohledem na závažnost a rozsah okolností nebylo možné zorganizovat dotčenou službu tak, aby každý z jejích členů mohl mít nárok na dobu odpočinku v souladu s požadavky stanovenými směrnicí; **b)** zda nebylo možné alespoň od určitého okamžiku v průběhu sporného období stanovit mechanismus střídání pracovních sil, který by umožňoval zajistit každému pracovníkovi dobu odpočinku odpovídající požadavkům směrnice (srov. rozsudek SDEU ve věci C-211/19). SDEU v tomto rozsudku zároveň dodal: *„Konečně je třeba dodat, že pokud předkládající soud dospěje k závěru, že zvláštní povaha úkolů plněných příslušníky zásahové policie od července 2015 do dubna 2017 nebyla ze své podstaty vhodná k plánování pracovní doby, bude muset zohlednit skutečnost, že čl. 2 odst. 2 druhý pododstavec směrnice 89/391 stanoví, že i v tomto případě musí příslušné orgány zajistit bezpečnost a zdraví pracovníků v co největší míře.“* Jinými slovy i v případech, ve kterých se Směrnice č. 2003/88/ES nepoužije, musí správní orgány zajistit bezpečnost a zdraví pracovníků, do které spadá také rozvržení pracovní doby a doby odpočinku, v co největší míře.
68. Obecně řečeno je zjevné, že vyhovění požadavkům směrnice klade na zajištění chodu veřejné služby vyšší nároky z hlediska organizačního, personálního i finančního. To však nemůže jít v žádném případě k tíži pracovníkům dané služby. SDEU zdůraznil, že *„náklady, které zaměstnavateli vyplývají z nutnosti nabravit uvedeného pracovníka po dobu odpočinku, která mu musí být přiznána na základě směrnice 2003/88, nemohou zakládat důvod k neuplatnění posledně uvedené směrnice“* (bod 44 rozsudku C-211/19).
69. Soud seznal, že správní orgány na výše uvedené obšírné posuzování konkrétních činností SPJ (včetně žalobce) ve světle unijního práva zcela rezignovaly. Pouze uvedly, že vyjmutí z unijní úpravy vyplývá z mimořádnosti úkolů SPJ svěřených. Takový závěr je však s ohledem na rozličnost úkolů SPJ částečně nezákonný a částečně nepřezkoumatelný, neboť správní orgány nikterak nedoložily, co bylo faktickou náplní služby příslušníků SPJ. Soud dodává, že uvedená pravidla platí pro veškeré činnosti pracovníků SPJ, bez ohledu na to, v jakém režimu je vykonávají (zda v rámci nařízené služební pohotovosti či v rámci běžné služby). Pro nyní projednávaný případ je však stěžejní, jaké činnosti příslušníci SPJ a žalobce vykonávali při nařízené pohotovosti. Není totiž sporu o to, že běžná služba příslušníků SPJ představovala „pracovní, resp. služební dobu“, za kterou náležel služební plat. Sporné je, zda byla doba služební pohotovost v materiálním smyslu (s ohledem na charakter úkolů) běžnou služební dobou, za kterou (v plném rozsahu) rovněž náležel služební plat, nikoliv tedy pouze odměna za služební pohotovost.
70. Soud dále poznamenává, že v rozsudku *Stadt Offenbach am Main* se SDEU zabýval činností hasiče ve světle čl. 2 odst. 1 Směrnice č. 2003/88/ES, dle kterého se pro účely směrnice „pracovní dobou“ rozumí *„jakákoli doba, během níž pracovník pracuje, je k dispozici zaměstnavateli a vykonává svou činnost nebo povinnosti v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi“*. Hasič byl ve služebním poměru v hasičském záchranném sboru města Offenbach nad Mohanem a vedle pravidelné služby musel pravidelně vykonávat

službu „BvE“. Během této služby musel být nepřetržitě dostupný, mít připraven zásahový oblek a nacházet se v blízkosti služebního vozidla, které mu poskytl zaměstnavatel.

71. SDEU uzavřel, že „*článek 2 bod 1 směrnice [...] musí být vykládán v tom smyslu, že doba pracovní pohotovosti v režimu pracovní pohotovosti na zavolání, během níž musí být pracovník s to dostavit se na hranici města, kde se nachází jeho služebna, ve lhůtě 20 minut se zásahovým oblekem a služebním vozidlem [...] představuje v plném rozsahu „pracovní dobu“ ve smyslu tohoto ustanovení pouze tehdy, pokud z celkového posouzení všech okolností daného případu, zejména důsledků stanovení takové lhůty, a případně průměrné četnosti výkonů práce během této doby, vyplývá, že omezení uložená tomuto pracovníkovi během uvedené doby jsou takové povahy, že objektivně a velmi významně ovlivňují možnost pracovníka volně nakládat během téže doby s časem, během něhož jeho profesní služby nejsou vyžadovány, a věnovat se v tomto čase vlastním zájmům.*“
72. Soud má za to, že závěry SDEU jsou obecně přenositelné i na žalobcovu věc v rozsahu vykonávaných činností, u kterých není vyloučena Směrnice č. 2003/88/ES. Žalobce vykonával vedle základní doby služby rozvržené v nepřetržitém provozu ve čtyřdenních cyklech také služební pohotovost, a to následovně: žalobce konal nařízené deseti až dvanáctihodinové služby, a to střídavě formou denních a nočních služeb. Po jednotlivě vykonaných čtyřech službách následovala doba odpočinku (rovněž čtyři po sobě jdoucí dny). V rámci čtyřdenních cyklů služeb byl žalobce mezi jednotlivými směnami povinen vykonávat pohotovost na služebně, a to vždy v čase od skončení předchozí doby služby do začátku doby služby následující. Žalobce byl během čtyřdenního cyklu denních služeb v nepřetržitě akceschopnosti v rozsahu celkem 86 hodin. Při služební pohotovosti byl povinen zdržovat se na služebně (prostory budovy „J“ areálu Policejní akademie) a musel být připraven k výkonu služby a k případnému zásahu do 15 minut. Mimo prostory služebny se žalobce mohl pohybovat pouze na základě předchozího souhlasu vedoucího příslušníka, a to rovněž s podmínkou dostupnosti k výkonu služby do 15 minut. Tento způsob výkonu služební pohotovosti žalovaný nerozporuje. Při porovnání nynějšího případu s tím posuzovaným SDEU je zřejmé, že okolnosti výkonu pohotovosti jsou velice podobné. Lze souhlasit s žalobcem, že není myslitelné, aby mohl tento svůj „volný čas“ (jak jej označil žalovaný) využívat dle svých představ. Naopak za podpory závěrů rozsudku *Stadt Offenbach am Main* i Směrnice č. 2003/88/ES se soudu jeví, že zásah služební pohotovosti do žalobcovy jinak nastupující doby odpočinku dosahoval takové intenzity, kdy je třeba brát celé rozmezí doby služební pohotovosti jako dobu odpovídající výkonu služby. Tento závěr však s ohledem na to, že správní orgány dostatečně nedoložily, co bylo skutečným (a konkrétním) výkonem služby, potažmo služební pohotovosti, útvaru SPJ (a zda lze tedy na jednotlivé činnosti útvaru unijní úpravu vztáhnout), nelze označit za definitivní. Stejně tak je dle požadavku SDEU třeba zohlednit „četnost“ skutečného výkonu práce běžně vykonávané pracovníkem během každé doby pracovní pohotovosti, „*aby ji vnitrostátní soudy zohlednily společně se lhůtou, kterou má tento pracovník k dispozici k návratu ke své profesní činnosti*“ (bod 50 rozsudku *Stadt Offenbach am Main*). I z tohoto důvodu bude na žalovaném, aby doložil skutečný výkon činností konaných žalobcem v době nařízené služební pohotovosti a opět povahu těchto úkolů a důsledky z toho plynoucí posoudil ve světle unijního práva a judikatury.
73. Soud však upozorňuje, že „*s výjimkou specifického případu týkajícího se placené dovolené za kalendářní rok, který je uveden v čl. 7 odst. 1 směrnice 2003/88, tato směrnice upravuje pouze některé aspekty úpravy pracovní doby s cílem zajistit ochranu bezpečnosti a zdraví pracovníků,*

