



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **prap. K. L.**, zast. 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 14. 11. 2016, č. j. PPR-15466-6/ČJ-2016-990131, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 3. 2019, č. j. 64 Ad 1/2018 - 48,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce, JUDr. Petra Kubíčka, advokáta, náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4.114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) změnil rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie Olomouckého kraje (dále „služební orgán“) ze dne 19. 4. 2016, č. j. KRPM-128548-30/ČJ-2015-1400DP, tak, že zamítl žádost žalobce o proplacení neuhrazené části služebního příjmu za dobu od 1. 1. 2008 do 30. 4. 2014 a od 1. 9. 2015 do data podání žádosti 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, 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 za období od 6. 10. 2012 do 31. 12. 2012 bylo třeba přesunout 2,85 % přestávek a nemohl vůbec čerpat 2,85 % přestávek, za rok 2013 bylo třeba přesunout 8,9 % přestávek a 3,42 % přestávek nemohl čerpat vůbec, za období od 1. 1. 2014 do 30. 4. 2014 bylo třeba přesunout 3,7 % přestávek a nemohl vůbec čerpat 1,85 % přestávek, za období od 1. 5. 2014 do 31. 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 ani jednou nedošlo k tomu, že by bylo třeba přesunout nebo že by žalobce vůbec nemohl čerpat přestávky. Podle žalovaného se nejedná o běžný a pravidelný stav, nýbrž o výjimečné a ojedinělé situace. V případě žalobce se nejedná 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.

II.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), který jej v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud vyslovil, 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. Tatáž 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

pokračování

přerušitelnosti bezpečně učinit. Podstatné je zjištění, zda běžně k zásahům do plánovaných přestávek dochází, či zda je narušení naplánované přestávky výjimečnou záležitostí.

[5] Krajský soud současně dovodil, že v posuzovaném případě služební orgán neučinil žádné organizační opatření, jímž by předem vyřešil vystřídání žalobce konkrétním příslušníkem. Ačkoliv přisvědčil žalovanému, 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, v jejichž průběhu nemohl žalobce nerušeně vyčerpat přestávku na jídlo a odpočinek v plánovaném čase, se pohyboval nad 5 % případů ročně. Při absenci jiného organizačního řešení tak nebylo možné přestávky plánovat a nařizovat.

[6] Za nepřipadnou označil krajský soud možnost přesunutí přestávky na pozdější dobu, neboť se tak může stát pouze na žádost žalobce. Nárok žalobce nelze vyloučit ani s odkazem na možnost oslovení běžného obvodního oddělení, pokud nebyla taková spolupráce předem 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.

[7] Co se týče námitky promlčení, neshledal krajský soud žádné skutečnosti, které by nasvědčovaly jejímu uplatnění v rozporu s dobrými mravy.

[8] Nakonec krajský soud zaujal stanovisko i k odkazované judikatuře civilních soudů a dospěl k závěru, že se s ní ve svých závěrech nerozhází. 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 s rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 4. 2018, č. j. 16 Co 25/2018 - 230, který se týkal hasiče-strojníka pracujícího na letišti, kterému čerpání přestávek znemožňovala povinnost být neustále připraven k výjezdu.

III.

[9] Napadenému rozsudku se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) bránil kasační stížností, v níž uplatnil kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhoval napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Stěžovatel předně namítl, že byla opomenuta jeho stěžejní argumentace o zastupitelnosti příslušníků dopravního inspektorátu a sjednávání zastupitelnosti. 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 kvůli nedostatečnému organizačnímu zajištění střídání. Nijak však nespecifikoval, jak jinak lépe by mělo vypadat zajištění zastupitelnosti. Přestože u jiných dopravních inspektorátů působí dvě hlídky, s ohledem na množství dopravních nehod v územním odboru Jeseník byla tato možnost vyhodnocena

jako nadbytečná. O tom svědčí i skutečnost, že žalobce nemohl vyčerpat pouze 23 přestávek z celkově naplánovaných 486 přestávek v letech 2012-2015.

[11] Stěžovatel nesouhlasil, že neučinil žádné organizační opatření. Poukázal na 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 výslech vedoucího dopravního inspektorátu Mgr. J. R., který uvedl, 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 vysílání příslušníci obvodního oddělení. Pokud k omezení čerpání přestávek ve službě u žalobce dochází ve výjimečných případech, jeví se stěžovateli jejich proplácení jako naprosto nevhodné řešení.

[12] V kasační stížnosti stěžovatel zopakoval i data o množství případů, v nichž žalobci úkony při dopravních nehodách zasáhly do plánovaných přestávek. Stalo se tak v případě 9,47 % služeb, což při dvou přestávkách denně činí 4,73 % nařízených a plánovaných přestávek. Žalobce však požaduje proplácení také zbývajících 95,27 % nerušených přestávek. Krajský soud přitom v napadeném rozsudku neodůvodnil, jaká četnost by podle jeho názoru byla mimořádná. Stěžovatel zde odkázal na rozsudek ze dne 15. 8. 2012, č. j. 6 Ads 59/2012 - 53, v němž Nejvyšší správní soud posuzoval nepřetržitost režimu výkonu služby příslušníka zařazeného ve výjezdové skupině a zabýval se procentuální hranicí mezi 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 v tom případě shledal, 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.

[13] 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 domlouvát příslušník operačního střediska.

[14] Stěžovatel konečně rozporuje i úvahu, že rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 4. 2018, č. j. 16 Co 25/2018 - 230, se v podstatných okolnostech shoduje s právě projednávaným případem; 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

pokračování

k závěru o jeho neaplikovatelnosti, protože nekriticky převzal argumentaci žalobce a nezohlednil argumenty stěžovatele.

IV.

[15] Žalobce ve svém vyjádření navrhl kasační stížnost zamítnout. Ztotožnil se 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.

[16] 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 volá kolegy pouze tehdy, zpracovávají-li dopravní nehodu a je nutné vyjet k jiné dopravní nehodě.

[17] Ke stěžovatelově námitce, že krajský soud v napadeném rozsudku neupřesňuje, jak jinak by mělo být upraveno zastupování, žalobce dodal, že to není úkolem krajského soudu, ani předmětem tohoto řízení.

[18] 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*“ a neměl by vůbec 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.

[19] Nakonec žalobce doplnil, že odkazovaný rozsudek ze dne 15. 8. 2012, č. j. 6 Ads 59/2012 - 53, se týká zcela jiné problematiky a není na věc přílehlavý. Za nepřesné označil i stěžovatelovy statistiky; nepočítají totiž s tím, že dopravní nehody zasahují do přestávky nejen žalobci, ale také kolegovi, který s ním k nehodě vyjíždí.

V.

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

[21] Kasační soud již nyní předesílá, že takřka identickou věcí, týkající se jiného příslušníka téhož dopravního inspektorátu Jeseník, se zabýval ve věci vedené u tohoto soudu pod sp. zn. 8 As 258/2018. Od závěrů vyslovených v rozsudku v odkazovaném řízení, ze dne 18. 7. 2019, nemá důvod se Nejvyšší správní soud odchýlit ani v nyní posuzované věci. Skutkové okolnosti případu i argumentace obou účastníků řízení (jak v řízení o žalobě, tak i v řízení o kasační stížnosti) se v zásadě neliší.

[22] Kasační stížnost není důvodná.

[23] Nejvyšší správní soud se především zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Její důvodnost by totiž sama o sobě postačovala ke zrušení napadeného rozsudku, a pokud by ji kasační soud dovodil, představovala by překážku věcného přezkumu napadeného rozsudku z dalších uplatněných kasačních důvodů.

[24] Tvrzená nepřezkoumatelnost má spočívat v opomenutí stěžejní argumentace o zastupitelnosti příslušníků dopravního inspektorátu a sjednávání této zastupitelnosti.

[25] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již mnohokrát vyslovil, že 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 (viz například rozsudky ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006 - 36, ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005 - 298, ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001 - 47, nebo ze dne 17. 9. 2003, č. j. 5 A 156/2002 - 25. Nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů může v některých případech způsobit i chybějící vypořádání zásadních námitek žalovaného, pokud by mohly mít zásadní význam pro posouzení věci (srov. rozsudek ze dne 2. 8. 2012, č. j. 4 Ans 1/2012 - 61).

[26] Nejvyšší správní soud přitom neshledal, že by v napadeném rozsudku krajského soudu absentoval některý z výše uvedených požadavků. Krajský soud přehledně popsal rozhodný skutkový stav a s žalobními námitkami se řádně a srozumitelně vypořádal, aniž kteroukoliv opomněl. Krajský soud přezkoumatelně reagoval i na stěžovatelovy námitky v odst. 17. napadeného rozsudku. Uvedl, že podmínky pro využití možnosti zastoupení nebyly předem dojednány a organizačně zajištěny. Zároveň vyslovil, 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 závěry krajského soudu v kasační stížnosti reaguje, což by nebylo možné, pokud by skutečně napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů trpěl. Skutečnost, že se stěžovatel se závěry napadeného rozsudku neztotožňuje, nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů nezakládá. Kasační důvod vyplývající z § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tudíž není naplněn.

[27] Stěžejní právní otázkou, již v kasační stížnosti stěžovatel vznesl, byla povaha služby dané výjezdové hlídky dopravního inspektorátu, v níž působil žalobce, a možnosti plánování přestávky na jídlo a odpočinek dle § 60 zákona o služebním poměru. Konkrétně,

pokračování

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 mají příslušníci hlídky nárok pouze na přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek, která je součástí výkonu služby a náleží za ni služební příjem.

[28] Podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru, *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 téhož ustanovení, *přestávka ve službě na jídlo a odpočinek se nezapočítává do doby služby, a konečně podle § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru, jde-li o službu, jejíž výkon nemůže být přerušen, musí být příslušníkovi i bez přerušení výkonu služby zajištěna přiměřená doba na jídlo a odpočinek.*

[29] Nejvyšší správní soud se (ostatně stejně jako stěžovatel) 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 této služby.

[30] Namítá-li stěžovatel, že krajský soud v napadeném rozsudku nevyložil, 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 stěžovatel 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.

[31] Stěžovatel k otázce organizačního zabezpečení zastupitelnosti ze strany jiného organizačního článku odkazoval 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. Stěžovatel nadto ani 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.

[32] Ve vztahu k zastupování dále stěžovatel odkázal především na výsledky vedoucího dopravního inspektorátu npor. Mgr. J. R., který měl uvést, že je běžnou praxí, že hlídka,

kteřá čerpá přestávku, požádá operační středisko, aby zajišťovací úkony provedl jiný organizační článek. Stěžovatel nicméně reprodukoval pouze část jeho odpovědi a nezmínil její předchozí část, která je pro věc rovněž podstatná. Svědek na otázku: „V případě, kdy policisté DI Jeseník čerpali stanovenou přestávku, bylo možné, aby prvotní úkony na místě události provedla jiná součást ÚO Jeseník?“ odpověděl: „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.“ Výpověď svědka je tak vnitřně rozporná, resp. nelze z ní vyvodit žádný jednoznačný závěr. Nejprve uvádí, že by zastoupení bylo teoreticky možné, ale nikdy takový požadavek od hlídky čerpající přestávku nevzešel. Následně naopak uvádí, 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 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 ničeho nevypovídá.

[33] 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.

[34] Mnohem významnější pro danou věc je v první řadě hodnocení smyslu institutu přestávky ve službě na jídlo a odpočinek a jeho právní význam. Tuto přestávku je 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 neznamená, 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 zákona 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.

[35] 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 odst. 3 téhož zákona, mohou spočívat nejen v samotném charakteru vykonávané služby,

pokračování

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.

[36] Právě tato kritéria považuje vedle výše popsaného charakteru přestávky Nejvyšší správní soud za klíčová pro posouzení dané věci, a 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 zachovávajícím 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 nezbyývá, než souhlasit se závěrem krajského soudu, podle něhož nebylo uspokojivě vyřešeno plnohodnotné vystřídání žalobce konkrétním policistou v situaci, kdy výjezd k dopravní nehodě a 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.

[37] S ohledem na výše uvedené a shora popsaný smysl institutu přestávky na jídlo a odpočinek považuje kasační soud za nepřipadnou i stěžovatelovu argumentaci rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 6 Ads 59/2012 - 53, v němž se 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 zcela odlišnou od hodnocení zařazení do nepřetržitého režimu z hlediska zvýšení tarifu služebního příjmu.

[38] Stejně tak se jako nepřiléhavé 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.

[39] Nejvyšší správní soud k právě uvedenému dodává, že krajský soud správně dovodil, že přestávku lze přesunout pouze na žádost žalobce. Ze správního spisu ani tvrzení

stěžovatele ale nevyplývá, že by žalobce takovou žádost někdy podal. Lze tudíž přisvědčit žalobci, že za dané situace nelze rozlišovat mezi případy, kdy nebylo možné přestávku vůbec čerpat a kdy ji bylo možno přesunout na později, ale žalobce o to nepožádal. Přitom k situaci, kdy žalobce nemohl čerpat jednu z přestávek, docházelo opakovaně a pravidelně. Mimořádností by bylo třeba rozumět stav, který je zcela výjimečný a obvykle k němu vůbec nedochází.

[40] Nejvyšší správní soud přesto opakuje, že hodnocení mimořádnosti situace, kdy žalobce nečerpал přestávky, není pro posouzení nynější věci stěžejní. Z napadeného rozhodnutí přitom vyplývá, že žalobce a další příslušníci daného dopravního inspektorátu vyjížděli k dopravním nehodám i v průběhu naplánované přestávky a k zásahu do přestávky tudíž nedocházelo pouze způsobem, že by přestávku „nestihli“, neboť ještě před jejím započítáním vyjeli k zásahu. Z údajů o výkonu služeb žalobce, jak se podávají ze správního spisu je zjevné, 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 nepřerušovaný charakter.

[41] Krajský soud řádně vypořádal i námitku, v níž stěžovatel odkazoval na závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 26. 2. 2013, sp. zn. 21 Cdo 4446/2011. V něm se 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 povoláni 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.

[42] Kasační soud uzavírá, 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. Jednalo se tudíž o výkon služby, která musela být vykonávána nepřetržitě. Za něj náleží služební příjem. Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil s právním hodnocením obsaženým v napadeném rozsudku. Ani kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebyl naplněn.

[43] Pro úplnost tak lze pouze doplnit, že právě uvedené závěry stěžovateli nebrání, 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 souběžně sloužících hlídek či jiným způsobem).

pokračování

[44] Nejvyšší správní soud shledal kasační námitky nedůvodnými, proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[45] 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. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti procesně úspěšný, nemá tedy právo na náhradu nákladů tohoto řízení. Žalobci, jako v řízení o kasační stížnosti úspěšnému účastníkovi, náleží náhrada nákladů řízení ve výši 4.114 Kč. Tato sestává z odměny za jeden úkon právní služby spočívající v sepisu vyjádření ke kasační stížnosti podle § 7 a § 9 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) a z paušální náhrady hotových výdajů s tímto úkonem související ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Jelikož zástupce žalobce doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se částka nákladů řízení o tuto daň ve výši 714 Kč (tj. 21 % z 3.400 Kč). Náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti je povinen stěžovatel zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 30. července 2019

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu