



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **L. V.**, zast. advokátem JUDr. Pavlem Širokým, Vodičkova 710/31, Praha 1 – Nové Město, proti žalovanému: **policejní prezident**, Strojnická 935/27, Praha 7 – Holešovice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 10. 2021, čj. PPR-26686-10/ČJ-2021-990131, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 4. 2023, čj. 30 Ad 15/2021-83,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladu řízení ve výši 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Pavla Širokého.

Odůvodnění:

[1] V této věci jde o dodatečné proplácení služebního příjmu za přestávku ve službě. NSS řeší, jaké důkazní břemeno nese služební funkcionář ve věcech služebních poměrů. NSS dále opakuje, že musí existovat organizační, technická a personální opatření, která zajišťují zástup policistů během přestávky. Závěrem se NSS zabývá otázkou použitelnosti judikatury SDEU.

I. Popis věci

[2] Žalobce je příslušníkem bezpečnostního sboru, Policie České republiky, který vykonává službu u obvodního oddělení v Letovicích, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje. Žalobce požádal o doplacení služebního příjmu, který odpovídá součtu všech dob na přestávku ve službě, a to zpětně za období od roku 2018 až do března 2021 (tj. rozdíl mezi příjmem, který zahrnuje zákonem proplácenou přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek, a příjmem již proplaceným). Tuto žádost podal, protože pracovní podmínky mu neumožňovaly řádně čerpat přestávky ve službě. Místo neproplacených přestávek ve službě [§ 60 odst. 1 a 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků

bezpečnostních sborů] čerpal ve skutečnosti jen *přiměřenou dobu na jídlo a na odpočinek* (§ 60 odst. 3 téhož zákona), za kterou již náleží služební příjem.

[3] Ředitel Krajského ředitelství Jihomoravského kraje (služební funkcionář) zamítl žalobcovu žádost. Žalobce se následně odvolal, policejní prezident (v nynějším řízení vystupuje jako *stěžovatel*) odvolání zamítl. Proto se žalobce obrátil na Krajský soud v Brně, který shledal jeho žalobu důvodnou, zrušil rozhodnutí stěžovatele a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] Žalobce přednesl dva okruhy žalobní argumentace, proč nemohl čerpat přestávku ve službě. Krajský soud nepřisvědčil první skupině námitek (žalobce tvrdil, že měl neustále u sebe služební telefon a radiopřijímač, a v předcházejícím řízení také poukázal na povinnost být na služebně a mít na sobě uniformu).

[5] Ve druhé skupině námitek žalobce tvrdil, že na pracovišti neexistoval předem nastavený a přehledný systém zastupování policistů během přestávek. Tuto argumentaci soud považoval za důvodnou. Stěžovatel totiž neunesl důkazní břemeno, zda na příslušném pracovišti byla přijata jasná a přehledná pravidla pro zástup policistů. Stěžovatel musí prokázat, že organizační a jiná opatření, kterými se zajišťuje řádné čerpání přestávek, byla zavedena. Byť ústní podobě vnitřního předpisu nic nebrání, bude pro stěžovatele náročnější prokázat, že pravidla vzájemného zastupování během přestávek byla skutečně zavedena a že byla funkční. Bylo třeba ověřit, zda tvrzené ústní pokyny skutečně zazněly, zda policisté zařazení k příslušné služebně znali jejich obsah a zda byly natolik jasné, že jejich uvedení v praxi nečinilo žádné problémy. Je sice pravda, že vedoucí obvodního oddělení plánoval přestávky tak, aby se nepřekrývaly. To ovšem platilo jen ve dnech, kdy na služebně byly dvě hlídky. Krajský soud tak na jedné straně věnoval pozornost situaci, pokud na služebně byla jen jedna hlídka, na druhé straně pak situaci, kdy na služebně působily dvě hlídky. V prvním případě soud uzavřel, že stěžovatel neunesl důkazní břemeno. Stěžovatel se příliš spolehl na svědeckou výpověď nadporučíka R. S., aniž zohlednil ostatní svědecké výpovědi. Výpovědi svědků se totiž v otázce zastupování rozcházejí. Ze svědeckých výpovědí jednoznačně neplyne, jaká jsou vlastně pravidla pro zastupování během čerpání přestávky.

[6] Krajský soud dále poznamenal, že stěžovatel na jednu stranu uvádí, že pravidla pro zastupování byla nastavena, na druhé straně tvrdí, že tato pravidla vlastně nebyla třeba. V souvislosti s vyhodnocováním potřeby výjezdu během přestávky krajský soud kritizoval, že stěžovatel nevzal v potaz jiné důvody vyžadující okamžitou reakci (stěžovatel se omezil jen na dva: dopravní nehody a ohrožení života a zdraví). Co ovšem bylo problematičtější, byla komunikace mezi operačním důstojníkem a policisty čerpajícími přestávku, a to za účelem vyhodnocení samotné potřeby vyjet na místo incidentu. Žalobce proto byl nucen být neustále ostražitý. Krajský soud označil stěžovatelovy odkazy na judikaturu SDEU za nepřiléhavé.

[7] V zájmu hospodárnosti dalšího řízení soud naznačil, jakým směrem by se mohlo ubírat zjišťování skutkového stavu věci a dokazování (např. výslech dalších policistů na služebně, zpráhlednění směn žalobce, zda a jak často kontaktoval dozorčí nebo operační důstojník policisty během přestávek, v jakých případech a za jakým účelem musel žalobce přerušit přestávku a vyjet). Do té doby nemá podle krajského soudu smysl se zabývat žalobní námitkou, která vznáší otázku možnosti přesunu přestávek na jiný než naplánovaný čas.

II. Shrnutí podstaty kasační stížnosti a vyjádření účastníků řízení

[8] Stěžovatel podal proti rozsudku krajského soudu velmi obsáhlou kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Na bezmála 36 stránkách textu, později doplněných o dalších deset stránek repliky, stěžovatel obsírně kritizuje každý odstavec napadeného rozsudku, na jejichž základě krajský soud založil svůj zrušující výrok. Z důvodu přehlednosti NSS nyní uvádí jen okruhy stížnostní argumentace:

- Krajský soud nevycházel z poměrů daného obvodního oddělení. Je třeba zkoumat, zda a jak pravidelně se narušuje přestávka. Důvod narušení (běžný či mimořádný úkol) není rozhodný, neboť policisté mají vždy tzv. zakročovací povinnost, resp. povinnost iniciativy. Počet nepředvídatelných událostí, které by vyžadovaly okamžitý výjezd, byl tak nízký, že není třeba se obávat narušení přestávky;
- Krajský soud neposoudil, zda hlídková služba je službou přerušitelnou, či nikoli. Jedná se o základní předpoklad pro rozlišení přestávky ve službě na straně jedné a přiměřené doby na jídlo a odpočinek na straně druhé;
- Krajský soud pochybil, neboť na obvodním oddělení existovala jasně daná pravidla pro zastupování policistů čerpající přestávku ve službě, a to prostřednictvím rozdělení směn. Pravidla mohou přece vyplývat jen ze zavedené praxe, tj. se jednalo o logický postup. Požadavek na vtělení pravidel do určité podoby je přehnaně formalistický. Stěžovatel zjistil skutkový stav věci bez důvodných pochybností, všechny důkazy hodnotil jednotlivě a v jejich vzájemné souvislosti a objasnil rozpory ve svědeckých výpovědích;
- Krajský soud přehlédł důležitou skutečnost: pravidla pro zastupování nebyla vůbec třeba, neboť jakékoliv oznámení neznamená vždy nutnost policistů přerušit přestávku. Narušení čerpání přestávky bylo výjimečné a není nutné trvat na zastupitelnosti;
- Krajský soud nesprávně hodnotil výpovědi svědků, příliš se zaměřil na rozpory ve výpovědích, nezohlednil širší souvislosti, některé výpovědi upřednostnil, jiné zase ne;
- Stěžovatel upozorňuje, že úkoly Policie České republiky mají zvláštní povahu, tudíž lze spravedlivě požadovat po příslušnících policie připravenost i během přestávky (proto s ohledem na povinnost iniciativy nemají nárok na proplacení přestávek). Narušení přestávky lze řešit *ad hoc*, což zahrnuje povinnost policistů reagovat na případná oznámení za účelem posouzení neodkladnosti služebního úkolu. Policisté nemuseli mít u sebe služební telefon;
- Stěžovatel nesouhlasí, že policisté byli během přestávky kontaktováni za účelem plnění běžných úkolů. I kdyby tomu tak bylo, dělo se tak zřídka a policisté nemohli mít žádnou obavu z narušení přestávky;
- Stěžovatel nesdílí kritiku krajského soudu, že se zaměřil jen na dva druhy výjezdů, žalobce nic nenamítal, proto se tím stěžovatel nemusel ani zabývat;
- Stěžovatel kritizuje úvahy krajského soudu, jakým způsobem má doplnit skutková zjištění;
- Stěžovatel kritizuje způsob, s jakým krajský soud pracuje s judikaturou, a to v otázce proplacení doby přestávky jako služby přesčas, rozložení důkazního břemene v řízení zahájeném na žádost a použitelnosti judikatury SDEU;
- Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný. Stěžovatel vidí nepřezkoumatelnost i v tom, že se krajský soud pro předčasnost nezabýval dílčí žalobní námitkou (možnost přesunutí přestávek na jiný čas).

[9] Žalobce se vyjádřil a navrhl kasační stížnost zamítnout. Stručně zopakoval své žalobní námitky, poukázal na rozpornou argumentaci (pravidla pro zastupování byla nastavena, ale zároveň nebyla ani třeba) a zdůraznil nárokovou povahu přestávky. Stěžovatel otevřeně přiznává, že neexistoval žádný systém pro zastupování, žalobce tedy nemohl řádně čerpat přestávky.

[10] V replice stěžovatel, byť jinými slovy, zopakoval, co již řekl v kasační stížnosti. Výslovně nesouhlasil s argumentací, že pokud pracovní podmínky neumožní řádně čerpat přestávku, tak se jedná o propálenou přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek. Dále uvedl, že policisté nemají právo vždy čerpat přestávku. Je nutno počítat s určitými omezeními a zkoumat míru narušení přestávky.

III. Právní hodnocení

[11] Kasační stížnost je přípustná, má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti NSS posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] NSS předesílá, že povinností soudů není odpovídat na každou jednotlivou námitku a tu obsáhle vyvracet. Naopak, proti stížnostní argumentaci mohou postavit ucelenou a uspořádanou, ne nutně obsáhlou, právní argumentaci, která ob stojí jako celek a současně vyvrátí podstatné námitky účastníka řízení [srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 (N 26/52 SbNU 247), *M. CAMBELL & SONS*, bod 68]. Reagovat na každý dílčí argument podobně rozsáhlých podání je nejen zbytečné, ale především to není možné. Nynější kasační stížnost je zatížena již svým specifickým stylem, kde se stěžovatel snaží dlouhými úvahami, opakováním stejných argumentů a po různu sesbíranými kolážemi judikatury polemizovat s krajským soudem. Proto se NSS striktně nedrží struktury kasační stížnosti a vypořádá se jen se základními kasačními námitkami.

[14] Před samotnou reakcí na podstatné kasační námitky se NSS stručně vyjádří k tezi stěžovatele, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů. Napadený rozsudek však není nepřezkoumatelný. Krajský soud srozumitelně vysvětlil, proč bylo nezbytné najisto postavit, zda na obvodním oddělení byl zaveden přehledný a jasný systém, resp. pravidla pro zastupování policistů. Správně zdůraznil, že v těchto případech leží důkazní břemeno na stěžovateli (k tomu blíže část III.A.). Tento požadavek platí i v případě, kdy pravidla vzájemného zastupování nemají písemnou podobu (srov. body 24 a 40 napadeného rozsudku). Krajský soud neupřednostnil tu či onu svědeckou výpověď. Jen upozornil, že stěžovatel důkladněji nevyhodnocoval všechny svědecké výpovědi. Stále tu byla důvodná pochybnost o zjištěném skutkovém stavu věci, a to v otázce pravidel pro vzájemné zastupování (srov. body 41 až 47 tamtéž). Krajský soud taktéž přesně popsal, jak se svědecké výpovědi rozcházejí (srov. body 44 násl. tamtéž) a proč nelze narušování přestávky nahrazovat odměnou za službu přesčas (srov. bod 23 tamtéž). Pokud krajský soud řekl, že četnost narušení přestávky není sama o sobě určující, správně aplikoval judikaturu NSS (srov. body 18 tamtéž).

[15] Dále napadený rozsudek není nepřezkoumatelný jen proto, že se krajský soud pro předčasnost nevypořádal se zbývající žalobní námitkou. Žalobce poukazoval na několik důsledků chybějících pravidel pro zastupování policistů během přestávky: *jednak* narušení již zahájené přestávky, *jednak* nucené přesouvání dosud nezahájené přestávky na jiný než naplánovaný čas. Krajský soud uzavřel, že absence pravidel může narušit již čerpanou

pokračování

přestávku, proto se důkladněji nezabýval, zda pozdější čerpání přestávek rovněž znemožňuje řádně čerpat přestávku. Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost, neboť se krajský soud nevypořádal se zbývající žalobní námitkou. Ve skutečnosti ale namítá, že krajský soud nezohlednil důvody, který stěžovatel k otázce posouvání přestávek uvedl ve vyjádření k žalobě (na s. 6 až 7). To ovšem nemůže být vadou nepřezkoumatelnosti, jak se stěžovatel domnívá. Pokud se krajský soud nevypořádá s argumentem žalovaného správního orgánu, ovlivní tím jen kvalitu a sílu svého právního názoru (srov. rozsudek ze dne 12. 11. 2009, čj. 1 As 64/2009-153, bod 26). Námitka nepřezkoumatelnosti z důvodu nevypořádání žalobní námitky tak z povahy věci svědčí jen žalobci. To také odpovídá povaze řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kde žalobce má povinnost vymezit žalobní body. Tím určí otázky, kterými se soud má zabývat (usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, *Zdravé Ktišsko*, bod 32).

III. A. K důkaznímu standardu v řízení podle zákona o služebním poměru

[16] Stěžovatel v řadě pasáží zpochybňuje výklad krajského soudu ohledně důkazního břemene ve věcech služebního poměru. Krajský soud prý nedostatečně rozlišuje mezi řízením zahájeným z moci úřední, na straně jedné, a řízením zahájeným na žádost, na straně druhé. Nynější případ je řízením o žádosti, procesní aktivita leží především na straně žalobce. Na něm bylo, jakým způsobem vymezí předmět řízení, jaká tvrzení a důkazy přednese na jejich podporu. Tento názor opírá zejména o § 52 správního řádu (*účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení*). Podle stěžovatele byl žalobce již od samotného počátku řízení nečinný. Svou žádost nedoprovodil žádnými konkrétnějšími informacemi, na opakované výzvy odpověděl jen obecně a navrhl jen provedení účastnického výslechu. Služební funkcionář si proto musel sám opatřit podklady pro rozhodnutí (podrobný popis na s. 3 až 7 rozhodnutí stěžovatele).

[17] NSS k tomu uvádí následující. Řízení podle zákona o služebním poměru je správním řízením podle § 9 správního řádu (srov. rozsudek ze dne 21. 9. 2011, čj. 3 Ads 79/2011-62). Stěžovatel má pravdu, že řízení o žádosti klade na účastníky řízení vyšší nároky, pokud jde o jejich procesní aktivitu (srov. např. rozsudky ze dne 17. 8. 2020, čj. 1 Azs 260/2020-27, bod 29; ze dne 7. 2. 2018, čj. 9 As 330/2016-192, č. 3712/2018 Sb. NSS, bod 84; ze dne 18. 3. 2015, čj. 6 As 7/2015-26; nebo ze dne 4. 11. 2009, čj. 2 As 17/2009-60). Účastníci řízení jsou proto povinni jednak poskytnout veškerou potřebnou součinnost při opatřování podkladů pro rozhodnutí (§ 50 odst. 3 správního řádu), jednak označit důkazy na podporu svých tvrzení (§ 52 správního řádu).

[18] Na druhou stranu i řízení o žádosti se řídí zásadou materiální pravdy (§ 3 správního řádu). Zákon o služebním poměru ostatně uvádí, že *služební funkcionář je povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí, a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí* (§ 180 odst. 1 zákona o služebním poměru). NSS nepopírá, že žalobce mohl vyvinout větší úsilí během řízení o žádosti, musí ovšem odmítnout stěžovatelovu argumentaci, že rozsah povinnosti zjišťovat skutkový stav věci se odvíjí od tvrzení žalobce, tj. účastníka řízení (srov. poslední odstavec na s. 25 kasační stížnosti). Stěžovatel tím do správního řízení zavádí prvky formální pravdy, která zde nemá žádné místo.

[19] Již v minulosti NSS zdůraznil, že cit. § 180 odst. 1 zákona o služebním poměru dopadá i na řízení o žádosti příslušníka bezpečnostního sboru (srov. stěžovatelem cit. rozsudek ze dne 17. 8. 2022, čj. 9 As 89/2021-65, bod 41). Činil tak především ve vztahu k otázce, zda příslušníci bezpečnostních sborů mají na pracovišti vytvořeny podmínky, které jim umožní čerpání přestávky v zákonné délce a standardu, a to skrze různá organizační, technická a personální opatření (srov. rozsudek ze dne 18. 7. 2019, čj. 8 As 257/2018-44, bod 24). NSS zdůrazňuje, že čerpání přestávky je předpokladem pro řádný výkon služby (tamtéž, bod 23). Je tedy ve veřejném zájmu, aby policisté efektivně plnili úkoly, které vyplývají z jejich postavení coby příslušníků bezpečnostního sboru. Existence podmínek pro řádné čerpání přestávek je proto okolností důležitou pro *ochranu veřejného zájmu*, kterou stěžovatel musí zjišťovat (srov. § 50 odst. 3 správního řádu). Proto se stěžovatel nemůže spokojit s tvrzením žalobce, ale ve veřejném zájmu musí zjistit, jak se věc má.

[20] Po stěžovateli se nechce, aby zjišťoval a dokazoval cokoli. Jeho povinností bylo především zjistit, zda podmínky na obvodním oddělení v Letovicích, včetně přijatých opatření, zajišťovaly policistům možnost v klidu čerpat přestávku ve službě. Takto NSS chápe názor krajského soudu, který vyslovil v bodě 24 k otázce rozložení důkazního břemene. A NSS s ním souhlasí. Zda stěžovatel unesl důkazní břemeno, že na obvodním oddělení byla formálně i fakticky zavedena pravidla pro zastupování policistů, řeší NSS níže v části III. B.

[21] Stěžovatel rovněž kritizuje odkaz na rozsudek ze dne 26. 8. 2020, čj. 8 As 160/2018-42. Stěžovatel se domnívá, že odkaz je „*poněkud vytržený z kontextu*“. V této věci se totiž řešilo, zda se příslušníci bezpečnostních sborů musí domáhat přestávky, či nikoli. NSS obecně souhlasí se stěžovatelem, že citovaný rozsudek výslovně neřeší otázku důkazního břemene v řízení o služebním poměru. To ale neznamená, že není vůbec použitelný. Krajský soud chtěl tímto odkazem pouze zdůraznit, že nehledě na chování příslušníka, ať už před podáním nebo po podání žádosti, má stěžovatel povinnost prokazovat pracovní podmínky umožňující řádné čerpat přestávku.

III. B. *K existenci pravidel pro zastupování policistů během přestávek*

[22] Nejobsáhlejší skupina kasačních námitek se týká pravidel pro zastupování policistů během přestávek. Nyní je jádrem sporu, zda vedoucí obvodního oddělení přijal opatření (organizační, technická a personální), která zajišťují plnohodnotné zastupování policistů během jejich přestávky. Jinými slovy, zda na pracovišti existovala přehledná a jasná pravidla pro zastupování policistů během přestávek.

[23] Úvodem NSS připomíná, že § 60 zákona o služebním poměru rozlišuje dva režimy výkonu služby. První počítá s *přestávkou ve službě na jídlo a na odpočinek*, za níž nenáleží žádný služební příjem (§ 60 odst. 1 zákona o služebním poměru). Naopak druhý pracuje jen s *přiměřenou dobou na jídlo a odpočinek*, neboť výkon služby v tomto režimu nelze přerušit, a tedy doba na oddech se proplácí (§ 60 odst. 3 zákona o služebním poměru). Odlišení těchto režimů závisí jednak na charakteru služby, jednak na objektivních podmínkách na pracovišti. Formální označení služby jako nepřetržitě (§ 60 odst. 1 zákona o služebním poměru) není rozhodující (§ 60 odst. 3 téhož zákona). Důvod nemožnosti řádně čerpat přestávku může spočívat v náplni služby, ale i v pracovním prostředí. Tatáž služba může být na jednom pracovišti vyhodnocena jako přerušitelná, jinde jako nepřerušitelná (srov.

pokračování

rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 27. 7. 2018, čj. 65 Ad 9/2017-53, č. 3925/2019 Sb. NSS, bod 13).

[24] Při přezkumu rozhodnutí ve věcech služebního poměru proto soudy hodnotí, zda v konkrétním případě existuje *faktická* možnost čerpat přestávku. Pozornost soudů se tak upíná na přijetí či zavedení organizačních, technických a personálních opatření a pravidel, které v souhrnu účinně a prokazatelně zajišťují příslušníkům možnost čerpat přestávku v zákonné délce a standardu podle vlastního uvážení. Soudy rovněž posuzují, zda tu nejsou omezení, která objektivně brání řádnému čerpání přestávky. Stručně řečeno, hodnotí se přijetí, zavedení a prosazování pravidel pro zastupování příslušníků během přestávek (rozsudek ze dne 8. 11. 2022, čj. 7 As 187/2022-26, body 28 až 38, a tam cit. starší judikatura).

[25] Příslušníkům bezpečnostních sborů musí být nezpochybnitelným způsobem umožněno čerpat přestávky ve službě, aby bylo zřejmé, že po celou dobu přestávky nemusí v zásadě plnit *žádné* služební povinnosti. Věnovali se tak mohou jen tomu, aby se najedli a odpočinuli, ledaže jim vznikne zákonná „zakročovací“ povinnost. Jen tak lze uzavřít, že výkon služby lze přerušit a příslušník čerpá přestávku v zákonné délce a standardu (srov. 9 As 89/2021, bod 31).

[26] Pro lepší pochopení podstaty nynějšího sporu NSS stručně shrne fungování obvodního oddělení včetně služební náplně žalobce. Obvodní oddělení fungovalo ve dvou režimech, jednak v režimu označeném **FPD 2**, jednak v režimu **FPD 3**. Režimy se lišily v tom, zda se doba na oddech započítávala do doby služby, tj. zda se přestávky proplácely [v režimu FPD 2 se tato doba neproplácí (§ 60 odst. 2 zákona o služebním poměru), naopak v režimu FPD 3 policisté dostávají služební příjem (§ 60 odst. 3 téhož zákona)]. Policisté byli rozděleni do pěti skupin, resp. typů služby: (1) vedoucí a jeho zástupce, (2) dozorčí služba, (3) hlídková (výjezdová) služba, (4) dlouhé zbraně – policisté řešící mimořádné události, (5) policisté v 6. tarifní třídě – ti plní úkoly administrativní povahy či zajišťují dopravně bezpečnostní a podobné události. Žalobce převážně vykonával dozorčí a hlídkovou službu. Dozorčí služba se zásadně vykonává v režimu FPD 3, hlídková služba se vykonává buď v režimu FPD 2 (v pracovních dnech během dne), nebo v režimu FPD 3 (v pracovních dnech během noci a o víkendech). Na obvodním oddělení někdy sloužila jedna hlídka, jindy zase dvě hlídky.

[27] V nynějším případě žalobce žádá o doplacení služebního příjmu za *hlídkovou službu v režimu FPD 2*. Podle krajského soudu stěžovatel neprokázal existenci systému či pravidel pro zastupování policistů. Stěžovatel nesouhlasí a předkládá několik argumentů, proč vlastně nemusel nic prokazovat (**III.B.1.**), případně proč unesl důkazní břemeno (**III.B.2.**).

III. B. 1. *Faktické poměry na pracovišti nezavazují stěžovatele povinnosti nést důkazní břemeno*

[28] Stěžovatel předně zdůrazňuje faktické poměry, které panovaly na obvodním oddělení (tento argument se jako červená niť line celou kasační stížností). Stěžovatel s odkazem na statistické údaje uvádí, že počet událostí, které by vyžadovaly okamžitý výjezd policistů, byl natolik nízký (v kasační stížnosti uvádí za rok 2018 tři události na jeden den), že se žalobce nemohl obávat žádného narušení přestávky. Běžně nedocházelo k narušení již započaté přestávky; jednalo se o výjimečný jev. Proto pravidla pro zastupování policistů během přestávek nebyla vlastně třeba.

[29] NSS zdůrazňuje, že stěžovatel má povinnost prokázat skutkový stav věci, o němž *nejdou důvodné pochybnosti* (§ 180 odst. 1 zákona o služebním poměru). Musí zjistit, zda na pracovišti existuje systém, případně pravidla pro čerpání přestávek, což přirozeně zahrnuje pravidla pro zastupování policistů během přestávek. Stěžovatel se nemůže této povinnosti vyhnout jen odkazem na faktické poměry, které v minulosti či momentálně panují na daném pracovišti. Pokud judikatura mluví o *faktické možnosti čerpat přestávku* nebo o *faktické čerpání přestávek*, nemyslela tím jakousi statistickou pravděpodobnost či celkový počet narušení přestávky. Není třeba podrobně zkoumat, zda žalobce někdy v minulosti přerušil svou přestávku či jak často dochází k narušení přestávky, byť se může jednat o významnou okolnost (srov. 8 As 257/2018, body 23 a 24, nejnověji pak 7 As 187/2022, bod 34). Zkoumá se jen to, zda vedoucí organizační složky policie umožnil čerpat přestávky, vymezil konkrétní čas pro jejich čerpání a přijal za tímto účelem nezbytná organizační, technická a personální opatření ke střídání všech příslušníků policie. Tato opatření přitom musí *prokazatelně* existovat (srov. 7 As 187/2022, bod 37).

[30] V nynější věci ovšem nebyla pravidla v písemné podobě nijak zachycena. To samo o sobě nevylučuje jejich existenci v jiné (ústní) podobě, nicméně o to víc je ztížena stěžovatelova výchozí důkazní situace. Jak správně uvedl krajský soud, bude třeba ověřit, (i) zda vedoucí obvodního oddělení skutečně ústně sdělil pravidla pro zastupování policistů během přestávek, (ii) zda policisté tato pravidla pochopili a (iii) zda je uplatňují řádně (srov. bod 40 napadeného rozsudku).

[31] Stěžovatel se proti tomu ohrazuje a uvádí, že takové požadavky jsou přehnaně formalistické. Opět s odkazem na faktické poměry argumentuje, že pokud v praxi nedocházelo k narušení přestávky, tak je zbytečné lpět na vnitřním předpisu nebo souboru pravidel, ať už v písemné, či ústní podobě. Případnou potřebu zastupování během přestávek lze vyřešit „selským rozumem“ (slovy stěžovatele se jeví logickým postup, podle kterého policisté vyhodnocují neodkladnost výjezdu, a tedy nezbytnost přerušování přestávky).

[32] NSS však nevidí uvedených požadavcích nic problematického. Pokud pravidla vnitřního fungování nemají písemnou podobu, bylo nezbytné jejich existenci ověřit jiným způsobem, například svědeckými výslechy policistů. NSS znovu opakuje, že stěžovatel musí shora uvedené skutečnosti prokazovat. Faktické poměry jej nezprošťují od povinnosti zjistit skutkové okolnosti, které jsou důležité pro ochranu veřejného zájmu (srov. bod [19] výše). Pokud stěžovatel odmítá nést své důkazní břemeno, těžko mohou soudy posoudit funkčnost opatření, která řeší zastupování policistů během přestávek.

III. B. 2. Stěžovatel neprokázal, že existují účinná pravidla pro zastupování během přestávek

[33] Stěžovatel dále uvádí, že prokázal existenci systému zastupování policistů. Vycházel přitom z těchto podkladů: výpis z informačního systému instruktáž V. (denní harmonogram s rozpisem úkolů, časů jejich plnění a časů na přestávku), měsíční výkazy výkonu služby žalobce (včetně záznamů časů čerpání přestávek) a svědecké výpovědi nadporučíka S. (vedoucího obvodního oddělení) a dalších dvou policistů.

[34] Právě na svědecké výpovědi se krajský soud zaměřil. Soud upozornil na významné rozpory v otázce zastupování policistů během přestávek. Ty shledal jak v situaci, kdy na

pokračování

obvodním oddělení sloužila jen *jedna* hlídková služba, tak i v situaci, kdy sloužily *dvě* hlídkové služby. V prvním případě nadporučík S. uvedl, že policisty čerpající přestávku může zastoupit prakticky kdokoli. Naproti tomu nadpraporčík H. a praporčice M. již v této otázce nebyli jednotní. Oba vůbec neuvedli, že by vedoucí obvodního oddělení či jeho zástupce mohli jiné policisty zastoupit. Policisty v 6. tarifní třídě by praporčice M. vůbec nevyslala jako zástup, nadpraporčík H. se o nich pro změnu vůbec nezmínil. Dlouhé zbraně by praporčice rovněž nevyslala, byť to hypoteticky nevylučuje, zatímco nadpraporčík by tak učinil (srov. bod 42 a 44 napadeného rozsudku). Ani v druhém případě nebyly svědecké výpovědi za jedno v tom, kdo a jak má zastupovat policisty, kteří zrovna čerpají přestávku. Klíčová byla výpověď praporčice M., která nevnímala druhou (pomocnou) hlídku jako všeobecný zástup první (hlavní) hlídky (srov. bod 45 až 47 napadeného rozsudku). Krajský soud proto uzavřel, že stěžovatel neprokázal existenci systému zastupování, tj. neunesl důkazní břemeno.

[35] Závěry krajského soudu stěžovatel obsáhle kritizuje. Stěžovatel v podstatě říká, že krajský soud vyhodnotil tyto výpovědi chybně. Současně zdůrazňuje mnoho věcí: rozdělení směn na režimové směny, naplánování služeb nejen žalobci, ale také policistům zařazených do režimu FPD 3, dobrovolnost mít u sebe služební telefon, důležité postavení policie a s tím spojená vhodnost *ad hoc* řešení mimořádných situací, povinnost iniciativy, přerušitelnost hlídkové služby a faktické poměry na obvodním oddělení, resp. nízký počet případů vyžadujících okamžitou reakci.

[36] Stěžovatelova argumentace se ovšem mýlí s podstatou nynější věci. NSS v bodě [23] uvedl, že právní hodnocení soudu se má zaměřit především na otázku, zda bylo na pracovišti umožněno jednotlivé přestávky fakticky čerpat, a to s ohledem na *organizační, technické a personální zajištění zastupování a případná omezení v čerpání přestávek*. Už jen ze svědeckých výpovědí vyplývá, že u obvodního oddělení není uspokojivě vyřešeno plnohodnotné vystřídaní policistů, pokud v době jejich přestávky vyvstane potřeba výjezdu či plnění jiných služebních úkolů. NSS tak postrádá popis, který by srozumitelně, jasně a konkrétně vysvětlil, jak funguje systém zastupování policistů v době čerpání přestávky. Chybí konkrétní odpovědi na to, kdo, kdy a jak zastupuje policisty během přestávek (shodně 8 As 257/2018, bod 24). Právě shora popsání rozpory ve svědeckých výpovědích zpochybňují stěžovatelovo tvrzení, že byla účinně zavedena opatření a pravidla, na která se policisté čerpající přestávku mohli spolehnout. Nedosti na tom. Stěžovatel se ani nepokusil tyto rozpory objasnit. Právě tento nedostatek krajský soud stěžovateli vytkl. Proto neobstojí ani navazující dílčí námitky.

[37] Je pravda, že je třeba zkoumat, zda služba je přerušitelná, či není. Odpověď na tuto otázku závisí nejen na povaze služby, nýbrž také na objektivních podmínkách na pracovišti, tj. na organizačních, technických a personálních opatřeních a případných omezeních v čerpání přestávek. Skutková zjištění v nynější věci nezaručovala, že žalobce mohl řádně čerpat přestávku, během níž by nemusel řešit služební úkoly včetně vyřizování hovorů za účelem posouzení naléhavosti zásahu.

[38] NSS nesouhlasí se stěžovatelem, že lze svévolně narušovat přestávky s odkazem na údajnou praktičnost postupu, kdy policisté během přestávky přijímají oznámení a následně vyhodnocují neodkladnost služebního úkolu. Tím stěžovatel uvádí policisty do stavu trvalé ostražitosti. To je nepřijatelné už jen z důvodu, že policisté mají zákonný nárok na přestávku

ve službě, a to v odpovídající kvalitě (srov. 8 As 257/2018, bod 23). Stěžovatel neuspěje ani s argumentem o dobrovolnosti nošení služebního telefonu. Neodpovídá totiž na otázku, zda policisté čerpající přestávku se mohou spolehnout na zástup ostatními policisty.

[39] NSS obecně souhlasí se stěžovatelem, že četnost narušení přestávek je jedním z faktorů, který může poukazovat na ne/možnost čerpání přestávek z různých objektivních důvodů (např. chybějící pravidla pro zastupování). Faktické poměry, o kterých stěžovatel mluví, je nicméně nutné zasadit do souvislosti s tím, zda je dostatečně zabezpečeno čerpání přestávek (srov. opakovaně cit. 7 As 187/2022, bod 34). V nynějším případě je zřejmé, že čerpání přestávek nebylo zabezpečeno, protože stěžovatel nedokázal popsat, kdo, kdy a jakým způsobem zastupuje policisty během jejich přestávky.

[40] Důvodná není ani stěžovatelova argumentace zakročovací povinností, přesněji povinností iniciativy (§ 10 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky). Stěžovatel zdůrazňuje, že tuto povinnost má každý policista za účelem splnění *jakéhokoli* služebního úkolu. NSS takový výklad nesdílí. Je jistě pravda, že policisté mají povinnost vystupovat aktivně, tj. iniciativně. Tato povinnost ovšem vzniká až v okamžiku *ohrožení nebo porušení vnitřního pořádku a bezpečnosti, jehož odstranění spadá do úkolů policie*. Stěžovatelův výklad by však vedl k situaci, kdy policisté musí přerušit přestávku, jen aby splnili služební úkol, i když není ohrožen nebo porušen vnitřní pořádek nebo bezpečnost. Je nutné si uvědomit, že čerpání přestávky je pravidlem (srov. 8 As 257/2018, bod 23). Zásah do čerpání je proto *výjimkou*, kterou lze odůvodnit potřebou okamžité reakce na událost, jež je svou povahou výjimečná a nepředvídatelná (srov. bod 21 napadeného rozsudku). Ani judikatura nechápe povinnost iniciativy tak, že policisté musí vždy a okamžitě provést určitý úkon (srov. rozsudek ze dne 25. 5. 2015, čj. 6 As 255/2014-42, č. 3240/2015 Sb. NSS, *vila Milada*, bod 32).

III. C. K dalšímu postupu při zjišťování skutkového stavu a dokazování

[41] Další skupina kasačních námitek úzce souvisí s předchozí skupinou námitek. Protože zjištěný skutkový stav neposkytoval dostatečnou oporu pro závěr o existenci pravidel pro zastupování, krajský soud stěžovateli nastínil, jakým směrem by se mohl v dalším řízení ubírat, zejména v otázce zjišťování dalších skutečností (viz body 51 až 53 napadeného rozsudku). Stěžovatel v podstatě trvá na tom, že zjistil vše, co bylo třeba. Znova opakuje, že narušení přestávek nebylo běžné, že žalobcova služba byla přerušitelná a že není třeba prokazovat existenci ústních pravidel pro zastupování. Současně se snaží dovysvětlit nedostatky ve skutkovém zjištění.

[42] Na většinu námitek stěžovatel dostal odpověď výše, NSS se proto vyjádří jen ke stěžovatelově snaze zhojit nedostatky skutkového stavu. NSS zdůrazňuje, že soudní řízení není pokračováním správního řízení. Těžiště pro zjišťování skutkových okolností leží ve správním řízení. To samozřejmě nebrání správním soudům, aby skutkový stav doplnily, neboť řízení podle soudního řádu správního se řídí principem plné jurisdikce (k tomu blíže rozsudek ze dne 28. 3. 2007, čj. 1 As 32/2006-99, č. 1275/2007 Sb. NSS, *WOMBAT*). Žalovaný správní orgán však nemůže nedostatky ve vlastním rozhodnutí (včetně zásadních nedostatků ve zjištění skutkovém) „dohánět“ až v soudním řízení (rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, čj. 3 As 51/2003-58, a konstantní judikatura).

pokračování

III. D. *K vyhodnocování neodkladnosti služebního úkolu přes telefon jako narušení přestávky*

[43] Stěžovatel dále obhájí telefonní konzultace jako běžnou součást služby, která nenarušuje přestávku. Stěžovatel nevidí na těchto konzultacích nic špatného, pokud jejím účelem je vyhodnotit neodkladnost služebního úkolu. Nedomnívá se, že takový hovor může ohrozit přestávku ve službě.

[44] Již v bodě [25] NSS vysvětlil, že o přestávce podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru lze hovořit jen tehdy, pokud po celou dobu přestávky policisté nemají v zásadě řešit žádný služební úkol. Pokud policista musí očekávat upozornění, kvůli němuž musí přestávku přerušit, a současně nemá žádnou jistotu, že jej někdo jiný zastoupí, je uveden do stavu trvalé ostražitosti. V takovém případě ovšem nemůže plnohodnotně čerpat již započatou přestávku, neboť není schopen předvídat, zda a kdy bude muset přestávku přerušit (srov. rozsudek SDEU ze dne 9. 9. 2021, C-107/19, *Dopravní podnik hl. m. Prahy*, body 27, 33 a 41, EU:C:2021:722; sice jde o výklad přestávek podle zákoníku práce, závěry tam uvedené však lze obecně použít i zde).

[45] NSS opakuje, že četnost narušení přestávky není sama o sobě rozhodující (body [29] a [39] shora). Okolnost, že v průměru musí policista během své přestávky přistoupit ke službě jen zřídka, není argumentem pro svévolné narušování přestávky (v tomto smyslu shodně bod 40 rozsudku *Dopravní podnik hl. m. Prahy*). I kdyby se stěžovatelem zastávaný postup jevil jako praktický, nelze jím upírat nárok na přestávku. A už vůbec neobstojí argument, podle kterého neodevzdáním služebního telefonu si policisté dobrovolně omezují vlastní přestávku.

[46] Stejně jako krajský soud je NSS názoru, že nad žalobcem visel pomyslný *Damoklův meč* (srov. bod 49 napadeného rozsudku). Žalobce zřejmě musel během přestávek vyřizovat telefonní hovory, přitom nemohl vůbec předvídat obsah těchto hovorů. Nevěděl, zda bude muset z minuty na minutu přerušit přestávku a okamžitě plnit požadovaný služební úkol. Tento stav trvalé ostražitosti se přiči smyslu a účelu přestávky ve službě.

III. E. *Ke kritice práce s judikaturou*

[47] V šesté skupině kasačních námitek stěžovatel kritizuje práci krajského soudu s judikaturou. Stěžovatel nerozumí, proč nejsou jeho odkazy na judikaturu SDEU přiléhavé.

[48] NSS obecně souhlasí se stěžovatelem, že lze vycházet z výše uvedené judikatury SDEU ke směrnici o některých aspektech úpravy pracovní doby* (srov. rozsudek SDEU ze dne 30. 4. 2020, C-211/19, *Készenléti Rendőrség*, EU:C:2020:344, body 41 až 42, s citací starší judikatury). Přesto NSS souhlasí s krajským soudem, že stěžovatelovy odkazy na judikaturu SDEU nedopadají na nynější věc. Skutkově se totiž jedná o odlišnou situaci: nynější věc se netýká pracovní pohotovosti (s nárokem na odměnu), nýbrž přestávky ve službě (bez nároku na odměnu). Pokud stěžovatel argumentuje dobou odpočinku a služební pohotovostí, NSS podotýká, že tyto instituty nemají přestávkou ve službě nic společného.

IV. Závěr a náklady řízení

* Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES ze dne 4. listopadu 2003 o některých aspektech úpravy pracovní doby. Úřední věstník L 299, 18. 11. 2003, s. 9.

[49] Důvodná není ani jedna z kasačních námitek, NSS proto zamítl kasační stížnost (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[50] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Právo na náhradu nákladů náleží úspěšnému žalobci. Náhrada spočívá v odměně advokáta za jeden úkon právní služby – sepsání vyjádření ke kasační stížnosti (§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], tj. 3 100 Kč. Náhrada hotových nákladů sestává z paušální částky 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem odměna advokáta činí 3 400 Kč. Protože je advokát plátcem DPH, odměna se zvyšuje o 21 % z částky 3 400 Kč, tedy o 714 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celkem tedy činí náklady řízení před NSS částku 4 114 Kč.

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

V Brně dne 29. listopadu 2023

Zdeněk Kühn
předseda senátu