



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D., ve věci

žalobce: **X. X.**, narozený X.
bytem X.
zastoupen advokátem JUDr. Pavlem Širokým
sídlem Vodičkova 710/31, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **první náměstek policejního prezidenta**
sídlem Strojnická 27, 170 89 Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 7. 2022, č.j. PPR-27581-4/ČJ-2022-990131

takto:

- I. Rozhodnutí prvního náměstka policejního prezidenta ze dne 4. 7. 2022, č.j. PPR-27581-4/ČJ-2022-990131 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení 15.342 Kč, a to k rukám jeho zástupce JUDr. Pavla Širokého, advokáta.

Odůvodnění:

Předmět řízení

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým bylo k žalobcovu odvolání potvrzeno rozhodnutí náměstka ředitele Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy pro vnější službu ve věcech služebního poměru (dále jen „prvostupňový orgán“) ze dne 11. 1. 2022 č.j. KRPA-64734-47/ČJ-2021-

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

0000ZU (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla zamítnuta žalobcová žádost ze dne 11. 3. 2021 o zaplacení dlužného služebního příjmu za dobu všech přestávek ve službě v období let 2018-2021.

Napadené rozhodnutí

2. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí popsal průběh řízení před správními orgány. Dále žalovaný shrnul, že žalobce byl zařazen do skupiny zpracování dopravních nehod, jejíž činnost byla organizována pomocí nerovnoměrného rozvržení služby do směn. Jedna směna vykonávala službu od 6:45 do 17:00, druhá směna sloužila od 11:00 do 7:00 následujícího dne a ve dnech pracovního klidu byl výkon služby zajišťován ve službě trvající 24 hodin od 7:00 do 7:00 následujícího dne. Ačkoliv je výkon služby nepřetržitý, lze jej přerušit a je plánován s přestávkami ve službě ve smyslu § 60 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“). Fakticky je výkon služby přerušován podle toho, kde se policisté momentálně nacházejí. Policisté čerpají přestávku svobodně a dle své vůle. Není obvyklé, aby byl policista čerpající přestávku odvolán a bylo mu nařizováno plnění služebních úkolů, neboť výjezdová dvojice informuje operátora o čerpání přestávky. Může se sice stát, že naplánovaná doba přestávek není přesně dodržena, ale v takovém případě je vždy posunuta a je možné ji čerpat.
3. Dopravní nehody bývají zpravidla oznamovány na telefonní linku a po přijetí oznámení je na místo vyslána nejbližší možná hlídka policie, která místo nehody zajistí a provede neodkladné úkony. Po příjezdu výjezdové dvojice skupiny zpracování dopravních nehod jí je nehoda předána. Oznámené dopravní nehody jsou jednotlivým dvojicím předávány v průběhu směny postupně podle pořadí tak, jak napadnou. Je běžné, že jsou dvojici nehody dávány „do pořadí“. Část výkonu služby je prováděna v terénu a část v kanceláři dle úvahy zpracovatele dopravní nehody o efektivním způsobu zpracování. Do výkonu služby se na každou směnu plánuje obvykle minimálně 7 vozidel s dvoučlennou posádkou. Pomůckou k určení vyslání dvojice k nehodě je tzv. „lančovník“, kde jsou seřazeni zpracovatelé a podle pořadí jim jsou přidělovány nehody, přičemž je cílem, aby všichni zpracovatelé nabrali stejný počet nehod.
4. Na základě zprávy vedoucího a výsledků příslušníků skupiny zpracování dopravních nehod žalovaný konstatoval, že přestávky byly plánovány v souladu se zákonem a k jejich čerpání docházelo až na výjimky zákonem předpokládaným způsobem. Čerpání přestávek je plánováno, a pokud z důvodu zpracování vážné nehody nemůže policista přestávku čerpat podle plánu, je mu to umožněno po splnění úkolu.
5. Žalovaný dále shrnul počty dopravní nehod v předmětném období a personální situaci skupiny zpracování dopravních nehod. Žalovaný také zjistil, že žalobce v pracovních dnech odebíral stravu ve stravovacích zařízeních.
6. Žalovaný dále uvedl, že posuzoval konkrétní charakter výkonu služby žalobce, aby posoudil, zda se jednalo o neplacenou přestávku nebo přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek. Je rozdíl mezi nepřetržitým a nepřerušitelným výkonem služby, přičemž provoz skupiny zpracování dopravních nehod je dle názoru žalovaného nepřetržitý, ale nikoliv nepřerušitelný, a umožňuje faktické čerpání přestávek podle vůle policisty. Žalobce ve všedních dnech docházel do stravovacích zařízení, zjevně se tedy mohl vzdálit z pracoviště. Žádný zákon ani služební předpis neukládá povinnost, aby zpracovatelé byli v době čerpání