takže se v zásadě na odměňování pracovníků nepoužije. [...] Na způsob odměňování pracovníků za doby pracovní pohotovosti se tudíž nevztahuje směrnice 2003/88, nýbrž relevantní ustanovení vnitrostátního práva. Tato směrnice proto nebrání použití právní úpravy členského státu, kolektivní smlouvy nebo rozhodnutí zaměstnavatele, který pro účely odměny za pracovní pohotovost zohledňuje odlišné doby, během nichž je práce skutečně vykonávána, a doby, během nichž se skutečná práce nevykonává, i když tyto doby musí být pro účely použití uvedené směrnice považovány v plném rozsahu za „pracovní dobu“ (rozsudek Stadt Offenbach am Main). Uvedené proto znamená, že za dobu služební pohotovosti, ačkoliv je ve smyslu unijní úpravy považována za „pracovní dobu“, automaticky nenáleží služební plat za plnohodnotnou službu. Oproti tomu považování služební pohotovosti za „pracovní dobu“ či „dobu odpočinku“ ve smyslu Směrnice č. 2003/88/ES již bude mít vliv na placenou dovolenou za kalendářní rok. Dle čl. 7 odst. 1 směrnice „členské státy přijmou nezbytná opatření, aby měl každý pracovník nárok na placenou dovolenou za kalendářní rok v trvání nejméně čtyř týdnů v souladu s podmínkami pro získání a přiznávání této dovolené stanovenými vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi.“ Na to již upozornil žalobce ve své žádosti, ve které předložil služebnímu orgánu nárok na přepočít náhrady příjmu za dobu čerpání dovolené a příslušné náhrady za nevyčerpanou dovolenou. K tomuto zejména odkázal na body 57, 61 a 62 rozsudku SDEU C-350/06, ze kterých (dle jeho slov) plyne, že pro správný výpočet náhrady za nevyčerpanou dovolenou je třeba, aby postavení pracovníka bylo srovnatelné s tím, pokud by svůj nárok na dovolenou vyčerpal.

74. V tomto směru tedy bude na žalovaném, aby případ žalobce ve světle unijního práva zhodnotil. Soud nakonec nepředjímá, že skutečná podoba služební pohotovosti dle Směrnice č. 2003/88/ES může mít vliv i na další sporné otázky (například zda bude mít na nárok žalobce vliv případné nedodržení doby odpočinku mezi jednotlivými směny); bude však na žalovaném, aby tyto otázky zodpověděl až po posouzení, na jaké činnosti žalobce (SPJ) se směrnice a závěry rozsudku *Standt Offenbach am Main* vztáhnou.
75. Soud nakonec neprovedl žalobcem navržený důkaz – odkaz na webové stránky s prezentací z jednání komise pro přípravu novely zákona o služebním poměru, pro nadbytečnost. I bez tohoto důkazu si soud mohl učinit úsudek o tom, zda a v jakých případech je unijní úprava na žalobcův případ použitelná.

V. 5. Procesní pochybení správních orgánů.

76. Žalobce namítá, že žalovaný nesprávně odmítl provést jím navržený důkaz – písemnost nazvanou Údaje z elektronických a fyzických knih jízd za období 37 kalendářních měsíců předcházejících dni podání žádosti, a to s odůvodněním, že byl navržen po koncentraci řízení a dotýká se zcela jiné oblasti zákonné úpravy služební pohotovosti.
77. Soud ověřil, že žalobce v rámci odvolacího řízení (31. 1. 2023) žalovanému zaslal návrh na doplnění spisu o tuto písemnost s doplňujícími údaji (čas vypsání jízdy v elektronické knize, čas verifikace jízdy, čas odjezdu, čas příjezdu, typ vozidla, druh jízdy, kompletní posádka, ujeté km) s odůvodněním, že jde o důkaz nezbytný pro vyčíslení nároku žalobce, neboť služební orgán nezohlednil výjezdy služebními vozidly vykonané příslušníky SPJ jakožto výkon služby v době služební pohotovosti.
78. Dle § 82 odst. 4 správního řádu platí, že „k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlíží jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn

spolu s odvoláním.“ Nepřihlédnutí ke skutečnostem a důkazům, které mohl účastník uplatnit dříve, je ovšem omezeno dalšími principy, na kterých stojí správní řízení. Mezi ně patří zejména povinnost vztahující se i na odvolací orgán, který musí zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v tom rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho postupu s požadavky uvedenými v § 2 a § 3 správního řádu. Dále jde o povinnosti při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí dle § 50, neboť správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu (srov. Jemelka, L. a kol.: *Správní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, str. 767-768, marg. č. 4.). Soud si je vědom, že v dané věci jde o řízení zahájené na základě žádosti, nikoliv *ex offo*. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011 – 48m platí, že „§ 82 odst. 4 správního řádu se uplatní typicky u řízení zahajovaných na návrh, tedy řízení o žádosti. V nich je koncentrace řízení plně na místě: je totiž v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady.“ Nejvyšší správní soud však v rozsudku č. j. 2 As 140/2023 - 46 ve věci příslušníků pyrotechnické služby jasně pravil, že „*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 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.*“ Příslušné údaje z knihy jízd přitom jistě mohly přispět k objasnění skutkového stavu, tedy zda v době nařízené služební pohotovosti byla nějaká služba konána. Především za účelem úplného zjištění skutkového stavu měl proto žalovaný tento důkaz provést. Posléze jej sice zanesl do spisového materiálu, v rámci napadeného rozhodnutí jej však nezhodnotil.

79. Ačkoli žalobce mohl tento důkazní návrh za účelem prokázání svého nároku navrhnout již ve své žádosti, „*ani případné nesplnění povinnosti součinnosti účastníka řízení označit důkazy na podporu svých tvrzení dle § 52 správního řádu totiž nezavazuje správní orgán povinnosti zjistit podstatný skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2019, č. j. 1 Azs 181/2018 – 29). Nejvyšší správní soud v tomtéž rozsudku dále uvedl: „*Obecně lze stěžovatele přisvědčit, že koncentrace řízení dle § 82 odst. 4 správního řádu se v řízení o žádosti uplatní (k tomu srov. např. rozsudek ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016 - 48, či ze dne 4. 11. 2009, č. j. 2 As 17/2009 - 60). Krajský soud však správně uvedl, že nelze zcela rezignovat na zásadu materiální pravdy dle § 3 správního řádu. Dle tohoto ustanovení je správní orgán (nevyplyvá-li ze zákona jinak) povinen postupovat tak, aby byl zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu, např. s požadavkem zákonnosti. [...]. Pokud měl správní orgán pochybnosti o věrohodnosti žalobcových tvrzení, vhodným nástrojem k jejich odstranění mohl být zejména účastnický výslech žalobce či svědecká výpověď některého z jeho příbuzných. Tyto prostředky pak žalobce v podstatě sám navrhoval, ačkoli je označil jako čestné prohlášení. Přinejmenším správní orgán měl žalobce vyzvat, aby k prokázání svých tvrzení navrhl jiné důkazy. Neučinil-li tak správní orgán prvního stupně, měla toto pochybení napravit stěžovatelka v odvolacím řízení, a to tím spíše, že žalobce v odvolání navrhl důkazní prostředky, které by bylo možno využít. Vzhledem k výše uvedeným skutkovým okolnostem posuzované věci se v takovém případě se však nejedná o porušení zásady koncentrace dle § 82 odst. 4 správního řádu.*“ Totéž platí i v našem případě: předmětem sporu bylo, co žalobce v průběhu služební pohotovosti konal a jaká částka mu má být případně doplacena. Pokud měl správní orgán o žalobcově nároku pochybnosti, měl jej vyzvat k jejich odstranění a zároveň sám dostatečně zjistit skutkový stav, k čemuž by předmětný důkazní

návrh směřoval. Jeho neprovedením se proto žalovaný dopustil procesního pochybení, které mohlo mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.

80. Soud se pak již blíže nezabýval tím, zda byl žalobcův návrh na doplnění dokazování reakcí až na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, z něhož se měl podle svého tvrzení dozvědět, že je takový důkaz nutno předložit. Koncentrace řízení byla totiž prolomena již tím, že prvostupňový orgán nedostatečně zjistil skutkový stav a odvolací orgán mohl provedením žalobcova návrhu tuto vadu zhojit, resp. jejímu zhojení napomoci.
81. Nelze ani souhlasit s tím, že by žalobce důkazním návrhem „minul“ podstatu sporu. Součástí původní žádosti bylo i konkrétní vyčíslení vlastního nároku, při němž se logicky zohledňuje doba služby konaná v době nařízené služební pohotovosti (za výkon služby v této době náleží 100 % služební plat).
82. Žalobce rovněž namítl, že žalovaný měl na jeho návrh nařídít ústní jednání.
83. Podle § 49 odst. 1 správního řádu platí, že *„ústní jednání správní orgán nařídí v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. Nebrozí-li nebezpečí z prodlení, uvědomí správní orgán o ústním jednání účastníky nejmeně s pětidenním předstihem. Tuto povinnost nemá vůči účastníkovi, který se práva účasti na ústním jednání vzdal.“*
84. Správní soudy setrvale judikují, že vůdčí zásadou správního řízení je zásada písemnosti, zakotvená v § 15 odst. 1 správního řádu. Ústní jednání tak není ve správním řízení pravidlem, ale výjimkou z této zásady, na kterou mají účastníci řízení právo, stanoví-li tak výslovně zvláštní zákon nebo jsou-li splněny správním řádem stanovené podmínky; posouzení jejich splnění je pak na úvaze správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2015, č. j. 1 As 179/2015 - 52). Jestliže tedy účastník řízení požádá o nařízení ústního jednání a správní orgán mu nevyhoví, musí odůvodnit, proč nepovažoval nařízení ústního jednání za nezbytné ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníka. Absence takového odůvodnění může mít za důsledek, že rozhodnutí správního orgánu bude nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [srov. Kopecký, M. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer (ČR), 2022. Komentář k § 49].
85. Pokud tedy správní orgán uváží, že nařízení ústního jednání není třeba, nemusí o tom vydávat samostatné usnesení, ale postačí, pokud důvody pro nenařízení jednání přezkoumatelně vyložil v odůvodnění svého rozhodnutí. Této povinnosti žalovaný dostál, když v reakci na žalobcův požadavek uvedl: *„Odvolatel v této své žádosti tedy nijak neoznačuje, co nebylo dostatečně objasněno, k čemu se nemohl sám vyjádřit, ani jinak nespecifikoval, jakého účelu by mělo být provedením ústního jednání v řízení dosaženo. Odvolací orgán je přesvědčen, že shromážděné podklady pro vydání rozhodnutí jsou dostatečné a vyplývá z nich vše podstatné.“* Žalobcovým jediným argumentem byl fakticky poukaz na rozsáhlost sporu, hospodárnost řízení a nezbytnost ústního jednání k uplatnění jeho práv. Tento obecný požadavek však nijak neupřesnil. Napadené rozhodnutí tak dle názoru soudu reaguje na žalobcův požadavek adekvátně obsahu samotné žádosti, a soud se s tímto odůvodněním ztotožňuje.
86. Soud nesouhlasí s žalovaným v tom, že by požádání o ústní jednání až po koncentraci řízení *samo o sobě* vylučovalo nezbytnost jeho nařízení. Taková žádost není návrhem na provedení důkazu, jak se žalovaný nesprávně domnívá (str. 50, 51 napadeného rozhodnutí), nýbrž procesním postupem, jehož nezbytnost je třeba posuzovat s ohledem na § 49 odst. 1 správního řádu. Ostatně koncentrace řízení může být v odvolacím řízení ve vztahu

k některým důkazům prolomena, a právě ty mohou být na ústním jednání provedeny. Soud však již vyložil, že ústní jednání v nynější věci nařízeno být nemuselo, a proto tento nesprávný názor žalovaného nemá vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.

87. Další procesní pochybení spatřuje žalobce v tom, že mu při nahlížení do spisu (uskutečněném 4. 4. 2023) nebylo umožněno seznámit se s doporučením senátu poradní komise.
88. Dle § 194 zákona o služebním poměru „o odvolání (rozkladu), v obnoveném řízení, v přezkumném řízení a o námitkách proti služebnímu hodnocení rozhoduje služební funkcionář na základě návrhu poradní komise. Členy poradní komise jmenuje a pravidla jejího jednání stanoví služební funkcionář, pro kterého poradní komise připravuje návrh rozhodnutí.“
89. Městský soud v Praze již v rozsudku č. j. 6 Ad 3/2015 - 50 z 6. 6. 2017 naznal, že „návrh příslušné poradní komise je pouze doporučením pro příslušného služebního funkcionáře, nikoliv již samotným správním rozhodnutím. Jak bude o podaném opravném prostředku rozhodnuto příslušným služebním funkcionářem, je jeho odpovědností i právem – pokud se toto rozhodnutí neshoduje s doporučením poradní komise, o žádné porušení žalobcova práva se nejedná, neboť doporučení poradní komise žádným rozhodnutím prozatím není; tím je až vydané rozhodnutí služebního funkcionáře. Totéž lze uvést i o námitce, že se žalobce nemohl vyjádřit k tomuto doporučení – žádné takové právo žalobci nesvědčí, doporučení poradní komise je pomůckou pro služebního funkcionáře ve smyslu návrhu rozhodnutí a přezkoumání dosavadního postupu v řízení, nejedná se však o dokazování či podklad pro rozhodnutí, s nímž by musel být žalobce seznámen.“ (Podtržení doplněno.) Městský soud v tomto rozsudku vycházel i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2014, č. j. 4 As 168/2014 – 74, dle kterého doporučující stanovisko není podkladem meritorního rozhodnutí ve smyslu § 180 zákona o služebním poměru. Obdobně též v rozsudku ze dne 4. 10. 2018, č. j. 5 As 206/2017 - 52 (který přezkoumával právě rozhodnutí městského soudu č. j. 6 Ad 3/2015 - 50 z 6. 6. 2017) Nejvyšší správní soud uzavřel, že „městský soud tuto námitku vypořádal dostatečně, když uvedl, že doporučení poradní komise je pomůckou pro služebního funkcionáře, nejedná se však o podklad rozhodnutí ve smyslu § 180 služebního zákona, s nímž by musel být stěžovatel seznámen nebo byl oprávněn se k němu vyjádřit.“
90. Žalovaný tedy nebyl povinen seznámit žalobce s doporučením senátu poradní komise, neboť nejde o podklad pro vydání rozhodnutí. Nepřítomnost tohoto dokumentu ve spisu při žalobcově seznámení s jeho obsahem proto nepředstavuje vadu řízení.

V. 6. Systémová podjatost.

91. Žalobce v žalobě předeštel „důvodné podezření“ týkající se systémové podjatosti služebního orgánu. Dovojuje ji z toho, že žalobce není jediným příslušníkem PČR, který nárokoval doplacení služebního příjmu; v současné době jsou vedeny další stovky řízení totožného předmětu a obsahu. Za takového stavu se lze domnívat, že namísto zájmu napravit protiprávní stav a nezpůsobovat újmu na právech příslušníka, převažuje u služebních orgánů a pověřených služebních funkcionářů při jejich rozhodování majetkový zájem PČR jakožto orgánu veřejné moci.
92. Podjatost úřední osoby je obecně upravena v § 14 správního řádu, podle nějž každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu, o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je

vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit (odstavec 1). S účinností od 1. 1. 2019 přibyl do § 14 nový odstavec 2, podle něž úřední osoba není vyloučena, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2023, č. j. 6 As 52/2023 – 127, však tato novelizace nic zásadního nemění na níže předestřených judikатурních závěrech).

93. Systémovou podjatostí se podle správních soudů rozumí situace, kdy „*v řízení existuje tzv. ‚systémové riziko podjatosti‘, které plyne z toho, že všechny úřední osoby jsou v zaměstnaneckém či jemu obdobném poměru k subjektu, jehož zájmy mohou být v řízení dotčeny; ani v takovém případě však nepostačí k vyslovení podjatosti samotný tento poměr, nepřistoupí-li k němu další okolnosti, nasvědčující tomu, že by postoj úředních osob mohl být ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2019, č. j. 9 As 70/2019 – 34, bod 39).
94. Typickým příkladem *potenciálního* rizika systémové podjatosti, jímž se lze inspirovat také v nynější věci, je právě rozhodování úředníka územně samosprávného celku (např. pracovníka stavebního úřadu) ve věci, která se přímo nebo nepřímo týká tohoto celku. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119, vyložil, že kvůli tomuto riziku je třeba otázku jeho případné podjatosti „*posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmů územního samosprávného celku nijak nedotýkají. [...] důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby je její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku v případě, že se rozhoduje ve věci týkající se přímo nebo nepřímo tohoto územního samosprávného celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky*.“ Rozšířený senát dále konkretizoval, že důvody k takovému podezření „*mohou být například jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení nebo je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení ze strany osob schopných ovlivnit jednání územního samosprávného celku jako zaměstnavatele úřední osoby*.“ V každé věci je třeba zohlednit všechny relevantní okolnosti, včetně její podstaty a povahy, kontroverznosti či politickému významu. Na druhé straně však podle rozšířeného senátu zpravidla nebude signálem nadkritické míry systémového rizika podjatosti samotný fakt, že „*rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku bude mít dopad na tento celek. Proto např. nebude zpravidla důvodem k pochybám o nepodjatosti úředníka územního samosprávného celku samotná skutečnost, že jím vydané stavební povolení se dotkne majetkových či jiných zájmů obce, v níž bude stavba uskutečněna (typicky tím, že stavba bude zbudována na pozemku obce či na pozemku s obecními pozemky sousedícím), půjde-li o běžné, obecně vzato nekontroverzní a v měřítkách daného územního celku ve své podstatě nevýznamné dotčení*.“ Rozšířený senát nicméně podotkl, že „*k pochybám o nepodjatosti postačí i poměrně nízká míra podezření, neboť – jak výše vyložil – existence ‚systémového rizika podjatosti‘ je sama o sobě signálem ke zvýšené opatrnosti a ‚podezřívavosti‘ při posuzování důvodů pro vyloučení úřední osoby z úkonů v řízení*.“ Provedenou novelu správního řádu je pak třeba chápat jako posílení důrazu právě na tyto přistupující okolnosti (bod 57 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 52/2023 – 127).
95. V nynější věci rozhodoval v prvním stupni náměstek ředitele Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy pro vnější službu ve věcech služebního poměru a ve druhém stupni sám tento ředitel. Tedy osoby, u nichž nelze s ohledem na jejich služební vztah k PČR vyloučit

systémové riziko podjatosti, jelikož PČR má na věci nepochybně nějaký majetkový zájem. Na druhé straně i riziko systémové podjatosti vyžaduje významné dotčení tohoto majetkového zájmu, které žalobce nedoložil. Žalobce sice hovoří o hrozbě výplaty celkem v řádu milionů korun, avšak tato částka s ohledem na velikost policejního útvaru (Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy) takový závěr *sama o sobě* neodůvodňuje. Ani personální a zájmová blízkost není u policejního orgánu na úrovni krajského ředitelství, financovaného ze státního rozpočtu, natolik významná jako u územně samosprávného celku (obdobnou úvahu ve vztahu k ústřednímu orgánu státní správy vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 1. 2013, č. j. 3 Ads 51/2012 - 48). Ačkoli tedy popsaná skutečnost vede ke zvýšené opatrnosti při posuzování podjatosti úřední osoby, než by tomu bylo za běžných podmínek, je třeba klást výrazně větší důraz na ony další okolnosti, které musejí k riziku systémové podjatosti přistoupit.

96. Žalobce spatřuje tyto okolnosti v tom, že žalovaný obchází při nařizování služebních pohotovostí zákon. Tím však předjímá výsledek tohoto řízení; nezákonnost tohoto postupu žalovaného soud dosud neshledal, jelikož správní spis neobsahuje podklady potřebné pro jeho zhodnocení. Žalobce též poukazuje na nenařízení ústního jednání a nepřítomnost doporučení poradní komise ve spisu. K tomu soud podotýká, že tyto procesní kroky již vyhodnotil jako souladné se zákonem, a také připomíná, že postup v řízení sám o sobě nezakládá důvod pro vyloučení úřední osoby z provádění úkonů v řízení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2007, č. j. 8 As 28/2005 - 120, č. 1200/2007 Sb. NSS, nebo ze dne 8. 3. 2021, č. j. 6 As 336/2020 - 28, bod 18). Naposled uvedený argument se uplatní také ve vztahu k tvrzenému převzetí velké části odůvodnění prvostupňového orgánu do napadeného rozhodnutí. Na tom ostatně není nic neobvyklého, pokud odvolací orgán se závěry prvostupňového orgánu souzní (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2014, č. j. 6 As 54/2013 - 128). Již z odůvodnění nynějšího rozsudku je navíc zjevné, že řadou odvolacích námitek se žalovaný výslovně zabýval. Žalobce poukázal dále na Vyrozměnění policejního prezidenta č. j. PPR-19930-14/ČJ-2022-990564 z 20. 5. 2022 o vyloučení úřední osoby z rozhodování v obdobné věci pro podjatost, ale důvod podjatosti není v dokumentu specifikován, proto tento důkaz žalobcovo tvrzení nijak nepodporuje.
97. Až v řízení před soudem předložil žalobce další důkaz, jenž podle něj systémovou podjatost prokazuje – čestné prohlášení Mgr. Bc. R. a T., předsedy poradní komise žalovaného v obdobném případě z 27. 6. 2023. Ten v prohlášení popisuje, že při snaze o získání doplňujících informací k posuzovanému případu obdržel z personálního oddělení vzor zamítavého stanoviska poradní komise a pokyn postupovat podle něj. Mgr. Bc. T. to odmítl, avšak slyšel o jiných kolezích, kteří se vzorem raději řídili, protože nechtějí mít problémy. Naproti tomu Mgr. Bc. T. od této chvíle problémy ve službě měl: byl dvakrát odeslán na studijní pobyt mimo svou služební pozici a aktuálně dokonce k psychologickému přezkumu své osobnostní způsobilosti sloužit.
98. Tento důkaz je znám soud z jeho úřední činnosti, proto jej neprováděl jako důkaz. Soud však nesouhlasí s významem, jaký mu žalobce přikládá, a to ani kdyby byla všechna tvrzení v něm obsažená pravdivá. Předně se jedná o izolovaný případ jednoho člena (předsedy) poradní komise, zmínky o dalších obdobných případech zprostředkovává anonymně, bez podrobností a „z druhé ruky“. Mgr. Bc. T. navíc nehovoří o žádném explicitním nátlaku, aby podle stanoviska postupoval (měl dostat takový pokyn), a ostatně tak ani neučinil. Příčinná souvislost mezi odmítnutím použít „vzorové“ stanovisko a popsány následky,

kteřé samy o sobě nevyvolávají dojem šikany, je nejasná a do značné míry spekulativní. Pominout nelze ani to, že členové senátu poradní komise sice mohou představovat úřední osoby podílející se na výkonu určitých správních činností, avšak nejsou nadány vlastní rozhodovací pravomocí. Doporučení poradní komise není pro nikoho závazné a nic nemění na pravomoci a odpovědnosti žalovaného, resp. jeho náměstka (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2013, č. j. 3 Ads 51/2012 - 48). Ačkoli tedy obsah čestného prohlášení, pokud by odpovídal skutečnosti, může vyvolávat jisté pochybnosti o nezávislosti a korektnosti postupu poradní komise, nelze jej ani zdaleka považovat za okolnost, která by – spolu s popsáním rizikem systémové podjatosti – odůvodňovala závěr o skutečné systémové podjatosti úředních osob, které vydaly rozhodnutí v nynější věci.

V. 7. Námitka promlčení žalobcova nároku.

99. Žalovaný v reakci na žalobcovu žádost o doplacení služebního příjmu uplatnil 11. 8. 2022 námitku promlčení části žalobcova nároku ve smyslu § 206 a § 207 zákona o služebním poměru. Žalobce požadoval doplatek za období od roku 2008, in eventum od nástupu k jednotce SPJ (1. 11. 2007). Promlčen je pak dle žalovaného (případný) nárok za období od 1. 1. 2004 do 30. 4. 2019.
100. Podle § 206 odst. 1 zákona o služebním poměru se právo promlčí, „*jestliže nebylo uplatněno ve stanovené lhůtě. K promlčení práva se přihlídně jen v případě, že bezpečnostní sbor nebo účastník, vůči němuž se právo uplatňuje, se práva promlčení dovolá. Promlčené právo nelze v takovém případě přiznat.*“ Lhůta pro uplatnění peněžitých nároků ze služebního poměru činí 3 roky, pro uplatnění nároku na jednotlivá opětuující se plnění 3 roky ode dne jejich splatnosti (§ 207 odst. 1 a 2 téhož zákona).
101. Soud k tomuto žalobnímu bodu předesílá, že výkon subjektivních práv a povinností obecně musí být v souladu se základními hodnotovými principy, na nichž stojí společnost, případně ta její část, v níž se příslušná oblast práva uplatňuje, jinak není možno přiznat výkonu subjektivního práva ochranu. V oblasti soukromého práva jsou takovým korektivem zejména dobré mravy (§ 1 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník) či jiné právem uznané systémy morálních či etických pravidel nebo pravidel profesní etiky. Ve veřejném právu plní podobnou roli zákaz zneužití práva, jímž se rozumí situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008 - 74, č. 2099/2010 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004 - 48, č. 869/2006 Sb. NSS).
102. Přestože dobré mravy coby obecný korektiv nežádoucího jednání se užívají typicky v soukromém právu a civilní judikatuře, zatímco ve veřejném právu se aplikují zejména v případech zákonem výslovně předvídaných, správní soudy již mnohokrát dovodily, že námitku promlčení určitého nároku vyplývajícího ze služebního poměru je třeba posuzovat také z hlediska jejího souladu s dobrými mravy. Při tomto hodnocení pak plně vyšly z níže citované judikatury civilních soudů a Ústavního soudu týkající se výkladu soukromoprávních předpisů (namátkou rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2014, č. j. 3 Ads 83/2013 - 39, ze dne 15. 10. 2020, č. j. 4 As 91/2018 - 37, nebo ze dne 8. 6. 2022, č. j. 2 As 371/2019 - 46).
103. Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 8. 2. 2011, sp. zn. 21 Cdo 85/2010, uvedl, že institut promlčení je institutem zákonným, „*přispívajícím k jistotě v právních vztazích a je tedy*

použitelný ve vztahu k jakémukoli právu, které se podle zákona promlčuje.“ Lze však připustit „existenci výjimečné situace, kdy by se uplatnění promlčecí námitky přičilo dobrým mravům.“ Jako příklad uvedl situaci, kdy by byl „zánik nároku nepřiměřeně tvrdým postihem ve srovnání s rozsahem a charakterem uplatňovaného práva a důvody, pro které účastník právního vztahu své právo včas neuplatnil.“ Obdobně podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 29. 2. 2012, sp. zn. 23 Cdo 123/2011, „dobrým mravům zásadně neodporuje, namítá-li někdo promlčení práva uplatňovaného vůči němu, neboť institut promlčení přispívající k jistotě v právních vztazích je institutem zákonným a tedy použitelným ve vztahu k jakémukoli právu, které se podle zákona promlčuje. Uplatnění námitky promlčení by se přičilo dobrým mravům jen v těch výjimečných případech, kdy by bylo výrazem zneužití tohoto práva na úkor účastníka, který marné uplynutí promlčecí doby nezavinil, a vůči němuž by za takové situace zánik nároku na plnění v důsledku uplynutí promlčecí doby byl nepřiměřeně tvrdým postihem ve srovnání s rozsahem a charakterem jím uplatňovaného práva a s důvody, pro které své právo včas neuplatnil. Tyto okolnosti by přitom musely být naplněny v natolik výjimečné intenzitě, aby byl odůvodněn tak významný zásah do principu právní jistoty, jakým je odepření práva uplatnit námitku promlčení.“ Shodný názor vyjádřil také Ústavní soud ve svých nálezech sp. zn. I. ÚS 643/04 z 6. 9. 2005 nebo sp. zn. IV. ÚS 2842/2010 z 25. 5. 2011.

104. Při posuzování námitky promlčení z hlediska dobrých mravů je tedy stěžejní hodnocení účelu uplatnění námitky promlčení, tedy zda *samotným uplatněním námitky* žalovaný zamýšlel poškodit či znevýhodnit žalobce, nikoliv případný nezákonný postup služebního funkcionáře při vyřizování žalobcovy žádosti. Ostatně uplatnění námitky promlčení ze své podstaty implikuje nějaké dřívější porušení zákona, jelikož bez takového porušení by neexistoval nárok, jenž by mohl být promlčen. Jednání v rozporu s dobrými mravy představuje intenzivnější („kvalifikovanější“) porušení právem chráněných zájmů a hodnot než „prosté“ porušení zákona, třebaže úmyslné, a i kdyby žalovaný *hypoteticky* postupoval v rozporu s dobrými mravy při nařizování služebních pohotovostí nebo při projednání žalobcovy žádosti, nutně by z toho nevyplývala nemravnost námitky promlčení, pokud žalobci nic nebránilo svůj nárok včas uplatnit. Navíc, jak bylo řečeno výše, rozpor s dobrými mravy v případě námitky promlčení nastane pouze v případech mimořádných okolností dosahujících výjimečné intenzity. Případný není ani žalobcův odkaz na rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 1. 2010, č. j. 11 Ca 124/2008 - 52, neboť otázka nemravnosti námitky promlčení je odvislá od okolností konkrétního případu. V tomto rozsudku soud opřel svůj závěr o oprávněné očekávání žadatele vyvolané postupem služebního orgánu; v nynější věci se však žalobce takového oprávněného očekávání nedovolává. Žalobce ostatně nepřednesl žádné konkrétní argumenty ohledně obdobnosti obou případů. Jím popsané skutečnosti nesvědčí nic o účelovém chování žalovaného, jimiž by se snažil uplatnění žalobcova nároku zvrátit nebo oddálit.
105. Za jedinou okolnost uplatněnou žalobcem v prvostupňovém řízení, u níž je myslitelné založení nemravnosti námitky promlčení, považuje soud údajný nátlak činěný na příslušníky PČR. Lze si představit, že v důsledku takového nátlaku by někteří příslušníci neuplatnili své nároky včas. Žalobce na podporu toho odkázal na spisové značky řízení týkající se pěti jiných příslušníků. V reakci na to prvostupňový orgán ve svém rozhodnutí konstatoval (str. 24 – 27), že žádné takové své nemravné jednání neshledal a dle soudu podrobně a racionálně vysvětlil důvody převelení všech jednotlivých příslušníků (str. 34 – 35) (organizační změny, úspěch ve výběrovém řízení apod.). K tomu soud dodává, že žalobce v rámci prvostupňového řízení nenavrhl na podporu svého tvrzení o nemravnosti námitky promlčení ničeho relevantního a ohledně nátlaku na své kolegy tak zůstal *de facto* v rovině

tvrzení. Jediný navržený důkaz (odkaz na ona jiná řízení) prvostupňový orgán dostatečně zhodnotil shora popsáním způsobem. Se závěry prvostupňového orgánu žalobce polemizoval v odvolání opět pouze v rovině tvrzení: „*Uvedených pět případů vnímá Účastník řízení jako dosti alarmující, obzvlášť s přihlédnutím k tomu, že se jedná pouze o ty příslušníky, kteří se rozhodli sdělit svou zkušenost navzdory svým obavám. Je zřejmé, že případů policistů, kteří i nadále setrvávají ve služebním poměru a mají s nátlakem Služebního orgánu obdobnou zkušenost je daleko více, avšak v důsledku strachu z dalšího ovlivnění jejich setrvání ve služebním poměru, nejsou tito v současné době odhodláni učinit obdobná prohlášení. I přes to sledává Účastník řízení případ pěti příslušníků za zcela dostatečný, nikoliv jako záležitost, kterou je oprávněn Služební funkcionář jen tak přejít. S ohledem na tuto bagatelizaci ze strany Služebního funkcionáře, nemá Účastník řízení jiných domněnek, než že zastírající reorganizace SPJ KŘP HMP není ničím jiným než zcela účelovým tvrzením, kterým se Služební funkcionář snaží utajit skutečné důvody převelení, a to důvody individuálního postihu příslušníků.*“ I s těmito důvody se žalovaný v napadeném rozhodnutí adekvátně vypořádal, a to zejména odkazem na citovanou pasáž prvostupňového rozhodnutí a na spekulativnost, nekonkrétnost a nepodloženost žalobcových tvrzení (srov. str. 21-24 napadeného rozhodnutí).

106. V žalobě žalobce zopakoval svoji předchozí argumentaci a nově navrhl, aby soud provedl celkem 13 svědeckých výpovědí a 4 protokoly o výsledcích provedených po vydání napadeného rozhodnutí. Dle žalobce si nelze zcela racionálně představit, že by správní orgány provedly výsledky těchto příslušníků, neboť jsou stranou sporu, které v případě neúspěchu vznikne finanční povinnost, a zároveň nelze po žalobci a dalších příslušnících rozumně požadovat – v důsledku nátlakového jednání a nerovné povahy služebního poměru – aby před služebními funkcionáři v rámci řízení opětovně upozorňovali na pochybení žalovaného. Příslušníkům by jistě hrozila další represivní opatření, např. znepříjemnění výkonu služby či skončení služebního poměru. V podání z 23. 8. 2023 žalobce soudu navrhl provést další 4 protokoly o výsledku svědků, v replice z 25. 9. 2023 poté celkem 13 protokolů o výsledku svědků.
107. Soud již výše vyložil, že ani v případě, že účastník řízení o žádosti neoznačí důkazy na podporu svých tvrzení, nezabývá to správní orgán povinností zjistit podstatný skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí. Tyto závěry však nelze vztáhnout na žalobcovu tvrzení o nátlaku vyvíjeném na jiné příslušníky v souvislosti s uplatněním jejich platových nároků. Takové okolnosti nespadají do okruhu otázek nezbytných pro posouzení žalobcovy žádosti, které spočívají zejména v náplni a rozvržení žalobcovy služby. Jestliže byl žalobce přesvědčen o tom, že některý služební orgán zastrahuje jiné příslušníky a že uplatněná námitka promlčení v důsledku toho odporuje dobrým mravům, tak bylo na něm, aby označil důkazy k prokázání těchto tvrzení, a správním orgánům nelze vyčítat, že jeho případnou pasivitu nenahradily vlastní vyhledávací činnosti.
108. Uplatnění nových tvrzení a důkazů až v řízení o správní žalobě není bez dalšího zapovězeno. V tomto ohledu je třeba rozlišit přezkum rozhodnutí ve věcech správního trestání a přezkum ostatních rozhodnutí (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 24/2015 - 71). Ve druhém uvedeném případě se dosavadní judikatura týká zejména daňového řízení, avšak soud nespatřuje žádný důvod, proč by se nemohla přiměřeně aplikovat také na nynější případ. Daňové řízení je částečně specifické tím, že daňový subjekt nese důkazní břemeno ohledně svých tvrzení, ale – jak soud shora vyložil – totéž platí o tvrzení nynějšího žalobce ohledně nátlaku vyvíjeném na jednotlivé příslušníky.

109. Správní soudy tak shledaly, že při soudním přezkumu rozhodnutí je třeba v každém případě nalézat rozumnou rovnováhu mezi zásadou plné jurisdikce rozhodování správního soudu na straně jedné a zamezením zjevným obstrukcím žalobce na straně druhé. Na provedení důkazů nově navržených teprve v řízení před krajským soudem je proto třeba trvat obvykle tehdy, pokud 1) soud přesvědčivě neodůvodní nadbytečnost jejich provedení a 2) tyto důkazy nemohly být navrženy již ve správním řízení, a to kupř. proto, že správní rozhodnutí (resp. důvody, na nichž je založeno) bylo pro žalobce objektivně překvapivé, anebo že toto řízení bylo zatíženo zásadními vadami, např. nebylo umožněno důkazní návrhy podat, správní orgán je odmítl přijmout atp. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2012, č. j. 1 Afs 7/2012 – 22, a rozhodnutí citovaná v jeho bodě 20). I nadále totiž platí, že v souladu s všeobecně uznávanou právní zásadou *vigilantibus iura scripta sunt* (zákony jsou psány pro bdělé) správní soudy zásadně nemohou napravovat procesní pasivitu účastníka řízení, který nebyl ve správním řízení co do svých tvrzení a co do návrhů důkazů aktivní a skutková tvrzení nebo důkazy uplatnil poprvé teprve v řízení před správním soudem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2010, č. j. 1 Afs 103/2009 – 232), a že soudní přezkum nelze vnímat jako „odvolací řízení“ v plné apelaci; proto také důkazní aktivita soudu bude vždy činností doplňkovou, nikoliv dominantní (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 24/2015 – 71, bod 42).
110. Žalobce podle názoru soudu nepřednesl přesvědčivé důvody, proč nemohl navrhnout důkaz výsledkem alespoň některých ze jmenovaných příslušníků již ve správním řízení. Přinejmenším na pět konkrétních případů totiž upozornil již v prvostupňovém řízení a v odvolání naznačil, že si je vědom řady dalších. Žalobcovy přesvědčení, že by služební orgán odmítl výsledky provést, protože PČR je na věci systémově finančně zainteresována, je ryze spekulativní a nepodložené, a sám žalobce jej později vyvrátil tím, že soudu navrhl k důkazu protokoly o výsledcích jiných příslušníků provedené právě služebním orgánem (náměstkem ředitele pro vnější službu při Krajském ředitelství policie hl. m. Prahy). Neobstojí ani vysvětlení, že by příslušníci nebyli vypovídali z obav před odplatou žalovaného, jelikož ta může přijít úplně stejně i po jejich výpovědi v soudním řízení. Kromě toho žalobce v odvolání vůči prvostupňovému rozhodnutí ze dne 22. 12. 2022 podotkl, že *„objektivně nemohl svůj nárok vznést vůči služebnímu orgánu dříve, neboť až v okamžiku, kdy existovala jistota, že k nároku se připojí další kolegové, bylo na místě přestat se obávat nátlaku a represivních opatření ze strany služebního orgánu.“* Z toho nutně vyplývá, že v okamžiku podání žalobcovy žádosti se již obavy přinejmenším některých jeho kolegů zmenšily natolik, že byli ochotni své nároky vznést, a žalobce tedy mohl navrhnout také jejich výsledky.
111. Tyto důkazy navržené v soudním řízení tak soud nemohl provést, jelikož je žalobce mohl uplatnit již ve správním řízení. S ohledem na jejich značný rozsah (celkem jde o více než 20 svědků) by soud opačným postupem navíc popřel kasační princip soudního řízení správního, a jelikož soud stejně ruší napadené rozhodnutí z jiných důvodů, takové obsáhlé doplnění skutkových zjištění by ani nevedlo k rychlejšímu vyřízení žalobcovy žádosti.
112. Přesto soud považuje za vhodné s ohledem na další průběh správního řízení, aniž by předjímal výsledek případně doplněného dokazování nebo dokonce hodnocení zjištěných skutečností, odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 371/2019 – 46. Nejvyšší správní soud v něm při posouzení částečně obdobné věci naznačil, že pokud by byl prokázán nátlak na příslušníky ze strany nadřízených, aby svoje nároky na proplacení přesčasů nevymáhali, jednalo by se o *„zcela zásadní skutkové zjištění pro účely právního posouzení mravnosti vznesené námitky promlčení.“*

VI. Závěr a náklady řízení

113. Soud shrnuje, že se žalovaný dostatečně nezabýval charakterem činností vykonávaných žalobcem a ostatními příslušníky SPJ v rámci plnění služební pohotovosti. Obecně sice vyložil rozdíl mezi jednotlivými typy úkolů, které jsou SPJ svěřeny a jsou jejím posláním, nicméně pro posouzení dalších klíčových otázek bylo třeba zkoumat konkrétní činnosti vykonávané konkrétními pracovníky, případně zda zde existovala důvodná obava, že nějakou mimořádnou činnost bude zapotřebí vykonat, ačkoliv taková potřeba posléze odpadla. Od tohoto klíčového posouzení se pak odvíjí odpovědi na řadu dalších otázek, a to zda byla služební pohotovost nařizována zákonným způsobem (mimo jiné v důležitém zájmu služby) a zda jejím nařizováním služební orgán ve skutečnosti neřešil personální poddimenzovanost útvaru. Skutečný charakter konkrétně vykonávaných úkolů byl sěžejní i pro určení, zda se na dobu služební pohotovosti nařizovanou žalobci dá vztáhnout Směrnice č. 2003/88/ES a související judikatura SDEU, a zda tedy byla služební doba ve skutečnosti „dobou odpočinku“, nebo „pracovní dobou“, a jaké z toho plynou důsledky. Bylo tedy třeba rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, jakož i z důvodu, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje rozsáhlé i zásadní doplnění [§ 78 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.]; takto soud mohl rozhodnout bez nařízení jednání. Některá z procesních pochybení žalovaného soud shledal jako důvodné (předložení evidence z knihy jízd žalobcem nebylo v rozporu se zásadou koncentrace řízení), proto soud i z tohoto důvodu zrušil rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Naproti tomu žalobní body týkající se neúplnosti spisového materiálu při žalobcově nahlížení do spisu nebo nevyhovění žádosti o nařízení ústního jednání či systémové podjatosti úředních osob soud shledal nedůvodnými.
114. Žalovaný bude v dalším řízení povinen primárně zajistit a do spisu doložit takové podklady, ze kterých bude možno usuzovat na splnění předpokladů pro nařizování služebních pohotovostí dle § 62 zákona o služebním poměru (formální hledisko), tedy zda byla pohotovost nařizována v důležitém zájmu služby, jakož i zda nebyly rozkazy, na jejichž základě byla pohotovost nařizována, vydávány toliko „formálně“. Podstatné je v tomto ohledu rovněž žalobcově tvrzení, že služební pohotovost byla služebním funkcionářem nařizována pravidelně a automaticky. Žalovaný se rovněž bude muset zabývat obsahovou náplní služební pohotovosti (materiální hledisko), kterou žalobce vykonával, tedy opatřit především podklady, z nichž bude zřejmý skutečný obsah činností žalobce a příslušníků SPJ v konkrétních dnech (resp. nocích), kdy mu byla nařízena služební pohotovost. Stejně tak je povinen opatřit si podklady pro případy, ve kterých panovaly důvodné obavy ohledně rizika vzniku některé mimořádné události, ačkoliv taková událost nakonec nenastala. Těmito okolnostmi se žalovaný musí zabývat i v kontextu žalobcových tvrzení, že režim služebních pohotovostí a režim základní doby služby byl nastaven účelově z důvodu zajištění trvalé akceschopnosti a nastavení výkonu služby, jež spočívalo v plnění totožných povinností v rámci výkonu služby a při plnění služební pohotovosti. Teprve poté, co žalovaný všechny potřebné podklady obstará, bude povinen vypořádat se s žalobcovou argumentací, podle níž byl nařizováním služebních pohotovostí s ohledem na jejich plánovitost obcházen účel zákona, a posoudit, zda se tyto činnosti shodovaly s výkonem běžné služby, případně v jakém rozsahu se lišily. Tato zjištění pak vyhodnotí s ohledem na Směrnici č. 2003/88/ES, tedy vyloží, na které konkrétní činnosti se tato směrnice vztahuje a na které nikoliv. Činnosti, které nejsou z působnosti směrnice vyňaty, pak posoudí rovněž ve světle rozsudků SDEU

(především *Offenbach am Main*) a určí, zda doba služební pohotovosti odpovídá „době odpočinku“, nebo „pracovní době“, a vyvodí z toho pro nárok žalobce příslušné důsledky.

115. Tyto nedostatky napadeného rozhodnutí soud nemůže nahradit vlastními skutkovými zjištěními a vlastní argumentací. K tomu by bylo třeba rozsáhlého a zásadního doplnění dokazování, což by bylo v rozporu s § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Žalobci by se nadto vypořádání jeho klíčových námitek poprvé dostalo teprve v řízení před správním soudem, což není přípustné. Soud se proto samotným posouzením charakteru služby vykonávané žalobcem v době vykazované jako služební pohotovost prozatím nemohl zabývat.
116. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., dle něž má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů ten účastník, který měl ve věci úspěch. Tím je v nyní projednávané věci žalobce, jehož náklady tvoří zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč a dále odměna advokátky, která jej v řízení zastupovala, za tři úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) a písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátního tarifu), tedy za převzetí právního zastoupení, podání žaloby a sepsání repliky. Podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, činí výše odměny za jeden úkon právní služby 3 100 Kč ($3 \times 3\,100 = 9\,300$). Odměnu za podání z 23. 8. 2023 soud žalobci nepřiznal, neboť jde v podstatě jen o doplnění důkazních návrhů, které neobsahuje argumentaci týkající se věci samé. Stejně tak nepřiznal náhradu nákladů za podání ze dne 22. 11. 2023, neboť v něm žalobce neuvedl žádné nové skutečnosti, nýbrž v zásadě zopakoval již dříve vyřčené. Náhrada hotových výdajů pak dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu tvoří 300 Kč za každý úkon ($3 \times 300 = 900$). Odměna advokátky včetně náhrady hotových výdajů je zvýšena o částku 2 142 Kč odpovídající DPH 21 % z předchozích částek. Ačkoliv žalobcova zástupkyně není plátkyní DPH, vykonává advokacii jako společnice právnické osoby zřízené podle zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, která je plátcem DPH, proto jsou náklady řízení zvýšeny o částku odpovídající DPH (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Žalobcovy náklady zastoupení advokátkou tak činí 12 342 Kč a náklady řízení celkem 15 342 Kč, a žalovaný je povinen nahradit je žalobci v přiměřené 30denní lhůtě k rukám jeho zástupkyně (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha 7. února 2024

JUDr. PhDr. Štěpán Výborný, Ph.D.
předseda senátu