



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **A. P.**

zastoupený advokátkou JUDr. Alicí Hejzlarovou, LL.M., MBA
se sídlem Žitná 1575/49, Praha 1

proti

žalovanému: **ředitel Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy**
se sídlem Kongresová 1666/2, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 5. 2023 č. 3228/2023

takto:

- I. Rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy ze dne 30. 5. 2023 č. 3228/2023 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 19 456 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právní zástupkyně žalobce advokátky JUDr. Alice Hejzlarové, LL.M., MBA.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a napadené rozhodnutí

1. Žalobce se žalobou domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného uvedeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný podle § 190 odst. 8 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“) zamítl žalobcovo odvolání a potvrdil rozhodnutí náměstka ředitele Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy pro vnější službu

ve věcech služebního poměru (dále jen „služební funkcionář“) ze dne 27. 12. 2022, č. j. KRPA-202685-20/ČJ-2022-0000ZU (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím služební funkcionář zamítl žádost žalobce ze dne 16. 6. 2022 ve znění podání ze dne 11. 8. 2022 a ze dne 29. 8. 2022 o přiznání a proplacení nároku na služební příjem za dobu služby od roku 2004 do skončení služebního poměru žalobce, tj. za období od 1. 1. 2004 do 30. 11. 2022

2. Žalobce žádostí z 16. 6. 2022 požadoval po služebním funkcionáři mimo jiné přiznání a proplacení nároku na služební příjem za období od 1. 1. 2004 do 30. 11. 2022, a to z důvodu nezákonně nařízené pohotovosti. Podle žalobce totiž faktický výkon jeho činnosti v útvaru Speciální pořádkové jednotky Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy (dále jen „SPJ“) představoval dobu služby, nikoliv služební pohotovost. Plnění za takovou dobu služby je služebním příjmem dle § 113 zákona o služebním poměru a nikoliv odměnou za služební pohotovost dle § 126 téhož zákona. Takto specifikovaný nárok žalobce opíral o závěry rozsudku Soudního dvora Evropské unie ve věci C-580/19, *Stadt Offenbach am Main* z 9. 3. 2021 s přihlédnutím ke Směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2003/88/ES ze 4. 11. 2003 o některých aspektech úpravy pracovní doby. Žalobce z unijní úpravy dovodil, že 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 a věnovat se vlastním zájmům. Mimo jiné pak dodal, že služební pohotovosti byly Krajským ředitelstvím policie hlavního města Prahy nařizovány automaticky, aniž by zde byl důležitý veřejný zájem nebo mimořádné okolnosti. Dělo se tak naopak z důvodu nedostatečného počtu příslušníků.
3. Dne 11. 8. 2022 a také dne 26. 10. 2022 služební funkcionář uplatnil námitku promlčení ve vztahu k období od 1. 9. 2005 do 30. 4. 2019. Žalobce se proti uplatněné námitce promlčení ohradil, neboť dle jeho názoru byla uplatněna v rozporu s dobrými mravy.
4. Prvostupňovým rozhodnutím služební funkcionář žalobcovu žádost zamítl. Nutnost nařizování služební pohotovosti byla podle něj dána především povahou a předmětem činnosti útvaru SPJ, přičemž v době této pohotovosti příslušníci SPJ nevykonávali službu a neplnili žádné služební úkoly. *De facto* se tak jednalo o osobní volno a bylo na nich, jak budou tento čas trávit. Služební funkcionář připustil, že pohotovost lze nařídit jen v důležitém zájmu služby (§ 62 odst. 1 zákona o služebním poměru), tím je však vše, co směřuje k řádnému a včasnému splnění úkolů útvaru SPJ, který je specializován na zásahy při mimořádných událostech. S žalobcovým poukazem na judikaturu SDEU služební funkcionář nesouhlasil. Má za to, že Směrnice č. 2003/88/ES není na službu SPJ s ohledem na její speciální a mimořádné poslání aplikovatelná. Doplnil, že jím uplatněná námitka promlčení není v rozporu s dobrými mravy. Nesouhlasil ani s tím, že by na příslušníky SPJ, kteří se proti „nezákonnému“ postupu při nařizování služební pohotovosti ohradili, byl vyvíjen jakýkoliv nátlak.
5. Po žalobcem podaném odvolání vydal žalovaný napadené rozhodnutí, kterým toto odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se veskrze ztotožnil s argumentací služebního funkcionáře, kterou místy doplnil. Nadto odmítl některé ze žalobcem navrhovaných důkazů z důvodu jejich opožděnosti ve smyslu zásady koncentrace řízení zakotvené v § 82 odst. 4 správního řádu. Nesouhlasil s tím, že v dané věci bylo potřeba na žádost žalobce nařídit ústní jednání a

rovněž že bylo nutné žalobci při nahlížení do spisového materiálu umožnit seznámit se s doporučením poradní komise služebního funkcionáře.

II. Žaloba

6. Žalobce v žalobě setrval na tom, že mu přísluší za nezákonně nařizovanou služební pohotovost služební plat v plné výši, neboť v době pohotovosti byl v plné akceschopnosti a připraven vykonávat službu a navíc v té době i vykonával standardní služební úkoly. To vyplývá mimo jiné z knih jízd žalobce i ostatních příslušníků, které však služební orgán odmítl zohlednit. Žalobce nadále trvá na provedení tohoto důkazů, jakož i na provedení výsledků jiných příslušníků SPJ za účelem prokázání faktické náplně služby. Žalovaný podle něj běžné úkoly SPJ účelově přehlíží a odkazuje toliko na mimořádné a nestandardní události. Avšak tyto běžné úkoly byl útvar schopen zajistit v rámci nepřetržitého směnného režimu a nepotřeboval k tomu nařizovat služební pohotovost. Nemohlo se tak jednat o výkon služební pohotovosti, neboť žalobce fakticky vykonával službu, která byla pouze zastřena nezákonným formálním nařizováním pohotovosti. Žalobce dodal, že služební orgán si byl nezákonnosti nařizování služebních pohotovostí vědom, neboť 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.
7. Žalobce odmítá, že by skutečný výkon služební pohotovosti byl jistou formou připravenosti příslušníka SPJ v době odpočinku (osobního volna) konat službu, jak se jeví z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů. Žalobce byl povinen v době služební pohotovosti setrvat v areálu PČR a musel 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 v žádném případě směšovat s dobou odpočinku. S odkazem na závěry rozsudku *Stadt Offenbach am Main* i Směrnici č. 2003/88/ES je žalobce přesvědčen, že zásah služební pohotovosti do jeho jinak nastupující doby odpočinku dosahoval takové intenzity, že je třeba celé rozmezí doby služební pohotovosti brát 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. Vzhledem k tomuto pojetí je žalobce přesvědčen, že služební orgán nařízenou služební pohotovostí zcela bojkotoval a ignoroval dobu nepřetržitého odpočinku mezi směnami dle § 63 odst. 1 zákona o služebním poměru.
8. Dále žalobce upozornil na to, že služební pohotovost lze nařídít jen v důležitém zájmu služby, jestliže je dán předpoklad služby přesčas. Zde však důležitý zájem služby naplněn nebyl. Nemůže totiž 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 je mimořádnost a výjimečnost situace.
9. Žalobce míní, že služebním funkcionářem vznesená námitka promlčení byla uplatněna v rozporu s dobrými mravy. Žalovaný věděl o svém nezákonném postupu při nařizování služební pohotovosti a navíc přistoupil k represivním opatřením vůči všem příslušníkům,

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

kteří projevíli odvahu domáhat se zhojení tohoto vadného stavu. Žalobce k prokázání této skutečnosti navrhl provedení výsledku některých příslušníků SPJ před soudem.

10. V neposlední řadě žalobce namítl některá procesní pochybení správních orgánů. Konstatoval, že navrhl dodatečné doplnění důkazního materiálu (údaje z elektronických a fyzických knih jízd za období 37 kalendářních měsíců předcházejících dni podání žádosti), což však žalovaný chybně identifikoval jako návrh, který je v rozporu s koncentrací řízení. Žalobce však tento důkaz navrhl až na základě nezákonné argumentace obsažené v rozhodnutí prvostupňového orgánu, a byla tak naplněna výjimka z koncentrace řízení. Z totožného důvodu žalovaný odmítl realizovat ústní jednání navržené žalobcem v odvolání. Tímto návrhem se žalovaný vůbec nezabýval. Nakonec žalobce upozornil 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. Tento dokument byl podkladem pro napadené rozhodnutí, a žalobci tak byla odřata možnost seznámit se s podstatnými skutečnostmi a vyjádřit se k nim.
11. Závěrem žalobce vyjádřil své podezření na tzv. systémovou podjatost. Konstatoval, že předmět řízení spočívá v přiznání a doplacení peněžitých nároků mnoha (stovek) příslušníků PČR, jež se pohybují v řádech milionů. Žalobce se domnívá, že namísto veřejného zájmu napravit protiprávní stav a nezpůsobovat újmu na právech příslušníků převažuje u služebních orgánů při jejich rozhodování zájem majetkový. Nelze vyloučit nátlak bezpečnostního sboru na jednotlivé služební funkcionáře, aby rozhodovali nikoliv podle práva, ale v zájmu bezpečnostního sboru jako takového, a to tím spíše, že žalovaný odmítl v žalobcově věci nařídit ústní jednání a z neznámého důvodu nezahrnul do spisové dokumentace doporučení poradní komise. O systémové podjatosti svědčí také skutečnost, že sám žalovaný (plk. Mgr. P. M.) byl ve věci skutkově a právně shodně vyloučen z rozhodování (za důkaz prokazující toto tvrzení žalobce označil vyrozumění policejního prezidia ze dne 20. 5. 2022, č. j. PPR-19930-14/ČJ-2022-990564).
12. Žalobce nakonec odkázal na některé pasáže rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2023 č. j. 10 Ad 16/2022-83, na jehož základě služební orgán přistoupil k provádění výsledků svědků. Z nich je zřejmé, že v rámci řízení v prvním stupni je nezbytné doplnit další důkazní materiál, a že žalovaný i prvostupňový orgán jsou povinni se důsledně vypořádat se skutečnostmi, které v řízeních vycházejí nově najevo a svědčí o oprávněnosti žalobcova nároku.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

13. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odmítl, že by přehlížel běžné úkoly, které příslušníci SPJ plní. Tyto úkoly však příslušníci plní v rámci své „běžné“ služby; v rámci služební pohotovosti plní pouze úkoly mimořádné. 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 a byla reakcí na nové zkušenosti při výkonu služby a urychlení a zlepšení reakce na aktuální bezpečnostní situace. Forma nařízení služební pohotovosti není služebním zákonem ani stanovena. Zároveň žalovaný odmítl, že by byl daný útvar personálně poddimenzován, neboť v odvolacím řízení doložil, že v období od 2019 do 2021 neklesla obsazenost SPJ pod 91 %. Dodal, že útvar SPJ služebního orgánu v Praze nelze zaměňovat s ostatními útvary SPJ v rámci celostátní organizace PČR.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

14. Ke skutečné náplni služby příslušníků SPJ žalovaný uvedl, že žalobce popírá definice pojmů výkon služby a služební pohotovosti dané služebním zákonem. V době výkonu služby je příslušník povinen být přítomen na služebně a plnit služební úkoly. V případě, kdy příslušník konající službu nemá přidělen žádný úkol, je povinen být připraven k výkonu služebních úkolů na služebně. I taková doba je dobou služby. V době nařízené pohotovosti ale nevykonává žádné služební úkoly; jedinou jeho povinností je být dosažitelný. Žalovaný za důležitý zájem služby považuje 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 živelní 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 po příslušnících skutečně požadován.
15. Žalovaný odmítl též žalobcův odkaz na judikaturu SDEU, neboť se dle jeho názoru týká jiné otázky, a sice rozdělení doby na práci a odpočinek, nikoliv však 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, a proto spadá pod čl. 2 odst. 2 dotčené směrnice, a je tedy z její působnosti vyjmut. Žalovaný též nesouhlasí s tím, že by jeho námitka promlčení byla uplatněna v rozporu s dobrými mravy. Služební funkcionář podle něj na příslušníky žádný nátlak nevyvíjel.
16. Ohledně namítaných 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 o službu přesčas, za kterou náleží služební příjem. Toto žalovaný nikdy během řízení nerozporoval, a není tedy pravdou, že by služební orgán tyto výjezdy nezohlednil. K námitce ohledně nekonání ústního jednání žalovaný konstatoval, že žádost o nařízení jednání byla formulována obecně bez bližšího odůvodnění, a proto o jejím zamítnutí nevydával samostatné usnesení. Zároveň i tato žádost byla podána „opožděně“ až v rámci odvolacího řízení. K absenci doporučení poradní komise při nahlížení do spisu žalovaný podotkl, že doporučení není podkladem pro vydání rozhodnutí dle § 180 služebního zákona a žalobce s ním nemusel být seznámen. Námitka systémové podjatosti je dle přesvědčení žalovaného toliko žalobcovou polemikou, která není podložena žádnými fakty (důkazy).

IV. Další podání účastníků řízení

17. V podání z 23. 8. 2023 žalobce navrhl doplnění důkazního materiálu o dalších dvou protokolů o výsledku příslušníků SPJ, z nichž je podle něj patrné, že v rámci řízení v prvním stupni existuje další důkazní materiál, se kterým se musí správní orgány vypořádat.
18. V replice z 25. 9. 2023 žalobce polemizuje se závěry žalovaného, přičemž povětšinou rekapituluje svoji předchozí argumentaci. Nově dokládá jako důkaz internetový článek k prokázání nedostatečné personální obsazenosti útvaru SPJ. Předložené svědecké výpovědi dle žalobce svědčí rovněž o nátlaku služebního orgánu na příslušníky, vzhledem k němuž je žalovaným uplatněná námitka promlčení v rozporu s dobrými mravy. 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, s tím, že se jednalo o úkoly „běžné“ a nikoliv mimořádné a výjimečné. O tom údajně svědčí i žalobcem doložené svědecké výpovědi, které však nebyly v rámci správního řízení provedeny; správní rozhodnutí tedy nemá oporu v dostatečně zjištěných podkladech pro rozhodování. Žalobce rovněž opakovaně uvedl, že celý výkon služební pohotovosti měl být ohodnocen jako doba služby (přesčasu), neboť ve světle judikatury SDEU šlo o klasickou dobu služby.

19. V přípisu ze dne 22. 11. 2023 žalobce zdůraznil, že čestné prohlášení Mgr. Bc. T. a vyrozumění policejního prezidenta ze dne 20. 5. 2022 č. j. PPR-19930-14/ČJ-2022-990564 dle jeho názoru svědčí o systémové podjatosti žalovaného. V čestném prohlášení Mgr. Bc. T. popisuje, že byl tlačěn do toho, aby bez ohledu na vlastní uvážení vydal takové doporučení poradní komise, které bude shodné se vzorem, jenž mu byl zaslán. To vypovídá o jasném nátlaku žalovaného na to, jak měl Mgr. Bc. T. rozhodnout. Dodatečně žalobce navrhl též výslech Mgr. Bc. T., a to za účelem objasnění okolností vydání doporučení poradní komise.

V. Ústní jednání před soudem

20. Při ústním jednání před soudem konaném dne 11. 4. 2024 setrvaly obě strany na svých dosavadních procesních stanoviscích. Soud při jednání zamítl veškeré důkazní návrhy žalobce; důvody, pro které tak učinil, jsou rozvedeny níže.

VI. Posouzení věci soudem

VI.1. Podmínky soudního řízení

21. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Následně soud přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, a to v rozsahu žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí.
22. Soud předesílá, že při posouzení důvodnosti žaloby vycházel ze závěrů obsažených v rozsudcích Městského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2023 č. j. 10 Ad 7/2023 – 111, ze dne 14. 12. 2023 č. j. 11 Ad 7/2023-114 a ze dne 15. 1. 2024 č. j. 14 Ad 13/2023-115. V těchto rozsudcích se soud zabýval přezkumem rozhodnutí žalovaného vydaných ve skutkově i právně zcela totožných věcech, a to na základě žalob podaných jinými příslušníky SPJ, které se až na nepodstatné odlišnosti téměř doslova shodují se žalobou v nyní projednávané věci.

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

23. Soudu je z jeho vlastní činnosti známo, že nyní posuzovaná věc je případem, který je po skutkové i právní stránce podobný více než dvaceti případům žalob příslušníků různých expozitur odboru munice Pyrotechnické služby, jakož i příslušníků útvaru SPJ Policie České republiky, v nichž dotčení příslušníci shodně brojí proti rozhodnutím, jimiž byly zamítnuty jejich žádosti o doplatek služebního příjmu. Argumentace obsažená v jejich žalobách (i v dalších podáních uplatněných v řízení před soudem) je přitom podobná argumentaci účastníků řízení v tomto sporu. Městský soud v Praze v obdobné věci vedené pod sp. zn. 10 Ad 16/2022 vydal dne 8. 6. 2023 rozsudek, kterým rozhodnutí žalovaného

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V typově shodné věci Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 14. 7. 2023 č. j. 2 As 140/2023-46 potvrdil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2023 č. j. 15 Ad 6/2022-58. Soud nevidí důvodu, proč se od svých předchozích závěrů a závěrů Nejvyššího správního soudu odchýlit. Ověřil proto především, zda žalovaný při vydání napadeného rozhodnutí postupoval v souladu s právním názorem vysloveným v těchto jiných řízeních.

24. Dle § 62 odst. 1 zákona o služebním poměru lze příslušníkovi *nařídít služební pohotovost v důležitém zájmu služby, jestliže je dán předpoklad výkonu služby přesčas*. Pokud je v rámci služební pohotovosti příslušník povolán k výkonu služby, pohlíží se na její výkon jako na službu přesčas. Podle § 54 služebního zákona je za službu přesčas považována služba vykonávaná nad základní dobu služby v týdnu mimo rámec směn. I službu přesčas lze nařídít pouze v důležitém zájmu služby (§ 54 odst. 2 zákona o služebním poměru).
25. Mezi účastníky řízení je sporné, zda žalovaný v odvolacím řízení v dostatečné míře posoudil argumenty žalobce, které dle jeho názoru svědčí o tom, že fakticky vykonával službu a nikoliv služební pohotovost, jakož i zda samotné podmínky výkonu služební pohotovosti představují ve světle unijní úpravy výkon běžné služby (pracovní dobu). Žalobce v žalobě namítl, že služební pohotovost mu byla nařizována pouze formálně a přitom byla využívána k zajištění žalobcovy čtyřdenní nepřetržité služby. Ve své podstatě se mělo jednat o další směny; povinnosti, jež plnil v rámci výkonu služební pohotovosti, byly obdobné povinnostem, jež plnil v rámci výkonu služby, a to včetně povinnosti zdržovat se na služebně, přičemž k výkonu služby musel být připraven v časovém intervalu patnácti minut.
26. Soud proto nejprve posoudil, zda žalovaný správně vystihl podstatu věci a náležitě vypořádal předmět řízení, resp. zda na půdorysu vytyčeném především žalobcovým odvoláním a jím uplatněnou argumentací dostatečně zkoumal všechny okolnosti rozhodné pro věcné posouzení žádosti a zda za tím účelem zjistil v potřebném rozsahu skutkový stav věci.
27. Žalobce v žádosti uvedl, že mu má být doplacen hrubý měsíční příjem za výkon služby namísto pracovní pohotovosti. Odkázal na rozsudek SDEU *Stadt Offenbach am Main* a Směrnici č. 2003/88/ES, dle kterých je nutno do doby výkonu služby započít i dobu pracovní pohotovosti, neboť žalobcem vykonávaný způsob „služební pohotovosti naplňuje veškeré potřebné podmínky pro to, aby tento výkon byl považován za pracovní dobu v celém rozsahu, a to zejména v důsledku naplnění podmínky, kdy pracovní dobou jsou všechny doby pracovní pohotovosti, během nichž jsou omezení uložená pracovníkovi takové povahy, že objektivně a významně ovlivňují možnost během těchto dob volně nakládat s časem, během něhož nejsou jeho profesní služby požadovány, a věnovat se vlastním zájmům.“ SDEU posoudil dobu pracovní pohotovosti materiálně jako pracovní dobu. Žalobce 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

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

službami žalobci nařízena služební pohotovost, a to vždy od skončení „klasické“ služby do začátku služby následující. Lapidárně řečeno měla být služební pohotovost (dle žalobce formálně nařizovaná) 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 jako služební pohotovost. Podle žalobce je rovněž nezbytné „zhodnocení důvodnosti takto automaticky nařizovaných dob služební pohotovosti.“ Služební pohotovost lze totiž nařídit v důležitém zájmu služby, který musí být odůvodněn. Avšak „praxe, která byla zavedena ze strany Služebního orgánu zcela neodpovídala zákonem požadovanému standardu. Nýbrž s ohledem na skutečnost, kdy je služební pohotovost nařízena již dlouhodobě dopředu, pak lze tvrdit, že je zcela příkladným úkazem, kdy se vědomá absence nedostatečného počtu příslušníků potírá nadměrným zatěžováním stávajících příslušníků.“ (podtržení bylo doplněno soudem)

28. Již z takto formulované žádosti je zřejmé, že žalobce poukazoval na skutečnost, že služební pohotovost mu byla nařizována za účelem pokrytí provozu útvaru, a nebyla tak obsahově odlišná od náplně běžného výkonu služby.
29. Z odůvodnění prvostupňového a napadeného rozhodnutí vyplývá, že správní orgány (oproti svým dřívějším rozhodnutím) podstatu sporu (tedy co bylo skutečnou náplní úkolů 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. [...] Policisté služebně zařazení v rámci SPJ KŘP HMP samozřejmě neplní jen specifické úkoly související s mimořádnými neočekávanými a nepředpokladatelnými událostmi. Již výše bylo zmíněno, že tito policisté plní též standardní úkoly svěřené vnější službě Policie České republiky resp. pořádkové policii, jako je např. ochrana bezpečnosti osob a majetku, hlídková činnost, ochrana areálů apod. Tyto úkoly jsou předem známy, a jejich plnění je tedy předvídatelné a plánovatelné. Takové úkoly plní běžně policisté SPJ KŘP HMP, kteří konají výkon služby v denní nebo noční směně. Do standardních úkolů, které příslušníci SPJ KŘP HMP ve svých řádných směnách plní, patří i speciální výcvik a odborná příprava. [...] SPJ KŘP HMP se podílí na výkonu služby v případech bezpečnostních opatření, která vyžadují nasazení většího počtu sil a prostředků policie. Události, ke kterým jsou bezpečnostní opatření vyhlášována, jsou až na výjimky předem známy a tudíž nasazení sil a prostředků může být plánováno pro policisty vykonávající standardní službu v denní nebo noční směně v předstihu. Taková bezpečnostní opatření jsou ve většině případů vyhlášována interním aktem řízení příslušného služebního funkcionáře, který je k tomu oprávněn. V takovém interním aktu řízení jsou stanoveny i síly a prostředky, které budou v rámci bezpečnostního opatření nasazeny.“
30. Dále lze odkázat na stranu 33 prvostupňového rozhodnutí: „Zvláštnosti tohoto útvaru vyžadují i specifickou organizaci výkonu služby, kdy standardní výkon služby zajišťují policisté vykonávající službu v denní a noční směně. K plnění úkolů v případech nepředvídatelných a mimořádných událostí je policistům, kteří mezi směnami čerpají volno, nařizována v důležitém zájmu služby služební pohotovost. Jsou-li pak tito policisté během svého volna povoláni k výkonu služby, jedná se o přesčas, který je honorován služebním příjmem v souladu se zákonem o služebním poměru. To nakonec vyplývá z výpisů z EKIS MV, ze kterých je zřejmý jak plán výkonu služby jednotlivých policistů, tak jejich skutečný výkon služby včetně řádného

zaznamenání doby výkonu služby v přescasech. Nakonec nepředvídatelnost a nahodilost událostí, při nichž policisté SPJ KŘP HMP vykonávali službu - konali služební úkoly, k jejichž plnění byli povoláni v době nařízené služební pohotovosti, vyplývají též ze založeného přehledu zpracovaného vedením SPJ KŘP HMP. Jednalo se o nepředvídatelné mimořádné události. Úkoly, které bylo nezbytné v návaznosti na takovou událost splnit, nemohly být vykonány ze strany policistů vykonávajících službu v řádné směně – denní či noční, neboť ti plnili jiné služební úkoly, jejichž plnění nemohli policisté konající ve standardní směně výkon služby přerušit.“

31. Z odůvodnění správních rozhodnutí vyplývá, že služební orgán v obecné rovině rozlišoval činnosti, pro které byla služební pohotovost nařízena a které během ní příslušníci vykonávali (činnosti nepředvídatelné a mimořádné), a běžné činnosti, které příslušníci plnili v rámci běžné služby. Na straně 10 napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že v současné době je předmět činnosti tohoto útvaru (SPJ) vymezen v organizačním řádu KŘP HMP, který je přílohou č. 1 k rozkazu ředitele KŘP HMP č. 40/2013 z 25. 4. 2013, ve znění dodatků. Podle čl. 30 organizačního řádu plní SPJ tyto úkoly:

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

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

p) je zařazena do systému prvosledových hlídek krajského ředitelství.“

32. Žalovaný k tomu dodal, že SPJ je speciální 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 na území dalších krajů České republiky.
33. Městský soud již v rozsudku ze dne 8. 6. 2023 č. j. 10 Ad 16/2022-83 uvedl, že povinností žalovaného je posoudit naplnění zákonných podmínek nařizování služební pohotovosti pro SPJ a charakter činností vykonávaných příslušníky v rámci služební pohotovosti, jakož i podobnost s výkonem běžné služby. Vycházet přitom lze kromě jiného ze závěrů, jež k hodnocení služební pohotovosti a jejího odlišení od výkonu služby (byť v kontextu zákona o vojácích) vyslovil Nejvyšší správní soud, neboť ty jsou, pokud jde o potřebu materiálního posouzení, zcela přenositelné i na tuto věc. Problematika služební pohotovosti je v zákoně č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, upravena v § 30, dle kterého *„[v]yžaduje-li to důležitý zájem služby, může nadřízený nařídít vojákovi služební pohotovost“*, kterou se *„rozumí přítomnost vojáka ve vojenských objektech nebo na jiných místech, která určí nadřízený, a to mimo dobu služby.“* Podle § 62 zákona o služebním poměru obdobně platí, že *„[p]říslušníkovi lze nařídít služební pohotovost v důležitém zájmu služby, jestliže je dán předpoklad výkonu služby přesčas“*, přičemž *„[s]lužební pohotovost vykonává příslušník mimo dobu služby na služebně určené služebním funkcionářem nebo mimo ni v místě trvalého pobytu (ubytování) nebo na jiném místě určeném služebním funkcionářem na žádost příslušníka.“* Nejvyšší správní soud 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 přitom připomenul Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 10. 2023 č. j. 5 As 29/2023-51, *„odkazy stěžovatele na rozsudky Nejvyššího správního soudu týkající se nařizování služebních pohotovostí vojákům z povolání (viz výše) nelze mechanicky odmítnout tak, jak to učinil městský soud. Naopak – podstata věci je v mnohém podobná a rozhodně nelze uzavřít, že daná rozhodnutí nejsou na případ stěžovatele vůbec aplikovatelná. V těchto rozhodnutích Nejvyšší správní soud naopak zdůraznil nutnost zkoumat faktickou stránku věci, stejně jako tak činí v nyní posuzovaném případě. Také zdůraznil, že důležitý zájem služby nelze spatřovat v nutnosti zajištění běžné náplně služby, a to ani v případech dlouhodobého nedostatku personálu.“* (obdobně srov. bod 30 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze 3. 10. 2023 č. j. 2 As 194/2023-45).
34. Soud shledal, že žalovaný vysvětlil rozdíl mezi „běžnými“ úkoly SPJ a úkoly mimořádnými a nepředvídatelnými a obě kategorie ilustroval příklady. Rovněž uvedl, že v rámci služební pohotovosti příslušníci vykonávali pouze druhou kategorii úkolů. To vše však toliko v obecné rovině, bez popsání konkrétních činností, které žalobce vykonával v rámci služební pohotovosti, a především bez označení konkrétních důkazů, o něž svá zjištění opřel. To ke správnému zjištění materiálního aspektu nemůže stačit. Soud si je vědom, že v dané věci jde o řízení o žádosti, avšak nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 a § 3 správního řádu. Z § 50 správního řádu dále plyne, že podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Obdobně se vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14.

7. 2023 č. j. 2 As 140/2023-46 ve věci příslušníků pyrotechnické služby: „*Tvrzení, že to měl být žalobce, který nikterak nedoložil ani neprokázal, že by musel v době nařízené služební pohotovosti nějakou činnost konat, je mylné. Primárně měl stěžovatel [žalovaný] zjistit skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Žalobce byl povinen tvrdit, co v souvislosti s plněním služebních povinností konal; prokazování, zda tomu tak bylo, je věcí správního orgánu. Pokud by šlo 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 projednávané věci žalobce tvrdil, že po dobu služební pohotovosti vykonával „běžné“ úkoly. Bylo proto na žalovaném, aby pomocí příslušných evidencí a dalších důkazů (např. svědeckými výpověďmi) prokázal skutečnou náplň žalobcovy služební pohotovosti. Totéž vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2023 č. j. 5 As 29/2023-51: „*Podmínky pro nařízení služební pohotovosti musí být materiálně naplněny, což je povinen prokázat žalovaný – tj. doložit do spisu potřebné podklady, ze kterých bude možno usuzovat na splnění všech zákonných podmínek (k tomu viz bod 44 rozsudku NSS č. j. 1 As 247/2021-40, podle něhož tíží důkazní břemeno ve vztahu k nařizování služební pohotovosti správní orgány).*“ (obdobně srov. bod 64 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 194/2023-45.)

35. Žalovaný nejenže vymezil činnosti, které lze označit za službu běžnou a které za službu mimořádnou, toliko v obecné rovině, ale v odůvodnění správních rozhodnutí, ba ani ve spisovém materiálu se nenachází výčet konkrétních činností, které vykonával právě žalobce v době služební pohotovosti. Spis sice obsahuje evidence, ze kterých je patrné, v jaké dny žalobce vykonával služební pohotovost, ale není již zřejmé, jakým činnostem se při nich věnoval. Stejně tak přehled mimořádných výjezdů útvaru jako celku nemůže postačovat k prokázání, jaké konkrétní činnosti žalobce při služební pohotovosti vykonával. Popis činností v tomto dokumentu není ani 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 zda se těchto mimořádných výjezdů účastnil také žalobce. Soud nerozporuje, že v rámci služebních pohotovostní se výjezdy splňující znak mimořádnosti a výjimečnosti uskutečnily, nicméně k prokázání materiální náplně služební pohotovosti je třeba předložit a posoudit ucelený obraz úkolů s jejich podrobným popisem (přehled konkrétních činností za konkrétní časové období), které byly během služební pohotovosti útvarem (a především samotným žalobcem) vykonávány. Soud si umí představit i situace, ve kterých by služební pohotovost byla nařízena na základě důvodné obavy, že některá z mimořádných událostí nastane, i když se tak nakonec nestalo. V takových případech by bylo jistě nespravedlivé, aby byl žalovaný postižen za nařízení služební pohotovosti, nicméně i v případě takové situace je zapotřebí doložit, že zde důvodná obava ohledně určitého rizika vzniku mimořádné události existovala. Ani takové podklady však spis neobsahuje. Na zjištění skutkového stavu v duchu předestřeném tímto odstavcem tak správní orgány rezignovaly.
36. 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 správní orgán nezabývá povinností úplně zjistit skutkový stav. K tomu by jistě obdobný dokument mohl být nápomocen.

37. Souhrnně lze konstatovat, že spisový materiál neobsahuje podklady, z nichž by bylo patrné, zda se u žalobce fakticky jednalo o služební pohotovost, anebo zda šlo ve své podstatě o výkon služby, kterým měl být nahrazován směnný režim. Žalovaný pochybil tím, že neobstaral a do spisu nezaložil takové podklady, na jejichž základě by bylo lze usuzovat o skutečném průběhu služby a služební pohotovosti žalobce včetně jejich obsahové náplně (příkladem výsledků osob zodpovědných za plánování služby a služební pohotovosti útvaru SPJ, výsledků příslušníků daného útvaru, přehled konkrétních služebních pohotovostí nařízených žalobci s výčtem konkrétních činností, které v daných časech vykonával). Žalovaný tak 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, jehož se žalobce svou žádostí domáhal, a tedy ani o opodstatněnosti žalobní argumentace.
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 soud neprovedl, neboť je při přezkumu rozhodnutí vázán skutkovým a právním stavem, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s. ř. s.). Za určitých okolností lze provést i důkazní návrhy vzniklé a předložené až po vydání rozhodnutí správního orgánu, to však neplatí za situace, kdy důkazní návrhy mají směřovat k prokázání skutečnosti, která nebyla správním orgánem dostatečně zjištěna a přezkoumatelně odůvodněna. Pokud by soud tyto důkazní návrhy provedl a na základě takto opatřených zjištění posoudil skutečnou náplň žalobci nařizovaných služebních pohotovostí, nepřipustně by tím nahrazoval činnost správního orgánu. Soudní přezkum zákonnosti napadeného rozhodnutí nelze vnímat jako „odvolací řízení“ v plné apelaci, a proto také případná důkazní aktivita soudu bude vždy pouze činností doplňkovou, nikoliv dominantní (srov. například usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017 č. j. 10 As 24/2015-71, bod 42). Povahou činností vykonávaných žalobcem při nařízené služební pohotovosti, která je pro posouzení jeho peněžitého nároku zásadní, se musí v první řadě zabývat správní orgán; soudu v tomto ohledu náleží toliko role přezkumná.

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

39. Zjištění skutečné povahy úkolů vykonávaných žalobcem a dalšími příslušníky SPJ při služební pohotovosti je stěžejní pro zodpovězení otázky, zda jim byla pohotovost nařizována zákonně či nikoliv, resp. zda byly splněny i další podmínky pro její nařízení, tedy 1.) zda existuje rozkaz, jímž byla žalobci služební pohotovost nařízena, 2.) zda byl dán důležitý zájem služby pro nařízení služební pohotovosti.
40. Existenci formálních rozkazů k nařízení služební pohotovosti SPJ lze považovat za nespornou. Výkon služební pohotovosti u SPJ byl nařízen Rozkazem ředitele PČR, správy hlavního města Prahy č. 154 z 23. 7. 2007 k zajištění výkonu služby příslušníků SPJ. 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. Není tak sporu o tom, zda, jakým

způsobem a kdy byla žalobci ze strany služebního orgánu služební pohotovost formálně nařízena.

41. Otázkou, kterou však žalovaný v napadeném rozhodnutí vypořádal nedostatečně, je důležitý zájem služby. Vzhledem k tomu, že v řízení nebylo dostatečně zjištěno, co bylo obsahem činností vykonávaných příslušníky SPJ v rámci jim nařízených služebních pohotovostí, nelze určit, zda byl dán i tzv. důležitý zájem služby. V této souvislosti lze opětovně odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 248/2021-41, dle jehož bodu 41 „[d]ůležitý zájem služby nelze spatřovat v nutnosti zajištění běžné náplně služby, a to ani v případě dlouhodobého nedostatku personálu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 6 Ads 151/2011 - 126, či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2017, č. j. 11 Ad 7/2015 - 47). [...] Služební pohotovost nebyla užívána v reakci na mimořádné události, nýbrž jako běžný prostředek zajištění chodu letky, o čemž svědčí i skutečnost, že byla plánovaná na rok dopředu, pro účely pokrytí části všech směn LZS a SAR.“ Dle § 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 důležitý zájem služby žalovaný nijak nedefinoval ani rozvedl. V napadeném rozhodnutí odůvodnil tento zájem četností potřeby výkonu služby v rámci služební pohotovosti a povahou úkolů vykonávaných vyškolenými příslušníky SPJ (zajišťování veřejného pořádku v rámci bezpečnostních opatření, účast na pátracích akcích apod.). Žalovaný tak důležitý zájem služby spatřuje v samotné povaze úkolů, ke kterým jsou příslušníci SPJ vyškoleni. Jak ale uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 7. 2023 č. j. 2 As 140/2023-46, „aby nedocházelo v žalobcově případě k obcházení zákona (v případě, že by výkon služby přesčas nahrazoval výkon služby ve směnném režimu), je zapotřebí naplnit zákonné podmínky pro stanovení služební pohotovosti. I kdyby byly formálně naplněny, je zapotřebí materiálně přezkoumat, zda činnost, kterou vykonával žalobce v rámci nařízené služební pohotovosti opravdu naplňovala zákonné znaky. Tedy zda na službě přesčas (obsahu činnosti) byl opravdu důležitý zájem a zda měla povahu výjimečnou, nahodilou, předem jen obtížně předvídatelnou, anebo zda se činnost rovnala běžné náplni výkonu služby, kterou by bylo potřeba zajistit vícesměnným režimem. [...] Pokud ze zákona plyne, že služební pohotovost se stanoví pouze v důležitém zájmu služby, je třeba, aby takovýto zájem byl v konkrétních případech doložen a aby z okolností bylo patrné, že nejde o faktické nahrazování vícesměnného režimu služební pohotovostí. Pokud tedy zákon stanoví, že výkon služby přesčas je za účelem splnění důležitého zájmu služby, mělo by v odůvodnění být uvedeno, jakou konkrétní činnost žalobce v průběhu služby přesčas vykonával. Jedině tak mohl stěžovatel vyvrátit námitky žalobce o tom, že služební pohotovost a služby přesčas sloužily jako vícesměnný režim.“
42. V obecné rovině lze souhlasit se 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, třebaže posléze nenastala) nelze na jejich mimořádnost a předvídatelnost usuzovat.
43. Soud obdobně jako ve svém rozsudku ze dne 26. 1. 2017 č. j. 11 Ad 7/2015-47 konstatuje, že důležitý zájem služby je neurčitým právním pojmem, který je třeba v každém jednotlivém případě vyložit. Výklad přitom dle jeho názoru směřuje k tomu, že odůvodnění důležitého zájmu služby musí vycházet z nutnosti, nezbytnosti a akutní potřeby zajištění činnosti; jinými slovy musí být konkrétní jak ve vztahu ke konkrétní

osobě, tak ve vztahu ke konkrétní jednotlivě nařizované činnosti. Žalovaný však důležitý zájem služby spatřuje v důležitosti útvaru SPJ a povaze úkolů tomuto útvaru svěřených. To však jistě nemůže být „důležitým zájmem služby“, neboť ho od té „běžné“ služby nikterak neodlišuje. Žalovaný tím naopak nepřímou potvrzuje, že důležitým zájmem služby jsou pro něj skutečnosti, pro které příslušníci SPJ vykonávají takové úkoly, k jejichž výkonu byli do příslušného útvaru dosazeni, tedy i úkoly vykonávané jimi v rámci běžné služby.

44. Dle názoru soudu jsou výše zmíněné judikaturní závěry týkající se přesčasů plně přenositelné i na nařízení služební pohotovosti z důležitého veřejného zájmu, neboť jde o dva v jádru obdobné pojmy definované ve stejném zákoně. Ostatně podmínkami pro nařízení služební pohotovosti je, že je dán předpoklad výkonu služby přesčas (tedy služby, která nemůže být vykonána v rámci rozvržených směn, srov. § 53 a § 54 zákona o služebním poměru) a že zajištění tohoto výkonu služby je v důležitém zájmu služby (§ 201 odst. 1). Ustanovení § 54 zákona pak opět stanoví, že službu přesčas lze nařídit jen v důležitém zájmu služby. Pro nařízení služby přesčas (případně služební pohotovosti) musí existovat důležitý veřejný zájem spočívající v mimořádných situacích, které nebylo možné předvídat při rozvržení doby, jako je například momentální indispozice nebo předem neočekávaný úkol (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2018 č. j. 5 As 216/2017-19 nebo ze dne 27. 7. 2017 č. j. 1 As 95/2017-25). Soud k tomu 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 úkoly mimořádné a neplánovatelné (např. výkon hlídkové činnosti). Proto je třeba důležitý zájem služby dostatečně konkrétně v odůvodnění rozhodnutí vysvětlit, nikoliv jen poukazovat na poslání SPJ a obecně odkazovat na důležitost a mimořádnost úkoly, které jsou útvaru svěřeny. Naopak je třeba zjistit, co bylo konkrétní náplní činnosti útvaru při služebních pohotovostech a u konkrétních činností určit, zda pro jejich výkon byl dán důležitý zájem služby ve světle výše uvedených závěrů či nikoliv.
45. Nejvyšší správní soud v již několikrát citovaném rozsudku č. j. 1 As 248/2021-42 uzavřel, že „[s]lužební pohotovost nebyla užívána v reakci na mimořádné události, nýbrž jako prostředek zajištění chodu letky, o čemž svědčí i skutečnost, že byla plánována na rok dopředu“. Soud nepřehlédl, že ani ve formálním nařízení služební pohotovosti (v příslušných rozkazech) není důležitý zájem služby nikterak blíže definován. Pro „papírové“ nařízení služební pohotovosti však zákon žádné požadavky nestanoví. Soud má proto za to, že pokud by v daných případech činnosti prováděné příslušníky SPJ v době pohotovosti v materiálním smyslu 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. Protože však nebyly zjištěny konkrétní úkoly, které žalobce při jemu nařízené služební pohotovosti vykonával, 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.

46. Žalobce rovněž argumentoval tím, že u útvarů SPJ v jiných krajích k takovému nezákonnému způsobu nařizování služební pohotovosti nedochází. Toto tvrzení však soud nepovažuje za jakkoliv relevantní pro posouzení důvodnosti žaloby. Soud přezkoumává splnění zákonných podmínek pro nařízení pohotovosti, a následně pro doplatek služebního platu, v konkrétním případě týkajícím se žalobce a jeho útvaru a situace v jiných krajích nemůže mít na výsledek tohoto posouzení žádný vliv. Kromě toho soud souhlasí se žalovaným, že náplň práce SPJ v Praze nelze jednoduše srovnat s jinými útvary SPJ v České republice. Specifická bezpečnostní situace hlavního města je dána různými příčinami, jako je vysoká hustota obyvatel, kumulace orgánů státní správy, velikost infrastruktury, cestovní ruch, soustředění památek, anonymita pachatelů trestné činnosti a množství příležitostí k páchání trestní činnosti. V Praze se též koná nesrovnatelně 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 krajích.
47. V tuto chvíli rovněž nelze dovodit, zda nařizováním služební pohotovosti služební orgán kompenzoval nedostatek personálního stavu SPJ; podle žalobcova přesvědčení příslušníci v rámci běžné služby nestíhali plnit „běžné“ úkoly dostatečně, a proto je plnili v rámci služební pohotovosti. Soud totiž nezná konkrétní povahu úkolů, které příslušníci v rámci nařízené služební pohotovosti plnili. Z tohoto důvodu soud nepřistoupil k provedení důkazu žalobcem navrženými výsledky svědků, jím předloženými protokoly o svědeckých výpovědích, odkazy na webové stránky ani nabídkou volného místa na útvaru SPJ KŘP hl. m. Prahy. Dokud správní orgány nezjistí konkrétní charakter činností vykonávaných příslušníky pražské SJP v době nařízené služební pohotovosti, je hodnocení toho, zda jim byla služební pohotovost nařizována za účelem zhojení nedostatku personálu, vyloučeno.

VI.4. Unijní úprava služební pohotovosti.

48. Mezi stranami je dále částečně sporné, zda se na činnost žalobce v útvaru SPJ použije Směrnice č. 2003/88/ES, a tedy zda jsou na danou věc přenositelné závěry rozsudku SDEU *Stadt Offenbach am Main*. Žalovaný souhlasí se 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 tento útvar je proto vyjmut z její působnosti.
49. Směrnice č. 2003/88/ES se dle svého čl. 1 odst. 3 vztahuje „na všechna odvětví činností, veřejná i soukromá, ve smyslu článku 2 směrnice 89/391/EHS, aniž jsou dotčeny články 14, 17, 18 a 19 této směrnice.“ Směrnice č. 89/391/EHS se dle svého článku 2 „vztahuje na všechny činnosti veřejného i soukromého sektoru (průmysl, zemědělství, obchod, administrativní činnosti, služby, vzdělání, kulturu, zábavu atd.).“ (odst. 1). Podle odst. 2 téhož článku se tato směrnice „nevztahuje na činnost určitých veřejných služeb, například ozbrojených sil nebo policie, nebo na určité činnosti civilní ochrany, jejichž zvláštní povaha odporuje této směrnici. V těchto případech musí být s ohledem na cíle této směrnice zajištěna v co největší míře bezpečnost a ochrana zdraví zaměstnanců.“

50. 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 Constanta 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.“ [...] byť 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.“ (podtržení doplněno)
51. Použití Směrnice č. 2003/88/ES tak nelze bez dalšího odmítnout u celého odvětví veřejné služby, ale u konkrétního útvaru bude možné vyloučit z její působnosti konkrétní činnosti, odůvodní-li to jejich povaha. Útvar jako celek by mohl být vyloučen pouze za situace, kdy by veškeré možné činnosti, které mu jsou svěřeny, byly z použití směrnice vyloučeny (k tomu podrobněji níže). To koneckonců vyplývá ze samotného znění čl. 2 odst. 2 Směrnice č. 89/391/EHS, kde se hovoří o „činnostech“ určitých odvětví, na které se směrnice nevztahuje, nikoliv o vyloučení samotného „odvětví“ (zde *de facto* „pododvětví“).
52. Žalovaný upozorňuje na to, že SPJ řeší nejrizikovější situace, proto se na ni předmětná unijní úprava nevztahuje. Jak však vyplývá z bodu 31 tohoto rozsudku, útvaru SPJ jsou svěřeny rozličné úkoly, zjevně ne pouze ty „nejrizikovější“. SDEU hovoří o událostech mimořádné závažnosti a rozsahu (přírodní katastrofy, technologické pohromy, atentáty, těžké nehody), což lze dle názoru soudu na první pohled spojit toliko s úkoly vymezenými v 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“.
53. SDEU v rozsudku ze dne 30. 4. 2020 ve věci C-211/19 konstatoval, že Směrnice č. 2003/88/ES se použije na činnosti v oblasti veřejného zdraví, bezpečnosti a veřejného pořádku i tehdy, když jsou na místě vykonávány zásahovými silami a jejich cílem je poskytnutí pomoci, pokud jsou vykonávány za obvyklých podmínek v souladu s úkolem, jímž byla příslušná služba pověřena, a to i když zásahy, které by s těmito činnostmi mohly být spojeny, nejsou ze své povahy předvídatelné a mohou vystavit pracovníky, kteří je plní, určitým rizikům, pokud jde o jejich bezpečnost nebo zdraví (v tomto smyslu i bod 57

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

54. V případě útvaru SPJ je tedy třeba posoudit, ke kterým činnostem při zohlednění výše 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 dále 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.“ (podtržení doplněno)
55. U jednotlivých konkrétních činnostech SPJ je proto třeba určit, zda probíhaly za obvyklých podmínek, tedy zda šlo o obvyklou službu příslušníků SPJ odpovídající poslání SPJ s možným rozvržením pracovní doby (v takovém případě se unijní úprava použije), nebo zda se jednalo o „zvláštní činnost“, resp. okolnost mimořádné závažnosti a rozsahu, jako jsou přírodní nebo technologické pohromy, atentáty nebo těžké nehody, které vyžadují přijetí opatření, jež jsou nezbytná k ochraně života, zdraví a bezpečnosti společenství a jejichž řádné provedení by bylo ohroženo, kdyby musela být dodržena všechna pravidla stanovená směrnicí č. 2003/88/ES (v takových případech bude unijní úprava vyjmuta). Smyslem vyloučení směrnice je totiž zaručení řádného fungování služeb, které jsou nepostradatelné k ochraně veřejné bezpečnosti, veřejného zdraví, jakož i veřejného pořádku v případě situací mimořádné závažnosti a rozsahu, které se vyznačují tím, že u nich z povahy věci nelze plánovat pracovní dobu zásahových a záchranných týmů (srov. bod 55 rozsudku SDEU ve věcech C-397/01 až C-403/01). Soud má za to, že správní orgán musí vyjít z konkrétních činností vykonávaných příslušníky SPJ (případně též z charakteru mimořádných událostí, byla-li služební pohotovost nařízena na základě důvodné obavy, že taková událost nastane), 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*

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

vyžadujících nasazení většího počtu sil a prostředků policie] může být s ohledem na konkrétní okolnosti případu obvyklou službou SPJ konanou za obvyklých podmínek, a v jiném případě mimořádnou akcí způsobenou například přírodní katastrofou. Lze si představit rovněž situace, které se pojmově budou shodovat s „běžnou“ činností příslušníků SPJ, avšak okolnosti konkrétní (jinak běžné) akce budou vykazovat mimořádnou závažnost a rozsah ve smyslu Směrnice č. 2003/88/ES a navazující judikatury SDEU. Tak například zajišťování veřejného pořádku se na první pohled jeví jako běžná činnost příslušníků SPJ vykonávaná v rámci jejich běžné služby. Ostatně zajišťování veřejného pořádku je primárním úkolem PČR jako takové bez ohledu na poslání jejich útvarů (srov. § 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky). Ovšem i konkrétní situace, při níž bude docházet k masivnímu narušování veřejného pořádku, může naplňovat definici „mimořádnosti“. Nemůže jít tedy o zásah při rušení nočního klidu v menší míře nebo o „neutralizaci“ potyčky dvou lidí v parku, ale např. o zamezení násilí či výtržnostem velké skupiny osob (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 které konkrétní činnosti vykonávané útvarem SPJ i žalobcem, nikoliv jen paušálně určit, na které (pojmové) činnosti se směrnice (ne)vztáhne.

56. S tím souvisí i skutečnost, že pokud se pro řádné provádění mimořádných činností (na které se Směrnice č. 2003/88/ES nepoužije) ukáže jako nezbytné také provádění některých běžných činností SPJ, nelze vyloučit, že i 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. 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).
57. Soud dodává, že i pokud by nějakou činnost vyňatou ze Směrnice č. 2003/88/ES příslušníci SPJ (včetně žalobce) činili, je třeba dále určit: a) zda s ohledem na závažnost a rozsah okolností nebylo možné zorganizovat dotčenou službu tak, aby každý z členů útvaru 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. V tomto směru lze poukázat na rozsudek SDEU ve věci C-211/19, v němž je mj. uvedeno: *„Konečně je třeba dodat, že pokud předkládající soud dospěje k závěru, že zvláštní povaha úkolů plněných příslušníky zásahové policie od července 2015 do dubna 2017 nebyla ze své podstaty vhodná k plánování pracovní doby, bude muset zohlednit skutečnost, že čl. 2 odst. 2 druhý pododstavec směrnice 89/391 stanoví, že i v tomto případě musí příslušné orgány zajistit bezpečnost a zdraví pracovníků v co největší míře.“* Jinými slovy i v případech, ve kterých se Směrnice č. 2003/88/ES nepoužije, musí správní orgány zajistit bezpečnost a zdraví pracovníků, do které spadá také rozvržení pracovní doby a doby odpočinku, v co největší míře.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

58. 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 pracovníků 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).
59. Soud seznal, že správní orgány obou stupňů na výše nastíněné posuzování konkrétních činností SPJ (včetně žalobce) ve světle unijního práva zcela rezignovaly. Uvedly pouze to, že vyjmutí z unijní úpravy vyplývá z mimořádnosti úkolů svěřených SPJ. Takový závěr je však s ohledem na rozličnost úkolů SPJ částečně nezákonný a částečně nepřezkoumatelný, neboť správní orgány nikterak nedoložily, co bylo faktickou náplní služby příslušníků SPJ. Soud k tomu 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 projednávanou věc je nicméně 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.
60. V rozsudku *Stadt Offenbach am Main* se SDEU zabýval činností hasiče ve světle čl. 2 odst. 1 Směrnice č. 2003/88/ES, dle kterého se pro účely směrnice „pracovní dobou“ rozumí *„jakákoli doba, během níž pracovník pracuje, je k dispozici zaměstnavateli a vykonává svou činnost nebo povinnosti v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi“*. Hasič byl ve služebním poměru v hasičském záchranném sboru města Offenbach nad Mohanem a vedle pravidelné služby musel pravidelně vykonávat službu „BvE“. Během této služby musel být nepřetržitě dostupný, mít připraven zásahový oblek a nacházet se v blízkosti služebního vozidla, které mu poskytl zaměstnavatel. Musel reagovat na příchozí telefonické hovory, jejichž prostřednictvím byl informován o událostech, které nastávají a o nichž musí rozhodovat. V určitých případech se musel dostavit na místo zásahu nebo na služebnu. Během výkonu služby „BvE“ si musel zvolit takové místo pobytu, aby byl v případě poplachu schopen dojet se svěřeným oblekem a vozidlem na hranici města ve lhůtě 20 minut. Hasič se u města Offenbach nad Mohanem domáhal uznání služby „BvE“ jako pracovní doby a úhrady příslušné odměny.
61. SDEU uzavřel, že *„[č]lánek 2 bod 1 směrnice [...] musí být vykládán v tom smyslu, že doba pracovní pohotovosti v režimu pracovní pohotovosti na zavolání, během níž musí být pracovník s to dostavit se na hranici města, kde se nachází jeho služebna, ve lhůtě 20 minut se zásahovým oblekem a služebním vozidlem [...] představuje v plném rozsahu ‚pracovní dobu‘ ve smyslu tohoto ustanovení pouze tehdy, pokud z celkového posouzení všech okolností daného případu, zejména důsledků stanovení takové lhůty, a případně průměrné četnosti výkonů práce během této doby, vyplývá, že omezení uložená tomuto pracovníkovi během uvedené doby jsou takové povahy, že objektivně a velmi významně ovlivňují možnost pracovníka volně nakládat během téže doby s časem, během něhož jeho profesní služby nejsou vyžadovány, a věnovat se v tomto čase vlastním zájmům.“*
62. Závěry SDEU jsou obecně přenositelné i na žalobcovu věc v rozsahu vykonávaných činností, u kterých není vyloučena Směrnice č. 2003/88/ES. Žalobce vykonával vedle základní doby služby rozvržené v nepřetržitém provozu ve čtyřdenních cyklech také

služební pohotovost, a to tak, že konal nařízené deseti až dvanáctihodinové služby, a to střídavě formou denních a nočních služeb. Po jednotlivě vykonaných čtyřech službách následovala doba odpočinku (rovněž čtyři po sobě jdoucí dny). V rámci čtyřdenních cyklů služeb byl žalobce mezi jednotlivými směnami povinen vykonávat pohotovost na služebně, a to vždy v čase od skončení předchozí doby služby do začátku doby služby následující. Žalobce byl během čtyřdenního cyklu denních služeb v 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 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 příslušníky SPJ žalovaný nerozporuje. Při porovnání žalobcova případu s tím, který posuzoval SDEU v rozsudku *Stadt Offenbach am Main*, je zřejmé, že okolnosti výkonu pohotovosti jsou velice podobné. Soudu se dokonce jeví, že podmínky kladené na žalobce byly ještě přísnější s ohledem na místo výkonu služební pohotovosti a čas, ve kterém musel být připraven k výkonu služby. Lze souhlasit se žalobcem, že není myslitelné, aby mohl tento svůj „volný čas“ (jak jej označil žalovaný) využívat dle svých představ. Skutečně si během něj nemohl zajít do kina, na divadelní představení, sportovní utkání či do restaurace. Naopak s přihlédnutím k závěrům rozsudku SDEU *Stadt Offenbach am Main* i Směrnici 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 nelze označit za definitivní s ohledem na to, že správní orgány dostatečně nedoložily, co bylo skutečným (a konkrétním) výkonem služby, potažmo služební pohotovosti příslušníků útvaru SPJ (a zda lze tedy na jednotlivé činnosti tohoto útvaru unijní úpravu vztáhnout). Stejně tak je dle požadavku SDEU třeba zohlednit „četnost“ skutečného výkonu práce běžně vykonávané příslušníkem 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.

63. Soud však upozorňuje na to, 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 odlišně 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““ (viz rozsudek SDEU *Stadt Offenbach am Main*). Uvedené proto znamená, že za dobu služební pohotovosti, ačkoliv je ve smyslu unijní úpravy považována za „pracovní dobu“, automaticky nenáleží služební plat za plnohodnotnou službu. Oproti tomu považování služební pohotovosti za „pracovní dobu“ či „dobu odpočinku“ ve smyslu Směrnice č. 2003/88/ES již bude mít vliv na placenou dovolenou za kalendářní rok. Dle čl. 7 odst. 1

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

směrnice „[č]lenské státy přijmou nezbytná opatření, aby měl každý pracovník nárok na placenou dovolenou za kalendářní rok v trvání nejméně čtyř týdnů v souladu s podmínkami pro získání a přiznávání této dovolené stanovenými vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi.“ Na to upozornil žalobce již ve své žádosti, ve které uplatnil vůči služebnímu orgánu nárok na přepočítání náhrady příjmu za dobu čerpání dovolené a příslušné náhrady za nevyčerpanou dovolenou. K tomu 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.

64. V tomto směru tedy bude na žalovaném, aby případ žalobce ve světle unijního práva zhodnotil. Soud nepředjímá, že skutečná podoba služební pohotovosti dle Směrnice č. 2003/88/ES může mít vliv i na další sporné otázky (například zda bude mít na nárok žalobce vliv případné nedodržení doby odpočinku mezi jednotlivými směnami); bude však na žalovaném, aby tyto otázky zodpověděl až po posouzení toho, na jaké činnosti žalobce (SPJ) se směrnice a závěry rozsudku SDEU *Stadt Offenbach am Main* vztáhnou.

VI.5. Procesní pochybení správních orgánů

65. Žalobce vytkl žalovanému, že 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.
66. Soud ověřil, že žalobce v rámci odvolacího řízení zaslal žalovanému 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.
67. Dle § 82 odst. 4 správního řádu platí, že „[k] novým skutečností a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se 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 opatrování podkladů pro vydání rozhodnutí dle § 50 správního řádu, 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 o řízení zahajované *ex officio*. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu 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.“ V rozsudku ze dne 14. 7. 2023 č. j. 2 As 140/2023-46 ve věci příslušníků pyrotechnické služby však Nejvyšší správní soud dovodil, že „[p]rimárně měl stěžovatel zjistit skutkový stav

tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Žalobce byl povinen tvrdit, co v souvislosti s plněním služebních povinností konal; prokazování, zda tomu tak bylo, je věcí správního orgánu. Pokud by šlo o 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 ovšem nezhodnotil.

68. 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 nezabavuje správní orgán povinnosti zjistit podstatný skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2019 č. j. 1 Azs 181/2018-29). V tomtéž rozsudku se dále uvádí: „Obecně lze stěžovatele přisvědčit, že koncentrace řízení dle § 82 odst. 4 správního řádu se v řízení o žádosti uplatní (k tomu srov. např. rozsudek ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016 - 48, či ze dne 4. 11. 2009, č. j. 2 As 17/2009 - 60). Krajský soud však správně uvedl, že nelze zcela rezignovat na zásadu materiální pravdy dle § 3 správního řádu. Dle tohoto ustanovení je správní orgán (nevyplyvá-li ze zákona jinak) povinen postupovat tak, aby byl zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu, např. s požadavkem zákonnosti. [...]. Pokud měl správní orgán pochybnosti o věrohodnosti žalobcových tvrzení, vhodným nástrojem k jejich odstranění mohl být zejména účastnický výsledek žalobce či svědecká výpověď některého z jeho příbuzných. Tyto prostředky pak žalobce v podstatě sám navrhoval, ačkoli je označil jako čestné prohlášení. Přinejmenším správní orgán měl žalobce vyzvat, aby k prokázání svých tvrzení navrhl jiné důkazy. Neučinil-li tak správní orgán prvního stupně, měla toto pochybení napravit stěžovatelka v odvolacím řízení, a to tím spíše, že žalobce v odvolání navrhl důkazní prostředky, které by bylo možno využít. Vzhledem k výše uvedeným skutkovým okolnostem posuzované věci se v takovém případě se však nejedná o porušení zásady koncentrace dle § 82 odst. 4 správního řádu.“ Totéž platí i v nyní projednávané věci, v níž bylo předmětem sporu, co žalobce v průběhu služební pohotovosti konal a jaká částka mu má být případně doplacena. Pokud měl správní orgán o žalobcově nároku pochybnosti, měl jej vyzvat k jejich odstranění a zároveň sám dostatečně zjistit skutkový stav, k čemuž by předmětný důkazní návrh byl příhodný. Jeho neprovedením se proto žalovaný dopustil procesního pochybení, které mohlo mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.
69. Soud se blíže nezabýval tím, zda byl žalobcův návrh na doplnění dokazování reakcí až na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, z něhož se měl dle svého tvrzení žalobce 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.
70. Nelze souhlasit ani s tím, že by se tento žalobcův důkazní návrh „minul“ s podstatou sporu. Součástí původní žádosti bylo i konkrétní vyčíslení vlastního nároku, při němž se logicky zohledňuje doba služby konaná v době nařízené služební pohotovosti (za výkon služby v této době náleží 100 % služební plat).

71. Žalobce rovněž namítl, že žalovaný měl na základě jeho návrhu nařídít ústní jednání. Žalovaný na tuto žádost nikterak nereagoval a až v napadeném rozhodnutí vyložil, že nebyla dostatečně určitá a žalobce ji uplatnil až po koncentraci řízení.
72. Podle § 49 odst. 1 správního řádu platí, že „[ú]stní jednání správní orgán nařídí v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. Nehrozí-li nebezpečí z prodlení, uvědomí správní orgán o ústním jednání účastníky nejmeně s pětidenním předstihem. Tuto povinnost nemá vůči účastníkovi, který se práva účasti na ústním jednání vzdal.“
73. Správní soudy setrvale judikují, že vůdčí zásadou správního řízení je zásada písemnosti zakotvená v § 15 odst. 1 správního řádu. Ústní jednání tak není ve správním řízení pravidlem, ale výjimkou z této zásady, na kterou mají účastníci řízení právo, stanoví-li tak výslovně zvláštní zákon nebo jsou-li splněny správním řádem stanovené podmínky; posouzení jejich splnění je pak na úvaze správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2015 č. j. 1 As 179/2015-52). Jestliže tedy účastník řízení požádá o nařízení ústního jednání a správní orgán mu nevyhoví, musí odůvodnit, proč nepovažoval nařízení ústního jednání za nezbytné ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníka. Absence takového odůvodnění může mít za důsledek, že rozhodnutí správního orgánu bude nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [srov. Kopecký, M. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer (ČR), 2022. Komentář k § 49].
74. 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 vyloží v odůvodnění svého rozhodnutí. Této povinnosti žalovaný dostal, když v reakci na žalobcův požadavek na str. 51 napadeného rozhodnutí uvedl: „*Odvolatel v této své žádosti tedy nijak neoznačuje, co nebylo dostatečně objasněno, k čemu se odvolatel nemohl sám vyjádřit, ani jinak nespecifikoval, jakého účelu by mělo být provedením ústního jednání v řízení dosaženo. Odvolací orgán je přesvědčen, že shromážděné podklady pro vydání rozhodnutí jsou dostatečné a vyplývá z nich vše podstatné.*“ Žalobcovým jediným argumentem byl fakticky poukaz na rozsáhlost sporu, hospodárnost řízení a nezbytnost ústního jednání k uplatnění jeho práv. Tento krajně obecný požadavek však nijak neupřesnil. Napadené rozhodnutí tak dle názoru soudu reaguje na žalobcův požadavek adekvátně obsahu samotné žádosti, a soud se s tímto odůvodněním ztotožňuje.
75. Soud nesouhlasí se žalovaným v tom, že by žádost o nařízení ústního jednání učiněná až po koncentraci řízení *sama o sobě* vylučovala nezbytnost jeho nařízení. Taková žádost není návrhem na provedení důkazu, jak se žalovaný nesprávně domnívá, 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 takové důkazy mohou být na ústním jednání provedeny. Soud však již shora vyložil, že ústní jednání v projednávané věci nařízeno být nemuselo, a proto tento nesprávný názor žalovaného nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.
76. Další procesní pochybení správního orgánu spatřuje žalobce v tom, že mu při nahlížení do spisu nebylo umožněno seznámit se s doporučením senátu poradní komise. Ačkoliv je tento dokument pouze nezávazným doporučením, nelze přehlédnout, že z něho žalovaný v napadeném rozhodnutí vycházel a obsáhlé pasáže přímo přejal do odůvodnění. Napadené rozhodnutí je proto dle žalobce nepřezkoumatelné, neboť nemá oporu ve spise.

77. 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.“
78. Městský soud v Praze již v rozsudku ze dne 6. 6. 2017 č. j. 6 Ad 3/2015-50 uvedl, že „návrh příslušné poradní komise je pouze doporučením pro příslušného služebního funkcionáře, nikoliv již samotným správním rozhodnutím. Jak bude o podaném opravném prostředku rozhodnuto příslušným služebním funkcionářem, je jeho odpovědností i právem – pokud se toto rozhodnutí neshoduje s doporučením poradní komise, o žádné porušení žalobcova práva se nejedná, neboť doporučení poradní komise žádným rozhodnutím prozatím není; tím je až vydané rozhodnutí služebního funkcionáře. Totéž lze uvést i o námitce, že se žalobce nemohl vyjádřit k tomuto doporučení – žádné takové právo žalobci nesvědčí, doporučení poradní komise je pomůckou pro služebního funkcionáře ve smyslu návrhu rozhodnutí a přezkoumání dosavadního postupu v řízení, nejedná se však o dokazování či podklad pro rozhodnutí, s nímž by musel být žalobce seznámen.“ (podtržení doplněno.) Městský soud v Praze v tomto rozsudku vycházel i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2014 č. j. 4 As 168/2014-74, dle kterého doporučující stanovisko není podkladem meritorního rozhodnutí ve smyslu § 180 zákona o služebním poměru. Obdobně též v rozsudku ze dne 4. 10. 2018 č. j. 5 As 206/2017-52 (který přezkoumával právě rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 6. 6. 2017 č. j. 6 Ad 3/2015-50) Nejvyšší správní soud uzavřel, že „městský soud tuto námitku vypořádal dostatečně, když uvedl, že doporučení poradní komise je pomůckou pro služebního funkcionáře, nejedná se však o podklad rozhodnutí ve smyslu § 180 služebního zákona, s nímž by musel být stěžovatel seznámen nebo byl oprávněn se k němu vyjádřit.“
79. Žalovaný tedy nebyl povinen seznámit žalobce s doporučením senátu poradní komise, neboť nejde o podklad pro vydání rozhodnutí. Nepřítomnost tohoto dokumentu ve spisu při žalobcově seznámení s jeho obsahem proto nepředstavuje vadu řízení.

VI.6. Systémová podjatost.

80. Žalobce v žalobě přestřel své „důvodné podezření“ týkající se systémové podjatosti služebního orgánu. Dovojuje ji z toho, že 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 dle žalobce 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.
81. Podjatost úřední osoby je obecně upravena v § 14 správního řádu, podle nějž každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu, o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit (odstavec 1). S účinností od 1. 1. 2019 přibyl do § 14 nový odstavec 2, podle 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2023 č. j. 6 As 52/2023-127 však tato novelizace nic zásadního nemění na níže přestřelených judikturních závěrech).

82. 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“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2019 č. j. 9 As 70/2019-34, bod 39).
83. Typickým příkladem *potenciálního* rizika systémové podjatosti, jímž se lze inspirovat i v nyní projednávané věci, je rozhodování úředníka územně samosprávného celku (např. pracovníka stavebního úřadu) ve věci, která se přímo nebo nepřímo týká tohoto celku. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20. 11. 2012 č. j. 1 As 89/2010-119 vyložil, že kvůli tomuto riziku je třeba otázku jeho případné podjatosti „posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmů územního samosprávného celku nijak nedotýkají. [...] [D]ůvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby je její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku v případě, že se rozhoduje ve věci týkající se přímo nebo nepřímo tohoto územního samosprávného celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.“ Rozšířený senát dále konkretizoval, že důvody k takovému podezření „mohou být například jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení nebo je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení ze strany osob schopných ovlivnit jednání územního samosprávného celku jako zaměstnavatele úřední osoby.“ V každé věci je třeba zohlednit všechny relevantní okolnosti, včetně její podstaty a povahy, kontroverznosti či politického významu. Na druhé straně podle rozšířeného senátu zpravidla nebude signálem nadkritické míry systémového rizika podjatosti samotný fakt, že „rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku bude mít dopad na tento celek. Proto např. nebude zpravidla důvodem k pochybám o nepodjatosti úředníka územního samosprávného celku samotná skutečnost, že jím vydané stavební povolení se dotkne majetkových či jiných zájmů obce, v níž bude stavba uskutečněna (typicky tím, že stavba bude zbudována na pozemku obce či na pozemku s obecními pozemky sousedícím), půjde-li o běžné, obecně vzato nekontroverzní a v měřítkách daného územního celku ve své podstatě nevýznamné dotčení.“ Rozšířený senát nicméně podotkl, že „k pochybám o nepodjatosti postačí i poměrně nízká míra podezření, neboť – jak výše vyložil – existence *„systémového rizika podjatosti“* je sama o sobě signálem ke zvýšené opatrnosti a *„podezřívavosti“* při posuzování důvodů pro vyloučení úřední osoby z úkonů v řízení.“ Provedenou novelu správního řádu je pak třeba chápat jako posílení důrazu právě na tyto přistupující okolnosti (bod 57 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2023 č. j. 6 As 52/2023-127).
84. V nyní projednávané věci rozhodoval v prvním stupni náměstek ředitele Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy pro vnější službu a ve druhém stupni sám ředitel. Jedná se 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. Na druhé straně i riziko systémové podjatosti vyžaduje významné dotčení tohoto majetkového zájmu, které žalobce nedoložil. Žalobce sice hovoří o potenciální povinnosti PČR jako celku uhradit účastníkům řízení jejich peněžitý nárok pohybující se v řádech milionů (str. 30 žaloby), tato částka však s ohledem na velikost policejního útvaru (Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy) takový závěr *sama o sobě* neodůvodňuje. Ani personální a zájmová blízkost není u policejního orgánu na úrovni krajského ředitelství, financovaného ze státního rozpočtu, natolik významná jako u územně samosprávného celku (obdobnou úvahu ve vztahu

k ústřednímu orgánu státní správy vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 1. 2013 č. j. 3 Ads 51/2012-48). Ačkoli tedy popsaná skutečnost vede ke zvýšené opatrnosti při posuzování podjatosti úřední osoby, než by tomu bylo za běžných podmínek, je třeba klást výrazně větší důraz na ony další okolnosti, které musejí k riziku systémové podjatosti přistoupit.

85. Žalobce spatřuje tyto okolnosti v tom, že žalovaný při nařizování služebních pohotovostí obchází zákon. Tím však zjevně předjímá výsledek tohoto řízení; nezákonnost tohoto postupu žalovaného soud dosud neshledal. Žalobce i v této souvislosti poukazuje na nenařízení ústního jednání a absenci doporučení poradní komise ve spisu. K tomu soud podotýká, že tyto procesní kroky již vyhodnotil jako souladné se zákonem, a současně připomíná, že postup v řízení sám o sobě nezakládá důvod pro vyloučení úřední osoby z provádění úkonů v řízení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2007 č. j. 8 As 28/2005-120 nebo ze dne 8. 3. 2021 č. j. 6 As 336/2020-28). Naposledy 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 souhlasí (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2014 č. j. 6 As 54/2013-128).
86. Žalobce poukázal dále na vyrozumění policejního prezidenta ze dne 20. 5. 2022 č. j. PPR-19930-14/ČJ-2022-990564 o vyloučení úřední osoby z rozhodování v obdobné věci pro podjatost. Tato listina je však z doby předcházející vydání prvostupňového rozhodnutí. Byla doručována advokátní kanceláři, jejíž společníci je právní zástupkyně žalobce, které se tak zřejmě tato listina dostala do dispozice. Ze správního spisu služebního funkcionáře ani žalovaného však neplyne, že by na zmíněné vyrozumění žalobce jakkoliv poukázal. Žalobce nemůže v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu úspěšně uplatňovat tvrzení a důkazy, u nichž mu nic nebránilo je uplatnit již v řízení před správním orgánem prvního stupně, avšak ke své škodě tak neučinil (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 6. 2021 č. j. 30 A 16/2020-86). Soud proto důkaz touto listinou neprovedl. Nadto soud vycházel z rozsudků uvedených výše v bodě 23, z nichž je patrné, že z vyrozumění policejního prezidenta ze dne 20. 5. 2022 č. j. PPR-19930-14/ČJ-2022-990564 neplyne důvod vyloučení plk. Mgr. P. M. z projednávání a rozhodnutí v tam uváděné věci, a zmíněné vyrozumění proto žalobcovo tvrzení o systémové podjatosti nijak nepodporuje.
87. Až v řízení před soudem předložil žalobce další důkaz, jenž podle něj prokazuje systémovou podjatost žalovaného, a sice čestné prohlášení Mgr. Bc. R. T., předsedy poradní komise žalovaného v obdobném případě z 31. 7. 2023. Žalobce tvrdí, že z prohlášení plyne, že při snaze o získání doplňujících informací k posuzovanému případu obdržel jmenovaný z personálního oddělení vzor zamítavého stanoviska poradní komise a pokyn postupovat podle něj. Protože tak neučinil, působil mu prý žalovaný problémy.
88. Soud nepovažoval za potřebné provádět důkaz tímto čestným prohlášením, byť vzniklo až po vydání napadeného rozhodnutí. Ani kdyby z něj skutečně vyplývalo to, co se jím žalobce snaží prokázat, nemohlo by toto zjištění vést k závěru o systémové podjatosti úředních osob správních orgánů obou stupňů. Jedná se o izolovaný případ jednoho člena (předsedy) poradní komise. Členové senátu poradní komise sice mohou představovat úřední osoby podílející se na výkonu určitých správních činností, avšak nejsou nadány vlastní rozhodovací pravomocí. Doporučení poradní komise není pro nikoho závazné a nic nemění na pravomoci a odpovědnosti žalovaného, resp. jeho náměstka (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2013 č. j. 3 Ads 51/2012-48). Ačkoli by obsah

čestného prohlášení, by mohl vyvolávat jisté pochybnosti o nezávislosti a korektnosti postupu poradní komise, nelze jej ani zdaleka považovat za okolnost, která by odůvodňovala závěr o skutečné systémové podjatosti úředních osob, které vydaly rozhodnutí v nyní projednávané věci.

VI.7. Námitka promlčení žalobcova nároku.

89. Žalovaný v reakci na žalobcovu žádost o doplacení služebního příjmu uplatnil námitku promlčení části žalobcova nároku ve smyslu § 206 a § 207 zákona o služebním poměru. Žalobce požadoval doplatek služebního příjmu za období od 1. 1. 2004 do dne skončení služebního poměru, avšak služební funkcionář konstatoval, že nárok žalobce za období od 1. 9. 2005 do 30. 4. 2019 je promlčený.
90. 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 opěťující se plnění 3 roky ode dne jejich splatnosti (§ 207 odst. 1 a 2 téhož zákona).
91. Výkon subjektivních práv a povinností obecně musí být v souladu se základními hodnotovými principy, na nichž stojí společnost, případně ta její část, v níž se příslušná oblast práva uplatňuje, jinak není možno přiznat výkonu subjektivního práva ochranu. V oblasti soukromého práva jsou takovým korektivem zejména dobré mravy (§ 1 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník) či jiné právem uznané systémy morálních či etických pravidel nebo pravidel profesní etiky. Ve veřejném právu plní podobnou roli zákaz zneužití práva, jímž se rozumí situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010 č. j. 1 As 70/2008-74 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005 č. j. 1 Afs 107/2004 - 48).
92. Přestože se dobré mravy coby obecný korektiv nežádoucího jednání 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 (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2014 č. j. 3 Ads 83/2013-39, ze dne 15. 10. 2020 č. j. 4 As 91/2018-37 nebo ze dne 15. 12. 2020 č. j. 2 As 371/2019-52).
93. Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 8. 2. 2011 sp. zn. 21 Cdo 85/2010 uvedl, že institut promlčení je institutem zákonným, „*přispívajícím k jistotě v právních vztazích a je tedy použitelný ve vztahu k jakémukoli právu, které se podle zákona promlčuje.*“ Lze však připustit „*existenci výjimečné situace, kdy by se uplatnění promlčecí námitky přičilo dobrým mravům.*“ Jako příklad uvedl situaci, kdy by byl „*zánik nároku nepřiměřeně tvrdým postihem ve srovnání s rozsahem a charakterem uplatňovaného práva a důvody, pro které účastník právního vztahu své právo včas neuplatnil.*“ Obdobně podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 29. 2. 2012 sp. zn. 23 Cdo 123/2011 „*dobrym mravum zásadně neodporuje, namítá-li někdo promlčení práva uplatňovaného vůči němu, neboť institut promlčení přispívající k jistotě v*

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

právních vztazích je institutem zákonným a tedy použitelným ve vztahu k jakémukoliv právu, které se podle zákona promlčuje. Uplatnění námitky promlčení by se přičilo dobrým mravům jen v těch výjimečných případech, kdy by bylo výrazem zneužití tohoto práva na úkor účastníka, který marné uplynutí promlčecí doby nezavinil, a vůči němuž by za takové situace zánik nároku na plnění v důsledku uplynutí promlčecí doby byl nepřiměřeně tvrdým postihem ve srovnání s rozsahem a charakterem jím uplatňovaného práva a s důvody, pro které své právo včas neuplatnil. Tyto okolnosti by přitom musely být naplněny v natolik výjimečné intenzitě, aby byl odůvodněn tak významný zásah do principu právní jistoty, jakým je odepření práva uplatnit námitku promlčení.“ Shodný názor vyjádřil také Ústavní soud v nálezech ze dne 6. 9. 2005 sp. zn. I. ÚS 643/04 a ze dne 25. 5. 2011 sp. zn. IV. ÚS 2842/2010.

94. Při posuzování námitky promlčení z hlediska dobrých mravů je tedy stěžejní hodnocení účelu uplatnění námitky promlčení, tedy zda *samotným uplatněním námitky* žalovaný zamýšlel poškodit či znevýhodnit žalobce, nikoliv případný nezákonný postup služebního funkcionáře při vyřizování žalobcovy žádosti. Ostatně uplatnění námitky promlčení ze své podstaty implikuje nějaké dřívější porušení zákona, jelikož bez takového porušení by neexistoval nárok, jenž by mohl být promlčen. Jednání v rozporu s dobrými mravy představuje intenzivnější („kvalifikovanější“) porušení právem chráněných zájmů a hodnot než „prosté“ porušení zákona, třebaže úmyslné, a i kdyby žalovaný *hypoteticky* postupoval v rozporu s dobrými mravy při nařizování služebních pohotovostí nebo při projednání žalobcovy žádosti, nutně by z toho nevyplývala nemravnost námitky promlčení, pokud žalobci nic nebránilo svůj nárok včas uplatnit. Navíc, jak bylo řečeno výše, rozpor s dobrými mravy v případě námitky promlčení nastane pouze v případech mimořádných a za okolností dosahujících výjimečné intenzity. Případný není ani žalobcův odkaz na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 1. 2010 č. j. 11 Ca 124/2008-52, neboť otázka nemravnosti námitky promlčení je odvislá od okolností konkrétního případu. Ve zmíněném rozsudku soud opřel svůj závěr o oprávněné očekávání žadatele vyvolané postupem služebního orgánu; v nynější věci se však žalobce takového oprávněného očekávání nedovolává. Žalobce ostatně nepřednesl žádné konkrétní argumenty ohledně obdobnosti obou případů. Jím popsané skutečnosti nesvědčí o účelovém chování žalovaného, jimiž by se snažil uplatnění žalobcova nároku zvrátit nebo oddálit.
95. Za jedinou okolnost uplatněnou žalobcem v prvostupňovém řízení, u níž je pojmově myslitelné založení nemravnosti námitky promlčení, považuje soud údajný nátlak činěný na příslušníky PČR. Lze si představit, že v důsledku takového nátlaku by někteří příslušníci neuplatnili své nároky včas. Žalobce na podporu toho odkázal na spisové značky řízení týkající se pěti jiných příslušníků. V reakci na to prvostupňový orgán ve svém rozhodnutí konstatoval (str. 34 - 37), že žádné takové své nemravné jednání neshledal a dle názoru soudu podrobně a racionálně vysvětlil důvody převelení všech jednotlivých příslušníků (organizační změny, úspěch ve výběrovém řízení apod.). K tomu soud dodává, že žalobce v rámci prvostupňového řízení nenavrl na podporu svého tvrzení o nemravnosti námitky promlčení nic relevantního a ohledně nátlaku na své kolegy tak zůstal *de facto* pouze v rovině tvrzení. Jediný jím navržený důkaz (odkaz na jiná řízení) prvostupňový orgán dostatečně zhodnotil shora popsaným způsobem. Se závěry prvostupňového orgánu žalobce polemizoval v odvolání opět pouze v rovině tvrzení: „*Uvedených pět případů vnímá Účastník řízení jako dosti alarmující, obzvlášť s přihlédnutím k tomu, že se jedná pouze o ty příslušníky, kteří se rozhodli sdělit svou zkušenost navzdory svým obavám. Je zřejmé, že případů policistů, kteří i nadále setrvávají ve služebním poměru a mají s nátlakem Služebního orgánu obdobnou zkušenost je daleko více, avšak v důsledku strachu z*

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

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 ničím jiným než zcela účelovým tvrzením, kterým se Služební funkcionář snaží utajit skutečné důvody převelení, a to důvody individuálního postihu příslušníků.“ I s těmito důvody se žalovaný v napadeném rozhodnutí adekvátně vypořádal, a to zejména odkazem na citovanou pasáž prvostupňového rozhodnutí a na spekulativnost, nekonkrétnost a nepodloženost žalobcových tvrzení (str. 47 - 49 napadeného rozhodnutí).

96. V žalobě žalobce zopakoval svoji předchozí argumentaci a nově navrhl, aby soud provedl celkem 13 svědeckých výpovědí a šest protokolů o výsledcích provedených po vydání napadeného rozhodnutí. Dle žalobce si nelze zcela racionálně představit, že by správní orgány provedly výsledky těchto příslušníků, neboť jsou stranou sporu, které v případě neúspěchu vznikne finanční povinnost, a zároveň nelze po žalobci a dalších příslušnících rozumně požadovat – v důsledku nátlakového jednání a nerovné povahy služebního poměru – aby před služebními funkcionáři v rámci řízení opětovně upozorňovali na pochybení žalovaného. Příslušníkům by jistě hrozila další represivní opatření, např. znepříjemnění výkonu služby či skončení služebního poměru. V podání ze dne 23. 8. 2023 žalobce soudu navrhl provést další dva protokoly o výsledku svědků, v replice ze dne 25. 9. 2023 žalobce soudu navrhl provést dalších pět protokolů o výsledku svědků.
97. 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 žalobcovo tvrzení o nátlaku vyvíjeném na jiné příslušníky v souvislosti s uplatněním jejich platových nároků. Takové okolnosti nespadají do okruhu otázek nezbytných pro posouzení žalobcovy žádosti, které spočívají zejména v náplni a rozvržení žalobcovy služby. Jestliže byl žalobce přesvědčen o tom, že některý služební orgán zastrašuje jiné příslušníky a že uplatněná námitka promlčení v důsledku toho odporuje dobrým mravům, tak bylo jedině na něm, aby označil důkazy k prokázání těchto tvrzení. Správními orgány obou stupňů proto nelze vyčítat, že jeho případnou pasivitu nenahradily vlastní vyhledávací činnosti.
98. Uplatnění nových tvrzení a důkazů až v řízení o správní žalobě není bez dalšího zapovězeno. V tomto ohledu je nicméně třeba rozlišit přezkum rozhodnutí ve věcech správního trestání a přezkum ostatních rozhodnutí (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017 č. j. 10 As 24/2015-71). O správní trestání se v nyní projednávané věci nejedná, což znamená, že napadené rozhodnutí spadá do skupiny „ostatních“ rozhodnutí. Co se týče této skupiny, dosavadní judikatura se týká zejména daňového řízení, avšak soud nespatřuje žádný důvod, proč by se nemohla přiměřeně aplikovat i na nyní projednávanou věc. Daňové řízení je částečně specifické tím, že daňový subjekt nese důkazní břemeno ohledně svých tvrzení. Totéž ale, jak soud vyložil shora, platí i pro tvrzení žalobce ohledně nátlaku vyvíjeného na jednotlivé příslušníky.
99. Správní soudy shledaly, že při soudním přezkumu rozhodnutí je třeba v každém případě nalézat rozumnou rovnováhu zohledňující jednak zásadu plné jurisdikce rozhodování správního soudu na straně jedné, jednak zamezující zjevným obstrukcím žalobce na straně druhé. Na provedení důkazů nově navržených teprve v řízení před krajským soudem je

proto třeba trvat obvykle tehdy, pokud 1.) soud přesvědčivě neodůvodní nadbytečnost jejich provedení a 2.) tyto důkazy nemohly být navrženy již ve správním řízení, a to kupříkladu 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 apod. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2012 č. j. 1 Afs 7/2012-22 a rozhodnutí citovaná v jeho bodě 20). I nadále totiž platí, že v souladu s všeobecně uznávanou právní zásadou *vigilantibus iura scripta sunt* správní soudy zásadně nemohou napravovat procesní pasivitu účastníka řízení, který nebyl ve správním řízení co do svých tvrzení a důkazních návrhů aktivní a skutková tvrzení nebo důkazy uplatnil poprvé teprve v řízení před správním soudem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2010 č. j. 1 Afs 103/2009-232). Soudní přezkum rozhodnutí správního orgánu nelze vnímat jako „odvolací řízení“ v plné apelaci, proto také důkazní aktivita soudu bude vždy činností doplňkovou, nikoliv dominantní (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017 č. j. 10 As 24/2015-71).

100. Žalobce nepřednesl přesvědčivé důvody, proč nemohl navrhnout důkaz výsledkem alespoň některých z jím 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. Jím deklarované přesvědčení, že by služební orgán odmítl výsledky provést, protože PČR je na věci systémově finančně zainteresována, je ryze spekulativní a nepodložené, a sám žalobce je později vyvrátil tím, že soudu navrhl jako důkaz protokoly o výsledcích jiných příslušníků provedené služebním orgánem (náměstkem ředitele pro vnější službu při Krajském ředitelství policie hl. m. Prahy). Neobstojí ani vysvětlení, že by příslušníci nebyli ochotní vypovídat z obav před odplatou žalovaného, jelikož ta by mohla přijít úplně stejně i po jejich výpovědi v soudním řízení, jehož je žalovaný účastníkem. Kromě toho žalobce v odvolání ze dne 9. 12. 2022 proti prvostupňovému rozhodnutí podotkl, že *„objektivně nemohl svůj nárok vznést vůči služebnímu orgánu dříve, neboť až v okamžiku, kdy existovala jistota, že k nároku se připojí další kolegové, bylo na místě přestat se obávat nátlaku a represivních opatření ze strany služebního orgánu.“* Z toho nutně vyplývá, že v okamžiku podání žalobcovy žádosti se již obavy přinejmenším některých jeho kolegů zmenšily natolik, že byli ochotni své nároky vznést, a žalobce tedy mohl navrhnout také jejich výsledky.
101. Z výše popsaných důvodů soud tyto žalobcem navržené důkazy neprovedl. S ohledem na jejich obrovský rozsah by soud opačným postupem navíc popřel smysl soudního řízení. Jelikož soud ruší napadené rozhodnutí z jiných důvodů, takové obsáhlé doplňování skutkových zjištění by ani nevedlo k rychlejšímu vyřízení žalobcovy žádosti.
102. Soud, aniž by předjímal výsledek případně doplněného dokazování nebo dokonce hodnocení zjištěných skutečností, nicméně považuje za vhodné odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2020 č. j. 2 As 371/2019-52, ve kterém jmenovaný soud při posouzení částečně obdobné věci konstatoval, 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.“*

VII. Závěr a náklady řízení

103. Lze uzavřít, že žalovaný se v projednávané věci 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 to, 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 sice 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 lze na dobu služební pohotovosti nařizovanou žalobci vztáhnout Směrnici č. 2003/88/ES a související judikaturu SDEU, a zda tedy byla služební doba ve skutečnosti „dobou odpočinku“, nebo „pracovní dobou“, a jaké z toho plynou důsledky. Bylo tedy třeba rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, jakož i z toho důvodu, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje rozsáhlé i zásadní doplnění [§ 76 odst. 1 písm. a) a b)]. Soud přisvědčil též některým žalobním námitkám poukazujícím na procesní pochybení žalovaného (předložení evidence z knihy jízd navržené žalobcem nebylo v rozporu se zásadou koncentrace řízení), a i z tohoto důvodu zrušil napadené rozhodnutí pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Naproti tomu žalobní body týkající se neúplnosti spisového materiálu při žalobcově nahlížení do spisu, nevyhovění žádosti žalobce o nařízení ústního jednání či tvrzené systémové podjatosti úředních osob soud důvodnými neshledal.
104. Žalovaný bude v dalším řízení povinen primárně zajistit a do spisu založit takové podklady, ze kterých bude možno usuzovat na splnění předpokladů pro nařizování služební pohotovosti 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 (ačkoliv individuálně a pro kratší časové intervaly se zpětným hodnocením), a to za účelem personálního pokrytí potřebných směn. Žalovaný se rovněž bude muset zabývat obsahovou náplní služební pohotovosti, kterou žalobce vykonával (materiální hledisko). Za tímto účelem si opatří především podklady, z nichž bude zřejmý skutečný obsah činností žalobce a příslušníků SPJ v konkrétních dnech (resp. nocích), kdy žalobci byla nařízena služební pohotovost. Jeho úkolem bude opatřit si též podklady týkající se služebních pohotovostí nařízených kvůli důvodným obavám z rizika vzniku mimořádné události. 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 obstará všechny potřebné podklady, vypořádá se na základě zjištění z nich plynoucích se žalobcovou argumentací, podle níž byl nařizováním služebních pohotovostí s ohledem na jejich plánovitost obcházen účel zákona, a posoudí, zda se tyto činnosti shodovaly s výkonem běžné služby, případně v jakém rozsahu se lišily. Tato zjištění pak žalovaný 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 rozsudku *Stadt Offenbach am Main*) a určí, zda doba služební pohotovosti odpovídá „době odpočinku“, nebo „pracovní době“, a vyvodí z toho pro nárok žalobce příčinné důsledky.

105. Soud nemůže jím vytčené nedostatky napadeného rozhodnutí nahradit vlastními skutkovými zjištěními a vlastní právní 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 dostalo poprvé v řízení před správním soudem, čím by soud nepřipustně nahrazoval činnost správního orgánu. Soud se proto vlastním posouzením charakteru služby vykonávané žalobcem v době vykazované jako služební pohotovost nemohl zabývat.
106. Ve druhém výroku rozsudku soud v souladu s § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. přiznal žalobci, který měl ve věci z procesního hlediska úspěch, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení, které jsou tvořeny zaplaceným soudním poplatkem ve výši 3 000 Kč a dále náklady vynaloženými na právní zastoupení žalobce advokátkou. Ty spočívají jednak v odměně za čtyři úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátního tarifu), tedy za převzetí zastoupení, podání žaloby, sepsání repliky z 25. 9. 2023 a účast na ústním jednání, přičemž sazba odměny za každý z těchto úkonů činí 3 100 Kč (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d/ vyhlášky č. 177/1996 Sb.), a dále ve čtyřech paušálních částkách ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb.). Odměnu za podání ze dne 23. 8. 2023 a ze dne 22. 11. 2023 soud žalobci nepřiznal, neboť šlo jen o doplnění důkazních návrhů, které neobsahovalo argumentaci týkající se věci samé. Právní zástupkyně žalobce vykonává advokacii jako společnice právnické osoby zřízené podle zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, která je plátcem DPH, proto byly náklady řízení zvýšeny o částku odpovídající DPH (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celková výše nákladů důvodně vynaložených žalobcem na řízení v této věci tak činí 19 456 Kč. Pro úplnost soud dodává, že nemohl aplikovat § 14b advokátního tarifu, jak se domáhal žalovaný, jelikož tato úprava je výslovně určena pro občanské soudní řízení a spory, jejichž předmětem je peněžité plnění.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud.

Praha 11. dubna 2024

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.