



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D., a JUDr. Zory Šmolkové ve věci

žalobce: **M. G.**
zastoupený advokátkou JUDr. Renátou Kadlubcovou
sídlem Hradištská 119, 735 62 Český Těšín

proti
žalovanému: **Ředitel Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje**
sídlem 30. dubna 24, 702 00 Ostrava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 1. 2022, č. j. KRPT-186188-62/ČJ-2020-0700KR, ve věci služebního poměru

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení předmětu řízení

1. Žalobou ze dne 1. 3. 2022 se žalobce domáhal zrušení výše nadepsaného rozhodnutí Ředitele Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje, jímž žalovaný změnil rozhodnutí náměstka ředitele Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje (dále „správní orgán I. stupně“) ze dne 22. 6. 2021, č. j. KRPT-186188-42/ČJ-2020-0700OP, kterým byl žalobci

k jeho žádosti o přiznání doplatku služebního příjmu za výkon služby v době plánovaných přestávek na jídlo a odpočinek přiznan za část přestávek doplatek a ve zbytku byla žádost zamítnuta. Žalovaný změnil výrok II. rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že nad rámec již přiznaného

2. doplatku přiznal žalobci doplatek za další část nevyčerpaných přestávek a ve zbytku žalovaný odvolání zamítl. Výrokem II. svého rozhodnutí žalovaný přiznal žalobci poměrnou náhradu nákladů řízení. Žalobce žalobou napadá výrok I. část III. rozhodnutí žalovaného, tedy rozhodnutí napadá v rozsahu, v jakém mu byla jeho žádost o doplatek služebního příjmu zamítnuta.

II. Žalobní body

3. Žalobce namítá, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť žalovaný v řízení nepřihlédl ke všem žalobcem tvrzeným skutečnostem a dostatečně nezjistil skutkový stav. Především nebylo přihlédnuto k charakteru výkonu služby u speciální pořádkové jednotky (dále „SPJ“), tedy k tomu, že žalobce v rámci svého působení u této jednotky musel být celou dobu své služby připraven k výjezdu k zásahu.
4. Podstatou sporu tak činí žalobce otázku, zda mohl jako příslušník SPJ ve službě čerpat přestávku na jídlo a odpočinek, která se neproplácí, anebo zda s ohledem na charakter služby mu měla být podle § 60 odst. 3 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“), zajišťována přiměřená doba na jídlo a odpočinek, za kterou náleží služební příjem.
5. Žalobce má za to, že charakter služby u SPJ neumožňuje vůbec čerpat přestávky, ale jen přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek. Na podporu svého stanoviska odkázal žalobce na pokyn ředitele Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje č. 58/2014, zejm. na čl. 3, který upravuje základní úkoly SPJ. Pro takový závěr podle žalobce svědčí pokyn velitele SPJ KŘP MSK ze dne 12. 5. 2017, kterým jsou organizovány služby výjezdových vozidel. Podle žalobce žalovaný sám v napadeném rozhodnutí uznal, že k výjezdům zásahových vozidel v případě nutnosti dochází do 20 minut. To potvrzuje také vyjádření Mgr. R. K. ze dne 27. 8. 2021 a ze dne 16. 11. 2021, na která žalovaný v napadeném rozhodnutí odkazuje. Povinnost výjezdu do 20 minut sice není stanovena, ale je obvyklou praxí. K tomuto žalobce navrhuje výslech svědka. K mimořádné potřebě výjezdu zásahových i nezásahových vozidel docházelo (tedy celé SPJ), což plyne i z napadeného rozhodnutí. Za takových podmínek by podle žalobce bylo možné zajistit řádnou přestávku jen organizací střídání všech v konkrétní den sloužících příslušníků SPJ.
6. Žalobce dále poukazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 10. 2021, sp. zn. II. ÚS 1854/20, ve kterém ústavní soud uvedl, že se přestávka v práci pojmově vylučuje s povinností pohotovosti a není podstatné, zda k potřebě zásahu skutečně dochází. V neplacené době podle nálezu nemusí být zaměstnanec zaměstnavateli k dispozici. Podle ústavního soudu nelze na situaci popsanou v nálezu užít ani § 249 odst. 2 zákoníku práce, podle kterého má zaměstnanec povinnost zakročit k odvracení zaměstnavateli hrozící škody. Takový závěr pak podle žalobce lze analogicky vztáhnout i na napadené rozhodnutí, kde žalovaný argumentuje § 10 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o PČR“), podle kterého má policista povinnost zasáhnout i v době mimo službu, je-li bezprostředně ohrožen život, zdraví nebo svoboda osob anebo majetek nebo došlo-li k útoku na tyto hodnoty.

7. V závěru žaloby poukazuje žalobce na skutečnost, že správní již orgán I. stupně uznal proplacení přestávek v celkem 145 případech za období od 1. 6. 2018 do 30.6. 2020, nejedná se tedy o mimořádné případy.

III. Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný uvedl, že žalobce vznáší v zásadě obdobné námitky jako v odvolání a s těmito se v napadeném rozhodnutí již vypořádal. Následně žalovaný popsal smysl a účel SPJ v rámci Policie ČR a jeho vnitřní organizační strukturu. Se žalobcem se žalovaný ztotožňuje v tom, že spornou otázkou je zařazení přestávek ve službě žalobce do režimu přiměřené doby na jídlo a odpočinek podle § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru. Žalobce však podle žalovaného žádal o uznání všech svých přestávek jako přiměřené doby na jídlo a odpočinek bez ohledu na to, jakou činnost ve službě vykonával s tím, že podle něj je veškerá činnost SPJ činností nepřerušitelnou. Žalobce smíchal všechny odlišné varianty výkonu služby v rámci SPJ dohromady. Zejména pak směšuje základní úkoly celé SPJ s úkoly jednotlivých hlídek SPJ. Podle žalovaného není pro posouzení, zda má žalobce ve službě režim přestávky nebo přiměřené doby odpočinku, podstatná ani výjimečnost mimořádných zásahů jednotky, ale obecně vyžadovaná připravenost k takovému zásahu v době přestávky. Závěry žalovaného jsou také v souladu s žalobcem zmiňovaným nálezem ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1854/20. Nález přitom se situací žalobce nelze po skutkové stránce vůbec srovnávat.
9. Podle žalovaného je argumentace žalobce o povinnosti výjezdu všech jednotek SPJ do 20 minut nepodložená. Žalobce v žalobě nesprávně interpretuje vyjádření vedoucího SPJ, neboť zásahové vozidlo v rámci SPJ netvoří při výjezdu do 5 minut předvoj pro zbylá vozidla v rámci denní služby SPJ. Ani zásahová vozidla SPJ neplní charakter prvosledových hlídek, k čemuž žalovaný odkazuje na pokyn ředitele Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje č. 67/2016 k prvosledovým hlídkám. Zásahová vozidla také ani v rámci SPJ nezajišťují nepřetržitou akceschopnost po dobu 24 hodin denně. Žalovaný k tomu dodává, že obvyklý postup při výpomoci SPJ jako celku začíná žádostí, poté prochází schvalováním, zjišťováním možností a stavu hlídek, jejich formováním a teprve poté dochází k samotnému výjezdu v řádu několika hodin. Celý proces je časově náročný. Žalovaný souhlasí s tím, že příslušník, který je členem zásahového vozidla, má povinnost výjezdu do 5 minut, zásahová vozidla však mají zajištěnu vzájemnou zastupitelnost, a tedy i možnost přestávku čerpat. Pokud se žalobce odkazuje na pokyn vedoucího SPJ ze dne 12. 5. 2017, z něj vyplývá povinnost výjezdu zásahového vozidla do 5 minut, avšak pokyn nepředpokládá výjezd obou zásahových vozidel současně. Pokud k současnému výjezdu dochází (vyjádření vedoucího SPJ ze dne 16. 11. 2021), děje se tak mimo přestávek a jsou-li dány další podmínky.
10. Je nezbytné též rozlišovat situace, kdy příslušník jednotky započne úkon, který nelze přerušit a tento trvá i do doby vyhrazené pro následující přestávku. Podle evidence k tomu docházelo výjimečně. Taková situace se v rámci práce u policie předpokládá, § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů obsahuje možnost příslušníka požádat o přesunutí přestávky. Takové žádosti však žalobce nečinil, bylo mu proto umožněno čerpat přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek (tedy doba takto nevyčerpaných přestávek byla proplacena).
11. Žalobce se svou argumentací snaží vyvolat dojem, že SPJ je jednotkou se statutem neustálé pohotovosti všech jejích policistů, touto logikou by však každý policista u každého

útvary policie byl neustále ve službě a institut přestávek by u policie ztratil smysl. V rámci systematiky celé SPJ nebyla nikde uvedena nutnost všech jejích příslušníků k připravenosti k okamžité reakci a výjezdu k mimořádné události a ani skutečnost, že SPJ dílem zajišťuje mimořádné události, nestaví její příslušníky do role okamžité připravenosti. Policisté SPJ zajišťují hromadné akce, které vyžadují nasazení většího počtu příslušníků, nebo současně několik menších akcí či výpomocné služby pro jiná oddělení, anebo vykonávají služební přípravu. Tomu odpovídá plánování služebních činností. V průběhu denních směn, kdy se koná služební příprava, anebo nočních směn mimo dobu, kdy policisté nesloužili jako výpomoc na obvodních odděleních, se od příslušníků připravenost k okamžitému zásahu neočekávala. Výjimku z tohoto systému tvořila zásahová jednotka a její samotná existence tak popírá úvahu žalobce o připravenosti celé SPJ. Navíc i služba v zásahovém vozidle byla přerušitelná, neboť byla plánována tak, aby se zásahová vozidla v době přestávky zastupovala.

IV. Replika

12. V replice žalobce dále rozvedl, že podle něj se výkonem služby rozumí veškerá doba, za kterou žalobci náleží služební příjem, tedy i příprava školského typu. Je nerozhodné, jaký charakter měla jeho služba, musel být v každé době připraven např. výcvik přerušit pro mimořádnou událost. Výcviku se účastnili i policisté zařazení do zásahových vozidel a tito měli povinnost výjezdu, aniž by mohli čerpat přestávku. Dále žalobce nesouhlasil s tvrzenou zastupitelností vozidel, pokud vyjela obě vozidla současně, nemohlo být jasné, jak dlouho bude zásah trvat a zda bude možné čerpat přestávku. V případě výjezdu jednoho vozidla muselo být druhé vozidlo připraveno k výjezdu do 5 minut. Dále žalobce poukázal na čl. 13 odst. 4 metodického materiálu č. 2/2014 ze dne 19. 11. 2014 „zásady rozvrhování doby služby“, podle kterého vedoucí příslušník při rozvrhování služby zohlední charakter služby a její přerušitelnost při plánování přestávek a tyto případně vůbec nestanoví.

V. Právní posouzení

13. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Krajský soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s.
14. Ze správního spisu soud zjistil, že žalobce byl členem SPJ Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje. Společně s dalšími příslušníky sloužícími u této jednotky podal žalobce žádost o uznání přiměřené doby na jídlo a odpočinek namísto přestávek ve službě. Žalobce vykonával službu ve 24hodinových nebo 12hodinových celcích. S ohledem na skutečnost, že se přestávky nezapočítávají do pracovní doby, dostával žalobce zaplacenou pouze za 22 resp. 11 hodin, ačkoliv podle jeho názoru měla služba u jednotky pohotovostní charakter, nebylo ji možno přerušit. Správní orgán I. stupně rozhodl dne 22. 6. 2021 tak, že část přestávek, které žalobce čerpal, uznal jako přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek, a za tyto přiznal žalobci doplatek služebního příjmu v části týkající se výkonu služby v době plánovaných přestávek na jídlo a odpočinek v době od 1. 6. 2018 do 1. 7. 2020 v rozsahu 72,5 hodin (145 přestávek). K odvolání žalobce žalovaný přiznal v žalobou napadeném rozhodnutí žalobci doplatek za dalších 56 hodin (112 přestávek) a ve zbytku 45 hodin (90 přestávek) odvolání žalobce zamítl.

15. Pokud se týče povahy účelu SPJ v rozsahu podstatném pro posouzení žaloby, soud zjistil, že se jedná o jednotku, která není zřízena obligatorně v rámci všech krajských ředitelství policie. V rámci Moravskoslezského kraje byla tato jednotka zřízena na základě pokynu ředitele KŘP MSK ze dne 18. 6. 2017, č. 58/2014, který vymezuje její organizaci a úkoly. Jednotka se skládá ze 4 oddělení, která se dále člení na 3 družstva po 12 členech. Oddělení vykonávají 24hodinovou nebo 12hodinovou nepřetržitou službu a střídají se v pořadí jednoho dne služby a tří dnů volna. Celkem jednotka čítá přibližně 150 služebních míst. Základní úkoly jednotky vymezuje čl. 3 pokynu následovně:

- (1) *Chrání bezpečnost osob a majetku, spolupůsobí při zajišťování veřejného pořádku a bezpečnosti, provádí bezprostřední opatření k jeho obnově, byl-li závažným způsobem narušen.*
- (2) *Podílí se na výkonu služby v případech mimořádných událostí, živelních pohrom, katastrof a průmyslových havárií, sportovních, kulturních akcí a při pátrání po osobách a věcech, které svým rozsahem a charakterem vyžadují nasazení většího počtu sil a prostředků Policie České republiky (dále jen „policie“), zejména v rámci bezpečnostních opatření nebo při plnění úkolů integrovaného záchranného systému.*
- (3) *Posiluje výkon služby v územním obvodu krajského ředitelství, kde je zřízena, nebo kde to vyžaduje bezpečnostní situace, v rámci běžného nebo zvýšeného výkonu služby, bezpečnostních opatření, případně v územním obvodu dalších útvarů policie.*
- (4) *Spolupůsobí při zákrocích zásahové jednotky krajského ředitelství policie, Útvaru rychlého nasazení a dalších služeb policie.*
- (5) *Zajišťuje ozbrojené doprovody (např. cenin nebo jaderného materiálu).*

16. Služba u jednotky se člení na denní a noční část, kdy na denní část připadají činnosti založené na školském principu (výcvik všech policistů a výcvik v rámci specializací, kde výcvik tvoří rozsáhlejší část služby než u jiných organizačních článků policie s ohledem na rozsáhlou škálu činností dle výše citovaného čl. 3) a na noční část, kdy hlídky policistů posilují přímý výkon služby jednotlivých obvodních oddělení územních odborů krajského ředitelství. Namísto výše uvedených běžných činností zajišťuje SPJ v případě potřeby předem plánovaná bezpečnostní opatření („BO“) a policejní akce. Tyto události jsou charakteristické nasazením většího počtu sil a prostředků PČR. Vedle „programového“ rozdělení je personálně na každý den služby na základě pokynu vedoucího odboru SPJ KŘP MSK ze dne 12. 5. 2017 vyčleněno jedno zásahové vozidlo denní a jedno noční s rozdílným časem nástupu do služby a odlišnou dobou plánované přestávky tak, aby se vozidla vzájemně během přestávky zastupovala. Tato zásahová vozidla mají pokynem nařízenou připravenost k výjezdu s plnou výstrojí (zejm. dlouhými zbraněmi) do 5 minut od oznámení. Příslušníci velení do zásahového vozidla se některých jiných částí služby neúčastnili, resp. účastnili v omezeném režimu tak, aby byla skutečně do 5 minut zajištěna možnost k zásahu vyjet.

17. Podstatou celé žaloby je právní názor žalobce, podle kterého je od něj jako příslušníka SPJ v rámci doby výkonu služby neustále očekáváno, že bude v krátkém časovém horizontu (žalobce uvádí 5 nebo 20 minut v závislosti na služebním zařazení v konkrétní den) připraven k výjezdu v rámci nepředvídatelné mimořádné události. Tato nepředvídatelnost v kombinaci s připraveností vede žalobce v jeho úvaze k tomu, že veškeré jeho přestávky ve službě nejsou konkrétně přestávkami na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru, ale pouze přiměřenou dobou na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 3 téhož zákona.

18. Předmětný § 60 zákona o služebním poměru zní:

- (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.

19. Žalobce považuje svou službu jako celek za nepřetržitou a především nepřerušitelnou (tyto dva pojmy již v minulosti vymezila judikatura, srov. rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka Olomouc ze dne 27. 7. 2018, č. j. 65 Ad 9/2017-53). Za přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek pak má žalobci náležet služební příjem, neboť přiměřená doba na jídlo a odpočinek se započítává do výkonu služby. Povaha služebního poměru tak, jak ji vnímá žalobce, se však rozchází se zjištěným skutkovým stavem a názor o nepřetržitosti a nepřerušitelnosti žalobcovy služby podle soudu nemá oporu v zákonné úpravě ani judikatuře.

20. Z výše popsaného charakteru SPJ je zjevné, že služba příslušníka u SPJ je během 24 hodin jejího výkonu značně proměnlivá. Liší se v rámci jednotlivých služebních dní, kdy i dva po sobě následující služební dny (jak dny kalendářní, tak služební dny téhož příslušníka) nemusejí mít stejnou náplň, služba je proměnlivá během jediného služebního dne, kdy se mohou lišit dopolední část služby od té odpolední, popřípadě noční části, služba se liší také mezi jednotlivými příslušníky SPJ během stejného dne služby. Žalobce i žalovaný se shodují v tom, že služba je ve své povaze nepřetržitá. Spornou je tak otázka nepřerušitelnosti služby. K posouzení této otázky je podle soudu zapotřebí zvážit několik skutečností, které ovlivňují charakter služby žalobce a jednotlivých činností v ní konaných.

21. Jak již v napadeném rozhodnutí žalovaný zcela srozumitelně vysvětlil, žalobcova 24hodinová služba byla rozdělena na několik na sobě vzájemně nezávislých částí tak, aby bylo možné zajistit pestrrou škálu činností spadajících do úkolů SPJ. Tuto skutečnost v rámci posuzování otázky nepřerušitelnosti nelze podle soudu ignorovat a na jednotlivé části služby je nutné nahlížet odděleně. Pokud tedy měl žalobce v rámci denní části služby plánovány výcvikové aktivity (ve výroku napadeného rozhodnutí jsou označovány hesly např. „výcvik,“ „fyzicky“ nebo „ind. kond. příp.“), jedná se podle soudu o aktivity přerušitelné. Pokud však měl žalobce v rámci služby v denním rozpisu předem plánovaná bezpečnostní opatření (např. „BO fotbal“ nebo „BO Covid“) či policejní akce, jedná se obvykle o aktivity nepřerušitelné. Charakter konkrétní činnosti v rámci části služby je tak v projednávané věci **prvním kritériem** pro posouzení přerušitelnosti a z toho plynoucí otázky, zda může žalobce čerpat v průběhu služby přestávku ve smyslu § 60 odst. 1 služebního zákona, nebo zda u něj bude postupováno podle § 60 odst. 3 služebního zákona.

22. Další skutečností, ze které žalobce dovozuje povahu celkové nepřerušitelnosti výkonu služby, je plnění úkolů v rámci směny v zásahovém vozidle. Podle soudu by v obecné rovině takové zařazení bylo **druhým kritériem** pro posouzení otázky přerušitelnosti, avšak za jiných skutkových okolností než v nyní projednávané věci. V SPJ byla pokynem vedoucího odboru z 12. 5. 2017 organizována zásahová vozidla dvě. Jak je

vysvětleno dále v napadeném rozhodnutí a příslušném pokynu, první hlídka zařazená do zásahového vozidla na denní směně začínala službu od 06:00 hodin s přestávkami od 11:00 - 11:30 hodin a od 16:30 - 17:00 hodin. Druhá hlídka začínala směnu až od 07:00 hodin s přestávkami od 12:00 - 12:30 hodin a od 17:30 - 18:00 hodin. V noční době pak byli příslušníci zpravidla zařazeni do zásahových vozidel od 19:00 hodin do 20:00 hodin a v době od 05:00 hodin do 07:00 hodin (tedy v době od 20:00 hodin do 5:00 hodin nebylo v rámci SPJ zásahové vozidlo zřízeno), na noční část služby tak nebylo zapotřebí zajišťovat na dobu přestávek střídání. Zároveň z žádného rozpisu služeb, pokynu nebo jiného předpisu neplyne, že by v případě, kdy je první zásahové vozidlo použito k výjezdu, nastupovalo druhé zásahové vozidlo na pozici prvního, jak tvrdí žalobce v replice. Žalobce též žádnou takovou konkrétní situaci neuvádí. Za těchto okolností nezbyvá než konstatovat, že u zásahových vozidel bylo organizačně zajištěno střídání, a tak služba, jejíž součástí bylo zařazení do zásahového vozidla, byla nepřetržitá, nikoliv však nepřerušitelná. Pokud žalobce poukazuje na vyjádření Mgr. R. K. ze dne 16. 11. 2021, ze kterého plyne, že mohou být vyslána obě zásahová vozidla, jedná se o mimořádnost, jejíž povahou a četností se soud zabývá níže. Podle soudu také z téhož vyjádření ani jiného podkladu neplyne, že jsou takto vysílána obě vozidla zároveň během přestávky jednoho z vozidel.

