



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce (soudce zpravodaj), soudkyně JUDr. Veroniky Burianové a soudce Mgr. Jana Šmakala ve věci

žalobce: **J. P.,**
bytem K.,
zastoupený advokátkou JUDr. Alicí Hejzlarovou, LL.M., MBA
sídlem Urxova 430/4, Praha

žalovaný: **generální ředitel Hasičského záchranného sboru ČR,**
sídlem Kloknerova 2295/26, Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 9. 2023, č.j. MV-121555-8/PO-OVL-2023

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 9. 2023, č.j. MV-121555-8/PO-OVL-2023, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 23.570 Kč, ve lhůtě do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupkyně žalobce JUDr. Alici Hejzlarové, LL.M., MBA advokátky.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobce se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 27. 9. 2023, č.j. MV-121555-8/PO-OVL-2023 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí ředitele Hasičského záchranného sboru Plzeňského kraje ve věcech služebního poměru ze dne 19. 6. 2023 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), a toto rozhodnutí potvrdil. Prvoinstančním rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobce o a) přiznání nároku na služební příjem za období od nástupu žalobce k Hasičskému záchrannému sboru Plzeňského kraje do dne rozhodnutí o podané žádosti či ke dni ukončení služebního poměru a jeho zahrnutí do složek služebního příjmu ve smyslu § 113 zákona o služebním poměru, a to na základě násobku hodinového příjmu odvolatele a počtu hodin odsloužených pohotovostí, vždy za podmínek platných v příslušném kalendářním měsíci; b) provedení zpětného přepočtu nároků na náhrady služebního příjmu; c) provedení zpětného přepočtu odsloužených let; a zároveň o proplacení nároků uvedených pod body a. až c. ve výši odpovídající násobku hodinového služebního příjmu a počtu hodin konaných v režimu služební pohotovosti, to vše včetně příslušného zákonného úroku z prodlení jdoucí samostatně pro každé jednotlivé přiznané plnění, a to od vzniku jeho nároku do zaplacení.

II.

Žaloba

2. Žalobce úvodem žaloby zevrubně shrnul dosavadní průběh správního řízení a obsah napadeného i prvoinstančního rozhodnutí.
3. Následně se žalobce zabýval povahou činností jednotky požární ochrany. Žalobce v tomto směru nezpochybňuje, že jedním z předmětů činnosti jednotky požární ochrany je nasazení při mimořádných a nepředvídatelných událostech. Podle žalobce žalovaný poměrně zavádějícím způsobem uvádí, že ochrana života a zdraví obyvatel, životního prostředí, zvířat a majetku před požáry a jinými mimořádnými událostmi a krizovými situacemi, je společný úkol HZS ČR jako celku, nikoliv pouze jednotek požární ochrany jakožto jejich speciální poslání. Žalobce současně nerozporuje, že jednotky požární ochrany coby prvosledový orgán zaujímají v celkové organizační struktuře HZS ČR významné místo. V této souvislosti však žalovaný přistoupil k dalšímu účelovému výkladu organizace jednotek požární ochrany, a to s jediným cílem – směřovat veškerou pozornost toliko k činnostem, kdy jsou jednotky zapojeny při mimořádných nebo jiných událostech, aniž by se však sám žalovaný vypořádal s pojetím mimořádných událostí ve světle judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“). Z popisu žalovaného a rovněž i relevantních předpisů je evidentní, že primární úlohou jednotek požární ochrany je provádět záchranné práce při živelních pohromách či jiných nepředvídatelných událostech. Pro řádné plnění této úlohy jsou jednotky požární ochrany organizačně uzpůsobeny způsobem, jaký upravuje vyhláška č. 247/2001 Sb., o organizaci jednotek požární ochrany (dále jen „*vyhláška*“) a samozřejmě neméně významnou roli hraje i výcvik a případná specializace jednotlivých příslušníků. Je však evidentní, že tuto hlavní každodenní činnost, ale i činnost spočívající v reakci na mimořádné události, by měly být jednotky požární ochrany, z povahy své působnosti schopny zajistit primárně bez nutnosti užívání výjimečných institutů, jakými je právě služební pohotovost. Žalobce nikterak nerozporuje, že při tak závažných mimořádných událostech jako jsou živelní či jiné pohromy, je využití sil příslušníků ve služební pohotovosti a její nařízení zcela adekvátní a v souladu s právními předpisy i judikaturou. V souvislosti s nasazením příslušníků jednotky požární ochrany v této souvislosti žalobce ještě shrnuje, že stěžejní úlohou každé jednotky požární ochrany je nastavit její organizaci a personální složení tak, aby tato jednotka byla schopna dostát svým každodenním úkolům primárně ve složení příslušníků nacházejících se v době služby, resp. základní době služby, bez nutnosti využívání (svou podstatou výjimečného) institutu služební pohotovosti. Nad to pak žalobce považuje za nezbytné postavit na jisto výklad mimořádných událostí z pohledu HSZ ČR a jeho základní úlohy, kdy žalovaný opakovaně přistupuje ke zneužití tohoto pojmu optikou laického užívání tohoto pojmosloví. Je nepopíratelné, že jakýkoliv sebemenší požár či jiná živelná událost, popř. havárie nebo nehoda, je z pohledu každého člověka

mimořádnou a nepředvídatelnou událostí. Od tohoto širokého vnímání, které je přičitatelné běžnému člověku, který není jakkoliv angažován v činnostech požární ochrany, ať už jako dobrovolný hasič či profesionální hasič, ba naopak je obětí či poškozenou osobou v důsledku takové události, je však třeba významně oddělit vnímání mimořádné události z pohledu příslušníka HZS ČR, který je školen a vycvičen ke každodennímu zásahu při těchto událostech. Je tedy zřejmé, že ne každý požár, živelní pohroma, havárie nebo nehoda naplňují znak mimořádnosti z hlediska vnitřního chápání a nastavení HZS ČR. Je tedy žádoucí, aby skutečnou povahu mimořádnosti měly jen ty nejzávažnější a nejrozsáhlejší případy katastrof. Čím širší by toto spektrum bylo pro samotné příslušníky HZS ČR, tím spíše by bylo fungování celé HZS ČR neakceschopné, což by pak vypovídalo o nedostatečné připravenosti příslušníků, ale i nesprávném organizačním nastavení. Pokud však žalovaný ve svém odůvodnění zmiňuje nastavení jednotek požární ochrany jako raritní, a to díky vysoké úrovni fungování těchto útvarů, pak je možné konstatovat, že při tomto nastavení je okruh mimořádných událostí z pohledu samotných příslušníků HZS ČR skutečně omezen na pouze ty nejzávažnější případy vyžadující zásah zpravidla více jednotek HZS ČR. Jednotky požární ochrany jsou součástí organizace HZS ČR a žalovaný by tak měl být schopen zajistit jejich organizaci a chod v souladu se zákonnými požadavky.

4. Následně žalobce zaměřil svou argumentaci na povahu služební pohotovosti. Podle žalobce se žalovaný touto otázkou zabýval toliko formálně. Žalobce ani nadále nesouhlasí s názorem žalovaného, že materiální stránku není třeba v dané věci posuzovat. Za podpory adekvátní a dříve zmiňované judikatury Městského soudu v Praze, č. j. 10 Ad 16/2022-83 ze dne 8. června 2023 je nutno zkoumat skutečnou podobu služební pohotovosti. K tomuto žalobce doplňuje také aktuální rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. listopadu 2023, č. j. 10 Ad 7/2023–111, ve kterém byla nutnost zkoumání materiální stránky věci a také podrobné zkoumání jednotlivých činností ve vztahu k rozsudku SDEU ze dne 9. března 2021, ve věci C-580/19 RJ proti Stadt Offenbach am Main (dále jen „*rozsudek SDEU*“) a směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2003/88/ES ze dne 4. listopadu 2003, o některých aspektech úpravy pracovní doby podrobně rozebrána (dále jen „*směrnice*“). Závěry tohoto rozhodnutí jsou plně přenositelné i na případ žalobce. Tomuto přispívá i již výše uvedené tvrzení nadřízeného služebního orgánu, že dobu služební pohotovosti tráví příslušníci dle svého uvážení. Žalobce opětovně připomíná, že to je právě konkrétní podoba a podmínky služební pohotovosti, které podmiňují nutnost považovat dobu držené služební pohotovosti za dobu výkonu služby, za jakou náleží služební příjem, a to bez ohledu na pouhé formální označení této doby jako doby služební pohotovosti, které může zastírat dobu služby. Nelze tvrdit, že dobu služební pohotovosti tráví příslušníci dle svého uvážení, když jsou v této době povinni k připravenosti k zásahu v horizontu pouhých 2 minut. Doba povinné připravenosti k zásahu je přitom natolik limitující, že zcela vylučuje, aby příslušníci mohli vykonávat jakoukoliv odlišnou činnost než být ve stavu připravenosti k zásahu v rámci předem určených prostor. Toto omezení dosahuje jednoznačné intenzity, kdy je třeba brát celé rozmezí doby služební pohotovosti jako dobu výkonu služby, za kterou pak náleží služební příjem. Je třeba připomenout, že dobu služební pohotovosti nelze za žádných okolností směřovat s dobou odpočinku, nýbrž za všech okolností je služební pohotovost zásahem do doby odpočinku příslušníka, tomuto přispívá i rozlišení dle odborného komentáře, kdy z dikce zákona lze rozdělit dobu odpočinku na přestávky ve službě, nepřetržitý odpočinek mezi jednotlivými směny a dny pracovního klidu. Toto základní vymezení je však dále třeba vykládat ve světle unijního výkladu, kdy za podpory závěrů rozsudku SDEU i směrnice je žalobce přesvědčen, že zásah služební pohotovosti do jeho jinak nastupující doby odpočinku dosahoval takové intenzity, kdy je třeba brát celé rozmezí doby služební pohotovosti jako dobu odpovídající výkonu služby. Rovněž žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí není konstantní, když rozporuje vlastní uváděné tvrzení, a sice, že je zcela nemožné, aby příslušník konal službu v době svého odpočinku.

Jak však již žalobce nastínil – doba pohotovosti nemůže být dobou odpočinku, když v této době musí být příslušníci připraveni k výjezdu do dvou minut.

5. Žalobce dále správním orgánům vytýkal, že nedostály svým povinnostem stran řádného zjištění skutkového stavu, když neprovedly žalobcem navržené důkazy. Žádost o nařízení ústního jednání, provedení výslechu svědků i doložení požadovaných výplatních pásek či rozpisů služeb však žalovaný ponechal zcela stranou, a to jen a pouze z důvodu svého alibistického odůvodnění, a sice, že směrnice není aplikovatelná na činnost příslušníků HZS ČR zařazených v jednotkách požární ochrany, a proto není třeba zjišťovat bližší podobu služební pohotovosti. S tímto vyvozeným závěrem však žalobce za žádných okolností nemůže souhlasit. Žalobcem navržené podklady jsou nezbytné pro přezkoumatelné rozhodnutí a také za účelem možnosti určení konkrétního nároku žalobce. Žalobce je přesvědčen, že výpověď svědků je nejvíce hodnověrným důkazem pro zjištění materiální stránky řešené problematiky, neboť je způsobilý odkrýt řadu dalších skutečností, které jsou zastírány ryze formálním přístupem a pohledem žalovaného – zejména, ale nikoli výlučně, povahu jednotlivých činností i ve světle unijního výkladu a s tím spojené posouzení, zda byla pohotovost na služebně řádně a dostatečně zdůvodněna. Žalobce tedy zásadně nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že důkazní návrhy nemohly do řízení přinést nové skutečnosti, neboť nemohly mít jakýkoliv přínos pro jádro posuzované věci. Navrhované důkazy byly naopak schopny přinést zásadní zjištění, která jsou pro celou záležitost klíčová, což stvrzují i rozhodnutí Městského soudu v Praze. Zároveň pak není za žádných okolností pravdivé, že důkazy byly navrženy tak neurčitě, že služební funkcionář nemohl kvalitativně posoudit jejich smysl. Žalobce v rámci svých podání vždy konkretizoval navrhované důkazy, tak i vždy řádně zdůvodnil, jaké poznatky je možné z navrhovaných důkazů zjistit. Nad to je třeba připomenout, že pokud měl služební funkcionář z hlediska navržených důkazů jakékoliv nesrovnalosti, pak měl vyzvat žalobce k bližší konkretizaci, neboť je i nadále platné, že je výlučnou povinností správního orgánu zajistit zachování zásady materiální pravdy.
6. Žalobce rovněž činil úvahy ve prospěch svého závěru, že na nyní projednávanou věc je aplikovatelná směrnice i rozsudek SDEU. Žalobce podotýká, že v této souvislosti nelze přehlédnout znovu ryze účelový přístup žalovaného, který k žalobcem předestřené judikatuře SDEU, Interpretacnímu sdělení i obsahu směrnice a rozsudku SDEU uvádí, že s těmito všemi souhlasí a nikterak je nerozpорије. Vzápětí však žalovaný tyto veškeré prameny zcela nesprávně aplikuje a bez racionálního a zákonného podkladu tyto nesprávně vykládá ve spojitosti s řešenou záležitostí. Tímto svévolným výkladem tak žalovaný rozporuje veškeré dříve odsouhlasené závěry unijního práva. Žalovaný sám tvrdí, že souhlasí s Interpretacním sdělením, které v bodě I. písm. D uvádí, že vymezení z působnosti směrnice je striktně omezeno na výjimečné události a sám pak uvádí, že je vždy třeba jednotlivě posuzovat činnost a konkrétní okolnosti, za jakých jsou vykonávány. A teprve na základě tohoto individuálního a konkrétního posouzení druhu činností a okolností, lze náležitě posoudit, zda uvedená činnost spadá do rozsahu působnosti směrnice. Tento pohled žalobce vnímá jako správný a sám tento postup prosazuje již od počátku zahájeného řízení a stejně tak již od začátku řízení vyzývá příslušné služební orgány, aby vzniklou záležitost posuzovaly právě skrze tato kritéria. Je však absurdní, že vzápětí po tomto úsudku, který žalovaný sám prosazuje, se sám zásadně od tohoto postupu odchyluje a v naprostém rozporu s výše uvedenými tvrzeními dále konstatuje, že příslušníci HZS ČR zařazení v jednotkách požární ochrany jsou bez dalšího z působnosti směrnice vyloučení. Tyto závěry pak žalovaný opírá o žalobcem dříve uváděnou judikaturu SDEU, avšak znovu za stavu, kdy závěry této judikatury jsou v přímém rozporu s následně žalovaným konstatovanými závěry. Žalobce je přesvědčen, že toto úmyslné ohýbání judikatury SDEU, Směrnice i Interpretacního sdělení nemůže ve světle zákonného výkladu za žádných okolností obstát. Žalobce proto považuje za nezbytné postavit na jisto výklad souladný s prameny unijního práva. Jak již bylo uvedeno výše, žalobce v plném rozsahu ctí unijně stanovené standardy, a sice, že z působnosti směrnice je možné vyjmout pouze ty činnosti, u kterých by aplikace směrnice ohrozila veřejný pořádek a

převažující veřejný zájem. Proto z působnosti směrnice není možné vyjmout odvětví činnosti jako celek, stejně jako není možné z této působnosti vyjmout, jak bezpečnostní sbory jako celek, ale tak i jejich určité nižší organizační útvary. Žalobce proto od počátku zastává názor, že stejně tak není možné vyloučit z působnosti směrnice jednotky požární ochrany HZS ČR jakožto celek, bez jakéhokoliv bližšího zkoumání jednotlivých činností tohoto organizačního celku. Tento postup zároveň potvrdil i Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 14. listopadu 2023, č.j. 10 Ad 7/2023–111. Žalobce opětovně zdůraznil služební povahu útvaru, u něhož působil, stejně jako charakter jeho zásahů. Žalobce závěrem této části žaloby upozornil na klíčový rozhodovací důvod rozsudku SDEU, který uvážil, že dojde-li k naplnění výrazné intenzity omezení disponovat s volným časem po čas výkonu služební pohotovosti, pak je celou dobu pracovní, resp. služební pohotovosti třeba posuzovat jako pracovní dobu, event. dobu služby. Tyto závěry rozsudku SDEU se pak promítly i do české rozhodovací praxe, a to zejména v nálezu ÚS č. j. II ÚS 1854/20 ze dne 18. října 2021 (dále jako „náleží“), v němž bylo uvedena mimo jiné i povinnost správné interpretace podústavní právní úpravy, jež má původ v unijním právu tak, aby byla v souladu s eurokonformním výkladem a aplikace relevantní judikatury SDEU. Tímto je dle žalobce založen i jeho nárok na doplacení služebního příjmu dle § 112 zákona o služebním poměru. Splňuje-li služební pohotovost veškeré podmínky pro to, aby daná služební pohotovost odpovídala v plném rozsahu době výkonu služby, pak je v těchto případech odměna za služební pohotovost dle § 126 zákona neadekvátní a nepřiměřenou odměnou, jelikož se doba služební pohotovosti a činnosti v ní konané nikterak fakticky neodlišují od činností konaných v rámci „standardního“ výkonu služby.

7. Žalobce namítal protiústavnost ustanovení § 53 odst. 5 zákona o služebním poměru, které podle mínění žalobce zneužívá institut služební pohotovosti, když činí služební pohotovost částí celkového trvání směny, a to za současného popření výjimečnosti a mimořádnosti aplikace služební pohotovosti. Tento stav je podle žalobce rovněž v rozporu s unijním právem.
8. Konečně žalobce poukázal na systémovou podjatost správních orgánů, kterou opřel o úvahu, že žalovaný si je vědom významného ekonomického i právního přesahu tohoto řízení, a to i ve vztahu k dalším bezpečnostním sborům podléhajícím zákonné úpravě. Namísto veřejného zájmu napravit protiprávní stav a nezpůsobovat újmu na právech příslušníka, tak podle žalobce převažuje u služebních orgánů a pověřených služebních funkcionářů při jejich rozhodování zájem majetkový, a to z pohledu HZS ČR jakožto orgánu veřejné moci.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

9. Žalovaný úvodem svého vyjádření shrnul dosavadní průběh správního řízení a odkázal na rozhodovací důvody obsažené v napadeném rozhodnutí, když má za to, že všechny žalobcem uplatněné odvolací námitky byly řádně vypořádány.
10. Žalovaný nesouhlasí s tvrzením žalobce, že by v jeho případě postupoval nezákonně. Při posouzení žádosti žalobce byla aplikována pozitivní právní úprava obsažená v zákoně o služebním poměru. Konkrétně bylo poukázáno na skutečnost, že rozvržení směny žalobce bylo činěno podle § 53 odst. 5 zákona o služebním poměru, kdy součástí takové směny je zákonem stanovená služební pohotovost v trvání 8 hodin, za kterou náleží podle § 126 zákona o služebním poměru odměna za služební pohotovost. V případě žalobce nebyl aplikován postup, který by zákonem o služebním poměru nebyl stanoven. S ohledem na veřejnoprávní povahu služebněprávních vztahů se proto žalovaný nemohl jakkoliv odchýlit od (navíc svou povahou kogentních) ustanovení zákona o služebním poměru. Žalovaný rovněž konstatuje, že v tomto případě se z jeho strany nejedná o výklad, který by nebyl eurokonformní, neboť žalobcem odkazovaná směrnice na projednávanou věc nedopadá. Uvedené vyplývá z čl. 1 odst. 4 směrnice v návaznosti na čl. 2 odst. 2 směrnice 89/391/EHS. Pro posouzení věcné působnosti směrnice je podstatná konkrétní činnost, kterou má pracovník vykonávat – v případě příslušníka

Hasičského záchranného sboru zařazeného v jednotce požární ochrany jde o vysoce specifickou a výjimečnou činnost, spočívající v řešení mimořádných událostí, které jsou z povahy věci nepředvídatelné a vyžadují okamžitou reakci. Žalovaný ve svém vyjádření následně zopakoval svoji argumentaci uvedenou v odůvodnění napadeného rozhodnutí, kdy Soudní dvůr Evropské unie objasnil, že výjimky z oblasti působnosti směrnice mohou být připuštěny v případech „*výjimečných událostí, při nichž řádné provedení opatření k ochraně obyvatelstva v závažné kolektivně nebezpečné situaci vyžaduje, aby zaměstnanci, kteří musí takovému události čelit, naprosto upřednostnili cíl sledovaný těmito opatřeními za účelem jeho dosažení*“. To platí při „*přírodních nebo technologických pohromách, atentátech, těžkých nehodách nebo jiných událostech stejného druhu, jejichž závažnost a rozsah vyžadují přijetí opatření, která jsou nezbytná k ochraně života, zdraví a bezpečnosti společenství a jejichž řádné provedení by bylo zpochybněno, pokud by musela být dodržena všechna ustanovení směrnic 89/391 a 93/104 [směrnice o pracovní době]*“. Vynětí podle výkladu Soudního dvora Evropské unie vyplývá z čl. 2 odst. 2 směrnice 89/391/EHS. V něm se uvádí, že „*tato směrnice se nevztahuje na činnost určitých veřejných služeb, [...] jejichž zvláštní povaha odporuje této směrnici*“) Evropská komise se domnívá, že by rozhodujícím činitelem měla být povaha činností pracovníků při provádění „*činností veřejných služeb*“, které jsou určeny k ochraně veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti, nikoli pouhá existence zaměstnavatele ve veřejném sektoru nebo veřejná intervence s ohledem na financování či organizaci příslušné služby. Soudní dvůr Evropské unie zdůraznil, že i v případě, že se směrnice ve výjimečných situacích neuplatňuje, vyžaduje od „*příslušných orgánů zajistit v co největší míře bezpečnost a ochranu zdraví zaměstnanců*“. Blíže viz bod III. písm. B odst. 2 Interpretálního sdělení Komise o směrnici.

11. Žalovaný rovněž nesouhlasí s argumentem žalobce vzneseným v prvoinstančním řízení, že by v případě příslušníků Policie České republiky (případně jiných ozbrojených bezpečnostních sborů) byla aplikována stejná právní úprava. Stejně § 53 odst. 5 zákona o služebním poměru se vztahuje pouze na příslušníky Hasičského záchranného sboru České republiky. Na tomto místě je nutné připomenout, že ustanovení § 53 odst. 5 zákona o služebním poměru je ve vztahu speciality k § 62 zákona o služebním poměru. V rámci napadeného rozhodnutí se problematice speciality § 53 odst. 5 zákona o služebním poměru k § 62 zákona o služebním poměru žalovaný podrobně věnoval, kdy mj. zákon o služebním poměru rozlišuje mezi stanovením služební pohotovosti (podle § 53 odst. 5 zákona o služebním poměru) a nařízením služební pohotovosti (podle § 62 zákona o služebním poměru). V prvním případě je služební pohotovost stanovena kogentně zákonem, kdežto v druhém případě je nařizována ze strany služebního funkcionáře – tj. podléhá správnímu uvážení (zejména v rozsahu, zda bude nařízena, případně v jakém místě a trvání). Zákonodárce tedy pro vyjádření odlišné povahy těchto režimů použil jiné gramatické ztvárnění – tj. podle § 53 odst. 5 zákona o služebním poměru je stanovena služební pohotovost v rámci rozvržení směny; kdežto podle § 62 odst. 2 zákona o služebním poměru může služební funkcionář v určitých případech nařídit služební pohotovost. Žalovaný je přesvědčen, že se nejedná o pouhé vyjádření téhož, nýbrž o úmysl zákonodárce uvedenou distinkcí zohlednit specifický režim směny, jakožto zvláštního způsobu rozvržení doby služby v případě příslušníků, kteří vykonávají mimořádné činnosti jako členové jednotek požární ochrany. Tento pravděpodobný úmysl zákonodárce žalovaný opírá též o skutečnost, že rozvržení směny podle § 53 odst. 5 zákona o služebním poměru se vztahuje jen a pouze na příslušníky Hasičského záchranného sboru České republiky.
12. K problematice odměňování žalovaný uvádí, že účinná právní úprava stanoví, že za dobu služební pohotovosti, ač je dobou odpočinku, náleží odměna za služební pohotovost podle § 126 zákona o služebním poměru. Jedná se o obecné pravidlo, kdy nelze souhlasit se žalobcem ohledně nepřiměřenosti odměny za dobu služební pohotovosti. Naopak, žalovaný připomíná, že v případě, kdy v rámci služební pohotovosti dojde k situaci, že příslušník musí přerušit dobu odpočinku, je aktivován režim služby přesčas – tedy příslušníkovi je v takovém případě zpravidla přiznán služební příjem podle § 125 zákona o služebním poměru (není-li poskytnuto náhradní

volno). Pokud tedy v době služební pohotovosti musí příslušník přerušit dobu odpočinku a vykonávat činnosti související např. s řešením mimořádné události, vykonává je v režimu služby přesčas. V tomto režimu mu již nenáleží odměna za služební pohotovost, protože vzniká nárok na služební příjem. V této souvislosti žalovaný dále připomíná rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 15. července 2021 ve věci C-742/19 B. K. v. Republika Slovenija (Ministrstvo za obrambo). Tedy i za předpokladu, že by služba příslušníků zařazených v jednotce požární ochrany byla podřazena pod režim směrnice, jak žádá žalobce, není v rozporu s citovanou směrnicí odlišné odměňování doby služební pohotovosti a doby „běžného“ výkonu služby.

13. Pro úplnost žalovaný připomíná, že služební poměr se jako veřejnoprávní vztah odlišuje od poměru pracovního, který je typickým poměrem soukromoprávním, poměrem, jehož účastníci mají rovné postavení. Odlišnost se projevuje v právní úpravě služební kázně, možnosti ukládat kázeňské odměny a tresty, omezené možnosti propuštění, úpravě služebního volna, nárocích na dovolenou, dalšími „nadstandardními“ nároky, zvláštními nároky při skončení služebního poměru a také zvláštními ustanoveními o řízení před služebními funkcionáři. Lze tedy uvést, že omezení a z jistého pohledu přísnější režim vyplývající ze služebního poměru je na druhé straně vyvažován nadstandardními nároky.
14. K otázce ústavnosti se žalovaný rovněž vyjádřil v napadeném rozhodnutí, kdy setrvává na svém postoji, že mu nepřísluší rozhodovat otázku, zda je konkrétní ustanovení účinného zákona v souladu či rozporu s ústavním pořádkem.
15. K argumentaci žalobce, že má důvodné podezření na systémovou podjatost služebního orgánu, žalovaný sděluje, že v rámci řízení před správními orgány nebyla vznesena žádná námitka podjatosti, a to vůči žádnému služebnímu funkcionáři. Žalovaný má dále za to, že věcná příslušnost služebních funkcionářů je objektivně stanovena, přičemž jejich motivace k rozhodování v neprospěch žalobce, kterou v žalobě naznačuje, je toliko jeho subjektivním pocitem.
16. Na základě shora uvedeného žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

IV.

Replika žalobce, duplika žalovaného a další vyjádření žalobce

17. Žalobce v replice vyjádřil nesouhlas s formalistickým náhledem žalovaného na věc, který nezohledňuje reálnou náplň služební pohotovosti žalobce, dále zdůraznil své pochybnosti stran ústavnosti § 53 odst. 5 zákona o služebním poměru stejně jako o jeho souladu s evropským právem.
18. Žalovaný v duplice zdůraznil argumentaci obsaženou již v napadeném rozhodnutí, a to sice, že činnost hasiče zařazeného v tzv. hasičské směně má mimořádný charakter a nenáleží tak to působnosti směrnice. Dále upozornil na odlišnost postavení hasičů a policistů ohledně právní úpravy služební pohotovosti obsažené v zákoně.
19. Žalobce v dalším vyjádření zejména zopakoval své předchozí úvahy a specifikoval judikaturu Městského soudu v Praze, na kterou odkazoval.

V.

Ústní jednání

20. V rámci ústního jednání účastníci setrvali na svých dosavadních tvrzeních. Zástupkyně žalobce dále navrhla, aby se soud obrátil na SDEU s předběžnou otázkou ohledně souladnosti § 53 odst. 5 zákona o služebním poměru s evropským právem.

VI.

Posouzení věci soudem

21. V souladu s § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

VII.

Rozhodnutí soudu

22. Žaloba je důvodná.
23. Účastníci v nyní projednávané věci vedli spor zejména o to, jaká je povaha a náplň služební pohotovosti, kterou žalobce jakožto příslušník hasičské jednotky požární ochrany, musí držet ve smyslu § 53 odst. 5 zákona o služebním poměru, podle něhož se „*za směnu v celkovém trvání 16 hodin u příslušníka Hasičského záchranného sboru České republiky považuje časový úsek v rozsahu 24 hodin, v němž je mimo výkon služby v trvání 16 hodin stanovena služební pohotovost v místě, kde jinak příslušník vykonává službu v trvání 8 hodin.*“

A.

24. Úvodem svých úvah musí soud korigovat nesprávný náhled na žalobce na formální rámec služební pohotovosti u příslušníka HZČR, který se opakovaně objevuje v uplatněné žalobní argumentaci – žalobce se mýlí, pokud tvrdí, že služební pohotovost je v případě hasičů výjimečným institutem, resp. že „*služební pohotovost je nařizována pouze jako prostředek k zajištění nedostatečného personálního vybavení jednotek*“. Právě citované ustanovení § 53 odst. 5 zákona tuto argumentační linii bez dalšího vyvrací, neboť je z něho zcela zřejmé, že služební pohotovost u hasičů není nikým nařizována, ale povinnost jí držet vyplývá přímo ze zákona, nepředstavuje ani nic zvláštního, když jí zákon pojímá jako standardní součást šestnácti hodinové hasičské směny. Tímto pojetím se forma užití služební pohotovosti u hasičů odlišuje od příslušníků jiných bezpečnostních sborů (například policistů), u nichž pohotovost vskutku představuje nástroj, pro jehož aplikaci musí být naplněny zákonem předvídané okolnosti (zejména existence důležitého zájmu služby, viz § 62 odst. 1 zákona). Není tedy přiléhavá žalobcem odkazovaná judikatura správních soudů v té části, v níž se týká existence zákonem předpokládaných podmínek pro nařízení pohotovosti, když, jak už bylo výše uvedeno, v nyní posuzovaném případě vyplývají přímo z textu právního předpisu.
25. Podle mínění soudu právě popsaná odlišnost postavení hasičů oproti jiným bezpečnostním sborům nezakládá ani protiústavnost § 53 odst. 5 zákona, jak naznačuje žalobce. Soud má za to, že smysl a účel existence jednotlivých bezpečnostních sborů (hasičů, policie, ale i vojska apod.), stejně jako povaha jim svěřených úkolů, se přes zastřešující společný cíl, jímž je zajištění bezpečného fungování České republiky, do značné míry liší, což je zřejmé z rozdílného zákonného vymezení úkolů jednotlivých sborů (srov. § 2 zákona č. 273/2008 b., o Policii České republiky a § 1 zákona č. 320/2015 Sb., zákona o hasičském záchranném sboru). Za této situace je zcela logické, že zákonodárce přijal rozdílnou úpravu právního rámce fungování těchto složek včetně odlišného vymezení podmínek pro aplikaci určitých institutů (např. služební pohotovosti) tak, aby mohly řádně dosahovat svých úkolů, a tato skutečnost nemůže podle názoru zdejšího soudu sama o sobě znamenat protiústavnost dané právní úpravy, tj. konkrétně § 53 odst. 5 zákona o služebním poměru.

B.

26. Zatímco předpoklady pro konání služební pohotovosti zákon stanoví pro jednotlivé bezpečnostní sbory odlišně, samotná podstata tohoto institutu je napříč právními předpisy (nejen

ve služebním zákoně, ale i například v zákoně č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání) vymezena shodně – služební pohotovost má představovat stav, v němž příslušník bezpečnostního sboru (hasič, policista, voják) nevykonává službu, ale je pouze připraven na případný výkon služby přesčas.

27. Za situace, v níž žalobce predestře tvrzení, že způsob, jakým byla v jeho případě služební pohotovost ve skutečnosti naplňována, není slučitelný s její shora vymezenou povahou, když rozsah povinností a omezení žalobci uložených v jejím průběhu se v zásadě rovná výkonu služby, nemůže obstát závěr žalovaného obsažený v napadeném rozhodnutí (viz str. 22 shora), že „*po dobu odpočinku, po kterou je stanovena služební pohotovost, žádná činnost příslušníkům není uložena. Proto generální ředitel jakožto odvolací orgán nemusí zjišťovat ani posuzovat materiální stránku stanovené pohotovosti*“, neboť vychází toliko z formálního předpokladu, že služba není v rámci služební pohotovosti vykonávána, a nijak nereflektuje žalobcovu právě uvedenou argumentaci, podle níž ve skutečnosti je tomu jinak a žalobce reálně službu koná. Tento náhled soudu je ostatně v plném souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, který například v rozsudcích ze dne 7. 12. 2023, č. j. 2 As 106/2023–56 či ze dne 3. 3. 2022, č. j. 1 As 341/2021–55, jednoznačně dovodil nutnost zkoumat materiální povahu služební pohotovosti s tím, že pokud má obstát zákonnost postupu správních orgánů, musí být ve správním řízení jednoznačně prokázáno, že oba uvedené režimy, tj. výkon služby a služební pohotovost, se co do své obsahové náplně odlišují. Soud toliko doplňuje, že narozdíl od žalobce nemá za to, že by rozhodnutí žalovaného bylo stran této otázky nepřezkoumatelné, rozhodovací důvody jsou v něm jasně obsaženy, soud má „jen“ odlišný pohled na jejich zákonnost.
28. Pokud se jedná o zákonnou podobu služební pohotovosti, pak soud nijak nezpochybňuje argument žalovaného, že z povahy věci užití daného nástroje znamená omezení toho, komu je uložen, neboť, jak již bylo uvedeno shora, služební pohotovost spočívá ve stavu připravenosti na případný výkon služby. Ve shodě s výše citovanou judikaturou je však z hlediska naplnění tohoto institutu klíčové, jaký je rozsah a podoba uložených povinností v jeho rámci. V případě, že by se v navazujícím správním řízení ukázalo pravdivé tvrzení žalobce ohledně nutnosti být při pohotovosti připraven k zásahu do dvou minut, pak by se služební pohotovost vykonávaná v tomto pojetí prakticky shodovala s klíčovou činností hasiče ve službě, tj. čekat a být téměř okamžitě připraven na zásah při řešení mimořádné situace (kupříkladu požáru). V takto popsaném scénáři by volný čas žalobce prakticky neexistoval, nebyla by myslitelná ani jakákoliv forma skutečného odpočinku kvůli nutnosti být neustále tzv. „v pozoru“, tudíž by nebyl dán žádný legitimní důvod krácení žalobce na jeho platových nárocích poskytováním kolik odměny za služební pohotovost ve výši zlomku běžného služebního příjmu za výkon činnosti, která se obsahově v podstatných rysech shoduje s běžnou službou. Jestliže by naopak v navazujícím řízení vyšlo najevo, že hasič držící služební pohotovost se nachází v podstatně odlišném režimu než hasič ve službě, tj. například by měl výrazně delší dobu pro reakci na mimořádnou událost, mohl čas na služebně trávit v místě, které by bylo uzpůsobeno tak, aby umožňovalo skutečný odpočinek – lze si představit například jeho vybavení různými volnočasovými pomůckami apod., pak by byl nárok žalobce na doplacení příjmu nedůvodným a služební pohotovost by byla držena v souladu se zákonem.
29. V navazujícím řízení tak bude na žalovaném, aby skutečný obsah a povahu služební pohotovosti učinil předmětem důkazního řízení, které doposavad vůbec neproběhlo, a řádně ve věci zjistil skutkový stav – v této souvislosti se žalovaný musí též zabývat důkazními návrhy žalobce, a tyto buď provést, nebo vyjavit důvody jejich neprovedení, které ovšem musí respektovat východiska vymezená v tomto rozsudku.

C.

30. Účastníci dále vedli rozsáhlou polemiku o tom, zda se na činnost žalobce v jednotce požární ochrany vztahuje směrnice. Byť se soud, co se působnosti směrnice týče, zcela shoduje s argumentací žalobce, resp. s jím odkazovanými závěry obsaženými v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2023, č. j. 10 Ad 7/2023–111, v němž se městský soud k podmínkám

aplikace směrnice pregnantně vyjádřil (viz zejména bod 56 rozsudku) a vymezil „algoritmus“ pro posouzení této otázky, a žalovaný se tedy mýlí, pokud „en bloc“ označuje činnost jednotek požární ochrany za mimořádnou, tudíž paušálně vyloučenou z působnosti směrnice, aniž by zohlednil fakt, že plnění úkolů jednotky požární ochrany (např. požár, dopravní nehody apod.) představuje optikou dané jednotky běžnou činnost, která se nijak nevymyká její každodenní agendě, je třeba si uvědomit, že daná směrnice nemá na nyní projednávanou věc přímý dopad, resp. pro žalobce z ní nevyplývají žádná konkrétní práva, a podrobnější řešení této otázky v podmínkách nyní projednávané věci je nadbytečné. Je tomu tak proto, že žalobce se v žádosti domáhal výlučně platových nároků, které jsou z působnosti směrnice vyloučeny (na rozdíl od nároků týkajících se dovolené, který by byly uplatněny ve shora odkazované věci řešené městským soudem), přičemž tuzemská právní úprava obsahuje komplexní úpravu otázek odměňování za jednotlivé pracovní režimy (práce přesčas, služební pohotovost apod.), jde „jen“ o to, aby správní orgány vedeny východisky vymezenými výše citovanou judikaturou NSS činnost žalobce řádně podřadily podle její skutečné povahy. Z tohoto pohledu nebyl ze strany soudu shledán důvod pokládat SDEU jakoukoliv předběžnou otázku, jak požadoval žalobce.

31. Pokud se jedná o opakovaně odkazovaný rozsudek SDEU, pak soud má za to, že v dalším řízení může vedle judikatury kasačního soudu představovat pro žalovaného užitečné východisko pro řádnou kvalifikaci činnosti žalobce, neboť obsahuje řadu podnětných úvah stran charakteristických rysů jednotlivých pracovních režimů a žalovaný tak v jeho světle může jasně vymezit předmět důkazního řízení a tuto spornou skutkovou otázku správně vyhodnotit.

D.

32. Žalobce závěrem předstřel námitku systémové podjatosti rozhodujících služebních funkcionářů, kterou odůvodnil možnými „*ekonomickými přesahy tohoto řízení*“, resp. eventuální nátlakem na tyto osoby. Soud zdůrazňuje, že tato námitka je koncipována zcela obecným, a navíc spekulativním způsobem bez konkrétního skutkového podkladu, nemůže jí tedy shledat důvodnou – žalobce neuvádí, a to ani potenciálně jakékoliv okolnosti, které by na rozhodující úředníky měly působit (například přiznání mimořádných odměn při zamítnutí žalobcoví žádosti), které by je mohly ovlivňovat při prosazování veřejného zájmu.

E.

33. Vzhledem k tomu, že žaloba byla důvodná, soud napadená rozhodnutí zrušil pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). S ohledem na zrušení napadeného rozhodnutí, soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

VIII.

Odůvodnění neprovedených důkazů

34. Soud nad rámec správního spisu nepotřeboval pro posouzení shora vymezených právních otázek pro posouzení věci provádět žádné další dokazování, proto důkazní návrhy žalobce jako nadbytečné zamítnul a ve svých úvahách vycházel z výkladu právních předpisů a příslušné judikatury.

IX.

Náklady řízení

35. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto mu soud přiznal v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3.000 Kč a v odměně advokáta za úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), tj. převzetí a příprava zastoupení, tři úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d), tj. podání žaloby a dvou dalších písemných vyjádření, a účast na jednání dne 7. 11. 2024 podle § 11 odst. 1

písm. g) vyhlášky č. 177/1996 Sb. Podle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5. advokátního tarifu sazba za jeden úkon právní služby ve věcech žalob projednávaných podle soudního řádu správního činí částku 3.100 Kč. Za pět úkonů právní služby tak žalobci přísluší náhrada ve výši 15.500 Kč. Pokud se jedná o žalobcem požadovanou náhradu úkonu za „poradu s klientem přesahující jednu hodinu, která byla účelná před podáním žaloby“ (viz vyčíslení nákladů řízení ze dne 7. 11. 2024), pak jí soud nepřiznal, neboť není zřejmé, v čem měla spočívat „účelnost“ takového úkonu, když z nyní projednávané věci se jednalo o právní spor, v němž další „porada s klientem“ podle mínění soudu nemůže přispět řádnému výkonu zastoupení žalobce ze strany jeho zástupce. Důvod dané porady nebyl ostatně žalobcem nijak blíže specifikován. Podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu má advokát za jeden úkon právní služby nárok na paušální částku ve výši 300 Kč. Za pět úkonů právní služby tak soud žalobci přiznal náhradu ve výši 1.500 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupkyně žalobce je advokátkou, která je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku odpovídající této dani. Částka daně z přidané hodnoty činí 3.750 Kč, náklady řízení tedy včetně daně z přidané hodnoty činí částku ve výši 23.570 Kč. Lhůtu k plnění určil soud podle § 160 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb. ve spojení s § 64 s. ř. s. Místo plnění určil soud v souladu s § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb. ve spojení s § 64 s. ř. s.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň dne 7. listopadu 2024

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu