



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

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

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 3. 2023, č. j. PPR-5017-7/ČJ-2023-990131

takto:

- I. Rozhodnutí policejního prezidenta policie České republiky ze dne 20. 3. 2023, č. j. PPR-5017-7/ČJ-2023-990131, a rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie Libereckého kraje ze dne 30. 11. 2022, č. j. KRPL-114650-43/ČJ-2021-1800AP, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Pavla Širokého.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhal zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie Libereckého kraje (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 30. 11. 2022, č. j. KRPL-114650-43/ČJ-2021-1800AP, s tím, že podle § 177 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, se nepřiznává náhrada nákladů řízení. Označeným prvostupňovým rozhodnutím správní orgán I. stupně ve výroku I. přiznal žalobci doplatek služebního příjmu za službu přesčas ve výši 6 231 Kč za výkon služby v rozsahu 26,75 hodin, výrokem II. pak nepřiznal žalobci služební příjem za službu přesčas za dobu plánovaných přestávek ve službě na jídlo a odpočinek v období od 9. 12. 2018 do 31. 5. 2021 vyjma případů uvedených ve výroku I.
2. Ze správního spisu plyne, že dne 9. 12. 2021 podal žalobce u správního orgánu I. stupně žádost, již se domáhal doplacení služebního příjmu za období od 9. 12. 2018 do 31. 5. 2021, a to za dobu všech přestávek ve službě, jež mu byly nařízeny ve směnách, v nichž byl jako policista zařazen do výjezdové skupiny územního odboru Jablonec nad Nisou, a dále za dobu všech přesčasů, které byl nucen vykonat před každou jednotlivou směnou výjezdové skupiny. Tuto druhou část žalobce specifikoval tak, že před každou službou výjezdové skupiny pracoval přesčas v rozsahu 1 hodiny. Tato hodina je rozdělena na 15 minut povinné účasti na dokladaci, kdy, přestože žalobcova směna začínala v 7.30 hodin, byl žalobce nucen být z důvodu převzetí služby na služebně již v 7.15 hodin, a dále na zbylou část (tedy 45 minut), kterou žalobce před započítáním služby strávil přesunem na služebnu služebním vozidlem.
3. Po opatření podkladů včetně svědeckých výpovědí dalších příslušníků rozhodl správní orgán I. stupně shora označeným prvostupňovým rozhodnutím. V jeho odůvodnění vysvětlil, že na základě provedeného dokazování má za to, že žalobce čerpal přestávky v režimu ustanovení § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, pouze výjimečně se stalo, že do žalobcovy přestávky zasáhla potřeba výkonu služby. Několik takových případů správní orgán identifikoval, označil je za přesčas, a žalobcově žádosti proto svým výrokem I. částečně vyhověl. Součástí přesčasových hodin, za něž byl žalobci přiznán příjem, učinil správní orgán I. stupně rovněž dobu patnácti minut před započítáním naplánovaných služeb, kdy byl žalobce nucen být na služebně z důvodu dokladace. Vyhovující výrok I. se tedy opírá o dva naznačené typy případů (přestávky + patnáctiminutové dokladace), za něž byl žalobci, pokud k nim nedošlo v době nouzového stavu, přiznán příjem.
4. K odvolání žalobce žalovaný prvostupňové rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění napadeného rozhodnutí označil žalobcovu službu za přerušitelnou a v podstatě se ztotožnil se závěry správního orgánu I. stupně. Nad jejich rámec vypořádal také otázku

přesunu žalobce služebním vozidlem na služebnu před oficiálním zahájení služby výjezdové skupiny. K tomu odkázal na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 21. 12. 2018, č. j. 50 A 49/2017-41, a uzavřel, že pod pojem výkon služby lze zahrnout pouze činnosti, v nichž lze spatřovat přímé plnění úkolů policie. Žalobcovy cesty do místa, kde teprve služba měla být vykonávána, nepředstavují samotný výkon služby – plnění úkolů policie. Dojíždění tedy není možno posoudit jako přesčas.

II. Žaloba

5. Žalobce v podané žalobě zrekapituloval obsah napadeného rozhodnutí a uvedl, že žalovaný nesprávně vyhodnotil skutkový i právní stav věci, nesprávně vyhodnotil zejména provedené svědecké výpovědi. Žalobce nemohl přestávky vždy čerpat, jednalo se o systém, který řešil případy ad hoc. Na pracovišti neexistovalo jasné a srozumitelné opatření, které by předvídatelně stanovilo pravidla střídání příslušníků v době čerpání přestávky. Žalobcovy cesty do zaměstnání měly být považovány za výkon služby. Žalovaný své opačné posouzení opírá o laický názor svědků a mylně interpretovaný judikát. Žalobcovu službu fakticky nebylo možno přerušit ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek ve smyslu tohoto ustanovení pak není možné považovat za výkon služby přesčas. Proto měla být žalobci tato doba proplacena i za období nouzového stavu. Přístup žalovaného k žalobci byl v rozporu s rozhodnutím Soudního dvora EU ze dne 9. 9. 2021 ve věci C-107/19, jakož i s rozhodnutím Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1854/20.

III. Vyjádření žalovaného

6. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný v podstatě setrval ve svém dosavadním náhledu na věc a navrhl zamítnutí žaloby. Žalovaný konstatoval, že žaloba je obecná a nekonkrétní, svědecké výpovědi byly náležitě vyhodnoceny a plyne z nich zjištění, že žalobce nevykonával službu, jejíž výkon nemůže být přerušen. Mimořádné události nejsou na překážku plánování přestávek, podstatný je standardní výkon služby a její charakter. Dispozice s mobilním telefonem v době přestávky neznámá, že žalobce musel okamžitě vykonávat službu. Konkrétní pokyn upravující čerpání přestávek ve službě není nezbytný, když příslušníci během přestávky službu nikomu nepředávali. Závěr o tom, že cesta do zaměstnání nepředstavuje výkon služby, postavil žalovaný na závěrech ustálené správní judikatury, nikoli na názoru svědků. Z výroku I. prvostupňového rozhodnutí je zřejmé, že žalobci byl přiznán doplatek služebního příjmu za službu přesčas za dobu dokladace, nikoli za nevyčerpané přestávky ve službě, jak žalobce mylně uvádí. Dokladace byla prováděna mimo rámec stanovených směn, proto se dle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů jedná o službu přesčas.

IV. Posouzení věci krajským soudem

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

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

8. Na prvním místě bylo třeba zabývat se otázkou přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, již je soud povinen zkoumat i bez uplatněné žalobní námitky. Soud v tomto směru shledal pochybení, jehož podstata vychází již z rozhodnutí správního orgánu I. stupně.
9. Je třeba mít na paměti, co bylo obsahem žalobcovy žádosti ze dne 9. 12. 2021. Tento obsah soud popsal výše v bodu 2. tohoto rozsudku. Jednalo se v podstatě o tři typy případů, od nichž žalobce odvozoval své právo na plnění. Zjednodušeně řečeno šlo o přestávky, dále přesčas za patnáctiminutovou dokladaci před započítáním služby a naposledy také přesčas za předchozích 45 minut dojezdu žalobce na služebnu. Tyto dva poslední body žalobce v žádosti souhrnně označil za přesčas v rozsahu jedné hodiny před začátkem každé služby ve výjezdové skupině, nicméně srozumitelně popsal, že tato hodina sestává ze dvou uvedených částí, k jejichž proplacení se váží samostatné důvody. Výrok rozhodnutí správních orgánů, a zejména správního orgánu I. stupně, však obsahu žádosti, a nakonec ani odůvodnění těchto rozhodnutí, neodpovídá.
10. Pokud jde o nárok na služební příjem za dojíždění do práce, správní orgán I. stupně se jím ani ve výroku, ani v odůvodnění svého rozhodnutí vůbec nezabýval. Žalovaný, aniž by konstatoval jakékoli pochybení prvostupňového orgánu, tuto otázku jako první v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádal, přesto však svým výrokiem prvostupňové rozhodnutí, které v uvedené otázce nerozhodlo, potvrdil, ačkoli v tomto ohledu nebylo co potvrzovat. Patnáctiminutovou dokladací před započítáním služby se správní orgán I. stupně zabýval v odůvodnění svého rozhodnutí, z něž, i dle vypracované tabulky, plyne, že tomuto nároku se částečně (v rozsahu 22,75 hodin) vyhovuje, a částečně (v rozsahu sice uskutečněných přesčasů, které však připadaly na dobu nouzového stavu) nevyhovuje. Tomu však neodpovídá výroková část rozhodnutí, která v zamítavém výroku II. hovoří pouze o přestávkách, naopak o patnáctiminutové dokladaci (a jak bylo naznačeno, ani o 45 minutách dojíždění) se nezmiňuje. Výrok prvostupňového rozhodnutí tedy není v souladu s jeho odůvodněním, čímž se toto rozhodnutí stává nesrozumitelným, a proto nepřezkoumatelným. Potvrdil-li žalovaný nepřezkoumatelné rozhodnutí, je nepřezkoumatelností stíženo také jeho žalobou napadené rozhodnutí.
11. Přehlednosti věci pak nepřidává ani výrok I. prvostupňového rozhodnutí, jehož slovní formulace rovněž není příliš srozumitelná, když zejména slova „kterou žadatel nemohl vyčerpat“ evokují, že je rozhodováno výhradně o příjmu za přestávky, což systematicky podporuje také svou podstatou zamítavý výrok II., jenž jednoznačně žalobcově žádosti nevyhovuje pouze v rozsahu příjmu za přestávky. Odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů však napovídají, že výrok I. prvostupňového rozhodnutí má, a to s přihlédnutím k uvedenému počtu hodin a výsledné částce, zahrnovat jak příjem za přestávky (mimo dobu nouzového stavu), do nichž žalobci zasáhla potřeba výkonu služby, pročez byly tyto výjimečné situace vyhodnoceny jako přesčas, tak příjem za přesčas odsloužený v důsledku patnáctiminutových dokladací, opět s výjimkou doby nouzového stavu. K završení nepřehlednosti pak žalovaný v závěru vyjádření k žalobě dokonce tvrdí,

že výrok I. prvostupňového rozhodnutí se vůbec netýká nevyčerpaných přestávek, nýbrž výhradně doby patnáctiminutové dokladace.

12. Soud shrnuje, že formulace výrokové části prvostupňového rozhodnutí, resp. její nesoulad s odůvodněním tohoto rozhodnutí je příčinou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Tuto vadu pak do svého rozhodnutí převzal žalovaný tím, že prvostupňové rozhodnutí potvrdil, ačkoli pro to z uvedených důvodů nebyly splněny podmínky. V dalším řízení bude tedy třeba, aby si správní orgán I. stupně pojmenoval, co je předmětem řízení, a aby tento předmět zcela vyčerpal nejen v odůvodnění svého rozhodnutí, ale stejně tak ve výrokové části svého rozhodnutí, která bude jím zformulovanému odůvodnění odpovídat.
13. Z uvedeného plyne, že popsané výhrady soudu vůči rozhodnutím správních orgánů obou stupňů jsou ryze procesního charakteru. Nad rámec toho se však lze alespoň v principiální rovině vyjádřit k věcné stránce projednávaného případu, neboť stanovisko žalovaného je z odůvodnění jeho rozhodnutí zřejmé. K tomu soud uvádí, že při nahlédnutí na věc optikou žalobcem uplatněné žaloby neshledává posouzení žalovaného nezákonným.
14. Judikatura správních soudů se již opakovaně zabývala otázkou, za jakých podmínek jsou naplněna kritéria přestávky na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 1 a 2 zákona o služebním poměru. Je třeba vycházet z toho, že smyslem institutu přestávky na jídlo a odpočinek podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru je to, že jde o „*zákonem garantovanou (nárokovou) dobu, v rámci které policista nevykonává službu a tento časový úsek je určen výhradně k jeho odpočinku, a to způsobem, který daný policista zvolí*“ (viz rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2019, č. j. 8 As 257/2018 44). Z judikatury NSS plyne, že vyhodnocení toho, zda je režim výkonu služby přerušitelný, a tudíž spadá pod režim § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru, závisí v první řadě na charakteru služby a objektivních podmínkách na pracovišti, tedy na tom, zda možnosti pracoviště čerpání přestávek umožňují (srov. rozsudek ze dne 26. 8. 2020, č. j. 8 As 160/2018 42). To, že jde o službu nepřetržitou, neznamená, že se jedná i o službu, kterou nelze ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru přerušit (např. rozsudky ze dne 18. 7. 2019, č. j. 8 As 257/2018 44; či ze dne 26. 8. 2020, č. j. 8 As 160/2018 42). Důvodem, pro který nelze přestávku na jídlo a odpočinek čerpat, je obsah (náplň) služby (viz rozsudek ze dne 7. 5. 2020, č. j. 9 As 40/2020 78), ale i pracovní prostředí či vytíženost příslušníků (srov. rozsudek ze dne 17. 8. 2022, č. j. 9 As 89/2021 65).
15. Podstatné pro určení, zda je výkon služby přerušitelný či nikoli, je tak faktická možnost čerpání přestávky a absence omezení, jež objektivně a významně ovlivňují možnost příslušníka během přestávky volně nakládat s časem a věnovat se vlastním zájmům. Naopak, určitý diskomfort při čerpání přestávky (např. praktická nemožnost opustit budovu a skutečnost, že příslušník na sobě v budově musí mít služební úbor a vysílačku) nebrání tomu, aby čas poskytnutý jako přestávka splňoval požadavky podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 8. 2022, č. j. 9 As 89/2021 65). Tyto závěry odpovídají i rozhodovací praxi SDEU, právě žalobcem odkazovanému rozsudku ve věci C 107/19, i nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 10. 2021, sp. zn. II. ÚS 1854/20 (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2022, č. j. 7 As 187/2022-26).

16. Lze doplnit, že vnímání fakticity čerpání přestávek nevyžaduje přezkum (ne)čerpání každé jednotlivé přestávky, často roky nazpět. Jak uvedl NSS v posledně označeném rozsudku: „Pokud správní soudy odkazují na fakticitu samotného (ne)čerpání přestávek, nelze ji chápat jako nezbytnost dokazovat (ne)čerpání každé jednotlivé přestávky za určité období. Jednotlivé incidenty nečerpání nicméně chápou jako faktor, který může ukazovat na (ne)možnost čerpání přestávek z různých objektivních důvodů, např. neexistence dostatečného personálního zabezpečení zastupitelnosti, absence organizačního, technického a technologického zajištění čerpání přestávek, či existenci omezení v čerpání dle vlastní volby jako je pohotovost. Fakticita čerpání každé jednotlivé přestávky však v těchto případech není sama o sobě určující pro závěr, zda výkon dané služby spadá do režimu podle § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru. Tím jsou právě ony objektivní okolnosti. Kupříkladu v rozsudku ze dne 18. 7. 2019, č. j. 8 As 257/2018 44, tak NSS uvedl, že to, že příslušníci výjezdové hlídky fakticky sloužili i v době čerpání přestávek, svědčí závěru, že jejich služba měla s ohledem na nedostatečné organizační zajištění zástupu v průběhu čerpání fakticky nepřetržitý a nepřerušovaný charakter. NSS tak zasadil fakticitu nečerpání přestávek do kontextu nedostatečného organizačního zabezpečení čerpání přestávek, na jehož základě poté konstatoval, že žalobce vykonával službu, kterou fakticky nebylo možné přerušit ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru. Jako faktor pro posouzení „přerušitelnosti“ výkonu služby chápal fakticitu ohledně skutečného čerpání přestávek např. i Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci v rozsudku ze dne 27. 7. 2018, č. j. 65 Ad 9/2017 53 (č. 3925/2019 Sb. NSS).“
17. Žalovaný dle přesvědčení soudu přistoupil k řešení problematiky přestávek ve službě v souladu s těmito východisky. Ani ve vztahu k uplatněným nárokům na přesčasy odsloužené před započítáním služeb nepovažuje soud žalobu za přesvědčivou. Posouzení cest do práce s odkazem na správní judikaturu je odpovídající a zřetelně není založeno výhradně na názoru svědků. Přesto nebylo možno podanou žalobu zamítnout.

V. Závěr a náklady řízení

18. Ze shora uvedených důvodů soud postupem podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadené rozhodnutí žalovaného pro vady řízení a věc mu podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil k dalšímu řízení, a to bez jednání v souladu s § 51 odst. 2 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Protože se vytýkané vady vztahují již k rozhodnutí správního orgánu I. stupně, využil soud možnosti dané mu § 78 odst. 3 s. ř. s. a zrušil i prvostupňové rozhodnutí. V dalším řízení bude správní orgán vysloveným právním názorem soudu vázán dle § 78 odst. 5 s. ř. s.
19. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle kterého účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V souzeném případě byl žalobce úspěšný, proto mu soud proti žalovanému přiznal právo na náhradu nákladů řízení.
20. Ty byly tvořeny zaplaceným soudním poplatkem za žalobu dle příslušné položky sazebníku soudních poplatků ve výši 3 000 Kč, odměnou právního zástupce za 2 úkony právní služby v celkové výši 6 200 Kč [2 úkony právní služby po 3 100 Kč dle § 7 bodu 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu], náhradou hotových výdajů ve výši 600 Kč (2 x 300 Kč za 2 úkony právní služby dle § 13 odst. 1, odst. 3

advokátního tarifu) a 21% DPH z odměny a náhrad advokáta ve výši 1 428 Kč. Celkem tak náhrada nákladů řízení činí 11 228 Kč.

Poučení:

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

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

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

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

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

Liberec dne 1. listopadu 2023

Mgr. Lucie Trejbalová
předsedkyně senátu