



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Faisala Husseiniho a Ondřeje Mráky v právní věci žalobkyně: **A. M.**, zast. advokátem JUDr. Pavlem Širokým, Vodičkova 710/31, Praha 1 – Nové Město, proti žalovanému: **první náměstek policejního prezidenta ve věcech služebního poměru**, Strojnická 935/27, Praha 7 – Holešovice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 1. 2023, čj. PPR-49406-6/ČJ-2022-990131, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 9. 2023, čj. 17 Ad 2/2023-88,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni 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] Nynější případ je další z řady rozhodnutí, které se týká zastupování policistů během přestávky ve službě. NSS opakuje, že musí existovat organizační, technická a personální opatření, která jasně a srozumitelně zajišťují zastupování policistů během jejich přestávek. Pořadníkový systém dopravních nehod takovým opatřením není.

I. Popis věci

[2] Žalobkyně byla v letech 2018 až 2021 policistkou, která řešila dopravní nehody v Praze. V únoru 2021 požádala o doplacení služebního příjmu, neboť doba přestávky ve službě jí byla nezákonně odečtena z doby služby. Žalobkyně tvrdila, že přestávky čerpala

jen formálně. Na oddělení dopravních nehod byly totiž takové podmínky, které fakticky znemožňovaly řádné čerpání přestávky v zákonné délce a standardu. Jak náměstek ředitele Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, tak žalovaný (nyní v řízení před NSS *stěžovatel*) její žádosti nevyhověli.

[3] Žalobkyně se obrátila na Městský soud v Praze, kde našla zastání. Městský soud rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Podle městského soudu nebyla na oddělení žádná opatření, která by zajišťovala vzájemný zástup policistů, pokud zrovna čerpají přestávku ve službě. Zavedený vnitřní systém (účastníky označovaný jako *lančovník*), který přerozděluje jednotlivé výjezdy mezi policisty, vůbec neřeší zastupování policistů během jejich přestávek. Nejedná se proto o opatření, které zabezpečuje řádné čerpání přestávek. Výpovědi svědků, kolegů žalobkyně, potvrzují podezření, že na oddělení skutečně nebyla žádná opatření či pravidla, která by nutnost zastupování policistů nějak řešila. Stěžovatel tedy neprokázal, že vedoucí žalobkyně přijal potřebná opatření, aby se policisté mohli v klidu najíst a odpočinout si. Městský soud rovněž zarazila skutečnost, že se přestávky podle výpovědi některých svědků měly čerpat ve stejný čas. Takto naplánovaný čas čerpání přestávky fakticky vylučuje jakoukoli vzájemnou zastupitelnost policistů. Za takové situace nelze jinak než uzavřít, že služba žalobkyně byla ve skutečnosti tzv. nepřerušitelná.

II. Shrnutí podstaty kasační stížnosti a vyjádření účastníků řízení

[4] Stěžovatel napadl rozsudek městského soudu obsáhlou kasační stížností. Namítá, že městský soud špatně vyhodnotil výpovědi žalobkyně a svědků. Dovedl si proto závěry, které nemají žádnou oporu ve zjištěném skutkovém stavu. Jestliže městský soud uzavřel, že v nynějším případě nebyla žádná opatření, která žalobkyni zaručují řádné čerpání přestávky ve službě, je takový závěr přinejmenším povrchní. Stěžovatel má poradnický systém za dostatečně účinné opatření, které zajišťuje zastupování policistů během jejich přestávek. Podle stěžovatele má smysl se zabývat otázkou vzájemného zastupování jen v těch situacích, kdy příslušná výjezdní hlídka má řešit novou dopravní nehodu. Pokud již nějakou řeší, jejich zastoupení již postrádá smysl. Stěžovatel se brání, že přece nemusel předkládat žádný dokument, který organizačně, technicky či personálně zajišťuje zastupování policistů během přestávek. Nevadí, pokud poradník přerozděluje jednotlivé případy dopravních nehod výslovně neobsahuje pravidla pro zastupování policistů. Stěžovateli rovněž není jasné, proč by žalobkyně měla vědět, kdo přesně ji má pro případ již čerpané přestávky zastupovat. Stěžovatel se domnívá, že žalobkyni jde ve skutečnosti jen o peníze. Pokud sama žalobkyně uvádí, že přestávku čerpala, nelze naopak tvrdit, že ve skutečnosti nešlo o žádnou přestávku. Stěžovatel kritizuje městský soud, že se vůbec nevypořádal s jeho argumentací. Závěrem se stěžovatel vyjadřuje k otázce posouvání přestávek. Podle něj nelze vyloučit nutnost přesunu přestávek, musí se tak ale díť za vědomí nadřízeného či jiné osoby (např. operátora).

[5] Žalobkyně navrhla kasační stížnost zamítnout. Městský soud rozhodl podle zákona a ustálené judikatury. Žalobkyně trvá na tom, že její služba byla tzv. nepřerušitelná, neboť nevěděla, jak se policisté vzájemně zastupují během svých přestávek. Zopakovala, že faktické poměry na pracovišti mohou znemožnit čerpání přestávky, byť je služba formálně označena jako přerušitelná (v této věci poukazuje na personální podstav). Během vlastní

pokračování

přestávky musela očekávat hlášení operátora, byla tak neustále ve stavu ostražitosti. Řádné čerpání přestávky znamená, že policista nemusí během ní řešit žádné služební úkoly včetně vyřizování oznámení. To stěžovatel žalobkyni neumožnil. Pro posouzení existence pravidel zastupování policistů není počet narušených přestávek významný. Přestávku nelze bez žádosti policisty čerpat v jiný čas.

III. Právní hodnocení

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Protože nepřezkoumatelné rozhodnutí brání věcnému projednání věci, musí si NSS nejprve vyjasnit, zda tomu tak skutečně je. NSS předesílá, že napadený rozsudek je přezkoumatelný, ačkoli stěžovatel vznáší na více místech námitku nepřezkoumatelnosti.

[8] Stěžovatel nejprve namítá, že městský soud nesprávně hodnotil výpovědi žalobkyně a ostatních policistů. Zde stěžovatel ovšem argumentuje nesprávným kasačním důvodem. Stěžovatel ve skutečnosti namítá, že se nedopustil *vady řízení* (nesprávné posouzení důkazů), tj. správně vyhodnotil, že pořádkový systém, kterým se přerозdělují dopravní nehody mezi policisty, představuje technické, organizační a personální opatření k zajištění zastupování policistů během přestávek. Stěžovatelův případ tak spadá pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. s) s. ř. s. [srov. Kühn, Z. § 103. in: Kühn, Z.; Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 928]. Pokud uplatněný důvod umožňuje, aby jej soud podřadil pod některý zákonný důvod kasační stížnosti, nebrání nesprávná kvalifikace kasačního důvodu věcnému projednání (srov. usnesení NSS ze dne 18. 3. 2004, čj. 1 As 7/2004-47, a navazující judikatura). S touto námitkou se NSS věcně vypořádá níže.

[9] Vadu nepřezkoumatelnosti spatřuje stěžovatel také v tom, že se městský soud nedostatečně vypořádal s jeho argumentací ve vyjádření k žalobě a v duplice. Svoji argumentaci stěžovatel podporuje odkazem na rozsudek ze dne 2. 8. 2012, čj. 4 Ans 1/2012-61, *scio.cz*. V citovaném rozsudku NSS skutečně uzavřel, že nedostatečné vypořádání *zásadní* námitky žalovaného správního orgánu zakládá vadu nepřezkoumatelnosti. NSS však tento názor vyslovil v souvislosti s ochranou proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. S. ř. s.). V tomto typu řízení poskytuje vyjádření k žalobě možnost žalovanému správnímu orgánu, aby v dané věci zaujal určitý názor. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu však tento závěr neplatí. Zde naopak žalovaný správní orgán hájí před správními soudy zákonnost svého rozhodnutí; správní orgán totiž s konečnou platností „promluvil“ v žalobou napadeném rozhodnutí. Proto pokud se krajský soud nevypořádá s argumentem žalovaného správního orgánu, ovlivní tím jen kvalitu a sílu svého právního názoru (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2009, čj. 1 As 64/2009-153, bod 26). Ale nezatíží tak své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.

[10] Totéž platí pro námitku nepřezkoumatelnosti, která dle stěžovatele spočívá v opomenutí soudu zohlednit frekvenci narušení přestávek. NSS jen ve stručnosti uvádí, že není třeba podrobně zkoumat, zda žalobkyně někdy v minulosti přerušila svou přestávku či jak často dochází k narušení přestávky, byť se může jednat o významnou okolnost

(rozsudek ze dne 8. 11. 2022, čj. 7 As 187/2022-26, bod 34). Rozhodné je, zda podmínky na pracovišti *fakticky* umožňovaly čerpat přestávku.

[11] Jádrem nynějšího sporu je, zda systém, pomocí kterého se jednotlivé případy dopravních nehod mezi policisty přerozdělují, rovněž zajišťuje vzájemné zastupování policistů během jejich přestávky ve službě.

[12] Úvodem NSS ve stručnosti popíše organizaci práce na služebně včetně fungování pořádkového systému (účastníky označovaný jako *lančovník*). Policisté řeší dopravní nehody v rámci tzv. výjezdových směn. V pracovní dny zajišťují plynulost a bezpečnost silničního provozu dvě výjezdové směny, které se zhruba po 12 hodinách vystřídají. O víkendu a státních svátcích slouží jen jedna výjezdová směna. Na každou výjezdovou směnu je přiřazeno alespoň sedm výjezdových služebních vozidel, vždy s dvoučlennou posádkou. Protože je na území hlavního města hustý dopravní provoz, dochází často k dopravním nehodám. K jejich řešení jsou pak přiřazovány jednotlivé dvojice policistů, a to pořádkem *lančovník*. Výkon služby se organizuje tak, že k jednotlivým dopravním nehodám vyjíždí konkrétní dvojice, která je zrovna v pořadí. Nemůže-li tato hlídka, pak vyjíždí další dvojice v pořadí. Cílem je zajistit rovnoměrné rozdělení jednotlivých případů mezi dopravními hlídkami. Služební náplní žalobkyně bylo zpracovat dopravní nehody, zajistit výjezdy k dopravním nehodám, jejich dokumentaci a řešení. Služební úkoly žalobkyně plnila jak na oddělení, tak v terénu.

[13] Stěžovatel v podstatě namítá, že výše popsany pořádkový systém řeší i zastupování policistů během jejich přestávek. Proto nesouhlasí s městským soudem, že v nynější věci chybí opatření, které zajišťuje plnohodnotné zastupování policistů během jejich přestávky ve službě. Stěžovatel tedy říká, že nemusel nic dalšího prokazovat.

[14] Stěžovatel se mýlí. Jím popsany pořádkový systém řeší jen dělbu práce (případů dopravních nehod) mezi jednotlivými policisty. Co však neřeší, je otázka zastupování policistů během jejich přestávek ve službě.

[15] Stěžovatele tíží povinnost, aby přesvědčivě popsal, jakým způsobem jsou policisté zastupováni, pokud mají přestávku ve službě. Stěžovatel prokazuje, že přijal všechna nezbytná opatření, která zajišťují čerpání přestávky v zákonné délce a standardu (viz nedávný rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2023, čj. 10 As 132/2023-80, bod 19 a tam citovaná judikatura).

[16] V nynější věci stěžovatel této povinnosti jednoduše nedostál. Stěžovatelova obrana, že přece nemusel předkládat žádné rozhodnutí či jiný vnitřní pokyn služebně nadřízeného, opomíjí podstatu argumentace městského soudu. Stěžovatel musel prokázat, že na služebně panovaly takové podmínky, které policistům umožňovaly se v klidu najíst a odpočinout si. Proto také soudy trvají na existenci *organizačních, technických a personálních opatření*, která zajišťují výše uvedený požadavek. Jistě není třeba přísně trvat na jejich písemném zachycení, ale určitou formalizovanou podobu opatření (třeba ústní) lze spravedlivě požadovat. Pokud se stěžovatel opakovaně zaštiťuje opatřením, které *vylučně* řeší rovnoměrné rozdělení dopravních nehod, nelze se pak divit, že před soudem neuspěl. Stejně jako městský soud také NSS postrádá bližší popis, který by srozumitelně, jasně a konkrétně

pokračování

vysvětlil, jak v nynější věci funguje systém zastupování policistů v době přestávek ve službě. Chybí tak konkrétní odpovědi na to, kdo, kdy a jak zastupuje policisty během přestávek (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2019, čj. 8 As 257/2018-44, bod 24). Stěžovatel proto neuspěje ani s dílčími argumenty.

[17] Pokud městský soud podpůrně argumentoval vnitřními předpisy (pokyn ředitele krajského ředitelství policie a metodické doporučení vedoucího odboru personálního Policejního prezidia), NSS v tom nevidí nic závadného. Naopak, potvrzuje to povinnost jasně a srozumitelně nastavit pravidla pro zastupování policistů. NSS nijak nezpochybňuje, že zastupování je třeba řešit u každého oddělení odlišně; to ale neznamená, že tato otázka nebude řešena vůbec.

[18] Zda žalobkyně musela okamžitě vyjet a provádět neodkladné úkony, není vzhledem k důkaznímu břemeni stěžovatele rozhodující. Městský soud neřekl, že žalobkyně musí znát přesnou totožnost policisty, který ji zastoupí pro případ již čerpané přestávky. Městský soud naopak řekl, že stěžovatel neprokázal přijetí organizačních, technických a personálních opatření, na základě kterých žalobkyně bude mít jistotu, že v době přestávky bude *některým* z policistů na oddělení zastoupena. V tomto smyslu je třeba chápat slovní spojení *vystřídání žalobkyně konkrétním příslušníkem* (viz bod 40 napadeného rozsudku).

[19] Stěžovatel si rovněž nepomůže odkazy na údajně rozpornou výpověď žalobkyně. Stěžovatel tvrdí, že pokud žalobkyně sama uvádí, že čerpala přestávku, tak nelze dovozovat opak. Stěžovatel ovšem nečte pozorně výpověď žalobkyně. Ta se totiž musela v mnoha případech přestávky výslovně domáhat. NSS již v minulosti zdůraznil, že po policistech nelze požadovat, aby se sami aktivně domáhali přestávky, na kterou mají zákonný nárok. Aby policisté mohli tento nárok řádně čerpat, musí jim ozbrojený bezpečnostní sbor čerpání přestávky umožnit (viz rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2020, čj. 8 As 160/2018-42, bod 23). Pokud faktické poměry na pracovišti čerpání přestávky znemožňují, policisté ve skutečnosti nečerpají *přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek* podle § 60 odst. 3 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

[20] Podle stěžovatele městský soud nesprávně hodnotil výpovědi žalobkyně a dalších policistů. Stěžovatel má za to, že toto pochybení vedlo k nesprávnému závěru, že na oddělení chyběla konkrétní a jasná pravidla pro zastupování policistů během přestávek. Stěžovatel trvá na tom, že takový závěr nemá oporu ve správním spisu.

[21] NSS výše v bodech [15] a [16] zdůraznil, že důkazní břemeno ohledně opatření, která zajišťují vzájemné zastupování policistů během přestávek, leží pouze na žalovaném bezpečnostním sboru, jmenovitě na jeho služebním funkcionáři. Ačkoliv se nynější věc týká řízení o žádosti, musí správní orgán zjišťovat všechny okolnosti, které jsou důležité pro *ochranu veřejného zájmu* (srov. § 50 odst. 3 správního řádu). Těmito okolnostmi jsou nepochybně podmínky pro řádné čerpání přestávek, neboť se jedná o předpoklad pro efektivní plnění služebních úkolů. Stěžovatel tedy nese procesní odpovědnost za zjištění skutkového stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 180 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů).

[22] V následném soudním přezkumu soud věnuje pozornost mj. otázce, zda žalovaný správní orgán dostal této povinnosti. Pokud tomu tak není, jedná se o vadu skutkového zjištění. Ta může spočívat v tom, že zjištěná skutková podstata je v rozporu s obsahem správního spisu: správní orgán sice dostatečně zjistí skutkový stav věci, ale vyvodí z něho nesprávný skutkový závěr [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

[23] A právě takovou vadu městský soud v nynější věci našel. Stěžovatel v rozporu s obsahem spisu uzavřel, že na oddělení panovaly takové podmínky, že žalobkyně mohla řádně čerpat přestávku ve službě. To ale nebyla pravda, neboť všichni policisté shodně uvedli, že nebyla přijata žádná opatření zajišťující zastupování policistů během přestávky. Všichni policisté měli dokonce čerpat přestávku ve *stejný* čas (srov. bod 33 napadeného rozsudku). NSS souhlasí s městským soudem, že zajištění plynulosti provozu a bezpečnosti na pozemních komunikacích z povahy věci vylučuje, aby policisté čerpali přestávky ve stejný čas najednou. Takto nastavené podmínky pro čerpání přestávek vedou k jedinému: žalobkyně je neustále ve stavu ostražitosti, protože neví, zda se nemusí z minuty na minutu vrátit do služby. Žalobkyně se nemůže beze strachu a v klidu najíst a odpočinout si, neboť ji nikdo během přestávky nezastoupí – ostatní totiž také čerpají přestávku ve službě.

[24] Je-li rozhodnutí stěžovatele napadeno před správními soudy, pak je jeho povinností přesvědčit soudy, že zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2021, čj. 10 Afs 352/2019-26, č. 4243/2021 Sb. NSS, *Rail Cargo Operator*, bod 27). Rozhodně nelze takový nedostatek „dohánět“ až v soudním řízení či svádět vinu na soud, že špatně vyhodnotil skutkový stav věci.

[25] Proto neobstojí série navazujících argumentů: pořadníkový systém také zajišťuje zastupování policistů během přestávek; zastupování je třeba řešit jen u aktuálních dopravních nehod, naopak u dopravních nehod přidělených podle pořadníku je otázka zastupování zbytečná; faktické poměry na oddělení umožňovaly policistům podle jejich uvážení čerpat přestávku v jiný čas, byť formálně ji měli čerpat najednou ve stejný čas; pokud lze výjezd vyhodnotit jako odkladný, je rovněž zbytečné lpět na zastupování.

[26] K nim NSS jen ve stručnosti uvádí následující. Soud výše řekl, že pořadníkový systém nezajišťuje zastupování policistů, a to ani mlčky. Stěžovatelova snaha rozlišovat mezi aktuálními a pořadníkem přidělenými dopravními nehodami není příliš srozumitelná. Pokud snad stěžovatel naznačuje, že jednou přidělený případ dopravní nehody vylučuje čerpání přestávky, NSS musí takový argument odmítnout. Policisté mají *zákonný nárok* na přestávku ve službě, proto její narušení lze odůvodnit jen ve výjimečných případech. Stejně nelze přijmout argument, že lze-li výjezd k dopravní nehodě vyhodnotit jako odkladný, jsou pravidla pro zastupování vlastně zbytečná. V takovém případě naopak hrozí, že policisté nebudou moci čerpat přestávku v *zákonném standardu*, tj. čerpat přestávku bez nutnosti plnit služební povinnosti (včetně vyhodnocení neodkladnosti služebního úkolu). Jestliže stěžovatel argumentuje, že navzdory stejně naplánované přestávce mohli policisté podle *vlastního uvážení* čerpat přestávku jindy, potvrzuje to závěr městského soudu. Organizační, technická a personální opatření jednoduše chyběla.

[27] Další skupina kasační argumentace kritizuje práci městského soudu s judikaturou. Zde stěžovatel říká, že skutkové okolnosti nynějšího případu jsou odlišné (služebním

pokračování

úkolem nebyl okamžitý výjezd k dopravní nehodě) a městský soud nadbytečně cituje judikaturu.

[28] NSS nemá městskému soudu co vytknout. Městský soud v této věci správně odkázal na rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 27. 7. 2018, čj. 65 Ad 9/2017-53, č. 3925/2019 Sb. NSS. V obecné rovině NSS souhlasí se stěžovatelem, že nelze mechanicky odkazovat na předchozí rozhodnutí, neboť každý případ je jedinečný svými skutkovými okolnostmi. Byť se citovaný rozsudek týkal jiných služebních činností (provádění prvotních a neodkladných úkonů na místě dopravní nehody), tam vyslovené právní názory jsou přenositelné na nynější věc. I zde jde o otázku zastupování policistů během čerpání přestávky. Stejně jako v citovaném rozsudku stěžovatel nepřijal žádné opatření, které by tuto otázku alespoň v hrubých obrysech řešilo. V takovém případě je služba formálně označená jako přerušitelná ve skutečnosti službou *nepřerušitelnou*, a to bez možnosti čerpat přestávku ve službě. V situaci, kdy chybí pravidla pro zastupování policistů, NSS nevidí žádný rozumný důvod, aby se odchýlil od závěrů vyslovených v citovaném rozsudku, a plně na něj odkazuje.

[29] NSS rovněž nesdílí dílčí kritiku ohledně nadbytečné citace judikatury. Městský soud jistě mohl být při citaci judikatury důslednější. To ale není důvod pro kasační zásah, pokud taková citace podporuje úvahy soudu v projednávané věci.

[30] V závěru se stěžovatel dovolává rozsudku NSS ze dne 8. 11. 2022, čj. 7 As 187/2022-26. Citovaný rozsudek ovšem mluví v neprospěch stěžovatele, neboť zjištěný skutkový stav v nynější věci ukázal, že podmínky na oddělení *neumožňovaly* čerpání přestávky ve službě. Navíc NSS v citovaném rozsudku zdůraznil, že formální opatření, kterými se zajišťuje zastupování policistů během přestávek, musí být účinně uvedena v život. V nynější kauze neexistovalo dokonce ani ono formální opatření.

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Kasační stížnost není důvodná, proto ji NSS zamítl. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení.

[32] Právo na náhradu nákladů kasačního řízení náleží úspěšné žalobkyni. Její náklady spočívají v odměně advokátovi 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, k níž se připočte náhrada hotových nákladů v paušální částce 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.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. ledna 2024

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu