



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Ivo Pospíšila a Michala Bobka v právní věci žalobce: **Bc. M. T.**, zastoupeného JUDr. Danielem Novotným, Ph.D., advokátem se sídlem Valdštejnovo náměstí 76, Jičín, proti žalovanému: **Ředitel Krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje**, se sídlem Ulrichovo náměstí 810, Hradec Králové, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 8. 2024, č. j. ŘŘ-1445/2024, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 2. 2025, č. j. 31 Ad 3/2024 - 170,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se žádostí ze dne 29. 7. 2019 domáhal doplacení služebního příjmu za období tří let zpětně od ukončení služebního poměru (tj. od 1. 5. 2016 do 30. 4. 2019). V uvedeném období pracoval jako vedoucí směny integrovaného operačního střediska operačního odboru Krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje (dále jen „IOS“). Svou žádost odůvodnil tím, že v rozhodném období vykonával 24hodinové směny, z nichž dostal proplaceno vždy pouze 22 odsloužených hodin služby. Zbylé dvě hodiny byly vykazovány jako přestávky (4x půl hodiny), které však žalobce dle svého tvrzení nemohl čerpat, neboť výkon jeho služby byl svým charakterem nepřetržitý a nepřerušitelný.

[2] Náměstek ředitele Krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje pro vnější službu ve věcech služebního poměru (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 23. 10. 2019, č. j. VS-1065/2019, žádosti žalobce nevyhověl. Odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 2. 2020, č. j. ŘŘ-306/2020, zamítl. Posledně citované rozhodnutí následně pro nedostatečně zjištěný skutkový stav zrušil rozsudkem ze dne 30. 3. 2022, č. j. 31 Ad 6/2020 - 389, Krajský soud v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“). Kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud zamítl (rozsudek ze dne 18. 1. 2023, č. j. 4 As 116/2022 - 31).

[3] V dalším řízení žalovaný první rozhodnutí o žádosti (č. j. VS-1065/2019) zrušil a věc vrátil k řízení správnímu orgánu I. stupně, který ve věci doplnil dokazování a následně vydal dne 4. 3. 2024 rozhodnutí č.j. KRPH-77944-180/ČJ-2019-0500NU (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž žalobci částečně vyhověl. Výrokem I tohoto rozhodnutí žalobci přiznal náhradu služebního příjmu ve výši 32 721 Kč za službu přesčas v době plánovaných přestávek na jídlo a odpočinek: 1) v období od 1. 5. 2016 do 31. 7. 2017 (s výjimkami ve dnech 24. 4. 2017 – 28. 4. 2017 a 5. 6. 2017 – 6. 6. 2017), a 2) dne 11. 6. 2018 za jednu přestávku ve službě v rozsahu 0,5 hodiny v průběhu cvičení „Týniště“ neboť dospěl k závěru, že v uvedených obdobích byly naplněny podmínky služby přesčas podle § 60 odst. 3 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“). Výrokem II žalobci správní orgán I. stupně nepřiznal náhradu služebního příjmu za službu přesčas v době plánovaných přestávek na jídlo a odpočinek v období od 24. 4. 2017 do 28. 4. 2017 (kurz pro policisty IOS v Opatovicích nad Labem), od 5. 6. 2017 do 6. 6. 2017 (instrukčně-metodické zaměstnání v Kounově) a od 1. 8. 2017 do 30. 4. 2019, vyjma případu uvedeného ve výroku I bodě 2, neboť v uvedených obdobích mohl žalobce čerpat přestávky ve službě podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru. Odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 8. 2024, č. j. ŘŘ-1445/2024 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl.

II. Rozsudek krajského soudu

[4] Žalobce ve věci podal správní žalobu, o níž krajský soud rozhodl tak, že napadené rozhodnutí zrušil v rozsahu, v němž žalovaný potvrdil výrok I prvostupňového rozhodnutí; ve zbytku žalobu zamítl.

[5] Zabýval se otázkou, zda žalobce ve sporném období od 1. 8. 2017 do 30. 4. 2019 vykonával službu, která byla nepřerušitelná, anebo zda mohl během 24hodinových služeb čerpat přestávky na jídlo a odpočinek. Z výpovědi svědků vyslechnutých ve správním řízení dle mínění soudu nevyplývá, že by byli příslušníci jakkoliv omezeni ve způsobu, jakým mohli přestávky trávit. Jak řadoví příslušníci, tak vedoucí směny měli možnost opustit během přestávky pracoviště a nemít u toho u sebe žádné pracovní pomůcky.

[6] Připomněl, že v období od 1. 5. 2016 do 31. 7. 2017 žalobce z objektivních důvodů nemohl čerpat přestávky ve službě na jídlo a odpočinek, neboť nebyla určena osoba, která by mohla vedoucího směny v jeho nepřítomnosti adekvátně zastoupit, zejména obsluhovat systém BETA pro příjem utajovaných informací pro stupeň utajení „Důvěrné“. Od 1. 8. 2017 však byla zřízena pozice zástupce vedoucího směny v 7. tarifní třídě (tj. stejně jako u vedoucího směny), který disponoval bezpečnostní prověrkou pro příjem utajovaných

pokračování

informací pro příslušný stupeň utajení. Právě od tohoto data proto bylo krátkodobé zastoupení (do 30 minut) vedoucího směny IOS organizačně, technicky i personálně zabezpečeno.

[7] Z dokazování provedeného ve správním řízení dále vyplynulo, že žalobce nemusel v době přestávky plnit žádné služební úkoly. Pokud někteří příslušníci v rozhodném období přestávky nečerpali, dělo se tak na základě jejich vlastního uvážení či subjektivního přesvědčení, že jejich úkoly nezastane jiný kolega. Nebylo tomu tak ovšem z důvodu objektivních překážek na uvedeném pracovišti.

[8] Dle krajského soudu správní orgány obou stupňů náležitě reagovaly na rozpory mezi svědeckými výpověďmi a vysvětlily je. Dostaly tak své povinnosti zjistit skutkový stav věci bez důvodných pochybností. Za stěžejní důkaz označil soud zpracovanou analýzu činností žalobce na základě informací ze systému JITKA. Z ní vyplynulo, že vytíženost žalobce nebyla tak enormní, aby nemohl čerpat přestávky na jídlo a odpočinek. I ze svědeckých výpovědí vyplynulo, že krátkodobé zastupování (z důvodu hygieny, ohřátí stravy apod.) v délce i více než 10 minut bylo zcela bezproblémové. Lze tedy stěží uvěřit tomu, že by 30minutová přestávka významně ohrozila chod pracoviště. Soud odmítl i tvrzení žalobce, že plán přestávek existoval jen formálně. V případě kolize (přestávka žalobce i jeho zástupce byla naplánovaná ve stejnou dobu) nastala předvídaná situace znamenající objektivní překážku pro vedoucího směny v čerpání přestávky. Žalobce měl nicméně možnost upravit časy přestávek tak, aby případný souběh nenastal.

[9] O nepřerušitelnosti směny nesvědčí ani skutečnost, že vedoucímu směny jsou svěřeny některé úkony, které jeho zástup neprovádí (vydávání zbraní). Nejednalo se totiž o takové úkony, které by nesnesly odkladu. Z dokazování nevyplývala ani potřeba „zdlouhavého“ formálního předávání pracoviště zástupci.

[10] Soud nepřisvědčil námitce žalobce, že by správní orgány opomněly provést některé jím předkládané důkazy. Správní orgán I. stupně je založil do spisu a následně jejich obsah hodnotil v prvostupňovém rozhodnutí.

[11] Krajský soud nevyloučil, že s ohledem na náročnost služby vedoucího IOS mohly nastat v konkrétním případě situace, kdy žalobce z objektivních důvodů nebyl schopen přestávku čerpat ve stanovenou dobu. Mohl tak nicméně učinit později – po odpadnutí překážky. Žalobce nadto nikdy nehlásil, že by v konkrétní den nemohl přestávku čerpat. Námitky ve vztahu k období, za něž správní orgán I. stupně žalobci nepřiznal proplacení služebního příjmu za dobu plánovaných přestávek, tedy soud neshledal důvodnými.

[12] Soud naopak přisvědčil tomu, že výpočet náhrady služebního příjmu za období do 31. 7. 2017 je nepřezkoumatelný. V odpovídajícím rozsahu proto napadené rozhodnutí zrušil.

III. Obsah kasační stížnosti

[13] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojí proti rozsudku krajského soudu (v té části, již byla zamítnuta jeho žaloba) kasační stížností z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“).

[14] Trvá na tom, že jako vedoucí služby IOS vykonával 24hodinové směny, v jejichž průběhu nebylo z objektivních důvodů možné čerpat přestávky. Nečerpali je ani jiní vedoucí směny, v případě stěžovatele se tedy nejednalo o výjimku z pravidla. Tato skutečnost jednoznačně vyplynula ze svědeckých výpovědí a předložených čestných prohlášení. Svědkové V. a B. (kteří sami o plánování přestávek rozhodovali a byli tak za situaci přímo odpovědní) jako jediní vypovídali o opaku. S rozpory mezi svědeckými výpověďmi se žalovaný nevypořádal, což žalobce namítal již v řízení o žalobě, aniž by se mu od krajského soudu dostalo náležité odpovědi.

[15] Zastoupení vedoucího směny bylo nemožné i proto, že ho měl ve většině případů zastoupit příslušník, který měl čerpat přestávku ve stejnou dobu (což stěžovatel dokládá na konkrétních případech). Je tedy zjevné, že přestávky byly plánovány pouze formálně. Krajský soud tuto námitku nemístně bagatelizoval, přestože se nejednalo o výjimečnou situaci (k souběhu docházelo několikrát za měsíc).

[16] Stěžovatel považuje za chybný závěr soudu, že vedoucí nebyli během čerpání směny žádným způsobem omezováni a nemuseli u sebe mít ani telefon. Pokud nebyly nastaveny mechanismy k zastížení vedoucího v době čerpání přestávky, svědčí to dle stěžovatele naopak o tom, že k vykazování přestávek docházelo pouze formálně a nepředpokládalo se jejich čerpání. V opačném případě by bylo nezbytné upravit postupy pro dosažitelnost vedoucího. Ve správním řízení bylo totiž prokázáno, že existují úkony, které může provést pouze vedoucí směny. Zástupci neznají veškerou pracovní náplň vedoucího směny a nejsou v tomto směru ani proškolení. Může se přitom jednat o neodkladné úkony (vyslání zásahové jednotky, policejního vyjednavče, vyžádání policejního vrtulníku apod.). S těmito skutečnostmi uvedenými v žalobě se krajský soud nevypořádal.

[17] Ve správním spise nemá dle mínění stěžovatele oporu závěr soudu, že krátkodobé zastupování bylo běžné a bezproblémové (odchod na toaletu, sprchování apod.). I pokud by však bylo možné vedoucího směny zastoupit na několik minut, nelze to srovnávat se zastupováním v průběhu přestávky. V důsledku výkladu prezentovaného krajským soudem se stírá rozdíl mezi přestávkou podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru a nezbytnou dobou na jídlo a oddech podle odst. 3 téhož ustanovení.

[18] Stěžovatel soudu vytýká, že nevypořádal některé jeho námitky. V žalobě poukazoval na situaci na jiných pracovištích IOS a současně na změny, které proběhly v souvislosti s plánováním směn na jeho pracovišti, což správní orgány v posuzované věci vůbec nerefletovaly (navzdory závěrům vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 116/2023 - 31 vydanému přímo v této věci). Je přitom třeba si zodpovědět, jaký je rozdíl mezi situací na pracovištích IOS v současnosti (kdy již na všech těchto pracovištích vykonávají příslušníci policie 24hodinové služby bez přestávek), a v minulosti, kdy měla být zastupitelnost dle tvrzení správních orgánů možná. Krajský soud ani správní orgány nesplnily povinnost zjistit stav věci takovým způsobem, aby o něm nepanovaly důvodné pochybnosti. Současná situace svědčí o tom, že zavedení 24hodinových směn bez přestávek

pokračování

představuje nápravu dřívější nezákonné praxe, což ostatně již v minulosti navrhoval plk. Ing. K., jehož výslech správní orgány odmítly provést. Stěžovatel doplňuje historický kontext – původně dostávali policisté proplacených celých 24 hodin služby. Toho času však běžně odsloužili i 150 přesčasových hodin ročně bez nároku na odměnu. Poté, co byl tento způsob výkonu služby shledán nezákonným, přišla některá krajská ředitelství s řešením úspory nákladů na platy spočívajícím v tom, že v rámci 24hodinové služby budou vykazovány čtyři fiktivní přestávky. Příslušník policie tak dostal proplaceno pouze 22 z 24 odsloužených hodin.

[19] V neposlední řadě se krajský soud nevypořádal s jeho tvrzením, že pokud v době plánované přestávky pracoval (z důvodu nemožnosti zastoupení jiným policistou), jednalo se o službu přesčas.

[20] S ohledem na všechny uvedené skutečnosti stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalovaného a replika stěžovatele

[21] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že rozsudek krajského soudu považuje za přezkoumatelný a věcně správný.

[22] Z výpovědí svědků vyplývá, že přestávku nečerpali pouze někteří vedoucí směny, přičemž tomu tak bylo na základě jejich vlastního rozhodnutí. Jiní vedoucí vypověděli, že přestávky trávili na pracovišti, popřípadě nečerpali přestávku celých 30 minut. Současné však uvedli, že takový způsob trávení přestávky si zvolili sami, vedoucí to po nich nepožadovali. Někteří svědci potvrdili, že přestávku bylo možné trávit mimo pracoviště. V případě, že vedoucí neopouštěl během přestávky pracoviště, mohl se dívat na televizi, poslouchat hudbu, či se věnovat jiným činnostem. Běžnou praxí bylo posunout si přestávku v čase. Žádný z vyslechnutých svědků neuvedl, že by byl v čerpání přestávek jakkoliv omezen. Tvrzení stěžovatele tedy nenalézají oporu ve shromážděných podkladech. Výjimku představuje svědek H., který však jen v obecnosti uvedl, že faktickému čerpání přestávek bránila povaha práce. S dílčími rozpory ve výpovědích se žalovaný a správní orgán I. stupně vypořádal; k věci obstaral množství dalších podkladů, včetně výpisů z příslušných informačních systémů.

[23] Krajský soud neopomněl žádné námitky obsažené v žalobě. K některým se sice vyjádřil pouze stroze, či je vypořádal toliko implicitně, jeho povinností však není reagovat podrobně na každý argument stěžovatele. To tím spíše, souhlasí-li se způsobem, jak na totožnou námitku reagoval v napadeném rozhodnutí žalovaný. Stejně tak není pravdou, že by výhrady stěžovatele vyjádřené v průběhu správního řízení v některém z jeho mnoha podání ponechaly bez reakce správní orgány. K tvrzením stěžovatele o údajném ohrožení provozuschopnosti IOS v případě čerpání přestávek vypracoval správní orgán I. stupně rozbor, z něhož vyplývá, že v každém okamžiku (tzn. i v době čerpání přestávek vedoucím směny) je zajištěno dostatečné personální obsazení nezbytné pro zachování akceschopnosti pracoviště IOS.

[24] Pokud se jedná o souběh přestávek u vedoucího směny a jeho zástupce, stěžovatel záměrně pomíjí zásadní konstatování soudu, že se sice jedná o chybu, nikoliv však nepřekonatelnou. V případě kolize totiž nastala předvídaná situace představující objektivní překážku v čerpání přestávky vedoucím směny. V takovém případě bylo možné čerpat přestávku později tak, aby souběh nenastal. Současně měl stěžovatel (jakožto vedoucí směny) povinnost situaci oznámit vedoucím příslušníkům operačního odboru za účelem zajištění nápravy do budoucna (přeplánování přestávek). Žalovaný se ohrazuje vůči tvrzení, že plány přestávek byly sestaveny účelově, aby se odůvodnilo krácení příjmu.

[25] Stěžovatel dále dezinterpretoval závěry krajského soudu, neboť ten nikdy netvrdil, že by měl být stěžovatel v době přestávky k zastížení. Tím pádem je zcela neopodstatněná i celá navazující argumentace. Stěžovateli nebyla nařízena pohotovost a nebyla mu stanovena ani jiná forma dosažitelnosti.

[26] Žalovaný nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že některé úkony, které jsou svojí povahou neodkladné, může provést jedině vedoucí směny (nikoliv jeho zástupce). Ve správním řízení vyšlo najevo, že jediný úkon, který nelze delegovat, představuje výdej služebních zbraní. Nejedná se přitom o činnost, u níž by hrozilo nebezpečí z prodlení.

[27] Pokud se jedná o krátkodobější zastupování, to dle mínění žalovaného není předmětem nyní projednávané věci. Na argumentaci krajského soudu však neshledává nic závadného. Jeho závěr, že nepřítomnost vedoucího směny v případě kratších časových úseků nečinila potíže (aniž by byla v takových případech jakkoliv speciálně řešena otázka zastupování), nalézá oporu ve výpovědích několika svědků. Možnost zastoupení vedoucího směny nejen při krátkodobé nepřítomnosti, ale i během přestávky, a dokonce i po dobu několika hodin pak jednoznačně dokládá analýza činnosti stěžovatele v náhodně vybrané dny provedená na základě obsahu systému JITKA.

[28] Žalovaný dále nesouhlasí s tím, že by on či krajský soud nerespektovali závazný právní názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 116/2022 - 31. Se stěžovatelem se neshodne na výkladu citovaného rozhodnutí. Z jiných rozhodnutí správních soudů však jednoznačně vyplývá, že tatáž služba může být u jedné organizační jednotky hodnocena jako nepřerušitelná, u jiné se bude jednat o službu, kterou přerušit lze (v závislosti na konkrétních okolnostech). Těžiště dokazování bylo zaměřeno právě na okolnosti panující na pracovišti stěžovatele. Stejně věc uchopil i krajský soud.

[29] Ke způsobu zajišťování chodu IOS od 1. 1. 2024 se žalovaný vyjádřil na s. 8 napadeného rozhodnutí. Tato změna však sama o sobě neznamená, že by výkon služby byl nepřerušitelný a že by nepřicházelo v úvahu zastupování vedoucího směny jiným příslušníkem. Pokud se naopak jedná o tvrzení, že 24hodinové služby bez přestávek policisté vykonávali v minulosti, stěžovatel opomněl zmínit, že takto byl výkon služby nastaven v době, kdy neexistovalo IOS – jednalo se tedy o situaci nesrovnatelnou s posuzovaným stavem, a to již jen proto, že na příslušných pracovištích toho času sloužili vždy pouze dva policisté.

[30] V neposlední řadě žalovaný nesouhlasí s tím, že by stěžovatel vykonával službu přesčas. K této otázce se podrobně vyjádřil již v řízení o žalobě a nyní na svoji dřívější

pokračování

argumentaci odkazuje. Tuto námitku nepominul ani krajský soud, byť se k ní výslovně nevyjádřil. Vzhledem k tomu, jak pohlížel na otázku možnosti čerpání přestávek, je zřejmé, je nepřisvědčil ani tvrzení stěžovatele ohledně výkonu služby přesčas.

[31] Na vyjádření žalovaného reagoval stěžovatel replikou. Podle jeho mínění ze svědeckých výpovědí jednoznačně vyplývá, že příslušníci pracující na IOS nemohli čerpat přestávky, ale pouze přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru. Obsah svědeckých výpovědí správní orgány bagatelizovaly a nepřikládaly jim náležitou váhu. Stěžovatel podrobně popisuje, jakým způsobem fungovala operační střediska v minulosti a jak se činnost IOS změnila po zřízení pracoviště v budově Krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje. Tvrzení stěžovatele o nemožnosti čerpání přestávek nalézají oporu i v e-mailu plk. K., což žalovaný zcela přehlíží. Pokud se jedná o rozhodnutí týkající se řadových příslušníků, domnívá se stěžovatel, že z nich nelze v této věci vycházet, a to především s ohledem na odlišné postavení vedoucího směny. Současně je přesvědčený, že nemůže jít k jeho tíži, pokud jiní příslušníci nebyli dostatečně aktivní a svůj nárok neprokázali. Ve zbytku stěžovatel opakuje svoji dřívější argumentaci.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[32] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[33] Kasační stížnost **není** důvodná.

[34] Nejprve se kasační soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, neboť se jedná o vadu, pro niž by musel rozsudek krajského soudu bez dalšího zrušit, aniž by se mohl zabývat zbylými kasačními námitkami.

[35] Již v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud akcentoval, že „[n]ení-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá.“ V obdobném duchu se nese i navazující judikatura, která zásadně pohlíží na nevypořádání žalobních námitek jako na důvod pro zrušení rozhodnutí krajského soudu (srov. kupříkladu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007 - 78, či ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 Afs 113/2009 - 69, č. 2065/2010 Sb. NSS). Bohatá rozhodovací praxe se váže též k otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z důvodu jeho nesrozumitelnosti (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007 - 107, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75, či ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009 - 132).

[36] V posuzované věci Nejvyšší správní soud žádné takové vady napadeného rozsudku neshledal. Jakkoliv lze stěžovateli přisvědčit v tom směru, že na některé jeho konkrétní výhrady krajský soud reagoval pouze ve stručnosti, či tak výslovně neučinil vůbec, neznamená tato skutečnost ještě sama o sobě, že by byl rozsudek nepřezkoumatelný. Není povinností soudů vypořádat se s každým dílčím tvrzením obsaženým v podání účastníka, pakliže proti jeho argumentaci postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Povinnost orgánů veřejné moci (včetně orgánů moci soudní) svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou dílčí námitku. Ústavní soud v nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, akcentoval, že „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“

[37] V nyní posuzované věci krajský soud řádně a srozumitelně vyložil důvody svého rozhodnutí. Z odůvodnění rozsudku je patrné, jak o věci smýšlel a proč nepovažoval jádro žalobní argumentace za opodstatněné. Námitka stěžovatele stran nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku proto není důvodná.

[38] Podstata věci tkví ve zodpovězení otázky, zda byly na pracovišti IOS v období od 1. 8. 2017 do 30. 4. 2019 zajištěny takové podmínky, aby mohl stěžovatel působící na pozici vedoucího směny čerpat přestávku ve službě na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru, nebo zda byla jeho služba nepřerušitelná a měl možnost využít toliko přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru, za kterou náleží služební příjem.

[39] Podle § 60 zákona o služebním poměru:

„(1) Příslušník má 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.

(2) Přestávka ve službě na jídlo a odpočinek se nezapočítává do doby služby.

(3) Jde-li o službu, jejíž výkon nemůže být přerušen, musí být příslušníkovi i bez přerušování výkonu služby zajištěna přiměřená doba na jídlo a odpočinek.“

[40] Judikatura správních soudů se již odlišením režimů čerpání přestávky podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru a přiměřené doby na jídlo a odpočinek ve smyslu odst. 3 téhož ustanovení opakovaně zabývala a vymezila mezi těmito dvěma režimy určitá rozlišovací kritéria. Přestávka na jídlo a odpočinek podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru představuje „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“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2019, č. j. 8 As 257/2018-44). Z ustálené judikatury dále vyplývá, že vyhodnocení, zda je režim výkonu služby přerušitelný, závisí v první řadě na charakteru služby a objektivních podmínkách na pracovišti. Důvody, pro které nelze přestávku na jídlo

pokračování

a odpočinek čerpat, mohou vyplývat již ze samotného obsahu (náplně) služby, ale i z pracovního prostředí či vytiženosti příslušníků (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2020, č. j. 9 As 40/2020-78, či ze dne 17. 8. 2022, č. j. 9 As 89/2021-65). Pokud jde o službu vykonávanou nepřetržitě, neznámá to ještě, že ji nelze ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru přerušit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2020, č. j. 8 As 160/2018-42). Pro závěr, zda se jedná o službu přerušitelnou, je nutné zkoumat, zda je technicky, resp. technologicky zajištěna možnost přerušit výkon služby a provést zastoupení jiným příslušníkem a zda je zástup za příslušníka, který přestávku čerpá, předvídatelně a dostatečně konkrétním způsobem organizačně zabezpečen a personálně zajištěn, tj. zda existuje dostatek personálních kapacit ke střídání příslušníků (viz např. již citované rozsudky č. j. 8 As 160/2018-42 a č. j. 8 As 257/2018-44).

[41] Klíčové je tedy zjištění, zda je umožněno přestávku čerpat v požadované délce a bez toho, aby se příslušník musel věnovat služebním úkolům. O nepřerušitelnou službu se tak jedná rovněž v případech, kdy příslušníci bezpečnostních sborů jsou z různých důvodů, jako je např. nutnost plnění určitých služebních úkolů či pohotovost, fakticky omezeni v trávení celé doby přestávky dle vlastního uvážení. Nepředvídatelnost možných přerušení přestávky je totiž může stavět do stavu trvalé ostražitosti, jak Nejvyšší správní soud dovodil v opakovaně citovaném rozsudku č. j. 9 As 89/2021-65. Pro určení, zda je výkon služby přerušitelný či nikoli, je podstatná faktická uskutečnitelnost 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) podle Nejvyššího správního soudu nebrání tomu, aby čas poskytnutý jako přestávka splňoval požadavky podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru. Aby tedy bylo možné konstatovat, že výkon služby příslušníků lze přerušit, musí být příslušníkům umožněno čerpat přestávky na jídlo a odpočinek nezpochybnitelným způsobem tak, aby bylo zřejmé, že po celou dobu přestávky nemusí v zásadě plnit žádné služební povinnosti a úkoly a mohou se věnovat pouze tomu, aby se najedli a odpočinuli si, a to s výjimkou případné aktivace jejich zákonné zakročovací povinnosti. Tyto závěry odpovídají i rozhodovací praxi Soudního dvora Evropské unie (např. rozsudek ze dne 9. 9. 2021 ve věci C-107/19, *XR v. Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost*) a Ústavního soudu (náleze ze dne 18. 10. 2021, sp. zn. II. ÚS 1854/20).

[42] V neposlední řadě z konstantní judikatury vyplývá, že jakkoliv je nezbytné vnímat, zda podmínky výkonu služby fakticky umožňují čerpání přestávek na jídlo a odpočinek, neznámá to, že by bylo třeba přezkoumávat (ne)čerpaní každé jednotlivé přestávky, a to často mnoho let zpětně. Skutečnost, zda byla každá jednotlivá přestávka fakticky čerpána, není rozhodující pro závěr o (ne)přerušitelnosti služby. Jednotlivé incidenty nečerpaní přestávek nicméně mohou představovat faktor, který svědčí o reálné (ne)možnosti čerpání přestávek z různých objektivních důvodů, např. neexistence dostatečného personálního zabezpečení zastupitelnosti či absence organizačního, technického a technologického zajištění čerpání přestávek.

[43] V nyní projednávané věci přitakal krajský soud závěru žalovaného, že na pracovišti stěžovatele byly od 1. 8. 2017 zajištěny takové podmínky, že výkon jeho služby vedoucího

směny IOS byl přerušitelný a fakticky mu nic nebránilo v čerpání přestávek na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru.

[44] Stěžovatel trvá na tom, že ze svědeckých výpovědí vyplývá opak, respektive, že mezi svědeckými výpověďmi panují určité rozpory, které žalovaný náležitě nevysvětlil a ani krajský soud se k věci dle jeho mínění adekvátně nevyjádřil. S tímto tvrzením Nejvyšší správní soud nesouhlasí.

[45] Krajský soud připustil, že výpovědi jednotlivých svědků se lišily a existuje mezi nimi i jisté napětí. Za účelem odstranění těchto rozporů však správní orgán I. stupně obstaral množství dalších podkladů (podrobný výčet viz body 59 a 60 rozsudku krajského soudu). Správní orgány shromážděné podklady řádně vyhodnotily a objasnily, jak dospěly ke svému závěru o přerušitelnosti služby a zastupitelnosti stěžovatele jakožto vedoucího směny v rozhodném období. Současně soud poukázal na to, že vyslechnutí svědci nezmiňovali žádná omezující pravidla ohledně trávení přestávky. Tomuto hodnocení nelze dle mínění kasačního soudu nic vytknout, neboť nalézá oporu ve spisu.

[46] Správní orgán I. stupně vyslechl velké množství svědků, z nichž někteří působili na vedoucích pozicích, jiní jako vedoucí směny (stejně jako stěžovatel), či jako řadoví příslušníci IOS (někteří z nich vykonávali v rozhodném období funkci zástupce vedoucího směny). Jakkoliv z těchto výpovědí vyplynulo, že přestávky většina osob tráví na pracovišti (typicky si připraví či ohřeje jídlo a konzumuje ho u svého pracovního stolu), takřka všichni dotázaní svědci současně potvrdili, že ohledně způsobu trávení přestávky neexistovala žádná omezení. Příslušníci měli možnost věnovat se činností dle vlastního uvážení, včetně sledování televize či poslechu hudby. Většina ze svědků nevyloučila ani možnost opuštění pracoviště na dobu přestávky. Pokud někteří příslušníci uvedli, že přestávky čerpat nelze, odůvodňovali své tvrzení zejména tím, že činnost vedoucího směny je specifická a na pracovišti se nevyskytovala žádná osoba, která by jej mohla zastoupit.

[47] V návaznosti na tato tvrzení správní orgán I. stupně doplnil dokazování. Zabýval se tím, jaká je náplň práce vedoucího směny a zda jej v těchto činnostech mohla krátkodobě (po dobu čerpání přestávek) zastoupit jiná osoba. Ve vztahu k období do 31. 7. 2017 dospěl k závěru, že nikoliv. To se však změnilo od 1. 8. 2017, neboť k tomuto datu byly na pracovišti stěžovatele vytvořeny (a fakticky obsazeny) nové pracovní pozice zástupce vedoucího směny v 7. tarifní třídě, se stupněm prověření pro utajované informace v režimu „Důvěrné“. Uvedení zástupci tak měli oprávnění vstoupit na pracoviště vedoucího směny a vykonávat dočasně (v nezbytném rozsahu) činnost vedoucího, včetně případné obsluhy systému BETA pro příjem utajovaných informací. Z dokazování provedeného správním orgánem I. stupně vyplynulo, že na každé směně se nacházel zástupce vedoucího směny (v rozpisu služeb bylo označeno, o kterou osobu se jedná). Zastupování vedoucího směny bylo výslovně uvedeno v popisu jeho pracovní pozice. Jediná činnost, kterou nemohl vykonávat zástupce, představuje výdej zbraní. Správní orgány však řádně odůvodnily, proč se nejedná o činnost, která by nesnesla odkladu.

[48] Vzhledem k tomu, že stěžovatel poukazoval na klíčovou roli vedoucího směny, jeho vytíženost a nezastupitelnost, zpracoval dále správní orgán I. stupně analýzu činností stěžovatele během několika náhodně vybraných dnů na základě údajů ze systému JITKA.

pokračování

Z této analýzy jednak vyplynulo, že stěžovatel navzdory svým tvrzením v některých případech pracoviště opouštěl (včetně odchodu z budovy), ale především, že mnohdy i několik hodin žádnou činnost nevykazoval a jednotlivé úkony činili jiní příslušníci přítomní na pracovišti. I na těchto zjištěních vybudovaly správní orgány svůj závěr, že zastupování stěžovatele nečinilo v praxi žádné obtíže.

[49] Nejvyšší správní soud tedy nesouhlasí se stěžovatelem, že by závěry správních orgánů, a tedy i krajského soudu, nenalezaly oporu ve správním spise. Existence rozporů ve výpovědích nepředstavuje nikterak výjimečnou situaci. Podstatné je, že správní orgány na tuto skutečnost reagovaly, doplnily ve věci dokazování a řádně odůvodnily, proč daly přednost jedné skutkové verzi před jinou.

[50] Kasační soud nikterak nezpochybňuje, že mnozí vedoucí směn zjevně v plném rozsahu přestávky nečerpali, či je trávili na pracovišti. Takto však činili zcela dobrovolně, v některých případech zřejmě v důsledku přesvědčení, že jiní příslušníci nejsou dostatečně kompetentní, aby je mohli v plném rozsahu zastoupit (zejména v případě nutnosti řešení nestandardních situací – např. stěžovatelem vícekrát zmiňovaný útok aktivního střelce). Jak ovšem Nejvyšší správní soud uvedl v obdobných věcech týkajících se řadových příslušníků téhož IOS (rozsudky ze dne 8. 11. 2022, č. j. 7 As 187/2022 - 26, či ze dne 5. 4. 2024, č. j. 8 As 181/2022 - 73), pro věc je podstatné, že na pracovišti objektivně existovala opatření umožňující zastupitelnost a příslušníci byli seznamováni s konkrétními časy k čerpání přestávek, přičemž pro případ, že tak činit nemohou, byl nastaven postup řešení – odsunutí čerpání přestávky. Uvedené řešení bylo využitelné jak tehdy, pokud nebylo možné přestávku s ohledem na řešení neodkladné záležitosti začít čerpat ve stanovený čas, tak v případě, že mělo dojít k souběhu přestávky vedoucího směny a jeho zástupce, na což upozornil i krajský soud. Není přitom pravdou, že by krajský soud otázku těchto souběhů nemístně bagatelizoval. Je třeba mít na zřeteli, že právě stěžovatel (jakožto vedoucí směny) byl oprávněn (ne-li přímo povinen) situaci řešit, a to posunutím přestávky v čase. Do budoucna pak mohl opakování nežádoucího stavu zabránit tím, že situaci ohlásil svým nadřízeným. Takto však stěžovatel nikdy neučinil. Navzdory tomu, že dle svého tvrzení přestávky nikdy nečerpал (a čerpat nemohl), neupozornil nadřízené na žádné překážky, které by mu ve využití přestávek bránily. Přitom je třeba připomenout, že naprostá většina vyslechnutých svědků vypovídala, že ze strany nadřízených neexistovala stran způsobu trávení přestávky žádná omezení (tzn. nečinili na ně kupříkladu nátlak, aby přestávky nevyužívali).

[51] Další část kasačních námitek souvisí s požadavkem stěžovatele na porovnání způsobu výkonu služby v IOS v rozhodném období s tím, jak byla tato služba zajišťována v minulosti, a jak je řešena v současné době (od 1. 1. 2024), jakož i se způsobem výkonu služby v rámci jiných pracovišť IOS napříč ČR. Na tyto argumenty stěžovatele krajský soud výslovně nereagoval, jak ovšem Nejvyšší správní soud osvětlil již výše (viz body [35] – [37] tohoto rozsudku), tato skutečnost ještě neznamená, že by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Krajský soud se zcela legitimně zaměřil na konkrétní poměry panující na pracovišti stěžovatele a aproboval hodnocení žalovaného, že se jednalo o službu, která je svým charakterem přerušitelná. Obdobné závěry ostatně vyslovil (byť ve vztahu k řadovým příslušníkům téhož pracoviště IOS) i Nejvyšší správní soud v již citovaných rozsudcích č. j. 7 As 187/2022 - 26, č. j. 8 As 181/2022 - 73. Jakkoliv je v nyní posuzované věci situace

částečně odlišná (s ohledem na specifické postavení vedoucího směny), i zde shromáždily správní orgány dostatek podkladů, které vedly k závěru o tom, že na pracovišti stěžovatele byly zajištěny takové podmínky, které umožnily jeho zastoupení po dobu čerpání přestávek. Poukazuje-li stěžovatel na předchozí rozsudek kasačního soudu v této věci (č. j. 4 As 116/2022 - 31), z jeho obsahu nevyplývá (jak se mylně domnívá stěžovatel), že by byly správní orgány povinny provést podrobné srovnání režimů panujících na jednotlivých pracovištích IOS. Je třeba zdůraznit, že v průběhu předchozího soudního přezkumu krajský soud žalovanému vytkl nedostatečně zjištěný skutkový stav. Nejvyšší správní soud pak pouze poukázal na to, že situace není tak jednoznačná, jak uváděl žalovaný, neboť na různých pracovištích IOS existují odlišné režimy výkonu služby. Jednalo se tedy o další argument svědčící o nutnosti doplnění dokazování ohledně situace panující na pracovišti stěžovatele. V průběhu dalšího řízení však již správní orgány dokazování ve značném rozsahu doplnily a jejich současné závěry nalézají ve spisovém materiálu potřebnou oporu.

[52] Za důvodné soud nepovažuje ani zbylé námitky stěžovatele. Pokud se jedná o nutnost dosažitelnosti vedoucího směny během přestávky, jedná se o tvrzení, které nejspíše pramení z přesvědčení stěžovatele o jeho nezastupitelnosti. Zde však nezbyvá než opětovně konstatovat, že tento závěr správní orgány jednoznačně vyvrátily. Krajský soud pak pouze poukázal na to, že vedoucí směny u sebe nemusel mít během přestávky žádné pracovní pomůcky. Námitka stěžovatele se tedy poněkud míjí s obsahem žalobní argumentace. Přisvědčit nelze ani tvrzení stěžovatele, že v rámci argumentační linie krajského soudu se stírá rozdíl mezi přestávkou ve smyslu § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru a přiměřenou dobou na jídlo a odpočinek ve smyslu odst. 3 téhož ustanovení. Krajský soud si byl rozdílnosti těchto režimů dobře vědom, reagoval však na opakovaná tvrzení stěžovatele o tom, že opuštění pracoviště vedoucím směny by vedlo k ohrožení akceschopnosti IOS. Poukázal na obsah svědeckých výpovědí, z nichž jednoznačně vyplynulo, že vedoucí směny běžně pracoviště opouštěli (minimálně z důvodu hygieny, ohřevu stravy atd.), a to na dobu deseti i více minut. Přitom žádný z vyslechnutých svědků za celou dobu svého působení u IOS nezaznamenal, že by nepřítomnost vedoucího směny vyústila v ohrožení činnosti pracoviště. Kasační soud k tomu pak doplňuje, že z dalších správními orgány obstaraných podkladů vyplývá, že stěžovatel opouštěl pracoviště i na dobu zhruba korespondující s délkou přestávky. Lze tedy jen stěží přijmout jeho tvrzení, že čerpání přestávky bylo s ohledem na jeho nezastupitelnost objektivně nemožné.

[53] Nejvyšší správní soud nemíní nikterak zpochybňovat náročnost či záslužnost služby vedoucího IOS a současně nepopírá, že jeho činnost je pro správný chod pracoviště stěžejní. To však nevyklučuje, aby jej po kratší časové úseky v nezbytně nutném rozsahu zastupovala jiná osoba. Příslušníci v 7. tarifní třídě, působící v rozhodném období na pracovišti IOS, disponovali oprávněním potřebným pro přístup k utajovaným informacím, a současně by měli být schopni zastat veškerou běžnou činnost vedoucího směny (kterou ostatně i v dřívějším období standardně vykonávali řadoví příslušníci IOS). Bylo přitom na stěžovateli, jakožto vedoucím směny, aby svým zástupcům v nezbytném rozsahu předával své zkušenosti. Nedůvěra v jejich schopnosti pramení z čistě subjektivního přesvědčení stěžovatele a dle mínění soudu nenalézá žádnou oporu ve shromážděných podkladech, to tím spíše, že mnozí zástupci se během poměrně krátké doby rovněž stali vedoucími směny. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že pro účely posuzování

pokračování

zastupitelnosti stěžovatele je třeba vycházet z hodnocení standardního průběhu směny a hodnocení jeho běžných činností. Pokud se jedná o stěžovatelem namítanou možnost, že v případě jeho nepřítomnosti by mohla nastat nestandardní krizová situace, uvádí k tomu kasační soud, že takové eventualitě nelze nikdy zcela předejít, a to ani kdyby stěžovatel čerpal pouze nezbytnou dobu na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru. Jak ovšem vyplývá z obsahu správního spisu, i na tyto situace jsou zaměstnanci IOS školeni, pročez by měli být schopni případnou krátkodobou nepřítomnost vedoucího směny překlenout.

[54] V neposlední řadě kasační soud nepřisvědčil ani výhradě stěžovatele, že krajský soud opomněl vypořádat jeho tvrzení, že doba, kterou stěžovatel odsloužil v průběhu plánovaných přestávek, představuje službu přesčas. Krajský soud sice na tuto námitku explicitně nereagoval, dal však zřetelně najevo, že na pracovišti IOS byly splněny podmínky pro čerpání přestávek, pročez jejich případné nevyužití jde k tíži stěžovatele. Nerozporoval, že mohou nastat situace, kdy z objektivních důvodů (řešení neodkladných případů) může nastat překážka v čerpání přestávky. Současně však poukázal na řešení takové situace – posunutí přestávky v čase, popř. v krajním případě i možnost jejího proplacení. Žádný takový incident však stěžovatel nikdy nenahlásil a v nyní projednávané věci nárokuje proplacení všech přestávek bez rozdílu.

[55] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že z dokazování provedeného ve správním řízení vyplynulo, že žalobce nemusel v době přestávky plnit žádné služební úkoly. Pokud někteří příslušníci v rozhodném období přestávky nečerpali, dělo se tak na základě jejich vlastního uvážení či přesvědčení, že jejich úkoly nezastane jiný kolega. Nebylo tomu tak ovšem z důvodu objektivních překážek na uvedeném pracovišti.

VI. Závěr a náklady řízení

[56] Nejvyšší správní soud neshledal námitky stěžovatele důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[57] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 11. června 2025

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu

