



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **mjr. Mgr. Bc. P. Z.**, zast. JUDr. Jiřím Novákem, advokátem se sídlem Na Strži 2102/61a, Praha 4, proti žalovanému: **první náměstek policejního prezidenta**, se sídlem Strojnická 935/27, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 6. 2022, čj. PPR-14828-6/ČJ-2022-990131, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 7. 2023, čj. 11 Ad 8/2022-48,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši **4 114 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Spor se v dané věci týká posouzení žádosti žalobce o doplatek služebního příjmu. Žalobci byl v období od 24. 5. 2017 do 31. 12. 2020 přiznán základní tarif služebního příjmu dle § 114 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále „zákon o služebním poměru“). Žalobce je přesvědčen, že v daném období naplnil znaky pro přiznání zvýšení základního tarifu služebního příjmu o 10 % dle § 114 odst. 2 uvedeného zákona, neboť výkon služby fakticky odpovídal směnnému režimu služby dle § 53 odst. 4 téhož zákona (podle žalobce mu byla pravidelně nařizována služební pohotovost, čímž byl nahrazován výkon služby).

[2] Ředitel Pyrotechnické služby Policie ČR rozhodnutím z 21. 2. 2022, čj. PYRO-461-17/ČJ-2021-940012, rozhodl o žádosti žalobce tak, že zamítl žádost o doplatek za období od 24. 5. 2017 do 26. 4. 2018 z důvodu promlčení dle § 206 zákona o služebním poměru (výrok I.); zamítl žádost o doplatek, neboť systém výkonu služby expozitury České Budějovice nenaplnňuje zákonné podmínky směnného režimu služby a s tím související zvýšení základního tarifu služebního příjmu o 10 %, tudíž nevznikl právní nárok na doplacení služebního příjmu (výrok II.); přiznal nárok na doplatek služebního příjmu v celkové výši 13 962 Kč v rámci období od 27. 4. 2018 za měsíce červen 2018, říjen 2018 a červen 2019, neboť podíl výkonu služby žalobce při plnění služebních úkolů ve Vrběticích naplňoval zákonné podmínky směnného režimu služby a s tím související zvýšení základního tarifu služebního příjmu o 10 % (výrok III.); a zamítl žádost o doplatek služebního příjmu v období od 27. 4. 2018 za měsíce květen 2018, červenec 2018, srpen 2018, září 2018, a poté listopad 2018 až květen 2019 a červenec 2019 až prosinec 2020, neboť podíl výkonu služby žalobce při plnění služebních úkolů ve Vrběticích nenaplnňoval zákonné podmínky směnného režimu služby, takže s tím související zvýšení základního tarifu služebního příjmu o 10 % není validní (výrok IV.).

[3] Proti výrokům I., II. a IV. prvostupňového rozhodnutí podal žalobce odvolání, na základě něhož žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím změnil část výroku prvostupňového rozhodnutí tak, že nahradil slova „*ve věci žádosti o doplatek služebního příjmu a návrhu na zahájení řízení ve věcech služebního poměru v této věci dle ustanovení § 178 zákona doručené dne 27. 4. 2021*“ slovy „*ve věci žádosti o doplatek služebního příjmu doručené dne 27. 4. 2021*“. Dále změnil část výroků I. a II. prvostupňového rozhodnutí tak, že ve výroku I. nahradil slova „*žádost o doplatek služebního příjmu za období od 24. 5. 2017 do 26. 4. 2018 z důvodu promlčení podle ustanovení § 206 zákona*“ slovy „*žádost o doplatek služebního příjmu za období od 1. 4. 2018 do 26. 4. 2018 z důvodu promlčení podle ustanovení § 206 zákona*“ a ve výroku II. nahradil slova „*žádost o doplatek služebního příjmu, neboť systém výkonu služby*“ slovy „*žádost o doplatek služebního příjmu, vyjma části žádosti, o níž je rozhodnuto výrokem v bodu č. I, III a IV, neboť výkon služby*“. V ostatních částech zůstal výrok prvostupňového rozhodnutí beze změny.

[4] Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil žalobou u Městského soudu v Praze. Namítal, že žalovaný se omezil toliko na výklad zákona ve věci rozdílu mezi služební pohotovostí a dobou služby, nezabýval se však skutkovými okolnostmi věci, přičemž nevypořádal žalobcovy odvolací námítky. Neřešil, zda byl výkon služební pohotovosti v jeho případě skutečným výkonem pohotovosti, nebo zastřenou dobou služby.

[5] Městský soud žalobě shora označeným rozsudkem vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, a to z důvodu nepřezkoumatelnosti. Připomněl, že v dané věci jde o jeden z mnoha případů žalob příslušníků různých expozitur pyrotechnické služby se shodnou právní argumentací a odkázal na rozhodnutí vydaná jinými senáty téhož soudu. Městský soud zdůraznil, že žalobce již ve správním řízení tvrdil, že dobu formálně nařízené služební pohotovosti je třeba s ohledem na charakter vykonávané činnosti a se zřetelem k dalším konkrétním okolnostem považovat z materiálního hlediska za výkon služby. Žalovaný v rámci vypořádání odvolacích námitek setrval na obecném rozlišení služební pohotovosti a doby služby, aniž by hodnotil, jakým způsobem probíhal výkon pohotovosti v případě žalobce. Ignoroval tedy podstatu odvolací argumentace. Závěr

pokračování

žalovaného o nepřenositelnosti závěrů rozsudku SDEU ze dne 21. 2. 2018 ve věci *Ville de Nivelles v. Rudy Matzak* (C-518/15) na daný případ jsou předčasné. Věcnému přezkumu rozhodnutí žalovaného brání i chybějící podklady ve spise, na základě kterých by bylo možno faktickou povahu výkonu služební pohotovosti žalobce posoudit.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[6] Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Rozporoval zejména body 34 až 48 odůvodnění napadeného rozsudku, v nichž se městský soud zabýval naplněním zákonných podmínek nařizování služební pohotovosti, charakterem činností vykonávaných v rámci služební pohotovosti a v nichž vytýkal stěžovateli, že se zabýval pouze formálními podmínkami vícesměnného režimu služby, nikoli materiální stránkou věci. Městský soud na věc aplikoval nepřiléhavou judikaturu. Rozsudek NSS z 16. 12. 2022, čj. 1 As 247/2021-40, č. 4303/2022 Sb. NSS, řešil otázku služební pohotovosti v režimu zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání. Zákon o vojácích z povolání a zákon o služebním poměru však upravují podmínky nařízení služební pohotovosti odlišně.

[7] Stěžovatel nesouhlasil s tím, že se v případě služební pohotovosti jednalo o shodnou obsahovou náplň práce jako v případě výkonu služby. Předmětem řízení byla otázka naplnění zákonných podmínek směnného režimu, nikoli zkoumání obsahové náplně služební pohotovosti. Dle stěžovatele žalobce nedoložil, že v době nařízení služební pohotovosti musel nějakou činnost konat nebo že mu byl nařízen služební úkol. Stěžovatel dále poukázal na rozdíly mezi službou, kterou je příslušník pyrotechnické služby povinen vykonávat v místě služebny, a služební pohotovostí, kterou naopak vykonává ve stavu připravenosti v místě mimo služebnu. Stěžovatel se domníval, že jej městský soud nesprávně zavázal k posuzování naplnění zákonných podmínek nařizování služební pohotovosti, včetně charakteru činností vykonávaných příslušníky v jejím rámci. Služební pohotovost nemůže tvořit směnný režim služby. Městský soud dle stěžovatele také nesprávně bagatelizoval význam místa, v němž příslušník drží pohotovost. Svůj závěr, že místo držení pohotovosti není podstatné, navíc městský soud dle stěžovatele neodůvodnil, a tedy napadený rozsudek je z tohoto důvodu nepřezkoumatelný.

[8] Dále se neztotožnil ani se závěrem městského soudu, že se zabýval pouze formálními podmínkami výkonu služební pohotovosti. Z podkladů rozhodnutí, které vycházejí z výkazů služeb Ekonomického informačního systému Ministerstva vnitra (EKIS), je naopak patrný rozsah plánovaných a žalobcem skutečně vykonaných služeb za posuzované období včetně rozsahu výkonu služby přesčas i služební pohotovosti. Výklad zastávaný městským soudem popírá náplň služební pohotovosti, jak ji předpokládá zákon. Poukaz žalobce na to, že mu služební pohotovost byla nařizována za účelem pokrytí nepřetržitého provozu a že byla co do obsahu shodná s náplní běžného výkonu služby, opomíjí skutečnost, že žalobce se v době pohotovosti nachází pouze ve stavu připravenosti a reaguje na oznámení, jímž je mu nařizován výkon služby přesčas, k němuž je povinen se dostavit na sdělené místo. Pokud by žalobci byl v době služební pohotovosti nařízen výkon služby, jednalo by se o službu přesčas, za kterou by mu náležel služební příjem v souladu s § 126 odst. 3 zákona o služebním poměru. Stěžovatel nesouhlasil ani s nedostatečným obstaráním podkladů pro rozhodnutí. Obstarávání podkladů za účelem posouzení faktické povahy držení služební pohotovosti v místě bydliště je ne hospodárné, nadbytečné a v rozporu

se zákonem, neboť stěžovateli nepřisluší zjišťovat, jak žalobce tráví čas v době připravenosti ke službě. Městský soud též překročil dispoziční zásadu tím, že pozměnil žalobcovu argumentaci, která nevychází z jeho žádosti ani z podaného odvolání.

[9] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Připomněl, že v obdobných sporech rozhodovalo více senátů městského soudu, a to shodně jako senát v nyní projednávané věci. Ve několika věcech již rozhodoval i Nejvyšší správní soud, který kasační stížnosti zamítl. Stěžovatel klade přílišný důraz na doslovné znění zákona a vyhýbá se zkoumání povahy uplatněného nároku. Stěžovatel se doposud nezabýval jádrem argumentace žalobce, že výkon jeho služby vykazuje prvky vícesměnného režimu, neboť je rozvržen tak, aby byla služba vykonávána nepřetržitě. K zajištění nepřetržitého výkonu služby měla sloužit právě služební pohotovost. Ve své podstatě se jednalo o další směnu, povinnosti, které žalobce plnil v rámci služební pohotovosti, byly obdobné těm, které plnil v rámci výkonu služby. Stěžovatel se nijak nevypořádal s námitkou, že služební pohotovost lze nařídit pouze výjimečně, toliko v důležitém zájmu služby. SDEU ve shora uvedené věci hodnotil v podstatě identické skutkové okolnosti, jelikož žalobce musí během služební pohotovosti zahájit výjezd do 15 minut, což podstatně omezuje možnost věnovat se jiným činnostem. Je přitom na stěžovateli, aby prokázal, že služební pohotovost není z jeho strany využívána k jiným účelům a za jiných podmínek, než připouští platná právní úprava. Stěžovatel dosud nezaložil úplný přehled všech vykazovaných hodin žalobce v rámci systému EKIS do spisu. Pravidelné rozvržení služební pohotovosti navazující trvale na základní dobu služby z povahy věci vylučuje její posouzení jako pohotovostní, nahodilé a nařizované nikoliv k pokrytí pravidelné činnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných (přípustných) důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Ve shodě s tím, co plyne již z odůvodnění napadeného rozsudku, považuje Nejvyšší správní soud za nutné předeslat, že žalobce je jedním z příslušníků pyrotechnické služby, kteří se v rozhodném období domáhali doplacení 10% navýšení služebního příjmu z důvodu faktického výkonu služby ve vícesměnném režimu. Nejvyšší správní soud v obdobných věcech dalších příslušníků, které mají shodný skutkový i právní základ, již opakovaně rozhodoval, a to například rozsudky z 14. 7. 2023, čj. 2 As 140/2023-46, z 3. 10. 2023, čj. 2 As 194/2023-45, z 13. 10. 2023, čj. 5 As 29/2023-51, případně ze 7. 12. 2023, čj. 2 As 106/2023-78, čj. 2 As 107/2023-55, čj. 2 As 109/2023-56 a čj. 2 As 110/2023-80. Od závěrů vyslovených v těchto rozsudcích Nejvyšší správní soud neshledal důvod se odchýlit ani v nyní projednávaném případě a v podrobnostech lze na odůvodnění uvedených rozsudků odkázat.

[13] Ve shodě s dalším rozsudkem tohoto soudu v obdobné věci (rozsudek z 19. 3. 2024, čj. 6 As 79/2023-27), ani v nyní projednávané věci nemá předně Nejvyšší správní soud na rozdíl od stěžovatele za to, že by byl rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný. V tomto ohledu lze připomenout, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní

pokračování

představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která Nejvyššímu správnímu soudu znemožňuje napadené rozhodnutí věcně přezkoumat (rozsudky NSS z 28. 2. 2017, čj. 3 Azs 69/2016-24, či z 27. 9. 2017, čj. 4 As 146/2017-35). I v nynějším případě je z odůvodnění napadeného rozsudku zřejmé, jak městský soud rozhodl ve věci samé a na základě jakých konkrétních důvodů a úvah dospěl k vysloveným závěrům. Jde-li o otázku místa výkonu služby, zde je třeba připomenout, že městský soud vytýkal stěžovateli, že se nezabýval jádrem žalobcovy argumentace a že se pouze v obecné rovině zaměřil na rozdíl mezi služební pohotovostí a dobou služby. Z odůvodnění rozsudku vyplývá, že městský soud (ve shodě se žalobcem) považoval za podstatné především materiální hledisko, tj. zda se i v době označené jako služební pohotovost nejednalo o zastřený výkon služby. Městský soud taktéž nezaměřoval právní úpravu obsaženou v zákoně o služebním poměru a zákoně o vojácích z povolání.

[14] Nejvyšší správní soud zároveň podotýká, že ve shodě s městským soudem pokládá za jádro sporu zastřený výkon vícesměnného režimu služby prostřednictvím nařizování služební pohotovosti. Žaloba argumentaci v tomto směru obsahovala, a proto neobstojí ani stěžovatelova námitka týkající se překročení dispoziční zásady městským soudem.

[15] Jde-li o posouzení věci samé, je mezi účastníky řízení veden spor o to, zda výkon služební pohotovosti nařizovaný žalobci v návaznosti na výkon služby, ve skutečnosti nenaplnňuje zákonné podmínky vícesměnného režimu služeb dle § 53 odst. 4 zákona o služebním poměru, za který by žalobci náležel zvýšený základní tarif dle § 114 odst. 2 téhož zákona, či zda se jednalo o výkon služby v jednosměnném režimu při nerovnoměrném rozvržení doby služby a na ni navazující služební pohotovost. Stěžovatel tvrdí, že se o vícesměnný režim jednat nemohlo, neboť žalobcova činnost po dobu služební pohotovosti nesplňovala zákonné podmínky výkonu služby. Stěžovatel v této souvislosti především poukazuje na to, že žalobce služební pohotovost vykonával v místě bydliště toliko ve stavu připravenosti k případnému výkonu služby, která (byla-li by konána) by byla službou přesčas. Žalobce se naopak domnívá, že na výkon služební pohotovosti nelze nahlížet formalistickým způsobem, ale je nutné posuzovat materiální povahu vykonávané činnosti.

[16] Nejvyšší správní soud v souladu s výše uvedenou předchozí judikaturou především nemůže přisvědčit argumentaci stěžovatele, podle níž předmětem řízení bylo posouzení zákonných podmínek směnného režimu, jemuž se v odůvodnění rozhodnutí podrobně věnoval, a tedy nebylo jeho povinností zkoumat obsahovou náplň služební pohotovosti (stěžovatel v této souvislosti nesouhlasil ani s tím, že by materiální stránku věci zcela pominul, neboť z podkladů rozhodnutí vyplývá, že se plánováním a skutečným výkonem služeb zabýval). Ve všech shora označených rozsudcích již Nejvyšší správní soud dovodil, že stěžovatel se sice zákonnou úpravou institutů služby a služební pohotovosti a podmínkami směnného režimu zabýval, avšak toliko v obecné rovině, po stránce formální. Odůvodnění stěžovatelem vydaného rozhodnutí však postrádá aplikaci těchto ustanovení na konkrétní případ žalobce. Žalobci se tak nedostalo odpovědi na jím uplatněnou námitku o pravidelném nařizování služební pohotovosti a její obsahové shodnosti s výkonem služby. Stěžovatel byl proto městským soudem důvodně zavázán k doplnění spisového materiálu o podklady umožňující důkladné posouzení konkrétních skutkových okolností daného případu a prokazující skutečnou povahu žalobci nařizované služební pohotovosti. Teprve z takových podkladů bude možno posoudit povahu služební pohotovosti a navazující otázku naplnění či nenaplnění zákonných podmínek vícesměnného režimu služeb. Nejvyšší

správní soud rovněž ve shodě se závěry vyslovenými v dříve vydaných rozsudcích konstatuje, že výkazy služeb z EKIS týkající se plánování a skutečného výkonu služeb nelze považovat za dostatečné podklady pro posouzení povahy činnosti skutečně vykonávané žalobcem v rámci služební pohotovosti.

[17] V souvislosti se stěžovatelovou námitkou, že služební pohotovost nemůže z povahy věci tvořit vícesměnný režim služeb, Nejvyšší správní soud rovněž ve shodě s dříve vydanými rozsudky v obdobných věcech uvádí, že je nutno zohledňovat nejen povahu činnosti vykonávané v rámci služební pohotovosti, ale též například způsob plánování nařizovaných služebních pohotovostí, včetně zkoumání podmínky mimořádnosti (nahodilosti, nikoli pravidelnosti) vyplývající z § 62 odst. 1 zákona o služebním poměru. Vyplývá-li ze zákona (§ 62 odst. 1 zákona o služebním poměru), že služební pohotovost je možno nařídít pouze v důležitém zájmu služby, je nutno tento důležitý zájem v konkrétních případech doložit tak, aby bylo z okolností věci patrné, že se skutečně nejednalo o faktické nahrazování vícesměnného režimu služební pohotovostí a že tímto způsobem nedocházelo k nahrazování výkonu služby ve směnném režimu z důvodu nedostatku příslušníků. O důležitosti zájmu služby vypovídá povaha činností vykonávaných žalobcem v případě jeho povolání k výkonu služby v rámci služební pohotovosti a s ní korespondující míra připravenosti, kterou musí žalobce během služební pohotovosti držet.

[18] Za všechny výše vyjmenované je možno v této souvislosti ocitovat závěry obsažené v rozsudku z 7. 12. 2023, čj. 2 As 109/2023-78, v němž Nejvyšší správní soud shrnul, že „*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*“. Z těchto důvodů neobstojí stěžovatelova argumentace, že předmětem řízení není přezkum naplnění podmínek služební pohotovosti.

[19] Vytýká-li stěžovatel městskému soudu opomenutí skutečnosti, že žalobce byl v době nařízené služební pohotovosti pouze připraven k případnému výkonu služby (která by měla povahu služby přesčas), nic tato skutečnost nemění na závěru, že je třeba posoudit povahu činnosti skutečně vykonávané. Stěžovatel však žalobcově argumentaci o totožné náplni práce při výkonu služby a služební pohotovosti nevěnoval pozornost, pouze poukazoval na rozdílnost místa výkonu služby a služební pohotovosti. Městský soud proto v napadeném rozsudku správně upozornil na nutnost posoudit materiální stránku věci a zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Stěžovatel tak byl městským soudem důvodně zavázán shromáždit takové podklady rozhodnutí, na jejichž základě bude moci vypořádat námitky uplatněné žalobcem v odvolání. Městský soud také správně uvedl, že s ohledem na skutečnost, že stěžovatel se doposud nezabýval materiální stránkou věci, je jeho závěr o nepřiléhavosti výše označeného rozsudku SDEU nutno pokládat za předčasný. V této souvislosti Nejvyšší správní soud i zde poukazuje na závěry vyslovené v rozsudku čj. 2 As 140/2023-43 (viz bod 71), dle kterých bude-li v dalším řízení prokázáno, že „*konkrétní povaha údajné služební pohotovosti omezovala žalobce podobně jako*

pokračování

pracovníka ve věci řešené SDEU, mohlo by to být argumentem pro závěr, že žalobce při této údajné služební pohotovosti ve skutečnosti vykonával službu, fakticky ve vícesměnném režimu“.

[20] Pro úplnost lze dodat, že Nejvyšší správní soud se v odkazované judikatuře (viz např. bod 63 naposledy citovaného rozsudku) již vypořádal i s námitkou stěžovatele týkající se opomenutí § 77 odst. 8 služebního zákona. V tomto ohledu je především podstatné, že městský soud nepřistoupil k věcnému přezkumu rozhodnutí stěžovatele, ale zrušil je z důvodu nepřezkoumatelnosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené žádnou z kasačních námitek neshledal důvodnou, a proto kasační stížnost dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[22] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce měl ve věci plný úspěch, soud mu proto přiznal náhradu nákladů řízení. Ty tvoří odměna jeho zástupce za jeden úkon právní služby spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 téže vyhlášky], k čemuž náleží náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 téže vyhlášky). Zástupce žalobce je plátcem DPH, odměna se proto zvyšuje o 714 Kč, představující hodnotu DPH. Konečná výše nákladů řízení žalobce tak celkem činí 4 114 Kč.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 23. září 2024

Milan Podhrázký
předseda senátu