



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a soudců JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **Bc. M. B.**, zastoupený JUDr. Petrem Kubíčkem, advokátem se sídlem Matoušova 515/12, Praha 5, proti žalovanému: **policejní prezident Policie České republiky**, se sídlem Strojnická 935/27, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 10. 2016, čj. PPR-15463-6/ČJ-2016-990131, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 27. 7. 2018, čj. 65 Ad 4/2017-52,

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 rozhodnutí k rukám jeho zástupce.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím změnil rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie Olomouckého kraje (dále „služební orgán“) ze dne 19. 4. 2016, čj. KRPM-128546-30/ČJ-2015-1400DP, tak, že zamítl žádost žalobce o proplacení neuhrazené části služebního příjmu a současně namítl promlčení ve vztahu k žalobcem požadovanému příjmu za období od 1. 1. 2008 do 6. 10. 2012. Žalovaný se neztotožnil s názorem žalobce, který tvrdil, že vykonává službu, jež nemůže být přerušena, tudíž nečerpá přestávky na jídlo a odpočinek dle § 60 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“), ale čerpá přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek dle § 60 odst. 3 zákona o

služebním poměru. Přiměřená doba na jídlo a odpočinek je, na rozdíl od přestávky na jídlo a odpočinek, placenou součástí doby služby.

[2] Žalovaný na základě analýzy plánů služeb dospěl k závěru, že žalobce nemohl za období od 6. 10. 2012 do 31. 12. 2012 čerpat pouze 5,88 % přestávek a 5,88 % bylo nutno přesunout, za rok 2013 bylo třeba přesunout 15,32 % přestávek a 2,65 % přestávek nemohl čerpat vůbec, za období od 1. 1. 2014 do 30. 4. 2014 bylo třeba přesunout 1,92 % přestávek a 1,92 % přestávek nemohl čerpat vůbec, za období od 1. 5. 2014 do 30. 8. 2015 nebyly na základě stanoviska ombudsmanky Ministerstva vnitra přestávky plánovány a příslušníci čerpali proplácenou přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek, v období od 1. 9. 2015 do 7. 10. 2015 začaly být na základě odborných stanovisek opět plánovány přestávky na jídlo a odpočinek a žalobce nemohl čerpat 17,64 % přestávek. Podle žalovaného se nejedná o běžný a pravidelný stav, nýbrž o výjimečné a ojedinělé situace a nelze souhlasit s tvrzením žalobce, že se jedná o službu v nepřetržitém provozu, jejíž výkon nelze přerušit. Nepřetržitost nezakládá ani fakt, že na dopravním inspektorátu vykonává službu vždy jen jedna hlídka, která tudíž podle žalobce nemůže čerpat přestávku, neboť v případě čerpání přestávky může prvotní a neodkladné úkony u dopravní nehody zajistit jiný organizační článek územního odboru. Ostatně žalobce sám uznal, že se tak děje v situacích, kdy se stane více dopravních nehod současně. Pokud na jiných dopravních inspektorátech nejsou přestávky vůbec plánovány nebo vykonávají službu dvě výjezdové hlídky současně, tudíž může jedna z nich vždy čerpat přestávku na jídlo a odpočinek, nelze podle žalovaného srovnávat různé dopravní inspektoráty a žalobce navíc nekonkretizoval, o jaké inspektoráty se jedná.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále „krajský soud“). V žalobě tvrdil, že dle čl. 2 odst. 2 předpisu č. 2/2010, pokynu ředitele ředitelství služby dopravní policie Policejního prezidia ČR, kterým se upravuje postup při organizaci výkonu služby, musí být výjezdová služba určená k šetření dopravních nehod zajištěna nepřetržitě. Opět poukázal na to, že na jiných inspektorátech nejsou přestávky plánovány, případně službu konají vždy dvě výjezdové hlídky, čímž je zajištěna nepřetržitost. Pokud má být zajištěna nepřetržitost také na územním odboru v Jeseníku, kde službu vykonává pouze jedna hlídka, je nemožné, aby byla zajištěna nepřetržitost a zároveň byly plánovány přestávky, které jsou dobou osobního volna. Na základě svých výpočtů dospěl žalobce k závěru, že dopravní nehody zasáhly do plánované přestávky v téměř třetině případů. Podle § 13 odst. 4 metodického materiálu nazvaného Zásady rozvrhování doby služby, vydaného vedoucím personálního odboru Policejního prezidia ČR pod č. 2/2014, jestliže z charakteru služby vyplývá, že její výkon nemůže být přerušen, musí být zajištěna přiměřená doba na jídlo a odpočinek. Vedoucí příslušník tuto skutečnost zohlední již při rozvrhování doby služby a přestávky na jídlo a odpočinek vůbec nestanoví. Učiní tak zejm. tehdy, když nemožnost přerušení výkonu služby je stavem běžným (pravidelným). Pokud jde o možnost přesunout si přestávku na později, nelze k tomuto žalobce nijak nutit, jelikož dle § 60 zákona o služebním poměru se tak děje pouze na žádost příslušníka. Co se týče možnosti kontaktování obvodního oddělení, aby v době čerpání přestávek činilo za žalobce neodkladné úkony u dopravních nehod, je tento požadavek s ohledem na četnost případů iluzorní a obvodní oddělení má dostatek své vlastní pracovní náplně a není možné předpokládat, že bude kromě vlastní činnosti ještě běžně šetřit dopravní nehody. Podle čl. 2 pokynu č. 2/2010 musí být navíc nepřetržitě zajištěna výjezdová služba k šetření

pokračování

dopravních nehod, nikoli její zástup ve formě policistů sloužících na obvodním oddělení. Žalobce nesouhlasí ani s tím, že by měl povinnost do hlídkového listu zapisovat případy, kdy neměl možnost čerpat plánovanou přestávku.

[4] Žalobce dále poukázal na to, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí rozsáhle zabýval tím, ve kterých směnách mohl žalobce čerpat přestávku. Podle žalobce tak lze ale učinit až vždy zpětně, když je známo, ve kterou dobu došlo k dopravní nehodě. Žalobce toto nikdy neví dopředu a fakticky svou službu nikdy nepřerušuje a je stále připraven vyjet k dopravní nehodě. Vždy až zpětně se ukáže, zda v daný den mohl službu přerušit. To potvrzuje jeho názor, že se jedná o službu, jejíž výkon nelze přerušit. Námitka promlčení části nároku byla podle žalobce vznesena v rozporu s dobrými mravy.

[5] Krajský soud žalobě rozsudkem označeným v záhlaví vyhověl a rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud se ztotožnil s žalovaným v tom, že primárním úkolem služebního orgánu je zajištění nároku příslušníka na přestávku na jídlo a oddech. Zdůrazněním nezapočítání přestávky do doby služby je nepochybné, že po její dobu nemá příslušník povinnost vykonávat služební úkoly, nemá povinnost se zdržovat na pracovišti a služební orgán není oprávněn příslušníka jakýmkoli způsobem omezovat. Ustanovení § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru představuje výjimku, jež může být aplikována pouze při splnění v ní uvedené podmínky (musí se jednat o službu, jejíž výkon nelze přerušit). Ze skutečnosti, že daný druh služby má být zajištěn nepřetržitě, bez dalšího neplyne, že by šlo o službu, jejíž výkon nelze přerušit. Posouzení přerušitelnosti záleží na obsahové náplni posuzované služby, přičemž pro nepřerušitelnou službu je charakteristické, že služební orgán nemá z organizačního hlediska možnost příslušníka vykonávajícího službu vystřídat. Přerušitelnost se tak bude odvíjet od personálního vybavení a organizačního zabezpečení střídání příslušníků čerpajících nařízenou přestávku. Tataž služba tak bude moci být u jedné organizační jednotky hodnocena jako nepřerušitelná a u jiné jako přerušitelná. Výkon služby ve výjezdové hlídce lze hodnotit jako přerušitelnou, neboť se nejedná o službu, jejímuž přerušení by bránilo provozní či technologické hledisko. Pokud však v dané organizační jednotce není uspokojivě vyřešeno plnohodnotné vystřídání příslušníka vykonávajícího službu výjezdové hlídky jiným konkrétním příslušníkem, nelze závěr o přerušitelnosti bezpečně učinit. Podstatné je zjištění, zda běžně k zásahům do plánovaných přestávek dochází, či zda je narušení naplánované přestávky výjimečnou záležitostí.

[6] V posuzovaném případě služební orgán neučinil žádné organizační opatření, jímž by předem vyřešil vystřídání žalobce konkrétním příslušníkem. Ačkoliv se krajský soud ztotožnil s žalovaným v tom, že žalobce pracoval se statistickými údaji zkreslujícím způsobem, nemohl by soud, i pokud by vycházel ze statistických údajů vypočtených žalovaným, vyhodnotit případy, kdy k narušení plánované přestávky docházelo, jako výjimečné či mimořádné. Průměrný počet služeb se pohyboval nad 5 % ročně, spíše však šlo o hranici 10 % případů ročně a více. Při absenci jiného organizačního řešení tak nebylo možné přestávky plánovat a nařizovat. Co se týče možnosti přesunutí přestávky na pozdější dobu, je argumentace žalovaného zcela nepřipadná, jelikož k přesunutí může dojít pouze na žádost žalobce. Taktéž nelze nárok žalobce vyloučit s odkazem na možnost oslovení běžného obvodního oddělení, pokud nebyla předem jakkoli dojednána a organizačně zajištěna. Povinnost zajišťovat vždy *ad hoc* „záskok“ příslušníků obvodního

oddělení by s ohledem na přestávku v délce 30, resp. 15 minut mohla ve výsledku zabrat podstatnou část přestávky a představovala by omezení, které po příslušníkovi nelze spravedlivě požadovat. Co se týče námitky promlčení, neshledal krajský soud žádné skutečnosti, které by nasvědčovaly její rozpornosti s dobrými mravy. Krajský soud se vyjádřil také k civilní judikatuře a dospěl k závěru, že není s jeho závěry rozporná. Věc řešená v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 26. 2. 2013, sp. zn. 21 Cdo 4446/2011, se liší tím, že se v daném případě nikdy nestalo, že by žalobce byl v průběhu přestávky na jídlo povolán k faktickému výkonu služby. V podstatných okolnostech se podle krajského soudu jeho závěry shodují i s rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 4. 2018, čj. 16 Co 25/2018-230, který se týkal hasiče-strojníka pracujícího na letišti, kterému čerpání přestávek znemožňovala povinnost být neustále připraven k výjezdu.

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž předně namítl, že byla opomenuta jeho stěžejní argumentace o zastupitelnosti příslušníků dopravního inspektorátu a sjednávání zastupitelnosti. Stěžovatel souhlasí s tím, že se bezpochyby jedná o výkon služby, který lze přerušit a právě z tohoto důvodu nelze aplikovat § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru. Krajský soud však nesprávně dospěl k závěru, že výkon služby nelze přerušit pro nedostatečné organizační zajištění střídání. Nijak však nespecifikoval, jak jinak lépe by mělo vypadat zajištění zastupitelnosti. Je pravda, že u jiných dopravních inspektorátů působí dvě hlídky, ale s ohledem na množství dopravních nehod v územním odboru Jeseník byla tato možnost vyhodnocena jako nadbytečná. O tom svědčí i to, že žalobce nemohl vyčerpat pouze 29 přestávek z celkově naplánovaných 508 přestávek v letech 2012-2015.

[8] Není také pravdou, že nebylo učiněno žádné organizační opatření, neboť postup žalovaného upravuje závazný pokyn policejního prezidenta č. 160/2009, kterým se upravuje postup na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Z jeho čl. 4 plyne, že svěřené úkoly plní zejména články služby dopravní policie. Pokud tyto úkoly plní jiné organizační články Policie ČR, postupují podle tohoto závazného pokynu přiměřeně. Z toho plyne, že není vyloučeno, aby činnost výjezdové služby dopravního inspektorátu vykonávaly i jiné organizační články. Postup stěžovatele je tudíž zajištěn v souladu s vnitřními předpisy. Stěžovatel odkázal mj. také na výsledky vedoucího dopravního inspektorátu Mgr. J. R., který konstatoval, že je běžnou praxí, že hlídka, která čerpá přestávku, požádá operační středisko, aby zajišťovací úkony provedl jiný organizační článek. Zastupitelnost potvrdil také žalobce, když uvedl, že v případě současného šetření dvou dopravních nehod bývají k druhé dopravní nehodě vysíláni příslušníci obvodního oddělení. Pokud k omezení čerpání přestávek ve službě u žalobce dochází ve výjimečných případech, jeví se stěžovateli jejich proplácení jako naprosto nehospodárné řešení.

[9] Dále stěžovatel zopakoval data o četnosti zásahů dopravních nehod do plánovaných přestávek s tím, že k zásahu došlo v případě 11,4 % služeb, což při dvou přestávkách denně činí 5,7 % nařízených přestávek. Žalobce však požaduje proplácení také zbývajících 94,3 % nerušených přestávek. Krajský soud neodůvodnil, jaká četnost by podle jeho názoru byla mimořádná. Stěžovatel zde odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, čj. 6 Ads 59/2012-53, kde byla posuzována nepřetržitost režimu výkonu služby příslušníka zařazeného ve výjezdové skupině a soud se zabýval procentuální hranicí mezi

pokračování

výjimečností a pravidelností. V dané věci žalobkyně mimo své běžné pracovní zařazení zajišťovala také v 25 % celkového fondu pracovní doby činnost výjezdové skupiny. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žalobkyně tuto činnost zajišťuje pouze ve zlomku pracovní doby a nikoliv pravidelně, tudíž jí nenáleží desetiprocentní zvýšení základního tarifu kompenzujícího odpovědnost a namáhavost vykonávané služby.