přestávky v dosahu komunikačního prostředku, jednalo se pouze o jejich rozhodnutí. S ohledem na specifika a náročnost služby na úseku výjezdní služby k dopravním nehodám však ze strany vedení byla ponechána policistům určitá volnost v organizaci výkonu služby a realizace přestávek, a to i např. v době, kdy nárok na přestávku podle zákona ještě ani nemusel vzniknout.

Žaloba

7. Žalobce navrhoval zrušení napadeného rozhodnutí.
8. Žalobce v žalobě uvedl, že v letech 2018 až 2021, kdy byl zařazen na služebním místě vrchního inspektora oddělení dopravních nehod, mu byla doba přestávek ve službě nezákonně odečítána z pracovní doby a nebyla zohledňována při vyměřování jeho služebního příjmu. Formálně sice žalobce přestávku čerpal, ale ve skutečnosti tomu tak nebylo. Organizace práce znemožňovala čerpání přestávek ve službě v naplánovaném čase, protože všichni příslušníci ve službě mají plánem služeb předepsáno čerpání přestávky ve službě ve stejný čas. Z toho důvodu nemůže být příslušníkům umožněno čerpání přestávky v naplánovaném čase, protože by tím byla směna po dobu přestávky zcela paralyzována. Vyplynulo i ze svědeckých výpovědí, že se stávalo, že zpracovatelé byli během přestávky kontaktováni kvůli nehodě a byli vyzýváni, aby urychlili oběd. Závěr žalovaného, že je fakticky vyloučeno, aby byla policistovi probíhající přestávka přerušena, neodpovídá reálným okolnostem výkonu služby.
9. Dle názoru žalobce žalovaný nezhodnotil faktickou možnost příslušníků čerpat přestávky. Opominul také rozdíly, které vznikají následkem toho, že každá nehoda vyžaduje ke zpracování odlišný čas. V případě zpracování závažné dopravní nehody může být hlídka přeskočena v pořadí, což vede k tomu, že tato hlídka pak musí vzniklý deficit dohánět a pokud se to nepodaří do konce služby, začíná hlídka příští službu tím, že je na řadě. Tento systém v kombinaci s nedostatečným personálním zajištěním vede k tlaku na policisty, aby se nezdržovali nejenom v rámci výkonu služby, ale ani čerpáním přestávek.
10. V praxi dle mínění žalobce nefunguje ani plnohodnotné zastoupení policistů na dobu čerpání přestávky a neexistuje za tím účelem žádné konkrétní organizační opatření, které by bylo srozumitelné, jasné a konkrétní. Vedení oddělení se snažilo tento organizační nedostatek nepřipustně a alibisticky nahrazovat přenášením odpovědnosti na žalobce a ostatní příslušníky tím, že pokud si příslušník sám službu nezorganizuje a nepřihlásí se o čerpání přestávky, nebude mu přestávka ve službě poskytnuta.
11. Žalobce shrnul, že žalovaný ignoroval faktický stav na pracovišti žalobce, dospěl k nesprávným skutkovým zjištěním a v důsledku toho se dopustil i nesprávného právního posouzení věci.

Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout.

13. Žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a zdůraznil, že žalobce pouze opakuje námitky již dříve vznesené v odvolání, které žalovaný již vypořádal.
14. Žalovaný shrnul, že služba ve skupině zpracování dopravních nehod je vykonávána nepřetržitě, ale lze ji přerušit, protože tomu nebrání žádné provozní hledisko. Žalovaný dále popsal organizaci výkonu služby ve skupině zpracování dopravních nehod a shrnul výsledky svědků. Zastupitelnost příslušníků skupiny zpracování dopravních nehod je zajištěna způsobem stanoveným pro zpracování dopravních nehod, přičemž nikde není stanoven dojezdový čas výjezdní skupiny. Jednotlivé dvojice vyjíždí k nehodám podle pořadí, a pokud daná hlídka nemůže vyjet, vyjede místo ní hlídka v pořadí za ní. Pokud hlídka čerpá přestávku, není operátorem skupiny vyslána. Nepřerušitelné je pouze plnění konkrétního úkolu, nikoliv obecně výkon služby zajišťovaný skupinou dopravních nehod. V případě vysokého nápadu nehod mohou být dopravní nehody přiděleny do pořadí, což však neznamená nutnost okamžitého výjezdu hlídky k dopravní nehodě, a to ani je-li nehoda zpracovateli oznámena během přestávky. Není proto relevantní, že mají všichni příslušníci skupiny naplánovány přestávky ve stejný čas. Není rozhodující ani to, zda příslušníci čerpali přestávku v konkrétní čas stanovený v plánu služeb, ale zda ji čerpali a tento čas využili ke svému odpočinku. Policisté tedy čerpali přestávku dle vlastního uvážení v době, kdy to umožnily okolnosti služby. Ad hoc byly řešeny pouze vážné dopravní nehody, které jakožto mimořádné události vybočují z běžného režimu služby.
15. Žalovaný poukázal na to, že žalobce využíval služeb stravovacího zařízení a přestávky tedy zjevně čerpal. Pokud i během přestávky má u sebe příslušník služební pojítko a reaguje na něj, jedná se jen o jeho volbu a rozhodnutí.
16. Žalovaný odmítl, že by nezjišťoval skutečné poměry panující ve skupině zpracování dopravních nehod, když za tímto účelem byl v řízení proveden výslech svědků.

Jednání před soudem

17. Při jednání před soudem dne 14. 9. 2023 žalobce setrval na svém procesním stanovisku. Žalovaný se z jednání omluvil, jednání se proto konalo v jeho nepřítomnosti. Žalobce navrhoval provedení dokazování výsledkem svědků ppor. D. P., nrap. Z. H., nrap. J. P., nrap. A. M., nrap. Bc. P. H., ppor. D. S. a nrap. V. Š., a svým účastnickým výsledkem. Navrhované důkazy soud neprovedl, protože pro posouzení věci je dostačující obsah správního spisu a důkazy provedené před správními orgány, před kterými všichni navrhovaní svědci rovněž vypovídali a záznamy o jejich výsleších jsou součástí správního spisu.

Posouzení věci Městským soudem v Praze

18. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s. ř. s.“), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.
19. Žaloba je důvodná.

20. Městský soud v Praze na tomto místě považuje za vhodné uvést, že otázky, které se dotýkají posuzovaného případu, byly v nedávné době řešeny v obdobných věcech projednávaných u zdejšího soudu pod sp. zn. 17 Ad 6/2022 a 17 Ad 2/2023. Městský soud přitom již v rozsudku ze dne 23. 1. 2023 č.j. 17 Ad 6/2022-112 vysvětlil důvody, pro které shledal důvodnými námitky poukazující na nezákonnost rozhodnutí z důvodu postupu žalovaného při posuzování nároku na doplatek služebního příjmu za roky 2018 až 2021. Městský soud se se závěry vyslovenými v odkazovaném rozhodnutí ze dne 23. 1. 2023 č.j. 17 Ad 6/2022-112 (jakož i ze dne 1. 9. 2023 č.j. 17 Ad 2/2023-88) zcela ztotožňuje a neshledává důvodu se od něj odchýlit, proto z odkazovaného rozsudku do značné míry při odůvodnění projednávané věci vychází.
21. Dle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru 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.
22. Dle § 60 odst. 2 zákona o služebním poměru přestávka ve službě na jídlo a odpočinek se nezapočítává do doby služby.
23. Dle § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru jde-li o službu, jejíž výkon nemůže být přerušen, musí být příslušníkovi i bez přerušení výkonu služby zajištěna přiměřená doba na jídlo a odpočinek.
24. Žalobce v podané žalobě namítal, že v letech 2018 až 2021 mu nebylo umožněno čerpat přestávky ve službě, ačkoliv mu byly odečteny z pracovní doby, následkem čehož mu nebyla proplacena celá doba strávená na pracovišti. Soud se proto zabýval otázkou, zda šlo v případě žalobce o konání služby, která byla nepřetržitá a nepřerušitelná, a tedy zda mohl žalobce řádně čerpat přestávky ve službě.
25. Součástí správního spisu jsou záznamy o výsledku svědků, žalobcových kolegů, a to ppor. D. S., nrap. Bc. V. Š., nrap. A. M., nrap. M. K., ppor. D. P., nrap. J. Š., ppor. F. T., nrap. Bc. P. H., nrap. Z. H. a nrap. J. P., přičemž někteří z nich sloužili v úzkém kontaktu s žalobcem. Konkrétně ppor. D. P. byl vedoucím výjezdové skupiny, nrap. M. K. byl operátorem výjezdové skupiny a nrap. J. P. byl členem výjezdové skupiny. Z jejich výpovědí vyplynulo, že služba byla na skupině zpracování dopravních nehod organizována tak, že nápad dopravních nehod na území hlavního města Prahy je jí zpracováván nepřetržitě. Skupina zpracování dopravních nehod je tvořena pěti výjezdovými skupinami, kterými jsou obsazovány celkem tři druhy směn – denní od 6:45 do 17:00, noční od 11:00 do 7:00 následujícího dne a víkendová od 7:00 do 7:00 následujícího dne. Tyto směny se liší mírou náročnosti v tom smyslu, že se stávalo, že při denní směně byly policisté pod největším tlakem, aby stihli nehody zpracovat. Dle délky směny bylo plánováno různé množství přestávek. Přestávky byly plánovány všem policistům na směně na stejný čas, což však není reálně proveditelné, neboť v čase přestávky by nezůstal na směně nikdo, kdo by vyjel k napadlým nehodám. To zjevně ani není v souladu s povahou agendy, kterou se skupina zpracování dopravních nehod zabývá. Tato situace byla prakticky řešena tak, že všichni policisté nečerpali přestávku podle plánu. Zároveň svědci vypověděli, že v průběhu

řešení konkrétní nehody není vůbec možné přestávku ve službě čerpat, a proto ji pak čerpali se zpožděním poté, co byla nehoda zpracována. Je zřejmá i nepředvídatelnost průběhu každé jednotlivé služby, kdy je policista členem výjezdové skupiny. Tato nepředvídatelnost je imanentní součástí služby, neboť zpracovatelé nikdy předem nevědí, kdy se stane jak vážná dopravní nehoda, kterou bude třeba se tu urgentně, tu méně naléhavě zabývat. Situace se vždy řeší dle aktuální potřeby.

26. Předpokladem čerpání přestávky na jídlo a odpočinek je přerušitelnost vykonávané služby. Ze správního spisu vyplývá, že v rámci skupiny zpracování dopravních nehod byla služba organizována jako nepřetržitá, což samo o sobě o možnosti jejího přerušení nic nevypovídá. Na nepřetržitou a také nepřerušitelnou službu je třeba aplikovat § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru. Příslušník vykonávající takovou službu pracuje bez přestávky a služební orgán mu pouze zajistí přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek a proplatí mu celou délku služby. Naproti tomu tam, kde je možné službu přerušit, se koná v režimu § 60 odst. 2 zákona o služebním poměru. Služební orgán zajistí organizačními, technickými a personálními opatřeními, aby příslušník mohl nejdéle po každých pěti hodinách služby čerpat přestávku na jídlo a odpočinek v zákonem stanovené délce, a dobu přestávek mu neproplácí. Právě ono vytvoření podmínek ze strany služebního orgánu, tedy faktická (strukturální) možnost přestávku čerpat, je pro posouzení věci klíčová.
27. Soud konstatuje, že problematika přestávek ve službě na jídlo a odpočinek již byla řešena správními soudy včetně Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 26. 8. 2020 č.j. 8 As 160/2018-42 dospěl k závěru, že smysl a význam institutu přestávky ve službě na jídlo a odpočinek je zákonem garantovaná (nároková) doba, v rámci které policista nevykonává službu a tento časový úsek je určen výhradně k jeho odpočinku, a to způsobem, který daný policista zvolí. Proto se také s ohledem na § 60 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb. nezapočítává do doby služby. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je proto nutno posuzovat samotnou faktickou možnost čerpání přestávky, nikoliv pouze formální označení služby za přerušitelnou a nařízení přestávky nadřízenými pracovníky. Čerpání přestávky je při výkonu služby pravidlem a ze své podstaty nepochybně předpokladem řádného výkonu další navazující služby. Ke shodným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud také ve svém rozsudku ze dne 18. 7. 2019 č.j. 8 As 257/2018-44, podle kterého přiměřená doba na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru, 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. Důvody, pro které nelze přestávku ve smyslu § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru čerpat, a výkon služby je tak třeba považovat za nepřerušitelný ve smyslu § 60 odst. 3 téhož zákona, mohou spočívat nejen v samotném charakteru vykonávané služby, ale i v dalších okolnostech.
28. Soudy přitom rozlišovaly mezi nepřetržitým a nepřerušitelným výkonem služby (nepřerušitelnost nastává v případě nezastupitelnosti jiným příslušníkem). V rozsudku ze dne 26. 8. 2020, č. j. 8 As 160/2018-42, Nejvyšší správní soud dále rozvedl, že není rozhodné, zda se jednalo o nepřetržitý výkon služby, ale to, zda možnosti pracoviště čerpání přestávek umožňovaly. I kdyby byl výkon služby přerušitelný a zastupitelnost by byla ve služebních předpisech předpokládána, avšak 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.

29. V rozsudku ze dne 8. 11. 2022, č.j. 7 As 187/2022-26, Nejvyšší správní soud uvedl, že „rozhodující pro závěr o „prerušitelném“ 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“. Dále Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku konstatoval, že „*nadřízení příslušníci musí přinejmenším umožnit čerpat 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*“.
30. Z rozsudku Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci, ze dne 27. 7. 2018 č.j. 65 Ad 9/2017-53 plyne závěr, že nebylo-li organizačním opatřením zajištěno střídání příslušníků výjezdové hlídky, která musela být vykonávána nepřetržitě, a jejíž pracovní náplní byl okamžitý výjezd k dopravním nehodám a jejich řešení na místě, jednalo se o službu, jejíž výkon nemohl být přerušen ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru. Příslušníkům této hlídky nemohly být plánovány přestávky na jídlo a odpočinek, které se dle § 60 odst. 2 zákona o služebním poměru nezapočítávají do doby služby, nýbrž jim měla být zajištěna přiměřená doba na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru, která se do doby výkonu služby započítává. Soud se tedy zabýval otázkou, zda bylo v žalobcově případě organizačním opatřením střídání příslušníků zajištěno.
31. Součástí správního spisu je také pokyn ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy č. 15 ze dne 28. 2. 2013, kterým se stanoví doba služby a pracovní doba. Tento pokyn obsahuje rozvržení doby služby a zásady uplatňování pružné doby služby, rozvržení pracovní doby a zásady uplatnění pružné pracovní doby, nicméně neupravuje konkrétní dobu čerpání přestávek, ani postup vzájemného zastupování policistů v době, kdy přestávku čerpají.
32. Správní spis dále obsahuje výpis z metodického doporučení vedoucího odboru personálního Policejního prezidia České republiky ze dne 2. 1. 2018, které upravuje zásady rozvrhování doby služby a které stanoví, že „*Rozvržení doby služby vychází výlučně z potřeb výkonu služby a je předpokladem pro efektivní využití sil a prostředků pro splnění úkolů bezpečnostního sboru*.“ Upraveny zde jsou také způsoby rozvržení doby služby a zmíněny jsou také přestávky ve službě na jídlo a odpočinek. K těm uvádí čl. 13 zmíněného doporučení, že příslušník má podle § 60 zákona o služebním poměru nárok na přestávku ve službě na jídlo a odpočinek, nejdéle po každých 5 hodinách nepřetržitého výkonu služby, přičemž vedoucí příslušník může na žádost příslušníka stanovit, že přestávka ve službě může být čerpána i po kratší nebo delší době nepřetržitého výkonu služby. Ve druhém odstavci pak čl. 13 upravuje mimo jiné, že: „*Délka přestávky ve službě na jídlo a odpočinek je zpravidla určována dobou potřebnou na stravování v konkrétních podmínkách. Jestliže je závodní stravování zajištěno v objektu, v němž je konána služba, je 30 minutová přestávka zpravidla dostačující. Není-li stravovací zařízení v budově a je třeba cestou k němu překonat delší vzdálenost, nařídí vedoucí příslušník*

delší přestávku.“ V odst. 3 je pak uvedeno, že „Přestávku ve službě, její délku a dobu jejího čerpání určí vedoucí příslušník. Neumožňují-li podmínky služby stanovení přesné doby čerpání přestávky, čerpá ji příslušník na základě rozhodnutí nadřízeného podle vlastního uvážení tehdy, kdy to okolnosti služby umožní.“ Následující odstavce pak popisují situaci, kdy je z charakteru služby zřejmé, že její výkon nemůže být přerušen. Pak musí být příslušníkovi i bez přerušení výkonu služby zajištěna přiměřená doba na jídlo a odpočinek, přičemž vedoucí příslušník tuto skutečnost zohlední již při rozvrhování doby služby a přestávky na jídlo a odpočinek vůbec nestanoví. Podle čl. 13 odst. 5 zmíněného doporučení „Byla-li doba služby předem rozvržena tak, že byl dán předpoklad čerpání přestávek a k čerpání přestávek nedošlo, protože nebylo možno výkon služby přerušit, jedná se o práci přesčas.“

33. Soud tedy shodně jako v již zmiňovaném předchozím případě týkajícím se skupiny zpracování dopravních nehod projednávaném pod sp. zn. 17 Ad 6/2022 dospěl k závěru, že žádný ze shora uvedených vnitřních předpisů Policie ČR neupravuje konkrétní systém zastupování příslušníků v době, kdy čerpají přestávku ve službě. Soud tedy uzavřel, že ze správního spisu nevyplývá, že by bylo zastupování příslušníků během čerpání přestávky ve službě konkrétně upraveno.
34. Žalovaný sice popisoval, že v rámci směny byl užíván tzv. lančovník, tedy pořadí, v jakém jednotlivé dvojice mají vyjíždět ke zpracování dopravních nehod. Vyplynulo však, že toto pořadí není pevně dané, protože se přizpůsobuje množství nápadu dopravních nehod jednotlivým zpracovatelům, stejně jako jejich přestávkám a vytíženosti zpracováním dříve napadlých nehod. Lančovník má k dispozici operátor a zpracovatelé operátora kontaktovali, aby jim sdělil, jaké je aktuální pořadí a zda přijdou brzy na řadu. Pokud byli ve chvíli nápadu zaneprázdněni všichni zpracovatelé, byly jim nehody přidělovány „do pořadí“, tedy do jakési fronty. Je zřejmé, že se nejedná o předvídatelný nástroj, který by byl způsobilý fungovat jako jasné, srozumitelné a konkrétní organizační opatření, které umožní vystřídání žalobce konkrétním příslušníkem.
35. Městský soud se v tomto směru ztotožnil se závěry Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci, který ve svém rozsudku ze dne 27. 7. 2018 č.j. 65 Ad 9/2017-53 uvedl, že: *„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 výkonu 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.“*
36. Žalobce v posuzovaném období vykonával výjezdovou službu určenou k řešení dopravních nehod, jejíž výkon měl být zabezpečen nepřetržitě. Na pracovišti žalobce však nebyla učiněna žádná organizační opatření, kterými by bylo předem vyřešeno 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.

37. Argumentace žalovaného, že se nestává, že by byla policistovi probíhající přestávka přerušena, výkon služby nasazovaných hlídek na celém teritoriu hlavního města je zorganizován tak, že aby bylo možné okamžitě zajistit zastupitelnost a na oznámenou událost je beztak nejprve vysílána prvosledová hlídka, která provede základní ověření události a vyčká příjezdu odborné služby dle charakteru události, soud považuje za nepodloženou. Žalovaný ani sám netvrdil, že by podmínky využití tohoto postupu byly jakkoliv předem dojednány a organizačně zajištěny.
38. Žalovaný argumentoval i tím, že příslušníci si čerpají přestávky dle potřeby v různou dobu dle aktuální situace, což je však v rozporu s tím, že by příslušník, jehož přestávka má být posunuta, měl o takový postup předem sám požádat (§ 60 odst. 1 zákona o služebním poměru). V řízení však nevyšlo najevo, že by žalobce takovou žádost podal. Ze správního spisu naopak vyplývá, že služba fakticky probíhala tak, že jakmile to podmínky služby (nápad dopravních nehod) dovolí, příslušník prostě oznámí operačnímu, že čerpá přestávku. Takové 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. Zde soud znovu odkazuje na závěry Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci, ze dne 27. 7. 2018 č.j. 65 Ad 9/2017-53, s nimiž se ztotožňuje: *„Povinnost jednotlivých příslušníků, či vedoucího výjezdové skupiny ad hoc zajišťovat záskok příslušníků běžného obvodního oddělení v případě, že by mělo řešení dopravní nehody zcela či zčásti zasáhnout do čerpání plánované přestávky, by s ohledem na délku přestávky (30, resp. 15 minut) mohlo ve výsledku její převážnou část zabrat a zajišťování a dohadování zastoupení by tak bylo samo o sobě omezením, které by v době, jež není do výkonu služby započítávána, nebylo lze po příslušníkovi spravedlivě požadovat.“*
39. Soud poukazuje také na to, že z rozborů výkonu služby, které jsou součástí správního spisu, vyplývá, že k situaci, kdy žalobce nemohl čerpat přestávku v naplánovaném čase, docházelo opakovaně a pravidelně.
40. Soud tedy shodně jako v obdobných případech (sp.zn. 17 Ad 6/2022, sp.zn. 17 Ad 2/2023) uzavírá, že žalobcovu službu je třeba považovat za fakticky nepřetržitou a nepřerušitelnou, neboť nebylo organizačním opatřením zajištěno plnohodnotné vystřídání policisty během přestávky ve službě, přičemž tímto plnohodnotným vystřídáním se rozumí předem předvídatelné a konkrétně stanovené zastoupení. Organizační opatření na pracovišti žalobce neodpovídají standardům, které judikatura pro tyto případy dovodila, a proto je napadené rozhodnutí nezákonné.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

41. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, a proto dle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil dle § 78 odst. 4 s. ř. s. žalovanému k dalšímu řízení.
42. V dalším řízení je žalovaný v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku. Správní orgány tedy znovu posoudí žádost žalobce o dopočetění a následné doplacení dlužného služebního příjmu za dobu všech přestávek ve službě v období let 2018 až 2021, za které měl žalobci vzniknout tento nárok v souladu se zákonem o služebním poměru, a zohlední, že nebylo prokázáno, že by organizačním opatřením bylo zajištěno plnohodnotné vystřídání policisty během přestávky ve službě.

43. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, má tedy právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl.
44. Náhradu nákladů řízení představuje pro žalobce soudní poplatek ve výši 3.000 Kč za žalobu a dále žalobci náleží náhrada za odměnu zástupce za právní služby a jeho hotové výdaje. Městský soud přiznal žalobci náhradu za 3 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, účast při jednání soudu) po 3.100 Kč vše podle ustanovení § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d), g) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Mimosmluvní odměna tak celkově činí 9.300 Kč (3 x 3 100 Kč). Dále žalobci přísluší náhrada hotových výdajů jeho právního zástupce ve výši 900 Kč za 3 úkony právní služby po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu a náhrada daně z přidané hodnoty ve výši 2.142 Kč. Celková výše nákladů řízení žalobce tak činí 15.342 Kč a žalovaný je povinen náhradu uhradit k rukám zástupce žalobce.

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 nejbližší 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.

Praha 14. září 2023

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu

