



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Jana Jiráska, Ph.D., a JUDr. Terezy Matuškové, v právní věci

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

proti
žalovanému: **generální ředitel Generálního ředitelství cel**
sídlem Budějovická 1387/7, 140 00 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 6. 2024, č. j. 8803-9/2024-900000-317,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 6. 2024, č. j. 8803-9/2024-900000-317, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradu nákladů řízení 15 342 Kč, k rukám jeho zástupce JUDr. Pavla Širokého, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce podal dne 24. 3. 2022 Celnímu úřadu pro Zlínský kraj žádost o doplacení nedoplatku na služebním příjmu za období let 2019 až 2022 v souladu se zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „služební zákon“). Tvrdil, že mu za výše uvedená období byla služebním orgánem z pracovní doby nezákonně odečítána přiměřená doba na jídlo a odpočinek, která měla být zahrnuta do jeho služebního příjmu.
2. Prvostupňový orgán o žádosti rozhodl dne 18. 4. 2023, č. j. 11153-4/2023-640000-11, tak, že řízení o žádosti žalobce o doplacení služebního příjmu za leden a únor 2019 z důvodu uplynutí promlčecí doby zastavil z důvodu zjevné bezpředmětnosti (výrok I.), řízení o žádosti za období prosinec 2021 až prosinec 2022 zastavil z důvodu zjevné bezpředmětnosti (výrok II.) a částečně vyhověl žádosti žalobce o doplacení služebního poměru za březen 2019 až listopad 2021 v rozsahu 1,5 hodiny (3 x 30 minut) představující rozdíl mezi vykázanou dobou služby a dobou skutečně odslouženou dne 12. 10. 2021, včetně zákonného úroku z prodlení od podání žádosti o doplacení služebního příjmu až do zaplacení. Ve zbývajících částech žádosti nevyhověl (výrok III).
3. Žalovaný napadeným rozhodnutím změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že řízení o žádosti žalobce o doplacení služebního příjmu za prosinec 2021 až prosinec 2022 zastavil pro nepřipustnost (výrok I.), žádost žalobce o doplacení služebního příjmu za leden 2019 až listopad 2021 zamítl (výrok II napadeného rozhodnutí).

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

4. Žalobce namítá, že žalovaný nedostatečně zjistil skutkový stav věci a věc nesprávně právně posoudil.
5. Svědci byli vybráni tak, aby vypovídali ve prospěch správních orgánů a jejich odpovědi jsou až na výjimky totožné. L. L. a R. L. v rozhodném období vůbec nebyli zařazeni na stejné služební místo jako žalobce. J. P. byl na totožném služebním místě zařazen pouze do 31. 8. 2019, tedy jen zanedbatelnou část rozhodného období. Nemohlo proto dojít k úplnému zjištění skutkového stavu věci.
6. Žalobce navrhoval výslech příslušníků pracujících v letech 2019 až 2022 na stejném pracovišti a vykonávajících stejné služby jako žalobce. Těmto jeho návrhům správní orgány nevyhověly. Žalobce odkazuje na § 180 odst. 1 služebního zákona, podle něhož je služební funkcionář povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti v rozsahu nezbytném pro jeho rozhodnutí. Za tímto účelem je povinen opatřit si potřebné podklady. Faktický průběh služby na mobilním oddělení Celního úřadu pro Zlínský kraj v rozhodné době však v řízení zjištěn nebyl. Napadené rozhodnutí je proto nezákonné. Skutkový stav nelze zjistit ani z listinných důkazů, neboť ty byly vyplňovány tak, jako by byl na oddělení služební zákon dodržován, ačkoli tomu tak fakticky nebylo.
7. Správní orgány rovněž nesprávně vyložily § 60 služebního zákona. Podle žalobce způsob výkonu služby umožňoval toliko výběr přiměřené doby na jídlo a odpočinek podle § 60 odst. 3 služebního zákona. Nešlo o přestávku na jídlo ve smyslu § 60 odst. 1 služebního zákona.
8. Ani žalovaný v napadeném rozhodnutí nerozporoval, že byl žalobce v rámci výkonu služby (i během přestávky na jídlo) povinen být na příjmu a být připraven přestávku přerušit a věnovat se výkonu služby. Žalobce nesouhlasí se závěrem žalovaného, že *ad hoc* dodatečně

uložené povinnosti mohly být jen typově méně významné než povinnosti provázející vlastní výkon služby.

9. Za vykonanou službu náleží dle čl. 28 Listiny základních práv a svobod spravedlivá odměna. Neplacenou dobou odpočinku může být jen doba, s níž zaměstnanec může nakládat podle své úvahy, věnovat se oddechu a nebýt během této doby zaměstnavateli k dispozici. Tak tomu v žalobcově případě nebylo, neboť jeho povinností bylo za určitých okolností zasáhnout, nehledě na to, zda právě čerpá přestávku. Neobstojí tak závěr žalovaného, že služba mobilního dohledu je přerušitelná a má autonomní charakter. Žalobce byl při výkonu služby v režimu trvalé ostražitosti.
10. Závěrem žalobce namítal, že je to právě prvostupňový orgán, nikoliv žalobce, kdo si počínal nepoctivě. Na svém pracovišti zavedl praxi, v rámci které příslušníci hlídek mobilního dohledu vyplňovali výkazy docházky formálně správně, i když přestávky fakticky čerpány nebyly. Žalobce je slabší stranou vystupující v podřízeném postavení a nemůže mu být kladeno k tíži, že postupoval v souladu s touto zavedenou praxí. Ve věci je proto kruciólní, aby byl řádně a úplně zjištěn skutkový stav.
11. Navrhl, aby soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného, replika žalobce

12. Žalovaný navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout. Poukázal na to, že problematika proplácení přestávek u Celní správy ČR doposud nebyla judikaturou řešena. Výkon činností celní správy spočívá ve správě cla a daní, v kontrole toku zboží na území ČR a v prevenci a potírání trestné a přestupkové činnosti s tím spojené. Podstatná část celní správy (včetně služby mobilního dohledu) má administrativní a odkladnou povahu. Činnost žalobce tak na rozdíl od činnosti příslušníků ostatních bezpečnostních sborů nevyžadovala okamžitou reakci. Má-li hlídka mobilního dohledu nebo hlídka dálniční policie přestávku ve službě, dohled nad veřejným pořádkem a trestání přestupků v terénu v danou chvíli niko nezajišťuje. Takové hlídky nejsou zastupovány.
13. Celní správa není součástí integrovaného záchranného systému. V případě služby mobilního dohledu tak nemůže vzniknout stav tzv. „trvalé ostražitosti“. Aktivní (přetržitý) výkon služební činnosti buď v dané chvíli po dobu čerpání přestávky nikdo nevykonává, nebo takový výkon počká, bez následků pro chráněné veřejné zájmy. Hypoteticky by stav „trvalé ostražitosti“ u nestřídáných příslušníků po dobu jejich přestávky byl v podmínkách celní správy představitelný v případě okrajových zvláštních pasivních (pohotovostních, nepřetržitých) služebních činností jako služba operačního střediska nebo zásahová jednotka. Napříč judikaturou však nelze nalézt případ, kdy by byl se svou žádostí úspěšný příslušník pěší hlídky či autohlídky policie, jehož výkon spočívá v aktivním přetržitém namátkovém dohledu nad veřejným pořádkem, u něž nejsou stanovena žádná pravidla zastupitelnosti po dobu přestávky ve službě, a který je tudíž v době přestávky nestřídáný.
14. K neprovedení výslechu svědka M. M. a B. K. žalovaný uvedl, že se jedná o spolupracovníky, kteří požádali o doplatek příjmu shodně jako žalobce. V řízeních o jejich žádostech uvedli, že jejich osobní účast při výslechu není nutná a odkázali na svá písemná vyjádření. Pozdější požadavek na výslech těchto osob v jiném řízení považuje žalovaný za formální, účelový a neopodstatněný. Svědkové vyslechnutí v řízení vypovídali konzistentně a na výsledku celé věci neměli žádný zájem (oproti žalobcem navrženým svědkům B. K. a M. M.). Pokud jde

o svědky L. L. a R. L., ti v době podání svědeckví nebyli ve služebním poměru, což podle žalovaného akcentuje jejich nestrannost. Pokud měl žalobce, který se ze všech ústních jednání omluvil, pochybnosti o důvěryhodnosti svědků, mohl to namítnout bezprostředně poté, co obdržel protokoly s jejich výpověďmi, nikoli až účelově *ex post*.

15. Pro účely uplatnění § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru není rozhodné, zda výkon služby byl či nebyl v jednotlivém případě přerušen, ale zda to bylo obecně možné. Nebylo tak třeba zpětně jednotlivě zkoumat každou směnu. O obecné nemožnosti přerušení služeb na konkrétním oddělení má zpravidla povědomí služební funkcionář.
16. Výkon služby je přímý, autonomní a aktivní. Nezáleží na tom, zda příslušníci celní správy subjekty fyzicky kontrolují či zda s nimi jednájí ve správním řízení. I v době přestávky jsou pravidelně přítomni na pracovišti, kde mají k dispozici mobilní telefon a pevnou linku, jejímž prostřednictvím jsou teoreticky dostupní i během čerpané přestávky. I v případě administrativních pracovníků se zcela výjimečně může stát, že budou k výkonu služby odvoláni během čerpané přestávky (např. svolaná okamžitá porada), nicméně taková excesivní potřeba není vlastní aktivnímu (autonomnímu) výkonu jejich služby, nestaví je do režimu „trvalé ostražitosti“ a z čerpané neplacené přestávky na jídlo nedělá placenou přiměřenou dobu na jídlo.
17. Z výše uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.
18. Žalobce podal k vyjádření žalovaného repliku, v níž setrval na své argumentaci. Doplnil, že vyslychaným svědkům nebyly položeny jím navržené otázky.

IV. Posouzení věci soudem

19. Žaloba je důvodná.
20. Soud se nejprve zabýval námitkou nedostatečného zjištění skutkového stavu. Žalobce v podané žalobě namítal, že v předcházejícím správním řízení nebyl skutkový stav zjištěn dostatečně a že se žalovaný v napadeném rozhodnutí nevyjádřil k jeho návrhům na doplnění dokazování.
21. Podle § 180 odst. 1 služebního zákona je služební funkcionář povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí, a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí.
22. Z rozhodnutí služebního funkcionáře (stejně jako z každého jiného rozhodnutí správního orgánu) musí plynout, jaký skutkový stav vzal správní orgán za rozhodný, jak uvažil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem rozhodné skutečnosti posoudil a jak vypořádal námitky účastníka řízení. Povinností správního orgánu je rovněž uvést, z jakého důvodu neprovedl účastníky navrhované důkazy (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2009, č. j. 1 Afs 77/2009-114). Zasadám spravedlivého procesu odpovídá nejen možnost účastníka řízení vyjádřit se k provedeným důkazům, nýbrž i možnost navrhnout důkazy vlastní. Soud (ani správní orgán) není povinen provést všechny účastníkem navržené důkazy, avšak musí o vznesených návrzích rozhodnout a – pokud jim nevyhoví – ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů (zpravidla ve vztahu k hmotněprávním předpisům, které aplikoval, a k právním závěrům, k nimž na skutkovém základě věci dospěl) navržené důkazy neprovedl, resp. pro základ svých skutkových zjištění je nepřevzal (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 61/94, Sb. ÚS, sv. 3, s. 51, sp. zn. I.

ÚS 549/2000, Sb. ÚS, sv. 22, s. 65, sp. zn. II. ÚS 663/2000, Sb. ÚS, sv. 22, s. 19, sp. zn. IV. ÚS 67/2000, Sb. ÚS, sv. 21, s. 153).

23. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce ve vyjádřeních ze dne 14. 7. 2022 a 7. 2. 2023 opakovaně navrhoval provedení svědeckých výpovědí všech příslušníků oddělení mobilního dohledu Celního úřadu pro Zlínský kraj působících u útvaru mezi lety 2019 a 2022. Tento návrh shledal správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí z 18. 4. 2023 zjevně nevhodným a uzavřel, že dosud provedené svědecké výpovědi svědků V., P., L. a L. byly pro zjištění skutkového stavu věci dostatečné (str. 11 až 12). Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání, v němž žádné návrhy na doplnění dokazování neuplatnil. Přípisem žalovaného ze dne 20. 6. 2023, zn. 29842-2/2023-900000-317, byl žalobce informován o složení senátu a o možnosti uplatnit návrhy důkazních prostředků. Na něj reagoval žalobce vyjádřením doručeným správnímu orgánu I. stupně dne 28. 6. 2023 (označeným chybně jako vyjádření z 27. 2. 2023 namísto z 27. 6. 2023, jak by odpovídalo časovému sledu událostí a digitálnímu podpisu žalobcova zástupce na podání), v němž žalobce požádal o provedení výsledku svědků K. a M. Toto vyjádření celní úřad přípisem ze dne 29. 6. 2023 postoupil žalovanému a vyslovil svoji nepřislušnost, nicméně údaj o doručení tohoto podání žalovanému správní spis neobsahuje (bod 18. správního spisu); nelze tedy s jistotou určit, že byl daný procesní návrh žalovanému správním orgánem I. stupně skutečně přeposlán. Žalobce nicméně svůj požadavek na provedení výsledku svědků K. a M. zopakoval i v podání ze dne 4. 4. 2024 v reakci na výzvu žalovaného k vyjádření ze dne 27. 3. 2024. Tato výzva žalovaného obsahující dosavadní hodnocení podkladů se přitom k dosavadnímu požadavku žalobce na doplnění dokazování (z 27. 6. 2023) nijak nevyjadřovala. Následně bylo dne 21. 6. 2024 vydáno napadené rozhodnutí, v němž žalovaný na požadavek žalobce na doplnění dokazování výsledkem svědků K. a M. nijak konkrétně nereagoval. Žalovaný v bodě 29 k reakci žalobce na výzvu žalovaného ze dne 27. 3. 2024 pouze obecně uvedl, že žalobce ve svém podání ze 4. 4. 2024 jen „opakuje to, co uváděl již ve svém odvolání a k čemu je dostatečné právní hodnocení ve výzvě“. Žalobci se tak v napadeném rozhodnutí (ani dříve v průběhu odvolacího rozhodnutí) nedostalo žádné reakce na návrh na doplnění dokazování výsledky svědků K. a M. Výzva z 27. 3. 2024 i napadené rozhodnutí obsahují jen věcné hodnocení oprávněnosti žalobcova nároku, nicméně nijak se nevyjadřují k žalobcovu návrhu na doplnění dokazování. Jedná se přitom o návrh nově vznesený v odvolacím řízení v reakci na závěry prvostupňového rozhodnutí. Nelze tedy vycházet pouze z odůvodnění ohledně zamítnutí paušálního návrhu na výsledky svědků (všech příslušníků oddělení mobilního dohledu v předmětném období) obsaženého v rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalovaný byl v souladu s výše citovanou judikaturou Ústavního soudu buďto povinen navrhovaný důkaz provést, anebo žalobci vysvětlit, z jakých důvodů jeho provedení není v řízení nezbytné. To však neučinil.
24. Pokud žalovaný v napadeném rozhodnutí nevysvětlil, proč neprovedl žalobcem navrhovaný důkaz výpověďmi svědků K. a M., který žalobce uplatnil ve vyjádření ze dne 27. 6. 2023 a ze dne 4. 4. 2024, jde o tzv. opomenuté důkazy. Soud není oprávněn nyní posuzovat nezbytnost provedení žalobcem navrhovaných důkazů. Tuto úvahu musí učinit primárně žalovaný, který odpovídá za řádné zjištění skutkového stavu (§ 180 odst. 1 služebního zákona). Obecně však tyto žalobcovy důkazní návrhy nelze pokládat za návrhy zjevně nesouvisející se skutkovými otázkami nyní posuzované věci; příslušníci pracující na stejném pracovišti vykonávající stejné služby jako žalobce v letech 2019 až 2022 prima vista mohli přispět k učinění řádných a komplexních skutkových zjištění stran faktického průběhu

služby na mobilním oddělení Celního úřadu pro Zlínský kraj v rozhodné době, a nebylo-li tomu z konkrétních důvodů podle žalovaného tak, eventuálně nebyla-li otázka faktického průběhu služby podle žalovaného vůbec významná, pak bylo povinností žalovaného tyto důvody žalobci k jeho důkazním návrhům korektně vyložit. To se nestalo. Tím se žalovaný dopustil podstatného porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

25. K neopodstatněnosti výsledku žalobcem navrhovaných dvou svědků se žalovaný podrobně vyjádřil poprvé až v bodě 9 vyjádření k žalobě. Platí však, že nedostatky odůvodnění napadeného rozhodnutí, které jsou důvodem pro zrušení rozhodnutí podle § 76 odst. 1 s. ř. s., nelze zhojit uvedením chybějících náležitostí odůvodnění ve vyjádření k žalobě. Soud tak nebyl oprávněn věcně hodnotit oprávněnost žalovaným dodatečně specifikovaných důvodů pro neprovedení navrhovaných důkazů, neboť byl povinen vycházet výlučně z odůvodnění rozhodnutí, které přezkoumává (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58).
26. Vzhledem k tomu, že v předcházejícím správním řízení došlo k vadě řízení, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí – žalovaný se nevyjádřil k potřebě provedení žalobcem navržených důkazů – bylo by předčasné vyjadřovat se k námitkám stran zjišťování skutkového stavu (řádně a včas uplatněným). Právní hodnocení věci bude možné až poté, co bude vydáno nové rozhodnutí, v němž žalovaný řádně vypořádá veškeré žalobcem uplatněné návrhy na doplnění dokazování. Námitka, že výsledným svědkům nebyly pokládány otázky ze žalobcem předloženého seznamu otázek, byla uplatněna poprvé až v replice z 7. 11. 2024 (rozhodnutí bylo žalobci doručeno 21. 6. 2024), tudíž je opožděná (§ 71 odst. 2 ve spojení s § 72 odst. 1 s. ř. s.).

V. Závěr a náklady řízení

27. Soud tak shledal, že se žalovaný dopustil vady řízení, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, jelikož se opomněl vyjádřit k žalobcem uplatněným návrhům důkazů. Proto napadené rozhodnutí zrušil [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Bude na žalovaném, aby posoudil oprávněnost navrhovaných svědeckých výpovědí a ty buďto v řízení provedl, nebo jejich neprovedení řádně odůvodnil; bude přitom vázán výše vyslovenými právními závěry soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
28. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li 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. Žalobce dosáhl v řízení o žalobě plného úspěchu, proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči neúspěšnému žalovanému. Náklady řízení žalobce se skládají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a z odměny a náhrady hotových výdajů jeho zástupce. Soud přiznal zástupci žalobce odměnu podle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5. a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2024, za tři úkony právní služby před 1. 1. 2025 (příprava a převzetí věci, sepsání žaloby, podání repliky), tedy 3 × 3 100 Kč a náhradu hotových výdajů s těmito úkony spojenými 3 × 300 Kč (§ 13 odst. 4 citované vyhlášky); dohromady 10 200 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupce žalobce je plátcem DPH, soud zvýšil přiznanou odměnu o 2142 Kč odpovídající této dani (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celkem

tedy zástupci žalobce náleží náhrada nákladů řízení 15 342 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

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 29. srpna 2025

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu