



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Jana Ferfeckého a Mgr. Martina Bobáka ve věci

žalobce: **D. M.**
bytem X

zastoupen advokátkou JUDr. Alicí Hejzlarovou, LL.M., MBA
sídlem Urxova 430/4, 18600 Praha 8

proti

žalovanému: **ředitel Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy**
sídlem Kongresová 1666/2, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 6. 2023, č.j. 3240/2023,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 6. 2023, č. j. 3240/2023, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám právní zástupkyně žalobce JUDr. Alice Hejzlarové, LL.M., MBA, advokátky.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a dosavadní procesní vývoj

1. V nynější věci se městský soud zabývá dalším případem ze série sporů příslušníků Speciální pořádkové jednotky Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy (SPJ), kteří se

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

domáhají doplacení služebního příjmu. Rovněž žalobce tento svůj nárok odůvodňuje tím, že jím odsloužená služební pohotovost dle § 62 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (**zákon o služebním poměru**) byla, s ohledem na všechny okolnosti jejího výkonu, fakticky plnohodnotným výkonem služby s nárokem na služební plat. Současně s tím se vede spor o to, zda byl žalobcův nárok částečně promlčen, a zda byl na žalobce a jeho kolegy činen nátlak, aby své nároky neuplatnili. Konečně se vede spor o to, zda se žalovaný ve správním řízení dopustil procesních pochybení.

2. Na počátku sporu byla žádost žalobce ze dne 16. 6. 2022, ve znění podání ze dne 9. 8. 2022 a 29. 8. 2022, jíž se domáhal přiznání a proplacení nároku na služební příjem za dobu služby od nástupu žalobce k SPJ do skončení služebního poměru, konkrétně od 1. 1. 2004 do 10. 1. 2023. Svou žádost odůvodnil tím, že nařízená pohotovost byla fakticky výkonem služby, za který žalobci namísto odměny za služební pohotovost dle § 126 zákona o služebním poměru, náleží služební příjem dle § 113 téhož zákona. Žalobce s oporou v rozsudku Soudního dvora Evropské unie (**SDEU**) ze dne 9. 3. 2021 ve věci *C-580/19, Stadt Offenbach am Main (rozsudek SDEU)*, a s přihlédnutím ke směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES ze dne 4. 11. 2003, o některých aspektech úpravy pracovní doby (**směrnice 2003/88/ES**), argumentoval, že za pracovní dobu je třeba považovat všechny doby pracovní, resp. služební pohotovosti, během které omezení uložená pracovníkovi, jej objektivně a významně ovlivňují v možnosti nakládat s volným časem a věnovat se vlastním, nikoli pracovním zájmům. Zdůraznil, že Krajské ředitelství policie hl. města Prahy (**KŘP**) služební pohotovosti nařizovalo automaticky a dlouhodobě dopředu, bez ohledu na důležitý zájem služby. Tato praxe měla nahradit nedostatečný počet příslušníků. Uvedené by měl služební orgán vzít v potaz i při přepočtu náhrady příjmu za dobu čerpání dovolené a náhrady za nevyčerpanou dovolenou.
3. K takto uplatněnému nároku náměstek ředitele Krajského ředitelství policie hl. města Prahy pro vnější službu (**služební funkcionář**) uplatnil námitku promlčení k období od 1. 8. 2016 (dříve služební poměr žalobce neexistoval) do 30. 4. 2019.
4. Služební funkcionář následně rozhodnutím ze dne 10. 1. 2023, č. j. KRPA-202787-20/ČJ-2022-0000ZU (**prvostupňové rozhodnutí**), žádost žalobce zamítl. Pro období od 1. 5. 2019 do 10. 1. 2023 z důvodu nenaplnění podmínek pro přiznání nároku na služební příjem, jelikož žalobce v době služební pohotovosti nevykonával službu; a pro období od 1. 8. 2016 do 30. 4. 2019 z důvodu uplatněné námítky promlčení. Důležitý zájem služby vyplývá již z povahy činnosti SPJ jako specializovaného orgánu zasahující i při mimořádných událostech. Služební pohotovost na služebně (obvykle v trvání 12 hodin) je mezi jednotlivými dvanáctihodinovými směny nařizována v důležitém zájmu služby, kterým je předmět činnosti SPJ. Uplatněná námitka promlčení není v rozporu s dobrými mravy, když je nutné hodnotit účel jejího uplatnění, nikoliv případný nezákonný postup služebního funkcionáře. Případ, na který žalobce odkazuje (rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 1. 2010, č. j. 11 Ca 124/2008 - 52), se týkal jiné situace, námitku promlčení služební funkcionáři uplatnili, ačkoli o existenci tehdy řešeného problému věděli. Žalobce nadto po celou dobu trvání služebního poměru své požadavky nikdy nevznesl (služební funkcionář odmítl, že by na příslušníky SPJ byl vyvíjen nátlak). Rozsudek SDEU sice uzavřel, že doba pracovní pohotovosti, která významně omezuje dobu volna, je pracovní dobou ve smyslu čl. 2 bod 1 směrnice 2003/88/ES, za kterou náleží odměna, způsob odměny je ovšem

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

v gesci členských států. SDEU nevyloučil, že odměna nemusí mít stejný režim. Kromě toho směrnice 2003/88/ES se na příslušníky SPJ nevztahuje z důvodu její zvláštní povahy.

5. Žalobce se proti prvostupňovému rozhodnutí odvolal. Žalovaný ve výroku v záhlaví označeného rozhodnutí (**napadené rozhodnutí**) zamítl odvolání žalobce a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II. Žaloba

6. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení napadeného rozhodnutí. Zopakoval průběh správního řízení a svou v něm uplatněnou argumentaci (část I až III žaloby). V rámci vlastní žalobní argumentace uvedl, že žalovaný se s jeho argumentací V rámci vlastní žalobní argumentace uvedl, že žalovaný se s jeho argumentací vypořádal nepřezkoumatelně.
7. Žalobce nerozporoval, že jedním z předmětů činnosti SPJ je nasazení při mimořádných a nepředvídatelných událostech. Na druhou žalovaný přehlíží, že je to dále např. posílení hlídkové služby, nasazení při hromadných akcích, zajištění ozbrojených doprovodů atd., a to nikoliv pouze mimo územní obvod útvaru. Tedy povětšinou se jedná o služební úkoly, které útvar může plnit již z podstaty nepřetržitého směnného režimu. SPJ je elitním útvarem se speciálně vycvičenými příslušníky, a proto je z povahy věci pro ni příznačné, že se jedná o stálý útvar se stálou akceschopností s každodenní náplní působit jako posila běžných útvarů. Za takové situace není na místě, aby pro plnění každodenních činností byla využívána, resp. zneužívána mimořádnost služební pohotovosti (vyjma živelních či jiných vážných událostí). Nelze připustit fungování SPJ za dlouhodobého využívání mimořádných institutů a nahrazovat tím personální deficit.
8. Z povahy mimořádnosti služební pohotovosti je proto vyloučeno, aby docházelo k jejímu automatickému nařizování na několik let dopředu pro neurčený okruh osob [tak tomu bylo na základě rozkazu policejního ředitele SHMP ze dne 23. 7. 2007, č. 154/2007, který byl účinný od 1. 8. 2007 do 15. 5. 2022 (**rozkaz 1**)] a aby sloužila jako automatická výplň meziodobí služeb. Na mechanismu nařizování služební pohotovosti nic výrazného nezměnil ani rozkaz ředitele KŘP HMP ze dne 16. 5. 2022, č. 41/2022 (**rozkaz 2**). Poslední změnou je individuální nařizování služební pohotovosti, ale stále se tak děje obdobným způsobem bez reálného řešení personálního nedostatku a nesprávného plánování směn na útvaru. Pro SPJ v tomto ohledu neplatí žádná výjimka, ostatně ostatní útvary SPJ v rámci České republiky takto nezákonně postupují, což žalovaný nevzal zcela v úvahu.
9. Žalobce nesouhlasil ani s tím, jak žalovaný vykládá povahu služební pohotovosti příslušníky SPJ vykonávanou mezi jednotlivými směnami, a to, že se jedná o nanejvýš určitý stupeň připravenosti v době odpočinku (osobního volna, tj. v době mimo službu), a během této doby příslušník nevykonává službu a neplní služební úkoly. Podle žalobce ale žalovaný zcela opomíjí skutečnou podobu nařizované služební pohotovosti. Ta totiž spočívá v nutnosti setrvat v areálu služebního působení (areál Policejní akademie ČR s ubytovací částí), být neustále ve stavu připravenosti k výkonu služby v dosažitelnosti do 15 minut. Opustit služebnu lze pouze se souhlasem vedoucího příslušníka za dodržení dosažitelnosti. Uvedené nelze považovat za trávení doby odpočinku, resp. služební pohotovost natolik zasahovala do doby odpočinku, že je celé její trvání třeba brát jako výkon služby.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

10. Žalovaný nemá pravdu, tvrdí-li, že v době služební pohotovosti příslušníci nevykonávali žádné služební úkoly. Podle žalobce opak vyplývá ze záznamů knih jízd služebními vozidly, ze kterých je patrné, že žalobce spolu s ostatními příslušníky v rámci služební pohotovosti vykonávaly cesty služebními vozidly za účelem plnění služebních úkolů a záležitostí. Dále v době služební pohotovosti prováděli údržbu vozidel, techniky a prostorů v místě výkonu služební pohotovosti. Žalovaný toto vůbec nevzal v úvahu.
11. Dále žalobce zdůraznil, že žalovaný se nepřezkoumatelně vypořádal s pojmem důležitého zájmu služby a mimořádnosti a výjimečnosti takového stavu. Nerespektuje § 62 odst. 1 zákona o služebním poměru, resp. tam stanovenou podmínku nařízení služební pohotovosti toliko v důležitém zájmu služby (a současně, je-li dán předpoklad služby přesčas). Žalobce nesouhlasí s tím, že důležitý zájem služby je dán pouze samotnou povahou činnosti SPJ. Komentářová literatura k § 201 odst. 1 zákona o služebním poměru uvádí, že důležitý zájem služby musí být při nařízení služební pohotovosti konkretizován a dle rozsudku NSS ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 95/2017 - 25, musí mít důležitý zájem znak mimořádnosti a výjimečnosti, což automatické nařizování služební pohotovosti po celou dobu působení SPJ nemůže naplňovat. Důležitým zájmem služby nemůže být nutnost zajistit běžnou náplň služby.
12. Žalovaný se nevypořádal ani s odvolací argumentací žalobce ohledně služebním funkcionářem tvrzené neaplikovatelnosti rozsudku SDEU a směrnice 2003/88/ES. Žalobce v tomto ohledu setrvává na tom, co k této otázce již uvedl, a to, že z nich vyplývá, že služební pohotovost je třeba chápat jako výkon služby, pokud výrazně omezuje nakládání s volným časem. Závěry SDEU promítají i do českého právního prostředí nálezem Ústavního soudu ze dne 18. 10. 2021, sp. zn. ÚS II. ÚS 1854/20. Směrnici a její restriktivní ustanovení (nemožnost použití na bezpečnostní sbory) je dle judikatury SDEU a výkladového stanoviska Komise EU třeba vykládat restriktivně. Nemá se totiž vztahovat na odvětví jako celek, ale odvozovat se od povahy úkolů, které jednotliví příslušníci vykonávají. Při běžné činnosti se uvedená směrnice vztahuje na příslušníky SPJ, pouze při plnění úkolů u zcela mimořádných událostí nikoli.
13. Žalobce trvá na tom, že uplatněná námitka promlčení je v rozporu s dobrými mravy. Služební funkcionář o svém nezákonném postupu věděl, a proto také přistoupil k nátlaku vůči těm, kteří by svůj nárok chtěli uplatnit. Žalobce měl důvodné obavy o podobně represivní přístup i vůči němu, a svůj nárok tak uplatnil opožděně. Opětovně odkázal na rozhodnutí Městského soudu v Praze č. j. 11 Ad 5/2019 - 142 v podobné věci a rozsudek Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 8. 6. 2022, č. j. 2 As 114/2021 - 46. K tomu navrhuje důkaz výsledky příslušníků PČR, které v tomto řízení nebyly provedeny, což žalobce považuje za jednu z vad správního řízení.
14. V další (V.) části žaloby namítal několik procesních vad. Zejména namítal nepřihlednutí žalovaného k důkaznímu návrhu evidencí jízd příslušníků SPJ. tento návrh nemůže podléhat žalovaným tvrzené koncentraci, neboť se jedná o reakci žalobce na rozhodnutí I. stupně a přímo se týká prokázání skutkového stavu stran toho, že v rámci služební pohotovosti plnili služební úkoly. Dále namítal, že žalovaný bez jakéhokoli odůvodnění nepřistoupil na návrh žalobce k nařízení ústního jednání, aniž by mu jakkoli tento svůj závěr sdělil. I tím zatížil napadené rozhodnutí nepřezkoumatelností. Konečně, v rámci této skupiny námitek namítal, že v rámci seznamování se s poklady před vydáním rozhodnutí ve správním spise chybělo doporučení poradní komise. Spisová dokumentace proto nemohla být pro vydání napadeného rozhodnutí kompletní, a to je proto

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

nepřezkoumatelné. Došlo-li k doplnění spisu o tento podklad až poté, měl mít žalobce opětovně možnost se s podklady ve spise seznámit.

15. Žalobce dále namítal systémovou podjatost správních orgánů vycházející z e střetu jejich zájmů, a to veřejný zájem na řádném výkonu služby příslušníků PČR, a na druhé straně majetkové zájmy PČR. Služební funkcionáři pak pod tímto tlakem rozhodují účelově. Uvedené potvrzuje např. vyloučení rozhodujícího služebního funkcionáře plk. Mgr. P. M. v obdobné věci pro podjatost.
16. Závěrem žalobce upozornil na rozsudek desátého senátu zdejšího soudu v obdobné věci, ze dne 8. 6. 2023, č. j. 10 Ad 16/2022 - 83, jehož závěry je třeba aplikovat i na případ žalobce. Žalovaný se ani v tomto případě nevypořádal s konkrétními argumenty žalobce, že se jednalo o materiální výkon služby a neobstaral si dostatečné podklady pro svá zjištění týkající se zejména otázky existence rozkazu o služební pohotovosti, přítomnosti důležitého zájmu pro její oprávněné nařízení, a jaká činnost byla fakticky během služební pohotovosti vykonávána. V návaznosti na to ve svém **podání ze dne 23. 8. 2023** žalobce uvedl, že s ohledem na uvedený rozsudek byly tamním služebním funkcionářem prováděny další důkazy, zejména svědecké výslechy, které vedle již dříve navržených předložil k důkazu v tomto řízení.

III. Vyjádření žalovaného

17. Žalovaný ve svém **vyjádření k žalobě** uvedl, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné a žalovaný náležitě zjistil skutkový stav bez důvodných pochybností. U jednotlivých sporných otázek odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Nad jeho rámec uvedl, že pokud jde o námítky stran běžných činností SPJ, podle žalovaného právě z povahy těchto běžných činností vyplývá nezbytnost služební pohotovosti. Běžné činnosti totiž zahrnují většinou služební úkony mimo služebnu (např. převoz cenin, monitorovací činnost v centru Prahy) anebo plánovanou přípravu či výcvik. Pokud z takových důvodů nejsou příslušníci SPJ na služebně přítomni, jsou v případě nenadálé události povoláni příslušníci držící pohotovost.
18. Žalovaný nesouhlasí s tím, že změny ve způsobu nařizování služební pohotovosti reagují na námitek příslušníků SPJ. Naopak, příčinou je snaha o zlepšení fungování administrativy SPJ, a dále reakce na zkušenosti s výkonem služby během nedávných mimořádných událostí (např. pandemie Covid-19). Nadto forma nařízení služební pohotovosti není zákonem o služebním poměru formalizována, ani se na její nařízení nevztahuje řízení ve věcech služebního poměru ve smyslu § 171 písm. f) uvedeného zákona. Není pravdou, že by v SPJ docházelo k nedostatku příslušníků, personální obsazení SPJ v období let 2019 až 2021 nekleslo pod 91 %. Nemístné je i porovnávání s jinými útvary SPJ v ČR, území hl. města Prahy je unikátní z celé řady příčin a většina událostí konaných v Praze je pro bezpečnostní sbory náročnější než na jiných místech ČR.
19. Jde-li o povahu výkonu služební pohotovosti, nejprve uvedl, že již z povahy fyzických možností příslušníků není možné, aby během držení služební pohotovosti vykonával službu, tj. aby pracoval nepřetržitě po dobu 85 hodin. Žalovaný nezaznamenal nic o fyzickém vyčerpání příslušníků SPJ v tomto smyslu, a proto v době služební pohotovosti docházelo k jejich odpočinku. Přesto uznal, že v rámci mimořádných excesů mohlo docházet k cestám služebními vozidly v rámci služební pohotovosti. Zároveň popřel průkaznost výpisů z knihy jízd, když časy v nich uvedené nedokládají skutečné časy jízd, ale pouze časy zadané do systému na služebně. Neprokazují ani to, že cesta byla vykonána

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

pro výkon služebních úkolů. Dodal, že příslušníci SPJ mají povinnost se sebevzdělávat, provádět individuální fyzickou přípravu a údržbu vlastní výzbroje a výstroje, včetně údržby odpočinkových a společných místností, což by měli činit v době služby, nicméně dle vlastního uvážení tak mohou činit i v rámci služební pohotovosti. K omezení příslušníků v době služební pohotovosti žalovaný konstatuje, že jejím pojmovým znakem je právě nařízená fyzická přítomnost na službě. V době služební pohotovosti nedochází k výkonu služebních úkol, jedinou povinností je být dosažitelný pro případnou potřebu.

20. Ohledně pojetí důležitého zájmu služby uvedl, že za něj považuje zájem bezpečnostního sboru na včasném a kvalitním plnění bezpečnostních úkolů, a je příznačný právě pro SPJ, která má na starost zejména plnění specifických úkolů. Výkon pohotovosti je nutný pro rychlou a včasnou reakci na mimořádné situace, resp. v době pohotovosti nejsou příslušníkům SPJ ukládány žádné úkoly.
21. K otázce aplikace rozsudku SDEU a směrnice 2003/88/ES uvedl, že žalobce opomíjí, že rozsudek SDEU se věnoval otázce rozdělení doby na práci a odpočinek, nikoliv odměňování za různé druhy pracovních činností, přičemž SDEU pouze stanovil povinnost odměny za dobu, kdy je zaměstnanec nemůže volně disponovat se svým volným časem. A to právě zákon o služebním poměru reflektuje úpravou služebního příjmu za dobu výkonu služby a odměnou za výkon služební pohotovosti. Dle nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 10. 2021, sp. zn. II. ÚS 1854/20 doba pohotovosti, která je součástí pracovní doby, může být odměňována podle jiných pravidel než doba běžného výkonu práce. S aplikací směrnice žalovaný uznal, že ji lze aplikovat na většinu běžných činností policie, ale SPJ je právě onou výjimkou ve smyslu čl. 2 odst. 2 směrnice 2003/88/ES z důvodu specifčnosti a mimořádnosti jejich činností nepostradatelných k ochraně veřejné bezpečnosti.
22. Ohledně nemravnosti námitky promlčení a nátlaku služebního orgánu žalovaný opakuje, že žalobce opět neuvedl konkrétní výjimečné skutečnosti stran toho, že uplatnění námitky promlčení bylo v rozporu s dobrými mravy. Ani nátlak služebního orgánu nebyl prokázán a nelze jej spatřovat v personálních změnách u SPJ, neboť podobné změny jsou běžné. Žalovaný dodal, že většina příslušníků, kteří vedou obdobný spor, u SPJ stále službu vykonávají.
23. K namítaným procesním vadám žalovaný uvedl, že pokud jde o návrh důkazu knihami jízd za posledních 37 měsíců předcházejících podání žádosti žalobce, tak pokud k nim skutečně došlo, nebyly to úkony služby v době služební pohotovosti, ale služba přesčas s nárokem na služební příjem. Žalovaný trvá i na opožděnost tohoto důkazního návrhu, když žalobce jej mohl uplatnit již v rámci odvolání. K námitkám ohledně nenařízení ústního jednání zdůraznil, že procesní postup byl v rámci napadeného rozhodnutí dostatečně odůvodněn. Pakliže byl tento návrh vznesen zcela obecným způsobem až v rámci odvolacího řízení, nelze mít nenařízení ústního jednání za jakoukoli procesní vadu. K namítané absenci doporučení poradní komise v podkladech rozhodnutí žalovaný dodává, že se nejedná o podklad rozhodnutí, ale vztahuje se již k fázi vytváření vlastního rozhodnutí, a žalobci proto nesvědčí právo do doporučení nahlížet. Doplnil, že služební funkcionář měl při rozhodování o odvolání doporučení senátu poradní komise k dispozici, a to bylo do spisové dokumentace doplněno před vydáním rozhodnutí.
24. Ohledně tvrzené systémové podjatosti podotkl, že žalobce to nijak nepodložil. Z běžného hierarchického uspořádání podjatost nelze dovozovat. Naopak PČR je proti systémové podjatosti chráněna více způsoby (existence služebního zákona, odborových organizací a

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

ochrana správním soudnictvím). Žalobcem tvrzený finanční zájem nemůže být důvodem pro shledání systémové podjatosti. Nadto finanční zajištění SPJ (a podobných elitních útvarů) je vysoce nadstandardní. Žalobcem namítaný příklad, který má prokazovat systémovou podjatost (vyloučení plk. Mgr. P. M.), je důsledkem zákonného postupu a prokazuje pravý opak.

25. Žalovaný dále uvedl, že formální požadavky na službu přesčas musí být při nařízení služební pohotovosti splněny, nicméně žádné povinnosti či činnosti, s výjimkou povinnosti zdržovat se na služebně, na dobu služební pohotovosti příslušníkům SPJ včetně žalobce nařízeny nebyly. Nařízení služební pohotovosti nelze formálně konkretizovat, především s ohledem právě na nepředvídatelnost situací, pro které je nařizována. Zdůraznil, že žádná pracovní náplň příslušníků SPJ v době služební pohotovosti nebyla, a žalovaný tak nemohl rezignovat na posouzení její faktické náplně, resp. nelze prokazovat negativní skutečnosti. Popřel proto, že by byla služební pohotovost v materiálním slova smyslu shodná s výkonem služby.
26. Nad rámec výše uvedeného žalovaný konstatuje, že žalobce byl po celou dobu své služby u útvaru SPJ seznámen s konkrétními služebními povinnostmi, včetně služebních pohotovostí, a tyto akceptoval. Teprve nyní se dodatečně pokouší obsah své služby změnit s nepřipadným odkazem na judikaturu. Právní názor nyní zastávaný žalobcem je však neudržitelným i ze systémového hlediska, neboť pokud by se služební pohotovost měla honorovat jako standardní pracovní doba, promítlo by se to prakticky do všech odvětví státní správy. Uvedený výklad však postrádá smysl, neboť z povahy věci se jedná o doplňkový příjem s ohledem na nižší pravděpodobnost reálného výkonu práce a též nižší míru omezení volného času.

IV. Replika žalobce a další podání stran

27. Žalobce ve své **replice** z 27. 10. 2023 zdůraznil a zopakoval své stanovisko, že postup žalovaného včetně napadeného rozhodnutí byl ryze formalistický, neřešící materiální stránku sporu a skutečný skutkový stav. Žalovaný nadále nevysvětlil opodstatněnost automaticky nařizované služební pohotovosti a např. žalovaným zmíněné výcviky bývají plánovány dopředu, stačilo by proto nařídit služební pohotovost *ad hoc*, nikoli automatizovaným způsobem na rok dopředu. Soudu opětovně navrhl k důkazu provedení 13 svědeckých výpovědí a internetový článek k prokázání nedostatečné personální obsazenosti útvaru SPJ. Žalobce rovněž opakovaně odkázal na způsob nařizování služebních pohotovostí v jiných krajích České republiky a dodal, 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 uvádí, že celý výkon služební pohotovosti měl být ohodnocen jako doba služby (přesčasu), neboť ve světle judikatury SDEU šlo o klasickou dobu služby. Rozporoval také tvrzení o neprůkaznosti evidence z knihy jízd, když pokud chtěli příslušníci v době služební pohotovosti opustit areál Policejní akademie (což z důvodu hrozby mimořádné události nebylo ani dovoleno), museli to nahlásit nadřízenému. Nadto připuštěním, že mohli služební vozidla během služební pohotovosti využít i k jiným než služebním účelům, fakticky schvaluje protiprávní jednání. Předložené svědecké výpovědi, jakož i nově předložené čestné prohlášení ppor. Mgr. Bc. R. T., dle něho svědčí rovněž o

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

nátlaku služebního orgánu na příslušníky; proto je žalovaného námitka promlčení v rozporu s dobrými mravy. Konečně, opětovně rozporoval formu a obsah doporučení poradní komise, jejíž shodné znění u všech případů potvrzuje systémovou podjatost.

28. Žalobce v dalším **podání z 22. 11. 2023** upozornil na rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 11. 2023, č. j. 10 Ad 7/2023 - 111, kterým bylo ve skutkově i právně obdobné věci rozhodnuto a rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno. Dále se vyjádřil k vyrozumění policejního prezidenta ze dne 20. 5. 2022, č. j. PPR19930-14/ČJ-2022-990564, a obsahu čestného prohlášení ppor. Mgr. Bc. R. T. ze dne 31. 7. 2023, které dle něj prokazují systémovou podjatost žalovaného; žalobce navrhl výslech ppor. T. ohledně okolností vydání doporučení poradní komise. Konečně v **podání z 19. 1. 2024** žalobce navrhl přednostní projednání věci.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

29. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, a jedná se o žalobu přípustnou, splňující formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí a v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti. Dospěl k závěru, že žaloba **je důvodná**. Jelikož i s ohledem na žádost žalobce a existenci souvisejících řízení shledal důvody pro přednostní projednání věci ve smyslu § 56 odst. 1 s. ř. s., rozhodnutí o ní předřadil.
30. Soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť pro tento postup byly splněny zákonné podmínky dle § 76 odst. 1 s. ř. s. (viz dále). Vycházel přitom pouze z důkazů, které jsou obsahem spisového materiálu – v této fázi případu nepovažoval za nutné ani možné (resp. za předčasné) provádět další dokazování. Žalobce ostatně navrhl k důkazu především podklady již obsažené ve správním spise, jímž se samostatně nedokazuje, resp. podklady týkající se otázek, jež nejsou v řízení sporné (podoba nařizování služeb a pohotovostí v rozkazech žalovaného, resp. změna ve prospěch individuálního stanovení). Pokud jde o další důkazní návrhy [odkaz na webové stránky s prezentací z jednání komise pro přípravu novely, nabídka volného pracovního místa na útvaru SPJ, odpovědi na žádosti o informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., či výslechy, resp. protokoly o výslechu kolegů žalobce (nakonec celkem 13), z nichž podstatná část se rovněž nachází ve správním spise, prohlášení a výslech ppor. T. a vyrozumění policejního prezidenta z 20. 5. 2022 o vyloučení úřední osoby z rozhodování], s těmi se soud vypořádává níže.
31. Jádrem sporu je otázka, zda žalobce má nárok na to, aby mu žalovaný nahradil rozdíl mezi již uhrazenou odměnou za pohotovost a odměnou za výkon služby. Stejnou otázkou se ve skutkově i právně souvisejících věcech příslušníků SPJ již zdejší soud zabýval, od svých dřívějších závěrů nemá důvod se odchýlit a v dalším z nich proto vychází (srov. např. rozsudky ze dne 14. 11. 2023, č. j. 10 Ad 7/2023 - 111, a ze dne 15. 1. 2024, č. j. 14 Ad 13/2023 - 115, či ze dne 14. 2. 2024, č. j. 14 Ad 19/2023 - 105). V nikoli zcela nepodobné věci týkající se příslušníků pyrotechnické služby již obdobná východiska zdejšího soudu aproboval i NSS, který závěry zdejšího soudu aproboval (rozsudek ze dne 14. 7. 2023, č. j. 2 As 140/2023 - 46).

V. 1. Skutečná povaha úkolů vykonávaných při služební pohotovosti

32. Podle § 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

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

služební pohotovosti příslušník povolán k výkonu služby, pohlíží se na její výkon jako na službu přesčas. Podle § 54 služebního zákona je za službu přesčas považována služba vykonávaná nad základní dobu služby v týdnu mimo rámec směn. I službu přesčas lze nařídit pouze v důležitém zájmu služby (§ 54 odst. 2 zákona o služebním poměru).

33. Mezi účastníky řízení je sporné, zda žalovaný v odvolacím řízení v dostatečné míře posoudil argumenty žalobce, které dle jeho názoru svědčí o tom, že fakticky vykonával službu, nikoliv služební pohotovost, jakož i zda samotné podmínky výkonu služební pohotovosti automaticky představují ve světle unijní úpravy výkon běžné služby (pracovní dobu). V žalobě žalobce namítl, že služební pohotovost byla nařizována pouze formálně. Ve své podstatě se mělo jednat o další směny: povinnosti, jež plnil v rámci výkonu služební pohotovosti, byly obdobné 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.
34. 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.
35. Žalobce v žádosti uvedl, že mu má být doplacen hrubý měsíční příjem za výkon služby namísto pracovní pohotovosti. Odkázal na rozsudek SDEU ve věci *Stadt Offenbach am Main* a směrnici 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 uložena pracovníkovi takové povahy, že objektivně a významně ovlivňují možnost během těchto dob volně nakládat s časem, během něhož nejsou jeho profesní služby požadovány, a věnovat se vlastním zájmům.“ SDEU posoudil dobu pracovní pohotovosti materiálně jako pracovní dobu. Žalobce předestřel, jakým způsobem jeho služba probíhala: jako účastník SPJ vykonával mimo obvyklou pracovní dobu v nepřetržitém provozu ve čtyřdenních cyklech také pracovní pohotovost ve smyslu § 62 zákona o služebním poměru. Byl tedy během čtyř po sobě následujících dnů nepřetržitě na služebně k dispozici služebnímu orgánu. Službu vykonával ve směnném režimu, přičemž mu byly dle rozpisu služeb nařizeny deseti až dvanáctihodinové služby, a to střídavou formou denních a nočních služeb. Režim střídání služeb probíhal tak, že žalobce vykonával čtyři dny po sobě vždy směnu denní s nástupem v 8.00 hod. či směnu noční s nástupem ve 20.00 hod. Po takto proběhlých čtyřech dnech následovala doba odpočinku opět v rozsahu čtyř 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

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

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 ukazem, kdy se vědomá absence nedostatečného počtu příslušníků potírá nadměrným zatěžováním stávajících příslušníků“ (pozn. všechna podtržení a zvýraznění doplněna soudem).

36. Z uvedeného 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.
37. 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. 16) stojí: „Je-li vyhlášen mimořádný výjezd SPJ KŘP HMP, policista se co nejrychleji přesune zpět na své pracoviště tak, aby do 15 minut od oznámení byl připraven k výjezdu. Dojde-li během služební pohotovosti k jakékoliv mimořádné události je policista povinen bezodkladně o tom vyrozumět svého nadřízeného a dále postupovat dle jeho pokynů. Specifiky výkonu služby u SPJ, rozdělením směn, nařizování služební pohotovosti a povahou povolání k výkonu služby, včetně souladu těchto specifik se zákonem o služebním poměru, se služební funkcionář v rámci prvostupňového rozhodnutí podrobně zabýval na s. 9 - 12. Rovněž i z napadeného rozhodnutí vyplývá, že dle žalovaného při služební pohotovosti příslušníci SPJ vykonávali toliko mimořádné úkoly, což je většina úkolů, která je SPJ svěřena (str. 10 - 11). Žalovaný dále uvedl, že SPJ se podílí na výkonu služby v případech bezpečnostních opatření, která vyžadují nasazení většího počtu sil a prostředků policie. Události, ke kterým jsou bezpečnostní opatření vyhlášována, jsou až na výjimky předem známy, a tudíž nasazení sil a prostředků může být plánováno pro policisty vykonávající standardní službu v denní nebo noční směně v předstihu. Taková bezpečnostní opatření jsou ve většině případů vyhlášována interním aktem řízení příslušného služebního funkcionáře, který je k tomu oprávněn. V takovém interním aktu řízení jsou stanoveny i síly a prostředky, které budou v rámci bezpečnostního opatření nasazeny.
38. Z odůvodnění správních rozhodnutí vyplývá, že služební orgán v obecné rovině rozlišoval činnosti, pro které byla služební pohotovost nařízena a které během ní vykonával (činnosti nepředvídatelné a mimořádné), a běžné činnosti, které příslušníci plnili v rámci běžné služby. Na straně 9, 10 svého rozhodnutí žalovaný uvedl, že v současné době je předmět činnosti SPJ vymezen v organizačním řádu služebního orgánu, který je přílohou č. 1 k rozkazu ředitele služebního orgánu č. 40/2013 z 25. 4. 2013, ve znění dodatků. Podle čl. 30 organizačního řádu plní SPJ tyto úkoly:
- a) chrání bezpečnost osob a majetku, spolupůsobí při zajišťování vnitřního pořádku a bezpečnosti a provádí opatření k jeho obnově, byl-li závažným způsobem narušen,
 - b) provádí opatření a činnosti při záchranných akcích, zejména při vzniku živelních pohrom a katastrof, velkých dopravních a průmyslových havárií, mimořádných událostí v oblasti CBRN (chemické, biologické, radiologické a nukleární látky), a to zejména v součinnosti s ostatními složkami integrovaného záchranného systému,
 - c) podílí se na výkonu služby v případech opatření vyžadujících nasazení většího počtu sil a prostředků policie,

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

- 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.*

39. 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.
40. Městský soud již v rozsudku 10 Ad 16/2022 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 „*vyžaduje-li to důležitý zájem služby, může nadřízený nařídit vojákovi služební pohotovost*“, kterou se „*rozumí přítomnost vojáka ve vojenských objektech nebo na jiných místech, která určí nadřízený, a to mimo dobu služby*.“ Podle § 62 zákona o služebním poměru obdobně platí, že „*příslušníkovi lze nařídit služební pohotovost v důležitém zájmu služby, jestliže je dán předpoklad výkonu služby přesčas*“, přičemž „*služební pohotovost vykonává příslušník mimo dobu služby na služebně určené služebním*

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

funkcionářem nebo mimo ni v místě trvalého pobytu (ubytování) nebo na jiném místě určeném služební funkcionářem na žádost příslušníka.“ NSS v rozsudku ze dne 20. 1. 2022, č. j. 1 As 248/2021 - 41, uvedl, že pro posouzení žalobcova 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 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“ (srov. i bod 30 rozsudku NSS ze dne 3. 10. 2023, č. j. 2 As 194/2023 - 45).

41. Nyní žalovaný z pohledu soudu 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 ovšem pouze 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 nemohlo 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 jeho soulad s požadavky uvedenými v § 2 a § 3 správního řádu. Z § 50 správního řádu dále plyne, že podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Obdobně se vyjádřil i NSS v rozsudku 2 As 140/2023, 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 o plnění služebních povinností, mělo být konání žalobce předmětem příslušných služebních evidencí, takže doložení nebo vyvrácení žalobcových tvrzení by mělo být (za jeho součinnosti) rozumně možné.“ V nyní řešeném případě žalobce tvrdil, že po dobu služební pohotovosti vykonával „běžné“ úkoly. Bylo proto na žalovaném, aby pomocí příslušných evidencí a dalších důkazů (např. svědeckými výpověďmi) prokázal skutečnou náplň žalobcovy služební pohotovosti. Totéž vyplývá i z rozsudku NSS ze dne 13. 10. 2023, č. j. 5 As 29/2023 - 51: „Podmínky pro nařízení služební pohotovosti musí být materiálně naplněny, což je povinen prokázat žalovaný – tj. doložit do spisu potřebné podklady, ze kterých bude možno usuzovat na splnění všech zákonných podmínek (k tomu viz bod 44 rozsudku NSS č. j. 1 As 247/2021-40, podle něhož tíží důkazní břemeno ve vztahu k nařizování služební pohotovosti správní orgány).“*
42. Žalovaný však nejenže vymezil činnosti, které lze označit za službu běžnou a které za službu mimořádnou, toliko v obecné rovině, ale v odůvodnění správních rozhodnutí, ba ani ve spisovém materiálu se nenachází výčet konkrétních činností, které žalobce vykonával v době služební pohotovosti. Spis sice obsahuje evidence, ze kterých je patrné,

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

v jaké dny žalobce vykonával služební pohotovosti, ale není již zřejmé, jakým činností 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 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 „stižen“ 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 správní spis neobsahuje. Na zjištění skutkového stavu v duchu předestřené tímto odstavcem tak správní orgány rezignovaly. Ve spise se dále nachází údaje z knihy jízd s evidencí žalobcových výjezdů, opatřené žalovaným v průběhu odvolacího řízení, avšak žalovaný tento dokument v napadeném rozhodnutí nikterak nezohlednil a odmítl jej s tím, že jej žalobce navrhl až po koncentraci řízení. Bez ohledu na posouzení, zda byl dokument navržen v rozporu s touto zásadou, je třeba upozornit, že to nezabývá správní orgány povinností úplně zjistit skutkový stav. K tomu by jistě obdobný dokument mohl být nápomocen. Soud opakuje, že bylo povinností žalovaného prokázat, zda se fakticky jednalo o služební pohotovost, anebo šlo ve své podstatě o výkon služby, kterým měl být nahrazován směnný režim.

43. Městský soud tedy shrnuje, že žalovaný neobstaral a do spisu nezaložil takové podklady, na jejichž základě by bylo lze usuzovat o skutečném průběhu služby a služební pohotovosti včetně jejich obsahové náplně (příkladmo výslech osob zodpovědných za plánování služby a služební pohotovosti útvaru SPJ, výslech příslušníků daného útvaru, přehled konkrétních služebních pohotovostí nařízených žalobci s výčtem konkrétních činností, které v daných časech vykonával, aj.), čímž zatížil napadené rozhodnutí vadou řízení podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť skutkový stav vyžaduje zásadní doplnění, bez kterého nelze učinit závěr o důvodnosti nároku, a tedy ani o opodstatněnosti žalobní argumentace.
44. Soud nepřehlédl, že v průběhu soudního řízení žalobce předložil jako důkazní návrhy právě protokoly o výsleších příslušníků SPJ z jiných řízení vedených ve skutkově i právně podobných věcech, a navrhl soudu provést i další výslechy osob za účelem prokázání faktické náplně služební pohotovosti žalobce, potažmo SPJ. Tyto důkazní návrhy však soud neprovedl. Předně proto, že je při přezkumu rozhodnutí vázán skutkovým a právním stavem, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s. ř. s.). Za určitých okolností lze provést i důkazní návrhy vzniklé a předložené až po vydání rozhodnutí správního orgánu (např. rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 As 141/2013 - 28; podrobněji se městský soud touto otázkou zabývá v části V. 7. tohoto rozsudku), avšak stěžlí za situace, ve které mají směřovat k prokázání skutečnosti, která nebyla správními orgány dostatečně zjištěna a přezkoumatelně odůvodněna. Provedením těchto důkazů v řízení před soudem by nebyl pouze lépe objasněn skutkový stav, nýbrž by soud plně nahradil činnost správního orgánu. Soudní přezkum však nelze vnímat jako „odvolací

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

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.

V. 2. Formální nařizování služební pohotovosti a důležitý zájem služby

45. Zjištění *skutečné povahy* úkolů vykonávaných žalobcem a dalšími příslušníky SPJ při služební pohotovosti je stěžejní pro zodpovězení otázky, zda byla pohotovost nařizována zákonem 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.
46. Existenci formálních rozkazů k nařízení služební pohotovosti SPJ lze považovat za nespornou. Výkon služební pohotovosti u SPJ byl nařízen Rozkazem ředitele správy hlavního města Prahy z 23. 7. 2007 (rozkaz 1). Dle tohoto předpisu byla služební pohotovost nařizována až do roku 2022, kdy byl vydán rozkaz 2, ve znění Rozkazu ředitele KŘP č. 56 z 21. 6. 2022, kterým došlo ke změně způsobu nařizování pohotovosti na 3 měsíce dopředu, avšak znovu na podkladě ročních plánů. Služební funkcionář poté (patrně) od 23. 6. 2022 přistoupil k nařizování služební pohotovosti jednotlivým příslušníkům individuálně. Není sporu o tom, zda, jakým způsobem a kdy byla žalobci ze strany služebnímu orgánu služební pohotovost formálně nařízena.
47. Otázkou, kterou však žalovaný v napadeném rozhodnutí vypořádal **nedostatečně**, je pojem důležitý zájem služby. Přesněji řečeno, pokud dostatečně nezjistil, co bylo obsahem činností vykonávaných příslušníky SPJ v rámci jim nařízených služebních pohotovostí (viz výše), nelze nyní 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 „*důležitý zájem služby nelze spatřovat v nutnosti zajištění běžné náplně služby, a to ani v případě dlouhodobého nedostatku personálu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 6 Ads 151/2011 - 126, či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2017, č. j. 11 Ad 7/2015 - 47).* [...] *Služební pohotovost nebyla užívána v reakci na mimořádné události, nýbrž jako běžný prostředek zajištění chodu letky, o čemž svědčí i skutečnost, že byla plánovaná na rok dopředu, pro účely pokrytí části všech směn LZS a SAR.*“ Dle § 201 odst. 1 zákona o služebním poměru se za důležitý zájem služby „*považuje zájem bezpečnostního sboru na včasném a kvalitním plnění úkolů bezpečnostního sboru.*“ V dokumentech uvedených v předchozím bodu není důležitý zájem služby služebním orgánem nijak definován nebo rozveden. Žalovaný v napadeném rozhodnutí odůvodnil tento zájem četností potřeby výkonu služby v rámci služební pohotovosti a povahou úkolů vykonávaných vyškolenými příslušníky SPJ (zajišťování veřejného pořádku v rámci bezpečnostních opatření, účast na pátracích akcích apod.). Žalovaný tak důležitý zájem služby spatřuje v samotné povaze úkolů, ke kterým jsou příslušníci SPJ vyškoleni.
48. Jak však uvedl NSS v rozsudku 2 As 140/2023, „*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*

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

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 nabízení 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.“

49. 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.
50. Soud obdobně jako ve svém rozsudku ze dne 26. 1. 2017, č. j. 11 Ad 7/2015 - 47, konstatuje, že důležitý zájem služby je neurčitým právním pojmem, který je třeba v každém jednotlivém případě vyložit. Výklad přitom 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.
51. Dle soudu jsou i na nařízení služební pohotovosti z důležitého veřejného zájmu plně přenositelné judikатурní závěry týkající se přesčasů; jde o dva v jádru obdobné pojmy definované ve stejném zákoně. Ostatně podmínkami pro nařízení služební pohotovosti je, že je dán předpoklad výkonu služby přesčas (tedy služby, která nemůže být vykonána v rámci rozvržených směn, srov. § 53 a § 54 zákona o služebním poměru) a že zajištění tohoto výkonu služby je v důležitém zájmu služby (§ 201 odst. 1). Ustanovení § 54 zákona pak opět stanoví, že službu přesčas lze 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

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

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.

52. NSS v již několikrát citovaném rozsudku 1 As 248/2021 uzavřel, že „*služební pohotovost nebyla užívána v reakci na mimořádné události, nýbrž jako prostředek zajištění chodu letky, o čemž svědčí i skutečnost, že byla plánována na rok dopředu*“. Soud nepřehlédl, že ani ve formálním nařízení služební pohotovosti (v příslušných rozkazech) není důležitý zájem nikterak blíže definován. Pro „papírové“ nařízení služební pohotovosti však zákon žádné požadavky nestanoví. Soud má proto za to, že pokud by v daných případech v materiálním smyslu činnosti prováděné příslušníky SPJ v době pohotovosti splňovaly „důležitý zájem služby“, formální aspekt by nebyl natolik stěžejní, a v důsledku by nezpůsobovalo nezákonnost, pokud by ve formálních rozkazech nebyl tento zájem služby konkrétně identifikován. Pokud však nebyly zjištěny konkrétní úkoly, které žalobce při pohotovosti vykonával, případně zda panovala důvodná obava stran nastávající mimořádné situace (byť nakonec nenastala), nelze otázku „dostatečnosti“ rozkazů k nařízení služební pohotovosti posoudit, jakož ani nelze posoudit, zda byla služební pohotovost nařizována toliko „formálně“ a změnou rozkazů (na tři měsíce ve vztahu ke konkrétním příslušníkům) v roce 2022 se *de facto* nic nezměnilo.
53. Žalobce rovněž namítá, že u útvarů SPJ v jiných krajích k takovému nezákonnému způsobu nařizování služební pohotovosti nedochází. Toto tvrzení však soud nepovažuje pro předmět nynějšího řízení za významné. Soud přezkoumává splnění zákonných podmínek pro nařízení pohotovosti, a následně pro doplatek služebního platu, v konkrétním případě žalobce a jeho útvaru; situace v jiných krajích nemá na výsledek tohoto posouzení žádný vliv. Kromě toho soud souhlasí se žalovaným, že náplň práce SPJ v Praze nelze jednoduše a bez dalšího srovnat s jinými útvary SPJ v České republice. Specifická bezpečnostní situace hlavního města je dána různými příčinami, jako je vysoká hustota obyvatel, kumulace orgánů státní správy, velikost infrastruktury, cestovní ruch, soustředění památek, anonymita pachatelů trestné činnosti a množství příležitostí k páčání trestní činnosti. V Praze se koná větší množství sportovních utkání, demonstrací apod. Z tohoto důvodu soud neprovedl žalobcem navržený důkaz „Odpovědi na žádosti o informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb.“, který se zjevně dle konstrukce žalobních tvrzení vztahuje k prokázání odlišného způsobu nařizování pohotovostí u SPJ v jiných oblastech ČR.
54. Rovněž nelze v tuto chvíli s konečnou platností 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 však nezná konkrétní povahu úkolů, které příslušníci v rámci nařizené služební pohotovosti plnili. Z těchto důvodů nepřistoupil k provedení svědeckých výpovědí, žalobcem předložených protokolů o svědeckých výpovědích, odkazu na webové stránky ani nabídky volného místa na útvaru SPJ KŘP hl. m. Prahy. Dokud správní orgány nezjistí konkrétní charakter činností vykonávaných příslušníky SJP v době nařizené služební pohotovosti, je hodnocení, zda byla služební pohotovost nařizována za účelem zhojení nedostatku personálu, předčasné.

V. 3. Unijní úprava služební pohotovosti

55. Mezi stranami je dále částečně sporné, zda se na činnost žalobce v útvaru SPJ použije směrnice 2003/88/ES, a tedy zda jsou na danou věc přenositelné závěry rozsudku SDEU *Stadt Offenbach am Main*. Žalovaný souhlasí s žalobcem potud, že není možné vynětí směrnice aplikovat na odvětví PČR jako celek. Míni však, že útvar SPJ není obyčejná jednotka, ale zaměřuje se na ty nejrizikovější situace (demonstrace, katastrofy). Činnosti SPJ proto spadají pod čl. 2 odst. 2 směrnice č. 89/391/EHS, a útvar je proto vyjmut z její působnosti.
56. Směrnice 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.“
57. SDEU v rozsudku ze dne 15. 7. 2021, ve věci C-742/19 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“ (pozn. podtržení doplněno soudem).
58. Použití směrnice 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“).

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

59. Žalovaný upozorňuje, že SPJ řeší nejrizikovější situace, proto se na ni předmětná unijní úprava nevztahuje. Jak však již soud uvedl výše, útvaru SPJ jsou svěřeny rozličné úkoly, zjevně ne pouze ty „nejrizikovější“. SDEU hovoří o událostech mimořádné závažnosti a rozsahu (přírodní katastrofy, technologické pohromy, atentáty, těžké nehody), což na první pohled dle názoru soudu splňuje toliko čl. 30 písm. b) organizačního řádu: „*provádí opatření a činnosti při záchranných akcích, zejména při vzniku živelních pohrom a katastrof, velkých dopravních a průmyslových havárií, mimořádných událostí v oblasti CBRN (chemické, biologické, radiologické a nukleární látky), a to zejména v součinnosti s ostatními složkami integrovaného záchranného systému*“.
60. SDEU v rozsudku ze dne 30. 4. 2020, ve věci C-211/19, konstatoval, že směrnice 2003/88/ES se použije na činnosti v oblasti veřejného zdraví, bezpečnosti a veřejného pořádku i tehdy, když jsou na místě vykonávány zásahovými silami a jejich cílem je poskytnutí pomoci, pokud jsou vykonávány za obvyklých podmínek v souladu s úkolem, jímž byla příslušná služba pověřena, a to i když zásahy, které by s těmito činnostmi mohly být spojeny, nejsou ze své povahy předvídatelné a mohou vystavit pracovníky, kteří je plní, určitým rizikům, pokud jde o jejich bezpečnost nebo zdraví (v tomto smyslu i bod 57 rozsudku ze dne 5. 10. 2004 ve spojených věcech C-397/01 až C-403/01, *Pfeiffer a další* a bod 52 usnesení ze dne 14. 7. 2005 ve věci C-52/04, *Personalrat der Feuerwehr Hamburg*).
61. 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 směrnicích 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“ (zdůraznění doplněno).
62. U jednotlivých konkrétních činnostech 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 společnosti a jejichž řádné provedení by bylo ohroženo, kdyby musela být dodržena všechna pravidla stanovená směrnicí 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 2003/88/ES a navazující judikatury SDEU. Tak například zajišťování veřejného pořádku se na první pohled jeví jako běžná činnost příslušníků SPJ vykonávaná v rámci jejich běžné služby. Konkrétní situace, která bude masivně narušovat veřejný pořádek, ale může dle soudu naplňovat definici „mimořádnosti“: nemůže jít tedy o zásah při rušení nočního klidu v menší míře nebo o upokojení 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.

63. S tím souvisí i skutečnost, že pokud se pro řádné provádění mimořádných činností (na které se směrnice 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).

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

64. Soud dodává, že i pokud by nějakou takovou činnost vyňatou ze směrnice 2003/88/ES příslušníci (žalobce) činili, je třeba dále určit: **a)** zda s ohledem na závažnost a rozsah okolností nebylo možné zorganizovat dotčenou službu tak, aby každý z jejích členů mohl mít nárok na dobu odpočinku v souladu s požadavky stanovenými směrnicí; **b)** zda nebylo možné alespoň od určitého okamžiku v průběhu sporného období stanovit mechanismus střídání pracovních sil, který by umožňoval zajistit každému pracovníkovi dobu odpočinku odpovídající požadavkům směrnice (srov. rozsudek SDEU ve věci C-211/19). SDEU v tomto rozsudku zároveň dodal: *„Konečně je třeba dodat, že pokud předkládající soud dospěje k závěru, že zvláštní povaha úkolů plněných příslušníky zásahové policie od července 2015 do dubna 2017 nebyla ze své podstaty vhodná k plánování pracovní doby, bude muset zohlednit skutečnost, že čl. 2 odst. 2 druhý pododstavec směrnice 89/391 stanoví, že i v tomto případě musí příslušné orgány zajistit bezpečnost a zdraví pracovníků v co největší míře.“* Jinými slovy i v případech, ve kterých se směrnice 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.
65. 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“* (bod 44 rozsudku C-211/19).
66. Soud seznal, že správní orgány na výše uvedené obšírné posuzování konkrétních činností SPJ (včetně žalobce) ve světle unijního práva rezignovaly. Pouze uvedly, že vyjmutí z unijní úpravy vyplývá z úkolů policie, resp. SPJ svěřených. Takový závěr je však s ohledem na rozličnost úkolů SPJ přinejmenším nepřezkoumatelný, neboť správní orgány nikterak nedoložily, co bylo faktickou náplní služby příslušníků SPJ. Soud dodává, že uvedená pravidla platí pro veškeré činnosti pracovníků SPJ, bez ohledu na to, v jakém režimu je vykonávají (zda v rámci nařízené služební pohotovosti či v rámci běžné služby). Pro nyní projednávaný případ je však stěžejní, jaké činnosti příslušníci SPJ a žalobce vykonávali při nařízené pohotovosti. Není totiž sporu o to, že běžná služba příslušníků SPJ představovala „pracovní, resp. služební dobu“, za kterou náležel služební plat. Sporné je, zda byla doba služební pohotovosti 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.
67. Soud dále poznamenává, že v rozsudku *Stadt Offenbach am Main* se SDEU zabýval činností hasiče ve světle čl. 2 odst. 1 Směrnice 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.
68. SDEU uzavřel, že *„článek 2 bod 1 směrnice [...] musí být vykládán v tom smyslu, že doba pracovní pohotovosti v režimu pracovní pohotovosti na zavolání, během níž musí být pracovník s to dostavit se na hranici města, kde se nachází jeho služebna, ve lhůtě 20 minut se zásahovým oblekem a služebním vozidlem [...] představuje v plném rozsahu ‚pracovní dobu‘ ve*

smyslu tohoto ustanovení pouze tehdy, pokud z celkového posouzení všech okolností daného případu, zejména důsledků stanovení takové lhůty, a případně průměrné četnosti výkonů práce během této doby, vyplývá, že omezení uložená tomuto pracovníkovi během uvedené doby jsou takové povahy, že objektivně a velmi významně ovlivňují možnost pracovníka volně nakládat během téže doby s časem, během něhož jeho profesní služby nejsou vyžadovány, a věnovat se v tomto čase vlastním zájmům.“

69. Soud má za to, že závěry SDEU jsou obecně přenositelné i na žalobcovu věc v rozsahu vykonávaných činností, u kterých není vyloučena směrnice 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.
70. Při porovnání nynějšího případu s tím posuzovaným SDEU je zřejmé, že okolnosti výkonu pohotovosti jsou velice podobné. Lze souhlasit s žalobcem, že není myslitelné, aby mohl tento svůj „volný čas“ (jak jej označil žalovaný) využívat dle svých představ. Naopak za podpory závěrů rozsudku *Stadt Offenbach am Main* i směrnice 2003/88/ES se soudu jeví, že zásah služební pohotovosti do žalobcovy jinak nastupující doby odpočinku dosahoval takové intenzity, kdy je třeba brát celé rozmezí doby služební pohotovosti jako dobu odpovídající výkonu služby. Tento závěr však s ohledem na to, že správní orgány dostatečně nedoložily, co bylo skutečným (a konkrétním) výkonem služby, potažmo služební pohotovosti, útvaru SPJ (a zda lze tedy na jednotlivé činnosti útvaru unijní úpravu vztáhnout), nelze označit za definitivní. Stejně tak je dle požadavku SDEU třeba zohlednit „četnost“ skutečného výkonu práce běžně vykonávané pracovníkem během každé doby pracovní pohotovosti, „aby ji vnitrostátní soudy zohlednily společně se lhůtou, kterou má tento pracovník k dispozici k návratu ke své profesní činnosti“ (bod 50 rozsudku *Stadt Offenbach am Main*). I z tohoto důvodu bude na žalovaném, aby doložil skutečný výkon činností konaných žalobcem v době nařízené služební pohotovosti a opět povahu těchto úkolů a důsledky z toho plynoucí posoudil ve světle unijního práva a judikatury.
71. 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*; pozn. potvrzení doplněno soudem). 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 2003/88/ES již bude mít vliv na placenou dovolenou za kalendářní rok. Dle čl. 7 odst. 1 směrnice „členské státy přijmou nezbytná opatření, aby měl každý pracovník nárok na placenou dovolenou za kalendářní rok v trvání nejméně čtyř týdnů v souladu s podmínkami pro získání a přiznávání této dovolené stanovenými vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi.“ Na to již upozornil žalobce ve své žádosti, ve které předložil služebnímu orgánu nárok na 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.

72. V tomto směru tedy bude na žalovaném, aby případ žalobce ve světle unijního práva zhodnotil. Soud nutně nepředjímá, že skutečná podoba služební pohotovosti dle směrnice 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. Pro úplnost se sluší zdůraznit, že povinnost respektovat zásadu přednosti unijního práva není omezena pouze na soudy, ale platí i pro správní orgány (rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2022, č. j. 7 Afs 134/2022 - 29).
73. Pro úplnost soud dodává, že ani v této souvislosti neprovedl žalobcem navržený důkaz – odkaz na webové stránky s prezentací z jednání komise pro přípravu novely zákona o služebním poměru, pro nadbytečnost. I bez tohoto důkazu si soud mohl učinit úsudek o tom, zda a v jakých případech je unijní úprava na žalobcův případ použitelná.

V. 4. Procesní pochybení správních orgánů

74. Žalobce dále 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.
75. Soud ověřil, že žalobce v rámci odvolacího řízení (31. 1. 2023) žalovanému zaslal návrh na doplnění spisu o tuto písemnost s doplňujícími údaji (čas vypsání jízdy v elektronické knize, čas verifikace jízdy, čas odjezdu, čas příjezdu, typ vozidla, druh jízdy, kompletní posádka, ujeté km) s odůvodněním, že jde o důkaz nezbytný pro vyčíslení nároku žalobce, neboť služební orgán nezohlednil výjezdy služebními vozidly vykonané příslušníky SPJ jakožto výkon služby v době služební pohotovosti.
76. Dle § 82 odst. 4 správního řádu platí, že „k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlídně 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.“ Nepřihlídnutí ke skutečnostem a důkazům, které mohl

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

účastník uplatnit dříve, je ovšem omezeno dalšími principy, na kterých stojí správní řízení. Mezi ně patří zejména povinnost vztahující se i na odvolací orgán, který musí zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v tom rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho postupu s požadavky uvedenými v § 2 a § 3 správního řádu. Dále jde o povinnosti při opatrování podkladů pro vydání rozhodnutí dle § 50, neboť správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu (srov. Jemelka, L. a kol.: *Správní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, str. 767-768, marg. č. 4.). Soud si je vědom, že v dané věci jde o řízení zahájené na základě žádosti, nikoliv *ex offo*. Dle rozsudku 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 2 As 140/2023 ve věci příslušníků pyrotechnické služby jasně konstatoval, že „*primárně měl stěžovatel zjistit skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Žalobce byl povinen tvrdit, co v souvislosti s plněním služebních povinností konal; prokazování, zda tomu tak bylo, je věcí správního orgánu. Pokud by šlo o plnění služebních povinností, mělo být konání žalobce předmětem příslušných služebních evidencí, takže doložení nebo vyvrácení žalobcových tvrzení by mělo být (za jeho součinnosti) rozumně možné.*“ Příslušné údaje z knihy jízd přitom jistě mohly přispět k objasnění skutkového stavu, tedy zda v době nařízené služební pohotovosti byla nějaká služba konána. Především za účelem úplného zjištění skutkového stavu měl proto žalovaný tento důkaz provést. Posléze jej sice zanesl do spisového materiálu, v rámci napadeného rozhodnutí jej však nezhodnotil.

77. Ačkoli žalobce mohl tento důkazní návrh za účelem prokázání svého nároku navrhnout již ve své žádosti, „*ani případné nesplnění povinnosti součinnosti účastníka řízení označit důkazy na podporu svých tvrzení dle § 52 správního řádu totiž nezabavuje správní orgán povinnosti 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 tomtéž rozsudku dále uvedl: „*Obecně lze stěžovatele přisvědčit, že koncentrace řízení dle § 82 odst. 4 správního řádu se v řízení o žádosti uplatní (k tomu srov. např. rozsudek ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016 - 48, či ze dne 4. 11. 2009, č. j. 2 As 17/2009 - 60). Krajský soud však správně uvedl, že nelze zcela rezignovat na zásadu materiální pravdy dle § 3 správního řádu. Dle tohoto ustanovení je správní orgán (nevyplývá-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.*“ Totéž platí i v tomto případě: předmětem sporu bylo, co žalobce v průběhu služební pohotovosti konal a jaká částka mu má být případně doplacena. Pokud měl správní orgán o žalobcově nároku pochybnosti, měl jej vyzvat k jejich odstranění a zároveň sám dostatečně zjistit skutkový stav, k čemuž by předmětný

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

78. 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.
79. Nelze ani souhlasit s tím, že by žalobce důkazním návrhem „minul“ podstatu sporu. Součástí původní žádosti bylo i konkrétní vyčíslení vlastního nároku, při němž se logicky zohledňuje doba služby konaná v době nařízené služební pohotovosti (za výkon služby v této době náleží 100 % služební plat).
80. Žalobce rovněž namítl, že žalovaný měl na jeho návrh nařídít ústní jednání.
81. Podle § 49 odst. 1 správního řádu platí, že *„ústní jednání správní orgán nařídí v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. 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.“*
82. Správní soudy setrvale judikují, že vůdčí zásadou správního řízení je zásada písemnosti, zakotvená v § 15 odst. 1 správního řádu. Ústní jednání tak není ve správním řízení pravidlem, ale výjimkou z této zásady, na kterou mají účastníci řízení právo, stanoví-li tak výslovně zvláštní zákon nebo jsou-li splněny správním řádem stanovené podmínky; posouzení jejich splnění je pak na úvaze správního orgánu (srov. rozsudek 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. Kopecký, M. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer (ČR), 2022. Komentář k § 49].
83. 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 na str. 41 napadeného rozhodnutí 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 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.
84. 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. 41 napadeného rozhodnutí), nýbrž procesním postupem, jehož nezbytnost je třeba posuzovat s ohledem na § 49 odst. 1

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

85. Další procesní pochybení spatřuje žalobce v tom, že mu při nahlížení do spisu nebylo umožněno seznámit se s doporučením senátu poradní komise.
86. Dle § 194 zákona o služebním poměru „o odvolání (rozkladu), v obnoveném řízení, v přezkumném řízení a o námitkách proti služebnímu hodnocení rozhoduje služební funkcionář na základě návrhu poradní komise. Členy poradní komise jmenuje a pravidla jejího jednání stanoví služební funkcionář, pro kterého poradní komise připravuje návrh rozhodnutí.“
87. Městský soud v Praze již v rozsudku ze dne 6. 6. 2017, č. j. 6 Ad 3/2015 - 50, naznal, 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 žádný rozhodnutím prozatím není; tím je až vydané rozhodnutí služebního funkcionáře. Totéž lze uvést i o námitce, že se žalobce nemohl vyjádřit k tomuto doporučení – žádné takové právo žalobci nesvědčí, doporučení poradní komise je pomůckou pro služebního funkcionáře ve smyslu návrhu rozhodnutí a přezkoumání dosavadního postupu v řízení, nejedná se však o dokazování či podklad pro rozhodnutí, s nímž by musel být žalobce seznámen“ (pozn. podtržení doplněno soudem). Městský soud v tomto rozsudku vycházel i z rozsudku NSS ze dne 21. 11. 2014, č. j. 4 As 168/2014 - 74, dle kterého doporučující stanovisko není podkladem meritorního rozhodnutí ve smyslu § 180 zákona o služebním poměru. Obdobně též v rozsudku ze dne 4. 10. 2018, č. j. 5 As 206/2017 - 52 (který přezkoumával právě rozhodnutí městského soudu 6 Ad 3/2015), 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.“
88. Žalovaný tedy nebyl povinen seznámit žalobce s doporučením senátu poradní komise, neboť nejde o podklad pro vydání rozhodnutí. Případná nepřítomnost tohoto dokumentu ve spisu při žalobcově seznámení s jeho obsahem proto nepředstavuje vadu řízení.

V. 5. Systémová podjatost

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

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit (odstavec 1). S účinností od 1. 1. 2019 přibyl do § 14 nový odstavec 2, podle 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 judikturních závěrech).

91. 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).
92. 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. [...] důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby je její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku v případě, že se rozhoduje ve věci týkající se přímo nebo nepřímo tohoto územního samosprávného celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.“ Rozšířený senát dále konkretizoval, že důvody k takovému podezření „mohou být například jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení nebo je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení ze strany osob schopných ovlivnit jednání územního samosprávného celku jako zaměstnavatele úřední osoby.“ V každé věci je třeba zohlednit všechny relevantní okolnosti, včetně její podstaty a povahy, kontroverznosti či politickému významu. Na druhé straně však podle rozšířeného senátu zpravidla nebude signálem nadkritické míry systémového rizika podjatosti samotný fakt, že „rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku bude mít dopad na tento celek. Proto např. nebude zpravidla důvodem k pochybám o nepodjatosti úředníka územního samosprávného celku samotná skutečnost, že jím vydané stavební povolení se dotkne majetkových či jiných zájmů obce, v níž bude stavba uskutečněna (typicky tím, že stavba bude zbudována na pozemku obce či na pozemku s obecními pozemky sousedícím), půjde-li o běžné, obecně vzato nekontroverzní a v měřítkách daného územního celku ve své podstatě nevýznamné dotčení.“ Rozšířený senát nicméně podotkl, že „k pochybám o nepodjatosti postačí i poměrně nízká míra podezření, neboť – jak výše vyložil – existence ‚systémového rizika podjatosti‘ je sama o sobě signálem ke zvýšené opatrnosti a ‚podezřívavosti‘ při posuzování důvodů pro vyloučení úřední osoby z úkonů v řízení.“ Provedenou novelu správního řádu je pak třeba chápat jako posílení důrazu právě na tyto přistupující okolnosti (bod 57 rozsudku NSS č. j. 6 As 52/2023 - 127).
93. V nynější věci rozhodoval v prvním stupni náměstek ředitele KŘP pro vnější službu ve věcech služebního poměru a ve druhém stupni sám tento ředitel. Tedy osoby, u nichž nelze s ohledem na jejich služební vztah k PČR vyloučit systémové riziko podjatosti, jelikož PČR má na věci nepochybně nějaký majetkový zájem. Na druhé straně i riziko systémové

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

podjatosti vyžaduje významné dotčení tohoto majetkového zájmu, které žalobce nedoložil. Žalobce sice hovoří o hrozbě výplaty celkem v řádu až stovek milionů korun, avšak tato částka s ohledem na velikost policejního útvaru (KŘP) 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 popsaná skutečnost vede ke zvýšené opatrnosti při posuzování podjatosti úřední osoby, než by tomu bylo za běžných podmínek, je třeba klást výrazně větší důraz na ony další okolnosti, které musejí k riziku systémové podjatosti přistoupit.

94. 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.
95. Žalobce v řízení před soudem poukázal ještě na Vyrozumění policejního prezidenta č. j. PPR-19930-14/ČJ-2022-990564 z 20. 5. 2022 o vyloučení úřední osoby z rozhodování a čestné prohlášení ppor. T., předsedy poradní komise žalovaného v obdobném případě z 27. 6. 2023. Uvedl, že ppor. T. 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 a že měl od této chvíle problémy ve službě.
96. Soud nepovažoval za nutné tyto podklady, stejně jako výslech ppor. T. provést k důkazu. Kromě toho, že oba listinné podklady jsou zdejšímu soudu známy z jeho rozhodovací činnosti, v níž vystupoval tentýž žalovaný i právní zástupkyně jako v nynější věci (srov. zejména rozsudek ve věci 10 Ad 7/2023, popřípadě i věc 14 Ad 19/2023, v níž soud strany o této skutečnosti i výslovně vyrozuměl), tyto podklady, i kdyby byl jejich obsah takový, jak tvrdí žalobce, nemohou bez dalšího na výše uvedeném nic změnit. Z jednoho a žalobcem nijak nespecifikovaného vyloučení žalovaného z rozhodování nelze činit závěr o systémové podjatosti. Obdobné platí i pro ojedinělé prohlášení ppor. T., v jehož případě soud rovněž nesouhlasí s významem, jaký mu žalobce přikládá. Ani žalobce se nedovolává explicitního nátlaku na ppor. T. jako člena (předsedu) poradní komise, který se navíc údajným pokynem k určitému postupu ani neřídil a další skutečnosti předkládá toliko z doslechu. Ačkoli tedy žalobní tvrzení poukazující na toto čestné prohlášení může vyvolávat jisté pochybnosti o nezávislosti a korektnosti postupu poradní komise, nelze jej ještě považovat za okolnost, která by – spolu s popsáním rizikem systémové podjatosti – odůvodňovala závěr o skutečné systémové podjatosti úředních osob, které vydaly

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

rozhodnutí v nynější věci. Proto soud nepřistoupil ani k později navrženému výslechu ppor. T.

V. 6. Námitka promlčení žalobcova nároku

97. Žalovaný v reakci na žalobcovu žádost o doplacení služebního příjmu uplatnil námitku promlčení žalobcova nároku ve smyslu § 206 a § 207 zákona o služebním poměru.
98. Podle § 206 odst. 1 zákona o služebním poměru se právo promlčí, „*jestliže nebylo uplatněno ve stanovené lhůtě. K promlčení práva se přihlídně jen v případě, že bezpečnostní sbor nebo účastník, vůči němuž se právo uplatňuje, se práva promlčení dovolá. Promlčené právo nelze v takovém případě přiznat.*“ Lhůta pro uplatnění peněžitých nároků ze služebního poměru činí 3 roky, pro uplatnění nároku na jednotlivá opětuující se plnění 3 roky ode dne jejich splatnosti (§ 207 odst. 1 a 2 téhož zákona).
99. Soud k tomuto žalobnímu bodu předesílá, že výkon subjektivních práv a povinností obecně musí být v souladu se základními hodnotovými principy, na nichž stojí společnost, případně ta její část, v níž se příslušná oblast práva uplatňuje, jinak není možno přiznat výkonu subjektivního práva ochranu. V oblasti soukromého práva jsou takovým korektivem zejména dobré mravy (§ 1 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník) či jiné právem uznané systémy morálních či etických pravidel nebo pravidel profesní etiky. Ve veřejném právu plní podobnou roli zákaz zneužití práva, jímž se rozumí situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někomu jinému nebo společnosti; takovéto chování, jímž dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené (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).
100. 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 rozsudek 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, nebo ze dne 8. 6. 2022, č. j. 2 As 371/2019 - 46).
101. NSS 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, „*dobrym mravum 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*

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

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 z 6. 9. 2005 nebo sp. zn. IV. ÚS 2842/2010 z 25. 5. 2011.

102. Při posuzování námítky promlčení z hlediska dobrých mravů je tedy stěžejní hodnocení účelu uplatnění námítky promlčení, tedy zda *samotným uplatněním námítky* žalovaný zamýšlel poškodit či znevýhodnit žalobce, nikoliv případný nezákonný postup služebního funkcionáře při vyřizování žalobcovy žádosti. Ostatně uplatnění námítky 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 námítky promlčení, pokud žalobci nic nebránilo svůj nárok včas uplatnit. Navíc, jak bylo řečeno výše, rozpor s dobrými mravy v případě námítky promlčení nastane pouze v případech mimořádných okolností dosahujících výjimečné intenzity. Případný není ani žalobcův odkaz na rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 1. 2010, č. j. 11 Ca 124/2008 - 52, neboť otázka nemravnosti námítky promlčení je odvislá od okolností konkrétního případu. V tomto rozsudku soud opřel svůj závěr o oprávněné očekávání žadatele vyvolané postupem služebního orgánu; v nynější věci se však žalobce takového oprávněného očekávání nedovolává. Žalobce ostatně nepřednesl žádné konkrétní argumenty ohledně obdobnosti obou případů. Jím popsane skutečnosti nesvědčí nic o účelovém chování žalovaného, jimiž by se snažil uplatnění žalobcova nároku zvrátit nebo oddálit.

103. Za jedinou okolnost uplatněnou žalobcem v prvostupňovém řízení, u níž je myslitelné založení nemravnosti námítky promlčení, považuje soud údajný nátlak činěný na příslušníky PČR. Lze si představit, že v důsledku takového nátlaku by někteří příslušníci neuplatnili své nároky včas. Žalobce na podporu toho odkázal na spisové značky řízení týkající se pěti jiných příslušníků. V reakci na to prvostupňový orgán ve svém rozhodnutí konstatoval (str. 25), že žádné takové své nemravné jednání neshledal a vysvětlil důvody převelení všech jednotlivých příslušníků (str. 35 – 37) (organizační změny, úspěch ve výběrovém řízení apod.). K tomu soud dodává, že žalobce v rámci prvostupňového řízení nenavrhl na podporu svého tvrzení o nemravnosti námítky 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 sdílet svou zkušenost navzdory svým obavám. Je zřejmé, že případů policistů, kteří i nadále setrvávají ve služebním poměru a mají s nátlakem Služebního orgánu obdobnou zkušenost je daleko více, avšak v důsledku strachu z dalšího ovlivnění jejich setrvání ve služebním poměru, nejsou tito v současné době odhodláni učinit obdobná prohlášení. I přes to 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*

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

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 vypořádal, a to zejména odkazem na citovanou pasáž prvostupňového rozhodnutí a na spekulativnost, nekonkrétnost a nepodloženost žalobcových tvrzení (str. 34 napadeného rozhodnutí).

104. V žalobě (a v následujících podáních) žalobce zopakoval svoji předchozí argumentaci a nově navrhl, aby soud provedl celkem 13 svědeckých výpovědí, resp. protokolů o výsleších. Dle žalobce si nelze zcela racionálně představit, že by správní orgány provedly výslechy 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. znepríjemnění výkonu služby či skončení služebního poměru.
105. Soud již výše vyložil, že ani v případě, že účastník řízení o žádosti neoznačí důkazy na podporu svých tvrzení, nezabývá to správní orgán povinností zjistit podstatný skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí. Tyto závěry však nelze vztáhnout na žalobcovu tvrzení o nátlaku vyvíjeném na jiné příslušníky v souvislosti s uplatněním jejich platových nároků. Takové okolnosti 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 na něm, aby označil důkazy k prokázání těchto tvrzení, a správním orgánům nelze vyčítat, že jeho případnou pasivitu nenahradily vlastní vyhledávací činnosti.
106. Uplatnění nových tvrzení a důkazů až v řízení o správní žalobě není bez dalšího zapovězeno. V tomto ohledu je ovšem 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.
107. Správní soudy tak shledaly, že při soudním přezkumu rozhodnutí je třeba v každém případě nalézat rozumnou rovnováhu mezi zásadou plné jurisdikce rozhodování správního soudu na straně jedné a zamezením zjevným obstrukcím žalobce na straně druhé. Na provedení důkazů nově navržených teprve v řízení před krajským soudem je proto třeba trvat obvykle tehdy, pokud 1) soud přesvědčivě neodůvodní nadbytečnost jejich provedení a 2) tyto důkazy nemohly být navrženy již ve správním řízení, a to kupř. proto, že správní rozhodnutí (resp. důvody, na nichž je založeno) bylo pro žalobce objektivně překvapivé, anebo že toto řízení bylo zatíženo zásadními vadami, např. nebylo umožněno důkazní návrhy podat, správní orgán je odmítl přijmout atp. (rozsudek 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

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

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 (citované usnesení rozšířeného senátu 10 As 24/2015, bod 42).

108. 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 PČR je na věci systémově finančně zainteresována, je ryze spekulativní a nepodložené, a sám žalobce jej později vyvrátil tím, že soudu navrhl k důkazu protokoly o výsledcích jiných příslušníků provedené právě služebním orgánem. 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.
109. Tyto důkazy navržené v soudním řízení tak soud nemohl provést, jelikož je žalobce mohl uplatnit již ve správním řízení. S ohledem na jejich značný rozsah by soud opačným postupem navíc popřel kasační princip soudního řízení správního, a jelikož soud stejně ruší napadené rozhodnutí z jiných důvodů, takové obsáhlé doplnění skutkových zjištění by ani nevedlo k rychlejšímu vyřízení žalobcovy žádosti.
110. Soud má tedy za to, že prozatím se s otázkou nemravnosti námitky promlčení žalovaný vypořádal dostatečným způsobem, definitivní závěr však nyní učinit nelze, jelikož ve věci může dojít k doplnění dokazování. 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 citovaný rozsudek 2 As 371/2019. 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.“.

VI. Závěr a náklady řízení

111. Soud shrnuje, že se žalovaný dostatečně nezabýval charakterem činností vykonávaných žalobcem a ostatními příslušníky SPJ v rámci plnění služební pohotovosti. Obecně sice vyložil rozdíl mezi jednotlivými typy úkolů, které jsou SPJ svěřeny a jsou jejím posláním, nicméně pro posouzení dalších klíčových otázek bylo třeba zkoumat konkrétní činnosti vykonávané konkrétními pracovníky, případně zda existovala důvodná obava, že nějakou mimořádnou činnost bude zapotřebí vykonat, ačkoliv taková potřeba posléze odpadla. Od tohoto klíčového posouzení se pak odvíjí odpovědi na řadu dalších otázek, a to zda byla služební pohotovost nařizována zákonným způsobem (mimo jiné v důležitém zájmu služby) a zda jejím nařizováním služební orgán ve skutečnosti neřešil personální poddimenzovanost útvaru. Skutečný charakter konkrétně vykonávaných úkolů byl stěžejní i pro určení, zda se na dobu služební pohotovosti nařizovanou žalobci dá vztáhnout směrnice 2003/88/ES a související judikatura SDEU, a zda byla případně služební pohotovost ve skutečnosti „dobou odpočinku“, nebo „pracovní dobou“, a jaké z toho plynou důsledky.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

112. Bylo tedy třeba rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, jakož i proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje rozsáhlé i zásadní doplnění [§ 78 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.]. Rovněž i některá z namítaných procesních pochybení žalovaného soud shledal jako důvodná (předložení evidence z knihy jízd žalobcem nebylo v rozporu se zásadou koncentrace řízení), proto soud i z tohoto důvodu zrušil rozhodnutí žalovaného pro vady řízení (§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.). Naproti tomu žalobní body týkající se neúplnosti spisového materiálu při žalobcově nahlížení do spisu nebo nevyhovění žádosti o nařízení ústního jednání či systémové podjatosti úředních osob soud shledal (z části prozatím) nedůvodnými. Vzhledem k tomu, že se soud věcně zabýval jen okrajovými otázkami (nadto ne vždy definitivně) a podstatou věci se z důvodu vad podle § 76 odst. s. ř. s. zabývat nemohl, rozhodl o žalobě bez nařízení jednání.
113. V souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. soud věc vrátil žalovanému, který bude jeho právním názorem vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení tak primárně zajistí a do spisu doloží takové podklady, ze kterých bude možno usuzovat na splnění předpokladů pro nařizování služebních pohotovostí dle § 62 zákona o služebním poměru (formální hledisko), tedy zda byla pohotovost nařizována v důležitém zájmu služby, jakož i zda nebyly rozkazy, na jejichž základě byla pohotovost nařizována, vydávány toliko „formálně“. Podstatné je v tomto ohledu rovněž žalobcovo tvrzení, že služební pohotovost byla služebním funkcionářem nařizována pravidelně a automaticky. Žalovaný se rovněž bude muset zabývat obsahovou náplní služebních pohotovostí (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 služebních pohotovostí. 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 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 služebních pohotovostí odpovídá „době odpočinku“, nebo „pracovní době“, a vyvodí z toho pro nárok žalobce příčinné důsledky.
114. Tyto nedostatky napadeného rozhodnutí soud nemůže nahradit vlastními skutkovými zjištěními a vlastní argumentací. K tomu by bylo třeba rozsáhlého a zásadního doplnění dokazování, což by bylo v rozporu s § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Žalobci by se nadto vypořádání jeho klíčových námitek poprvé dostalo teprve v řízení před správním soudem, což není přípustné. Soud se proto samotným posouzením charakteru služby vykonávané žalobcem v době vykazované jako služební pohotovost prozatím nemohl zabývat.
115. Výrok II o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., dle něž má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů ten účastník, který měl ve věci úspěch. Tím je

v nyní projednávané věci žalobce, jehož náklady tvoří zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč a dále odměna advokátky, která jej v řízení zastupovala, v rozsahu tří úkonů právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) a písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátního tarifu), tedy za převzetí právního zastoupení, podání žaloby a sepsání repliky. Soud žalobci nepřiznal náhradu nákladů za podání ze dne 23. 8. 2023 a 22. 11. 2023, ani za žádost o přednostní projednání věci z 19. 1. 2024. Žalobce v těchto podáních neuvedl žádnou novou argumentaci k věci samé, v zásadě jen zopakoval již dříve vyřčené a nanejvýš rozšířil okruh již dříve navržených důkazních prostředků.

116. Podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, činí výše odměny za jeden úkon právní služby 3 100 Kč, za tři úkony pak 9 300 Kč. Paušální náhradu hotových výdajů tvoří podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu 300 Kč za každý úkon (3 x 300 = 900). Odměna advokátky včetně náhrady hotových výdajů je zvýšena o částku odpovídající DPH 21 % z předchozích částek. Ačkoliv žalobcova zástupkyně sama není plátkyní DPH, vykonává advokacii jako společnice právnické osoby zřízené podle zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, která je plátcem DPH, proto jsou náklady řízení zvýšeny o částku odpovídající DPH (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Žalobcovy náklady zastoupení advokátkou tak činí 12 342 Kč a náklady řízení celkem 15 342 Kč, a žalovaný je povinen nahradit je žalobci v přiměřené lhůtě k rukám jeho zástupkyně.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Praha 28. března 2024

Mgr. Martin Lachmann v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.