



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Tomáše Foltase a Jana Kratochvíla v právní věci žalobců: **a) A. H., b) T. M.**, oba zastoupení JUDr. Petrem Veselým, advokátem se sídlem Nerudova 348, Kadaň, proti žalovanému: **policejní prezident Policie České republiky**, se sídlem Strojnická 935/27, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 5. 2023, čj. PPR-7795-18/ČJ-2023-990131, o kasačních stížnostech žalobců a) a b) proti výroku II., IV. a V. rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 1. 2025, čj. 141 Ad 1/2023-63,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce a) proti výroku IV. rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 1. 2025, čj. 141 Ad 1/2023-63, **se odmítá.**
- II. Kasační stížnost žalobce a) proti výroku II. a V. rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 1. 2025, čj. 141 Ad 1/2023-63, **se zamítá.**
- III. Kasační stížnost žalobce b) proti výroku II. rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 1. 2025, čj. 141 Ad 1/2023-63, **se odmítá.**
- IV. Kasační stížnost žalobce b) proti výroku IV. a V. rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 1. 2025, čj. 141 Ad 1/2023-63, **se zamítá.**
- V. Žalobci **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.
- VI. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobci byli v rozhodném období od 1. 1. 2018 do 9. 3. 2021 zařazeni na služebním místě inspektora na obvodním oddělení Policie České republiky v Kadani. V rámci služby

vykonávali obchůzkové činnosti, a to v plánovaných dvanáctihodinových směnách. V souladu s § 60 odst. 1 a 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“), měla jedna směna naplánované dvě 30minutové přestávky na jídlo a odpočinek. Žalobci se domáhali doplacení služebního příjmu i za vyčerpané přestávky, neboť měli za to, že jim provoz oddělení neumožnil řádně tyto přestávky čerpat a fakticky vykonávali službu v režimu § 60 odst. 3 citovaného zákona.

[2] Ředitel Krajského ředitelství policie Ústeckého kraje (dále jen „správní orgán prvního stupně“) žalobcům tuto náhradu za nečerpané přestávky nepřiznal. Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci odvolání, které žalovaný v záhlaví uvedeném rozhodnutím zamítl. Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem, který ji v rozsahu, jímž bylo zamítnuto jejich odvolání, v záhlaví uvedeném rozsudkem zamítl. Ve zbytku (v rozsahu, jímž bylo napadeno rozhodnutí o odvoláních jiných účastníků správního řízení) soud žalobu odmítl.

II. Rozsudek krajského soudu

[3] Krajský soud nejprve shrnul relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, přičemž odkázal na rozsudek z 18. 7. 2019, čj. 8 As 257/2018-44, kde se Nejvyšší správní soud zabýval podstatou institutu přestávek na jídlo a odpočinek. Uvedl, že to, zda je výkon služby přerušitelný (a spadá pod § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru), závisí na charakteru služby a objektivních podmínkách na pracovišti (rozsudek NSS z 26. 8. 2020, čj. 8 As 160/2018-42). U služby vykonávané nepřetržitě je vždy nutné posoudit, zda je přestávka příslušníka zajištěna tak, aby za něj existoval technologicky, organizačně i personálně předvídatelný a dostatečně konkrétní zástup. Klíčovým zjištěním v takovém případě je, jestli bylo příslušníkovi umožněno čerpat přestávku v požadované délce bez toho, aby se musel věnovat služebním úkolům (rozsudek čj. 8 As 257/2018-44). Vedle toho krajský soud upozornil na rozsudek NSS z 5. 4. 2024, čj. 8 As 181/2022-73, bod 32, kde Nejvyšší správní soud dodal, že pokud by se kladl důraz na skutečné čerpání přestávky místo pouhé možnosti ji čerpat, mohlo by to vést k tomu, že příslušníci bezpečnostních sborů by přestávky záměrně nevyužívali, aby se následně mohli domáhat jejich započtení do doby služby. Podřazení takové situace bez dalšího pod režim podle § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru by bylo v rozporu nejen s jeho výjimečnou povahou, ale i s výše uvedeným smyslem a účelem, kterým je poskytnutí přestávky.

[4] Krajský soud dále uvedl, že žalobci nezpochybňovali, že jejich výkon služby zahrnoval tři základní typy činností, a to vlastní šetření na přidělených spisech a administrativní činnost, hlídkovou službu spojenou s výjezdy a dozorčí službu. Žalobní námitky však směřovaly toliko vůči čerpání přestávek při výkonu hlídkové služby. Krajský soud se v tomto rozsahu nejprve zabýval námitkami stěžovatelů ohledně skutkových zjištění služebních orgánů, rozsahu provedených důkazů a jejich hodnocení. Dospěl k závěru, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně. Krajský soud rovněž uvedl, že návrh na výslech některých osob byl vznesen až v rámci soudního řízení, a nelze proto vyčítat správním orgánům, že tento výslech v řízení neprovedly. Soud dále uvedl, že správní orgány se opíraly o uspokojivé množství listinných důkazů, které přesvědčivě odůvodnily neprovedení navržených výslechů žalobců. Soud poukázal na to, že žalobci měli možnost se k věci vyjádřit při ústním jednání, kde byly jejich odpovědi hromadně zaznamenány do protokolu.

pokračování

[5] Krajský soud rovněž nepřisvědčil argumentu žalobců, podle něhož o režimu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru svědčila i jejich povinnost setrvat během přestávky na služebně ve vystrojeném a vyzbrojeném stavu, aby byli schopni v případě potřeby neprodleně zasáhnout. V tomto ohledu odkázal soud na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek NSS z 8. 11. 2022, čj. 7 As 187/2022-26, bod 31, rozsudek NSS z 7. 5. 2020, čj. 9 As 40/2020-78, bod 26), kde Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že toliko skutečnost, že zaměstnanec během přestávky musí zůstat ve stejnokroji a pociťuje určitý diskomfort, není způsobila naplnit podmínky režimu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru.

[6] Krajský soud dále vysvětlil, z jakého důvodu přisvědčil argumentaci žalovaného o tom, že odhad kadence narušených přestávek ze strany svědka na pozici dozorcího byl nadhodnocený, a které další důkazy toto tvrzení podpořily. Soud tak přisvědčil žalovanému, který z hlediska posouzení faktického čerpání přestávek vycházel z dat analýzy služeb.

[7] Krajský soud dále dospěl k závěru, že zastupitelnost žalobců v době čerpání přestávky, jako kritérium odlišitelnosti režimů § 60 odst. 1 a 3 zákona o služebním poměru, byla dostatečně prokázána. Vyšel z výpovědi svědka na pozici vedoucího, podle něhož bylo zajištění výkonu služby během přestávky řešeno prostřednictvím policistů, kteří v daném okamžiku přestávku nečerpali, případně prostřednictvím nedalekých obvodních oddělení, prvosledových hlídek jiných útvarů či druhé hlídky obvodního oddělení Kadaň, pokud byla nasazena. Rozpor ve výpovědích některých svědků krajský soud nepovažoval za zásadní, neboť předložená sada důkazů dostatečně prokázala organizační zajištění zastupitelnosti. Krajský soud tak nepřisvědčil námitce žalobců, že narušení přestávek mělo na obvodním oddělení přednost před zastupitelností. Uvedl, že v souladu s rozsudkem čj. 8 As 181/2022-73 nebylo nečerpání každé jednotlivé přestávky rozhodující.

[8] Dále krajský soud zkoumal, jestli nečerpání přestávek nebylo faktorem, který by poukazoval na případnou nemožnost čerpat přestávky z objektivních důvodů. Krajský soud dovodil, že oproti původně namítanému počtu narušených přestávek, který předložili žalobci, byly u žalobce a) přestávky narušeny jen v 1,8 % případů a u žalobce b) v 1,4 % případů. Krajský soud totiž počty uvedené žalobci snížil o případy, u kterých měl za to, že k narušení přestávek nedošlo kvůli provádění neodkladných úkonů. Celkově pak uzavřel, že přestávky byly narušovány mimořádně, a proto službu vykonávanou stěžovateli nelze podřadit pod režim § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru.

[9] Provedení navržených důkazů krajský soud zhodnotil s ohledem na výše uvedené jako nadbytečné dle § 52 odst. 1 s. ř. s.

III. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

a) kasační stížnost

[10] Proti rozsudku krajského soudu podali žalobci (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížnost v rozsahu výroků, jimiž byla žaloba zamítnuta, a souvisejícího výroku o nákladech řízení. V ní navrhli, aby Nejvyšší správní soud v záhlaví uvedený rozsudek v tomto rozsahu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu projednání. Dále navrhli, aby Nejvyšší správní soud přerušil řízení a předložil Soudnímu dvoru Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“)

stěžovateli formulovanou předběžnou otázku k výkladu článku 2 odst. 3 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES z 4. 11. 2003 (dále jen „směrnice“).

[11] Stěžovatelé v kasační stížnosti namítli neprovedení navržených důkazů, nesprávné hodnocení provedených důkazů a nesprávné právní hodnocení projednávané věci.

[12] K prvnímu okruhu námitek stěžovatelé uvedli, že správní orgány provedly v řízení výslech toliko tři svědků, z toho dva byli přímí nadřízení stěžovatelů, kteří měli dle jejich názoru přímý zájem na konkrétním výsledku sporu. Stěžovatelé dále namítli, že jejich výslechy nebyly ve správním řízení řádně provedeny. Došlo toliko k hromadnému zaprotokolování jejich výpovědí společně s výpověďmi dalších původních žalobců. To dle názoru stěžovatelů neumožnilo individuální reakce účastníků řízení na konkrétní kladené otázky. Stěžovatelé obecně namítali, že správní orgány a později soud neumožnili provést důkazy, které mohly zpochybnit zjištěný skutkový stav.

[13] Ve druhé námitce stěžovatelé tvrdili, že se správní orgány, které hodnotily provedené důkazy, nevypořádaly s rozpory v důkazech. Tvrdili, že listinné důkazy odporují výpovědi svědka, který působil jako dozorčí. K výtkám soudu, že v řízení dostatečně nezpochybnili analýzu služeb, uvedli, že neměli k internímu systému policie přístup, a proto ani neměli možnost analýzy služeb komplexněji zpochybnit.

[14] V třetím okruhu námitek stěžovatelé namítli, že krajský soud za žalovaného dohledával další argumenty, konkrétně snížil předložený počet narušených přestávek o situace, u kterých si sám dovodil, že nebyly neodkladným úkonem. K této úvaze krajského soudu stěžovatelé namítli, že v praxi nelze přerušit úkon spočívající v sepisování trestního oznámení s oznamovatelem z důvodu, že právě začala přestávka. Stěžovatelé rovněž zpochybnili závěr o zastupitelnosti na obvodním oddělení argumentem o dlouhé dojezdové vzdálenosti okolních hlídek.

[15] Čtvrtá kasační námitka směřovala proti vyhodnocení situace, kdy nemohli odložit stejnokroj, vysílačku a museli být na pracovišti připraveni zasáhnout, což závažným způsobem narušuje čerpání přestávky.

b) vyjádření žalovaného

[16] Ke kasační stížnosti podal žalovaný vyjádření, ve kterém se plně ztotožnil s názory krajského soudu. Žalovaný konstatoval, že část námitek stěžovatelů byla již vypořádána v předchozích řízeních, a proto v tomto rozsahu odkázal na rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, své rozhodnutí a rozsudek krajského soudu.

[17] Žalovaný dále přisvědčil názoru krajského soudu, že provedení důkazů navržených stěžovateli bylo v rámci řízení nadbytečné. Podle žalovaného byl faktický stav panující na obvodním oddělení dostatečně zjištěn. K neprovedení individuálních výslechů stěžovatelů žalovaný uvedl, že stěžovatelé měli v průběhu řízení dostatek prostoru k písemnému vyjádření a zároveň při společném ústním jednání výslovně souhlasili s tím, aby jejich výpovědi byly zaznamenány společně s ostatními účastníky. Na samostatném individuálním výslechu tedy netrvali.

pokračování

[18] K námitce stěžovatelů týkající se možné neobjektivity vyslýchaných svědků žalovaný uvedl, že existence nadřízeného vztahu na pracovišti mezi žalobci a svědky není důvodem pro automatické závěry o jejich zaujatosti. Dále žalovaný poukázal na to, že obsah sporných výpovědí byl v rámci dokazování podpořen analýzou služeb, která byla součástí správního spisu. Podle jeho názoru měli stěžovatelé v průběhu řízení dostatečnou příležitost se k jednotlivým sporným tvrzením obsaženým v této analýze vyjádřit, což však neučinili. Žalovaný rovněž konstatoval, že v případě pochybností měli stěžovatelé navrhnout provedení dalších důkazů. Stěžovatelům se tak dle jeho názoru nepodařilo vyvrátit závěry plynoucí z analýzy směn.

[19] Žalovaný dále k námitce rozporu důkazů uvedl, že z výpovědi příslušníka na pozici dozorčího vyplynulo, že stěžovatelé často zkracovali přestávku z vlastní iniciativy, a nikoliv z pokynu dozorčího. Poměrně vysoký odhad počtu narušených přestávek ze strany svědka byl dle žalovaného zkreslen případy, kdy nebyla přestávka posunuta kvůli neodkladným výjezdům ale právě z vlastní iniciativy stěžovatelů. Žalovaný tak uzavřel, že k narušení přestávek docházelo jen v minimálním počtu případů a jednalo se o mimořádné situace. Žalovaný tak měl za to, že ne všechny zásahy do přestávek byly vyvolány objektivními okolnostmi, neboť nebylo potřeba posunovat přestávku v rámci vyřizování administrativní činnosti.

[20] Žalovaný doplnil, že nepopírá, že při výkonu výjezdové hlídkové služby byla v případě neodkladných událostí na místo vždy vyslána nejbližší dostupná hlídka bez ohledu na čerpání přestávky. Zároveň však má za to, že v řízení nebylo prokázáno, že by byli stěžovatelé během přestávky takto pravidelně vyrušováni. Dle jeho názoru se jednalo toliko o mimořádné situace. K námitce určitého diskomfortu plynoucího z povinnosti nosit během přestávky stejnokroj žalovaný odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek NSS z 7. 5. 2020, čj. 9 As 40/2020-78, nebo rozsudek z 8. 11. 2022, čj. 7 As 187/2022-26), kde se Nejvyšší správní soud touto problematikou opakovaně zabýval.

[21] Žalovaný uzavřel, že na základě uvedených skutečností je potřeba službu hlídek obvodního oddělení posuzovat dle § 60 odst. 1 a 2 zákona o služebním poměru. Dle žalovaného nebyl v řízení prokázán skutkový stav tvrzený stěžovateli. Zároveň uzavřel, že jeho závěry neodporují výkladu Směrnice a v řízení nebylo prokázáno, že by stěžovatelé museli být i během přestávky ve stavu trvalé ostražitosti.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[22] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda byla kasační stížnost podána osobami k tomu oprávněnými.

[23] Nejvyšší správní soud ve vztahu k stěžovateli a) shledal, že výrok IV. rozsudku, jímž byla zamítnuta žaloba stěžovatele b), nijak nezasahuje do práv stěžovatele a). Ve vztahu ke stěžovateli b) soud naopak dovodil, že výrok II. napadeného rozsudku, jímž byla zamítnuta žaloba stěžovatele a), nijak nezasahuje do práv stěžovatele b). Podat kasační stížnost proti konkrétním výrokům mohly výhradně osoby, jejichž žaloba byla tímto výrokem zamítnuta. Proti výroku II. mohl podat kasační stížnost jen stěžovatel a) a proti výroku IV. jen stěžovatel b). Výrok V. rozsudku se týká nákladů řízení, a proto byli procesně legitimováni k podání kasační stížnosti oba stěžovatelé.

[24] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatel a) je osobou zjevně neoprávněnou k podání kasační stížnosti proti výroku IV. napadeného rozsudku a stěžovatel b) je osobou zjevně neoprávněnou k podání kasační stížnosti proti výroku II. tohoto rozsudku. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost stěžovatele a) proti výroku IV. v záhlaví uvedeného rozsudku a kasační stížnost stěžovatele b) proti II. výroku rozsudku podle § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 120 s. ř. s. odmítl jako podání osob k tomu zjevně neoprávněných.

[25] Kasační stížnost ve zbylém rozsahu není důvodná.

a) shrnutí judikatury k výkladu § 60 odst. 1 a odst. 3 zákona o služebním poměru

[26] Klíčovou otázkou v nyní projednávané věci bylo, zda měli stěžovatelé na pracovišti zajištěnou přestávku na jídlo a odpočinek podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru, při které nebyli nijak limitováni, nebo zda mohli čerpat pouze přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek podle § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru, za kterou náleží služební příjem.

[27] 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 přerušení výkonu služby zajištěna přiměřená doba na jídlo a odpočinek.

[28] Nejvyšší správní soud se otázkou vymezení režimů § 60 odst. 1 a 3 zákona o služebním poměru, opakovaně zabýval (rozsudky NSS z 18. 7. 2019, čj. 8 As 257/2018-44, z 17. 8. 2022, čj. 9 As 89/2021-65, z 5. 4. 2024, čj. 8 As 181/2022-73, z 11. 6. 2025, čj. 1 As 62/2025-70), přičemž mezi těmito režimy vymezil určitá rozlišovací kritéria, na jejichž základě lze posoudit, zda příslušníci různých bezpečnostních sborů mohli během nepřetržité služby čerpat a čerpali přestávku ve službě na jídlo a odpočinek podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru, která se jim nezapočítává do doby služby; nebo zda šlo ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru o službu, jejíž výkon nemůže být přerušen, takže jim byla fakticky zajištěna podle tohoto ustanovení pouze přiměřená doba na jídlo a odpočinek, která by se jim do služební doby započítala.

[29] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že vyhodnocení, zda je režim výkonu služby přerušitelný, závisí v prvé řadě na charakteru služby a objektivních podmínkách na pracovišti. Důvody, pro které nelze přestávku na jídlo a odpočinek čerpat, mohou vyplývat již ze samotného obsahu (náplně) služby, ale i z pracovního prostředí či vytíženosti příslušníků (rozsudky NSS z 7. 5. 2020, čj. 9 As 40/2020-78, bod 26, či

pokračování

z 17. 8. 2022, čj. 9 As 89/2021-65, bod 31). 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 (rozsudky čj. 8 As 160/2018-42, bod 22 a čj. 8 As 257/2018-44, bod 24).

[30] Pokud by ale nadřízení příslušníci i přes existenci opatření k čerpání přestávek např. prokazatelně vyžadovali plnění služebních úkolů v jejím průběhu, čerpání přestávky by nebylo fakticky možné. Zda jsou tyto požadavky splněny, je nicméně předmětem skutkových zjištění (rozsudek NSS z 8. 11. 2022, čj. 7 As 187/2022-26, bod 36). V rámci distinkce obou zákonných režimů se tak hodnotí přijetí, zavedení a prosazování pravidel pro zastupování příslušníků během přestávek (rozsudek z 8. 11. 2022, čj. 7 As 187/2022-26, body 28 až 38).

b) k námitkám zjištění skutkového stavu

[31] Nejvyšší správní soud uvádí, že odpovědnost za řádné zjištění skutkového stavu ve věcech služebního poměru v souladu s § 180 odst. 1 zákona o služebním poměru, nese služební funkcionář (rozsudky NSS z 17. 8. 2022, čj. 9 As 89/2021-65, bod 41 a z 29. 7. 2022, čj. 2 As 347/2019-93, bod 36). K tomu dále Nejvyšší správní soud v rozsudku z 29. 11. 2023, čj. 10 As 132/2023-80, bod 29, uvedl, že služební funkcionář musí předně zjistit, zda na pracovišti existuje systém, případně pravidla pro čerpání přestávek, což přirozeně zahrnuje pravidla pro zastupování policistů během těchto přestávek. Dále uvedl, že pokud judikatura mluví o faktické možnosti čerpat přestávku nebo o fakticitě čerpání přestávek, nemá na mysli statistickou pravděpodobnost či celkový počet narušení přestávky. Není proto třeba podrobně zkoumat, zda stěžovatelé někdy v minulosti přerušili svou přestávku či jak často dochází k narušení přestávky, byť se může jednat o významnou okolnost (rozsudky NSS z 18. 7. 2019, čj. 8 As 257/2018-44, body 23 a 24 a z 8. 11. 2022, čj. 7 As 187/2022-26, bod 34). Zkoumá se jen to, zda vedoucí organizační složky policie umožnil čerpat přestávky, vymezil konkrétní čas pro jejich čerpání a přijal za tímto účelem nezbytná organizační, technická a personální opatření ke střídání všech příslušníků policie. Tato opatření přitom musí prokazatelně existovat (7 As 187/2022-26, bod 37). V navazujícím soudním přezkumu se soudy zabývají otázkou, zda žalovaný výše popsané povinnosti dostal (rozsudek NSS z 23. 1. 2024, čj. 10 As 252/2023-77, bod 22).

[32] V nyní projednávané věci žalovaný uzavřel, že uvedené standardy byly na pracovišti stěžovatelů prokázány a že stěžovatelé mohli ve službě řádně čerpat přestávku na jídlo a odpočinek. Tento závěr opřel o výpovědi svědků a listinné důkazy, z nichž podle jeho názoru dostatečně přesvědčivě vyplynulo, že na pracovišti existoval systém a nadřízenými stanovená pravidla zajišťující čerpání přestávek jednotlivých příslušníků, jakož i konkrétní čas jejich čerpání, s nímž byli příslušníci včas seznámeni (*organizace výkonu služby na OOP Kadaň, ev. č. dokumentu KRPU-40675-33/čj-2021, strana 62-64, správního spisu; instruktáže služeb*).

[33] Stěžovatelé takto zjištěný skutkový stav zpochybnili a v prvním okruhu kasačních námitek namítli, že krajský soud pochybil, dospěl-li k závěru, že skutkový stav byl zjištěn bez důvodných pochybností. Námitkou nedostatečně zjištěného skutkového stavu se však

Nejvyšší správní soud může zabývat pouze v rozsahu konkrétně uvedených námitek. Obsah kasační stížnosti totiž předurčuje obsah rozhodnutí soudu a určuje, v jakém rozsahu se Nejvyšší správní soud bude věcí zabývat. Čím méně je námitka konkrétní, tím obecněji k ní správní soud může přistoupit a posuzovat ji, neboť není namístě, aby za stěžovatele domýšlel argumenty, které by stěžovatelům mohly být ku prospěchu. Není úlohou Nejvyššího správního soudu podrobit napadený rozsudek, potažmo v kontextu kasační námitky podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (tj. otázky, zda správními orgány zjištěný skutkový stav má oporu ve spisech či s nimi není v rozporu) celý správní spis komplexnímu „testu“ a v návaznosti na obecné námitky posuzovat, zda krajský soud dospěl ke správnému závěru. Stejně tak není Nejvyšší správní soud povinen ani oprávněn domýšlet za stěžovatele argumenty, na základě kterých by tomu tak mohlo být. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (rozsudek rozšířeného senátu NSS z 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, bod 32, a na něj navazující judikatura, rozsudek NSS z 3. 12. 2020, čj. 7 Afs 251/2020-29, bod 11). Z uvedených důvodů se proto bude Nejvyšší správní soud zabývat pouze otázkou neprovedení výsledku účastníků řízení, nedostatečnosti hromadného zaprotokolování stanovisek účastníků učiněných při ústním jednání, ve správním řízení navrženými a neprovedenými svědeckými výpověďmi, rozporů mezi výpovědí Bc. D. a analýzou služeb.

[34] Nejvyšší správní soud k námitce **neprovedení výsledku účastníků řízení** uvádí, že výsledek účastníka řízení není určen k tomu, aby při něm účastník uváděl svá tvrzení o rozhodných skutečnostech, ani aby se touto formou vyjadřoval k jiným provedeným důkazům. K tomu slouží primárně podání, návrhy a jiné procesní úkony účastníka řízení. Jedná se o důkazní prostředek, který je nutno využít zejména, pokud jsou o skutkovém stavu pochybnosti, nebo pokud v něm panují rozpory (rozsudky NSS z 6. 2. 2014, čj. 6 As 147/2013-29, právní věta, z 15. 8. 2019, čj. 8 As 306/2018-38, bod 24, z 22. 12. 2021, 8 As 356/2019-59, bod 25, z 29. 12. 2022, čj. 2 Afs 145/2020-28, bod 29). K výsledku účastníků by tedy bylo třeba přistoupit a tato námitka by mohla být důvodná až v momentě, kdy by nebylo možné zjistit skutkový stav jinak, tedy například listinnými důkazy a výsledkem dalších svědků (jiných policistů). Nejprve by tedy Nejvyšší správní soud musel na podkladě dalších kasačních námitek učinit závěr, že skutkový stav byl na základě dosud provedených důkazů zjištěn nedostatečně. K takovému závěru však Nejvyšší správní soud nedospěl.

[35] K námitce **nedostatečnosti hromadného zaprotokolování stanovisek účastníků řízení** při ústním jednání konaném dne 18. 5. 2022, Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelé a další účastníci řízení byli v rámci tohoto ústního jednání zastoupeni zmocněncem, který byl jednání přítomen. Zároveň měli možnost konkrétně reagovat na položené otázky. Ani účastníci řízení, ani jejich zmocněnec během jednání nevznegli námitky proti tomu, aby jejich vyjádření bylo zaznamenáno hromadně v rámci ústního jednání. Stěžovatelé navíc podepsali úřední záznam, v němž vyslovili souhlas se společným protokolováním svých výpovědí a netrvali na samostatném vyjádření každého z nich. Ostatně také uvedli, že se v případě potřeby vyjádří k věci po položených otázkách (*ev. č. dokumentu 55, dle soupisu dokumentů sp. zn. KRPU-36639/ČJ-2021-0400OP, strana 735-746, správního spisu*). Žádné konkrétní okolnosti ale nad rámec položených otázek do protokolu neuvedli. Ačkoliv tedy nebyla v řízení při ústním jednání protokolováno vyjádření účastníků jednotlivě, nelze takovou skutečnost bez dalšího považovat za vadu řízení. Takto poskytnutá stanoviska

pokračování

přitom žalovaný a později krajský soud nepovažovali za výpověď účastníků, který by měl nahradit jejich výslech, naopak vysvětlili, proč výslech stěžovatelů neprovedli.

[36] Jde-li o ve správním řízení navržené a neprovedené svědecké výpovědi, pak stěžovatelé dále konkrétně zmínili pouze J. Ř. K této osobě však v kasační stížnosti neuvedli nic konkrétnějšího. Neuvedli, kdy navrhovali výslech tohoto svědka, k jakým skutečnostem měl být tento svědek slyšen, jaký je jeho vztah k předmětu řízení. Z rozsudku krajského soudu přitom plyne, že výslech J. Ř. ani jeden ze stěžovatelů ve správním řízení nenavrl. Za této situace tedy stěžovatele žádným konkrétnějším způsobem nespoují právní závěr, který vyslovil krajský soud. Tuto dílčí námitku proto nelze považovat za námitku přípustnou. Kasační stížnost je totiž opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.). Z toho plyne, že aby byla kasační stížnost věcně projednatelná, musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí krajského soudu (usnesení NSS z 30. 6. 2020, čj. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS).

[37] Stěžovatelé dále obecně poukazovali na neprovedení výslechů jejich dalších kolegů, kteří byli účastníky téhož správního řízení, a to konkrétně P. D., P. G., P. H., L. H., J. K., M. M. a D. N. Výsledky těchto svědků (krom J. K.) byly navrženy v podání ze 4. 6. 2021. Stěžovatelé k tomu obecně namítali, že byly vyslechnuty pouze osoby v postavení jejich nadřízených či dozorčích, jež podle nich měly zájem na výsledku řízení. Výsledky nimi navržených svědků však nebyly provedeny, což považují za nespravedlivé. Provedením těchto výslechů by podle stěžovatelů byly nepochybně zasety pochybnosti, neboť by nepochybně vyplynuly skutečnosti, které by neodpovídaly dosud „bez důvodných pochybností“ zjištěnému skutkovému stavu.

[38] K této otázce se již vyjádřil krajský soud. Odkázal na závěr žalovaného, který konstatoval, že výpověď vedoucího obvodního oddělení se v podstatných bodech shoduje s výpovědí Bc. D. a dalšími listinnými důkazy. Dále poukázal na závěr žalovaného, že nebylo nutné zjišťovat poměry na služebně výslechem účastníků řízení, protože ti se k nim mohli vyjádřit již při ústním jednání dne 18. 5. 2022. Takové odůvodnění neprovedení navržených výslechů krajský soud považoval za dostatečné a také se těmito důvody věcně ztotožnil. Za této situace bylo na stěžovatelích, aby v kasační stížnosti tyto závěry zpochybnili konkrétní argumentací. Takovou argumentací však není obecná polemika poukazující na potenciální ovlivnitelnost vyslechnutých svědků či nemožnost ověřit pravost listinných důkazů. Nezpochybnili konkrétněji ani to, že se k věci a k situaci na služebně mohli vyjádřit během jednání dne 18. 5. 2022. V tomto směru pouze poukazovali na nedostatečnost protokolace, což je otázka, které se Nejvyšší správní soud věnoval v bodě [35] tohoto rozsudku. Konkrétněji namítali pouze **rozpory mezi výpovědí Bc. D. a analýzou služeb**. Pouze této otázce se tak může Nejvyšší správní soud věnovat.

[39] V rámci této námítky předně nesouhlasili se závěrem krajského soudu, že v žalobě nezpochybnili analýzu služeb. Nejvyšší správní soud má za to, že poznámkou uvedenou v bodě 44 rozsudku krajského soudu, měl krajský soud na mysli například to, že žalobci analýzu nezpochybnili například vlastními konkrétními záznamy (takové záznamy si přitom určitě mohli v průběhu svých služeb vést), nýbrž pouze obecnějšími tvrzeními. Rozdíly v číselných údajích plynoucích z analýzy služeb a z tvrzení stěžovatelů a výpovědi Bc. D. se totiž krajský soud zabýval. To by nečinil, pokud by měl za to, že údaje plynoucí z analýzy služeb nebyly obecně zpochybněny žádným žalobním bodem.

