



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lucie Trejbalové a soudců Mgr. Karolíny Tylové, LL.M. a Mgr. Zdeňka Macháčka ve věci

žalobce: X
bytem X
zastoupen advokátem JUDr. Pavlem Šírokým
sídlem Vodičkova 710/31, Praha 1

proti
žalovanému: policejní prezident policie České republiky
sídlem Strojnická 27, Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 12. 2021, č. j. PPR-35515-4/ČJ-2021-990131

takto:

- I. Rozhodnutí policejního prezidenta policie České republiky ze dne 27. 12. 2021, č. j. PPR-35515-4/ČJ-2021-990131, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 15 342 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Pavla Šírokého.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhal zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo dílčím způsobem změněno rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie Libereckého kraje (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 1. 9. 2021, č. j. KRPL-21557-36/ČJ-2021-1805UO, tak, že se vypouští část výroku uvedená pod bodem č. 2, v ostatních částech však zůstává rozhodnutí nezměněno a podle § 177 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, se nepřiznává náhrada nákladů řízení. Označeným prvostupňovým rozhodnutím správní orgán I. stupně zamítl žádost žalobce o doplacení služebního příjmu za dobu přestávek ve službě vykázaných žalobci v evidenci doby výkonu služby příslušníka Policie České republiky v letech 2018, 2019, 2020 a 2021 do okamžiku podání žádosti. V bodu č. 2 výrokové části, kterou však následně žalovaný vypustil, uplatnil správní orgán I. stupně ve vztahu k části řešeného období námitku promlčení.
2. Žalovaný v napadeném rozhodnutí nejprve zrekapituloval obsah rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a dosavadní průběh řízení. Uvedl, že žalobce, jakožto policista dopravního inspektorátu vyjíždějící k dopravním nehodám, tvrdil nemožnost čerpat přestávky ve výkonu služby, neboť i po dobu čerpání přestávky musí být vždy v pohotovosti, připraven k okamžitému výjezdu, musí být v uniformě, vyzbrojen a musí být dostupný na mobilním telefonu, přičemž organizační a personální poměry čerpání přestávky neumožňují. Kromě otázky promlčení, na niž žalovaný nahlížel odlišně od správního orgánu I. stupně a již se podaná žaloba netýká, se žalovaný ztotožnil s posouzením věci v prvostupňovém řízení s tím, že také skutkový stav byl dostatečně zjištěn. Zařazení žalobce do výjezdové skupiny, což byla primární náplň žalobcovy činnosti, bez dalšího neznamená, že takový výkon služby nelze přerušit. Na základě provedených výsledků svědků žalovaný poukázal na vzájemnou zastupitelnost příslušníků zařazených do hlavního výjezdu a do vedlejšího výjezdu. Jestliže byl do služby velen toliko jeden výjezd, byli jeho členové v době přestávky zastoupeni výjezdem z okolních okresů, popřípadě jinými složkami policie, zejména příslušníky obvodního oddělení.
3. Žalovaný dále doplnil, že na vzájemné zastupitelnosti výjezdních hlídek není nutno lpět, neboť není nutné, aby hlídka vyjela na místo dopravní nehody neprodleně. Okamžité povolání hlídky dopravního inspektorátu mohly vyžadovat vážné dopravní nehody, což jsou výjimečné události vybočující z běžného režimu služby. Za této situace, pokud by sloužila pouze jedna hlídka, by mohlo dojít k přerušení přestávky, jedná se však o ojedinělé události řešené ad hoc. K tomu žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2020, č. j. 9 As

40/2020-78, zmiňující mimořádné situace, jako např. útěk vězně. Přestože k čerpání přestávky ne vždy docházelo v čase, který byl uveden v instruktaži, neboť přestávka mohla být po dohodě s operačním důstojníkem odsunuta na později, je podstatné, že příslušníci včetně žalobce přestávku vyčerpali. K tomu žalovaný odkázal na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 3. 2021, č. j. 57 Ad 2/2018-154.

4. Pakliže příslušník nestihne přestávku vyčerpát ani nepožádá o její přesunutí, pak je nevyčerpaná přestávka dle pokynu personálního odboru Policejního prezidia č. 1/2004 výkonem služby přesčas, za niž náleží náhradní volno či finanční kompenzace. S tím byl žalobce seznámen, přesčasenku si však nikdy nevyplnil. Žádný vnitřní předpis nestanovuje povinnost, jak má příslušník čerpat přestávku a jak má být přitom oděn. Svědci si nevybavili, že by jim byla uložena povinnost mít u sebe o přestávce vysílačku či služební telefon, přestože je u sebe dobrovolně mívají. Tato skutečnost není na překážku čerpání přestávky. Na informaci o dopravní nehodě, kterou obdrží o přestávce, nemusí reagovat výjezdem na místo události. Případ žalobce není totožný se situací řešenou Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 7. 5. 2020, č. j. 9 As 40/2020-78.
5. Dle žalovaného v dopravním inspektorátu skutečně neexistuje konkrétní pokyn organizačně upravující čerpání přestávky, ten však není nezbytný. Čas přestávky má žalobce vždy stanoven v instruktaži a svou službu není povinen nikomu předávat. V případě nevyčerpání přestávky jde o přesčas, nebo si lze s příslušníkem operačního střediska domluvit čerpání přestávky v jiném čase. Je pravdou, že ne vždy jsou veleny dva výjezdy (hlavní a vedlejší) současně, není to však rozhodné, když výjezd hlídky v drtivé většině snese odkladu. Příslušníci z operačního střediska uvedli, že pokud jim hlídka výjezdu sdělila, že čerpá přestávku, nechali ji přestávku dočerpat a na místo vyslali jinou složku policie. Žalovaný tedy neshledal důvody pro vyhovění žalobcem podané žádosti a o nákladech řízení rozhodl s ohledem na žalobcův neúspěch.

II. Žaloba

6. Žalobce v podané žalobě zrekapituloval obsah napadeného rozhodnutí a uvedl, že žalovaný nesprávně vyhodnotil skutkový i právní stav věci. Žalovaný dal v napadeném rozhodnutí důraz na část výpovědí svědků X a X, ze kterých vyvodil zastupitelnost příslušníků tím, že dochází k vzájemnému vystřídání v době směn hlavního a pomocného výjezdu. Přitom oba jmenovaní svědci uvedli, že v případě vyššího nápadu vyjíždějí oba výjezdy (hlavní i pomocný). Z výpovědi svědka X zároveň vyplývá, že ne vždy je na územním odboru Liberec přítomný hlavní i pomocný výjezd. Ze svědeckých výpovědí vyplynulo, že pro nepřetržitý provoz chybí lidi do výjezdu. K zastupitelnosti ostatními výjezdy z okresu svědek K., operační důstojník, uvedl, že si nepamatuje, že by použil výjezd z jiného okresu v době, kdy výjezd dopravních nehod územního obvodu Liberec čerpal přestávku. Jiná hlídka se využívá, pokud výjezd z Liberce nestíhá a charakter nehod to vyžaduje, nikoli pro případy čerpání přestávky.

7. Žalovaný potvrdil, že na oddělení neexistoval oficiální, jasný a jednotný pokyn či systém, podle kterého by byli příslušníci na pracovišti žalobce skutečně v době přestávky ve službě střídáni či zastupováni. Ani nadřízený žalobce nebyl schopen popsat jasná pravidla zastoupení hlídky v době čerpání přestávky a odkázal na dovednost operačního střediska. Z výpovědí svědků též vyplynulo, že dochází k posouvání přestávek či k jejich nečerpání. V řízení nebylo doloženo, že příslušníci požádali na základě žádosti z vlastní vůle o jinou dobu čerpání přestávky na jídlo a odpočinek než po 5 hodinách, a proto jim byla přestávka posunuta dle zákona. Takové doložení je nezbytné, neboť v případě neprokázání těchto žádostí příslušníků nebyl nadřízený žalobce oprávněn rozhodnout o jiné době čerpání přestávky na jídlo a odpočinek než po 5 hodinách. Pokud je organizace služby příslušníků založena na jakési formě automatického posunu doby čerpání přestávky ve službě v návaznosti na aktuální nápad práce, je takový způsob organizace služby v rozporu s platnou právní úpravou a popírá smysl a význam přestávek ve službě.
8. Dle žalobce zastupitelnost fakticky nefunguje. Žalovaný má za prokázané, že výjezdová hlídka dopravního inspektorátu není povinna vyjet na místo dopravní nehody ihned a z tohoto důvodu docházelo k řádnému čerpání přestávky, ačkoli na druhou stranu sám žalovaný připouští, že v některých případech hlídka okamžitě vyjet musela. Přitom okolnost, že v průměru musí pracovník během doby pracovní pohotovosti přistoupit k výkonu práce pouze zřídka, nemůže vést k tomu, že tyto doby budou považovány za doby odpočinku. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2019, č. j. 8 As 257/2018-44, je přestávka ve službě na jídlo a odpočinek zákonem garantovaná (nároková) doba, v rámci které příslušník nevykonává službu a tento časový úsek je určen výhradně k jeho odpočinku, a to způsobem, který si daný příslušník sám zvolí.
9. Čerpání přestávek na územním odboru Liberec odporuje ustanovení § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Žalovaný sám potvrdil, že přestávka ve službě nemohla být vždy čerpána a dochází i k narušení přestávky z důvodů plnění pracovních povinností. Rovněž potvrdil, že hlídka je během přestávky kontaktována ohledně služebních úkolů a v případě mimořádných událostí dochází k okamžitému výjezdu. Z dokazování vyplynulo, že přerušení přestávky je nepředvídatelné, příslušníci hlídky jsou kontaktováni i během přestávek, a jsou tak v neustálé nejistotě, která je staví do stavu trvalé ostražitosti, zda budou muset na oznámený výjezd ihned vyjet. Operační důstojníci vyžadují neustálou kontaktnost, nezkoumají, zda příslušníci přestávku čerpají, a ti se o ni musí hlásit. Žalobce vykonával službu, kterou fakticky nebylo možno přerušit ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.
10. Přístup žalovaného k žalobci byl v rozporu s rozhodnutím Soudního dvora EU ze dne 9. 9. 2021 ve věci C-107/19, podle kterého doba v režimu pracovní pohotovosti na zavolání, musí být kvalifikována v plném rozsahu jako pracovní doba. Nepředvídatelnost možných přerušení přestávky na odpočinek může mít na možnost pracovníka nakládat volně s tímto časem ještě další omezující účinek. Nejistota, která z této nepředvídatelnosti plyne, totiž může tohoto pracovníka

stavět do stavu trvalé ostražitosti, přičemž okolnost, že v průměru musí pracovník během doby pracovní pohotovosti přistoupit k výkonu práce pouze zřídka, nemůže vést k tomu, že tyto doby budou považovány za doby odpočinku. Přístup žalovaného je též v rozporu s rozhodnutím Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1854/20, dle něž je doba, po kterou je zaměstnanec připraven zasáhnout, pracovní dobou bez ohledu na to, zda k zásahu dojde, či nikoli. Neplacenou dobou odpočinku může být naopak pouze taková doba, se kterou může zaměstnanec nakládat dle své volné úvahy, tedy věnovat se oddechu a nebýt během této doby zaměstnavateli k dispozici.

III. Vyjádření žalovaného

11. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný odkázal na prvostupňové i napadené rozhodnutí, setrval ve svém dosavadním náhledu na věc a navrhl zamítnutí žaloby. Žalovaný nepopřel, že dva výjezdy nejsou do služby veleny vždy, pokud však veleny jsou, funguje mezi nimi vzájemná zastupitelnost, neboť mají přestávky ve výkonu služby plánovány v různých časových úsecích. Žalovaný objasnil, proč mohou příslušníci čerpat přestávku ve výkonu služby i tehdy, když je do služby velená pouze jedna výjezdní hlídka. Jednak je zajištěna zastupitelnost jinými složkami Policie České republiky, jednak hlídka dopravní policie nemá povinnost vyjet na místo dopravní nehody neprodleně. Příslušníci mohou nerušeně vyčerpat přestávku a vyrazit až následně. Proto není nutné trvat na vzájemné zastupitelnosti příslušníků. Zastupitelnost a absenci nutnosti vyrazit neodkladně vnímá žalovaný jako dvě vzájemně se doplňující skutečnosti svědčící o tom, že žalobce může ve výkonu služby čerpat.
12. Žalovaný netvrdil, že pravidelně v době čerpání přestávky vyjíždí na místo dopravních nehod příslušníci z jiných územních odborů krajského ředitelství, pouze konstatoval, že zastupitelnost lze zajistit i těmito příslušníky. Výslovný pokyn ohledně zastupování příslušníků v době přestávky není nezbytný. Žalobce není povinen svoji službu nikomu předávat. Příslušník hlídky má v instruktaži stanovený čas přestávky, v této chvíli má povinnost přestávku vyčerpat. Pakliže ji čerpat nemůže, což bude tehdy, je-li na výjezdu, je tato služba vykázána jako přesčas a příslušník má povinnost vyplnit tzv. přesčasenku, což žalobce neučinil ani jednou, byť tvrdí, že přestávky ve výkonu služby čerpat nemohl. Pakliže příslušník takto nepostupuje, je v dopravním inspektorátu praxe nastavená tak, že se příslušník může domluvit s příslušníkem operačního střediska na jejím pozdějším čerpání a učinit poznámku v instruktaži. To žalobce taktéž neučinil. Stejně tak žalobce neuvedl jediný konkrétní den, kdy přestávku ve výkonu služby nemohl vyčerpat.
13. Stává se, že příslušníci jsou na místě dopravní nehody i v době, kdy již měli začít čerpat přestávku ve výkonu služby. Služební úkoly, které započali, je totiž nutno dokončit. Tato služba by pak měla být vykázána jako služba přesčas. K čerpání služby přesčas z tohoto důvodu však téměř nedochází a lze se domnívat, že je to proto, že příslušníci upřednostňují vyčerpaní přestávky v pozdějším čase. Mají totiž na výběr, zda budou vykonávat službu „nonstop“ a vyplní si přesčasenku, či zda se

s příslušníkem operačního střediska domluví na pozdějším čerpání přestávky. Tento přístup očividně zvolil i žalobce, když vykonání přesčasu nikdy neohlásil. Žalobce přestávky ve výkonu služby stejně jako ostatní příslušníci, kteří to potvrdili ve svých výsleších, čerpal, byť někdy v jiném čase, než bylo uvedeno v instruktaži, což nemá vliv na to, že mu byl ve službě poskytnut čas k odpočinku. Pokud by nyní žalobci byl přiznán doplatek služebního příjmu za dobu přestávek ve výkonu služby, byla by mu placena doba, ve které se nevěnoval službě, nýbrž vlastnímu odpočinku.

14. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2020, č. j. 9 As 40/2020-78, žalovaný uvedl, že judikatura správních soudů připouští mimořádné vybočení z běžného chodu služby a výjimečné nevyčerpání přestávky. Prap. X při výslechu uvedla, že musela obratem vyjet na místo nehody jednou v průběhu tří let, což dle názoru žalovaného nesvědčí tomu, že žalobce nemůže přestávky ve výkonu služby čerpat a že by mu neměly být plánovány. Mimořádné události (nehoda s úmrtím, nehoda vozu s penězi) nejsou četné, ale současně by k nim muselo dojít právě v průběhu přestávky žalobce, a to ještě v den, kdy nebudou veleny dva výjezdy. Charakter výkonu služby žalobce svým obsahem neodpovídá obsahu výkonu služby bez plánovaných přestávek. Je pouze na rozhodnutí policistů výjezdní hlídky, zda si služební mobilní telefon v průběhu přestávky ponechají. Žádný vnitřní předpis nenařizuje, že příslušník musí být po dobu přestávky na příjmu. Námitka žalobce stran kontaktování ohledně dalších služebních úkolů je proto nemístná.
15. Z rozsudků Soudního dvora EU ve věci C-344/19 a ve věci C-580/19 lze dovodit, že určitá omezení mohou na příslušníka během přestávky dopadat, ale je třeba zkoumat intenzitu takového omezení. V řízení nebyla prokázána jakákoli omezení, která by objektivně a významně ovlivnila možnost žalobce volně nakládat během přestávky s volným časem, neboť i pokud příslušníci byli kontaktováni na mobilní telefon, bylo jim toliko sděleno, že se stala dopravní nehoda a informace o ní, avšak k výjezdu nedocházelo. Konkrétní případ svědčící o opaku žalobce neuvedl. S námitkou o neustálé ostražitosti a nejistotě, zda žalobce bude muset na oznámený výjezd obratem vyjet, žalovaný nesouhlasil, když k mimořádným událostem dochází zřídka. Pokud k mimořádnému výjezdu dojde jednou za tři roky, nelze z této četnosti dovodit neustálou nejistotu.
16. Dle žalovaného nebyl v dopravním inspektorátu trvalý podstav příslušníků, když i jeho vedoucí uvedl, že kdyby byl počet policistů vyšší, bylo by to lepší, nicméně počet hlídek považuje za dostačující. Příslušníci jsou povinni čerpat přestávku v čase, který plyne z instruktaže. Pakliže to z jakéhokoliv důvodu není možné, ví každý příslušník, jak má postupovat. Nelze se však ztotožnit s tím, že pokud se o přestávku nepřihlásí, nebude mu poskytnuta.

IV. Posouzení věci krajským soudem

17. Napadené rozhodnutí a řízení jeho vydání předcházející soud přezkoumal v řízení dle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu

správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v rozsahu a v mezích uplatněných žalobních bodů dle § 75 odst. 2 s. ř. s. s tím, že přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s.

18. K projednání věci nařídil soud jednání. Při něm účastníci setrvali na svých dosavadních stanoviscích. Žalovaný zdůraznil, že posouzení přerušitelnosti služby závisí na konkrétních okolnostech případu a odkázal na napadené rozhodnutí. Žalobce navrhl provedení výslechu svědků, kteří již byli vyslechnuti ve správním řízení. Právě z tohoto důvodu považoval soud provádění takového dokazování za nadbytečné. Soud neshledal ani potřebu za účelem vypořádání žalobních bodů provádět důkazy jiné.
19. Z předloženého spisového materiálu plyne, že předmětné řízení o zaplacení služebního příjmu za přestávky v práci, jež měly být dle žalobce mezi lety 2018 až 2021 nezákonně odečítány z jeho pracovní doby, bylo zahájeno žádostí žalobce ze dne 8. 3. 2021. Do spisu byly založeny zejména výkazy služeb žalobce a měsíční plány služeb, dále byly k objasnění praxe čerpání přestávek inspektory dopravního inspektorátu Liberec, kde působí i žalobce, provedeny výslechy svědků X a X, jakožto inspektorů dopravního inspektorátu Liberec, F. P., vedoucího dopravního inspektorátu Liberec, a pracovníků integrovaného operačního střediska Krajského ředitelství policie Libereckého kraje X a X. Vyslechnut byl také samotný žalobce. Po provedeném řízení ve věci služebního poměru vydal ředitel Krajského ředitelství policie Libereckého kraje dne 1. 9. 2021 shora označené prvostupňové rozhodnutí. V jeho odůvodnění dospěl po rekapitulaci průběhu řízení a provedeného dokazování k obdobným závěrům, jež byly popsány výše v rámci rekapitulace náhledu žalovaného. Odchylně byla posouzena otázka promlčení práva na úhradu části služebního příjmu, které zde bylo namítnuto za období od 1. 1. 2018 do 8. 3. 2018. K odvolání žalobce přezkoumal toto rozhodnutí žalovaný v napadeném rozhodnutí.
20. Podle § 60 odst. 1 a 2 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů má příslušník 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. Přestávka ve službě na jídlo a odpočinek se nezapočítává do doby služby.
21. Podle § 60 odst. 3 téhož zákona, jde-li o službu, jejíž výkon nemůže být přerušen, musí být příslušníkovi i bez přerušení výkonu služby zajištěna přiměřená doba na jídlo a odpočinek.
22. Judikatura správních soudů se již opakovaně zabývala otázkou, za jakých podmínek jsou naplněna kritéria přestávky na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 1 a 2 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. V nynější věci považuje soud za nejvhodnější odkázat především na rozsudek Krajského soudu

v Ostravě – pobočky v Olomouci, ze dne 27. 7. 2018, č. j. 65 Ad 9/2017-53. Tento rozsudek byl jednak uveřejněn ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a to pod č. 3925/2019, jednak se týká příslušníka policie působícího na totožné pozici jako žalobce, tedy na místě inspektora dopravního inspektorátu vyjíždějícího k dopravním nehodám. I přes dílčí skutkové odlišnosti jsou tehdy pojmenovaná východiska relevantní také v nyní posuzovaném případě.

23. Označený krajský soud v tomto rozsudku uvedl, že: *„Krajský soud souhlasí s žalovaným, že ze skutečnosti, že ten či onen druh služby má být zajištěn nepřetržitě, bez dalšího neplyne, že by šlo o službu, jejíž výkon nelze přerušit. Nepřerušitelnost výkonu služby tedy není totožným pojmem s nepřetržitým výkonem služby. Posouzení přerušitelnosti výkonu té které služby záleží na obsahové náplni posuzované služby, přičemž pro službu, jejíž výkon objektivně nelze přerušit, je charakteristické, že služební orgán nemá z organizačního hlediska možnost příslušníka vykonávajícího službu vystřídat. Přerušitelnost výkonu služby se tak u jednotlivých organizačních jednotek bude odvíjet v závislosti na jejich personálním vybavení a organizačním zabezpečení střídání příslušníků čerpajících nařízenou přestávku na jídlo a odpočinek. Tatáž služba tak bude moci být u jedné organizační jednotky hodnocena jako nepřerušitelná a u jiné jako služba, jejíž výkon přerušit lze. Vždy tak bude záležet na konkrétních okolnostech posuzovaného případu, přičemž obecný závěr platný pro jakoukoli organizační složku nebude možné přijmout.*
24. *Výkon služby ve výjezdové hlídce určené k šetření dopravních nehod lze při posuzování pouhého obsahu (náplně) služby hodnotit jako službu, kterou lze bezpochyby přerušit, neboť nejde o službu, kde by jejímu přerušení bránilo provozní či technologické hledisko. Pokud však v příslušné organizační jednotce není uspokojivě vyřešeno plnohodnotné vystřídání příslušníka vykonávajícího službu výjezdové hlídky určené k zásahům při dopravních nehodách jiným konkrétním příslušníkem, nelze již závěr o přerušitelnosti tohoto druhu služby přesvědčivě učinit. Podstatným faktorem, který dle názoru krajského soudu musí ovlivnit závěr o možnosti výkon služby přerušit, a zda lze tedy vůbec přestávky na jídlo příslušníku plánovat, je zjištění, zda běžně k zásahům do plánovaných přestávek příslušníků dochází, či zda je narušení plánované přestávky výjimečnou záležitostí, pročez je možné přestávky běžně plánovat a výjimečně nastalou situaci jejího přerušení řešit ad hoc. V posuzované věci žalobce v posuzovaném období vykonával výjezdovou službu určenou k řešení dopravních nehod, jejíž výkon měl být zabezpečen nepřetržitě, přičemž současně v témže obvodu sloužila vždy jen jedna hlídka. Je přitom nesporné, že služební orgán neučinil žádné organizační opatření, jímž by předem vyřešil vystřídání žalobce konkrétním příslušníkem v případě, kdy by výjezd k dopravní nehodě a provádění neodkladných úkonů na místě zcela nebo z části zasáhlo do čerpání nařízené přestávky.*
25. *Ačkoli lze s žalovaným souhlasit, že žalobce pracoval se statistickými údaji týkajícími se počtu služeb, do nichž řešení dopravní nehody zasahovalo, zkreslujícím způsobem, který žalovaný přilehavě popsal, nemohl by krajský soud, i pokud by vycházel z údajů vypočtených žalovaným, vyhodnotit případy, jimiž v jednotlivých letech docházelo k narušení naplánované přestávky v práci, jako výjimečné či mimořádné situace, neboť u každého příslušníka (platí pro 9 žalobců) se průměrný počet služeb, v jejichž průběhu jim*

nebylo umožněno nerušeně přestávku na jídlo a odpočinek v plánovaném čase vyčerpat, pohyboval nad hranicí 5 % případů ročně, spíše však šlo o hranici 10 % případů ročně i více. Tuto četnost již krajský soud nepovažuje za mimořádnou. K zásahům do naplánovaných přestávek v práci dle závěru krajského soudu docházelo v natolik četných případech, že při absenci jiného organizačního řešení nebylo možné přestávky v práci dle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru plánovat a nařizovat. Argumentaci žalovaného možnosti posunutí přestávky považuje krajský soud za zcela nepřípadnou a narážející na nutnost, aby příslušník, jemuž by měla být přestávka posouvána, o takový postup předem sám požádal (viz citovaný § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru). Stejně tak se krajský soud neztotožňuje s vyloučením nároku žalobce poukázáním na možnost oslovení příslušníků běžného obvodního oddělení, netvrdí-li současně žalovaný, že podmínky využití této možnosti byly jakkoli předem dojednány a organizačně zajištěny.“

26. Zdejší soud dodává, že kasační stížnost proti citovanému rozsudku zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 18. 7. 2019, č. j. 8 As 257/2018-44, s právní větou: „*Přiměřená doba na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 3 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, musí být zajištěna příslušníkovi vykonávajícímu nepřetržitou službu i tehdy, pokud jeho zastoupení pro případ naplánované přestávky na jídlo a odpočinek není předem předvídatelně a dostatečně konkrétním způsobem organizačně zabezpečeno.*“
27. Na podkladě ustanovení § 60 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů a citovaných závěrů, k nimž se hlásí také zdejší soud, nelze považovat napadené rozhodnutí žalovaného za souladné se zákonem. Také služba výjezdové hlídky libereckého dopravního inspektorátu je dle obsahu spisu službou nepřetržitou, jejíž fungování je zajišťováno 24 hodin denně. Jinou věcí je přerušitelnost služby příslušníka, jak to přílehavě vysvětlil Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci. Na podkladě dokazování provedeného ve správním řízení dospěl zdejší soud k závěru, že plnohodnotné vystřídání příslušníka (žalobce) jiným konkrétním příslušníkem zajištěno nebylo, ačkoli by jej bylo pro řádné čerpání přestávky na jídlo a odpočinek třeba.
28. Žalovaný argumentoval zastupitelností druhým výjezdem či jinou složkou policie s tím, že žalobce obvykle ani nemusí k nehodě vyjíždět bezprostředně po ohlášení, přestávku si případně může vyčerpat později, eventuálně si její nevyčerpání nechat proplatit jako přesčas. Pro skutkové závěry ohledně praktického fungování inspektorů libereckého dopravního inspektorátu byly klíčové především provedené svědecké výpovědi. Z nich dle přesvědčení soudu plyne především zřetelná nepředvídatelnost průběhu každé jednotlivé služby, kdy je inspektor členem výjezdové skupiny. Tato nepředvídatelnost je imanentní součástí služby, neboť inspektoři nikdy předem neví, kdy se stane jak vážná dopravní nehoda, kterou bude třeba se tu urgentně, tu méně naléhavě zabývat. Situace se vždy řeší dle aktuální potřeby na pokyn operačního důstojníka či dohodou inspektorů s ním. Tyto skutečnosti plynou zejména z výpovědí svědků pracujících na totožné pozici jako žalobce, tedy svědkyně X a svědka X. Výpovědi operačních důstojníků, tedy svědků X a X, naznačují, že pro ně je (logicky) prioritní vyřešení nastalé situace v terénu

vysláním vhodné policejní složky, a teprve druhotně, je-li to s ohledem zejména na závažnost dopravní nehody a dostupnost jiných policistů v dané lokalitě možné, se zaobírají čerpáním přestávky příslušníků, které eventuálně nechají zahájenou přestávku dočerpát.

29. Zmíněná nepředvídatelnost průběhu služby je natolik výrazným faktorem, že vyslechnutí inspektoři dopravního inspektorátu hovořili o polovině plánovaných přestávek, které nejsou v plánovaný čas dodrženy, neboť inspektoři jezdí po nehodách a přestávku si vybírají později, až to situace umožní. Takové nedodržení je dle svědků X a X běžné. Svědek X např. uvedl: *„Přestávky plánovány jsou vždy, to ale neznamená, že je ve stanovenou dobu čerpáme. Pokud je čerpáme, tak ne vždy bez jejich přerušování.“* Dále sdělil: *„Stanovení přesných časů přestávek je dle mého názoru zbytečné, málokdy se stane, že bychom se trefili při čerpání přestávek do přesného času, lepší by bylo stanovit časový rámec, kdy by přestávku bylo možno čerpat.“*
30. Žalovaný v napadeném rozhodnutí vypořádával, proč dle jeho názoru nejsou inspektoři, kteří již započali přestávku, nepřipustně v této přestávce rušení. S lehkostí přitom překonal případy včasného nezahájení přestávek s tím, že si je inspektoři vybírají později. Odkazoval přitom na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 3. 2021, č. j. 57 Ad 2/2018-154, který však byl Nejvyšším správním soudem zrušen. Zdejší soud se s náhledem žalovaného ztotožnit nemůže, neboť k narušení plánované přestávky, o němž hovořil citovaný Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci, může dojít nejen zásahem do přestávky již zahájené, nýbrž také jejím včasným nezahájením. Ze spisu je zřejmé, že velitel žalobce plánuje s využitím informačního systému služby příslušníků včetně časů přestávek tak, aby jejich plán vyhovoval časovým požadavkům ustanovení § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Jestliže si příslušníci včetně žalobce běžně odkládají přestávku plánovanou po 5 hodinách nepřetržitého výkonu služby, protože např. jsou v době, kdy by měla přestávka započít, u dopravní nehody, nelze již hovořit o čerpání přestávky ve smyslu uvedeného ustanovení, neboť to je takovou praxí zřetelně porušeno.
31. Neobstojí ani argumentace, že v takovém případě jde o postup předvídaný v § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, kdy by služební funkcionář rozhodl na žádost příslušníka jinak. Předně by takovým služebním funkcionářem měl být velitel žalobce, jenž je tím, kdo žalobci přestávky plánuje, nikoli operační důstojník, na nějž je dle žalovaného tato činnost delegována, jenž však působí u jiné policejní složky, nemá na starost jen dopravní inspektory, natož aby řešil administrativní otázky spojené s výkonem jejich služby. To je ostatně z výpovědí vyslechnutých operačních důstojníků dobře patrné. Z provedeného dokazování plyne, že na straně příslušníků nelze ani hovořit o podání žádosti v pravém slova smyslu. Praxe je nastavena tak, že jakmile to podmínky služby (nápad dopravních nehod) dovolí, příslušník prostě oznámí operačnímu, že čerpá přestávku. Nejpodstatnější však je, že popsané opožděné čerpání přestávek nevychází z vlastní vůle příslušníka, jak to předpokládá § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, který upravuje jediný případ, kdy se lze odchýlit od zákonem stanoveného intervalu přestávek.

Opožděné čerpání je vynuceno aktuálními podmínkami služby, kdy policista stěží může sdělit účastníkům dopravní nehody, kterou právě řeší, aby třicet minut vyčkali, neboť on odchází na oběd.

32. Nabízí se tedy závěr, že ani policista, který chce využít zákonem zakotvené přestávky v zákonem jasně nastaveném časovém intervalu, nemůže přestávku v souladu se zákonem čerpat, což se dle provedeného dokazování děje zcela běžně. Tato skutečnost je dána organizačními a personálními podmínkami u libereckého dopravního inspektorátu, který není schopen při popsané povaze služby inspektorů zajistit jejich střídání tak, aby jim bylo alespoň v naprosté většině případů umožněno čerpat přestávky v zákonem předpokládaných a velitelem plánovaných časových intervalech. V takovémto případě nelze hovořit o čerpání přestávky dle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, na čemž nic nemění ani v praxi ne příliš často využívaná možnost vykazovat nevyčerpané přestávky jako přesčas. Není namístě žalobci vyčítat, že si přesčasy nevykazoval, neboť tento postup zjevně neměl sloužit k prosazování odlišného právního názoru příslušníků na čerpání přestávek u dopravního inspektorátu. Není příliš představitelné, že by byla akceptována praxe žalobce, který by vykazoval přesčasy za veškeré jemu naplánované přestávky a odkazoval přitom na svůj právní názor, že o přestávky ve smyslu posledně uvedeného ustanovení ze systémových důvodů nejde.
33. Zmíněný problém s nedodržováním zákonných intervalů nebyl dle svědeckých výpovědí eliminován ani v případě nasazení dvou výjezdů (hlavního a vedlejšího). V takovém případě patrně do jisté míry docházelo k vzájemnému zastupování při přestávkách, opět však záleželo na aktuální situaci v dopravě a rozpracované nehody bylo třeba bez vystřídání dokončit (viz svědci X a X – v obou protokolech o výsledku otázka č. 10). Někdy byly s ohledem na nápad nehod v terénu oba výjezdy, které se tak pochopitelně po tuto dobu plnohodnotně zastupovat nemohly.
34. S ohledem na nedostatek zastoupení konkrétně určeným příslušníkem po dobu čerpání přestávky, který je obzvláště v případech jediného veleného výjezdu zcela zřejmý, závisí také případné narušení již zahájené přestávky na nepředvídatelném nápadu dopravních nehod. Řádnému čerpání přestávky by sama o sobě nebránila skutečnost, že příslušníci u sebe neustále mají vysílačky či mobilní telefony, což je po nich v praxi požadováno, jak vyplynulo z provedených svědeckých výpovědí (srov. výpovědi operačních důstojníků, kteří pátrají třeba i po soukromém telefonním čísle příslušníka; neustálá dostupnost je zavedenou praxí). Nápad a závažnost dopravní nehody jsou však těmi faktory, které rozhodnou o tom, zda bude příslušník o přestávce kontaktován operačním důstojníkem a zda bude požadováno, aby si přestávku přerušil a vyjel k nehodě.
35. Je pravdou, že svědkyně X hovořila o přerušení přestávky kvůli výjezdu jednou za tři roky. Veškeré výpovědi svědků v jejich souhrnu však naznačují možné častější přerušování přestávek (svědek X, operační důstojníci). Svědci X a X uváděli, že průměrně zpracovávají cca 6 až 7 nehod za čtyřiašedesátihodinovou směnu.

Zpracování jedné nehody trvá asi hodinu, svědkyně X hovořila až o třech hodinách. Svědci včetně operačních důstojníků se shodovali na tom, že urgentně je třeba vyjíždět k vážným nehodám. Dle svědka X je vážných nehod asi 8 až 10 z padesáti. Z uvedeného plyne, že v průměru se vážná nehoda stane alespoň jednou za čtyřiařicetihodinovou směnu. Pak již záleží na jejím načasování z hlediska zásahu do přestávky. Nelze ji však považovat za událost neběžnou, která by měla být svou mimořádností srovnatelná s útekem vězně z věznice, jak to žalovaný naznačoval s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2020, č. j. 9 As 40/2020-78.

36. Po provedeném dokazování lze připustit, že operační důstojníci, pokud jim to okolnosti dovolí, do jisté míry využívají alespoň k zajištění prvotních úkonů u dopravních nehod také příslušníků z obvodních oddělení policie, a že inspektoři dopravního inspektorátu nemusí také z tohoto důvodu vyjet ke každé nehodě okamžitě. Lze si domýšlet, že takový postup mnohdy není vynucen ani tak čerpáním přestávek, jako tím, že jiný postup nezbývá, neboť je většinou velen pouze jeden výjezd dopravního inspektorátu, a stane-li se v kratším časovém intervalu v libereckém okrese více nehod, nemohou být dopravní inspektoři na více místech najednou, přičemž také přejezdy mezi nehodami zabírají jistý čas. Z tohoto důvodu jsou také výjimečně využívány výjezdy dopravních inspektorů z okolních okresů, které dle provedeného dokazování běžně neslouží jako zástup libereckých příslušníků čerpajících přestávku.
37. Soud shrnuje, že ohledně otázky zastupitelnosti žalobce, resp. nutnosti jeho okamžitého výjezdu se žalovaný spokojil s vágním řešením. Dle žalovaného žalobce nemusí vyjíždět ihned, pokud není dopravní nehoda vážná, může být zastoupen druhým výjezdem, pokud ten je velen a pokud právě neřeší jinou nehodu, může být, byť třeba jen k prvotním úkonům, zastoupen jinou složkou policie, pokud ta je právě dostupná. V těchto popsanych případech však nelze hovořit o řádném zastoupení jiným konkrétním příslušníkem, které by žalobci umožnilo nerušeně čerpat přestávku v plánovaném čase.
38. Za daného organizačně-technicko-personálního nastavení je možnost čerpání přestávky příslušníkem příliš odvislá od konkrétních okolností nastalých v průběhu té které služby, a příslušníci jsou proto běžně v nejistotě, zda a kdy budou kontaktováni s tím, že musí na výjezd, a zda si tedy budou moci přestávku v plánovaném čase plnohodnotně vyčerpat, nebo zda ji nebudou moci nastoupit, popřípadě ji budou muset přerušit. Za takové situace přestávky skutečně nelze smysluplně plánovat, čehož nejlepším důkazem je, že dle svědeckých výpovědí jsou plány přestávek spíše formální snahou naplnit literu zákona, která se následně pravidelně rozchází s potřebami praktické činnosti dopravního inspektora v podmínkách libereckého inspektorátu. Intenzita zásahů do přestávek žalobce je z uvedených důvodů příliš vysoká na to, aby bylo možno hovořit o přestávkách ve smyslu § 60 odst. 1 a 2 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

V. Závěr a náklady řízení

39. Na základě výše uvedeného soud uzavírá, že shledal žalobu důvodnou. Proto postupem podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadené rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost a věc mu podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil k dalšímu řízení. V něm je žalovaný vysloveným právním názorem soudu vázán dle § 78 odst. 5 s. ř. s.
40. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle kterého účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V souzeném případě byl žalobce úspěšný, proto mu soud proti žalovanému přiznal právo na náhradu nákladů řízení.
41. Ty byly tvořeny zaplaceným soudním poplatkem za žalobu dle příslušné položky sazebníku soudních poplatků ve výši 3 000 Kč, odměnou právního zástupce za 3 úkony právní služby v celkové výši 9 300 Kč [3 úkony právní služby po 3 100 Kč dle § 7 bodu 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), g), vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu], náhradou hotových výdajů ve výši 900 Kč (3 x 300 Kč za 3 úkony právní služby dle § 13 odst. 1, odst. 3 advokátního tarifu) a 21 % DPH z odměny a náhrad advokáta ve výši 2 142 Kč. Jiné náklady žalobce nevyúčtoval. Celkem tak náhrada nákladů řízení činí 15 342 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Liberec dne 12. dubna 2023

Mgr. Lucie Trejbalová v. r.
předsedkyně senátu