[10] Pokud jde o argument, že žalobce nikdy předem neví, zda bude muset v důležitém zájmu posunout či přerušit přestávku, *ad absurdum* lze konstatovat, že by přestávka nemohla být plánována ani sekretářce, protože ani ta neví, kdy jí zazvoní telefon. Touto optikou by bylo vyloučeno jakékoli plánování přestávek. Stěžovatel se neztotožnil ani s tím, že by zajišťování zástupu *ad hoc* omezovalo přestávku žalobce, neboť jeho činnost spočívá pouze v tom, že informuje příslušníka v operačním středisku o skutečnosti, že čerpá přestávku a samotné zastoupení již bude dále domlouvat příslušník operačního střediska.

[11] Stěžovatel nesouhlasí s krajským soudem, že se rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 4. 2018, čj. 16 Co 25/2018-230, v podstatných okolnostech shoduje s projednávaným případem, neboť v dané věci byl hasič-strojník ve výkonu služby sám (bez zástupu), zatímco v případě žalobce je zástup zajištěn. Pokud jde o rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 2. 2013, sp. zn. 21 Cdo 4446/2011, je pochopitelné, že krajský soud dospěl k závěru o jeho neaplikovatelnosti, protože nekriticky převzal argumentaci žalobce a nezohlednil argumenty žalovaného.

[12] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl a přiznal mu náhradu nákladů řízení. Žalobce se ztotožnil s krajským soudem, že by *ad hoc* řešení zastoupení mohlo ve výsledku zabrat převážnou část přestávky. Nadto i zajišťování zastoupení je samo o sobě omezením, které by v době, jež není výkonem služby, nebylo možno po příslušníkovi spravedlivě požadovat. Z povahy přestávky jako doby osobního volna plyne, že příslušník v průběhu přestávky nemá ani povinnost zajišťovat své zastoupení příslušníky obvodního oddělení, byť by se mělo jednat pouze o informování operačního střediska. Především je pak nutno vzít v potaz, že přestávky ve službě jsou na všech odděleních v rámci územního odboru Jeseník plánovány ve stejnou denní a noční dobu. Policisté obvodního oddělení tedy čerpají přestávku v tutéž dobu jako žalobce a jeho kolegové. O vzájemné zastupitelnosti tak nemůže být vůbec řeč.

[13] Navrhované řešení zastoupení navíc nelze považovat za plnohodnotné, k jakému dochází na jiných inspektorátech (jak stěžovatel sám uvádí), kde tvoří výjezdovou jednotku vždy dvě hlídky, s tím, že v době čerpání přestávky jedna vždy zastoupí druhou. Hlídku obvodního oddělení žalobce s kolegy volá pouze za situace, kdy zpracovávají dopravní nehodu, a je nutné vyjet k jiné dopravní nehodě. Pokud stěžovatel uvádí, že krajský soud nijak nespecifikuje, jak jinak by mělo být upraveno zastupování, není to podle žalobce úkolem krajského soudu a není to ani předmětem tohoto řízení. Dále žalobce zopakoval, že ze zákona může být přestávka přesunuta pouze na jeho žádost. Stěžovatel by proto neměl při svých výpočtech tvrdit, že „bylo nutno“, příp. „bylo třeba přestávku přesunout“. Žalovaný by vůbec neměl rozlišovat mezi případy, kdy bylo možno přestávku přesunout a kdy to možné nebylo, a jako jediný údaj uvádět procento případů, kdy dopravní nehoda zasáhla do naplánované přestávky. Odkazovaný rozsudek ze dne 15. 8. 2012, čj. 6 Ads

59/2012-53, se týká zcela jiné problematiky a není na věc přílehlavý. Nepřesné jsou také statistiky stěžovatele, protože nepočítají s tím, že dopravní nehody zasahují do přestávky nejen žalobci, ale také kolegové, který s ním k nehodě vyjíždí.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatuje, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen zaměstnancem s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Stěžovatel uplatnil důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a vznesl kasační námitku, která se týká povahy služby dané výjezdové hlídky dopravního inspektorátu a možnosti plánování přestávky na jídlo a odpočinek dle § 60 zákona o služebním poměru. Konkrétně, zda je možné příslušníkům daného dopravního inspektorátu, jehož činnost je zajišťována vždy pouze jednou hlídkou, plánovat přestávku na jídlo a odpočinek, která není součástí výkonu služby, nebo zda mají příslušníci hlídky nárok pouze na přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek, která je součástí výkonu služby a náleží za ni služební příjem.

[17] Dotčené ustanovení § 60 zákona o služebním poměru ve svém odst. 1 písm. a) určuje, že *„příslušník má nárok na přestávku ve službě na jídlo a odpočinek, nejdéle po každých 5 hodinách nepřetržitého výkonu služby, jestliže služební funkcionář nerozhodne na žádost příslušníka jinak, a to při trvání směny a) do 9 hodin v rozsahu 30 minut, b) nad 9 hodin v takovém rozsahu, aby jedna přestávka činila 30 minut a ostatní přestávky činily nejméně 15 minut“*. Podle odst. 2 *„přestávka ve službě na jídlo a odpočinek se nezapočítává do doby služby“*. A podle odst. 3 *„jde-li o službu, jejíž výkon nemůže být přerušen, musí být příslušníkovi i bez přerušení výkonu služby zajištěna přiměřená doba na jídlo a odpočinek“*.

[18] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Ta má spočívat v opomenutí naprosto stěžejní argumentace o zastupitelnosti příslušníků dopravního inspektorátu a sjednávání této zastupitelnosti. Teprve, dospěje-li kasační soud k závěru, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné, může se zabývat dalšími stížnostními námitkami (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, čj. 3 As 6/2004 - 105, č. 617/2005 Sb. NSS). Dle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje například takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč

pokračování

(viz například rozsudky ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 17. 9. 2003, čj. 5 A 156/2002-25, č. 81/2004 Sb. NSS). K tomu je třeba dodat, že nepřezkoumatelnost může způsobit i chybějící vypořádání námitek žalovaného (srov. rozsudek ze dne 2. 8. 2012, čj. 4 Ans 1/2012-41).

[19] Vychází-li zdejší soud z právě uvedeného pojetí, nemůže než konstatovat, že neshledal nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu tak, jak ji stěžovatel namítá. Krajský soud totiž na stěžovatelovy námitky přezkoumatelně reagoval na str. 7 napadeného rozsudku, kde uvedl, že podmínky pro využití možnosti zastoupení nebyly předem dojednány a organizačně zajištěny. Zároveň vyslovil závěr, že povinnost domlouvat zastoupení *ad hoc* by omezovala naplánovanou přestávku a nebylo by možné po příslušníkovi takovou činnost spravedlivě požadovat. Je evidentní, že krajský soud v napadeném rozsudku (byť stručně) vyložil, k jakému závěru dospěl a z jakého důvodu považoval argumentaci stěžovatele za lichou. Napadený rozsudek tudíž nelze považovat za nepřezkoumatelný, ostatně sám stěžovatel na související závěry krajského soudu v kasační stížnosti reaguje.

[20] Nejvyšší správní soud se (stejně jako stěžovatel) dále plně ztotožňuje s vysloveným názorem krajského soudu, že je třeba rozlišovat mezi nepřetržitým a nepřerušitelným výkonem služby. Mezi účastníky přitom není sporu, že výkon služby žalobce ve výjezdové hlídce určené k šetření dopravních nehod je službou, jež musí být vykonávána nepřetržitě. Sporná je naopak (ne)přerušitelnost služby.

[21] Pokud stěžovatel krajskému soudu vyčítá, že v napadeném rozsudku neuvedl, jak jinak a lépe než doposud, by měl organizovat plánování přestávek ve službě, je třeba předeslat, že toto skutečně není a ani nemůže být úkolem správního soudu. Ten pouze hodnotí, zda je přezkoumávané rozhodnutí v souladu se zákonem či nikoliv. Ostatně sám žalovaný v kasační stížnosti výslovně připustil, že v dopravních inspektorátech jiných krajských ředitelství tvoří výjezdovou skupinu dvě hlídky, což však bylo v případě územního odboru Jeseník vyhodnoceno jako nadbytečné. Ve vztahu k vytýkané absenci předchozího organizačního zabezpečení zastupitelnosti ze strany jiného organizačního článku stěžovatel odkázal na závazný pokyn policejního prezidenta č. 160/2009. Z jeho čl. 4 skutečně plyne, že není vyloučeno, aby činnost výjezdové služby dopravního inspektorátu vykonávaly i jiné organizační články Policie ČR. Tato stěžovatelova argumentace však závěry krajského soudu nijak nevyvrací. Z citovaného závazného pokynu pouze vyplývá, že svěřené úkoly plní primárně dopravní policie a výjimečně je mohou plnit rovněž jiné organizační články policie. Tuto skutečnost krajský soud nijak nezpochybňoval, stejně tak nezpochybňoval, že by zastupitelnost mohla být pro případ čerpání přestávek v práci s těmito jinými organizačními články sjednána. Podstatné pro danou věc je však především to, že ani sám stěžovatel vyjma citovaného obecného závazného pokynu netvrdí ani nedokládá existenci jakéhokoliv konkrétního organizačního opatření, jímž by byla zastupitelnost v rámci územního odboru Jeseník řešena. Lze ještě poznamenat, že stěžovatel ani nijak nezpochybnil tvrzení žalobce, podle něhož příslušníkům jednotlivých organizačních článků jsou přestávky na jídlo a odpočinek plánovány na zcela totožné časové úseky, což vzájemnou zastupitelnost vylučuje.

[22] Ve vztahu k zastupování dále stěžovatel odkázal především na výsledky vedoucího dopravního inspektorátu npor. Mgr. J. R., který měl konstatovat, že je běžnou praxí, že hlídka, která čerpá přestávku, požádá operační středisko, aby zajišťovací úkony provedl jiný organizační článek. Stěžovatel nicméně reprodukoval pouze část jeho odpovědi a nezmínil její část předchozí, která je pro věc rovněž podstatná. Svědek konkrétně odpovídal na otázku: „*V případě, kdy policisté DI Jeseník čerpali stanovenou přestávku, bylo možné, aby prvotní úkony na místě události provedla jiná součást ÚO Jeseník?*“ Jeho celá odpověď zněla: „*Teoreticky by to bylo možné, ale že by někdy takový požadavek od hlídky, která právě čerpá přestávku, vzešel, mi není známo. Běžná praxe je taková, že hlídka, která čerpá přestávku, požádá operační středisko, aby zajišťovací úkony provedl jiný útvar ÚO, například obvodní oddělení.*“ Tvrzení svědka je tak vnitřně rozporné, resp. nelze z něj vyvodit žádný jednoznačný závěr. V první větě totiž tvrdí, že by zastoupení bylo teoreticky možné, ale nikdy takový požadavek od hlídky čerpající přestávku nevzešel. Druhou větou naopak tvrdí, že se jedná o běžnou praxi. Poukazuje-li stěžovatel dále na výpověď plk. Mgr. Bc. A., nelze přehlédnout, že i tato v kasační stížnosti citovaná výpověď spočívá také toliko v konstatování „možnosti“ povolání hlídky jiného útvaru. Skutečnost, že příslušníci obvodního oddělení vyjíždějí k dopravním nehodám v situaci, kdy je (jediná) výjezdová hlídka dopravního inspektorátu u jiné dopravní nehody, o předem daném konkrétním sjednání zastupitelnosti pro případ čerpání přestávek na jídlo a odpočinek také sama o sobě nic nevypovídá.

[23] Nejvyšší správní soud má v návaznosti na výše uvedené za to, že pro posouzení dané věci nemohou být klíčové otázky, které do daného řízení oba účastníci postupně vnášeli a které se týkají kvantifikace toho, jak často resp. výjimečně došlo v případě daného dopravního inspektorátu v určitém období k tomu, že nebylo vůbec možno přestávku čerpat, v kolika případech bylo možno přestávku přesunout či dokonce jaký byl průměrný počet nehod v okrese Jeseník denně. Stejně tak lze sice pozitivně hodnotit v kasační stížnosti akcentovanou snahu stěžovatele hospodárně nakládat s finančními prostředky České republiky, nicméně ani tato okolnost nemůže být pro výklad shora citovaných ustanovení zákona o služebním poměru určující. Mnohem významnější pro danou věc totiž musí být hodnocení smyslu institutu přestávky ve službě na jídlo a odpočinek a jeho právní význam. Tuto přestávku je totiž nutno obecně vnímat jako zákonem garantovanou (nárokovou) dobu, v rámci které policista nevykonává službu a tento časový úsek je určen výhradně k jeho odpočinku, a to způsobem, který daný policista zvolí. Proto se také s ohledem na shora citovaný § 60 odst. 2 zákona o služebním poměru nezapočítává do doby služby. Výše uvedené samozřejmě s ohledem na specifika výkonu služby a úkoly stanovené zákonem Policii ČR neznámá, že by policista během přestávky nebyl ve službě, tedy že by neměl být připraven konat v případě ohrožení nebo porušení vnitřního pořádku a bezpečnosti, jehož odstranění spadá do úkolů policie (viz § 10 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky), případně že by nemohla být stanovena jiná forma „dosažitelnosti“ policistů (v této souvislosti lze zmínit např. institut služební pohotovosti dle § 62 o služebním poměru). Čerpání přestávky je však dle zákonné konstrukce při výkonu služby pravidlem a ze své podstaty nepochybně předpokladem řádného výkonu další navazující služby.

[24] Důvody, pro které nelze přestávku ve smyslu § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru čerpat, a výkon služby je tak třeba považovat za nepřerušitelný ve smyslu § 60

pokračování

odst. 3 téhož zákona, mohou spočívat nejen v samotném charakteru vykonávané služby, ale i v dalších okolnostech, které se mohou v jednotlivých případech poměrně výrazně odlišovat. Krajský soud v dané věci výslovně vyšel právě z toho, že přerušitelnost výkonu služby může být u jednotlivých organizačních jednotek (byť se stejným obsahem služby) jiná a v této souvislosti poukázal na neuspokojivé vyřešení plnohodnotného vystřídání žalobce jakožto policisty vykonávajícího službu výjezdové hlídky. Právě tato kritéria pak považuje, vedle výše popsaného charakteru přestávky, Nejvyšší správní soud za klíčová pro posouzení dané věci. Nikoliv zmiňovanou kvantifikaci počtu případů, kdy žalobce nemohl přestávku vykonat, na kterou se opakovaně stěžovatel zaměřuje. Konkrétní organizační opatření, která by zastupitelnost v rámci daného dopravního inspektorátu řešila způsobem zachovávacím smysl a účel přestávky, jak byl popsán výše, však stěžovatel odpovídajícím způsobem nepopisuje nejen v napadeném rozhodnutí či vyjádření k žalobě ale ani v kasační stížnosti (konkrétně kdy, kým, jakým způsobem atd. byl zástup organizačně domluven, zajištěn či vykonán apod.). Srozumitelné, jasné a konkrétně popsané fungování systému zastupování výjezdové hlídky v době čerpání přestávky v poměrech dané věci Nejvyšší správní soud postrádá a v tomto ohledu nezbyvá než souhlasit se závěry krajského soudu, podle něhož nebylo uspokojivě vyřešeno plnohodnotné vystřídání konkrétním policistou v situaci, kdy výjezd k dopravní nehodě související neodkladné úkony zasáhly do doby čerpání nařízené přestávky. Tento organizační nedostatek nerespektující výše zmíněný smysl přestávky na jídlo a odpočinek nelze systémově nahrazovat zpětně pouze tak, že se nevyčerpaná přestávka započítá jako výkon služby přesčas.

[25] S ohledem na výše uvedené a shora popsany smysl institutu přestávky na jídlo a odpočinek je nepřiléhavá rovněž argumentace stěžovatele rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, čj. 6 Ads 59/2012-53, ve kterém se zdejší soud zabýval otázkou, zda stěžovatelka pracuje v nepřetržitém provozu a zda jí proto náleží příplatek. Organizační zajištění vystřídání policisty vykonávajícího službu po dobu čerpání přestávky je otázkou kvalitativně odlišnou od hodnocení zařazení do nepřetržitého režimu z hlediska zvýšení tarifu služebního příjmu. Stejně tak se jako nepřipadné Nejvyššímu správnímu soudu jeví přirovnání příslušníků dopravního inspektorátu k sekretářce, která rovněž neví, kdy jí zazvoní telefon, neboť sekretářka nespíš zpravidla nebude mít žádným závazným právním aktem stanoven nepřetržitý výkon služby a nebude zajišťovat činnost bezpečnostního sboru. Nejvyšší správní soud přesto souhlasí se stěžovatelem v tom, že po žalobci a dalších příslušnících dopravního inspektorátu lze spravedlivě požadovat informování např. operačního střediska o tom, že začínají čerpat přestávku (ačkoliv nepochybně menším zásahem do čerpání přestávky by bylo, pokud by byl zastupující organizační článek předem informován o tom, na jaká časová období je příslušníkům dopravního inspektorátu plánována přestávka a od nich již by žádná aktivita nebyla vyžadována). To vše za předpokladu, že není příslušníkům všech organizačních článků daného územního odboru plánována přestávka ve stejný čas (jak tvrdí žalobce) a že bude zastoupení předem předvídatelně a konkrétně stanoveno.

[26] K doplnění výše uvedených nosných úvah, které jsou pro danou věc rozhodující, lze ještě dodat k otázce, zda v případě žalobce docházelo k zásahu do naplánovaných přestávek zcela mimořádně či nikoli, že zdejší soud především souhlasí i se závěrem krajského soudu, že přestávku lze přesunout pouze na žádost. Ze správního spisu ani z tvrzení stěžovatele nijak nevyplývá, že by žalobce takovou žádost někdy podal. Lze tak

především akceptovat tvrzení žalobce, že za dané situace by nemělo být rozlišováno mezi případy, kdy nebylo možné přestávku vůbec čerpat a kdy ji bylo možno přesunout na později, ale žalobce o to nepožádal. Z podkladů ve správním spisu je zřejmé, že za období od 6. 10. 2012 do 31. 12. 2012 nemohl žalobce čerpat alespoň jednu přestávku, případně by mohla být na žádost posunuta v 11,76 % služeb. Za období od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2013 se jednalo o 12,58 %, za období od 1. 1. 2014 do 30. 4. 2014 3,85 % a za období od 1. 9. 2015 do 7. 10. 2015 o 17,65 % služeb. Je tedy zjevné, že k situaci, kdy žalobce nemohl čerpat jednu z přestávek, docházelo opakovaně a pravidelně. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud dodává, že mimořádností by bylo třeba rozumět stav, který je zcela výjimečný a obvykle k němu vůbec nedochází. V návaznosti na výše uvedené je nicméně třeba opětovně zdůraznit, že hodnocení mimořádnosti situace, kdy nedošlo k čerpání přestávek žalobcem, nepředstavuje rozhodující aspekt posuzované věci, ostatně podle čl. 13 odst. 4 metodického materiálu ze dne 19. 11. 2014, č. 2/2014 Sbírky metodických materiálů, kterou žalobce přiložil k žalobě, spočívají kritéria pro nemožnost přerušení služby (v důsledku čehož by přestávky neměly být ani plánovány) v tom, zda je nemožnost přerušení jevem „běžným (pravidelným)“. K tomu lze ještě dodat, že z rozhodnutí stěžovatele dále plyne, že žalobce a další příslušníci daného dopravního inspektorátu vyjížděli k dopravním nehodám také v průběhu naplánované přestávky a k zásahu do přestávky tudíž nedocházelo pouze způsobem, že by přestávku „nestihli“, neboť ještě před jejím započatím vyjeli k zásahu. Např. dne 13. 10. 2012 byla žalobci naplánována přestávka od 17:30 do 18:00, žalobce však již v 17:40 vyjel k dopravní nehodě, kde činil úkony do 18:45. Obdobně viz např. 13. 7. 2013, kdy byla přestávka naplánována od 12:00 do 12:30. Žalobce však ve 12:24 vyjížděl k dopravní nehodě. Uvádět zde dále všechna data, kdy k této situaci došlo, by nemělo význam. Je ale evidentní, že příslušníci výjezdové hlídky fakticky sloužili i v době plánovaných přestávek a byli připraveni v případě dopravní nehody k ní ihned vyjet. I to svědčí závěru, že jejich služba s ohledem na nedostatečné organizační zajištění zástupu v průběhu čerpání přestávky měla fakticky nepřetržitý a nepřerušovaný charakter.

[27] Krajský soud řádně vypořádal i stěžovatelovu argumentaci rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 26. 2. 2013, čj. 21 Cdo 4446/2011, v němž se soud zabýval zdánlivě obdobným případem, ve kterém se strážníci městské policie domáhali doplacení mzdy, neboť se rovněž domnívali, že nečerpají přestávku na jídlo a oddech, ale pouze přiměřenou dobu na jídlo. To dovozovali ze skutečnosti, že po dobu přestávky na sobě mají stejnokroj a nosí zbraně. Fakticky se však nikdy nestalo, že by byli po dobu přestávky povolání k výkonu služby. Nejvyšší soud proto dospěl k závěru, že ze samotného nošení stejnokroje a zbraně po dobu přestávky nelze dovodit, že se jedná o výkon služby. Nyní posuzovaný případ je odlišný v tom, že v případě žalobce a dalších příslušníků výjezdové hlídky dopravního inspektorátu Jeseník k faktickému výkonu docházelo i po dobu naplánovaných přestávek.

[28] Lze tedy uzavřít, že s ohledem na skutečnost, že nebylo zajištěno předvídatelné a konkrétní zastoupení příslušníků výjezdové hlídky dopravního inspektorátu jiným organizačním článkem, vykonával žalobce službu, kterou fakticky nebylo možno přerušit ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru. Výše uvedené samozřejmě nebrání stěžovateli, aby si organizaci činnosti daného dopravního inspektorátu do budoucna zorganizoval způsobem, který umožní příslušníkům výjezdové hlídky plánovat přestávky na jídlo a odpočinek (např. sjednáním kompetentního zastoupení, rozšířením počtu

pokračování

souběžně sloužících hlídek či jiným způsobem). Nejvyšší správní soud se tedy ztotožnil s právním hodnocením krajského soudu, podle něhož se v případě žalobce jednalo o službu, jejíž výkon nemohl být přerušen ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru, jelikož nebylo organizačním opatřením zajištěno střídání příslušníků výjezdové hlídky, která musela být vykonávána nepřetržitě.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud shledal stěžovatelem uplatněné námitky nedůvodnými, a kasační stížnost proto dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[30] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložil. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Nejvyšší správní soud přiznal úspěšnému žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v podobě odměny jeho zástupce. V souladu s § 7 a § 9 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“), tato odměna činí 3 100 Kč za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) a 300 Kč jako paušální náhrada hotových výdajů (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem tedy 3 400 Kč. Jelikož je zástupce registrovaným plátcem DPH, zvýšil soud přiznanou odměnu o částku 714 Kč, která odpovídá 21% sazbě této daně. Žalobci se tedy přiznává celková náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč. Tuto částku je stěžovatel (žalovaný) povinen zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce JUDr. Petra Kubíčka, advokáta se sídlem Matoušova 512/12, Praha 5, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 18. července 2019

JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.
předseda senátu