



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudce Vadima Hlavatého a soudkyně Pavly Klusáčkové ve věci

žalobce: X, nar. X,
bytem X,
zastoupen advokátkou JUDr. Alicí Hejzlarovou, LL.M., MBA,
sídlem Urxova 430/4, 186 00 Praha 8

proti
žalovanému: ředitel Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy
sídlem Kongresová 1666/2, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 26. 9. 2023, č. 3770/2023,

takto:

- I. Rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy ze dne 26. 9. 2023, č. 3770/2023, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

(K.ř. č. 1 – rozsudek)

- II. Žalovaný je povinen do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobci na náhradu nákladů řízení 15 342 Kč, a to do rukou jeho zástupkyně JUDr. Alice Hejzlarové, LL.M., MBA, advokátky.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Rozhodnutím č. 3770/2023 ze dne 26. 9. 2023 žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí náměstka ředitele Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy pro vnější službu ve věcech služebního poměru č. j. KRPA-202727-20/ČJ-2022-0000ZU ze dne 29. 12. 2022, kterým byla žalobci zamítnuta žádost ze dne 16. 6. 2022 ve znění podání ze dne 29. 8. 2022 o přiznání a proplacení nároku na služební příjem za dobu služby od nástupu ke speciální pořádkové jednotce Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy (dále jen „SPJ“) do skončení služebního poměru (tedy za období od 18. 9. 1995 do 30. 11. 2021). Žádost byla zamítnuta pro období od 1. 5. 2019 do 30. 11. 2022 z důvodu nenaplnění podmínek pro přiznání nároku na služební příjem, protože žalobce v době služební pohotovosti nevykonával službu, a pro období od 18. 9. 1995 do 30. 4. 2019 z důvodu uplatnění námitky promlčení.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

2. Žalobce v podané žalobě uvádí, že mu přísluší za nezákonně nařizovanou služební pohotovost služební plat v plné výši, protože v době pohotovosti byl v plné akceschopnosti a připraven vykonávat službu, navíc v té době vykonával i standardní služební úkoly. To dle tvrzení žalobce vyplývá mimo jiné z knihy jízd, přičemž žalobce trvá na provedení tohoto důkazu, který služební orgán nezohlednil, a také na provedení výsledků jiných příslušníků SPJ. Žalobce má za to, že běžné úkoly SPJ žalovaný účelově přehlíží a odkazuje jen na mimořádné události. Dle názoru žalobce by však běžné úkoly byl útvar schopen zajistit v rámci nepřetržitého směnného režimu a nepotřeboval by k tomu nařizovat služební pohotovost. Žalobce tak má za to, že se nemohlo jednat o výkon služební pohotovosti, protože fakticky vykonával službu, která byla pouze formálně označena jako služební pohotovost. Dle názoru žalobce si byl služební orgán vědom nezákonnosti nařizování pohotovostí, protože dne 23. 6. 2022 změnil způsob jejich nařizování tak, že namísto ročního plánu jsou služby nařizovány jednotlivým příslušníkům individuálně a zahrnují rovněž zdůvodnění nařízené služební pohotovosti. I takový způsob nařizování je však nezákonný, neboť jde o ryze formální úkon a fakticky neřeší personální poddimenzovanost či nesprávné plánování směn útvaru.
3. Žalobce odmítá tvrzení žalovaného, že skutečný výkon služební pohotovosti je formou připravenosti příslušníka SPJ v době odpočinku (osobního volna) konat službu. Vysvětluje, že je v době služební pohotovosti povinen setrvat v areálu PČR a být neustále ve stavu připravenosti, resp. dosažitelnosti v horizontu 15 minut. Není tak myslitelné, aby mohl trávit tento svůj „volný čas“ zcela po libosti. Dobu služební pohotovosti nelze ani v žádném případě směšovat s dobou odpočinku. Žalobce s odkazem na rozsudek *Stadt Offenbach am Main* a Směrnici č. 2003/88/ES uvádí, že zásah služební pohotovosti do jeho jinak nastupující doby odpočinku dosahoval takové intenzity, že je třeba brát celé rozmezí doby služební

pohotovosti jako dobu odpovídající výkonu služby. SDEU rozhodl, že se vynětí dotčené směrnice nevztahuje na odvětví jako celek (zde PČR), ale závisí na zvláštní povaze určitých individuálních úkolů, které plní zaměstnanci daného odvětví. Žalobce je tak přesvědčen, že nařízenou služební pohotovostí služební orgán zcela bojkotoval a ignoroval dobu nepřetržitého odpočinku mezi směnami dle § 63 odst. 1 zákona o služebním poměru.

4. Dále žalobce upozorňuje, že služební pohotovost lze nařídít jen v důležitém zájmu služby, jestliže je dán předpoklad služby přesčas. Zde však důležitý zájem služby naplněn nebyl, když důležitý zájem služby nemůže vyplývat ze samotné povahy SPJ, ale musí být naopak jednoznačně konkretizován. Není zároveň pravdou, že by se na případ služební pohotovosti nemohla uplatnit judikatura vztahující se k nařízení služby přesčas, jejímiž požadavky pro nařízení služby přesčas je mimořádnost a výjimečnost situace.
5. Žalobce opakovaně poukazuje na to, že služebním orgánem vznesená námitka promlčení byla uplatněna v rozporu s dobrými mravy. Žalovaný věděl o svém protizákonném postupu při nezákonném způsobu nařizování služební pohotovosti, a navíc přistoupil k represivním opatřením vůči všem příslušníkům, kteří projevíli odvahu domáhat se zhojení tohoto vadného stavu. K tomu žalobce navrhuje provedení výslechů některých příslušníků SPJ před soudem.
6. Žalobce dále namítá procesní pochybení správních orgánů. Uvádí, že navrhl dodatečné doplnění důkazního materiálu, které žalovaný z důvodu koncentrace řízení chybně neprovedl a k návrhu nepřihlédl. Žalobce však uvádí, že důkazy navrhl až na základě nezákonné argumentace rozhodnutí prvostupňového orgánu, a proto byla naplněna výjimka z koncentrace řízení. Žalovaný z totožného důvodu odmítl realizovat ústní jednání navržené žalobcem v odvolání, ani se tímto návrhem vůbec nezabýval. Žalobce dále upozorňuje na to, že při nahlížení do spisové dokumentace v rámci odvolacího řízení mu nebylo předloženo doporučení poradní komise, ačkoliv k datu nahlížení již bylo zřejmě vydáno. Vzhledem k tomu, že tento dokument byl podkladem pro napadené rozhodnutí, byla žalobci odňata možnost seznámit se s podstatnými skutečnostmi a vyjádřit se k nim.
7. Žalobce závěrem vyjadřuje své podezření na systémovou podjatost. Vzhledem k tomu, že předmět řízení spočívá v přiznání a doplacení peněžitých nároků velkého množství příslušníků PČR pohybující se v řádech milionů korun, má žalobce za to, že namísto veřejného zájmu napravit protiprávní stav a nezpůsobovat újmu na právech příslušníků převažuje u služebních orgánů při jejich rozhodování majetkový zájem. Dle názoru žalobce nelze vyloučit nátlak bezpečnostního sboru na jednotlivé služební funkcionáře, aby rozhodovali nikoliv podle práva, ale v zájmu bezpečnostního sboru jako takového. K tomu žalobce dodává, že systémové podjatosti nasvědčuje i fakt, že žalovaný odmítl v žalobcově věci nařídít ústní jednání a nezahrnul do spisové dokumentace doporučení poradní komise. O systémové podjatosti dle názoru žalobce svědčí také skutečnost, že sám rozhodující služební funkcionář žalovaného – plk. X, byl ve skutkové a právně shodné věci vyloučen z rozhodování.
8. Žalobce nakonec odkázal na pasáže rozsudku Městského soudu v Praze, č. j. 10 Ad 16/2022-83, z 8. 6. 2023, na jehož základě služební orgán přistoupil k provádění výslechů svědků. Z nich je zřejmé, že v rámci řízení v prvním stupni je nezbytné doplnit další důkazní materiál a žalovaný i prvostupňový orgán jsou povinni se důsledně vypořádat se skutečnostmi, které vycházejí v řízeních nově najevo a jež svědčí o oprávněnosti žalobcova nároku.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

9. Žalobce podotýká, že v návaznosti na zmíněný rozsudek městského soudu přistoupil služební funkcionář k provádění výslechů svědků, a to ve dnech od 27. června 2023. V návaznosti na proběhlé výslechy proto žalobce přistoupil dne 19. září 2023 k podání žádosti na doplnění důkazního materiálu, a to konkrétně označených jednotlivých protokolů o výsleších svědků (dále jako „Protokoly“), neboť právě z nich může správní orgán zjistit skutkový stav věci, o kterém nebudou důvodné pochybnosti. Žalovaný však návrhu na doplnění dokazování nevyhověl s odůvodněním, že doposud shromážděné podklady jsou dostatečné a vyplývá z nich vše podstatné. Žalobce má za to, že tento postup žalovaného vede k absolutní nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, když žalovaný porušil procesní a ústavně zaručená práva žalobce.
10. Žalobce dále odkazuje na svědecké výpovědi vedoucích pracovníků, které se týkají především způsobu organizace výkonu služebních úkolů včetně úkolů administrativní či provozní povahy, které dle jeho názoru potvrzují, že v rámci služební pohotovosti skutečně docházelo k výkonu služebních činností, a tuto dobu je tak nutné považovat za dobu služby, protože výkon pracovních úkolů v době nařízené pohotovosti je výkonem práce přesčas. Žalobce má rovněž za to, že z výpovědí vedoucích příslušníků je patrné, že tito sami nejsou obeznámeni s tím, jaké důvody jsou pro zákonné nařízení služební pohotovosti nezbytné.
11. Předložené svědecké výpovědi, jakož i čestné prohlášení Mgr. Bc. X, dle názoru žalobce svědčí rovněž o nátlaku služebního orgánu na příslušníky, přičemž z toho důvodu je žalovaného námitka promlčení v rozporu s dobrými mravy.
12. Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvádí, že příslušníci SPJ plní běžné úkoly v rámci své běžné služby, v rámci služební pohotovosti pak plní jen úkoly mimořádné. Vysvětluje, že změna praxe v nařizování služební pohotovosti vydáváním nových rozkazů nebyla reakcí na nezákonnost stávajícího stavu, ale byla učiněna v souvislosti se zlepšením podkladů pro výplatu služebního příjmu a dalších složek platu, byla reakcí na nové zkušenosti při výkonu služby a urychlení a zlepšení reakce na aktuální bezpečnostní situace. Dodává, že forma nařízení služební pohotovosti není služebním zákonem stanovena. Zároveň žalovaný odmítá, že by byl útvar personálně poddimenzován, neboť v odvolacím řízení doložil, že v období od 2019 do 2021 neklesla obsazenost SPJ pod 91 %. Dodává, že útvar SPJ služebního orgánu v Praze nelze zaměňovat s ostatními útvary SPJ v rámci celostátní organizace PČR.
13. K náplni služby příslušníků SPJ žalovaný uvádí, že žalobce popírá definici pojmů výkon služby a služební pohotovosti dané služebním zákonem. Vysvětluje, že v době výkonu služby je příslušník povinen být přítomen na služebně a plnit služební úkoly. V případě, kdy nemá příslušník konající službu přidělen žádný úkol, je povinen být připraven k výkonu služebních úkolů na služebně. I taková doba je dobou služby. V době nařízené pohotovosti ale nevykonává žádné služební úkoly a jedinou jeho povinností je být dosažitelný.
14. Žalovaný pak považuje za důležitý zájem služby zájem bezpečnostního sboru na včasném a kvalitním plnění úkolů, což je imanentním znakem útvaru SPJ, který byl zřízen ke specifickým úkolům při mimořádných situacích, jako jsou živelné katastrofy, záchranné a likvidační práce, ozbrojené doprovody, hlídková činnost apod. Žalovaný dodal, že služební pohotovost je stanovena v situaci, kdy bezpečnostní situace zatím nevyžaduje výkon služby. Jedná se o nástroj v činnosti bezpečnostního sboru, který je využíván, když není zřejmé, zda bude výkon služby skutečně po příslušnících požadován.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

15. Žalovaný odmítá žalobcův odkaz na judikaturu SDEU, neboť se dle jeho názoru týká otázky rozdělení doby na práci a odpočinek, nikoliv odměňování za různé druhy pracovních činností (doba služby a doba služební pohotovosti). Směrnici č. 2003/88/ES sice lze aplikovat na většinu běžných činností policie, ale útvar SPJ není obyčejná jednotka srovnatelná s běžnými činnostmi PČR. Naopak se zaměřuje na ty nejrizikovější situace, proto útvar SPJ spadá pod čl. 2 odst. 2 dotčené směrnice a je tedy z její působnosti vyjmut.
16. Žalovaný odmítá také tvrzení, že by jím uplatněná námitka promlčení byla v rozporu s dobrými mravy, protože žalobce neuvádí žádné konkrétní skutečnosti, které by mohly vést k úvaze, že se jedná o rozpor se zásadou dobrých mravů. Dodává, že služební funkcionář na příslušníky žádný nátlak nevyvíjel.
17. Ohledně tvrzených procesních pochybení žalovaný trvá na tom, že žalobcův důkazní návrh (údaje z knih jízd) byl uplatněn v rozporu se zásadou koncentrace řízení. Je sice možné, že během služební pohotovosti mohlo dojít k plnění služebních úkolů, nicméně za této situace se již nejednalo o služební pohotovost, ale službu přesčas, za kterou náleží služební příjem. Toto žalovaný nikdy během řízení nerozporoval a není tedy pravda, že by služební orgán tyto výjezdy nezohlednil.
18. K námitce ohledně nekonání ústního jednání žalovaný konstatuje, že žádost o nařízení jednání byla formulována obecně bez bližšího odůvodnění, proto o jejím zamítnutí nevydával samostatné usnesení. Zároveň žalovaný poukazuje na to, že i tato žádost byla podána pozdě, tedy až v rámci odvolacího řízení.
19. K absenci doporučení poradní komise při nahlížení do spisu žalovaný dodává, že doporučení není podkladem pro vydání rozhodnutí dle § 180 služebního zákona a žalobce s ním nemusel být seznámen. Nakonec uvedl, že námitka systémové podjatosti je toliko žalobcovou polemikou nepodloženou žádnými fakty (důkazy).
20. Žalovaný navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

III.

Posouzení žaloby

21. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
22. Při jednání konaném dne 25. 3. 2024 žalobce setrval na své žalobní argumentaci. Žalovaný při jednání odkázal na spisový materiál. Pokud jde o důkazní návrhy, žalobce trval na svých návrzích, které uvedl v žalobě ze dne 30. 10. 2023. Žalovaný důkazní návrhy nevznesl. Soud důkazní návrhy žalobce zamítl, a to pro nadbytečnost. K posouzení věci – jak ostatně vyplývá níže z vypořádání jednotlivých žalobních bodů – zcela postačuje obsah správního spisu a není potřeba provádět žádné doplnění dokazování.
23. Žaloba je důvodná.
24. Soud předně uvádí, že posuzovaná věc není ojedinělá a že už se obdobnými případy zdejší soud zabýval. V prvotním případě vydal zdejší soud rozsudek ze dne 14. 11. 2023, č. j. 10 Ad 7/2023-111. Tento senát neshledal důvod se odchýlit od dřívějšího posouzení a zaujímá k věci

obdobný postoj. Pro stručnost odůvodnění na názory vyslovené ve zmíněném rozsudku nyní projednávající senát odkazuje.

25. Jádrem sporu je otázka, zda má žalobce nárok na doplacení služebního příjmu z důvodu, že jím odsloužená služební pohotovost [§ 62 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“) byla s ohledem na pracovní náplň a další okolnosti služby klasickým výkonem služby, za kterou mu náleží služební plat. Rovněž je spor o to, zda je žalobcův nárok částečně promlčen, zda byl na žalobce a jeho kolegy vyvíjen žalovaným nátlak, aby své nároky neuplatnili před jejich promlčením, jakož i zda se žalovaný dopustil ve správním řízení některých procesních pochybení.
26. Žalobce žádostí ze dne 16. 6. 2022 ve znění doplnění ze dne 29. 8. 2022 požadoval po služebním orgánu mimo jiné přiznání a proplacení nároku na služební příjem za období od 18. 9. 1995 do skončení služebního poměru (tedy do 30. 11. 2021), ve které žádal mimo jiné o přiznání nároku na služební příjem za období od roku 2004, *in eventum* od nástupu k jednotce SPJ, pokud nástup k jednotce SPJ proběhl dříve (tj. 18. 9. 1995), do dne rozhodnutí správního orgánu či ke dni ukončení služebního poměru a jeho zahrnutí do složek služebního příjmu ve smyslu § 113 zákona o služebním poměru, a to na základě násobku hodinového příjmu žalobce a počtu hodin odsloužených pohotovostí, vždy za podmínek platných v příslušném kalendářním měsíci.
27. Dle § 62 odst. 1 zákona o služebním poměru, *lze příslušníkovi nařídit služební pohotovost v důležitém zájmu služby, jestliže je dán předpoklad výkonu služby přesčas*. Pokud je v rámci služební pohotovosti příslušník povolán k výkonu služby, pohlíží se na její výkon jako na službu přesčas.
28. Podle § 54 odst. 1 služebního zákona, *se za službu přesčas považuje služba vykonávaná nad základní dobu služby v týdnu mimo rámec směn*.
29. Podle § 54 odst. 2 služebního zákona, *lze příslušníkovi nařídit službu přesčas v důležitém zájmu služby*.
30. 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).
31. V žalobě žalobce namítl, že služební pohotovost byla nařizována pouze formálně, a přitom byla využívána k zajištění žalobcovy čtyřdenní nepřetržité služby. Ve své podstatě se mělo jednat o další směny. Povinnosti, jež plnil v rámci výkonu služební pohotovosti, byly obdobné povinnostem, jež plnil v rámci výkonu služby, a to včetně povinnosti zdržovat se na služebně, přičemž k výkonu služby musel být připraven v časovém intervalu patnácti minut.
32. Soud se proto předně zabýval otázkou, zda žalovaný správně a dostatečně vypořádal předmět řízení, vystihl podstatu věci a dostatečně zkoumal všechny okolnosti rozhodné pro věcné posouzení žalobcovy žádosti a odvolací argumentace a zda za tímto účelem zjistil v potřebném rozsahu skutkový stav věci.
33. Žalobce v žádosti uvedl, že mu má být doplacen hrubý měsíční příjem za výkon služby namísto pracovní pohotovosti. Odkázal na rozsudek SDEU *Stand Offenbach am Main* a

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

Směrnici č. 2003/88/ES, dle kterých je nutno do doby výkonu služby započít i dobu pracovní pohotovosti, a to protože pro to byly splněny podmínky. Žalobce poukazoval na skutečnost, že služební pohotovost mu byla nařizována formálně a za účelem pokrytí provozu, a nebyla tak obsahově odlišná od náplně běžného výkonu služby. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí i rozhodnutí prvního stupně přitom vyplývá, že při služební pohotovosti příslušníci SPJ vykonávali toliko mimořádné úkoly, což je většina úkolů, která je SPJ svěřena. 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.

34. Městský soud uvádí, 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.
35. Nejvyšší správní soud (NSS) v rozsudku č. j. 1 As 248/2021-41 z 20. 1. 2022 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 přitom připomenul NSS v rozsudku č. j. 5 As 29/2023-51 z 13. 10. 2023, *„odkazy stěžovatele na rozsudky Nejvyššího správního soudu týkající se nařizování služebních pohotovostí vojákům z povolání (viz výše) nelze mechanicky odmítnout tak, jak to učinil městský soud. Naopak – podstata věci je v mnohém podobná a rozhodně nelze uzavřít, že daná rozhodnutí nejsou na případ stěžovatele vůbec aplikovatelná. V těchto rozhodnutích Nejvyšší správní soud naopak zdůraznil nutnost zkoumat faktickou stránku věci, stejně jako tak činí v nyní posuzovaném případě. Také zdůraznil, že důležitý zájem služby nelze spatřovat v nutnosti zajištění běžné náplně služby, a to ani v případech dlouhodobého nedostatku personálu.“* (Obdobně srov. bod 30 rozsudku NSS č. j. 2 As 194/2023-45 ze 3. 10. 2023.)
36. Soud uvádí, že žalovaný sice vysvětlil rozdíl mezi běžnými a mimořádnými úkoly SPJ, to však pouze v obecné rovině, bez popsání konkrétních činností, které žalobce vykonával v rámci služební pohotovosti, a bez označení důkazů, o něž svá zjištění opřel. Soud však zdůrazňuje, že to ke správnému zjištění skutkového stavu věci nemůže stačit. Soud si je vědom, že v dané věci jde o řízení o žádosti, avšak nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 a § 3 správního řádu. Z § 50 správního řádu dále plyne, že podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán (srov. rozsudek NSS č. j. 2 As 140/2023-46). Nadto se ani ve spisovém materiálu nenachází výčet konkrétních činností, které žalobce v době služební pohotovosti vykonával, když z evidencí služeb pouze vyplývá, ve které dny žalobce služební pohotovost vykonával. To není zřejmé ani z přehledu mimořádných výjezdů útvaru jako celku. 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, a ani zda se těchto mimořádných výjezdů účastnil žalobce.
37. Soud poukazuje na to, že v projednávané věci žalobce tvrdil, že po dobu služební pohotovosti vykonával běžné úkoly, a bylo tak na žalovaném, aby pomocí příslušných

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

evidencí a dalších vhodných důkazů prokázal skutečnou náplň žalobcovy služební pohotovosti. Obdobně se vyjádřil také NSS ve svém rozsudku ze dne 13. 10. 2023, č. j. 5 As 29/2023-51, ve kterém uvedl: „*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)*“. Tento názor NSS potvrdil také ve svém rozsudku č. j. 2 As 194/2023-45. Soud upozorňuje na to, že k prokázání materiální náplně služební pohotovosti je třeba předložit a posoudit ucelený obraz úkolů s jejich podrobným popisem, které byly během služby žalobcem vykonávány. Lze tedy shrnout, že spisový materiál neobsahuje podklady, z nichž by plynulo, zda se fakticky jednalo o služební pohotovost, anebo šlo ve své podstatě o výkon služby, kterým měl být nahrazován směnný režim.

38. Soud nepřehlédl, že v průběhu soudního řízení žalobce předložil jako důkazní návrhy právě protokoly o výsledcích příslušníků SPJ a navrhl soudu provést i další výsledky osob za účelem prokázání faktické náplně služební pohotovosti žalobce, potažmo SPJ. Tyto důkazní návrhy však soud neprovedl, neboť je při přezkumu rozhodnutí vázán skutkovým a právním stavem, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s. ř. s.). Pokud by soud důkazy provedl, nahrazoval by tím činnost správního orgánu, když navíc navržené důkazy směřují k prokázání skutečností, které nebyly správními orgány dostatečně zjištěny a přezkoumatelně odůvodněny.
39. Pokud jde o další z otázek nastíněných výše, tedy zda existuje rozkaz, jímž byla žalobci služební pohotovost nařízena, pak soud uvádí, že o existenci formálních rozkazů k nařízení služební pohotovosti SPJ není v projednávané věci sporu. Výkon služební pohotovosti u SPJ byl nařízen Rozkazem ředitele PČR, správy hlavního města Prahy č. 154 z 23. 7. 2007 k zajištění výkonu služby příslušníků SPJ. Dle tohoto předpisu byla služební pohotovost nařizována až do roku 2022, kdy byl vydán Rozkaz ředitele Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy č. 41 z 16. 5. 2022 k zajištění trvalé akceschopnosti a nastavení výkonu služby u SPJ, ve znění Rozkazu ředitele Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy č. 56 z 21. 6. 2022, kterým došlo ke změně způsobu nařizování pohotovosti na 3 měsíce dopředu, avšak znovu na podkladě ročních plánů. Služební funkcionář poté (patrně) od 23. 6. 2022 přistoupil k nařizování služební pohotovosti jednotlivým příslušníkům individuálně.
40. Otázkou však zůstává, zda byl dán důležitý zájem služby. Soud uvádí, že s ohledem na to, že nebylo dostatečně zjištěno, co bylo obsahem činností vykonávaných příslušníky SPJ v rámci nařízených služebních pohotovostí, nelze určit, zda byl dán i tzv. důležitý zájem služby (srov. rozsudek NSS č. j. 1 As 248/2021-41).
41. Podle § 201 odst. 1 zákona o služebním poměru, se za důležitý zájem služby považuje zájem bezpečnostního sboru na včasném a kvalitním plnění úkolů bezpečnostního sboru. Žalovaný v napadeném rozhodnutí jej odůvodnil četností potřeby výkonu služby v rámci služební pohotovosti a povahou úkolů SPJ. Jinými slovy žalovaný má za to, že důležitým zájmem služby je samotná povaha úkolů vykonávaných příslušníky SPJ. NSS ve svém rozsudku č. j. 2 As 140/2023-46 uvedl, že: „*je třeba, aby takovýto zájem byl v konkrétních případech doložen a aby z okolností bylo patrné, že nejde o faktické nahrazování vícesměnného režimu služební pohotovostí. Pokud tedy zákon stanoví, že výkon služby přesčas je za účelem splnění důležitého zájmu služby, mělo by v odůvodnění být uvedeno, jakou konkrétní činnost žalobce v průběhu služby přesčas vykonával. Jedině tak mohl stěžovatel vyvrátit námitky žalobce o tom,*

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

že služební pohotovost a služby přesčas sloužily jako vícesměnný režim.“. Vzhledem k tomu, že žalovaný neidentifikoval konkrétní činnosti, které žalobce ve služební pohotovosti vykonával, nelze z pouhé povahy činností svěřených útvaru SPJ usuzovat na to, že v konkrétním případě byl dán důležitý zájem služby.

42. Z ustálené výkladové praxe správních soudů plyne, 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 (viz např. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 8. 2010, č. j. 10 A 34/2010-28, nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2017, č. j. 11 Ad 7/2015-47). Soud tedy v souladu s výše uvedeným konstatuje, že důležitý zájem služby nemůže spočívat pouze v důležitosti útvaru SPJ a povaze úkolů, které plní příslušníci SPJ, jak dovozuje žalovaný. Pro nařízení služby přesčas (případně služební pohotovosti) totiž 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 č. j. 5 As 216/2017-19 ze 13. 9. 2018 nebo č. j. 1 As 95/2017-25 z 27. 7. 2017). Nad rámec výše uvedeného soud poukazuje na to, že ani v příslušných rozkazech, kterými byla služební pohotovost nařizována, není důležitý zájem služby nijak blíže definován.
43. Mezi stranami je dále sporné, zda se na činnost žalobce v útvaru SPJ použije Směrnice č. 2003/88/ES, a tedy zda jsou na danou věc přenositelné závěry rozsudku SDEU *Stadt Offenbach am Main*.
44. Směrnice č. 2003/88/ES se dle svého čl. 1 odst. 3 vztahuje „na všechna odvětví činností, veřejná i soukromá, ve smyslu článku 2 směrnice 89/391/EHS, aniž jsou dotčeny články 14, 17, 18 a 19 této směrnice.“ Směrnice č. 89/391/EHS se dle svého článku 2 „vztahuje na všechny činnosti veřejného i soukromého sektoru (průmysl, zemědělství, obchod, administrativní činnosti, služby, vzdělání, kulturu, zábavu atd.).“ (odst. 1). Podle odst. 2 téhož článku se tato směrnice „nevztahuje na činnost určitých veřejných služeb, například ozbrojených sil nebo policie, nebo na určité činnosti civilní ochrany, jejichž zvláštní povaha odporuje této směrnici. V těchto případech musí být s ohledem na cíle této směrnice zajištěna v co největší míře bezpečnost a ochrana zdraví zaměstnanců.“
45. Jak vyplývá mimo jiné z rozsudku SDEU ve věci C-742/19 z 15. 7. 2021, použití Směrnice č. 2003/88/ES 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. To vyplývá i 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“).
46. Jak konstatoval SDEU v rozsudku C-211/19 z 30. 4. 2020, Směrnice č. 2003/88/ES se použije na činnosti v oblasti veřejného zdraví, bezpečnosti a veřejného pořádku i tehdy, když jsou na místě vykonávány zásahovými silami a jejich cílem je poskytnutí pomoci, pokud jsou vykonávány za obvyklých podmínek v souladu s úkolem, jímž byla příslušná služba pověřena, a to i když zásahy, které by s těmito činnostmi mohly být spojeny, nejsou ze své povahy předvídatelné a mohou vystavit pracovníky, kteří je plní, určitým rizikům, pokud jde o jejich bezpečnost nebo zdraví (v tomto smyslu i bod 57 rozsudku ve spojených věcech

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

C-397/01 až C-403/01, *Pfeiffer a další* z 5. 10. 2004 a bod 52 usnesení ve věci C-52/04, *Personalrat der Feuerwehr Hamburg* ze 14. 7. 2005).

47. V případě útvaru SPJ je tedy třeba posoudit, ke kterým činnostem při zohlednění uvedených závěrů dochází za obvyklých podmínek. Těmi se dle názoru 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.
48. Soud již toto posouzení podrobně provedl, a to konkrétně v bodech 56 až 58 rozsudku ze dne 14. 11. 2023. č. j. 10 Ad 7/2023-111, a nyní na něj odkazuje. V tomto rozsudku soud také dospěl k závěru, že nelze plošně říct, které z činností svěřených SPJ dle organizačního řádu budou podléhat Směrnici č. 2003/88/ES a které nikoli. Vždy bude záležet na okolnostech případu. Obecně lze předjímat, že směrnice se nebude vztahovat na činnosti při situacích ze své povahy mimořádných, jako jsou katastrofy, havárie apod., jakož ani na některé činnosti pojmově obvyklejší, které se však budou vyznačovat mimořádnou závažností a rozsahem. Nicméně bylo na žalovaném, aby jednotlivé činnosti podrobil zkoumání z hlediska závěrů SDEU. Stejně tak nelze říci, že na nějaké „nezávažné“ činnosti se unijní úprava bez dalšího nevztáhne, protože pokud je taková běžná činnost nedílně provázaná s mimořádnou situací, musí se směrnice vztáhnout i na ni. Proto bylo třeba určit, co konkrétně žalobce při služební pohotovosti konal, případně ohledně jaké konkrétní události panovaly důvodné obavy, že nastane, byť posléze nenastala. V tomto smyslu je třeba zhodnotit rovněž činnost celého útvaru SPJ. Jen tak bude možné zjistit, jaké úkoly jsou pro SPJ „běžné“ konané „za obvyklých podmínek“.
49. Soud uvádí, že v projednávané věci správní orgány na posouzení konkrétních činností SPJ ve světle unijního práva rezignovaly. Pouze uvedly, že vyjmutí z unijní úpravy vyplývá z mimořádnosti úkolů SPJ svěřených. Takový závěr je však s ohledem na rozličnost úkolů SPJ nepřezkoumatelný, neboť správní orgány nikterak nedoložily, co bylo faktickou náplní služby příslušníků SPJ.
50. Soud má dále za to, že závěry SDEU vyslovené v rozsudku *Stadt Offenbach am Main* jsou obecně přenositelné i na žalobcovu věc v rozsahu vykonávaných činností, u kterých není vyloučena Směrnice č. 2003/88/ES. Za podpory závěrů tohoto rozsudku i Směrnice č. 2003/88/ES se soudu jeví, že zásah služební pohotovosti do žalobcovy jinak nastupující doby odpočinku dosahoval takové intenzity, kdy je třeba brát celé rozmezí doby služební pohotovosti jako dobu odpovídající výkonu služby. Tento závěr však s ohledem na to, že správní orgány dostatečně nedoložily, co bylo skutečným (a konkrétním) výkonem služby, potažmo služební pohotovosti, útvaru SPJ (a zda lze tedy na jednotlivé činnosti útvaru unijní úpravu vztáhnout), nelze označit za definitivní. Stejně tak je dle požadavku SDEU třeba zohlednit „četnost“ skutečného výkonu práce běžně vykonávané pracovníkem během každé doby pracovní pohotovosti, „aby ji vnitrostátní soudy zohlednily společně se lhůtou, kterou má tento pracovník k dispozici k návratu ke své profesní činnosti“ (bod 50 rozsudku *Stadt Offenbach am Main*). I z tohoto důvodu bude na žalovaném, aby doložil skutečný výkon činností konaných žalobcem v době nařízené služební pohotovosti a opět povahu těchto úkolů a důsledky z toho plynoucí posoudil ve světle unijního práva a judikatury.
51. Soud se dále zabýval námitkou procesního pochybení správních orgánů. Žalobce namítá, že žalovaný nesprávně odmítl provést jím navržený důkaz – písemnost nazvanou Údaje z elektronických a fyzických knih jízd za období 37 kalendářních měsíců předcházejících

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

dni podání žádosti, a to s odůvodněním, že byl navržen po koncentraci řízení a dotýká se zcela jiné oblasti zákonné úpravy služební pohotovosti.

52. Podle § 82 odst. 4 správního řádu, *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 účastník uplatnit dříve, je ovšem omezeno dalšími principy, na kterých stojí správní řízení. Mezi ně patří zejména povinnost vztahující se i na odvolací orgán, který musí zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v tom rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho postupu s požadavky uvedenými v § 2 a § 3 správního řádu. Dále jde o povinnosti při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí dle § 50, neboť správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu (srov. Jemelka, L. a kol.: *Správní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, str. 767-768, marg. č. 4.).
53. Ačkoliv jde v projednávané věci o řízení zahájené na základě žádosti, NSS v rozsudku č. j. 2 As 140/2023-46 ve věci příslušníků pyrotechnické služby uvedl, že „[p]rimárně měl stěžovatel zjistit skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Žalobce byl povinen tvrdit, co v souvislosti s plněním služebních povinností konal; prokazování, zda tomu tak bylo, je věcí správního orgánu. Pokud by šlo vskutku o plnění služebních povinností, mělo být konání žalobce předmětem příslušných služebních evidencí, takže doložení nebo vyvrácení žalobcových tvrzení by mělo být (za jeho součinnosti) rozumně možné.“. 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.
54. Ačkoli žalobce mohl tento důkazní návrh za účelem prokázání svého nároku navrhnout již ve své žádosti, „[a]ni případné nesplnění povinnosti součinnosti účastníka řízení označit důkazy na podporu svých tvrzení dle § 52 správního řádu totiž nezavazuje správní orgán povinnosti zjistit podstatný skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti“ (rozsudek NSS č. j. 1 As 181/2018-29 z 25. 7. 2019). Soud v té souvislosti konstatuje, že koncentrace řízení byla prolomena již tím, že prvostupňový orgán nedostatečně zjistil skutkový stav a odvolací orgán mohl provedením žalobcova návrhu tuto vadu zhojit, resp. jejímu zhojení napomoci.
55. Žalobce rovněž namítl, že žalovaný měl na jeho návrh nařídit ústní jednání.
56. Podle § 49 odst. 1 správního řádu, *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.*
57. Z konstantní judikatury správních soudů vyplývá, že hlavní 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, přičemž posouzení jejich splnění je pak na úvaze správního orgánu (srov. rozsudek NSS č. j. 1 As 179/2015-52 z 2. 9. 2015). 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].

58. K tomu je potřeba dodat, že o nenařízení ústního jednání není potřeba vydávat samostatné usnesení. Naopak postačí, když důvody uvede v odůvodnění svého rozhodnutí. Tak žalovaný učinil, když na straně 51 napadeného rozhodnutí uvedl, že: *„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.“*. Žalobce uváděl pouze obecné důvody pro nařízení jednání (např. rozsáhlost sporu, hospodárnost řízení apod.). Žalovaný v napadeném rozhodnutí reagoval na žalobcův obecný návrh dostatečně a k pochybení tak nedošlo.
59. Další procesní pochybení spatřuje žalobce v tom, že mu při nahlížení do spisu nebylo umožněno seznámit se s doporučením senátu poradní komise.
60. 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.
61. Městský soud uvedl již v rozsudku č. j. 6 Ad 3/2015-50 z 6. 6. 2017 uvedl, že *„[...]totéž lze uvést i o námitce, že se žalobce nemohl vyjádřit k tomuto doporučení – žádné takové právo žalobci nesvědčí, doporučení poradní komise je pomůckou pro služebního funkcionáře ve smyslu návrhu rozhodnutí a přezkoumání dosavadního postupu v řízení, nejedná se však o dokazování či podklad pro rozhodnutí, s nímž by musel být žalobce seznámen.“*. Městský soud v tomto rozsudku vycházel i z rozsudku NSS č. j. 4 As 168/2014-74 z 21. 11. 2014, dle kterého doporučující stanovisko není podkladem meritorního rozhodnutí ve smyslu § 180 zákona o služebním poměru. Obdobně též v rozsudku č. j. 5 As 206/2017-52 ze 4. 10. 2018 (který přezkoumával právě rozhodnutí městského soudu č. j. 6 Ad 3/2015-50 z 6. 6. 2017) 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.“*.
62. Žalovaný tedy nebyl povinen seznámit žalobce s doporučením senátu poradní komise, neboť nejde o podklad pro vydání rozhodnutí. Z toho důvodu nelze považovat za vadu řízení, že tento dokument nebyl při nahlížení do spisu ve spisu založen a žalobce se s ním tak nemohl seznámit.
63. K námitce systémové podjatosti soud uvádí následující.
64. Žalobce v podané žalobě tvrdí, že má důvodné podezření týkající se systémové podjatosti služebního orgánu, protože žalobce není jediným příslušníkem PČR, který uplatňuje obdobný nárok na doplacení služebního příjmu. Má za to, že namísto zájmu napravit protiprávní stav převažuje u služebních orgánů a pověřených služebních funkcionářů při jejich rozhodování majetkový zájem PČR jakožto orgánu veřejné moci.

65. Podle § 14 odst. 1 správního řádu, *každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen "úřední osoba"), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.* 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 č. j. 6 As 52/2023-127 z 2. 8. 2023 však tato novelizace nic zásadního nemění na níže předestřených judikатурních závěrech).*
66. 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, nepřístupí-li k němu další okolnosti, nasvědčující tomu, že by postoj úředních osob mohl být ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky*“ (rozsudek NSS č. j. 9 As 70/2019-34 ze 4. 7. 2019, bod 39). Příkladem takové podjatosti by mohlo být např. rozhodování úředníka územně samosprávního celku (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 1 As 89/2010-119 z 20. 11. 2012).
67. V posuzované věci rozhodoval v prvním stupni náměstek ředitele Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy pro vnější službu ve věcech služebního poměru a ve druhém stupni sám tento ředitel. Je pravdou, že se jedná o 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. Je však potřeba zdůraznit, že riziko systémové podjatosti vyžaduje významné dotčení tohoto majetkového zájmu, které žalobce nedoložil. On sám hovoří o hrozbě výplaty celkem v řádu milionů, a tato částka s ohledem na velikost policejního útvaru (Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy) podle názoru soudu takový závěr sama o sobě systémovou podjatost neodůvodňuje. Ani personální a zájmová blízkost není u policejního orgánu na úrovni krajského ředitelství, financovaného ze státního rozpočtu, natolik významná jako u územního samosprávného celku (obdobnou úvahu ve vztahu k ústřednímu orgánu státní správy vyjádřil NSS v rozsudku č. j. 3 Ads 51/2012-48 z 25. 1. 2013). 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 další okolnosti, které musejí k riziku systémové podjatosti přistoupit. Žalobce spatřuje tyto okolnosti v tom, že žalovaný obchází při nařizování služebních pohotovostí zákon. Tím však předjímá výsledek tohoto řízení, přičemž nezákonnost tohoto postupu žalovaného soud dosud neshledal, jelikož správní spis neobsahuje podklady potřebné pro jeho zhodnocení. Řadou dalších důvodů, které žalobce uvádí, se již soud zabýval výše (např. nenařízení ústního jednání a nepřítomnost doporučení poradní komise ve spisu). Pokud jde o žalobcem zmiňované vyrozumění policejního prezidenta č. j. PPR-19930-14/ČJ-2022-990564 z 20. 5. 2022 o vyloučení úřední osoby z rozhodování v obdobné věci pro podjatost, soud konstatuje, že důvod podjatosti není v dokumentu specifikován, proto žalobcovo tvrzení nijak nepodporuje.
68. Soud konstatuje, že na tvrzenou systémovou podjatost nelze usuzovat ani z žalobcem předloženého čestného prohlášení Mgr. Bc. X, protože se jedná o izolovaný případ jednoho člena poradní komise, který anonymně a bez podrobností zmiňuje další případy. Nadto Mgr. Bc. X neuvádí, že by docházelo k explicitnímu nátlaku, aby postupoval určitým

způsobem, a ani tak sám neučinil. Poukazuje na to, že mu bylo poskytnuto vzorové stanovisko, nicméně to samo o sobě nenese známky nátlaku nebo manipulace. Pominout nelze ani to, že členové senátu poradní komise sice mohou představovat úřední osoby podílející se na výkonu určitých správních činností, avšak nejsou nadány vlastní rozhodovací pravomocí. Doporučení poradní komise není pro nikoho závazné a nic nemění na pravomoci a odpovědnosti žalovaného, resp. jeho náměstka (srov. rozsudek NSS č. j. 3 Ads 51/2012-48 z 25. 1. 2013).

69. Soud tedy konstatuje, že ačkoliv obsah čestného prohlášení, pokud by odpovídal skutečnosti, by mohl vyvolávat jisté pochybnosti o nezávislosti a korektnosti postupu poradní komise, nelze jej ani zdaleka považovat za okolnost, která by spolu s popsáním rizikem systémové podjatosti odůvodňovala závěr o skutečné systémové podjatosti úředních osob, které vydaly rozhodnutí v projednávané věci. Soud proto pravdivost jeho obsahu podrobněji nezkoumal.
70. Závěrem se soud zabýval otázkou námitky promlčení žalobcova nároku.
71. Žalovaný v reakci na žalobcovu žádost uplatnil ve smyslu § 206 a 207 zákona o služebním poměru dne 12. 8. 2022 námitku promlčení části žalobcova nároku, a to pro období od 18. 9. 1995 do 30. 4. 2019.
72. Žalobce má za to, že služební orgán si byl při svém rozhodování vědom porušování zákona o služebním poměru, a jelikož obcházení zákona nemůže požívat právní ochrany, námitka promlčení neobstojí. Podle žalobcova názoru byla uplatněna v rozporu s dobrými mravy, neboť služební orgán při nařizování služebních pohotovostí jednal nezákonně.
73. Podle § 206 odst. 1 zákona o služebním poměru, *právo se promlčí, jestliže nebylo uplatněno ve stanovené lhůtě. K promlčení práva se přihlédne jen v případě, že bezpečnostní sbor nebo účastník, vůči němuž se právo uplatňuje, se práva promlčení dovolá. Promlčené právo nelze v takovém případě přiznat.*
74. Podle § 207 odst. 1 zákona o služebním poměru, *lhůta pro uplatnění peněžitých nároků ze služebního poměru činí 3 roky, není-li stanoveno jinak.*
75. Podle § 207 odst. 2 zákona o služebním poměru, *lhůta pro uplatnění nároku na jednotlivá opětuující se plnění činí 3 roky ode dne jejich splatnosti.*
76. Soud úvodem uvádí, že ačkoliv 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 judikatury civilních soudů a Ústavního soudu týkající se výkladu soukromoprávních předpisů (např. rozsudky NSS č. j. 3 Ads 83/2013-39 z 16. 7. 2014, č. j. 4 As 91/2018-37 z 15. 10. 2020, č. j. 9 As 411/2018-37 z 28. 4. 2020 nebo č. j. 2 As 371/2019-46 z 8. 6. 2022).
77. Nejvyšší soud v rozsudku sp. zn. 21 Cdo 85/2010 z 8. 2. 2011 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

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

neuplatnil“ (Obdobně také rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 2. 2012, sp. zn. 23 Cdo 123/2011.)

78. Soud dále uvádí, že při posuzování námitky promlčení z hlediska dobrých mravů je zásadní hodnocení účelu uplatnění námitky promlčení, tedy zda samotným uplatněním námitky žalovaný zamýšlel poškodit či znevýhodnit žalobce, nikoliv případný nezákonný postup služebního funkcionáře při vyřizování žalobcovy žádosti. Jednání v rozporu s dobrými mravy představuje intenzivnější porušení právem chráněných zájmů a hodnot než prosté porušení zákona, třebaže úmyslné. I kdyby žalovaný postupoval v rozporu s dobrými mravy při nařizování služebních pohotovostí nebo při projednání žalobcovy žádosti, nutně by z toho nevyplývala nemravnost námitky promlčení, pokud žalobci nic nebránilo svůj nárok včas uplatnit.
79. Odkaz žalobce na rozsudek zdejšího soudu č. j. 11 Ca 124/2008-52 ze 14. 1. 2010 není přílehlavý, protože otázka nemravnosti námitky promlčení je odvislá od okolností konkrétního případu, přičemž v nyní projednávané věci se na rozdíl od zmíněného rozsudku žalobce nedovolává svého oprávněného očekávání.
80. Za jedinou okolnost uplatněnou žalobcem v prvostupňovém řízení, u níž je myslitelné založení nemravnosti námitky promlčení, považuje soud údajný nátlak činěný na příslušníky PČR. Lze nicméně konstatovat, že pokud žalobce odkazoval na případy převlečení jiných příslušníků PČR k jiným jednotkám, služební orgán tyto námitky logickým a vnitřně soudržným způsobem vyvrátil ve svém rozhodnutí. Soud také konstatuje, že žalobce ke svým tvrzením v prvostupňovém řízení nenavrl důkazy.
81. V žalobě žalobce setrval na své dřívější argumentaci a navrhoval provedení důkazů výsledkem svědků s tím, že dle jeho názoru není pravděpodobné, že by správní orgány provedly výsledky těchto příslušníků, neboť jsou stranou sporu, které v případě neúspěchu vznikne finanční povinnost, a zároveň nelze po žalobci a dalších příslušnících vzhledem k nátlakovému jednání a nerovného postavení rozumně požadovat, aby před služebními funkcionáři v rámci řízení opětovně upozorňovali na pochybení žalovaného.
82. Soud již výše vysvětlil, 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 v okruh otázek nezbytných pro posouzení žalobcovy žádosti, které spočívají zejména v náplni a rozvržení žalobcovy služby. Jestliže byl žalobce přesvědčen o tom, že některý služební orgán zastrašuje jiné příslušníky a že uplatněná námitka promlčení v důsledku toho odporuje dobrým mravům, tak bylo jediné na něm, aby označil důkazy k prokázání těchto tvrzení, a správním orgánům nelze vyčítat, že jeho případnou pasivitu nenahradily vlastní vyhledávací činnosti.
83. Soud nicméně dospěl k závěru, že žalobce neuvedl přesvědčivé důvody, proč nemohl navrhnout důkaz výsledkem alespoň některých ze jmenovaných příslušníků již ve správním řízení. Žalobcovu přesvědčení, že by služební orgán odmítl výsledky provést, protože PČR je na věci systémově finančně zainteresována, je ryze spekulativní a nepodložené.
84. Soud s ohledem na výše uvedené navržené výsledky svědků v řízení před soudem neprovedl, protože k posouzení věci plně postačí obsah správního spisu, nadto by soud opačným

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

postupem nahrazoval činnost správního orgánu, a protože soud stejně ruší napadené rozhodnutí z jiných důvodů, takové obsáhlé doplnění skutkových zjištění by ani nevedlo k rychlejšímu vyřízení žalobcovy žádosti.

85. Přesto soud považuje za vhodné s ohledem na další průběh správního řízení, aniž by předjímal výsledek případně doplněného dokazování nebo dokonce hodnocení zjištěných skutečností, odkázat na rozsudek NSS č. j. 2 As 371/2019-46. NSS v něm při posouzení částečně obdobné věci naznal, že pokud by byl prokázán nátlak na příslušníky ze strany nadřízených, aby svoje nároky na proplacení přesčasů nevymáhali, jednalo by se o „*zcela zásadní skutkové zjištění pro účely právního posouzení mravnosti vznesené námitky promlčení*“.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

86. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, a proto zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení dle § 78 odst. 1 s. ř. s. Podle § 78 odst. 4 s. ř. s. současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
87. Soud dospěl k závěru, 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, nicméně pro posouzení dalších klíčových otázek bylo třeba zkoumat konkrétní činnosti vykonávané konkrétními pracovníky, případně zda zde existovala důvodná obava, že nějakou mimořádnou činnost bude zapotřebí vykonat, ačkoliv taková potřeba posléze odpadla.
88. 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 č. 2003/88/ES a související judikatura SDEU, a zda tedy byla služební doba ve skutečnosti „dobou odpočinku“, nebo „pracovní dobou“, a jaké z toho plynou důsledky.
89. Bylo tedy třeba rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, jakož i z důvodu, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje rozsáhlé i zásadní doplnění. Některá procesních pochybeních žalovaného soud shledal důvodně namítanými (předložení evidence z knihy jízd žalobcem nebylo v rozporu se zásadou koncentrace řízení). Naproti tomu žalobní body týkající se neúplnosti spisového materiálu při žalobcově nahlížení do spisu nebo nevyhovění žádosti o nařízení ústního jednání či tvrzené systémové podjatosti úředních osob soud shledal nedůvodnými.
90. V dalším řízení je žalovaný v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku.
91. Žalovaný bude v dalším řízení povinen primárně zajistit a do spisu doložit takové podklady, ze kterých bude možno usuzovat na splnění předpokladů pro nařizování služebních pohotovostí dle § 62 zákona o služebním poměru (formální hledisko), tedy zda byla pohotovost nařizována v důležitém zájmu služby, jakož i zda nebyly rozkazy, na jejichž základě byla pohotovost nařizována, vydávány toliko „formálně“. Podstatné je v tomto ohledu rovněž žalobcovo tvrzení, že služební pohotovost byla služebním

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

funkcionářem nařizována pravidelně a automaticky (ačkoliv individuálně a pro kratší časové intervaly se zpětným hodnocením), a to za účelem personálního pokrytí potřebných směn.

92. Žalovaný se rovněž bude muset zabývat obsahovou náplní služební pohotovosti (materiální hledisko), kterou žalobce vykonával, tedy opatřit především podklady, z nichž bude zřejmý skutečný obsah činností žalobce a příslušníků SPJ v konkrétních dnech (resp. nocích), kdy mu byla nařízena služební pohotovost. Stejně tak je povinen opatřit si podklady pro případy, ve kterých panovaly důvodné obavy ohledně rizika vzniku některé mimořádné události, ačkoliv taková událost nakonec nenastala. Těmito okolnostmi se žalovaný musí zabývat i v kontextu žalobcových tvrzení, že režim služebních pohotovostí a režim základní doby služby byl nastaven účelově z důvodu zajištění trvalé akceschopnosti a nastavení výkonu služby, jež spočívalo v plnění totožných povinností v rámci výkonu služby a při plnění služební pohotovosti. Teprve poté, co žalovaný všechny potřebné podklady obstará, bude povinen vypořádat se s žalobcovou argumentací, podle níž byl nařizováním služebních pohotovostí s ohledem na jejich plánovitost obcházen účel zákona, a posoudit, zda se tyto činnosti shodovaly s výkonem běžné služby, případně v jakém rozsahu se lišily. Tato zjištění pak vyhodnotí s ohledem na Směrnici č. 2003/88/ES, tedy vyloží, na které konkrétní činnosti se tato směrnice vztahuje a na které nikoliv. Činnosti, které nejsou z působnosti směrnice vyňaty, pak posoudí rovněž ve světle rozsudků SDEU (především *Offenbach am Main*) a určí, zda doba služební pohotovosti odpovídá „době odpočinku“, nebo „pracovní době“, a vyvodí z toho pro nárok žalobce patřičné důsledky.
93. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Soud proto přiznal žalobci, jenž byl v řízení zcela úspěšný, nárok na náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč. Tyto náklady sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a nákladů zastoupení advokátem, kterému náleží odměna stanovená dle § 6 odst. 1 a § 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů, z tarifní hodnoty ve výši 50 000 Kč, tj. 3 100 Kč za každý ze tří úkonů uvedených v § 11 odst. 1 advokátního tarifu (převzetí a příprava zastoupení; žaloba; účast u jednání) a paušální náhrada za 3 úkony právní služby po 300 Kč dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Vzhledem k tomu, že zástupkyně žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. odměna za zastupování o 21 % z 10 200 Kč, tedy o 2 142 Kč.

Poučení:

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

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

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

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

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 25. března 2024

Milan Tauber v.r.

Předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.