23. Na tomto místě je podle soudu nutné zdůraznit, že zákon ani jiný předpis nepředpokládá, že žalobce nebo kterýkoliv příslušník bude např. několik dní dopředu vědět (nebo i ve chvíli započetí služebního dne) jaký charakter budou mít v ten konkrétní služební den jeho plánované přestávky na jídlo a odpočinek. V § 53 odst. 1 služebního zákona se sice stanovuje povinnost rozvržení služby předem tak, že doba služby se rozvrhuje na jednotlivé směny předem zpravidla na období 1 měsíce, a to rovnoměrně, nebo nerovnoměrně. Změna rozvržení doby služby musí být oznámena příslušníkovi zpravidla nejpozději 3 dny před nástupem do služby. Neumožňuje-li povaha služby stanovit příslušníkovi nerovnoměrné rozvržení doby služby předem, určí mu služební funkcionář nejpozději 1 den předem počátek směny. Konec směny určí podle potřeb služby. Toto ustanovení však míří na počátek a konec služby, nikoliv na její průběh. Naopak, důvodová zpráva k § 60 služebního zákona uvádí, že *„dosavadní praxe prokázala, že rigidní zakotvení nároku příslušníka na přestávku ve službě na jídlo a odpočinek nevyhovuje jak zájmům služby, tak zájmům příslušníka. ... V některých druzích služeb je nemožné, aby příslušníci přerušovali výkon služby, případně aby opouštěli v době přestávek místa, v nichž je služba vykonávána. Proto se reaguje i na tyto případy.“* Z pohledu soudu je pro naplnění toho, co zákon považuje za přestávku ve službě, podstatné, aby příslušník věděl, že může čerpat nerušeně přestávku v okamžiku, kdy by měla přestávka nastat (tedy na počátku takové přestávky). I za takové situace je totiž naplněn charakter přestávky na jídlo a odpočinek, tedy že příslušník může tuto přestávku využít dle svých osobních preferencí s vědomím toho, že během následujících 30 minut nebude rušen, není od něj očekávána připravenost zasáhnout. K tomu lze též odkázat na stranami zmiňovaný čl. 2 odst. 3 pokynu Ředitele Krajského ředitelství Policie Moravskoslezského kraje č. 114/2010, kterým se stanoví doba služby a pracovní doba, ve kterém je uvedeno, že *„při nerovnoměrném rozvržení doby služby příslušníků, kteří zajišťují nepřetržitý nebo směnný provoz, stanoví dobu služby podle potřeby příslušný vedoucí funkcionář“*. Samotný pokyn tak předpokládá variabilitu v rámci přestávek v závislosti na potřebách konkrétní jednotky, jejích úkolů a její organizace.
24. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 4. 2023, č. j. 1 As 272/2022-64, shrnul dosavadní judikaturu následovně: *„Z rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu tak*

jednoznačně plyne, že pro posouzení, zda je příslušníkům poskytována řádná přestávka dle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru nebo je jim pouze umožněna přiměřená doba na stravu a oddech dle § 60 odst. 3, **je klíčové posoudit možnost přerušitelnosti služby.** Kasační soud dále dovodil, že i kdyby byl výkon služby přerušitelný a zastupitelnost by byla ve služebních předpisech předpokládána, ale samotné pracovní prostředí a vytíženost příslušníků by fakticky čerpání přestávek ve službě na jídlo a odpočinek neumožňovaly, bylo by nutné dospět k závěru, že čerpané přestávky měly povahu pouze přiměřené doby na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru. Z judikatury dále plyne, že pod § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru je třeba zařadit právě situaci, kdy sice příslušník může konzumovat jídlo, je však stále dosažitelný a připravený přerušit přestávku v případě potřeby, přičemž služba je zorganizována tak, že taková potřeba běžně nastává. Naopak podřazení pod § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru nevylučuje samo o sobě to, že příslušník má v době přestávky ve službě na jídlo a odpočinek na sobě výstroj a výzbroj, že ji z praktických důvodů bezpečnostních kontrol tráví přímo ve věznici. **Rozhodující je, zda jsou příslušníci po celou dobu služby, i v době, ve které mají čerpat přestávku, ve stavu trvalé ostražitosti a zda běžně dochází k aktivaci zakročovací povinnosti (navrácení do služby) během doby stravy a odpočinku.**“ Z napadeného rozhodnutí se přitom podává, že taková očekávání na žalobce kladena nebyla, a to ani v případě, že byl zařazen do zásahového vozidla, neboť pro takový případ bylo organizačně zajištěno střídání. Takto formulovanou podmínku trvalé ostražitosti je pak také nutné v hodnocení vztahovat k časovému úseku plánované přestávky, a ne k době služby jako celku, čehož se domáhá žalobce. Podle soudu se právě naopak během služby v době mimo vyhrazenou přestávku ostražitost od příslušníka policie očekává. Jinak řečeno, je-li žalobce ve službě, neplní-li jiné úkoly a zároveň nečerpá přestávku, není nepřípustné po něm požadovat, aby v krátkém časovém úseku konal v zásadě jakékoliv úkoly policie. Takový požadavek z jeho služby celkově nečiní službu nepřerušitelnou.

25. K namítané povinnosti výjezdu do 20 minut pro všechny příslušníky nezařazené do zásahového vozidla soud uvádí, že taková povinnost není stanovena žádným pokynem ani jiným předpisem, s čímž se také žalovaný dostatečně v napadeném rozhodnutí na str. 10 zabýval. Tuto povinnost nelze dovodit ani z vyjádření Mgr. K., na které se žalobce odkazuje. Sama žalobcem citovaná pasáž pouze obsahuje informaci o tom, že ostatní (nezásahová) vozidla lze během služby také využít k zásahu, ale s tím, že na rozdíl od určeného zásahového vozidla nemají povinnost výjezdu do 5 minut. Žalovaný v napadeném rozhodnutí tuto žalobcem tvrzenou povinnost vyvrací, když uvádí, že ze spisu byly zjištěny výjezdy zásahového vozidla, avšak tyto nebyly následovány výjezdem celé SPJ v časovém horizontu 20 minut. V napadeném rozhodnutí je též logicky zdůvodněno (s ohledem na vymezení účelu SPJ a úkolů, které plní), proč ani k takovému pohotovostnímu účelu jednotka jako celek neslouží. V denní části služby členové jednotky vykonávají aktivity, které do značné míry vylučují výjezdovou pohotovost (proto také bylo zjevně zřízeno zásahové vozidlo, jehož členové se částí denního programu neúčastní) a to např. přípravu ve sportovním oblečení, dále jsou členové v rámci těžké směny podle některých rozpisů služeb veleni na různá místa v rámci celého kraje. K tomu soud dodává, že se jedná v zásadě o situaci popsanou v předcházejícím odstavci. Pokud bylo v minulosti po žalobci požadováno, aby byl během dvaceti minut připraven k výjezdu a takový požadavek nebyl vznesen během přestávky, je to podle soudu běžná součást služby u policie.

26. Žalobce sám neuvádí jedinou konkrétní situaci, která by této charakteristice odpovídala. Pouze odkazuje na str. 10 napadeného rozhodnutí, kde se podává, že k výjezdu

zásahových i nezásahových vozidel za takových podmínek, že žalobce nemohl vykonat předem plánovanou přestávku na jídlo a odpočinek, došlo celkem ve třech případech v roce 2019 a v jednom případě v roce 2020. V napadeném rozhodnutí je ovšem také dále uvedeno: „z těchto případů např. 17. června 2019 zahrnoval v rozhodnutí uvedený zásah účast na eskortě od počátku výcviku, nikoliv jako náhlý výjezd a dne 8. srpna 2019 zahrnoval v rozhodnutí uvedený zásah účast na zajištění rodinného domu po výbuchu, a toto zajištění bylo předem naplánováno již v rozpisu služby, tedy opět nikoliv jako náhlý výjezd.“ Předně tyto konkrétní nevyčerpané přestávky byly žalobci podle napadeného rozhodnutí proplaceny, a dále je ve světle závěrů výše citovaného rozhodnutí NSS č. j. 1 As 272/2022-64 takové situace nutné považovat za mimořádné, neboť k nim nedochází běžně a nelze z nich dovozovat neustálou povinnost připravenosti ve službě.

27. K témuž soud dále rozvádí, že takto definované mimořádné situace (tedy situace, které nejsou plánované ani pravidelné, vymykají se obvyklé činnosti jednotky a může při nich dojít k potřebě výjezdu členů jednotky, tedy mají spíše charakter činnosti zásahové jednotky) je třeba odlišit od některých mimořádných situací, ke kterým byla SPJ nasazována, jako např. střežení prostoru Vrbětice. Mimořádnost je zde chápána v jiném kontextu a plyne z pokynu č. 58/2014, čl. 3 bod 2. Toto ustanovení pokynu má dvě části. První z nich je sice mimořádnost (tedy změna oproti obvyklému stavu), ale druhou neoddelitelnou částí je potřeba nasazení většího počtu sil a prostředků Policie České republiky. Pouhé nasazení SPJ k těmto mimořádným událostem nijak nezakládá povinnost okamžité připravenosti k zásahu. Podle tohoto pokynu se totiž jedná o takové události, které se svou povahou vymykají charakteru obvyklé policejní práce, které vyžadují organizované zajištění větším počtem příslušníků policie (z čehož logicky plyne větší časová náročnost přípravy takového zásahu, která jistě přesahuje 20 minut) a dále ustanovení výslovně odkazuje právě na již popsaná BO jako typický příklad mimořádné situace v tomto smyslu. V důsledku takových událostí může, jako tomu bylo právě u zmiňovaných Vrbetic (nebo v ustanovení zmiňovaných živelních pohrom), být změněn plán činnosti pro následující dny v rámci SPJ. Tyto situace jsou však v takovém kontextu změnou předem plánovanou (byť např. s několikadenním předstihem) a ne změnou náhlou a neplánovanou, která by vedla k tomu, že by žalobce musel běžně přerušit již započatou přestávku v rámci služby. Je podstatné zmínit, že se jedná také jen o změnu náplně služby. Žalobce se tedy snaží nesprávně termínu mimořádná událost v čl. 3 bod 2 přiřknout jiný význam, než jaký toto označení v kontextu úkolů SPJ má.

28. Další skutečností, která může ovlivnit možnost čerpání přestávky, je potřeba dokončení úkonu započatého během služby před přestávkou. Podle soudu jsou tyto situace **třetím kritériem** pro posouzení otázky přerušitelnosti služby. Na rozdíl od těch předchozích, však tuto logicky nelze plánovat a posoudit předem. Podle soudu se však i taková situace liší od žalobcem tvrzené povinnosti k připravenosti, a to s ohledem na časové pořadí nastalých skutečností. Fakt, že policista má dokončit již započatý úkon, vyžaduje-li to jeho povaha, nečiní z jeho služby službu pohotovostního charakteru. Tyto situace nebyly podle napadeného rozhodnutí běžné a žalovaným jakož i správním orgánem I. stupně byly vyhodnoceny jako přiměřená doba na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 3 služebního zákona.

29. Výše popsaná tři kritéria (žalobce nevykonává žádné BO, žalobce není velen do zásahového vozidla, aniž by bylo organizačně zajištěno střídání, žalobce nedokončuje již

započatý úkon) tak společně tvoří jakési „sítu“, na základě, kterého je možné určit, zda se jedná o přestávku ve službě nebo jen o přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek.

30. Žalobce k tomu dále argumentoval nálezem Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1854/20, který podle něj na projednávanou věc dopadá. S tím však podle soudu nelze souhlasit. Předmětný nález vychází z jiného skutkového základu, kdy se jednalo o situaci hasiče v pracovním poměru, kterému byl veřejnoprávním předpisem určen limit akceschopnosti v časovém horizontu 3 minut, a to i během přestávek na jídlo a oddech. Již z této skutečnosti lze vyčíst, že případ hasiče se s nyní projednávanou věcí rozchází v tom, že žádná taková povinnost žalobci nebyla obvykle (s ohledem na existenci zásahového vozidla) stanovena. Nálezem se přitom žalovaný v napadeném rozhodnutí na několika místech zabýval a podmínky v něm stanovené řádně zohlednil. V situacích, kdy žalobci bylo možno naplánovat přestávku (tedy např. nevykonával BO), byla tato naplánována, a pokud to bylo třeba (tedy když byl žalobce velen do zásahového vozidla), byl na dobu přestávky zajištěn zástup. Profese hasiče má také na rozdíl do profese příslušníka SPJ jednotvárný charakter. Od hasiče se očekávala neustálá připravenost k zásahu spočívajícím ve výjezdu k požáru nebo k havárii. Příslušník SPJ, jak soud již rozsáhle popsal výše, měl např. ve službě plánovány přerušitelné aktivity (jako výcvik nebo údržba) a vedle toho např. BO fotbal, kde přerušitelnost logicky očekávat nelze. I takové srovnání s profesí hasiče soud dále utvrzuje v potřebě nahlížet na činnost SPJ jako na soubor činností rozdílného charakteru a z toho plynoucím proměnlivým závěrem o přerušitelnosti služby. Soud také nesouhlasí s žalobcem tvrzenou analogií mezi ustanovením § 249 odst. 2 zákoníku práce a § 10 zákona o PČR v kontextu nyní posuzované věci. Navíc žalobce použití předmětného ustanovení v napadeném rozhodnutí neinterpretuje správně. Správní orgán I. stupně odkazuje na ustanovení § 10 zákona o PČR pouze v rámci hodnocení přerušitelnosti noční části služby, kdy příslušníci SPJ obvykle vykonávali výpomoc jako hlídky obvodního oddělení. V takovém případě nepatřili mezi hlídky prvosledové, což ale neznamenalo, že jsou zproštěni obecné povinnosti iniciativy. Ta je uložena zákonem o PČR všem policistům, a to i bez ohledu na to, zda jsou právě ve službě. Žalovaný v rámci své argumentace, kde pracuje s ustanovením § 10, reaguje na odvolací námitku, ve které žalobce poukazuje na pohotovostní charakter služby policisty (zejm. příkladem „aktivního střelce“). Tuto myšlenku žalovaný v napadeném rozhodnutí pouze dále rozvádí tak, že žalobcovým výkladem lze dospět k závěru, že úplně každý policista, nejenže nemůže nikdy čerpat přestávku, ale s ohledem na povinnost iniciativy mimo službu (§ 10 odst. 2 ustanovení) by tak paradoxně byl ve službě i mimo ni. S takovou argumentací se lze ztotožnit, a podle soudu proto nejsou dány v nyní projednávané věci důvody pro aplikaci zmiňovaného nálezu Ústavního soudu.
31. Předmětné ustanovení § 10 zákona o PČR je v právním řádu relativně ojedinělé a je proto k němu třeba tak přistupovat. Jeho obdobu (samozřejmě s ohledem na specifika povolání) lze nalézt v § 7 zákona o vězeňské službě, který obsahuje zakročovací povinnost k obnovení pořádku ve věznici. Tímto ustanovením se již také zabýval NSS v již zmiňovaném rozhodnutí ze dne 18. 4. 2023, č. j. 1 As 272/2022-64, kde uvedl, že: *Krajský soud četnost zakročovací povinnosti ve věznici hodnotil ve světle aktuální judikatury. K přerušení přestávky dochází pouze ve výjimečných případech a doba, po kterou byla přestávka zkrácena, je příslušníku vždy proplacena. Výkon služby ve věznici tak zhodnotil jako přerušitelný a uzavřel, že příslušníkům je umožněno čerpat řádné přestávky dle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru. S tímto hodnocením se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. ... Kasační soud dodává, že povinnost*

zakročit v případě potřeby příslušníkům vyplývá už například ze zmíněného § 7 zákona o vězeňské službě. Účelem ustanovení je uložit povinnost každému příslušníkovi ve službě aktivně zasáhnout k obnovení klidu a pořádku a provést jakýkoliv služební úkon, např. jen administrativní povahy, i když to nepatří ke služebním povinnostem vyplývajícím z jeho funkce. Jde-li o příslušníka zařazeného k vězeňské stráž, má tuto povinnost i v době, kdy je mimo službu. Tato povinnost musí být všem příslušníkům zřejmá a musí ji jako příslušníci bezpečnostního sboru respektovat, jelikož její nesplnění je trestným činem porušení služební povinnosti příslušníka bezpečnostního sboru dle § 398 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku. Z nastíněné judikatury (již výše citované rozsudky sp. zn. 9 As 89/2021 nebo sp. zn. 9 As 40/2020) tak vyplývá, že pouhá obecná připravenost k zásahu (zakročovací povinnost) se do doby služby nezapočítává.“ Totožný závěr zdejší soud tedy činí i o povinnosti iniciativy stanovené příslušníkům Policie České republiky. Hodnocení co do četnosti a povahy takových skutečně mimořádných situací přitom již provedl žalovaný ještě před vydáním právě citovaného rozhodnutí (odst. 24 tohoto rozsudku), a krajský soud se s ním ztotožňuje.

32. Pokud se jedná o navrhovaný výslech svědka, krajský soud konstatuje, že takový výslech pro rozhodnutí ve věci nepovažoval za potřebný. Správní spis a napadené rozhodnutí poskytují zcela dostatečný podkladový materiál pro to, aby si soud učinil představu o organizaci SPJ a služebních povinnostech žalovaného jak v rámci této jednotky celkově, tak v rámci jednotlivých druhů činností, které žalobce vykonával. O tom svědčí výše popsané úvahy soudu, že SPJ není svým účelem pohotovostní jednotkou, že podstatná část služební přípravy v rámci služby u jednotky okamžité nasazení prakticky vylučuje, a že k takovým situacím v praxi nedochází. V napadeném rozhodnutí žalovaný popsal, že po oznámení a vyjetí zásahového vozidla k případu nedocházelo k jednotnému zásahu ostatními policisty SPJ. Pokud podle žalovaného k výjezdu většího počtu policistů SPJ došlo, bylo to ve zcela výjimečném případě a najednou, např. kde se vyžaduje větší počet sil a prostředků, jako je pátrání po osobě. Z žádného podkladu se ale nepodává, že by ale takový neplánovaný výjezd všech příslušníků bylo nutné vykonat v krátkém časovém intervalu tak, že by tím byla narušena naplánovaná přestávka. Z toho soud usuzuje, že přestávku bylo možno dokončit a vyslat příslušníky k potřebnému zásahu během služby po přestávce. I zde je též platný závěr, že během služby mimo přestávku je takový neplánovaný úkon zcela přípustný, aniž by se tím z SPJ stávala jednotka pohotovostního charakteru.
33. K námitce nezákonnosti spočívající v nedostatečném zjištění skutkového stavu soud konstatuje, že žalovaný v napadeném rozhodnutí postupoval správně, když nepřijal žalobcovu argumentaci o neustálé připravenosti k výjezdu během služby. Žalovaný obsáhle vymezil účel a fungování SPJ (např. str. 7 a 8 napadeného rozhodnutí obecně, str. 30 k fungování výjezdových vozidel, str. 32 a 33 k noční části služby). V rámci odvolacího řízení žalovaný dále doplnil dokazování, dostatečně vysvětlil podstatu nepřetržitosti a nepřerušitelnosti výkonu služby (str. 37 napadeného rozhodnutí) a tyto závěry aplikoval na žalobcův případ s tím, že nad rámec doplatku služebního příjmu v části týkající se výkonu služby v době nezohledněných přestávek na jídlo a odpočinek, který přiznal žalobci správní orgán I. stupně, přiznal žalobci navíc doplatek za další přestávky, které měly být plánovány jako přiměřená doba odpočinku (např. v rámci BO fotbal, BO hokej, BO Beats4love, BO Covid a Vrbětice) V případě, že ze spisového materiálu nebylo možno seznat, zda žalobce měl v danou chvíli možnost konkrétní přestávku čerpat nebo nikoliv, byl žalobci přiznán doplatek i za tyto přestávky (např. v rámci noční části směny). Žalovaný tak dostatečně přihlédl ke specifickému charakteru služby SPJ, ve vztahu k žalobci náplň jeho služby řádně

vyhodnotil, a vysvětlil, kdy a za jakých podmínek žalobce v rámci své služby skutečně nemusel být okamžitě připraven k zásahu.

34. K námitce, že žalobci byl v konečném důsledku po rozhodnutí žalovaného ve spojení s rozhodnutím správního orgánu I. stupně přiznán doplatek v celkem 145 případech, soud uvádí, že na výše uvedené argumentaci to nic nemění. Četnost situací, kdy žalobce čerpal přestávku v poměru k četnosti situací, kdy se jednalo o přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek, není ani podle dosavadní judikatury relevantním kritériem. Krajský soud v Ostravě – pobočka Olomouc ve svém rozsudku ze dne ze dne 27. 7. 2018, č. j. 65 Ad 9/2017-53 uvedl: *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.* Potřebu individualizace posuzování problematiky čerpání přestávek a přiměřené doby na jídlo a odpočinek pak potvrdil i Nejvyšší správní soud v kasačním rozhodnutí k této věci ze dne 18. 7. 2019 pod sp. zn. 8 As 257/2018–44 (srov odst. 23 a 24 rozsudku NSS). Krajský soud má za to, že takové rozlišení je třeba provést i v rámci působení žalobce u téže jednotky. Činnost SPJ je ze své povahy proměnlivá a specifická a od toho nelze při posuzování odhlédnout a jednotlivé segmenty služby, případně dokonce jednotlivé přestávky je třeba hodnotit odděleně. Ve stejném rozhodnutí NSS také zdůraznil, že *pro posouzení dané věci nemohou být klíčové otázky, které do daného řízení oba účastníci postupně vnášeli a které se týkají kvantifikace toho, jak často resp. výjimečně došlo v případě daného dopravního inspektorátu v určitém období k tomu, že nebylo vůbec možno přestávku čerpat, v kolika případech bylo možno přestávku přesunout či dokonce jaký byl průměrný počet nehod v okrese Jeseník denně.* Ze samotné četnosti přestávek a přiměřené doby na jídlo a odpočinek tak nelze vyvodit generalizující závěr univerzálně platný na všechny přestávky žalobce v jeho službě.
35. Za pozornost podle soudu také stojí skutečnost, že žalobce nepoukazuje na žádnou individuální přestávku, jejíž proplacení bylo zamítnuto, přestože by konkrétně tvrdil, že během ní se od něj očekávala připravenost. To dále dokresluje v samotném úvodu nastíněný závěr soudu, že se žalobce snaží skrze nepřesnou generalizaci povahy své služby u SPJ posunout mantinely spíše k jednotce, která má ryze pohotovostní charakter. Na základě výše uvedeného má však soud za zcela prokázané, že takový charakter celé SPJ skutečně přiznat nelze.
36. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem nezbylo krajskému soudu, než žalobu v plném rozsahu zamítnout jako nedůvodnou podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., když procesně úspěšnému žalovanému nevznikly v řízení žádné náklady přesahující jeho běžnou úřední činnost.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.

Ostrava 13. července 2023

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu