



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže, soudce Mgr. Bc. Jana Schneeweise a soudkyně Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobce: **prap. L. P.**
zastoupený advokátkou JUDr. Alicí Hejzlarovou, LL.M., MBA
se sídlem Žitná 49, Praha 1

proti

žalovanému: **ředitel Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy**
se sídlem Kongresová 1666, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 6. 2022, č. j. 951/2022,

takto:

- I. Rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy ze dne 20. 6. 2022, č.j. 951/2022 se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právní zástupkyně žalobce advokátky JUDr. Alice Hejzlarové, LL.M., MBA.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí náměstka ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy pro vnější službu ve věcech služebního poměru (dále též jen „služební orgán“) ze dne 1. 4. 2022, č. 4325/2022 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím bylo žalobci přiznáno

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

odchodné ve výši 322 944 Kč s tím, že bude vyplaceno jednorázově do 30 dnů od skončení služebního poměru.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

II. Obsah žaloby

2. Žalobce v žalobě namítl, že služební orgán vycházel z nesprávného výpočtu hrubého služebního příjmu, který byl podkladem pro vydání prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný rozhodl o odvolání navzdory doposud probíhajícímu řízení o doplacení služebního příjmu, které je vedeno pod sp. zn. KRPA-143984-2/ČJ-2022-0000ZU u služebního orgánu a které přímo souviselo s rozhodnutím v nyní projednávané věci. Žalovaný nezhodil vady řízení před služebním orgánem, který postupoval v rozporu s § 180 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“) a v rozporu s § 64 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Služební orgán se nevypořádal s předběžnou otázkou spočívající v doplacení služebního příjmu. Rozhodnutí v řízení o doplacení služebního příjmu přitom bude klíčové nejen pro otázku výpočtu odchodného, ale také pro výpočet výsluhových náležitostí. Postup služebního orgánu byl v rozporu se zásadou legitimního očekávání a rovnosti přístupu ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu a se zásadami procesní ekonomie a dobré správy.
3. Žalobce poukázal na skutečnost, že v řízení vedeném u Ministerstva vnitra pod sp. zn. MV-102110-5/SO-2022 ve skutkově a věcně shodné věci (řízení o odvolání proti rozhodnutí o výši výsluhového příspěvku) bylo řízení o odvolání přerušeno do doby rozhodnutí o žádosti o doplacení služebního příjmu. K tomu odkázal na usnesení ministra vnitra ze dne 9. 8. 2022, č. j. MV-102110-5/SO-2022 o přerušení správního řízení do doby vyřízení podnětu k doplacení služebního příjmu příslušným služebním funkcionářem, neboť odvolání účastníka řízení se předává jako podnět k doplacení služebního příjmu řediteli Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy. Toto usnesení bylo vydáno za stejných okolností jako ve věci řízení o odvolání proti výši výsluhového příspěvku u žalobce, přičemž důvody odvolání podaného proti uvedenému rozhodnutí o výsluhovém příspěvku byly postaveny na totožné argumentaci. V době vydání zmíněného usnesení bylo vedeno řízení o doplacení služebního příjmu, v němž toho času nebylo rozhodnuto.
4. S ohledem na závěry obsažené ve výše uvedeném usnesení má žalobce za to, že prvostupňové i napadené rozhodnutí jsou v rozporu s právními předpisy a představují přímé porušení principu legitimního očekávání a rovnosti v přístupu. K tomu žalobce odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2015, č.j. 5 As 14/2015 - 25 a ze dne 29. 5. 2014, č. j. 4 Azs 92/2014 - 21. Napadené rozhodnutí bylo vydáno také v rozporu se zásadou procesní ekonomie. Nedostatečné vypořádání se s předběžnou otázkou, resp. absolutní absence odůvodnění v tomto směru činí napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným.
5. Žalobce dále poukázal na judikaturu SDEU (rozsudek ze dne 9. 3. 2021, ve věci C-580/19 RJ proti *Stadt Offenbach am Main*), Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 13. 9. 2018, č. j. 5 As 216/2017-19, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 95/2017-25, ze dne 21. 1. 2022, č. j. 10 As 404/2021 a ze dne 16. 12. 2021, č. j. 1 As 247/2021-40) a Ústavního soudu (nález ze dne 18. 10. 2021, sp. zn. II. ÚS 1854/20), podle níž mu za nezákonně nařizovanou pohotovost přísluší služební plat v plné výši. Danou skutečnost potvrzuje to, že v době nařízené pohotovosti byl v plné akceschopnosti a připraven vykonávat službu, nadto pak v době služebních pohotovostí vykonával standardní služební úkoly, a proto se nemohlo jednat o pohotovost, neboť za faktický výkon služby náleží příslušníkovi ve služebním poměru služební plat v souladu s ústavně zakotveným právem na spravedlivou odměnu.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

6. Dle žalobce dojde v důsledku navýšení měsíčního služebního příjmu (po započítání služebního příjmu za nezákonně nařizované pohotovosti) k navýšení hrubého služebního příjmu za odslouženou dobu, který je podkladem pro výpočet výsluhových nároků a podkladem pro prvostupňové rozhodnutí. Způsob výkonu služební pohotovosti žalobce naplňuje podmínky pro to, aby byl tento výkon považován za pracovní dobu v celém rozsahu, protože pracovní dobou jsou všechny doby pracovní pohotovosti, během nichž jsou omezení uložena příslušníkovi takové povahy, že objektivně a významně ovlivňují možnost během těchto dob volně nakládat s časem, během něhož nejsou jeho profesní služby požadovány, a věnovat se vlastním zájmům.
7. Tím, že služební orgán nezapočítal při výpočtu hrubého služebního příjmu i dobu výkonu pracovní pohotovosti, došlo k podstatnému zkrácení žalobcova nároku při stanovení služebního příjmu. K tomuto zkrácení došlo neproplacením příslušných nároků odpovídajících násobku hodinového služebního příjmu a počtu hodin konaných v režimu služební pohotovosti, ač se fakticky jednalo o výkon služby. Protože žalovaný tento stav neodstranil a nerespektoval skutečnost, že žalobci vznikl nárok na služební příjem ve výši 100 % za každou hodinu nezákonně nařízené služební pohotovosti, je jeho rozhodnutí nezákonné.
8. Nezapočítáním doby služební pohotovosti v plném rozsahu jako doby výkonu služby došlo u žalobce k neoprávněnému snížení služebního platu a náhrad, jež odpovídají právě průměrnému služebnímu příjmu. Ke skutečnosti, že si služební orgán byl a je vědom nezákonného způsobu nařizování pohotovostních služeb, žalobce poukázal na to, že služební orgán po podání několika žádostí o doplacení služebního příjmu změnil praxi nařizovaných pohotovostí a pohotovostní služby začal nařizovat odlišným způsobem. V této souvislosti žalobce naznačil vývoj způsobu nařizování služeb a poukázal na další skutečnosti, které dle jeho názoru svědčí o úmyslu, resp. nepřímé vědomosti o protiprávnosti nařizování služebních pohotovostí a neposkytování služebního příjmu za dobu odslouženou v takto nastaveném režimu.

III. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný soudu navrhl, aby žalobu zamítl. Napadené rozhodnutí bylo dle jeho názoru vydáno v souladu se zákonem a obsahuje všechny náležitosti. Žalovaný se vypořádal se všemi návrhy a námitkami žalobce a napadené rozhodnutí je přezkoumatelné.
10. K námitce, že vycházel z nesprávného výpočtu hrubého služebního příjmu, žalovaný uvedl, že potřebné dokumenty byly zajištěny z oddělení služebních příjmů, platů a sociálních evidencí odboru personálního Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy a z nich pak vyplývají skutečnosti rozhodné pro výpočet hrubého služebního příjmu pro výsluhové nároky a s tím související výpočet odchodného. V napadeném rozhodnutí je podrobně specifikován výkon služby žalobce, přičemž bylo postupováno standardně a zcela v souladu s příslušnými ustanoveními zákona, souvisejícími právními předpisy a interními akty řízení.
11. Stran námítky, že řízení mělo být přerušeno, žalovaný odkázal na stanovisko ze dne 22. 9. 2022, č. j. MV-139440-7/SO-2022, jímž ministr vnitra rozhodl v řízení o podnětu k přezkumnému řízení ve věci napadeného rozhodnutí. Ve stanovisku dospěl k závěru, že výše odchodného byla vypočtena správně a v souladu s pravidly zakotvenými v příslušných ustanoveních zákona, a proto přezkumné řízení podle § 193 zákona nezahájil.

12. Ministr vnitra k námitce možného přerušení řízení uvedl, že v posuzovaném případě je předběžnou otázkou, zda doba, ve které byla vykonávána služební pohotovost, byla dobou služby, za kterou náleží služební příjem. Byť je pod sp. zn. KRPA-143984/ČJ-2022-0000ZU vedeno řízení o přiznání a vyplacení nároku na služební příjem za dobu služby v souvislosti se služební pohotovostí, žalovaný jako služební funkcionář byl oprávněn si v rámci řízení o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí o této otázce učinit úsudek sám, neboť se nejedná o žádnou z otázek taxativně uvedených v § 180 odst. 5 větě třetí zákona o služebním poměru, u nichž tak učinit nemůže.
13. K odkazu na usnesení ministra vnitra o přerušení řízení do doby vyřešení předběžné otázky žalovaný uvedl, že ministr vnitra jako odvolací orgán není příslušný si o předmětné věci učinit úsudek sám, neboť doplatek služebního příjmu stanovuje v samostatném řízení bezpečnostní sbor rozhodnutím, proto ministr řízení přerušil do doby vyřešení předběžné otázky příslušným služebním funkcionářem. Není tak důvodná námitka o porušení zásady legitimního očekávání a rovnosti v přístupu. Ministr vnitra konstatoval, že žalovaný nepostupoval v rozporu se zákonem, když nevyčkal do rozhodnutí o žádosti o doplacení služebního příjmu vedené pod sp. zn. KRPA-143984/ČJ-2022-0000ZU a učinil si o věci vlastní úsudek.
14. K námitce, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zásadou procesní ekonomie, žalovaný uvedl, že žalobce se odvolal jednak proti rozhodnutí o výši odchodného vydaného náměstkem ředitele, jednak proti rozhodnutí ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra (toto druhé řízení bylo následně přerušeno do rozhodnutí předběžné otázky, tj. do vydání rozhodnutí o výpočtu odchodného). Dále žalobce podal podnět k zahájení řízení o doplacení služebního příjmu příslušným služebním funkcionářem (tato věc je stále v řešení). Následně podal žalobce tuto žalobu a poté ještě požádal Ministerstvo vnitra o přezkum napadeného rozhodnutí. Všechna podání v konečném důsledku pojednávají o stejné věci, a to o výpočtu částky pro odchodné a následnou výsluhu.
15. K námitce týkající se nezapočítávání služební pohotovosti v plném rozsahu do doby výkonu služby a k odkazům na judikaturu SDEU žalovaný odkázal na znění čl. 2 odst. 1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/88/ES ze dne 4. 11. 2003, o některých aspektech úpravy pracovní doby (dále jen „směrnice“) a na rozsudek SDEU ze dne 9. 3. 2021 ve věci C-580/19. Konstatoval, že podle uvedeného rozsudku se na způsob odměňování pracovníků za doby pracovní pohotovosti nevztahuje výše uvedená směrnice, ale relevantní ustanovení vnitrostátního práva. Následně vysvětlil, proč není žalobcem citovaná judikatura v projednávané věci použitelná.
16. Dle žalovaného je jednoznačné, že pracovní dobou se podle směrnice rozumí doba, za kterou je poskytována příslušná finanční náhrada. Takovou dobou je nejen doba výkonu práce, ale také doba služební pohotovosti, za kterou náleží příslušníkovi finanční odměna, přičemž je přípustné pomocí vnitrostátních předpisů určit, že tato finanční odměna bude odlišná pro doby, během nichž je práce skutečně vykonávána, a doby, během nichž se skutečná práce nevykonává. Nelze tak směšovat pojem „pracovní doba“ dle směrnice a „doba služby“ dle zákona o služebním poměru, jelikož zákon v § 126 upravuje odlišný režim odměňování za služební pohotovost oproti služebnímu příjmu za dobu služby, respektive za dobu výkonu služby v době služební pohotovosti. Žalobce se týká, vzhledem k nařízení služební pohotovosti na služebně, § 126 odst. 1 zákona o služebním poměru. Je-li však vykonávána služba v době služební pohotovosti, má příslušník nárok na služební příjem dle § 126 odst.

3 zákona o služebním poměru (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2014, č. j. 6 Ads 8/2013 – 26).

17. Závěrem žalovaný uvedl, že k úpravě předpisu k zajištění trvalé akceschopnosti a nastavení výkonu služby u speciální pořádkové jednotky Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy (dále jen „SPJ“) nedošlo z důvodu vědomí o nezákonném nařizování pohotovostí, jak se domnívá žalobce, ale proto, že předpis, který upravoval uvedenou materii, byl vydán před patnácti lety a vyžadoval úpravu. Proto byl vydán předpis nový, který by se ovšem nijak nedotýkal nároků žalobce na vyplácený služební příjem.

IV. Podání žalovaného ze dne 25. 4. 2023

18. Podáním ze dne 25. 4. 2023 žalovaný soudu sdělil, že již bylo vydáno rozhodnutí v řízení o doplacení služebního příjmu. Rozhodnutím ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy ze dne 20. 4. 2023, č. j. 3009/2023 došlo k zamítnutí odvolání proti rozhodnutí náměstka ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy pro vnější službu ze dne 7. 11. 2022, č. j. KRPA-143984-32/ČJ-2022-0000ZU, kterým byla zamítnuta žádost žalobce o přiznání a proplacení nároku na služební příjem za dobu služby od roku 2002 do skončení služebního poměru (tj. od 1. 1. 2002 do 31. 3. 2022), a to pro období od 1. 3. 2019 do 31. 3. 2022 z důvodu nenaplnění podmínek pro přiznání nároku na služební příjem, neboť žalobce v době služební pohotovosti nevykonával službu, a pro období od 1. 1. 2002 do 28. 2. 2019 z důvodu uplatnění námítky promlčení.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

19. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2022 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) vázán, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti. Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.
20. Problematikou, která je meritem projednávané věci, se soud již zabýval v rozsudcích ze dne 8. 6. 2023, č. j. 10 Ad 16/2022-83, ze dne 28. 7. 2023, č.j. 17 Ad 12/2022 – 73 a ze dne 30. 10. 2023, č.j. 3 Ad 8/2022 - 141, z nichž nyní vychází a na něž tímto odkazuje.
21. Soud se nejprve zabýval tím, zda žalovaný, resp. služební orgán, měl povinnost přerušit řízení z důvodu předběžné otázky.
22. V projednávané věci není mezi stranami sporu o tom, že žalobce v průběhu odvolacího řízení (konkrétně dne 27. 4. 2022) podal u žalovaného žádost o přiznání a proplacení nároku na služební příjem za dobu služby od roku 2002 do skončení služebního poměru. Soud se proto jako první zabýval otázkou, zda řízení ve věci doplacení služebního příjmu může svou povahou představovat předběžnou otázku podle § 180 odst. 5 zákona o služebním poměru.
23. Podle § 180 odst. 5 zákona o služebním poměru vyskytne-li se v řízení otázka, o které již bylo pravomocně rozhodnuto příslušným orgánem, je služební funkcionář rozhodnutím vázán. Jestliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, která nepřísluší služebnímu funkcionáři rozhodnout a která dosud nebyla pravomocně vyřešena, služební funkcionář může dát příslušnému orgánu podnět k zahájení řízení o dané otázce nebo si o ní může učinit úsudek. Služební funkcionář si nemůže učinit úsudek o osobním stavu příslušníka a o tom,

zda byl spáchán trestný čin a kdo za něj odpovídá. Probíhá-li před příslušným orgánem řízení o předběžné otázce, vyčká služební funkcionář jeho výsledku.

24. Soud upozorňuje na to, že ačkoliv zákon o služebním poměru výslovně neodkazuje na použití správního řádu či obecných předpisů o správním řízení, neobsahuje ani ustanovení vylučující jeho použití, a proto je možné jej subsidiárně aplikovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2017, č. j. 7 As 281/2016-26). Mezi obecnou úpravou správního řízení obsaženou ve správním řádu a speciálními právními předpisy platí vztah subsidiarity, v jehož důsledku se obecný předpis použije jen tehdy, pokud není ve zvláštním předpise stanoveno jinak (§ 1 odst. 2 správního řádu). Soud nicméně dospěl k závěru, že úprava předběžné otázky v § 180 odst. 5 zákona o služebním poměru je natolik komplexní, že pro posouzení projednávané věci postačuje a není potřeba subsidiárně použít správní řád.
25. V okamžiku vydání napadeného rozhodnutí si byl žalovaný bezpochyby vědom toho, že u něj bylo na základě žalobcovy žádosti ze dne 27. 4. 2022 vedeno řízení o doplacení služebního příjmu. Z výše citovaných ustanovení zákona o služebním poměru i správního řádu vyplývá, že předběžnou otázkou je taková otázka, jejíž řešení má vliv na vydání rozhodnutí v probíhajícím řízení. Meritem věci v řízení o výši odchodného je otázka, zda bylo odchodné vypočteno v souladu se zákonem.
26. Podle § 156 odst. 1 ve spojení s § 166 odst. 1 zákona o služebním poměru platí, že základní výměra odchodného činí jeden měsíční služební příjem; za měsíční služební příjem se pro účely stanovení výše výsluhových nároků považuje průměrný hrubý služební příjem poskytovaný za předchozí kalendářní rok přede dnem skončení služebního poměru příslušníka. Jestliže služební poměr skončil posledním dnem kalendářního roku, zjišťuje se průměrný hrubý měsíční služební příjem z tohoto kalendářního roku. Trval-li služební poměr po dobu kratší než 1 rok, zjišťuje se průměrný hrubý měsíční služební příjem z celé doby trvání služebního poměru. Je-li to pro příslušníka výhodnější, zjišťuje se průměrný hrubý služební příjem za předchozí 3 kalendářní roky.
27. S ohledem na výše uvedené má soud za to, že pokud v době vydání napadeného rozhodnutí existovalo řízení, ve kterém byla meritem věci výše měsíčního služebního příjmu žalobce, pak toto řízení představovalo předběžnou otázku pro řízení předcházející vydání napadeného rozhodnutí. Jádrem předběžné otázky je posouzení, zda má žalobce nárok na doplacení služebního příjmu z důvodu, že jemu nařizovaná služební pohotovost ve skutečnosti svou povahou představovala běžnou službu (resp. byla nařizována nezákonně), a náležel mu tak za ni služební příjem. Je zřejmé, že v době vydání napadeného rozhodnutí nebylo o této předběžné otázce rozhodnuto (rozhodnutí v řízení o předběžné otázce bylo vydáno až dne 20. 4. 2023). Mezi stranami ostatně není sporné, zda o předběžnou otázku šlo, ale o to, jak měl žalovaný s ohledem na její existenci postupovat.
28. Pokud jde o povinnost žalovaného přerušit řízení do doby rozhodnutí v řízení o doplacení příjmu, je třeba uvést, že zákon o služebním poměru neupravuje možnost správního orgánu řízení přerušit, a proto je třeba v souladu s výše uvedeným aplikovat správní řád.
29. Podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu správní orgán může řízení usnesením přerušit, probíhá-li řízení o předběžné otázce nebo správní orgán
 1. dal k takovému řízení podnět podle § 57 odst. 1 písm. a),
 2. učinil výzvu podle § 57 odst. 1 písm. b), anebo
 3. učinil úkon podle § 57 odst. 4;

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

za úkon správního orgánu se považuje i předání písemnosti k doručení podle § 19 a vyvěšení písemnosti na úřední desce.

30. Podle § 64 odst. 2 správního řádu v řízení o žádosti přeruší správní orgán řízení na požádání žadatele; jestliže je žadatelů více, může tak učinit jen za podmínky, že s přerušením souhlasí všichni.
31. Podle § 64 odst. 3 správního řádu v řízení z moci úřední může správní orgán, není-li to v rozporu s veřejným zájmem, na požádání účastníka, pokud s tím všichni účastníci uvedení v § 27 odst. 1 písm. b) souhlasí, z důležitých důvodů přerušit řízení.
32. Z citovaných ustanovení správního řádu vyplývá, že povinnost správního orgánu řízení přerušit je stanovena pouze v § 64 odst. 2 správního řádu, tedy v řízení zahájeném na základě žádosti, jímž ale projednáváné řízení není. Z § 167 odst. 1 zákona o služebním poměru, dle kterého se odchodné vyplácí jednorázově do 30 dnů ode dne skončení služebního poměru, vyplývá, že odchodné je výsluhovým nárokem, na který má příslušník právo automaticky (srov. § 155 zákona o služebním poměru). Rozhodnutí o výši odchodného tak není vydáno na základě žádosti. Ostatní důvody pro přerušení řízení jsou pak fakultativní, a to i v případě existence předběžné otázky [§ 64 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Žalovaný tak nebyl povinen řízení ve věci odstupného přerušit do doby vyřešení předběžné otázky; bylo to na jeho úvaze (obdobně též Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: Správní řád. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, str. 354, marg. č. 1).
33. Otázkou nicméně zůstává, zda žalovaný tím, že k přerušení řízení nepřistoupil, neporušil zásadu legitimního očekávání. Zásada legitimního očekávání (předvídatelnosti) je zakotvena v § 2 odst. 4 správního řádu, podle něhož správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.
34. V intencích právě uvedeného mohou při rozhodování vzniknout rozdíly, pokud nejde o skutkově shodné nebo podobné případy. Komplexně se problematice legitimního očekávání věnoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009-233, dle kterého správní orgán musí rozhodovat v souladu s již vydanými rozhodnutími, která se týkala skutkově shodných či obdobných případů. Pokud v okamžiku rozhodování správního orgánu existují jiná jeho rozhodnutí pojednávající o skutkově týchž či obdobných případech, je nutno chránit víru účastníků, že správní orgán bude také v jejich případě rozhodovat stejným způsobem. Existence možnosti účastníků řízení spolehnout se na to, že jejich věc správní orgán posoudí stejným způsobem, jakým již dříve posoudil skutkově obdobné či stejné věci, je nezbytnou součástí jednoho ze základních znaků právního státu – právní jistoty.
35. Je třeba identifikovat, zda služebním orgánem byla nastolena správní praxe, která by v žalobci vyvolala legitimní očekávání. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, uvedl, že „[...] správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě.“ Žalobce byl dle svého tvrzení v legitimním očekávání z toho důvodu, že řízení bylo přerušeno v paralelně vedeném řízení o výsluhovém příspěvku Soud, aniž by žalobcem předložené důkazy hodnotil, má za to, že v případě rozhodnutí ministra vnitra, který vydal „pouze“ jedno takové rozhodnutí, nelze hovořit o

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

ustálené, jednotné nebo dlouhodobé činnosti správního orgánu, která by ve smyslu citované judikatury Nejvyššího správního soudu zakládala žalobcovo legitimní očekávání. Jak žalovaný přílehavě uvedl, jednalo se o případ, ve kterém se k danému postupu služební orgán odhodlal až po vydání napadeného rozhodnutí. Z logiky věci žalobce nemohl být v legitimním očekávání, jak žalovaný v jeho věci rozhodne, na základě skutečností, které nastaly až po vydání napadeného rozhodnutí.

36. Soud se v souvislosti s předběžnou otázkou zabýval dále tím, zda i přesto, že služební orgán nebyl povinen posuzované řízení přerušit podle § 64 správního řádu, byl povinen vyčkat na vyřešení předběžné otázky předtím, než vydal napadené rozhodnutí. Podle § 180 odst. 5 zákona o služebním poměru in fine platí, že pokud již před příslušným orgánem řízení o předběžné otázce probíhá, vyčká služební funkcionář jeho výsledku. „Příslušným orgánem“ je přitom třeba rozumět kterýkoli orgán, který je k řešení dané otázky příslušný, a který tak může (ale nemusí) být odlišný od služební funkcionáře. Obdobně srov. znění § 57 odst. 4 správního řádu, dle kterého *„jestliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, k jejímuž řešení je správní orgán příslušný, o níž však nelze rozhodnout ve společném řízení, provede správní orgán nejprve řízení o této předběžné otázce, je-li oprávněn zahájit řízení z moci úřední, popřípadě vyzve toho, kdo je oprávněn podat žádost, aby tak učinil.“* V daném případě v době vydání napadeného rozhodnutí před příslušným orgánem řízení o předběžné otázce probíhalo. Ačkoliv žalovaný nemusel řízení ve věci odchodného přerušit, bylo jeho povinností vyčkat na výsledek řízení o předběžné otázce; jinými slovy rozhodnout o něm přednostně, jak vyplývá z § 180 odst. 5 zákona o služebním poměru.
37. Tím, že postupoval v rozporu s § 180 odst. 5 zákona o služebním poměru, se žalovaný dopustil vady řízení, resp. porušil ustanovení o řízení před správním orgánem. Tato vada však sama o sobě automaticky neznamená, že napadené rozhodnutí je nezákonné. Je totiž třeba zkoumat, zda byl žalobce zkrácen na svých právech tím, že o předběžné otázce nebylo rozhodnuto před vydáním napadeného rozhodnutí. K takovému negativnímu zásahu do právní sféry žalobce by nedošlo, pokud by žalovaný předběžnou otázku zodpověděl, resp. učinil by si o ní úsudek sám, a to přezkoumatelným způsobem. Tento závěr vyplývá také z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2018, č. j. 1 As 163/2017-56.
38. S ohledem na výše uvedené soud dále posuzoval, zda se žalovaný posouzením předběžné otázky v napadeném rozhodnutí přezkoumatelně zabýval.
39. Mezi účastníky je sporné, zda žalovaný v odvolacím řízení v dostatečné míře posoudil argumenty žalobce, které dle jeho názoru svědčí o faktickém výkonu služby (a nikoliv služební pohotovosti). Ze správního spisu vyplývá, že žalobce již v průběhu správního řízení namítal konkrétní důvody, pro které měl za to, že dobu formálně nařízené služební pohotovosti je třeba s ohledem na (i.) charakter po tuto dobu fakticky vykonávaných činností a dále (ii.) se zřetelem k dalším konkrétním okolnostem (především plánovitě nařizování pohotovosti bez ohledu na její mimořádný, výjimečný charakter) považovat z materiálního hlediska za výkon služby. Z tohoto důvodu žalobce usuzoval na splnění definičních podmínek výkonu služby a s tím související naplnění podmínek pro přiznání služební příjmu a nikoliv pro přiznání odměny za výkon služební pohotovosti.
40. V odvolání žalobce uvedl, že mu dle jeho názoru měl být při výpočtu odchodného dle § 155 a § 156 zákona o služebním poměru přiznán hrubý měsíční příjem za výkon služby. Odkázal přitom na rozsudek SDEU *Stand Offenbach am Main* a směrnici, dle kterých je nutno do doby výkonu služby započít i dobu pracovní pohotovosti, neboť žalobcem vykonávaný

způsob „[...] služební pohotovosti naplňuje veškeré potřebné podmínky pro to, aby tento výkon byl považován za pracovní dobu v celém rozsahu, a to zejména v důsledku naplnění podmínky, kdy pracovní dobou jsou všechny doby pracovní pohotovosti, během nichž jsou omezení uložená pracovníkovi takové povahy, že objektivně a významně ovlivňují možnost během těchto dob volně nakládat s časem, během něhož nejsou jeho profesní služby požadovány, a věnovat se vlastním zájmům.“ SDEU posoudil dobu pracovní pohotovosti materiálně jako pracovní dobu. Žalobce již v odvolání přdestřel, jakým způsobem službu u služebního orgánu vykonával. Uvedl, že jako příslušník speciální pořádkové jednotky Praha u PČR vykonával mimo obvyklou pracovní dobu v nepřetržitém provozu ve čtyřdenních cyklech také pracovní pohotovost ve smyslu § 62 zákona o služebním poměru. Byl tedy během čtyř po sobě následujících dnů nepřetržitě na služebně k dispozici služebnímu orgánu. Službu vykonával ve směnném režimu, přičemž mu byly dle rozpisu služeb nařizeny deseti až dvanáctihodinové služby, a to střídavou formou denních a nočních služeb. Žalobce tedy namítal, že služební pohotovost byla využívána k zajištění jeho čtyřdenní nepřetržité služby. Upřesnil, že v době služební pohotovosti byl povinen se zdržovat po celou dobu na služebně, přičemž k výkonu služby musel být připraven v časovém úseku patnácti minut. Dodal, že je rovněž nezbytné „[...] zhodnocení důvodnosti takto automaticky nařizovaných dob služební pohotovosti.“. Služební pohotovost lze totiž nařídit v důležitém zájmu služby, který musí být odůvodněn. Avšak „[...] praxe, která byla zavedena ze strany Služebního orgánu, zcela neodpovídala zákonem požadovanému standardu. Nýbrž s ohledem na skutečnost, kdy je služební pohotovost nařízena již dlouhodobě dopředu, pak lze tvrdit, že je zcela příkladným úkazem, kdy se vědomá absence nedostatečného počtu příslušníků potírá nadměrným zatěžováním stávajících příslušníků“.

41. Z odvolání žalobce je zřejmé, že poukazoval na skutečnost, že služební pohotovost mu byla nařizována za účelem pokrytí provozu, a nebyla tak obsahově odlišná od náplně běžného výkonu služby. Žalovaný naproti tomu spatřuje předmět vedeného řízení v posouzení toho, zda v rámci žalobcova výkonu služby byly formálně naplněny zákonné podmínky režimu služby. Svoji argumentaci tak primárně staví na tom, že není v rozporu se zákonem za službu a služební pohotovost určit jinou finanční odměnu. V napadeném rozhodnutí pak dodal, že služební pohotovost je příslušníkům nařizována k plnění speciálních či mimořádných služebních úkolů, ke kterým jsou vyškoleni a vycvičeni, a to právě s ohledem na jejich zařazení. Veřejný zájem na služební pohotovosti je dán zejména s ohledem na četnost nutnosti výkonu služby v rámci služební pohotovosti a povahu vykonávaných úkolů. Samotným výkonem a obsahovou náplní služební pohotovosti konané žalobcem se ale žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí nezabýval. Pokud jde o výkon služební pohotovosti žalobcem, omezil se na popis rozdílů mezi institutem služební pohotovosti a dobou služby, tj. že služební pohotovost se uskutečňuje mimo dobu služby a je nezbytné ji od výkonu služby odlišovat, aniž by ve skutečnosti jakkoliv hodnotil, jakým způsobem probíhal výkon služební pohotovosti v žalobcově případě. Žalovaný tak ve své podstatě setrval na prostém vyložení obecných tezí k dotčeným institutům a identifikaci jejich rozdílů, jak jsou uvedeny v zákoně o služebním poměru, aniž jakkoli reflektoval samotnou podstatu argumentace žalobce. Podle názoru soudu měl ale žalovaný posoudit naplnění zákonných podmínek nařizování služební pohotovosti a charakter činností vykonávaných příslušníky v rámci služební pohotovosti, jakož i během služby, a to s ohledem na konkrétní individuální okolnosti tak, aby se vypořádal s argumentací žalobce. Vycházet přitom mohl kromě jiného ze závěrů, jež k hodnocení institutu služební pohotovosti a jeho rozlišení od výkonu služby (byť v kontextu zákona o vojácích) vyslovil Nejvyšší správní soud, neboť ty

jsou, pokud jde o potřebu materiálního posouzení, přenositelné i na posuzovanou 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 zákona o služebním poměru pak obdobně dle § 62 platí, že „příslušníkovi lze nařídít služební pohotovost v důležitém zájmu služby, jestliže je dán předpoklad výkonu služby přesčas“, přičemž „[s]lužební pohotovost vykonává příslušník mimo dobu služby na služebně určené služebním funkcionářem nebo mimo ni v místě trvalého pobytu (ubytování) nebo na jiném místě určeném služebním funkcionářem na žádost příslušníka.“

42. Se žalovaným dále nelze souhlasit v jeho argumentaci pro odmítnutí žalobcových odkazů na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se důležitého veřejného zájmu z důvodu, že pojednávala o nařizování služby přesčas, protože je logické, že judikатурní požadavky na důležitý zájem služby pro nařízení služby přesčas lze vztáhnout i na služební pohotovost.
43. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 1. 2022, č. j. 1 As 248/2021-41 uvedl, že pro posouzení nároku žalobce je nezbytné posoudit tři okruhy otázek: 1) zda existuje rozkaz, jímž byla žalobci služební pohotovost nařízena, 2) zda byl dán důležitý zájem služby pro nařízení služební pohotovosti (první dvě podmínky tvoří formální aspekt věci, tedy zda byla pohotovost nařízena v souladu se zákonem) a 3) jakou činnost žalobce v době označené jako služební pohotovost fakticky vykonával (materiální aspekt).
44. Ani jeden z těchto aspektů však nebyl žalovaným správně posouzen. V napadeném rozhodnutí žalovaný pouze konstatoval, že nařízení služební pohotovosti, stejně jako systém služeb pro příslušníky SPJ, upravuje interní akt řízení Policie České republiky, konkrétně Rozkaz ředitele Policie České republiky, správy hlavního města Prahy č. 154 z 23. 7. 2007 k zajištění výkonu služby příslušníků SPJ, aniž by ho blíže konkretizoval nebo vysvětlil jeho použití ve světle okolností projednávané věci. Zde lze však dodat s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2022, č. j. 1 As 248/2021-41, že „[...] podmínku (ne)existence bezvadných formálních rozkazů, jakožto jednoho z předpokladů pro nařízení služební pohotovosti, nelze v posuzované věci přeceňovat. Ačkoliv soud nemínil povinnost služebních orgánů spočívající ve vydávání jednoznačných a srozumitelných rozkazů bagatelizovat, z obsahu správního spisu a ostatně i z jednotlivých podání žalobce v průběhu soudního řízení (ať již samotná žaloba či kupříkladu vyjádření ke kasační stížnosti) je patrné, že žalobce si byl rozdělení směny na 12 hodin výkonu služby a 12 hodin služební pohotovosti dobře vědom. Zda byl takový postup v souladu se zákonem a zda se nejednalo o rozdělení čistě účelové, je pak otázkou, již se bude soud v tomto rozsudku dále zabývat. Není ovšem pochyb o tom, že i pokud z formálního hlediska nebyla služební pohotovost řádně nařízena, žalobce měl povědomost o tom, že vykonává 24hodinové směny, z nichž doba od 19 do 7 hodin je mu vykazována jako služební pohotovost. Od toho se odvíjela i odlišná výše finanční odměny než v době výkonu „standardní“ služby (tj. od 7 do 19 hodin). Pokud by tedy existoval důležitý zájem služby pro nařízení pohotovosti (byť z formálního hlediska řádně nařízena nebyla) a současně by žalobce v určeném období fakticky pouze držel pohotovost (aniž by pravidelně vykonával činnosti, které jsou náplní služby LZS a SAR), nemohl by být jeho nárok na doplacení ušlého platu oprávněný.“ Soud se domnívá, že i v nynějším případě není sporu o tom, zda, jakým způsobem a kdy byla žalobci ze strany služebního orgánu služební pohotovost formálně nařízena.

45. Otázkou, kterou žalovaný v napadeném rozhodnutí vypořádal zcela nesprávně, je důležitý zájem služby. I v tomto případě lze odkázat na naposledy citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu, 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.*“ Přesně v těchto skutečnostech ale důležitý zájem služby spatřoval v projednávaném případě i žalovaný. Odůvodnil ho četností nutnosti výkonu služby v rámci služební pohotovosti a povahou úkolů vykonávaných vyškolenými příslušníky SPJ. Žalovaný tak důležitý zájem služby spatřuje v samotné povaze úkolů, ke kterým jsou příslušníci SPJ vyškoleni a které tvoří běžnou náplň služby pracovníků SPJ.
46. Soud konstatuje, že důležitý zájem služby je neurčitý právní pojem, který je potřeba vyložit tak, že odůvodnění důležitého zájmu služby musí vycházet z nutnosti, nezbytnosti a akutní potřeby zajištění činnosti. Jinými slovy musí být konkrétní jak ve vztahu ke konkrétní osobě, tak ve vztahu ke konkrétní jednotlivě nařizované činnosti. Žalovaný však důležitý zájem služby spatřuje v důležitosti útvaru SPJ a povaze úkolů mu svěřených, čímž ale tento důvod nijak neodlišuje od běžné služby.
47. Žalovaný tak rezignoval na posouzení zásadního aspektu, jaká byla faktická náplň činnosti žalobce při formálně nařízených služebních pohotovostech. Vůbec se nezabýval charakterem činnosti vykonávané žalobcem, četností jejího výkonu či tím, v jakém rozsahu byla nařizována ostatním příslušníkům dotčeného útvaru, a neobstarával ani žádné podklady, na jejichž základě by bylo možné uvažovat o faktické povaze výkonu služební pohotovosti (tj. zda se jednalo toliko o služební pohotovost, nebo zda činnost vykonávaná žalobcem byla ve své podstatě výkonem služby). Žalovaný tedy ani řádně nezjišťoval skutečný stav věci v kontextu žalobcovy tvrzení, že výkon činnosti v rámci nařízené služební pohotovosti se svým obsahem shodoval s výkonem služby. Žalobcovu argumentaci vypořádal zcela formalisticky, přičemž pominul podstatu projednávané věci.
48. Soud vzhledem k výše uvedenému dospěl k závěru, že žalovaný při posouzení důvodnosti odvolání žalobce nevystihnul podstatu předběžné otázky, od jejíhož zodpovězení se odvíjelo posouzení předmětu tohoto řízení. Dospěl k nesprávnému závěru o tom, jaká hlediska jsou podstatná pro posouzení důvodnosti odvolání, a zcela rezignoval na posouzení toho, zda faktický průběh služby a služební pohotovosti útvaru SPJ byl v souladu s podmínkami stanovenými zákonem o služebním poměru. V důsledku toho žalovaný zatížil napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Přistoupil sice k úvaze, zda zde byl dán důležitý zájem služby, jeho závěry však ani v rovině tvrzení neobstojí; v této části je tak napadené rozhodnutí rovněž nezákonné dle § 78 odst. 1 s. ř. s.
49. Tím, že neobstaral a do spisu nezaložil takové podklady, na jejichž základě by bylo možné usuzovat o skutečném průběhu služby a služební pohotovosti včetně jejich obsahové náplně a současně o tom, že služební pohotovost byla nařízena v důležitém zájmu služby, žalovaný zároveň zatížil napadené rozhodnutí vadou řízení podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť skutkový stav vyžaduje zásadní doplnění, bez kterého nelze závěr o důvodnosti nároku, a tedy ani opodstatněnosti žalobní argumentace učinit.

50. Celé řízení je navíc stíženo procesní vadou, kdy žalovaný namísto toho, aby vyčkal na rozhodnutí o předběžné otázce (resp. o ní sám rozhodl přednostně), vydal napadené rozhodnutí. Tato vada by nezpůsobovala nezákonnost rozhodnutí, pokud by žalovaný předběžnou otázku přezkoumatelně a věcně správně zhodnotil v napadeném rozhodnutí, což se však nestalo. Z tohoto důvodu tato vada řízení přetrvává a napadené rozhodnutí je namíste zrušit dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. také pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo vliv na zákonnost rozhodnutí.

VI. Závěr a náklady řízení

51. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, a proto zrušil napadené rozhodnutí dle § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a), b) a c) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
52. V dalším řízení je žalovaný v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku. S ohledem na to, že v řízení o předběžné otázce již bylo vydáno rozhodnutí (rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy ze dne 20. 4. 2023, č. 3009/2023), je jím správní orgán při rozhodování v projednávané věci vázán v souladu s § 180 odst. 5 věta první zákona o služebním poměru.
53. Žalobce měl ve věci plný úspěch. Soud proto v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. žalobci druhým výrokem rozsudku přiznal právo na náhradu nákladů řízení. Náklady, které žalobci v tomto řízení vznikly, spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč, dvou úkonech právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby), přičemž sazba odměny za jeden úkon právní služby činí dle advokátního tarifu 3 100 Kč (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.), dvou paušálních částkách po 300 Kč (§ 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb.) a částce 1 428 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celková výše nákladů, které žalobci v tomto řízení vznikly, tedy činí 11 228 Kč. Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v uvedené výši, a to ve stanovené lhůtě k rukám právní zástupkyně žalobce advokátky JUDr. Alice Hejzlarové, LL.M., MBA (§ 149 odst. 1 o. s. ř. 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 vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 28. listopadu 2023

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.