



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Filipa Dienstbiera a Štěpána Výborného v právní věci žalobce: **M. J.**, proti žalovanému: **ředitel Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy**, sídlem Kongresová 1666/2, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 7. 2024, č. j. 831/2024, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 1. 2025, č. j. 8 Ad 15/2024-61,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost žalovaného **se z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalobci **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalobce požádal o doplacení služebního příjmu za dobu přestávek ve službě vykazovaných v evidenci doby výkonu služby příslušníka Policie České republiky v letech 2008 až 2023, neboť dle jeho názoru měly být započítávány do doby výkonu služby. Náměstek ředitele Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy rozhodnutím ze dne 19. 12. 2023, č. j. KRPA-374246-12/ČJ-2023-0000ZU, žalobcovu žádost zamítl; zčásti pro promlčení nároků, ve zbytku (v případě nároků vztahujících se k období říjen 2020 až srpen 2023, které nepovažoval za promlčené) z důvodu nenaplnění podmínek pro přiznání nároku. Čas na jídlo a odpočinek poskytovaný žalobci považoval služební orgán za *přestávku ve službě na jídlo a odpočinek* [§ 60 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním

poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“)], která se nezapočítává do doby služby (§ 60 odst. 2 téhož zákona). Žalobcovo odvolání žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který rozsudkem označeným v záhlaví žalobě vyhověl, napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Městský soud se zabýval otázkou, zda se v případě služby žalobce, který byl v posuzovaném období zařazen do skupiny zpracování dopravních nehod v oddělení dopravních nehod na Krajském ředitelství policie hl. m. Prahy, jednalo o službu, jejíž výkon nemohl být přerušen (ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru; dále jen „nepřerušitelná služba“), a zda žalobce z tohoto důvodu nemohl řádně čerpat přestávky na jídlo a odpočinek, jak tvrdil v žalobě.

[4] Městský soud dospěl na základě obsahu spisového materiálu a vydaných správních rozhodnutí k závěru, že výjezdová služba určená k řešení dopravních nehod představuje službu, jejíž výkon má být zabezpečen nepřetržitě. Nebyla ovšem učiněna žádná organizační opatření, která by předem řešila střídání žalobce jiným příslušníkem pro případ, že by výjezd k dopravní nehodě zasáhl do čerpání jeho přestávky na jídlo a odpočinek. Službu vykonávanou žalobcem tedy soud vyhodnotil jako službu, při jejímž výkonu byla žalobci poskytována toliko přiměřená doba na jídlo a odpočinek, která (ač se měla započítávat do doby služby) nebyla žalobci proplácena.

[5] Městský soud shledal, že na útvaru žalobce nebylo zajištěno plnohodnotné vystřídání policistů během přestávky ve službě. Za plnohodnotné vystřídání bylo možno dle soudu považovat pouze předvídatelné a konkrétně stanovené zastoupení. Za opatření vedoucí k takovému plnohodnotnému vystřídání městský soud nepovažoval zvyklost spočívající v hlášení čerpání přestávky na jídlo jednotlivými policisty (resp. hlídkami), kterou si policisté měli/mohli vybírat v různou dobu podle aktuální situace. Městský soud poukázal na skutečnost, že žádný vnitřní předpis či jiný dokument založený ve spise neupravoval konkrétní systém zastupování jednotlivých příslušníků v době, kterou žalovaný evidoval jako přestávky ve službě. Rovněž ze svědeckých výpovědí dle městského soudu vyplynulo, že nebylo konkrétně a jasně stanovené zastupování pro čas jídla a odpočinku. Čas pro čerpání přestávky na jídlo a odpočinek byl sice formálně stanoven, byl však shodný pro všechny policisty daného oddělení. Z logiky věci tedy vyplývá nemožnost čerpání takto stanovené přestávky, neboť pro řešení dopravních nehod by v daném časovém úseku (stanoveném pro všechny shodně) nebyla dostupná žádná z hlídek, což je v rozporu s povahou agendy oddělení dopravních nehod.

II. Kasační stížnost

[6] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž namítal, že ačkoli napadený rozsudek cituje judikaturu, z níž vyplývá potřeba zkoumat faktickou možnost čerpání přestávky, touto otázkou se již dále nezabýval, ačkoli ve správním řízení byla fakticita čerpání přestávek prokázána.

pokračování

[7] Stěžovatel nesouhlasil se závěrem městského soudu, že z výpovědí svědků vyplynulo, že nebylo konkrétně a jasně vyřešeno zastupování během přestávek. Odkázal na výpověď svědka zastávajícího funkci operátora přidělujícího hlídkám nehody k řešení a dále na shrnutí obsažené v žalobou napadeném rozhodnutí. Poukázal na reálné čerpání přestávek, přičemž připustil, že se neřídilo rozpisem vedeným pro účely výkaznictví určujícím stejný čas přestávky pro všechny příslušníky. Městský soud dle stěžovatele nereagoval na argument, že formální dokument řešící systém zastupování není nezbytný, neboť jej lze prokázat i jinými důkazními prostředky. Závěr soudu, že ze správního spisu nevyplývá, jak bylo zastupování upraveno, nemá dle stěžovatele oporu ve správním spisu a je s ním v rozporu.

[8] K odkazu městského soudu na rozsudek Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci ze dne 27. 7. 2018, č. j. 65 Ad 9/2017-53, č. 3925/2019 Sb. NSS, stěžovatel namítl skutkové odlišnosti tehdy řešeného případu. Městským soudem citovaná pasáž tohoto rozsudku týkající se dohadování zastoupení proto nebyla dle stěžovatele případná, neboť výjezdy hlídek v nyní souzené věci organizoval operátor.

[9] Stěžovatel upozornil, že žalobce nepochybně, že odebíral stravu a mohl přestávky čerpat, a sice v konkrétní době a v plné zákonné délce bez přerušování. Na přestávku nebylo nutno nastupovat v přesný konkrétní čas. Stěžovatel v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2022, č. j. 7 As 187/2022-26.

[10] Dle stěžovatele městský soud v napadeném rozsudku toliko citoval starší judikaturu, avšak bez aplikace jejích závěrů na konkrétní věc a bez vypořádání stěžovatelovy argumentace obsažené ve vydaném rozhodnutí a ve vyjádření k žalobě. Stěžovatel má za to, že oproti dřívějším případům se systémem střídání (zastupování) podrobně zabýval.

[11] Žalobce práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[13] Před přistoupením k vlastnímu přezkumu napadeného rozsudku se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval otázkou, zda je napadené soudní rozhodnutí způsobilé soudního přezkumu. Případná nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu (ať už pro jeho nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) je totiž vadou natolik závažnou, ke které je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Takovou vadu však Nejvyšší správní soud v odůvodnění napadeného rozsudku neshledal. Konstatování nepřezkoumatelnosti by mělo být v soudní praxi spíše výjimečné, „není-li z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních bodů. Naopak nelze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí krajského soudu, z jehož odůvodnění lze (byť i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor krajský soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci.

Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění krajského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé, popř. že krajský soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky (...)“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29). „*Přezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu není hodnotou sama o sobě. Zrušení rozhodnutí krajských soudů zpravidla pro účastníky/osoby zúčastněné na řízení, včetně toho, který podává kasační stížnost, neznamená žádný přínos. Výsledkem je naopak pravidelně prodloužení a prodražení soudního řízení. I proto je nutné k aplikaci kasačního důvodu spočívajícího v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů přistupovat krajně zdrženlivě*“ (tamtéž, bod 30). Nepřezkoumatelnost přitom není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24).

[14] Nejvyšší správní soud nepovažuje odůvodnění napadeného rozsudku za nepřezkoumatelné, jakkoli lze přisvědčit stěžovateli, že nikoli všechny citace judikatury zvolil městský soud přiléhavě. Samotné jádro argumentace městského soudu, proč žalobou napadené rozhodnutí zrušil, je však srozumitelné a dostatečně odůvodněné. Jak je podrobněji rekapitulováno výše, městský soud vyhodnotil (na rozdíl od stěžovatele) službu jako nepřerušitelnou z důvodu absence organizačního opatření, které by předem řešilo střídání jednotlivých příslušníků útvaru žalobce, v důsledku čehož nebylo zajištěno plnohodnotné vystřídaní příslušníka během doby evidované jako přestávka ve službě. Nejvyšší správní soud rovněž nepovažuje za pravdivé stěžovatelovo tvrzení, že soud neaplikoval právní úpravu a závěry dřívější judikatury na nyní posuzovanou věc. Argumentaci stěžovatele městský soud vypořádal v potřebném rozsahu. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nelze shledat ani v tom, že se městský soud blíže nezabýval skutkovými zjištěními a faktickou stránkou věci, tedy že žalobce a ostatní příslušníci oddělení měli vždy možnost se najít. Skutkové okolnosti městský soud nerozporoval, proto nebylo nutné se jimi blíže zabývat.

[15] Nejvyšší správní soud proto mohl přistoupit k věcnému posouzení, přičemž úvodem připomíná, že obdobnými případy se již zabýval ve svém rozsudku ze dne 23. 1. 2024, č. j. 10 As 252/2023-77, a v nedávném rozsudku ze dne 10. 4. 2025, č. j. 6 As 104/2024-78. V odkazovaných případech Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnosti téhož stěžovatele směřující proti rozsudkům, jimiž městský soud zrušil stěžovatelem vydaná rozhodnutí ve věcech žádostí o doplacení služebního příjmu za dobu vykazovaných přestávek ve službě, přičemž tehdejší žalobci byli zařazeni v totožném útvaru a na stejném služebním místě vrchního inspektora oddělení dopravních nehod na Krajském ředitelství policie hlavního města Prahy jako žalobce v nyní souzené věci. V obou řešených věcech byl důvod zrušení správních rozhodnutí totožný a Nejvyšší správní soud se v nich ztotožnil se závěrem městského soudu, že se v případě žalobců jednalo o výkon nepřerušitelné služby z důvodu absence opatření, které by alespoň v hrubých obrysech řešilo přestávky ve službě včetně otázky zastupování policistů během přestávek. Od svých dřívějších závěrů Nejvyšší správní soud neshledal důvod se odchýlit ani v nyní projednávané věci.

[16] Na nyní posuzovaný případ městský soud správně aplikoval § 60 zákona o služebním poměru upravující přestávky na jídlo a odpočinek. Odstavec první tohoto

pokračování

ustanovení upravuje situaci tzv. přerušitelné služby, která má být pravidlem. Podle tohoto ustanovení *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.* V souladu s druhým odstavcem se v případě přerušitelné služby *přestávka ve službě na jídlo a odpočinek nezapočítává do doby služby.* Odstavec třetí pak upravuje výjimečné situace tzv. nepřerušitelné služby, *jde-li o službu, jejíž výkon nemůže být přerušen, musí být příslušníkovi i bez přerušení výkonu služby zajištěna přiměřená doba na jídlo a odpočinek.*

[17] Dosavadní závěry judikatury k citovanému ustanovení shrnuje např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2022, č. j. 7 As 187/2022-26 (viz jeho bod 30), na který odkazoval i sám stěžovatel. Smyslem institutu přestávky na jídlo a odpočinek podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru je to, že jde o „*zákonem garantovanou (nárokovou) dobu, v jejímž rámci policista nevykonává službu a tento časový úsek je určen výhradně k jeho odpočinku, a to způsobem, který daný policista zvolí*“ (rozsudek ze dne 18. 7. 2019, č. j. 8 As 257/2018-44, bod 23). Vyhodnocení, zda režim výkonu služby spadá pod § 60 odst. 1, tedy zda jde o službu přerušitelnou umožňující čerpání přestávek, závisí v první řadě na charakteru služby a objektivních podmínkách na pracovišti. Sama skutečnost, že je určitá služba vykonávána nepřetržitě, ještě neznamená, že se musí jednat o službu nepřerušitelnou ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru (rozsudek ze dne 26. 8. 2020, č. j. 8 As 160/2018-42, bod 22). V případě služby vykonávané nepřetržitě je nutné zkoumat, zda je technicky (resp. technologicky) zajištěna možnost přerušit její výkon a provést zastoupení jiným příslušníkem a zda je zástup za příslušníka, který přestávku čerpá, předvídatelně a dostatečně konkrétním způsobem organizačně zabezpečen (zmiňovaný rozsudek č. j. 8 As 257/2018-44, body 24 a 25). Důvodem, pro který nelze službu přerušit a přestávku na jídlo a odpočinek řádně čerpat, může být nejen náplň služby, ale i pracovní prostředí či vyčerpání příslušníků (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2020, č. j. 9 As 40/2020-78, bod 23, nebo ze dne 17. 8. 2022, č. j. 9 As 89/2021-65, bod 31).

[18] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem městského soudu, že výjezdová služba určená k řešení dopravních nehod je svou povahou službou, jejíž výkon má být policií zabezpečen nepřetržitě. V takovém případě městský soud správně zkoumal, zda zastupitelnost jednotlivých příslušníků pro případ čerpání přestávky ve službě na jídlo a odpočinek byla předvídatelně a dostatečně konkrétně organizačně zabezpečena. Ačkoli stěžovatel rozporuje použitelnost závěrů výše označeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci č. j. 65 Ad 9/2017-53 a na něj navazujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 257/2018-44, obecné závěry v těchto rozsudcích vyjádřené jsou použitelné i na případy, k nimž dochází u dalších útvarů Policie České republiky s odlišnými skutkovými okolnostmi. Obecně totiž platí, že předpokladem pro shledání přerušitelné služby v podmínkách služby nepřetržitě zajišťované je „*předem předvídatelně a konkrétně stanovené zastupování příslušníků majících čerpat přestávku na jídlo a odpočinek*“ (rozsudek č. j. 8 As 257/2018-44, bod 25).

[19] Stěžovatel se v kasační stížnosti i v předcházejícím řízení zaměřoval zejména na faktickou možnost čerpání přestávky, resp. na skutečnost, že jídlo bylo žalobcem (a dalšími

příslušníky oddělení) konzumováno. Jak ovšem Nejvyšší správní soud vysvětlil již ve výše zmiňovaném rozsudku č. j. 6 As 104/2024-78, podstatné jsou obě stránky (materiální i formální): „Podstatná je jak formální stránka (tedy zda je organizace čerpání přestávek upravena vnitřními předpisy či jinou formou, čerpání přestávek je plánováno v rozpisech služby apod.), tak i skutečná praxe (tedy zda jsou formálně stanovené přestávky skutečně dodržovány)“. Rovněž ve stěžovatelem zdůrazňovaném rozsudku č. j. 7 As 187/2022-26 Nejvyšší správní soud vedle faktické možnosti čerpání přestávek kladl důraz na doložení praxe normativními opatřeními (služebními předpisy) a na prokazatelně existující organizační, technické (technologické) zabezpečení čerpání přestávek (viz bod 32 citovaného rozsudku), což v tehdejší případě (na rozdíl od věci posuzované nyní) bylo splněno (viz popis skutkového stavu v bodě 11 rozsudku).

[20] Od formální stránky tedy nelze odhlížet. Pokud služební orgán považoval službu příslušníků zařazených ve skupině dopravních nehod za službu přerušitelnou, bylo jeho povinností zavést takový systém přestávek na jídlo a odpočinek (řešící rovněž zastupitelnost jednotlivých příslušníků), který bude předvídatelný a zabezpečí nerušené čerpání celé přestávky každému z příslušníků nejdéle po každých pěti hodinách nepřetržitého výkonu služby. V daném případě však městský soud v napadeném rozsudku správně upozornil, že nejenže žádný vnitřní předpis zařazený do správního spisu tento systém přestávek konkrétněji neupravoval, ale ani z žádného jiného důkazu existence takového systému nevyplynula. Rozpisem formálně určený čas čerpání přestávky (stejný pro všechny příslušníky skupiny dopravních nehod) sloužil toliko pro dodržení povinnosti výkaznictví, přičemž sám stěžovatel připouští, že se jím reálné čerpání přestávek neřídilo. Nejvyšší správní soud dodává, že se jím fakticky ani řídit nemohlo, neboť v takovém případě by nebylo možno zajistit nepřetržitou výjezdovou službu pro vyšetřování dopravních nehod. Ze svědeckých výpovědí jednotlivých příslušníků přitom vyplynulo, že měli možnost se najíst v čase, který si sami určovali, „měla-li hlídka hotovo“, jak vypověděl operátor přidělující nehody k šetření jednotlivým hlídkám. Ani tyto výpovědi nepotvrzují existenci systému zajišťujícího každému příslušníkovi přestávku na jídlo a odpočinek po každých pěti hodinách výkonu služby s jistotou, že bude po dobu přestávky zastoupen jiným příslušníkem. V době stravování tak hlídkám mohly napadat a napadaly další nehody „do pořadí“ (a to i více nehod), jak ve svém rozhodnutí připustil sám stěžovatel, které příslušníci museli dořešit později, což logicky způsobovalo další tlak při rozhodování, zda a jak dlouhou přestávku (v rámci zákonné půlhodiny) čerpat.

[21] Stěžovatel pomíjí, že příslušníkům musí být umožněno čerpat přestávky na jídlo a odpočinek nezpochybnitelným způsobem tak, aby bylo zřejmé, že po celou dobu přestávky v zásadě nemuseli plnit žádné služební povinnosti a úkoly a mohli se věnovat pouze tomu, aby se najedli a odpočinuli si, a to s výjimkou případné aktivace jejich zákonné zakročovací povinnosti (shodně viz rozsudek č. j. 7 As 187/2022-26, bod 31). Nelze přitom po příslušnících požadovat, aby se sami aktivně domáhali přestávky na jídlo a oddech, aniž by jim bylo konkrétně určeno, kdy takovou přestávku mohou čerpat a využít (citovaný rozsudek č. j. 8 As 160/2018-42, bod 23). Jsou to naopak služební orgány, které jsou povinny určit konkrétní čas čerpání přestávky a za tím účelem nastavit nezbytná technická (technologická) a organizační opatření včetně určení střídání příslušníků (citovaný rozsudek č. j. 7 As 187/2022-26, bod 36).

pokračování

[22] Nejvyšší správní soud tedy shodně jako ve věcech sp. zn. 10 As 252/2023-77 a sp. zn. 6 As 104/2024-78 konstatuje, že formální stránka organizace čerpání přestávek nebyla v posuzovaném případě dodržena. Stěžovatel nepřijal žádná prokazatelná opatření, která by tuto otázku řešila. Proto městský soud dospěl ke správnému závěru, že služba formálně stěžovatelem označovaná jako přerušitelná byla ve skutečnosti službou nepřerušitelnou, a to bez možnosti čerpat přestávku ve službě.

[23] Stěžovatelův argument, že žalobce a další příslušníci z oddělení odebírali stravu a že jim bylo stravování umožněno, není za dané situace rozhodná, neboť příslušníkovi musí být i v případě nepřerušitelné služby zajištěna přiměřená doba na jídlo a odpočinek (§ 60 odst. 3 zákona o služebním poměru). Za tuto přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek lze považovat právě onu možnost příslušníka najíst se v průběhu dne, měla-li hlídka ukončeno zpracování nehody, a časový úsek před šetřením nehody další.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[25] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož 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. Stěžovatel (žalovaný) neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce měl ve věci plný úspěch a náhrada nákladů by mu sice náležela, avšak neučinil žádný úkon, za který by mu náhrada nákladů náležela. Nejvyšší správní soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 8. července 2025

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu