



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Michala Bobka a Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **nprap. J. T.**, zastoupen JUDr. Josefem Kopřivou, advokátem se sídlem Václavské náměstí 819/43, Praha 1, proti žalovanému: **Ředitel Krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje**, se sídlem Ulrichovo náměstí 810, Hradec Králové, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 5. 2022, č. j. 30 Ad 4/2021-58,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**

II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci jde o žalobcem uplatněný nárok na služební příjem za službu přesčas, v rovině právní pak především o výklad pojmu *služby*, jejíž *výkon nemůže být přerušen* ve smyslu § 60 odst. 3 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“).

[2] Žalobce je od 1. 11. 2013 zařazen na služebním místě vrchní inspektor integrovaného operačního střediska (dále „IOS“) odboru krajského ředitelství policie v Hradci Králové.

[3] Dne 17. 6. 2020 podal žalobce žádost o poskytnutí služebního příjmu za práci přesčas. Tvrdil, že služba na IOS je službou, která nemůže být přerušena ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru. Nečerpá proto přestávky na jídlo a odpočinek podle

§ 60 odst. 1, nýbrž pouze přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek podle § 60 odst. 3, jež je placenou součástí doby služby. Dovolává se proto proplacení služby přesčas konané v rozporu s dikcí ustanovení § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru v době přestávek ve službě za období od 1. 11. 2013.

[4] O této žádosti rozhodl náměstek ředitele Krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje pro vnější službu (dále též „správní orgán prvního stupně“). Dne 23. 12. 2020 vydal rozhodnutí č. VS-1959/2020 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“). Výrokem č. 1 přiznal správní orgán prvního stupně žalobci v souladu s § 125 odst. 1 zákona o služebním poměru proplacení služby přesčas v celkovém rozsahu 2 hodin za výkon služby v době 4 plánovaných přestávek ve službě na jídlo a odpočinek (každá po 30 minutách), a to dne 10. 5. 2018 od 12:00 do 12:30 hodin, dne 6. 5. 2019 od 12:00 do 12:30 hodin, dne 22. 10. 2019 od 17:30 do 18:00 hodin a dne 12. 12. 2019 od 16:30 do 17:00 hodin. Dospěl totiž k závěru, že v uvedených případech byly naplněny podmínky služby přesčas dle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru z důvodu nařízení setrvat na pracovišti po dobu plánovaného cvičení, přičemž žalobci za tyto služby přesčas nebylo dle § 125 odst. 1 zákona o služebním poměru poskytnuto náhradní volno. Výrokem č. 2 nicméně správní orgán prvního stupně rozhodl nepřiznat žalobci proplacení plánovaných přestávek ve službě za dobu od 1. 11. 2013 do 17. 6. 2020, vyjma případů uvedených v bodě 1. Jako důvod uvedl, že a) nebyly splněny podmínky stanovené v § 125 odst. 1 zákona o služebním poměru ve spojení s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru ani v § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru, a zároveň b) za období od 1. 11. 2013 do 16. 6. 2017 byl případný nárok promlčen podle § 206 odst. 1 a § 207 odst. 1 zákona o služebním poměru, a c) za období od 12. 3. 2020 do 17. 6. 2020 byly plánované přestávky ve službě dle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru vykázány jako služba přesčas z důvodu faktického omezení příslušníků při čerpání přestávek ve službě na jídlo a odpočinek v rámci epidemiologického opatření k zamezení šíření onemocnění COVID-19, kdy příslušníci nemohli z rozhodnutí služebního funkcionáře čerpat plánované přestávky dle svého uvážení.

[5] K odvolání žalobce vydal žalovaný dne 1. 4. 2021 rozhodnutí č. j. KRPH-49987-68/ČJ-2020-0500KR (dále „napadené rozhodnutí“), jímž prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[6] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u krajského soudu. V žalobě poukázal na nedostatečné vysvětlení rozporů ve svědeckých výpovědích mezi řadovými a vedoucími příslušníky IOS. Dále zpochybnil závěry žalovaného, pokud jde o čerpání přestávek na pracovišti, uzpůsobení pracoviště k jejich čerpání, přerušitelnost výkonu služby, vzájemnou zastupitelnost mezi pracovníky IOS či žalobcem namítaný požadavek mít při opuštění pracoviště při sobě telefon nebo radiostanici pro případ, že jej vedoucí směny povolá.

[7] Krajský soud rozsudkem ze dne 30. 5. 2022, č. j. 30 Ad 4/2021-58, žalobu zamítl. Za zásadní otázku krajský soud považoval, zda žalobce vykonával službu, jejíž výkon nemůže být přerušen ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru, anebo zda mohl během nepřetržité služby čerpat přestávku na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 1 a 2 zákona o služebním poměru. Pro odlišení obou režimů považoval za klíčové, zda bylo umožněno jednotlivé přestávky fakticky čerpat a zda bylo organizačně, technicky a personálně

pokračování

zajištěno zastupování po dobu čerpání přestávek tak, aby mohli příslušníci přestávku čerpat podle vlastní volby. Tedy, zda nebyli v čerpání přestávky omezeni. V projednávané věci poté dospěl k závěru, že žalobce mohl přestávku na jídlo a odpočinek čerpat, a tudíž mu služební příjem za práci přesčas nenáleží.

[8] Krajský soud nejprve posoudil, zda služba žalobce umožňuje, aby byla přerušena přestávkou. Za tím účelem přezkoumal, zda byl ve správním řízení dostatečně zjištěn skutkový stav. Ze správního spisu zjistil, že směny trvaly 24 hodin, během nichž měli příslušníci IOS naplánovány 4 přestávky po 30 minutách. Rozvrh doby služby a plán přestávek byl dáván příslušníkům IOS k seznámení. Ti každý měsíc odsouhlasili svým podpisem výkaz s počtem odpracovaných hodin. Pokud jde o čerpání přestávek, krajský soud poukázal na to, že existují rozpory nejen mezi výpověďmi řadových příslušníků na jedné straně a vedoucích příslušníků na druhé straně, ale i rozpory mezi řadovými příslušníky navzájem. Ty se liší s ohledem na to, zda byly přestávky čerpány či z jakých důvodů je pracovníci nečerpali. Žádný z příslušníků navíc podle krajského soudu nepopřel, že mu bylo umožněno opouštět pracoviště (např. najíst se, přeparkovat auto). Krajský soud proto uvedl, že aby mohl být přijat závěr, že přestávka žalobce se započítává do jeho služby, tj. že jeho službu nešlo přerušit a v době přestávky stále službu konal, muselo by být prokázáno, že řadovým příslušníkům bylo uloženo v době přestávky plnit služební povinnosti nebo že v době přestávky byli objektivně a významně omezeni v tom, jak přestávku trávili. Správní orgány nicméně řádně odůvodnily, že příslušníci nebyli povinni plnit v době přestávky žádné služební úkoly. Před správními orgány nebyl proveden ani žádný důkaz, který by prokazoval, že příslušníci museli mít z příkazu svých nadřízených při opuštění pracoviště při sobě telefon pro případ plnění služebních úkolů. Krajský soud navíc sám s ohledem na svědecké výpovědi považoval za prokazané, že pokud měli mít příslušníci při opuštění pracoviště u sebe telefon, bylo to z důvodu případného kontaktování nadřízeného pro případ nemožnosti vrátit se na pracoviště.

[9] Pokud jde o rozpory jednotlivých svědeckých výpovědí, podle krajského soudu na ně správní orgány odpovídajícím způsobem reagovaly. Po převedeném dokazování je vysvětlily, přičemž skutkový stav zjistily bez důvodných pochybností. Provedené dokazování správními orgány prokazuje skutečnost, že objektivní podmínky na IOS v Hradci Králové v rozhodném dni umožňovaly vzájemné střídání policistů při výkonu služby, neboť dalšími důkazy – výpisem telefonních hovorů, přehledem počtu řešených událostí, počtem vypracovaných záznamů v informačním systému JITKA a výpisem záznamů z tohoto systému – byla potvrzena správnost výpovědí vedoucích příslušníků a zároveň odstraněny nejasnosti vyplývající z rozporných tvrzení řadových příslušníků. Obsazení pracoviště v rozhodném období bylo dostatečné a disponovalo rezervou k čerpání přestávek. Z analýzy záznamů z informačního systému JITKA za období od 7. 2. do 11. 2. 2020 a od 30. 9. do 4. 10. 2020, kdy šlo o pět po sobě jdoucích směn s obdobným nadprůměrným vytižením pracoviště IOS, rovněž vyplynulo, že vytiženost pracoviště nemohla být tak enormní, aby nebylo možné přestávky čerpat. Tento závěr lze navíc podle krajského soudu ilustrovat na příkladech, kdy žalobce prokazatelně opustil pracoviště (třikrát cca na půl hodiny a jednou cca na hodinu). Krajský soud proto přisvědčil správním orgánům, že pokud tedy řadoví příslušníci nečerpali přestávky na jídlo a odpočinek, bylo to z jejich vlastního uvážení či subjektivního přesvědčení, že jejich úkoly nezastane jiný kolega. Na hodnocení důkazů správními orgány tudíž krajský soud

neshledal žádné pochybení; naopak se ztotožnil se závěrem, že s ohledem na další provedené důkazy se jeví hodnověrnějšími výpovědi vedoucích příslušníků.

[10] Krajský soud přisvědčil stěžovateli, že na stav čerpání přestávek v minulosti minimálně dva příslušníci IOS upozornili. Zároveň však poukázal na to, že žalobce netvrdí a ani ze spisu neplyne, že by někdy on sám na nečerpání přestávek upozornil prostřednictvím žádosti služebnímu funkcionáři podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru.

[11] Pokud jde o samotné organizační, technické a personální zajištění čerpání přestávek, dospěl krajský soud k závěru, že to je v rámci pracoviště IOS v Hradci Králové organizačně a technicky nastaveno tak, že umožňuje, aby se jednotliví pracovníci v rámci směny navzájem zastupovali. Předně poukázal na to, že naplánovány jsou konkrétní časy čerpání přestávek, s nimiž jsou příslušníci seznámeni elektronicky při plánování směn na každý kalendářní měsíc a vyvěšením na nástěnce pracoviště. Zastoupení probíhá primárně prostřednictvím jiného pracovníka na téže pracovišti („SEVER“, „JIH“, tísňová linka), jenž by měl být vždy přítomen v době, kdy druhý pracovník čerpá přestávku; v případě zaneprázdnění se přitom počítá se zástupem pracovníka téhož IOS z jiného z uvedených pracovišť, případně IOS v jiném kraji. Podle názoru krajského soudu přitom nelze 30 minutovou přestávku považovat za dlouhodobou. Nepřisvědčil proto argumentu stěžovatele, že přestávka v této délce by ohrozila chod pracoviště. V tomto směru poukázal na to, že pokud v případě kratší přestávky (např. 15 minut) není bezpečnost poskytování služby pracovištěm IOS ohrožena, jak tvrdí žalobce, nelze věřit, že čerpání naplánované a pro všechny pracovníky očekávané přestávky v délce 30 minut již takový problém způsobí. Rovněž upozornil na to, že interní předpisy předvídají stav, kdy nebude možné nastoupit v plánovaný okamžik na přestávku – v takovém případě dochází k odsunutí počátku čerpání přestávky a příslušník má povinnost zaznamenat takovou událost do systému ve vztahu k nadřízenému, pro kterého z toho plyne další povinnost. Stejně tak je předvídaná situace, kdy nebude možné čerpat přestávku vůbec. Žalobce nicméně žádné záznamy ani soustavné hlášení nemožnosti čerpat přestávky na jídlo netvrdil a ty ani nevyplývaly ze spisu.

[12] Ve vztahu k argumentaci žalobce ohledně vybavení IOS k čerpání přestávek poté krajský soud uvedl, že důležitá je již samotná existence prostorů, kde je možné přestávku na jídlo a odpočinek čerpat (kuchyňka, odpočívárna atd.); subjektivní představa žalobce o tom, jak mají prostory vypadat a jak mají být vybaveny, není relevantní. K namítané nutnosti nosit během přestávky stejnokroj poté konstatoval, že se jedná o běžnou záležitost, přičemž nebylo tvrzeno, že to je vyžadováno příkazem nadřízeného. Tyto skutečnosti jako důvody znemožňující čerpat přestávku navíc stěžovatel neuvedl ani v žádosti o poskytnutí služebního příjmu za práci přesčas.

pokračování

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[13] Rozsudek krajského soudu napadá žalobce (stěžovatel) v celém rozsahu kasační stížností, jejíž důvody spatřuje v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Navrhuje, aby NSS napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Požaduje též přiznání náhrady nákladů řízení.

[14] Stěžovatel předně brojí proti vyjádření krajského soudu, že není úkolem správních soudů nahrazovat činnost žalobce. Uvedl, že důvody nesouhlasu se závěry žalovaného v žalobě dostatečně a srozumitelně uvedl, a proto nelze jeho zdůvodnění považovat za obecné. Nebylo tudíž třeba, aby krajský soud žalobní námitky dotvářel, neboť ty byly řádně vyliceny.

[15] Stěžovatel dále zpochybnil závěr krajského soudu ohledně čerpání přestávek pracovníky IOS v Hradci Králové, učiněný s ohledem na provedené svědecké výpovědi. Krajský soud podle něj *„fakticky zcela abstrahoval od skutečnosti, že popis reálného výkonu služby se zásadním způsobem odlišuje od toho, jakým způsobem je tato popisována ze strany vedoucích příslušníků“*. Uvedl, že pokud někteří příslušníci vypověděli, že přestávky nečerpali z vlastní vůle či tak činili až tehdy, když to umožnil výkon služby, lze uvedené přičítat primárně tomu, že tito svědci si nechtěli vytvářet problémy s vedoucími příslušníky. Krajskému soudu poté vyčítá, že se nevěnoval pochybnostem o postupu vedoucích pracovníků a zavedené praxi (ne)čerpání přestávek, když se zaměřil na údajné rozpory ve výpovědích řadových příslušníků. Ačkoli ti nevypovídali jednotně, podle stěžovatele je z jejich výpovědí zřejmé, že se téměř všichni v době plánovaných přestávek nacházeli na pracovišti a vykonávali službu, případně byli v dosahu pracoviště připraveni se v případě potřeby vrátit do služby; pokud již pracoviště opouštěli, činili tak výhradně jen na několik minut. Stěžovatel namítl, že se prokazatelně jednalo o zavedenou praxi na předmětném pracovišti, kterou vyžadoval výkon služby, jakož i nadřízení. Není tedy pravdou, že by docházelo k řádnému čerpání přestávek, či že se jednalo výlučně o vlastní projev jednotlivých příslušníků. V projednávaném tak měly svědecké výpovědi podle stěžovatele prokázat pochybnost o přestávkách, obdobně jak byla vyjádřena Městským soudem v Praze v rozsudku sp. zn. 8 Ad 13/2011. Stěžovatel tak krajskému soudu vytýká, že upřednostnil výpovědi vedoucích příslušníků, ačkoli ze svědeckých výpovědí plyne, že vedoucí příslušníci na nedodržování plánovaných přestávek nijak nereagovali a zcela rezignovali na povinnost vyžadovat čerpání přestávek ve stanoveném termínu. Podle stěžovatele je třeba vycházet ze skutečného stavu, tj. materiálního hlediska, zdali v daném případě existovala zastupitelnost a jestli výkon a povaha výkonu služby umožňovala odejít z pracoviště a čerpat přestávku, nebo se jednalo jen o přiměřenou dobu a jídlo a odpočinek. V tomto směru odkázal na § 556 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2019, č. j. 257/2018-44.

[16] Stěžovatel dále rozporuje závěr krajského soudu, podle něhož byly s ohledem na další provedené důkazy odstraněny nejasnosti vyplývající z rozporů ve svědeckých výpovědích a potvrzena správnost výpovědí vedoucích příslušníků. Konkrétně namítá, že srovnání údajů z informačního systému JITKA nevypovídá nic o skutečném zabezpečení zastupitelnosti příslušníků čerpajících přestávky, ani to, že tyto přestávky byly skutečně

čerpány. Krajskému soudu navíc vytýká obecnost jeho tvrzení, neboť nepřiblížil podrobnosti tohoto svého závěru. Jako nesprávný považuje i závěr krajského soudu, že správní orgány na rozpory jednotlivých svědeckých výpovědí reagovaly a vysvětlily je. Podle názoru stěžovatele totiž bylo prokázáno, že vedoucí příslušníci neodpověděli na podstatnou otázku, a to „kdy a kým“ mělo být zastupování/střídání příslušníka prováděno.

[17] Závěr krajského soudu, že bylo řádným způsobem zastoupení či střídání zajištěno, podle stěžovatele neodpovídá zavedené praxi fungování IOS v Hradci Králové. V tomto kontextu stěžovatel odkázal na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 31 Ad 6/2020-389 v obdobné věci, podle něhož je povinností krajského ředitelství prokázat, že bylo střídání policistů na pracovišti IOS řádně organizačním opatřením zajištěno. To podle stěžovatele žalovaný neprokázal, neboť tato tvrzení mají být vyvrácena výpovědí řadových příslušníků s ohledem na skutečný průběh konané služby.

[18] K závěru krajského soudu, že stěžovatel sám nepodal žádost služebním funkcionáři o čerpání přestávky na jídlo a odpočinek, stěžovatel uvedl: *„[o] jaký termín bych mohl žádat, když mi dopředu není známo, kdy bude, díky nápadu činností, vhodná doba na čerpání přestávky, již soud v napadeném rozsudku dále nijak nerozvedl. Bohužel, odtrženost od reality na služebnách policie mu to neumožňuje. Navíc, z „důvěryhodných“ výpovědí vedoucích příslušníků se tato realita nedá zjistit.“*

[19] Stěžovatel konečně namítl, že ačkoli žalovaný v řízení předložil několik důkazů o „hypotetické možnosti zastupitelnosti“ příslušníků při čerpání přestávek, v reálném chodu služby neučinil žádná konkrétní opatření, jež by mohla skutečně potvrdit, že k zastupování příslušníka čerpajícího přestávku skutečně došlo a kdy. V tomto kontextu odkázal na rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2020, č. j. 8 As 160/2018-42, podle něhož je nutné dospět k závěru, že čerpání přestávky mají povahu pouze přiměřené doby na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru tehdy, pokud by pracovní prostředí a vytíženost pracovníků fakticky čerpání přestávek ve službě na jídlo a odpočinek neumožňovala. Jako na principiálně přílehavé pak stěžovatel odkázal opětovně na rozsudek Městského soudu v Praze, sp. zn. 8 Ad 13/2011, a na rozsudek NSS, sp. zn. 8 As 260/2018, z nichž má plynout, že pokud substituce příslušníka čerpajícího přestávku zajištěna není, je nutno službu považovat za nepřerušitelnou. To je podle stěžovatele právě případ týkající se výkonu služby a chodu na IOS v Hradci Králové, neboť žalovaný *„údajně prováděné střídání ničím nedoložil a jeho argumentace tak zůstala v rovině účelových tvrzení, která jsou popřena výpovědí řadových příslušníků stran reálného výkonu služby na předmětném pracovišti“*.

[20] Žalovaný ve svém vyjádření navrhl kasační stížnost zamítnout. Nad rámec svého vyjádření k žalobě doplnil, že krajský soud se zabýval žalobcem tvrzenými důvody, které měly znemožňovat čerpat plánované přestávky, přičemž řádně odůvodnil, proč jsou tyto důvody nepatřičné. Poukázal též na nový argument mířící proti hodnocení skutkového stavu, jenž stěžovatel neuplatnil v žalobě, a to konkrétně zmínku, že výpověď příslušníků byla ovlivněna tím, že si nechtěli vytvářet problémy s vedoucími příslušníky. Setrval na závěru, že na základě přijatých organizačních a personálních opatření, jakož i díky použitým technologickým řešením a technickému zabezpečení se v případě pracoviště IOS

pokračování

nejedná o pracoviště, kde se vykonává služba, jejíž výkon nelze přerušit. Pokud se stěžovatel zaštiťuje praxí, jde podle něj o praxi, kterou si pravděpodobně vytvořili sami řadoví policisté, žalovaný ji nevyžadoval, a tato je praxe v rozporu se služebními předpisy na dodržování předem známých a stanovených časů přestávek. Stejně tak nikdy nevyžadoval připravenost v průběhu přestávky, neomezoval příslušníky při čerpání přestávek a nebránil jim opouštět pracoviště. Těmito skutečnostmi se krajský soud obsáhle zabýval, posoudil je a potvrdil jejich správnost. Odkaz stěžovatele na rozsudek Městského soudu v Praze, sp. zn. 8 Ad 13/2011, je podle stěžovatele účelový, neboť přehlíží další významné aspekty věci. Pokud jde o kontrolní činnost vedoucích příslušníků, tu považuje žalovaný za standardní, přičemž poukázal na to, že stěžovatel nepředkládá žádné relevantní skutečnosti na podporu svého tvrzení, že na kontrolu měli vedoucí příslušníci rezignovat. Stejně tak stěžovatel zpochybňuje závěr krajského soudu, že řadoví příslušníci nebyli povinni plnit v době přestávky žádné služební úkoly; své tvrzení však nedokládá a jeho námitka je v rozporu se skutkovými zjištěními a podkladovými materiály ve spise. Žalovaný stěžovateli rovněž vytýká, že účelově zúžil rozsah podkladů, na jejichž základě dospěl krajský soud k závěru o zastupitelnosti příslušníků IOS, neboť tak neučinil pouze na základě srovnání údajů z informačního systému JITKA, ale i dalších důkazů. Námitka, že žalovaný neučinil žádná konkrétní opatření v reálném chodu služby, pak podle žalovaného míří proti jeho rozhodnutí, nikoli rozsudku krajského soudu.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[21] Kasační stížností se NSS zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že kasační stížnost je přípustná. Následně NSS přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti. Neshledal přitom vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[22] Kasační stížnost není důvodná.

[23] Stěžovatel podal kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Podle § 103 odst. 1 písm. a) lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení“. Pokud jde poté o důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., ten zahrnuje „vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost“.

[24] Řízení o kasační stížnosti není pokračováním řízení o žalobě. Je samostatným řízením o mimořádném opravném prostředku poté, kdy řízení před krajským soudem bylo pravomocně skončeno. V tomto řízení NSS přezkoumává především rozhodnutí a postup krajského soudu, který o žalobě rozhodl a proti němuž kasační stížnost směřuje. Podstatou řízení o kasační stížnosti je tudíž přezkum soudního rozhodnutí (§ 102 s. ř. s.). Ačkoli tím NSS současně zprostředkovaně – skrze napadený rozsudek krajského soudu –

přezkoumává i rozhodnutí správních orgánů, a to včetně otázky, zda jimi zjištěný skutkový stav má oporu ve spisech či s nimi není v rozporu (§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.), z povahy kasační stížnosti jako mimořádného opravného prostředku plyne, že NSS zásadně nepřisluší činit nová skutková zjištění či přehodnocovat správním orgánem provedené důkazy. Rozsah přezkumu NSS, pokud jde o skutková zjištění správních orgánů, tak je v řízení o kasační stížnosti značně omezen na ověření, zda skutková podstata *„nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu“*, či *„při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost“*, příp. zda je rozhodnutí správního orgánu nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, přičemž krajský soud pro některou z těchto vad rozhodnutí správního orgánu nezrušil.

[25] Pokud jde proto o projednání jednotlivých kasačních námitek, NSS nejprve posoudil stěžovatelem nastolenou právní otázku. Poté touto optikou posoudil námitky mířící proti zjištěnému skutkovému stavu a důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tedy zda mají skutková zjištění oporu ve spisech, či zda při jejich zjišťování nebyl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost. Konečně NSS vyhodnotil správnost právního hodnocení zjištěného skutkového stavu ze strany krajského soudu a vypořádal zbylé námitky stěžovatele.

III. A. Odlišení režimů výkonu služby podle § 60 odst. 1 a 3 zákona o služebním poměru

[26] Klíčovou právní otázkou posuzované věci je, zda byla na pracovišti IOS, kde vykonává službu stěžovatel, zabezpečena přestávka ve službě na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru, nebo zda bylo možné čerpat pouze přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru, za kterou náleží služební příjem.

[27] Podle § 60 zákona o služebním poměru:

„(1) 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.

(2) Přestávka ve službě na jídlo a odpočinek se nezapočítává do doby služby.

(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.“

[28] Judikatura správních soudů již vymezila kritéria, na jejichž základě lze posoudit, zda příslušníci bezpečnostních sborů mohli během nepřetržité služby čerpat přestávku ve službě na jídlo a odpočinek podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru, nebo zda šlo ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru o službu, jejíž výkon nemůže být přerušen. Právě na závěrech judikatury správních soudů založil krajský soud hmotněprávní východiska svého právního posouzení. Konkrétně za přestávku na jídlo a odpočinek ve

pokračování

smyslu § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru považoval „*takový stav věci, kdy příslušník bezpečnostního sboru má možnost se po dobu 30 minut zcela nevěnovat jím vykonávané práci a těchto 30 minut strávit dle svého uvážení, zároveň je tento povinen zachovat nutnou pohotovost pro případ aktivace zakročovací povinnosti, přičemž je nutno věnovat se posouzení faktické možnosti takové přestávky čerpat, nikoliv možnosti jen formálně deklarované, a zároveň není rozhodný charakter služby jako služby vykonávané nepřetržitě*“. Pro odlišení režimů podle § 60 odst. 1 a § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru tak bylo podle krajského soudu zásadní, zda bylo na předmětném pracovišti umožněno jednotlivé přestávky fakticky čerpat a zda bylo organizačně, technicky a personálně zajištěno zastupování po dobu čerpání přestávek tak, aby mohli příslušníci přestávku čerpat podle vlastní volby. Aby mohl být přijat závěr, že službu žalobce nešlo přerušit a v době přestávky stále službu konal, muselo by být prokázáno, že řadovým příslušníkům bylo uloženo v době přestávky plnit služební povinnosti nebo že v době přestávky byli objektivně a významně omezeni v tom, jak přestávku trávili.

[29] Stěžovatel v kasační stížnosti zpochybňuje správnost právního posouzení věci krajským soudem. Dle jeho názoru měla být krajským soudem zkoumána odlišná skutková situace pro účely právního hodnocení povahy výkonu služby jako přerušitelné či nepřerušitelné ve smyslu § 60 odst. 1 a 3 zákona o služebním poměru. Stěžovatel považuje za „*zcela zásadní, zdali k řádnému čerpání přestávek docházelo, anebo nikoliv*“. Má se proto vycházet ze skutečného stavu, tj. materiálního hlediska, zdali v daném případě existovala zastupitelnost a jestli výkon a povaha výkonu služby umožňovala odejít z pracoviště a čerpat přestávku. Stěžovatel tak poukazuje na fakticitu ve dvou různých ohledech, kterou následně směšuje. První se týká *reálného čerpání jednotlivých přestávek* (námitka, že se jednotlivci v době plánovaných přestávek nacházeli na pracovišti a vykonávali službu), druhý poté *strukturální možnosti přestávky čerpat* (existence faktické zastupitelnosti a nastavení poměrů na pracovišti, které umožňuje přestávku využít).

[30] Smyslem institutu přestávky na jídlo a odpočinek podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru je to, že jde o „*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*“ (rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2019, č. j. 8 As 257/2018-44). Z judikatury NSS přitom plyne, že vyhodnocení, zda je režim výkonu služby přerušitelný, a tudíž spadá pod § 60 odst. 1, závisí v první řadě na charakteru služby a objektivních podmínkách na pracovišti, tedy na tom, zda možnosti pracoviště čerpání přestávek umožňují (rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2020, č. j. 8 As 160/2018-42). To, že jde o službu nepřetržitou, nicméně neznamená, že se jedná i o službu, kterou nelze ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru přerušit (rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2019, č. j. 8 As 257/2018-44; či rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2020, č. j. 8 As 160/2018-42). Důvodem, pro který nelze přestávku na jídlo a odpočinek čerpat, je obsah (náplň) služby (rozsudek NSS ze dne 7. 5. 2020, č. j. 9 As 40/2020-78), ale i pracovní prostředí či vytíženost příslušníků (rozsudek NSS ze dne 17. 8. 2022, č. j. 9 As 89/2021-65). Pokud jde tedy o službu vykonávanou nepřetržitě, je nutné zkoumat, zda je technicky, resp. technologicky zajištěna možnost přerušit výkon služby a provést zastoupení jiným příslušníkem a zda je zástup za příslušníka, který přestávku čerpá, předvídatelně a dostatečně konkrétním způsobem organizačně zabezpečen (rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2019, č. j. 8 As 257/2018-44) a personálně zajištěn, tj. zda existuje dostatek

personálních kapacit ke střídání příslušníků (rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2020, č. j. 8 As 160/2018-42).

[31] Klíčové je tedy zjištění, zda je umožněno přestávku čerpat v požadované délce a bez toho, aby se příslušník musel věnovat služebním úkolům. O nepřerušitelnou službu se tak jedná rovněž v případech, kdy příslušníci bezpečnostních sborů jsou z různých důvodů, jako je např. nutnost plnění určitých služebních úkolů či pohotovost, fakticky omezeni v trávení celé doby přestávky dle vlastního uvážení. Nepředvídatelnost možných přerušení přestávky je totiž může stavět do stavu trvalé ostražitosti, jak NSS nedávno shrnul v rozsudku ze dne 17. 8. 2022, č. j. 9 As 89/2021-65: podstatná pro určení, zda je výkon služby přerušitelný či nikoli, je faktická možnost čerpání přestávky a absence omezení, jež objektivně a významně ovlivňují možnost příslušníka během přestávky volně nakládat s časem a věnovat se vlastním zájmům. Naopak, určitý diskomfort při čerpání přestávky v jídelně (např. praktická nemožnost opustit budovu a skutečnost, že příslušník na sobě v budově musí mít služební úbor a vysílačku) podle NSS nebrání tomu, aby čas poskytnutý jako přestávka splňoval požadavky podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru. Aby tedy bylo možné konstatovat, že výkon služby příslušníků lze přerušit, musí být příslušníkům umožněno čerpat přestávky na jídlo a odpočinek nezpochybnitelným způsobem tak, aby bylo zřejmé, že po celou dobu přestávky nemusí v zásadě plnit žádné služební povinnosti a úkoly a mohou se věnovat pouze tomu, aby se najedli a odpočinuli si, a to s výjimkou případné aktivace jejich zákonné zakročovací povinnosti. Tyto závěry odpovídají i rozhodovací praxi Soudního dvora Evropské unie (např. rozsudek ze dne 9. 9. 2021 ve věci C-107/19, *XR v. Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost*) a Ústavního soudu (nález ze dne 18. 10. 2021, sp. zn. II. ÚS 1854/20).

[32] Z uvedených judikturních závěrů je zřejmé, že rozhodující pro závěr o „přerušitelném“ výkonu služby je skutečná, personálně zajištěná zastupitelnost, prokazatelně existující organizační, technické, resp. technologické zabezpečení čerpání přestávek a absence omezení, jež objektivně znemožňují čerpat celou přestávku v zákonné délce a standardu podle vlastního uvážení (např. pohotovost). Závěr o faktické možnosti čerpání přestávek – zajištěné skutečnými i normativními opatřeními (služebními předpisy) – je tudíž nezbytný pro učinění závěru, zda se na daném pracovišti jedná či nejedná o výkon služby, jejíž výkon nemůže být přerušen podle § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru.

[33] Toto vnímání *fakticity čerpání přestávek* nicméně nevyžaduje přezkum (ne)čerpání každé jednotlivé přestávky, často roky nazpět. Tento závěr rovněž plyne z podstaty rozlišení obou režimů a znění § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru. Uvedené ustanovení výslovně uvádí, že přiměřená doba na jídlo a odpočinek, jež se započítává do výkonu služby, náleží u služby, jejíž „výkon nemůže být přerušen“ (zvýraznění doplněno). Již z jazykového znění je tak zřejmé, že pro uplatnění tohoto ustanovení není rozhodné, zda výkon služby byl či nebyl v každém jednotlivém případě přerušen, ale to, zda je přerušení obecně možné. Jak bylo navíc uvedeno, smyslem institutu přestávky na jídlo a odpočinek podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru je to, že jde o „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“ (rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2019, č. j. 8 As 257/2018-44). Naopak režim podle § 60 odst. 3 představuje

pokračování

výjimku, která může být aplikována jen při splnění podmínek v tomto ustanovení uvedených (rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci, ze dne 27. 7. 2018, č. j. 65 Ad 9/2017-53, č. 3925/2019 Sb. NSS). Smyslem uvedených režimů je tedy umožnit příslušníkům přestávku na jídlo a odpočinek čerpat v uvedeném standardu a požadované délce. Pouze pokud to nejde, má být podle § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru poskytnuta alespoň přiměřená doba na jídlo a odpočinek. Ta se započítává do doby služby právě z důvodu, že není zajištěna v požadované délce a standardu. Důraz na skutečné čerpání namísto faktické (strukturální) možnosti přestávky čerpat by nicméně mohl vést k tomu, že příslušníci bezpečnostních sborů přestávky čerpat fakticky nebudou – ačkoli tak činit mohou – s cílem dovolávat se jejich započítání do doby služby. Podřazení takové situace bez dalšího pod režim podle § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru by bylo v rozporu nejen s jeho výjimečnou povahou, ale i s výše uvedeným smyslem a účelem, kterým je poskytnutí přestávky.

[34] Pokud správní soudy odkazují na fakticitu samotného (ne)čerpání přestávek, nelze ji chápat jako nezbytnost dokazovat (ne)čerpání každé jednotlivé přestávky za určité období. Jednotlivé incidenty nečerpání nicméně chápou jako faktor, který může ukazovat na (ne)možnost čerpání přestávek z různých objektivních důvodů, např. neexistence dostatečného personálního zabezpečení zastupitelnosti, absence organizačního, technického a technologického zajištění čerpání přestávek, či existenci omezení v čerpání dle vlastní volby jako je pohotovost. Fakticita čerpání každé jednotlivé přestávky však v těchto případech není sama o sobě určující pro závěr, zda výkon dané služby spadá do režimu podle § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru. Tím jsou právě ony objektivní okolnosti. Kupříkladu v rozsudku ze dne 18. 7. 2019, č. j. 8 As 257/2018-44 tak NSS uvedl, že to, že příslušníci výjezdové hlídky fakticky sloužili i v době čerpání přestávek, svědčí závěru, že jejich služba měla s ohledem na nedostatečné organizační zajištění zástupu v průběhu čerpání fakticky nepřetržitý a nepřerušovaný charakter. NSS tak zasadil fakticitu nečerpání přestávek do kontextu nedostatečného organizačního zabezpečení čerpání přestávek, na jehož základě poté konstatoval, že žalobce vykonával službu, kterou fakticky nebylo možné přerušit ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru. Jako faktor pro posouzení „přerušitelnosti“ výkonu služby chápal fakticitu ohledně skutečného čerpání přestávek např. i Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci v rozsudku ze dne 27. 7. 2018, č. j. 65 Ad 9/2017-53 (č. 3925/2019 Sb. NSS).

[35] Uvedený závěr není dotčen ani rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2022, č. j. 59 Ad 3/2021-101, podle něhož *„z pohledu zákona o služebním poměru je rozhodující pouze to, zda skutečně byly přestávky v délce 30 a 15 minut v zákonném standardu v jednotlivých dnech čerpány či nikoliv.“* Krajský soud totiž při tomto závěru vyšel z premisy, že *„příslušník nedobrovolně nemůže čerpat přestávku na jídlo a oddech v rozsahu a kvalitě, jež mu přiznává § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru“* (zvýraznění doplněno). Rozhodující pro učinění uvedeného závěru v projednávané věci a odlišení režimu výkonu služby tudíž bylo rovněž faktické umožnění přestávky čerpat, nikoli fakticita samotného čerpání, čemuž by mohlo výše uvedené vyjádření zavdávat.

[36] Pokud tedy stěžovatel namítá, že plnění úkolů v době plánovaných přestávek vyžadoval výkon služby, jakož i nadřazení a zavedená praxe fungování předmětného pracoviště, jde o okolnosti, jež mohou vést k závěru o faktické nemožnosti přestávku

čerpát. Potřeby plynoucí z výkonu služby je nicméně nutné zkoumat s ohledem na existenci technicky (technologicky), personálně a organizačně zajištěného čerpání přestávek. Pokud jde poté o činnost nadřízených a případnou zavedenou praxi, NSS poukazuje na rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2020, č. j. 8 As 160/2018-42, podle něhož: *„Rozhodně ... nelze po příslušnících požadovat, aby se sami aktivně domáhali přestávky na jídlo a oddech, aniž by jim bylo konkrétně určeno, kdy takovou přestávku mohou využít. Přičemž pokud by se stanovení přestávky nedomáhali, jejich nárok na tuto přestávku by zanikl. Nárok je sice něco, co má určitá osoba právo čerpát, tomu však musí odpovídat povinnost bezpečnostního sboru minimálně takové čerpání umožnit a to nezpochybnitelným způsobem. Za takové zajištění nelze považovat to, že se příslušník svého práva na přestávku bude muset domáhat. ... není možné přenášet odpovědnost za porušování služebních předpisů na samotné příslušníky s tvrzením, že se jedná o kvalifikované pracovníky, kteří měli bránit svá práva.“* Z toho plyne, že nadřízení příslušníci musí přinejmenším umožnit čerpát přestávku, jejíž čas musí konkrétně určit a za tím účelem (opět) nastavit nezbytná technická (technologická) a organizační opatření zajištěná dostatečnými personálními kapacitami ke střídání příslušníků. Nesmí jít zároveň pouze o přijetí formálních opatření, ale o skutečnou faktickou možnost přestávky čerpát. Pokud by tedy nadřízení příslušníci i přes existenci opatření k čerpání přestávek např. prokazatelně vyžadovali plnění služebních úkolů v jejím průběhu, čerpání přestávky by nebylo fakticky možné. Zda jsou tyto požadavky splněny, je nicméně předmětem skutkových zjištění.

[37] Shrnutí: pokud je čerpání přestávek fakticky možné, tj. zastupitelnost příslušníků je skutečně personálně zajištěná a prokazatelně existuje organizační, technické, resp. technologické zabezpečení čerpání přestávek, není samotné (ne)čerpání každé jednotlivé přestávky rozhodující. Skutečné nečerpání jednotlivých konkrétních přestávek nicméně může být faktorem, který poukazuje na případnou nemožnost čerpát přestávky z objektivních důvodů, např. s ohledem na omezení jako je pohotovost, nebo nedostatek technického, organizačního či personálního zabezpečení čerpání přestávek. Důvody pro nečerpání jednotlivých přestávek však mohou být i jiné. Proto i v případech, kdy je v obecné rovině možnost čerpání přestávek zajištěna, v některých v jednotlivých případech k jejich čerpání nemusí dojít.

[38] Z toho plyne, že námitka stěžovatele, podle níž je zcela zásadním, zdali k řádnému čerpání jednotlivých přestávek docházelo, anebo nikoliv, není určující. Naopak, pokud krajský soud založil své právní posouzení na tom, zda bylo na předmětném pracovišti umožněno jednotlivé přestávky fakticky čerpát, a to *s ohledem na organizační, technické a personální zajištění zastupování a případná omezení v čerpání přestávek*, vyšel ze správných hmotněprávních východisek, jež odpovídají relevantní judikatuře správních soudů.

III. B. Skutková zjištění, jejich opora ve spisech a namítané vady při zjišťování skutkového stavu

[39] Řada kasačních námitek stěžovatele je namířena proti skutkovým zjištěním. Jak bylo nicméně uvedeno, není úkolem NSS, aby činil nová skutková zjištění či přehodnocoval provedené důkazy. Jeho úlohou je přezkoumat rozsudek krajského soudu. Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. tak zahrnuje pouze tři možné situace. Za prvé může jít o situaci, kdy došlo k vadě řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu. Skutková podstata je v rozporu se spisy, pokud skutkový

pokračování

materiál, jinak dostačující k učinění správného skutkového závěru, vedl k jiným skutkovým závěrům, než jaký učinil rozhodující správní orgán. Oporu ve spisech nemá skutková podstata tehdy, chybí-li ve spisech skutkový materiál pro skutkový závěr učiněný rozhodujícím orgánem, přičemž tento materiál je nedostačující k učinění správného skutkového závěru. Za druhé dopadá tento důvod na situaci, kdy při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost a pro tuto vytýkanou vadu měl soud napadené rozhodnutí zrušit. Intenzita porušení řízení před správním orgánem přitom musí být v přímé souvislosti s následnou nezákonností jeho rozhodnutí. Třetí možnost pokrytá § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. se konečně týká nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost, kterou je třeba posuzovat vždy ve spojení se zněním konkrétního rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 1. 4. 2019, č. j. 7 As 539/2018-23).

[40] Žádné takové vady soud v projednávané věci neshledal. Podle názoru NSS byl skutkový stav zjištěn dostatečně, resp. má oporu ve správním spisu (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011-68). Při jeho zjišťování nedošlo k žádným vadám, pro které by bylo nutno přistoupit ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, resp. jemu předcházejícího prvostupňového rozhodnutí. Rozhodnutí správních orgánů nelze považovat ani za nepřezkoumatelná z důvodu nesrozumitelnosti. Tato rozhodnutí odpovídají konstantní judikatuře správních soudů (srov. např. rozsudky NSS ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, či ze dne 16. 7. 2014, č. j. 3 As 111/2013-25).

[41] Pokud jde o konkrétní námitky uvedené v kasační stížnosti, stěžovatel v řadě z nich zpochybňuje skutková zjištěná správních orgánů a krajského soudu. Dovolává se alternativní skutkové verze, která má svědčit o tom, že na pracovišti IOS se vykonává služba, kterou nelze podle § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru přerušit. Tato skutková verze zahrnuje tyto okolnosti: 1) zavedená praxe, kdy všichni příslušníci se v době plánovaných přestávek nacházeli na pracovišti a vykonávali službu, případně byli v dosahu pracoviště připraveni se v případě potřeby vrátit do služby, 2) výkon služby vyžadoval tuto praxi, 3) nadřízení na nedodržování plánovaných přestávek nijak nereagovali a zcela rezignovali na povinnost vyžadovat čerpání přestávek ve stanoveném termínu, 4) střídání policistů nebylo řádně organizačním opatřením zajištěno a žalovaný ani neprokázal, zda, kdy a kým mělo ke střídání docházet.

[42] Tyto námitky nejsou důvodné. Z odůvodnění správních rozhodnutí je zřejmé, že správní orgány upřednostnily odlišnou skutkovou verzi významnou pro právní hodnocení věci. S ohledem na provedené důkazy a jejich hodnocení zjistily, že objektivní podmínky na pracovišti umožňovaly čerpat přestávky. Střídání policistů bylo dostatečně organizačně, technicky a personálně zajištěno, přičemž jim nebylo uloženo plnit v době přestávky služební povinnosti ani žádné omezení, jak přestávku trávit. Jednotlivé důkazy jsou v odůvodnění jasně vyjmenovány a je přehledně a srozumitelně uvedeno, jaká zjištění z nich vyplývají. Nelze tak stěžovateli přisvědčit, že žalovaný neprokázal, že bylo střídání policistů řádně organizačním opatřením zajištěno, neboť nebyla přijata opatření v chodu služby. Podle zjištěného skutkového stavu dostatečná technická a organizační opatření k zajištění střídání pracovníků přijata byla. To stejné platí pro personální zabezpečení

zastoupení při čerpání přestávek. Uvedená zjištění – a z čeho plynou – jsou popsána především na stranách 12–16 prvostupňového rozhodnutí a stranách 6-10, 15 a 17 napadeného rozhodnutí žalovaného. Důkazy a vyjádření samotného žalobce, z nichž tyto skutečnosti plynou, přehledně shrnul i krajský soud v bodech 65–66 a 71–75 napadeného rozsudku.

[43] NSS se proto ztotožnil rovněž se závěrem krajského soudu, že správní orgány řádně odůvodnily, že příslušníci nebyli povinni plnit v době přestávky žádné služební úkoly. Stejně tak NSS přisvědčil i závěru krajského soudu, že ze správního spisu neplyne nic, co by prokazovalo, že příslušníci museli mít z příkazu svých nadřízených při opuštění pracoviště při sobě telefon pro případ plnění služebních úkolů. Oporu ve spisech mají i skutková zjištění týkající se činnosti nadřízených, konkrétně že jednotlivé přestávky byly rozvrženy, příslušníci s nimi byli seznamováni a že existovala interní pravidla pro případ, že přestávku není možné čerpat ve stanovenou dobu či vůbec. Skutková podstata, tak jak byla správními orgány na základě provedení dokazování a hodnocení důkazů zjištěna, tudíž má oporu ve spisech.

[44] Stěžovatel dále zpochybňuje hodnocení provedených důkazů. Považuje za nesprávný závěr krajského soudu, že správní orgány na rozpory jednotlivých svědeckých výpovědí reagovaly a vysvětlily je. Rovněž krajskému soudu vytýká, že upřednostnil výpovědi vedoucích příslušníků před výpověďmi řadových příslušníků. Rozporuje též jeho závěr, podle něhož byly s ohledem na další provedené důkazy odstraněny nejasnosti vyplývající z rozporů ve svědeckých výpovědích a potvrzena správnost výpovědí vedoucích příslušníků. V tomto směru konkrétně namítá, že srovnání údajů z informačního systému „JITKA“ nevypovídá nic o skutečném zabezpečení zastupitelnosti příslušníků čerpajících přestávky, ani to, že tyto přestávky byly skutečně čerpány.

[45] Ani tato námitka není důvodná. NSS předně připomíná, že mu nepřísluší přehodnocovat důkazy provedené správními orgány či krajským soudem. Jeho úkolem je přezkoumat, zda hodnocení důkazů správními orgány není zatíženo vadou, pro kterou měl krajský soud správní rozhodnutí zrušit. Jak přitom plyne z judikatury NSS, existence rozporů mezi jednotlivými důkazy není ničím neobvyklým. Správní orgán je v takové situaci povinen jím provedené dokazování řádně popsat a logicky i věcně přesvědčivě odůvodnit, jakým způsobem se s těmito rozpory vypořádal a z jakých důvodů uvěřil jedné ze vzájemně protichůdných skutkových verzí (např. rozsudek NSS ze dne 25. 7. 2006, č. j. 6 As 47/2005-84). V projednávané věci dospěl krajský soud k závěru, že správní orgány těmito požadavkům ve vztahu k rozporům ve svědeckých výpovědích dostály a skutkový stav zjistily bez důvodných pochybností. S těmito závěry se nyní NSS ztotožňuje. Z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů je zřejmé, že správní orgány hodnotily svědecké výpovědi samostatně, ale i v souvislosti s dalšími důkazy, čímž naplnily požadavek kladený § 180 odst. 4 zákona o služebním poměru. Právě s ohledem na další provedené důkazy přitom byly výpovědi vedoucích příslušníků správními orgány vyhodnoceny jako více hodnověrné než výpovědi řadových příslušníků. S tímto hodnocením důkazů se navíc následně ztotožnil i krajský soud, který v bodě 63 napadeného rozsudku poukázal rovněž na rozpory ve výpovědích řadových příslušníků navzájem. Správní orgány i krajský soud tak na rozpory jednotlivých svědeckých výpovědí reagovaly a po provedení dokazování vysvětlily, z jakých důvodů uvěřily jedné ze

pokračování

vzájemně protichůdných skutkových verzí. Naplnily tak požadavky plynoucí z judikatury správních soudů (rozsudek NSS ze dne 25. 7. 2006, č. j. 6 As 47/2005-84).

[46] Na uvedeném závěru nic nemění ani námitka stěžovatele, že srovnání údajů z informačního systému „JITKA“ nevypovídá nic o skutečném zabezpečení zastupitelnosti příslušníků čerpajících přestávky a skutečném čerpání přestávek. Stěžovatel předně přehlíží, že správní orgány učinily závěry o zastupitelnosti na základě více důkazů. Relevanci těchto dalších důkazů (rozpisů přestávek, výpisu telefonních hovorů, přehledu počtu řešených událostí a počtu zpracovaných záznamů v informačním systému „JITKA“ za určité období) stěžovatel v kasační stížnosti nijak nezpochybňuje. Krajský soud navíc upozornil, že si je s ohledem na svá vyjádření zastupitelnosti vědom i samotný žalobce. Rovněž tento závěr stěžovatel v kasační stížnosti nijak nerozporuje.

[47] S ohledem na uvedené je zřejmé, že důvodné nejsou ani kasační námitky, na jejichž základě stěžovatel tvrdí, že svědecké výpovědi prokazují pochybnost o čerpání přestávek, a naopak zpochybňují zjištění učiněná na základě výpovědí vedoucích příslušníků. Z výše uvedeného plyne, že správní orgány i krajský soud upřednostnily jinou skutkovou verzi, když výpovědi řadových příslušníků, kterých se stěžovatel opakovaně dovolává, nepovažovaly za hodnověrné s ohledem na další provedené důkazy. Jak bylo navíc uvedeno, v hodnocení důkazů ze strany správních orgánů ani krajského soudu nyní NSS neshledal vadu.

[48] Nepřípadný je i odkaz stěžovatele na rozsudek Městského soudu v Praze, sp. zn. 8 Ad 13/2011. NSS se neztotožnil se stěžovatelem, že v projednávané věci byly prokázány pochybnosti o přestávkách obdobně jako v uvedeném rozsudku. Ten se sice stejně jako nyní projednávaná věc týká výkonu práce na pracovišti IOS (v daném případě IOS v Jihlavě). Obě věci se však liší. Zásadní odlišnost spočívá v tom, že podle Městského soudu v Praze nebyl ve věci vedené pod sp. zn. 8 Ad 13/2011 náležitě zjištěn skutkový stav, když i přes rozpory ve svědeckých výpovědích nebyli vyslechnuti svědkové, které stěžovatel navrhoval, a správní orgány si za účelem odstranění rozporů ve výpovědích nevyžádaly další údaje a důkazy. Naproti tomu, pokud jde o projednávanou věc, ze spisu neplyne, že by správní orgány odmítly provést výslech některých svědků navržených stěžovatelem. Na rozpory ve svědeckých výpovědích přitom správní orgány reagovaly, a za účelem jejich odstranění provedly další důkazy.

[49] Stěžovatel konečně namítá, že pokud někteří příslušníci vypověděli, že přestávky nečerpali z vlastní vůle či tak činili až tehdy, když to umožnil výkon služby, lze přičítat primárně skutečnosti, že tito svědci si nechtěli vytvářet problémy s vedoucími příslušníky. Tato námitka směřuje proti hodnocení důkazů – svědeckých výpovědí – ze strany správních orgánů a krajského soudu, přičemž nebyla uvedena v žalobě. Není tedy namístě, aby ji NSS v řízení o kasační stížnosti projednal. K tomu navíc NSS připomíná, že mu nyní nepřísluší přehodnocovat důkazy. To platí zvláště za situace, kdy na hodnocení svědeckých výpovědí ze strany správních orgánů a krajského soudu neshledal pochybení, pro které by bylo nutné napadené rozhodnutí rušit.

[50] Lze tedy uzavřít, že žalovaný splnil svoji povinnost zjistit podle § 180 odst. 1 zákona o služebním poměru stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, v rozsahu,

který je nezbytný pro jeho rozhodnutí, a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 8. 2022, č. j. 9 As 89/2021-65). Žádná z vad při zjišťování skutkového stavu podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., pro niž by bylo na místě shledat kasační stížnost důvodnou, tak není v projednávané věci dána.

III. C. Správnost právního hodnocení a vypořádání zbylých námitek stěžovatele

[51] Zbývá vyhodnotit, zda byla hmotněprávní východiska posouzení krajským soudem správně aplikována na zjištěný skutkový stav, či zda je důvodná námitka stěžovatele, že v případě pracoviště IOS nebylo možné přestávky čerpat s ohledem na zavedenou praxi, výkon služby a činnost nadřízených. S ohledem na uvedená skutková zjištění, učiněná v řízení před správními orgány a krajským soudem, je zřejmé, že stěžovateli nelze přisvědčit.

[52] Jak bylo uvedeno, správní orgány a krajský soud se neztotožnily se skutkovou verzí předloženou stěžovatelem, že přestávky nebylo možné čerpat s ohledem na výkon práce či zavedenou praxi. Naopak, s ohledem na vyhodnocení svědeckých výpovědí a dalších důkazů dospěly k závěru, že objektivní podmínky na předmětném pracovišti umožňovaly přestávky čerpat. Bylo umožněno zastoupení jiným příslušníkem, jež bylo organizačně a personálně zabezpečeno. Neexistovala ani žádná omezení v tom, jak přestávku čerpat či vyžadující plnit v jejím průběhu služební úkoly. Jelikož je pro odlišení režimů výkonu služby podle § 60 odst. 1 a odst. 3 zákona o služebním poměru rozhodující právě zabezpečení faktické možnosti čerpání přestávek s ohledem na uvedená opatření, krajský soud výše uvedená hmotněprávní východiska aplikoval správně.

[53] Pokud jde poté o námitku stěžovatele, že vedoucí příslušníci na nečerpání přestávek rezignovali a nekontrolovali je, NSS považuje za dostatečná zjištění, že v projednávané věci existovala příslušná opatření umožňující zastupitelnost, příslušníci byli seznamováni s konkrétními časy k čerpání přestávek, přičemž pro případ, že tak činit nemohou, byl nastaven postup řešení – odsunutí čerpání přestávky, čemuž odpovídá povinnost zaznamenat takovou událost do elektronického systému ve vztahu k nadřízenému, pro kterého z toho plynou další povinnosti. Za této skutkové situace byly naplněny požadavky plynoucí z rozsudku NSS ze dne 26. 8. 2020, č. j. 8 As 160/2018-42.

[54] Pro úplnost NSS uvádí, že právě projednávaný případ se skutkově odlišuje od rozsudku NSS ze dne 4. 10. 2022, č. j. 7 As 53/2022-41, jímž byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 1. 2022, č. j. 57 Ad 3/2021-11, a věc vrácena soudu k dalšímu řízení. Předně se v obou případech liší pracoviště a povaha služby. Zatímco v citované věci se jednalo o pracoviště strážní služby ve věznici, v právě projednávané věci jde o příslušníky pracoviště IOS. Důvodem pro zrušení rozsudku Krajského soudu v Plzni ve věci řešené pod sp. zn. 7 As 53/2022 navíc byla nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Krajský soud v Plzni se totiž dostatečně nevypořádal se stěžejní argumentací žalobců, že s ohledem na nestřídání příslušníků nelze čerpáním přestávky zajistit řádné plnění uložených povinností, resp. řádný chod věznice, neboť i po dobu přestávky museli být příslušníci neustále ve střehu. Oproti nyní projednávané věci tak v dané věci nebyla dostatečně vypořádána námitka, jež zpochybňovala faktické umožnění přestávky čerpat v požadované délce a standardu, a to právě z důvodu namítané existence omezení v čerpání

pokračování

přestávek. O takový případ se však v projednávané věci nejedná. Podle skutkových zjištění bylo střídání příslušníků na pracovišti IOS možné a personálně zajištěné, přičemž po dobu čerpání přestávky neexistovala omezení, jež by příslušníky čerpající přestávku stavila do stavu trvalé ostražitosti. Odlišnost mezi oběma případy spočívá konečně i v tom, že zatímco ve věci řešené pod sp. zn. 7 As 53/2022 byla vada shledána také v hodnocení důkazů (svědeckých výpovědí), v právě projednávané věci tomu tak z již výše uvedených důvodů není.

[55] Pokud jde o zbylé námitky stěžovatele, NSS předně neshledal žádnou vadu v tom, že krajský soud blíže nerozebral, o jaký náhradní termín přestávky měl stěžovatel žádat. Takové úvahy správním soudům nepřísluší. Poukázat lze nicméně opětovně na bod 77 napadeného rozsudku krajského soudu a strany 10 až 12 rozhodnutí žalovaného, v němž je odkazováno na předpokládaný postup v situaci, kdy není možné zahájit čerpání přestávky v určený čas či vůbec. Je zřejmé, že v takovém případě se k čerpání přestávek aktivují další povinnosti nadřízených příslušníků, přičemž může být výkon služby považován i za práci přesčas.

[56] Pokud jde konečně o tvrzení stěžovatele, kterým rozporuje úvodní vyjádření krajského soudu, že není úkolem správních soudů nahrazovat činnost žalobce, NSS postrádá bližší konkretizaci této námítky. Není zřejmé, v čem má spočívat vada, jež má vliv na zákonnost napadeného rozsudku krajského soudu. V obecné rovině je přitom uvedený závěr krajského soudu správný. V soudním řízení správním vymezuje hranice soudního přezkumu žalobce, resp. stěžovatel. Soud proto není povinen ani oprávněn nahrazovat jeho projev vůle, domýšlet za něj argumenty a vyhledávat na jeho místě možné vady napadeného správního či soudního rozhodnutí (srov. nález Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2007, sp. zn. II. ÚS 493/05), není-li k jejich přezkumu vázán z úřední povinnosti (viz např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Úkolem správních soudů je vypořádat s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). To krajský soud v projednávané věci učinil.

IV. Závěr a náklady řízení

[57] Z výše uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody kasační stížnosti, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[58] Současně v souladu s § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. NSS nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Stěžovatel v něm neměl úspěch a žalovanému v něm žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 8. listopadu 2022

David Hipšr
předseda senátu