



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Zuzany Bystrické a soudců Jana Jiráka a Petra Pospíšila v právní věci

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

proti
žalovanému: **Ředitel Krajského ředitelství policie Zlínského kraje**
sídlem J. A. Bati 5637, 760 01 Zlín

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 6. 2022, č. j. KRPZ-23918-65/ČJ-2021-1500AP

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 6. 2022, č. j. KRPZ-23918-65/ČJ-2021-1500AP, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 21 305,70 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Pavla Širokého.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce podal dne 9. 3. 2021 Krajskému ředitelství policie Zlínského kraje žádost o zaplacení neuhrazené části služebního příjmu za období 1. 1. 2018 do 30. 9. 2019. Tvrdil, že mu byla nezákonně odečítána z jeho pracovní doby přestávka na jídlo a odpočinek. O podané žádosti

rozhodl náměstek ředitele Krajského ředitelství policie Zlínského kraje pro vnější službu ve věcech služebního poměru (dále jen „náměstek ředitele“) rozhodnutím ze dne 8. 6. 2021, č. j. KRPZ-23918-16/ČJ-2021-1500NU, tak, že žádost žalobce zamítl, protože nárok žalobce považoval za neoprávněný a neodůvodněný. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, o kterém rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 9. 2021, č. j. KRPZ-23918-40/ČJ-2021-1500AP tak, že rozhodnutí náměstka ředitele zrušil a věc mu vrátil k novému projednání a rozhodnutí. Důvodem pro zrušení byla skutečnost, že náměstek ředitele řádně nedoložil a nekonkretizoval faktickou četnost narušení přestávek na jídlo a odpočinek žalobce v předmětném období.

2. Následně náměstek ředitele rozhodl o žádosti o doplatek služebního příjmu rozhodnutím ze dne 26. 1. 2022, č. j. KRZP-23918-53/ČJ-2021-1500NU, tak, že výrokem I. přiznal podle § 125 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů („zákon o služebním poměru“) žalobci nárok na služební příjem za dobu služby přesčas (kdy nemohl vyčerpat přestávky na jídlo a odpočinek v období od 1. 1. 2018 do 30. 9. 2019) v celkovém rozsahu 24 hodin ve výši 5 657 Kč. Výrokem III. ve zbytku žádost žalobce zamítl. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání, o kterém žalovaný rozhodl napadeným rozhodnutím tak, že odvolání žalobce směřující proti výroku III. rozhodnutí náměstka ředitele zamítl a výrok III. potvrdil.

II. Obsah žaloby

3. Žalobce byl v letech 2018 a 2019 služebně zařazen na služebním místě vrchní asistent Pohotovostního a eskortního oddělení Odboru služby pořádkové policie Krajského ředitelství policie Zlínského kraje („PEO“), přičemž jeho činnost spočívala zejména v zabezpečování dohledu nad veřejným pořádkem a bezpečností atd. Žalovaný uzavřel, že žalobce vykonával službu v nepřetržitém režimu služby, avšak organizačním a personálním řešením byla zajištěna jeho zastupitelnost a bylo mu umožněno výkon služby přerušit za účelem přestávky. Závěr žalovaného o zastupitelnosti žalobce a přerušitelnosti služby však dle žalobce neodpovídá provedenému dokazování v rámci správního řízení.
4. Z něj dle žalobce vyplývá, že příslušníci PEO neměli nijak garantovanou možnost řádného a úplného čerpání a vyčerpání přestávky ve službě. Neustále byly nuceni k tomu, aby byli na příjmu a k dispozici pro případné výjezdy. Mimo to bylo v případě žalobce prokázáno, že minimálně v rozsahu celkových 24 hodin nemohl zákonnou přestávku ve službě čerpat z důvodu pracovních povinností. V případě příslušníků PEO neexistují žádná konkrétní a jasná pravidla čerpání přestávek ve službě ani pravidla pro vzájemnou zastupitelnost příslušníků v době čerpání přestávek. Zejména při akcích FHQ (First Hour Quintet – událost primárního významu) příslušníci PEO dostávali úkoly od operačního i v době přestávek ve službě, tzn. byli operačnímu k dispozici 12 hodin v kuse. K tomu žalobce odkázal na záznam výsledku npor. Mgr. M., pprap. M., plk. Mgr. K. a nprap. Bc. B.
5. Nejistota plynoucí z nepředvídatelnosti, respektive nemožnosti pracovníka nakládat volně s časem přestávky, může stavět pracovníka do stavu trvalé ostražitosti. Žalovaný v napadeném rozhodnutí sám potvrzuje, že přestávka ve službě nemohla být čerpána vždy, avšak argumentuje tím, že k tomu docházelo výjimečně. Srovnání počtu přestávek na jídlo a odpočinek, které žalobce nemohl čerpat, s těmi, které vyčerpal, dle žalovaného neznačí, že by počet těchto nevyčerpaných přestávek byl mimořádně vysoký, či že by k tomu docházelo běžně. Závěry žalovaného jsou však v rozporu s rozhodnutím Soudního dvora Evropské

unie („SDEU“) ve věci C-107/19 *XR* a s nálezem Ústavního soudu ze dne 18. 10. 2021, sp. zn. II ÚS 1854/20.

6. Žalovaný dále vůbec nepřihlédl k výpovědím svědků. Ačkoliv sám potvrdil, že k nečerpání přestávek docházelo, považuje stanovení a plánování přestávek na jídlo a odpočinek za zákonné ve smyslu § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru. Smyslem institutu přestávek je poskytnout příslušníkovi dobu, v rámci které nevykonává službu, a tento čas je určen výhradně k jeho odpočinku způsobem, který si daný příslušník zvolí. Správní orgány si právní úpravu přestávek ve službě vykládají účelově. Žalobce dále odkázal na pokyn ředitele Krajského ředitelství policie Libereckého kraje ze dne 17. 5. 2021, v němž je uvedeno, že *„stav zajištění případného vystřídání policisty je naplněn tehdy, pokud jsou předem s příslušným organizačním článkem dohodnuty podmínky pro plnohodnotné vystřídání policisty v době nařízené přestávky.“* Žalobce přitom nepředpokládá, že by si jednotlivá krajská ředitelství mohla dovolit zastávat různé výklady předmětné právní úpravy.
7. Účelem přestávky ve službě je snížit únavu příslušníka a stimulovat jej k dalšímu požadovanému pracovnímu výkonu. Žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2019, č. j. 8 As 257/2018-44, dle něhož je nutno posuzovat samotnou faktickou možnost čerpání přestávky, a nikoliv pouze formální označení služby za přerušitelnou. Po celé nárokové období trvalo porušení zákonem garantovaného práva žalobce na řádné čerpání přestávek ve službě. Z provedeného dokazování vyplynula nemožnost celkového přerušování výkonu služby a nemožnost řádného čerpání přestávky, neboť po žalobci bylo požadováno, aby byl stále na příjmu. Na pracovišti žalobce neexistuje žádné jasné a srozumitelné opatření, které by předvídatelně stanovilo pravidla střídání příslušníků v době čerpání přestávky. Organizace služební činnosti nefunguje tak, aby bylo řádné čerpání přestávek objektivně možné.
8. Na základě výše uvedeného proto žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě odkázal na napadené rozhodnutí. Žalovaný i náměstek ředitele se v řízení vypořádali v zásadě s totožnými skutkovými i procesními námitkami, jako žalobce uvedl v žalobě. Žalobci bylo nerušené čerpání přestávek ve službě, až na výjimečné případy, k nimž nedocházelo běžně, garantováno. K jednotlivým uplatněným žalobním námitkám žalovaný odkázal na konkrétní strany napadeného rozhodnutí, resp. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Navrhl, aby soud žalobu pro její nedůvodnost zamítl.

IV. Posouzení věci

10. Soud ve věci nařídil jednání, při němž účastníci setrvali na svých stanoviscích.
11. Žaloba je důvodná.

IV./A) Obecná východiska

12. Podle § 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.

13. Podle § 60 odst. 2 zákona o služebním poměru se přestávka ve službě na jídlo a odpočinek nezapočítává do doby služby.
14. Podle § 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.
15. Nejprve soud uvádí, že i když příslušník ozbrojeného sboru koná službu nepřetržitého charakteru (např. hlídkovou službu), neznamená to ještě samo o sobě, že ji nelze přerušit. Nepřetržitá služba, kterou z nejrůznějších důvodů přerušit nelze (např. operační důstojník, který musí být neustále připraven přijímat oznámení od občanů, a zároveň nemá zajištěno střídání) se musí podřadit pod režim § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru. Takový příslušník 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, koná se služba 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, nikoliv to, zda tak příslušník v jednotlivých případech skutečně činil, či nikoliv. Konkrétní případy přerušování či nevyčerpání přestávky mohou posloužit nanejvýš jako indicie svědčící o tom, že systém nebyl dobře nastaven nebo že přijatá opatření selhávala (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2022, č. j. 7 As 187/2022-26). 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“*.
16. Nejvyšší správní soud dále vyložil, co se rozumí „přestávkou“. Jedná se 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“*. S ohledem na specifika výkonu služby u Policie České republiky však nelze tuto definici vnímat absolutně. Policista totiž musí být i během přestávky připraven konat v případě ohrožení nebo porušení vnitřního pořádku a bezpečnosti, jehož odstranění spadá do úkolů policie (viz § 10 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky), případně mu může být stanovena jiná forma „dosažitelnosti“ (srov. bod 23 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2019, č. j. 8 As 257/2018-44, který řešil výkon výjezdní hlídkové služby policistou dopravního inspektorátu v Jeseníku).
17. S ohledem na zakročovací povinnost (kterou mají v různých podobách stanovenu i příslušníci jiných bezpečnostních sborů) nebrání podřazení pod § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru samo o sobě to, že příslušník má v době přestávky ve službě na jídlo a odpočinek na sobě výstroj a výzbroj, že ji z praktických důvodů bezpečnostních kontrol tráví přímo na pracovišti (např. ve věznici) či trvá jeho povinnost zasáhnout v případě zcela mimořádných situací (např. útěk vězně), a pro účel takové mimořádné situace má u sebe radiopřijímač. Za přestávku však nelze považovat *„situaci, kdy sice příslušník může konzumovat jídlo, je však stále dosažitelný a připravený přerušit přestávku v případě potřeby,“*

příčemž služba je zorganizována tak, že taková potřeba běžně nastává“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2020, č. j. 9 As 40/2020-78, který se týkal příslušníků Vězeňské služby ČR vykonávajících strážní službu ve věznici v Plzni).

18. Přestávka tedy splňuje zákonné nároky pouze tehdy, pokud během ní musí být příslušník bezpečnostního sboru připraven plnit jen mimořádné úkoly, jež nastávají zcela výjimečně a naprosto nepředvídatelně a které by aktivovaly jeho zakročovací povinnost. Jestliže naopak musí příslušník počítat během údajné přestávky i s plněním běžných služebních úkolů, pak se o skutečné přerušení služby nejedná a režim § 60 odst. 2 zákona o služebním poměru tu nelze uplatnit. Takové trávení doby určené k odpočinku by totiž daného příslušníka mohlo stavět do stavu trvalé ostražitosti, jenž není s přestávkou ve službě slučitelný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2022, č. j. 9 As 89/2021-65, který věcně navazuje na výše citovaný rozsudek č. j. 9 As 40/2020-78, týkající se příslušníků Vězeňské služby ČR).
19. Z tohoto pohledu je pak nepodstatné, zda k přerušení přestávky kvůli plnění běžných služebních úkolů ve skutečnosti docházelo a zda se tak dělo často, nebo naopak zřídka. Nelze-li zastupitelnost organizačně zajistit, musí se policistovi proplácet celá doba služby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2019, č. j. 8 As 257/2018-44). Pro nynější věc je dále důležité, že organizační, technická a personální opatření, jimiž má být zajištěno, že příslušníci ozbrojeného sboru budou moci trávit přestávku způsobem, který bude odpovídat výše vymezeným požadavkům, musí být zavedena jak formálně, tak i fakticky. Systém zastupování tedy musí být předem popsán – srozumitelně, jasně a konkrétně. A musí být předvídatelný. Nelze jej v žádném případě nahradit tím, že se konkrétní případy přerušení naplánované přestávky vždy jen *ad hoc* proplatí jako služba přesčas (srov. body 24, 25 a 28 výše citovaného rozsudku č. j. 8 As 257/2018-44). Na druhou stranu, samotné nastavení jasných a předvídatelných pravidel nestačí, jestliže kvůli pracovnímu prostředí nebo vytíženosti příslušníků vyplývající z personálního podstavu tento systém fakticky nefunguje a prokáže se, že v praxi nemohli příslušníci naplánované přestávky čerpat (srov. bod 22 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2020, č. j. 8 As 160/2018-42, který se týkal policistů sloužících na integrovaném operačním středisku v Jihlavě).
20. Pokud jde o důkazní břemeno, to leží primárně na služebním orgánu. Jestliže příslušník bezpečnostního sboru tvrdí, že neměl možnost čerpat během služby přestávky, musí služební orgán v první řadě zjistit a prokázat, zda k tomu měl příslušník vytvořeny ze strany nadřízených potřebné podmínky. Teprve v případě, že se formální přijetí potřebných opatření prokáže, tedy důkazy svědčící o jejich existenci nevykazují rozpory a nevzbuzují důvodné pochybnosti, je řada na příslušníkovi, který proplacení přestávek požaduje, aby prokázal, že v praxi se tato opatření ve skutečnosti neuplatňovala nebo že kvůli objektivním překážkám nefungovala (srov. rozsudek č. j. 9 As 89/2021-65). K tomu je možno ještě ve stručnosti dodat, že žádost příslušníka bezpečnostního sboru o proplacení přestávek nediskvalifikuje ani to, že se během své služby přestávek na jídlo a oddech sám aktivně nedomáhal a na nefunkčnost nastaveného systému nijak neupozorňoval (srov. výše uvedený rozsudek č. j. 8 As 160/2018-42).
21. Výše shrnuté judikatorní závěry se týkaly přerušení již zahájené přestávky. V otázce možného posunu naplánované přestávky kvůli plnění služebních úkolů nejsou názory Nejvyššího správního soudu prozatím ustáleny. Nejvyšší správní soud sice v jednom z výše uvedených případů konstatoval, že přestávku lze přesunout pouze na žádost samotného

příslušníka, činil tak ale pouze jako *obiter dictum*, tedy nad rámec nutného odůvodnění daného případu (srov. výše citovaný rozsudek č. j. 8 As 257/2018-44). Naproti tomu v jiných případech Nejvyšší správní soud připustil, že přestávky mohou být čerpány i v jiných časech, než které jsou uvedeny v denních rozkazech (srov. výše citovaný rozsudek č. j. 9 As 89/2021-65). Tomuto druhému názorovému směru odpovídají i závěry odborné literatury, podle níž je žádost příslušníka nezbytnou podmínkou až v případě, že by se mu přestávka měla poskytnout po delší době služby, než stanoví zákon, tedy po více než pěti hodinách (srov. CHROBÁK, Jiří, a kol. Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů: Praktický komentář. 2019, Wolters Kluwer).

IV./B) Aplikace na projednávaný případ

22. Žalobce byl zařazen na služebním místě vrchní asistent PEO. Služba byla charakterizována jako služba při zabezpečování dohledu nad veřejným pořádkem a bezpečností, dopravou, režimem ochrany státních hranic, vstupem a pobytem cizinců na území České republiky, jehož součástí je odhalování, prošetřování a vyřizování přestupků svěřených do působnosti policie. Dále se předpokládalo provádění jednotlivých úkonů v trestním řízení. Žalobce dle služební náplně vykonával základní úkoly policie. Jednalo se např. o předcházení a zabraňování rušení veřejného pořádku a páčání trestné činnosti, provádění příslušných úkonů při zjištění trestné činnosti, pátrání po pachatelích trestných činů a přestupků, osobách a věcech, dohled nad bezpečností a plynulostí silničního provozu, realizace předvedení, zadržení a zatčení v souvislosti s pátráním po osobách a věcech, provádění eskorty osob a střežení zajištěných a zadržených osob apod. PEO je útvar s celokrajskou působností, který je v rámci personálních kapacit a dle aktuální situace využíván taktéž k posilování výkonu služby na teritoriích jednotlivých územních odborů krajského ředitelství, převážně formou hlídkové služby.
23. Služba byla žalobci plánována a žalobcem vykonávána zpravidla ve 12hodinových směnách se dvěma plánovanými přestávkami na jídlo a odpočinek v délce 30 minut, přičemž tyto přestávky nebyly započítávány do doby služby. Mezi účastníky není sporu o tom, že žalobce vykonával službu na PEO v nepřetržitém režimu služby. Ovšem ze skutečnosti, že se jedná o nepřetržitou službu, bez dalšího neplyne, že by zároveň šlo o službu, jejíž výkon nelze přerušit. Nepřerušitelnost výkonu služby tedy není totožným pojmem s nepřetržitým výkonem služby. Posouzení přerušitelnosti výkonu té které služby záleží především na obsahové náplni posuzované služby. Pro službu, jejíž výkon objektivně nelze přerušit, je charakteristické, že služební orgán nemá z organizačního hlediska možnost příslušníka vykonávajícího službu vystřídat. Přerušitelnost výkonu služby se tak u jednotlivých organizačních jednotek bude odvíjet v závislosti na jejich personálním vybavení a zabezpečení organizace střídání příslušníků, kteří čerpají nařízenou přestávku na jídlo a odpočinek. Tutéž službu tak bude možné u jedné organizační jednotky hodnotit jako nepřerušitelnou a u jiné jako službu, jejíž výkon přerušit lze. Vždy tak bude záležet na konkrétních okolnostech posuzovaného případu. Obecný závěr platný pro jakoukoli organizační složku nebude možné přijmout.
24. Pro posouzení projednávané věci je dále významné, že žalobce v rámci PEO vykonával několik různých typů služby. Otázku přerušitelnosti je pak třeba řešit ve vztahu ke každému typu služby zvlášť, neboť jak plyne ze shromážděných podkladů, podmínky čerpání přestávek nebyly u všech typů služby stejné.

25. Jak plyne z přehledné tabulky č. 1 na s. 11 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, žalobce v žalovaném období vykonával službu „bezpečnostní opatření“ v počtu 18 směn, „bezpečnostní opatření výbuch“ v souvislosti s událostmi ve Vrběticích v počtu 33 směn, ostrahu cel (12 směn ve dne, 8 směn v noci), dále se účastnil výcviku (školení) v rozsahu 20 směn a ostatních aktivit v rozsahu 6 směn. V průběhu výkonu těchto povinností nedošlo k narušení poskytnutých přestávek. Soud má pak z listinných důkazů a z výpovědí svědků za prokázané, že v případě bezpečnostního opatření výbuch byla žalobci zajištěna bezplatná strava a možnost vystřídaní v době přestávky. V případě ostrahy cel byly na tuto službu veleni dva policisté a bylo na jejich domluvě, aby se pro střídali na přestávce. Pokud byl žalobce výjimečně k výkonu ostrahy velen sám, byl na přestávce střídán některým z dalších policistů přítomných na oddělení. Svědecké výpovědi rovněž potvrzují, že v případě výcviku, školení či porad bylo čerpání přestávek zajištěno. Ne zcela jasná je situace v případě 18 směn označených jako „bezpečnostní opatření“. Ze správního spisu by bylo možno usuzovat, že se jednalo o službu v pořádkové jednotce (zpravidla dohled nad fotbalovými a hokejovými zápasy), která se však dle evidence i výpovědí svědků vykonávala v nepřerušitelném režimu podle § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru. Za podstatné pak soud považuje též to, že žalobce v žalobě proti režimu poskytování přestávek ve věch výše uvedených typech služby nevznosl žádné konkrétní námitky. Soud proto dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného v tomto rozsahu ob stojí.
26. Gró projednávané věci nicméně tkví ve výkonu hlídkové služby, v jejímž rámci žalobce v posuzovaném období vykonával 79 denních a 78 nočních směn. Právě ve vztahu k výkonu tohoto typu služby zjevně směřoval obsah žádosti žalobce o doplacení služebního příjmu stejně jako obsah žaloby. A právě v rámci této služby bylo vykázáno narušení celkem 48 přestávek žalobce (27 v denní směně a 21 v noční směně), za které byl žalobci prvostupňovým rozhodnutím přiznán doplatek služebního příjmu za dobu služby přesčas. Soud se proto dále zabýval otázkou přerušitelnosti tohoto typu služby. Obecně lze přitom uvažovat o tom, že výkon této služby může být přerušen. Bude proto záležet na konkrétních podmínkách výkonu této služby, jednotlivých systémových a technických opatřeních k zajištění přestávek a jejich fungování v praxi.
27. Soud se nejprve zabýval tím, zda bylo čerpání přestávek a zajištění zastupitelnosti jednotlivých hlídkujících policistů přehledně a jednoznačně upraveno, např. interním předpisem nebo jiným formalizovaným způsobem (pravidly, rozpisy apod.). Svědek plk. Mgr. M. K., vedoucí operačního odboru Krajského ředitelství policie Zlínského kraje, k tomu odkázal na rozkaz policejního prezidenta 52/2014, který by dle něj měli znát všichni policisté. Tento rozkaz upravuje zkušební provoz jednotného řízení sil a prostředků a sledování dojezdových časů. Dle přílohy č. 1 čl. 4 písm. c) tohoto rozkazu má uživatel (policista) při zahájení služby zapnout koncové zařízení (radiový terminál) a v průběhu služby jej bezdůvodně nevypínat. Podle čl. 4 písm. m) bod 6 pak má uživatel hlásit dispečerskému pracovišti přerušení služby (např. krátká technická přestávka). Svědek K. z této úpravy dovozoval možnost policistů, kteří jsou na přestávce, tento status aktivovat s tím, že pak nejsou vysíláni k dalším úkolům. Soud musí v první řadě konstatovat, že z citované značně obecné úpravy lze jen velmi obtížně dovozovat, že by se měl status krátké technické přestávky pravidelně aktivovat v případě přestávek na jídlo a oddech. Kromě toho z výsledku dalších svědků je zřejmé, že policisté v tomto smyslu nebyli instruováni a status nepoužívali; pouze svědek nrap. Bc. M. B., DiS, uvedl, že tento status existuje, avšak zároveň dodal, že tato informace k operačnímu nešla. Za zásadní pak soud považuje, že v každé jednotlivé instrukci, kterou hlídka obdržela na začátku směny, je výslovně

uvedeno, že hlídka po celou dobu služby nebude vypínat vozidlovou ani ruční radiostanici. Tento pokyn dle soudu vylučuje, že by nástup na přestávku (a její nerušený průběh) měl být řešen prostřednictvím zapnutí uvedeného statusu – to by bylo v instruktáži nepochybně uvedeno.

28. Žalovaný pak odkázal na čl. 2 písm. b), čl. 4 odst. 1 a čl. 5 odst. 2 závazného pokynu policejního prezidenta č. 109/2009 o operačních střediscích. Tento závazný pokyn upravuje činnost operačních středisek, přičemž otázkou čerpání přestávek a zastupitelností hlídkujících policistů se nijak nezabývá. Pokud žalovaný z jím citovaných dosti obecných ustanovení dovozuje, že operátor integrovaného operačního střediska byl oprávněn určit místo hlídky, jejímž členem byl žalobce, aby byla k případu povolána jiná hlídka, pak to může být pravda. Tato „možnost“ ovšem nedává žádnou odpověď na otázku, jak bylo pravidelně zajištěno nerušené čerpání přestávky na jídlo a oddech.
29. Lze tak konstatovat, že jediným opatřením řešícím čerpání přestávek u hlídkové služby bylo (krom individuálních instruktáží obsahujících konkrétní určený čas přestávek) stanovení zastupitelnosti hlídek. Ze zpracovaného přehledu zastupitelnosti je zřejmé, že vždy byly veleny minimálně dvě hlídky PEO, které měly přestávky plánovány v rozdílné časy. Pokud byla velená jedna hlídka PEO, byla zastupitelnost zajištěna hlídkou Obvodního oddělení Zlín, která měla přestávky plánovány v jiný čas než hlídka PEO.
30. Soud se tedy dále zabýval tím, jak zavedený systém zastupitelnosti v praxi fungoval. Jak bylo výše uvedeno, k narušení přestávky došlo u žalobce v 48 případech. Z toho ve 21 případech žalobce prováděl eskortu pro jiný útvar krajského ředitelství, ve 13 případech buď dokončoval úkon provedený z vlastní iniciativy (vyhledané případy) nebo plnil jiné úkoly z pokynu operačního střediska (zajištění místa, prověření poznatku, poskytnutí součinnosti apod.) a konečně ve 14 případech byl vyslán k události FHQ. Tou se podle přílohy č. 1, čl. 2 písm. o) k rozkazu policejního prezidenta 52/2014 rozumí událost, která vyžaduje neprodlené nasazení sil a prostředků (bezprostřední hrozící nebo trvající ohrožení života nebo zdraví osob nebo závažné ohrožení majetku v důsledku nezákonného jednání nebo z důvodu vzniku krizového stavu; přítomnost pachatele protiprávního jednání na místě činu; omezení osobní svobody osoby; podezření z výskytu hledané nebo pohřešované osoby nebo jiného důležitého objektu pátrání; závažné porušení veřejného pořádku).
31. S ohledem na služební náplň služebního místa žalobce soud musí konstatovat, že v případě provádění eskorty stejně jako dokončování rozpracovaných úkonů nebo plnění úkolů dle pokynů operačního střediska jde o pravidelnou, ne-li stěžejní, součást výkonu služby žalobce. Totéž lze ovšem říci i o vyslání k událostem FHQ – jakkoliv se totiž jedná o typově závažnější případy, stále jde o agendu, která se v rámci úkolů PEO běžně vyskytuje. V těchto případech přitom operační dle vyjádření svědka K. vůbec nebere v potaz čerpání přestávky a vysílá nejbližší dostupnou hlídku (srov. oproti tomu odlišnou praxi, kterou posuzoval Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci v rozsudku ze dne 17. 10. 2023, č. j. 59 Ad 6/2023-123).
32. Správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí dále uváděl, že v pěti konkrétních případech z uvedených 48 narušení přestávky došlo ze strany operačního střediska k ukončení přestávky, přičemž se jednalo o výjimečné případy, které nesly odkladu. K tomu soud uvádí, že správní orgány tyto případy vymezily dnem a časem a též číslem jednacím, avšak z těchto údajů není zjištěné, co bylo předmětem policejního zásahu. Nelze

tak vůbec posoudit, zda se jednalo o mimořádné případy, a proto je soud posuzuje kvalitativně stejně, jako zbývajících 43 narušení přestávky.

33. Soud zdůrazňuje, že v uvedených 48 případech došlo k narušení přestávky i přesto, že zde byla další minimálně jedna hlídka, která měla čas přestávky na jídlo a oddech stanoven v jinou dobu než žalobce. Správní orgán na s. 15 svého rozhodnutí k tomu uvedl pasáž, která je dle názoru soudu pro objasnění věci vše vypovídající: *„Lze si jen obtížně představit, že by motorizovaná hlídka obvodního oddělení policie pronásledovala podezřelé vozidlo, ale protože nastal počátek plánované přestávky, zavolala by druhou hlídku, aby pronásledování převzala. V takovém případě nezbude nic jiného než tento výkon služby označit jako službu přesčas, neboť byla konána nad základní dobu služby v týdnu, a příslušníkovi po ukončení tohoto služebního úkonu poskytnout pouze přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek.“* Soud souhlasí se správním orgánem, že přerušení pronásledování podezřelého z důvodu čerpání přestávky na jídlo a oddech se nemusí jevit jako rozumné. To však implikuje dva důležité závěry: za prvé činnost žalobce v uvedených 48 případech nebylo možno přerušit, za druhé systém zastupitelnosti v těchto případech nefungoval.
34. Celkový obraz situace čerpání přestávek na PEO dokresluje výpovědi svědků B., pprap. H. M. a npor. Mgr. O. M. Bylo „zažité“, že hlídka čerpá přestávku zpravidla na služebně (pokud není výjimečně v terénu), nemůže si jít nakoupit, zůstává na příjmu a je v pohotovosti k případnému plnění úkolu. Pokud přestávka nebyla vyčerpána, tak se to neřešilo, pokud zbyl čas, vyčerpala se později. Policisté byli srozuměni s kompenzací přestávky přesčasem.
35. Ze svědeckých výpovědí nevyplývá, zda žalobce měl možnost posunout nevyčerpanou přestávku na pozdější dobu. Vzhledem k tomu, že žalobci za dobu přestávek, které nevyčerpal, byl přiznán nárok na odměnu za práci přesčas, je zřejmé, že tyto přestávky nečerpal ani později. I pokud by ale tuto možnost měl, pak podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru platí, že pokud nelze čerpat přestávku nejdéle po pěti hodinách služby, je její pozdější čerpání možné pouze na základě žádosti příslušníka. Pozdější čerpání přestávky tedy příslušníkovi nelze nařizovat. Je pouze na něm, zda o tuto možnost požádá nebo nikoli. Tato možnost by zároveň měla sloužit k případnému řešení mimořádných situací, při kterých výjimečně nelze přestávku vyčerpat v zákonem stanovené době. Nemělo by se tedy jednat o pravidelný postup, se kterým by příslušník počítal jako s běžnou praxí při výkonu služby.
36. Závěrem soud posuzoval, zda oněch 48 narušení přestávek lze z hlediska celkového počtu přestávek považovat za výjimečnou situaci. Žalovaný pracuje se statistickými údaji tak, že porovnává podíl narušených přestávek (48) k celkovému počtu přestávek poskytnutých žalobci v žalovaném období (536). Tímto postupem správní orgány dospívají k tomu, že podíl nevyčerpaných přestávek činí přibližně 8,96 %. Na rozdíl od správních orgánů se soud nedomnívá, že by toto číslo mělo dokládat mimořádnost narušení přestávek a považuje jej za poměrně vysoké. Kromě toho je však výpočet provedený správními orgány značně zkreslený: do celkového počtu přestávek jsou totiž zahrnuty nejen přestávky z jiných typů služby (viz bod 25 výše), ale též „přestávky“ za omluvenou směnu (nemoc, služební volno, ošetřování člena rodiny) v počtu 83. Takováto „statistika“ nemůže před soudem obstát. Do celkového počtu přestávek je možné zahrnout pouze ty přestávky, které měly být poskytnuty v rámci výkonu hlídkové služby, tj. 319 přestávek. Podíl nevyčerpaných přestávek pak v tomto případě činí 15 %.

37. Je tedy zjevné, že k situaci, ve které žalobce nemohl čerpat některou z přestávek, docházelo opakovaně a pravidelně. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku č. j. 8 Ads 259/2018-43, „mimořádností by bylo třeba rozumět stav, který je zcela výjimečný a obvykle k němu vůbec nedochází.“ To však nebyl případ žalobce. Úkony, které žalobce v době přestávek vykonával, byly kromě toho charakterem odpovídající jeho běžné činnosti ve službě. Na PEO neexistoval v případě hlídkové služby žádný předvídatelný systém pro čerpání přestávek. Zastupitelnost hlídek byla stanovena pouze na papíře, avšak prakticky (minimálně ve 48 výše uvedených případech) roli nehrála. Žalobce v době přestávky musel být připraven k případnému zásahu. Všechny právě uvedené skutečnosti vedou soud k závěru, že žalobce vykonával hlídkovou službu, kterou fakticky nebylo možné přerušit ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru. Dospěl-li žalovaný ve vztahu k hlídkové službě k opačnému závěru, je jeho rozhodnutí v této části nezákonné.

V. Závěr a náklady řízení

38. Vzhledem k tomu, že soud shledal námitky žalobce důvodnými, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 1, 4 a 5 s. ř. s.).
39. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanovili tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
40. Žalobce dosáhl v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce jsou tvořeny odměnou jeho zástupce za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba, účast na jednání soudu) podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), přičemž mimosmluvní odměna za jeden úkon právní služby činí částku 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Soud žalobci nepřiznal odměnu jeho zástupce za úkon spočívající ve sdělení, že žalobce nesouhlasí s rozhodnutím soudu bez nařízení jednání. Tuto jednu větu nelze považovat za úkon, za nějž by zástupci žalobce měla náležet jakákoliv odměna ve smyslu § 11 advokátního tarifu (přiměřeně viz usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 28. 4. 2021, č. j. 14 VSOL 116/2021-75). Dále žalobci náleží náhrada hotových výdajů jeho zástupce v paušální výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), náhrada za promeškaný čas, jenž zástupce žalobce strávil cestou na jednání soudu dne 21. 2. 2024 a zpět do svého sídla za dvanáct půlhodin ve výši 1 200 Kč, jakož i cestovné za cestu na jednání dne 21. 2. 2024 a zpět v celkové výši 3 505,54 Kč [§ 13 odst. 5 advokátního tarifu ve spojení s § 157 odst. 3 a 4 písm. b) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce a s § 1 a § 4 vyhlášky č. 398/2023 Sb. při celkové délce cesty 416 km, sazbě základní náhrady 5,60 Kč, ceně benzínu 38,20 Kč a spotřebě 7,4 l/100 km]. K tomu soud připočetl náhradu za daň z přidané hodnoty, kterou je zástupce žalobce povinen odvést z odměny a náhrad ve výši 3 130,16 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.) a zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Celkem tedy žalobci na náhradě nákladů řízení náleží částka ve výši 21 305,70 Kč. Soud žalovanému uložil zaplatit náhradu nákladů řízení k rukám zástupce žalobce v přiměřené lhůtě.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 21. února 2024

Zuzana Bystřická v. r.
předsedkyně senátu