



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové ve věci žalobce: **D. J.**, zastoupen JUDr. Alicí Hejzlarovou, LL.M., MBA, advokátkou, se sídlem Žitná 1575/49, Praha 1, proti žalovanému: **Ředitel Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy**, se sídlem Kongresová 1666/2, Praha 4, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ve věcech služebního poměru ze dne 23. 5. 2023, č.j. 3162/2023,

takto:

I. Rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy ve věcech služebního poměru ze dne 23. 5. 2023, č.j. 3162/2023, **se ruší** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 19.456 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupkyně žalobce JUDr. Alice Hejzlarové, LL.M., MBA, advokátky.

Odůvodnění:

- [1] Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného ve věcech služebního poměru ze dne 23. 5. 2023, č.j. 3162/2023 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí náměstka ředitele Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy pro vnější službu ve věcech služebního poměru ze dne 27. 12. 2022, č.j. KRPA-202681-20/ČJ-2022-0000ZU (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Prvostupňovým rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobce ze dne 16. 6. 2022, ve znění podání ze dne 21. 9. 2022 o přiznání a proplacení nároku na služební příjem od nástupu ke speciální pořádkové

Shodu s prvopisem potvrzuje M. T., DiS.

jednotce Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy (dále jen „SPJ“) do dne vydání rozhodnutí ve věcech služebního poměru (tj. za období od 1. 7. 1998 do 27. 12. 2022), a to pro období od 1. 5. 2019 do 27. 12. 2022 z důvodu nenaplnění podmínek pro přiznání nároku na služební příjem, neboť žalobce v době služební pohotovosti nevykonával službu, a pro období od 1. 7. 1998 do 30. 4. 2019 z důvodu uplatnění námitky promlčení.

- [2] Žalobce v podané žalobě namítal, že trvá na tom, že mu přísluší za nezákonně nařizovanou služební pohotovost služební plat v plné výši, neboť v době pohotovosti byl v plné akceschopnosti a připraven vykonávat službu, a navíc v té době i vykonával standardní služební úkoly. To vyplývá mimo jiné z knih jízd žalobce i ostatních příslušníků, které však služební orgán odmítl zohlednit; žalobce však nadále trvá na provedení tohoto důkazů, jakož i provedení výsledků jiných příslušníků SPJ, za prokázáním faktické náplně služby. Uvedl, že běžné úkoly SPJ žalovaný účelově přehlíží a odkazuje toliko na mimořádné a nestandardní události. Avšak tyto běžné úkoly byl útvar schopen zajistit v rámci nepřetržitého směnného režimu a nepotřeboval k tomu nařizovat služební pohotovost. Nemohlo se tak jednat o výkon služební pohotovosti, neboť žalobce fakticky vykonával službu, která byla pouze zastřena formálním nezákonným nařizováním pohotovosti. Žalobce dodal, že si byl služební orgán nezákonnosti nařizování pohotovostí vědom, neboť změnil způsob jejich nařizování tak, že namísto ročního plánu jsou služby nařizovány jednotlivým příslušníkům individuálně a zahrnují rovněž zdůvodnění nařízené služební pohotovosti. I takový způsob nařizování je však nezákonný, neboť jde o ryze formální úkon a fakticky neřeší personální poddimenzovanost či nesprávné plánování směn útvaru.
- [3] Žalobce odmítl, že by snad skutečný výkon služební pohotovosti byl jistou formou připravenosti příslušníka SPJ v době odpočinku (osobního volna) konat službu, jak se jeví z odůvodnění správních orgánů. Žalobce byl v době služební pohotovosti povinen setrvat v areálu Policie ČR a být neustále ve stavu připravenosti, resp. dosažitelnosti v horizontu 15 minut. Není tak myslitelné, aby mohl trávit tento svůj „volný čas“ zcela po libosti. Dobu služební pohotovosti nelze ani v žádném případě směšovat s dobou odpočinku. Za podpory závěrů rozsudku Soudního dvora Evropské unie (SDEU) ve věci *C-580/19, Stadt Offenbach am Main* ze dne 9. 3. 2021 i Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/88/ES ze dne 4. 11. 2003, o některých aspektech úpravy pracovní doby (dále jen „Směrnice č. 2003/88/ES“), byl žalobce přesvědčen, že zásah služební pohotovosti do jeho jinak nastupující doby odpočinku dosahoval takové intenzity, že je třeba brát celé rozmezí doby služební pohotovosti jako dobu odpovídající výkonu služby. SDEU rozhodl, že se vynětí dotčené směrnice nevztahuje na odvětví jako celek (zde Policie ČR), ale závisí na zvláštní povaze určitých individuálních úkolů, které plní zaměstnanci daného odvětví. Skrze toto pojetí žalobce vyjádřil přesvědčení, že nařízenou služební pohotovostí služební orgán zcela bojkotoval a ignoroval dobu nepřetržitého odpočinku mezi směnami podle ustanovení § 63 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostního sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“).
- [4] Dále žalobce upozornil na to, že služební pohotovost lze nařídit jen v důležitém zájmu služby, jestliže je dán předpoklad služby přesčas. Zde však důležitý zájem služby naplněn nebyl; nemůže vyplývat ze samotné povahy SPJ, ale musí být naopak jednoznačně konkretizován. Není zároveň pravdou, že by se na případ služební pohotovosti nemohla uplatnit judikatura vztahující se k nařízení služby přesčas, jejímiž požadavky pro nařízení služby přesčas je mimořádnost a výjimečnost situace.

- [5] Žalobce opakovaně poukázal na to, že služebním orgánem vznesená námitka promlčení byla uplatněna v rozporu s dobrými mravy. Žalovaný věděl o svém protizákonném postupu při nezákonném způsobu nařizování služební pohotovosti, a navíc přistoupil k represivním opatřením vůči všem příslušníkům, kteří projevíli odvahu domáhat se zhojení tohoto vadného stavu. Žalobce k prokázání řečeného navrhl provedení výsledků některých příslušníků SPJ před soudem.
- [6] V neposlední řadě žalobce namítal některá procesní pochybení správních orgánů. Žalobce navrhl dodatečné doplnění důkazního materiálu (Údaje z elektronických a fyzických knih jízd za období 37 kalendářních měsíců předcházejících dni podání žádosti), což však žalovaný chybně identifikoval jako v rozporu s koncentrací řízení a k návrhu nepřihlédl. Žalobce však tento důkaz navrhl až na základě nezákonné argumentace rozhodnutí prvostupňového orgánů; byla proto naplněna výjimka z koncentrace řízení. Žalovaný z totožného důvodu odmítl realizovat ústní jednání navržené žalobcem v odvolání. Tímto návrhem se však chybně žalovaný vůbec nezabýval. Nakonec žalobce upozornil, že při nahlížení do spisové dokumentace v rámci odvolacího řízení mu nebylo předloženo doporučení poradní komise, ačkoliv k datu nahlížení již bylo zřejmě vydáno. Neboť tento dokument byl podkladem pro napadené rozhodnutí, byla žalobci odňata možnost seznámit se s podstatnými skutečnostmi a vyjádřit se k nim.
- [7] Závěrem žaloby žalobce vyjádřil své podezření na tzv. systémovou podjatost. Nelze přehlédnout, že předmět řízení spočívá v přiznání a doplacení peněžitých nároků mnoha (stovek) příslušníků Policie ČR pohybujících se v řádech milionů. Žalobce se domnívá, že namísto veřejného zájmu napravit protiprávní stav a nezpůsobovat újmu na právech příslušníků převažuje u služebních orgánů při jejich rozhodování zájem majetkový. Nelze vyloučit nátlak bezpečnostního sboru na jednotlivé služební funkcionáře, aby rozhodovali nikoliv podle práva, ale v zájmu bezpečnostního sboru jako takového. To tím spíše, pokud žalovaný odmítl v žalobcově věci nařídit ústní jednání a z neznámého důvodu nezahrnul do spisové dokumentace doporučení poradní komise.
- [8] Na úplný závěr pak žalobce odkázal na pasáže rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2023, č.j. 10 Ad 16/2022-83, na jehož základě služební orgán přistoupil k provádění výsledků svědků. Z nich je zřejmé, že v rámci řízení v prvním stupni je nezbytné doplnit další důkazní materiál a žalovaný i prvostupňový orgán jsou povinni se důsledně vypořádat se skutečnostmi, které vycházejí v řízeních nově najevo a jež svědčí o oprávněnosti žalobcova nároku. Zároveň žalobce navrhl doplnění důkazního materiálu o dalších šest protokolů o výsledku příslušníků SPJ, z nichž je dle něho patrné, že v rámci řízení v prvním stupni existuje další důkazní materiál, se kterým se musí správní orgány vypořádat.
- [9] Žalobce v podání ze dne 23. 8. 2023 navrhl doplnění důkazního materiálu o dalších šest protokolů o výsledku příslušníků SPJ, z nichž je dle něho patrné, že v rámci řízení v prvním stupni existuje další důkazní materiál, se kterým se musí správní orgány vypořádat.
- [10] Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě ze dne 15. 9. 2023 odmítl, že by přehlédl běžné úkoly, které příslušníci SPJ plní. Tyto úkoly však příslušníci plní v rámci své „běžné“ služby, v rámci služební pohotovosti pak pouze úkoly mimořádné. Změna praxe v nařizování služební pohotovosti vydáváním nových rozkazů nebyla reakcí na nezákonnost stávající stavu, ale byla učiněna v souvislosti se zlepšením podkladů pro výplatu služebního příjmu a dalších složek platu, byla reakcí na nové zkušenosti při výkonu služby a urychlení a zlepšení reakce na aktuální bezpečnostní situace. Forma nařízení služební pohotovosti není

služebním zákonem ani stanovena. Zároveň žalovaný odmítl, že by byl útvar personálně poddimenzován, neboť v odvolacím řízení doložil, že v období od 2019 do 2021 neklesla obsazenost SPJ pod 91 %. Dodává, že útvar SPJ služebního orgánu v Praze nelze zaměňovat s ostatními útvary SPJ v rámci celostátní organizace PČR.

- [11] Ke skutečné náplni služby příslušníků SPJ žalovaný uvedl, že žalobce popírá definici pojmů „výkon služby“ a „služební pohotovost“ dané zákonem o služebním poměru. V době výkonu služby je příslušník povinen být přítomen na služebně a plnit služební úkoly. V případě, kdy nemá příslušník konající službu přidělen žádný úkol, je povinen být připraven k výkonu služebních úkolů na služebně. I taková doba je dobou služby. V době nařízené pohotovosti ale nevykonává žádné služební úkoly; jedinou jeho povinností je být dosažitelný. Žalovaný pak považuje za důležitý zájem služby zájem bezpečnostního sboru na včasné a kvalitní plnění úkolů, což je imanentním znakem útvaru SPJ, který byl zřízen ke specifickým úkolům při mimořádných situacích, jako jsou přírodní katastrofy, záchranné a likvidační práce, ozbrojené doprovody, hlídková činnost apod. Žalovaný dodal, že služební pohotovost je stanovena v situaci, kdy bezpečnostní situace zatím nevyžaduje výkon služby. Jedná se o nástroj v činnosti bezpečnostního sboru, který je využíván, když není zřejmé, zda bude výkon služby skutečně po příslušnících požadován.
- [12] Žalovaný odmítl žalobcův odkaz na judikaturu SDEU, neboť se dle jeho názoru týká jiné otázky: rozdělení doby na práci a odpočinek, nikoliv odměňování za různé druhy pracovních činností (doba služby a doba služební pohotovosti). Směrnici č. 2003/88/ES sice lze aplikovat na většinu běžných činností policie, ale útvar SPJ není obyčejná jednotka srovnatelná s běžnými činnostmi PČR. Naopak se zaměřuje na ty nejrizikovější situace, proto útvar SPJ spadá pod čl. 2 odst. 2 dotčené směrnice a je tedy z její působnosti vyjmut. Žalovaný pak i odmítl, že by jím uplatněná námitka promlčení byla v rozporu s dobrými mravy; služební funkcionář na příslušníky žádný nátlak nevyvíjel.
- [13] Ohledně tvrzených procesních pochybení žalovaný setrval na tom, že žalobcův důkazní návrh – údaje z knih jízd – byl uplatněn v rozporu se zásadou koncentrace řízení. Je sice možné, že během služební pohotovosti mohlo dojít k plnění služebních úkolů, nicméně za této situace se již nejednalo o služební pohotovost, ale službu přesčas, za kterou náleží služební příjem. Toto žalovaný nikdy během řízení nerozporoval a není tedy pravdou, že by služební orgán tyto výjezdy nezohlednil. K námitce ohledně nekonání ústního jednání žalovaný konstatoval, že žádost o nařízení jednání byla formulována obecně bez bližšího odůvodnění, proto o jejím zamítnutí nevydával samostatné usnesení. Zároveň i tato žádost byla podána „opožděně“ až v rámci odvolacího řízení. K absenci doporučení poradní komise při nahlížení do spisu žalovaný dodal, že doporučení není podkladem pro vydání rozhodnutí dle ustanovení § 180 zákona o služebním poměru a žalobce s ním nemusel být seznámen. Nakonec uvedl, že námitka systémové podjatosti je toliko žalobcovou polemikou nepodloženou žádnými fakty (důkazy).
- [14] Žalobce podal dne 27. 10. 2023 (pozn. soudu: žalobce soudu dne 22. 11. 2023 doručil repliku ještě jednou, a to ve zcela stejném znění) k vyjádření žalovaného repliku, ve které polemizoval se závěry žalovaného a povětšinou rekapituloval svoji předchozí argumentaci. Nově dokládá jako důkaz 13 svědeckých výpovědí a internetový článek k prokázání nedostatečné personální obsazenosti útvaru SPJ. Předložené svědecké výpovědi, jakož i nově předložené čestné prohlášení Mgr. Bc. R. T., dle žalobce svědčí rovněž o nátlaku služebního orgánu na příslušníky; proto je žalovaného námitka promlčení v rozporu s dobrými mravy. Žalobce rovněž opakovaně odkazoval 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 pak uvedl výčet činností, které příslušníci v době služební pohotovosti vykonávali. Jednalo se přitom o úkoly „běžné“, nikoliv mimořádné a výjimečné. O tom svědčí žalobcem doložené svědecké výpovědi, které však nebyly v rámci správního řízení provedeny; správní rozhodnutí tedy nemá oporu v dostatečně zjištěných podkladech pro rozhodování. Žalobce rovněž opakovaně uvedl, že celý výkon služební pohotovosti měl být ohodnocen jako doba služby (přesčasu), neboť ve světle judikatury SDEU šlo o klasickou dobu služby.

- [15] Při ústním jednání před soudem konaném dne 29. 2. 2024 setrvali účastníci řízení na svých dříve uplatněných argumentech. Soud provedl při jednání tyto důkazy: vyrozumění policejního prezidenta č. j. PPR-19930-14/ČJ-2022-990564 ze dne 20. 5. 2022; a dále výše zmíněné čestné prohlášení ppor. Mgr. Bc. R. T. ze dne 31. 7. 2023. Ostatní žalobcem navržené důkazy soud pro nadbytečnost neprovedl.
- [16] Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti:
- [17] Žalobce žádostí ze dne 16. 6. 2022 požadoval po služebním orgánu mimo jiné přiznání a proplacení nároku na služební příjem za dobu služby, a to z důvodu nezákonně nařízené pohotovosti. Faktický výkon činnosti žalobce v útvaru Speciální pořádkové jednotky Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy totiž představoval dobu služby, nikoliv služební pohotovost. Plnění za takovou dobu služby je služební příjem podle ustanovení § 113 zákona o služebním poměru, nikoliv odměnou za služební pohotovost dle ustanovení § 126 téhož zákona. Takto specifikovaný nárok žalobce opíral o závěry rozsudku Soudního dvora Evropské unie (SDEU) ve věci C-580/19, *Stadt Offenbach am Main* ze dne 9. 3. 2021, s přihlédnutím ke Směrnici č. 2003/88/ES. Žalobce z unijní úpravy dovodil, že 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 a věnovat se vlastním zájmům. Mimo jiné pak dodal, že služební pohotovosti byly Krajským ředitelstvím policie hlavního města Prahy nařizovány automaticky, aniž by zde byl důležitý veřejný zájem nebo mimořádné okolnosti. Dělo se tak naopak z důvodu nedostatečného počtu příslušníků.
- [18] Dne 11. 8. 2022 služební funkcionář uplatnil námitku promlčení ve vztahu k období od 1. 7. 1998 do 30. 4. 2019. Žalobce se proti uplatněné námitce promlčení ohradil, neboť byla dle jeho názoru uplatněna v rozporu s dobrými mravy.
- [19] Prvostupňovým rozhodnutím ze dne 27. 12. 2022 byla žádost žalobce zamítnuta. V odůvodnění tohoto rozhodnutí služební funkcionář uvedl, že nutnost nařizování služební pohotovosti byla dána především povahou a předmětem činnosti útvaru SPJ, přičemž v době této pohotovosti příslušníci SPJ nevykonávali službu a neplnili žádné služební úkoly. *De facto* se tak jednalo o osobní volno a bylo na nich, jak budou tento čas trávit. Prvostupňový orgán připustil, že pohotovost lze nařídit jen v důležitém zájmu služby (ustanovení § 62 odst. 1 zákona o služebním poměru), tím je však vše, co směřuje k řádnému a včasnému splnění úkolů útvaru SPJ, který je specializován na zásahy při mimořádných událostech. S žalobcovým poukazem na judikaturu SDEU prvostupňový orgán nesouhlasil; Směrnice č. 2003/88/ES totiž není na službu SPJ s ohledem na její speciální a mimořádné poslání aplikovatelná. Prvostupňový orgán doplnil, že jím uplatněná námitka promlčení není v rozporu s dobrými mravy. V neposlední řadě pak nesouhlasil s tím, že by na příslušníky

SPJ, kteří se proti „nezákonnému“ postupu při nařizování služební pohotovosti ohradili, byl vyvíjen jakýkoliv nátlak.

- [20] Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, které bylo žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 23. 5. 2023 zamítnuto a prvostupňové rozhodnutí bylo potvrzeno. Žalovaný se ztotožnil s argumentací prvostupňového orgánu, kterou místy doplnil. Nadto odmítl provést některé žalobcem navrhované důkazy z důvodu jejich opožděnosti ve smyslu zásady koncentrace řízení, zakotvené v ustanovení § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Nesouhlasil ani s tím, že bylo v dané věci potřeba nařídít na žádost žalobce ústní jednání a rovněž že bylo nutné žalobci při nahlížení do spisového materiálu umožnit seznámit se s doporučením poradní komise služebního funkcionáře.
- [21] Městský soud v Praze na základě žaloby, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba byla podána důvodně.
- [22] Jádrem sporu je otázka, zda má žalobce nárok na doplacení služební příjmu z důvodu, že jím odsloužená služební pohotovost (ustanovení § 62 zákona o služebním poměru) byla s ohledem na pracovní náplň a další okolnosti služby „klasickým“ výkonem služby, za kterou mu náleží služební plat. Rovněž je spor o to, zda je žalobcův nárok částečně promlčen, zda byl na žalobce a jeho kolegy vyvíjen žalovaným nátlak, aby své nároky neuplatnili před jejich promlčením, jakož i zda se žalovaný dopustil ve správním řízení některých procesních pochybení.

Skutečná povaha úkolů vykonávaných při služební pohotovosti

- [23] Soud předesílá, 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 SPJ Policie České republiky, v nichž dotčení příslušníci shodně brojí proti rozhodnutím, jimiž byly zamítnuty jejich žádosti o doplatek služební příjmu. Argumentace obsažená v jejich žalobách (i v dalších podáních uplatněných v řízení před soudem) je přitom podobná argumentaci účastníků řízení v tomto sporu. Desátý senát Městského soudu v Praze v obdobné věci vedené pod sp.zn. 10 Ad 16/2022 vydal dne 8. 6. 2023 rozsudek, kterým rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V typově shodné věci také NSS 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 proto nevidí důvodu, proč se od svých předchozích závěrů a závěrů NSS odchýlit. Ověřoval proto především, zda se žalovaný při vydání napadeného rozhodnutí řídil právním názorem vysloveným v těchto jiných řízeních.
- [24] Podle ustanovení § 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 ustanovení § 54 zákona o služebním poměru 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 (ustanovení § 54 odst. 2 zákona o služebním poměru).

- [25] 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 výkonu běžné služby (pracovní dobu). V žalobě žalobce namítl, že služební pohotovost byla nařizována pouze formálně, a přitom byla využívána k zajištění žalobcovy čtyřdenní nepřetržité služby. Ve své podstatě se mělo jednat o další směny: povinnosti, jež plnil v rámci výkonu služební pohotovosti, byly obdobné povinnostem, 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.
- [26] 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.
- [27] Žalobce v žádosti uvedl, že mu má být doplacen hrubý měsíční příjem za výkon služby namísto pracovní pohotovosti. Odkázal na rozsudek SDEU *Stadt Offenbach am Main* a Směrnici č. 2003/88/ES, dle kterých je nutno do doby výkonu služby započíst 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 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 ustanovení § 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 dnů. Během čtyřdenních cyklů byla mezi jednotlivými službami žalobci nařízena 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.*“

- [28] 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.
- [29] Z odůvodnění rozhodnutí prvostupňového orgánu a žalovaného vyplývá, že správní orgány (oproti svým dřívějším rozhodnutím) podstatu sporu (tedy co bylo skutečnou náplní úkoly vykonávaných v době nařízené služební pohotovosti) v rovině tvrzení vystihly. V rozhodnutí prvostupňového orgánu (str. 15) 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.*“ Na str. 21 prvostupňového rozhodnutí je dále uvedeno, že „*SPJ KŘP HMP je útvar, který byl zřízen především k plnění specifických úkolů Policie České republiky v případech živelních událostí a katastrof, při přípravě a provádění záchranných a likvidačních prací, v případech mimořádných událostí ovlivňujících bezpečnostní situaci, negativních jevů ohrožujících vnitřní pořádek a bezpečnost osob a jejich majetku, a dalších, přičemž k plnění těchto specifických úkolů jsou policisté zařazeni na SPJ KŘP HMP speciálně vyskolení, vycvičení a též materiálně vybaveni. Mimořádné události, které nejsou plánovatelné ani předvídatelné, vyžadují neodkladný zásah speciálně připravených a vybavených policistů. Schopnost zajistit včasné a kvalitní plnění takovýchto úkolů je vždy důležitým zájmem Policie České republiky, což vyžaduje též zvláštní organizaci fungování tohoto útvaru, spočívající mimo jiné v nařizování služební pohotovosti na služebně mezi standardními směnami.*“ (totéž zopakoval žalovaný na str. 18 napadeného rozhodnutí). Dále lze odkázat na stranu 33 rozhodnutí: „*Zvláštnosti tohoto útvaru vyžadují i specifickou organizaci výkonu služby, kdy standardní výkon služby zajišťují policisté vykonávající službu v denní a noční směně. K plnění úkolů v případech nepředvídatelných a mimořádných událostí je policistům, kteří mezi směnami čerpají volno, nařizována v důležitém zájmu služby služební pohotovost. Jsou-li pak tito policisté během svého volna povoláni k výkonu služby, jedná se o přesčas, který je honorován služebním příjmem v souladu se zákonem o služebním poměru. To nakonec vyplývá z výpisů z EKIS MV, ze kterých je zřejmé jak plán výkonu služby jednotlivých policistů, tak jejich skutečný výkon služby včetně řádného zaznamenání doby výkonu služby v přesčasech. Nakonec nepředvídatelnost a nahodilost událostí, při nichž policisté SPJ KŘP HMP vykonávali službu - konali služební úkoly, k jejichž plnění byli povoláni v době nařízené služební pohotovosti, vyplývají též ze založeného přehledu zpracovaného vedením SPJ KŘP HMP.*“
- [30] 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 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.“

[31] 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.

[32] Městský soud v Praze již v rozsudku č.j. 10Ad 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 NSS, 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 „[v]yžaduje-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 ustanovení § 62 zákona o služebním poměru obdobně platí, že „[p]říslušníkovi 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.“ NSS 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 NSS 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 NSS ze dne 3. 10. 2023, č.j. 2 As 194/2023-45).

- [33] 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 ustanoveních § 2 a § 3 správního řádu). Z ustanovení § 50 správního řádu dále plyne, že podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Obdobně se vyjádřil i NSS 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 našem 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 již výše citovaného rozsudku NSS 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).*“ (obdobně srov. bod 64 rozsudku NSS č.j. 2 As 194/2023-45).

- [34] Žalovaný 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 vykonával konkrétně

žalobce 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 předestřeném 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. Spisový materiál neobsahuje podklady, z nichž by plynulo, zda se fakticky jednalo o služební pohotovost, anebo šlo ve své podstatě o výkon služby, kterým měl být nahrazován směnný režim. Není zřejmé, jak se překrývaly služby jednotlivých příslušníků, zda výkon přesčas pouze nenahrazoval výkon služby.

- [35] Soudu je jasné, že při služební pohotovosti jako takové, za kterou náleží odměna za služební pohotovost, úkoly vykonávané nejsou. Pokud ale v době jejího nařízení vznikne potřeba nějaký úkol vykonat, tato doba je považována za dobu přesčas a náleží za ni plat. „Nějaké“ úkoly v době nařízené služební pohotovosti ale žalobce zjevně vykonával. Určení faktické náplně tohoto úkolu je stěžejní pro posouzení, zda byly služební pohotovosti nařizovány zákoně (v důležitém zájmu služby).
- [36] Městský soud již v rozsudku č.j. 10 Ad 16/2022-83 seznal, 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 ustanovení § 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.
- [37] 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 (ustanovení § 75 s. ř. s.). Za určitých okolností lze provést i důkazní návrhy vzniklé a předložené až po vydání rozhodnutí správního orgánu (srov. například rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2013, č.j. 4 As 141/2013-28), avšak stěží za situace, ve které mají směřovat k prokázání skutečnosti, která nebyla správními orgány dostatečně zjištěna a přezkoumatelně odůvodněna. Provedením těchto důkazů by nebyl pouze lépe objasněn skutkový stav. Pokud by tak soud učinil, a poté na základě provedených důkazů posoudil skutečnou náplň nařizovaných služebních pohotovostí, plně by 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 NSS 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 první řadě zabývat správní orgány, a soudu v tomto ohledu náleží toliko role přezkumná.

Formální nařizování služební pohotovosti a důležitý zájem služby

- [38] Zjištění skutečné povahy úkolů vykonávaných žalobcem a dalšími příslušníky SPJ při služební pohotovosti je stěžejní pro zodpovězení otázky, zda byla pohotovost nařizována zákoně 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.
- [39] 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 ze dne 23. 7. 2007 k zajištění výkonu služby příslušníků SPJ. Dle tohoto předpisu byla služební pohotovost nařizována až do roku 2022, kdy byl vydán Rozkaz ředitele Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy č. 41 ze dne 16. 5. 2022 k zajištění trvalé akceschopnosti a nastavení výkonu služby u SPJ, ve znění Rozkazu ředitele Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy č. 56 ze dne 21. 6. 2022, kterým došlo ke změně způsobu nařizování pohotovosti na tři měsíce dopředu, avšak znovu na podkladě ročních plánů. Služební funkcionář poté 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.
- [40] Otázkou, kterou však žalovaný v napadeném rozhodnutí vypořádal nedostatečně, je 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 NSS č.j. 1 As 248/2021-41, dle jehož bodu 41 „*[d]ůležitý zájem služby nelze spatřovat v nutnosti zajištění běžné náplně služby, a to ani v případě dlouhodobého nedostatku personálu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 6 Ads 151/2011 - 126, či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2017, č. j. 11 Ad 7/2015 - 47). [...] Služební pohotovost nebyla užívána v reakci na mimořádné události, nýbrž jako běžný prostředek zajištění chodu letky, o čemž svědčí i skutečnost, že byla plánovaná na rok dopředu, pro účely pokrytí části všech směn LZS a SAR.*“ Dle ustanovení § 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 tak důležitý zájem služby spatřuje v samotné povaze úkolů, ke kterým jsou příslušníci SPJ vyškoleni. Jak však uvedl NSS v rozsudku č.j. 2 As 140/2023-46, „aby nedocházelo v žalobcově případě k obcházení zákona (v případě, že by výkon služby přesčas nahrazoval výkon služby ve směnném režimu), je zapotřebí naplnit zákonné podmínky pro stanovení služební pohotovosti. I kdyby byly formálně naplněny, je zapotřebí materiálně přezkoumat, zda činnost, kterou vykonával žalobce v rámci nařízené služební pohotovosti, opravdu naplňovala zákonné znaky. Tedy zda na službě přesčas (obsahu činnosti) byl opravdu důležitý zájem a zda měla povahu výjimečnou, nahodilou, předem jen obtížně předvídatelnou, anebo zda se činnost rovnala běžné náplni výkonu služby, kterou by bylo potřeba zajistit vícesměnným režimem. [...] Pokud ze zákona plyne, že služební pohotovost se stanoví pouze v důležitém zájmu služby, je třeba, aby takovýto zájem byl v konkrétních případech doložen a aby z okolností bylo patrné, že nejde o faktické nahrazování vícesměnného režimu služební pohotovostí. Pokud tedy zákon stanoví, že výkon služby přesčas je za účelem splnění důležitého zájmu služby, mělo by v odůvodnění být uvedeno, jakou konkrétní činnost žalobce v průběhu služby přesčas vykonával. Jedině tak mohl stěžovatel vyvrátit námitky žalobce o tom, že služební pohotovost a služby přesčas sloužily jako vícesměnný režim.“

- [41] 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.
- [42] Důležitým zájmem služby se zabýval Krajský soud v Českých Budějovicích v rozsudku ze dne 20. 8. 2010, č.j. 10 A 34/2010-28, byť ve vztahu k ustanovení § 201 odst. 1 zákona o služebním poměru, a konstatoval, že tento zákon upravuje důležitý zájem služby jako zájem bezpečnostního sboru na včasném a kvalitním plnění úkolů bezpečnostního sboru a že důležitý zájem služby je v podstatě široká definice, která poskytuje značný aplikační prostor, a že je věcí příslušných vedoucích pracovníků, aby vždy v mezích daných zákonným ustanovením zvážili potřebu, rozsah a přípustnost nařízení výkonu služby přesčas a postup při nařízení služební pohotovosti náležitě odůvodnili.
- [43] Městský soud v Praze, 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.
- [44] Dle soudu jsou tyto judikатурní závěry týkající se přesčasů plně přenositelné i na nařízení služební pohotovosti z důležitého veřejného zájmu; 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. ustanovení § 53 a § 54 zákona o služebním poměru) a že zajištění tohoto výkonu služby je v důležitém zájmu služby (ustanovení § 201 odst. 1). Ustanovení § 54 tohoto zákona pak opět stanoví, že službu přesčas lze nařídít 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 NSS 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.

[45] NSS v již několikrát citovaném rozsudku č.j. 1 As 248/2021-42 uzavřel, že „[s]lužební 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. Neboť 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. Pravidelnost a systematickosti nařizování služebních pohotovostí však takový dojem podporuje.

[46] Žalobce rovněž namítal, 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, a 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 České republiky.

- [47] Rovněž nelze v tuto chvíli zodpovědět, zda nařizováním služební pohotovosti služební orgán kompenzoval nedostatek personálního stavu SPJ; podle žalobcova přesvědčení příslušníci v rámci běžné služby nestíhali plnit „běžné“ úkoly dostatečně, proto je plnili v rámci služební pohotovosti. Soud totiž 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 SPJ v době nařízené služební pohotovosti, je hodnocení, zda byla služební pohotovost nařizována za účelem zhojení nedostatku personálu, předčasné.

Unijní úprava služební pohotovosti

- [48] Mezi stranami je 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*.
- [49] 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.*“
- [50] Žalovaný souhlasí s žalobcem potud, že není možné vynětí směrnice aplikovat na odvětví Policie ČR jako celek. Připouští přitom, že směrnici lze aplikovat na většinu běžných činností Policie ČR, avšak útvar SPJ není obyčejná jednotka srovnatelná s běžným pořádkovým dozorem, 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. Účastníci se tak shodnou na tom, že odvětví „*ozbrojené síly nebo policie*“ nejsou ze směrnice vyňaty jako celek, ale vyjmutí závisí na charakteru SPJ.
- [51] 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.“

[52] 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“).

[53] Žalovaný upozornil na to, že SPJ řeší nejrizikovější situace, proto se na ni předmětná unijní úprava nevztahuje. Jak však vyplývá z bodu 30 tohoto rozsudku, 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“. Zodpovězení otázky, na jaké činnosti se unijní úprava (obecně, ale i na úseku SPJ) použije, však není tak jednoznačné.

[54] Jak konstatoval SDEU v rozsudku C-211/19 ze dne 30. 4. 2020, 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 ve spojených věcech C 397/01 až C 403/01, *P. a další* z 5. 10. 2004 a bod 52 usnesení ve věci C 52/04, *Personalrat der Feuerwehr Hamburg* ze 14. 7. 2005).

[55] 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 směrnici 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“.

- [56] 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. Ostatně zajišťování veřejného pořádku je primárním úkolem PČR jako takové, bez ohledu na poslání jejích útvarů (srov. ustanovení § 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky). Ale i konkrétní situace, která bude masivně narušovat veřejný pořádek, 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.

[57] 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).

[58] Výše uvedené nepředstavuje jediná vodítka, pomocí kterých lze určit rozsah působnosti směrnice. Rovněž v případě, že některou z činností SPJ lze organizovat a předem jí stanovit pracovní dobu (tedy lze ji vykonávat za obvyklých podmínek), je možné aplikaci Směrnice č. 2003/88/ES za určitých podmínek vyloučit. Půjde o činnosti s natolik specifickými charakteristickými rysy, že jejich povaha nutně odporuje rozvržení pracovní doby dle požadavků směrnice. Tak je tomu zejména v případě činností, které za účelem účinného splnění cíle (obecného zájmu), který jim byl přiznán, mohou být vykonávány pouze nepřetržitě a týměž pracovníkem, aniž by bylo možné zavést systém rotace umožňující pracovníkovi pravidelně přiznat nárok na hodiny nebo dny odpočinku poté, co odpracoval určitý počet hodin nebo dnů pracovní doby. Za takovou výjimečnou činnost označil SDEU třeba v rozsudku C-147/17 ze dne 20. 11. 2018 pěstounskou péči, a své závěry potvrdil také v rozsudku C-742/19 (body 60 - 62). Z tohoto důvodu bylo na správních orgánech, aby zkoumaly, zda některá z činností SPJ byla vykonávána příslušníkem (zde žalobcem) z důvodu jeho vysoké kvalifikace nebo mimořádně citlivé povahy úkolů, které mu byly svěřeny, a žalobce mohl být jen velmi obtížně nahrazen jinými příslušníky prostřednictvím systému rotace; to vše, i když pracovní dobu bylo možné předem naplánovat. Již z organizačního řádu a napadeného rozhodnutí je však zjevné, že SPJ nelze považovat za útvar, jehož činnost by byla vyňata z působnosti směrnice jako celek.

[59] Jak soud naznačil výše, nelze plošně říci, které z činností svěřených SPJ dle organizačního řádu budou podléhat Směrnici č. 2003/88/ES, a které nikoli. Vždy bude záležet na okolnostech případu. Obecně lze předjímat, že směrnice se nebude vztahovat na činnosti při situacích ze své povahy mimořádných, jako jsou katastrofy, havárie apod., jakož ani na některé činnosti pojmově obvyklejší, které se však budou vyznačovat mimořádnou závažností a rozsahem. Nicméně bylo na žalovaném, aby jednotlivé činnosti podrobil zkoumání z hlediska závěrů SDEU. Stejně tak nelze říci, že na nějaké „*nezávažné*“ činnosti se unijní úprava bez dalšího nevztáhne; pokud je taková běžná činnost nedílně provázaná s mimořádnou situací, musí se směrnice vztáhnout i na ni. Proto bylo třeba určit, co konkrétně žalobce při služební pohotovosti konal, případně ohledně jaké konkrétní události

panovaly důvodné obavy, že nastane, byť posléze nenastala. V tomto smyslu je třeba zhodnotit rovněž činnost celého útvaru SPJ. Jen tak bude možné zjistit, jaké úkoly jsou pro SPJ „běžně“ konané „za obvyklých podmínek“.

- [60] 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 směrnici; 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.
- [61] 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 nahradit uvedeného pracovníka po dobu odpočinku, která mu musí být přiznána na základě směrnice 2003/88, nemohou zakládat důvod k neuplatnění poslední uvedené směrnice“ (viz bod 44 rozsudku C-211/19).
- [62] Soud seznal, že správní orgány na výše uvedené obšírné posuzování konkrétních činností SPJ (včetně žalobce) ve světle unijního práva zcela rezignovaly, když 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 náš 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.
- [63] 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. Musel reagovat na příchozí telefonické hovory, jejichž prostřednictvím byl informován o událostech, které nastávají a o nichž musí

rozhodovat. V určitých případech se musel dostavit na místo zásahu nebo na služebnu. Během výkonu služby „BvE“ si musel zvolit takové místo pobytu, aby byl v případě poplachu schopen dojet se svěřeným oblekem a vozidlem na hranici města ve lhůtě 20 minut. Hasič se u města Offenbach nad Mohanem domáhal uznání služby „BvE“ jako pracovní doby a úhrady příslušné odměny.

[64] SDEU nejprve vyložil, že „*čl. 2 bod 1 směrnice 2003/88 definuje pojem ‚pracovní doba‘ jako jakoukoliv dobu, během níž pracovník pracuje, je k dispozici zaměstnavateli a vykonává činnost nebo povinnosti v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi. Podle čl. 2 bodu 2 této směrnice se pojmem ‚doba odpočinku‘ rozumí každá doba, která není pracovní dobou.*“ Dodal, že tyto dva pojmy se vzájemně vylučují. Kromě toho pojmy „*pracovní doba*“ a „*doba odpočinku*“ jsou pojmy unijního práva, které je třeba definovat na základě objektivních charakteristik a s odkazem na systém a účel směrnice 2003/88: „*pokud jde konkrétně o doby pracovní pohotovosti, z judikatury Soudního dvora vyplývá, že doba, během níž pracovník skutečně nevykonává žádnou činnost ve prospěch svého zaměstnavatele, není nutně ‚dobou odpočinku‘ pro účely použití směrnice 2003/88.*“

[65] V tomto případě SDEU ohledně dob pracovní pohotovosti držených na pracovišti, které není místem totožným s bydlištěm pracovníka, rozhodl, že určujícím faktorem pro zjištění, zda jsou přítomny charakteristické znaky pojmu „*pracovní doba*“ ve smyslu směrnice 2003/88, je skutečnost, že pracovník je nucen být fyzicky přítomen v místě určeném zaměstnavatelem a být tam k dispozici, aby mohl okamžitě poskytnout své služby (srov. rozsudky ve věcech C-303/98, S. ze dne 3. 10. 2000, bod 48; C-151/02, J. ze dne 9. 9. 2003, bod 63, jakož i C-14/04, D. a další ze dne 1. 12. 2005, bod 48). Nemusí jít přitom o místo, kde obvykle vykonává svoji profesní činnost: „*Ačkoli doba pracovní pohotovosti v režimu pracovní pohotovosti na zavolání neukládá pracovníkovi, aby se zdržoval na pracovišti, musí být rovněž kvalifikována v plném rozsahu jako ‚pracovní doba‘ ve smyslu směrnice 2003/88, pokud se s ohledem na omezení uložená pracovníkovi, která mají objektivní a velmi významný dopad na jeho možnosti věnovat se svým osobním a společenským zájmům, odlišuje od doby, během níž musí být pracovník pouze dosažitelný svým zaměstnavatelem.*“

[66] SDEU uzavřel, že „*[č]lánek 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.*“

[67] 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 směny 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 nepřetržité 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.

[68] Při porovnání nynějšího případu s tím posuzovaným SDEU je zřejmé, že okolnosti výkonu pohotovosti jsou velice podobné. Soudu se dokonce jeví, že žalobcovy podmínky byly ještě přísnější s ohledem na místo výkonu služební pohotovosti a čas, ve kterém musel být připraven k výkonu služby. Lze souhlasit s žalobcem, že není myslitelné, aby mohl tento svůj „volný čas“ (jak jej označil žalovaný) využívat dle svých představ. Skutečně si během něj nemůže zajít do kina, na divadelní představení, sportovní utkání či do restaurace. 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 pohotovostí, 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.

[69] 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 „[č]lenské 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 přepočítání 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.

[70] 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 směnami); bude však na žalovaném, aby tyto otázky zodpověděl až po posouzení, na jaké činnosti žalobce (SPJ) se směrnice a závěry rozsudku *Stadt Offenbach am Main* vztáhnou.

[71] Soud dodává, že „[p]ovinnost respektovat zásadu přednosti unijního práva, tj. povinnost neaplikovat případně vnitrostátní normu rozpornou s ustanovením unijního práva, které má přímý účinek, přitom není omezena pouze na soudy. Jak již Soudní dvůr Evropské unie mnohokrát rozhodl, vztahuje se na všechny orgány členského státu EU, včetně správních orgánů (viz např. rozsudek SDEU ve spojených věcech C-924/19 a C-925/19, *FMS a další*, bod 183). Opačný závěr by vedl k nelogickému důsledku, kdy by nebylo možné se o právo EU opírat ve správním řízení, ale v řízení před soudy, které by následně rozhodnutí správních orgánů přezkoumávaly, již ano. K tomu, že povinnost neaplikovat české právo pro rozpor s právem EU se vztahuje i na správní orgány, se po přistoupení ČR do EU ostatně přihlásily i správní soudy (z novějších rozhodnutí např. rozsudky zdejšího soudu ze dne 19.11. 2020, č. j. 1 Afs 101/2019-75, či ze dne 8. 6. 2022, č. j. 7 As 353/2021-23).“ (Rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2022, č.j. 7 Afs 134/2022-22).

[72] 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.

Procesní pochybení správních orgánů

[73] Žalobce namítal, 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.

[74] Soud ověřil, že žalobce v rámci odvolacího řízení (dne 31. 1. 2023) zaslal žalovanému hromadný 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.

[75] Dle ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu platí, že „[k] novým skutečností a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne 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 ustanoveních § 2 a § 3 správního řádu. Dále jde o

povinnosti při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí dle ustanovení § 50, neboť správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu (srov. J., 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 offio*.

[76] Podle rozsudku NSS ze dne 7. 4. 2011, č.j. 5 As 7/2011-48, 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.“ NSS však v rozsudku č.j. 2 As 140/2023-46 ve věci příslušníků pyrotechnické služby jasně pravil, že „[p]rimárně 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 skutku 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 nezhodnotil.

[77] Ačkoli žalobce mohl tento důkazní návrh za účelem prokázání svého nároku navrhnout již ve své žádosti, „[a]ni případné nesplnění povinnosti součinnosti účastníka řízení označit důkazy na podporu svých tvrzení dle § 52 správního řádu totiž nezabývá správní orgán povinností zjistit podstatný skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti“ (rozsudek NSS ze dne 25. 7. 2019, č.j. 1 Azs 181/2018-29). NSS v tomtož 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, ačkoliv 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.“

[78] Totéž platí i v nyní posuzovaném 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 byl příhodný. Jeho neprovedením se proto žalovaný dopustil procesního pochybení, které mohlo mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.

[79] 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.

- [80] Nelze ani souhlasit s tím, že by žalobce důkazním návrhem „*minul*“ podstatou 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).
- [81] Žalobce rovněž namítl, že žalovaný měl na jeho návrh nařídít ústní jednání. Soud ověřil, že tento návrh žalobce vznesl až v rámci odvolání ze dne 2. 1. 2023 s tím, že „*má za to, že nařízení ústního jednání v rámci vedeného řízení o Odvolání je nezbytné k uplatnění práv Účastníka řízení, ke splnění účelu řízení a je plně v souladu se zásadou hospodárnosti a procesní ekonomie řízení.*“ V podání ze dne 28. 4. 2023 pak žalobce poukázal na to, že žalovaný avizoval vydání rozhodnutí ve věci, aniž by se jeho žádosti výslovně zabýval. Dodal, že na nařízení ústního jednání trvá, a to především s ohledem na rozsáhlý předmět řízení a s tím související věcné zkoumání; ústní jednání ve věci může vést k urychlení celého řízení a žalobce ho nadále vnímá jako nezbytné k uplatnění svých práv. Žalovaný ani na tuto žádost nikterak nereagoval a až v napadeném rozhodnutí vyložil, že nebyla dostatečně určitá a žalobce ji uplatnil až po koncentraci řízení.
- [82] Podle ustanovení § 49 odst. 1 správního řádu platí, že „*[ú]stní 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. Nehrozí-li nebezpečí z prodlení, uvědomí správní orgán o ústním jednání účastníky nejméně s pětidenním předstihem. Tuto povinnost nemá vůči účastníkovi, který se práva účasti na ústním jednání vzdal.*“
- [83] Správní soudy setrvale judikují, že vůdčí zásadou správního řízení je zásada písemnosti, zakotvená v ustanovení § 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 NSS 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. K., M. a kol. Správní řád. Komentář. Praha: Wolters Kluwer (ČR), 2022. Komentář k § 49].
- [84] 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 vyplývají z nich vše podstatné.*“ Žalobcovým jediným argumentem byl fakticky poukaz na rozsáhlost sporu, hospodárnost řízení a nezbytnost ústního jednání k uplatnění jeho práv. Tento krajně 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.

- [85] 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. 49 napadeného rozhodnutí), nýbrž procesním postupem, jehož nezbytnost je třeba posuzovat s ohledem na ustanovení § 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.
- [86] Další procesní pochybení spatřuje žalobce v tom, že mu při nahlížení do spisu (uskutečněném dne 21. 4. 2023) nebylo umožněno seznámit se s doporučením senátu poradní komise. Ze spisu přitom vyplynulo, že poradní komisi byla určena k předložení doporučení lhůta do dne 28. 2. 2023. Žalobce namítal, že při jeho nahlížení nebyla spisová dokumentace kompletní, neboť neobsahovala dostatek podkladů, na jejichž základě byl žalovaný schopen dostatečně a správně zjistit skutkový stav věci. Tím měl žalovaný uvést žalobce v omyl a způsobit informační nerovnost, neboť mu v písemnosti ze dne 17. 4. 2023 sdělil, že po uplatnění jeho procesních práv ve věci rozhodne, avšak s doporučením komise ho postupem dle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu neseznámil. Žalobci tak byla odňata možnost vyjádřit se k podstatným skutečnostem, které mohly být žalovanému nejasné. Ačkoliv je tento dokument pouze nezávazným doporučením, nelze přehlédnout, že z něho žalovaný v napadeném rozhodnutí vycházel a obsáhlé pasáže přímo přejal do svého odůvodnění. Napadené rozhodnutí je proto dle žalobce nepřezkoumatelné, neboť nemá oporu ve spise.
- [87] Podle ustanovení § 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.“*
- [88] Městský soud v Praze uvedl již ve starším rozsudku ze dne 6. 6. 2017, č.j. 6Ad 3/2015-50, k této problematice uvedl, že *„návrh příslušné poradní komise je pouze doporučením pro příslušného služebního funkcionáře, nikoliv již samotným správním rozhodnutím. Jak bude o podaném oprávněném 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 žádné rozhodnutí 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.“* Městský soud v tomto rozsudku vycházel i z rozsudku NSS ze dne 21. 11. 2014, č.j. 4 As 168/2014–74, podle kterého doporučující stanovisko není podkladem meritorního rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 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. 6Ad 3/2015-50), NSS 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.“*

- [89] 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.

Systémová podjatost

- [90] Žalobce v žalobě předestřel „důvodné podezření“ týkající se systémové podjatosti služebního orgánu. Dovojuje ji z toho, že žalobce není jediným příslušníkem Policie ČR, 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 Policie ČR jakožto orgánu veřejné moci.
- [91] Podjatost úřední osoby je obecně upravena v ustanovení § 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 ustanovení § 14 nový odstavec 2, podle nějž 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 NSS ze dne 2. 8. 2023, č.j. 6 As 52/2023-127, však tato novelizace nic zásadního nemění na níže předestřených judikатурních závěrech).
- [92] 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 NSS ze dne 4. 7. 2019, č.j. 9 As 70/2019-34, bod 39).
- [93] 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 NSS 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. [...] [D]ůvodem 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 vložil – 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 dříve citovaného rozsudku NSS č.j. 6 As 52/2023-127).

[94] V nynější věci rozhodoval v prvním stupni náměstek ředitele Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy pro vnější službu ve věcech služebního poměru, ve druhém stupni sám tento ředitel. V obou případech jde tedy osoby, u nichž nelze – s ohledem na jejich služební vztah k Policii ČR – vyloučit systémové riziko podjatosti, jelikož Policie ČR má na věci nepochybně nějaký majetkový zájem. Na druhé straně i riziko systémové podjatosti vyžaduje významné dotčení tohoto majetkového zájmu, které však žalobce nedoložil. On sám hovoří o hrozbě výplaty celkem v řádu milionů korun (strana 30 žaloby), a tato částka s ohledem na velikost policejního útvaru (Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy) podle názoru soudu 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 NSS v rozsudku ze dne 25. 1. 2013, č.j. 3 Ads 51/2012-48). Ačkoli tedy popsání skutečnosti 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.

[95] 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 NSS 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 NSS 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 ze dne 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.

[96] Až v řízení před soudem předložil žalobce další důkaz, jenž podle něj systémovou podjatost prokazuje – čestné prohlášení Mgr. Bc. R. T., předsedy poradní komise žalovaného v obdobném případě ze dne 31. 7. 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 nechťejí 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.

[97] Tento důkaz považuje soud za přípustný, jelikož vznikl až po vydání napadeného rozhodnutí, takže jej žalobce ve správním řízení nemohl uplatnit, a zároveň se týká posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí (otázky nepodjatosti úřední osoby). 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, které 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 NSS ze dne 25. 1. 2013, č.j. 3 Ads 51/2012-48).

[98] Ačkoli obsah čestného prohlášení, pokud by odpovídal skutečnosti (o čemž je mezi účastníky spor), by mohl 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. Soud proto pravdivost jeho obsahu podrobněji nezkoumal.

Námítka promlčení žalobcova nároku

[99] Žalovaný v reakci na žalobcovu žádost o doplacení služebního příjmu uplatnil dne 11. 8. 2022 námitku promlčení části žalobcova nároku ve smyslu ustanovení § 206 a § 207 zákona o služebním poměru. Žalobce požadoval doplatek za dobu služby od roku 2008 do současnosti, avšak služební orgán konstatoval, že nárok za období od 1. 1. 2008 do 30. 4. 2019 je promlčený.

[100] Žalobce v podání ze dne 21. 9. 2022 namítal, že služební orgán si byl při svém rozhodování vědom porušování zákona o služebním poměru, a jelikož obcházení zákona nemůže požívat právní ochrany, námitka promlčení neobstojí. Podle žalobcova názoru byla uplatněna v rozporu s dobrými mravy, neboť služební orgán při nařizování služebních pohotovostí jednal nezákonně. Ve vyjádření ze dne 13. 12. 2022 žalobce doplnil, že v obdobném případě městský soud shledal námitku promlčení v rozporu s dobrými mravy (rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 1. 2010, č.j. 11 Ca 124/2008-52), a opětovně poukázal na vědomost služebního orgánu o protiprávním jednání, o čemž mimo jiné svědčí změna ve formálním způsobu nařizování služebních pohotovostí. Nakonec upozornil, že historicky byla proti ostatním kolegům přijímána represivní opatření, a to v návaznosti na jimi uplatňované nároky. Je mu přitom známo, že účastníci dřívějších sporů o doplacení pohotovostí byli po uplatnění svých nároků dočasně převedeni pod jiná oddělení, což lze považovat za nátlak ze

strany služebního orgánu. Žalobce dodal, že služební orgán vystupuje vůči žalobci v pozici zaměstnavatele jako subjekt nadřízený, neboť služební poměr je v tomto ohledu svou povahou veřejnoprávním vztahem a postavení v něm je zcela zřejmě nerovné.

- [101] Podle ustanovení § 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 tři roky, pro uplatnění nároku na jednotlivá opětuující se plnění pak tři roky ode dne jejich splatnosti (ustanovení § 207 odst. 1 a 2 téhož zákona).
- [102] 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 (viz ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, v platném znění) 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 (viz též usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 5. 2010, č.j. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 10. 11. 2005, č.j. 1 Afs 107/2004-48, č. 869/2006 Sb. NSS).
- [103] 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 NSS ze dne 16. 7. 2014, č.j. 3 Ads 83/2013-39, ze dne 15. 10. 2020, č.j. 4 As 91/2018-37, ze dne 28. 4. 2020, č.j. 9 As 411/2018-37, nebo ze dne 8. 6. 2022, č.j. 2 As 371/2019-46).
- [104] 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 odeprání práva uplatnit námitku promlčení.“ Shodný názor vyjádřil také Ústavní soud ve svých nálezech sp.zn. I.ÚS 643/04 ze dne 6. 9. 2005, nebo sp.zn. IV.ÚS 2842/2010 ze dne 25. 5. 2011.

- [105] 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 a za okolností dosahujících výjimečné intenzity.
- [106] 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 neodvolává. 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.
- [107] Za jedinou okolnost uplatněnou žalobcem v prvostupňovém řízení, u níž je myslitelné založení nemravnosti námitky promlčení, považuje soud údajný nátlak činěný na příslušníky Policie ČR. 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, že žádné takové své nemravné jednání neshledal a dle soudu podrobně a racionálně vysvětlil důvody převelení všech jednotlivých příslušníků (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 popsaným 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 setrvávání ve služebním poměru, nejsou tito v současné době odhodláni učinit obdobná prohlášení. I přes to shledává 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.

- [108] V žalobě žalobce zopakoval svoji předchozí argumentaci a nově navrhl, aby soud provedl celkem 13 svědeckých výpovědí. Podle 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. zneprzyjemnění výkonu služby či skončení služebního poměru. V podání ze dne 23. 8. 2023 žalobce soudu navrhl provést 8 protokolů o výsledku svědků provedených po vydání napadeného rozhodnutí, v replice ze dne 27. 10. 2023 poté celkem 13 protokolů o výsledku svědků.
- [109] Soud již dříve v tomto rozsudku vyložil, že ani v případě, že účastník řízení o žádosti neoznačí důkazy na podporu svých tvrzení, nezabývá se 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 žalobcovo tvrzení o nátlaku vyvíjeném na jiné příslušníky v souvislosti s uplatněním jejich platových nároků. Takové okolnosti nespádají 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 zastrašuje jiné příslušníky a že uplatněná námitka promlčení v důsledku toho odporuje dobrým mravům, tak bylo jediné na něm, aby označil důkazy k prokázání těchto tvrzení, a správním orgánům nelze vyčítat, že jeho případnou pasivitu nenahradily vlastní vyhledávací činnosti.
- [110] 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 NSS ze dne 2. 5. 2017, 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.
- [111] Správní soudy tak shledaly, že při soudním přezkumu rozhodnutí je třeba v každém případě nalézat rozumnou rovnováhu, zohledňující jednak zásadu plné jurisdikce rozhodování správního soudu na straně jedné, jednak zamezující 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 NSS 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 NSS 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 (výše citované usnesení rozšířeného senátu NSS č.j. 10 As 24/2015-71, bod 42).

- [112] 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. Žalobcovo přesvědčení, že by služební orgán odmítl výsledky provést, protože Policie ČR je na věci systémově finančně zainteresována, je ryze spekulativní a nepodložené, a sám žalobce je později vyvrátil tím, že soudu navrhl k důkazu protokoly o výsleších 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, jehož je žalovaný účastníkem. Kromě toho žalobce v průběhu správního řízení 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.
- [113] Tyto důkazy navržené v soudním řízení tak soud nemohl provést, jelikož je žalobce mohl uplatnit již ve správním řízení. S ohledem na jejich obrovský rozsah by soud opačným postupem navíc popřel smysl soudního řízení, a jelikož soud ruší napadené rozhodnutí z jiných důvodů, takové obsáhlé doplnění skutkových zjištění by ani nevedlo k rychlejšímu vyřízení žalobcovy žádosti.
- [114] 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 již opakovaně citovaný rozsudek NSS č.j. 2 As 371/2019-46. NSS v něm při posouzení částečně obdobné věci naznal, 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.“*
- [115] Soud shledal, 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 - 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 stěžejní 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.

- [116] 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 [ustanovení § 78 odst. 1 písm. a) a b)]. 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 (ustanovení § 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 tvrzené systémové podjatosti úředních osob soud shledal nedůvodnými.
- [117] 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 ustanovení § 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 žalobcovo tvrzení, že služební pohotovost byla služebním funkcionářem nařizována pravidelně a automaticky (ačkoliv individuálně a pro kratší časové intervaly se zpětným hodnocením), a to za účelem personálního pokrytí potřebných směn. 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 *Stadt Offenbach am Main*) a určí, zda doba služební pohotovosti odpovídá „době odpočinku“, nebo „pracovní době“, a vyvodí z toho pro nárok žalobce patřičné důsledky.
- [118] 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 ustanovením § 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.
- [119] Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce, který měl ve věci úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl. Náhrada nákladů řízení představuje v dané věci zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000 Kč a dále odměnu zástupkyně žalobce JUDr.

Alice Hejzlarové, LL.M., MBA, advokátky. Mimosmluvní odměna činí 12.400 Kč za 4 úkony právní služby (převzetí právního zastoupení, podání žaloby, sepsání repliky a účast na ústním jednání před soudem) po 3.100 Kč podle ustanovení § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, v platném znění. Dále žalobci přísluší náhrada hotových výdajů jeho právní zástupkyně ve výši 1.200 Kč za 4 úkony právní služby po 300 Kč podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Odměna advokátky včetně náhrady hotových výdajů je zvýšena o částku 2.856 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 (ustanovení § 57 odst. 2 s.ř.s.). Celková výše nákladů tedy činí 19.456 Kč.

[120] Odměnu za podání ze dne 23. 8. 2023 soud žalobci nepřiznal, neboť jde v podstatě jen o doplnění důkazních návrhů, a neobsahuje argumentaci týkající se věci samé.

Poučení:

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

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

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

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

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

V Praze dne 29. února 2024

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. T., DiS.