[40] Jak již bylo uvedeno, konkrétnější kasační námitky stěžovatelů mířily na údajný rozpor mezi výpovědí svědka působícího na pozici dozorčího Bc. D. a obsahem listinných důkazů, konkrétně analýzy služeb. Svědek ve funkci dozorčího uvedl, že k narušení přestávek docházelo přibližně v jedné třetině případů, zatímco z analýzy služeb vyplynulo, že se jednalo spíše o jednotky procent. Stěžovatelé rovněž poukazovali na to, že sami při ústním jednání dne 18. 5. 2022 uvedli, že k narušení přestávek docházelo zhruba v polovině případů. Žalovaný tento rozpor vysvětlil na straně 17 svého rozhodnutí, na což odkázal i krajský soud v bodě 44 napadeného rozsudku. Podle žalovaného svědek do svého obecného odhadu zahrnul i situace, kdy přestávky byly posunuty z vlastní iniciativy stěžovatelů, nebo případy, kdy vyjížděli několik minut před koncem přestávky, aniž šlo o neodkladný úkon. Proto žalovaný, a následně i krajský soud, vycházeli z údajů analýzy služeb, která zachycovala konkrétní případy posunutí nebo nečerpání přestávek zaznamenané dozorčím. Toto vysvětlení považuje Nejvyšší správní soud za logické, neboť svědek Bc. D. současně uvedl, že situace, kdy dochází ke změně v čerpání přestávek, se zaznamenávají do systému a hlásí vedoucímu. Pokud tedy na základě údajů z těchto systémů byla zpracována analýza služeb, není důvod, aby z ní správní orgány nevycházely, respektive ji upřednostnily před obecným odhadem.

[41] Nejvyšší správní soud tedy neshledal v postupu žalovaného, jenž v rámci zásady volného hodnocení důkazů přihlédl více k analýzám služeb, zásadní procesní pochybení. Stěžovatelé totiž nepředestřeli žádnou uvěřitelnou verzi či vysvětlení, proč by většina změn v čerpání přestávek nebyla v systémech, a tedy následně v analýze služeb zaznamenána. Lze dodat, že samotná existence rozporů ve výpovědích není nijak neobvyklá. Podstatné je, že správní orgány na tyto rozpory reagovaly a přesvědčivě odůvodnily, proč považovaly jednu skutkovou verzi za věrohodnější než jinou (rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2025, čj. 1 As 62/2025-70, bod 49).

[42] Nutno dodat, že obecné poznámky o tom, že analýzy služeb jsou nevěrohodné či nepřezkoumatelné, stěžovatelé činili i v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud pak nemůže být tím, kdo by měl v těchto analýzách sám vyhledávat případné chyby či nepřesnosti, pokud tak neučinili sami stěžovatelé.

[43] Stěžovatelé dále namítali, že v řízení před krajským soudem navrhovali také provedení svědeckých výpovědí osob, které byly původně rovněž účastníky řízení, avšak v řízení před soudem již mohly vystupovat jako svědci. Vedle toho rovněž namítli provedení výslechu J. Ř., který nebyl ve správním řízení účastníkem řízení. **Krajský soud výslechy navržených svědků neprovedl.** Tento postup stěžovatelé spороvali velmi obecně. Krajský soud přitom v rámci odůvodnění neprovedení těchto důkazů v bodě 68 rozsudku poukázal na listinné důkazy, které se stěžovatelům nepodařilo relevantně zpochybnit a které korespondují se zjištěními plynoucími z výpovědí svědků, které byly provedeny. Také uvedl, že stěžovatelé v důkazním návrhu netvrdili, jaké informace měly tyto výslechy přinést. Provádění těchto důkazů proto považoval za nadbytečné. Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že odmítnutí provedení důkazu z důvodu jeho nadbytečnosti představuje jeden ze zákonných důvodů, pro které lze důkaznímu návrhu účastníka řízení nevyhovět (rozsudek NSS z 30. 6. 2021, čj. 8 As 180/2019-59, č. 4233/2021 Sb. NSS, bod 23, a tam citovaná judikatura). Stěžovatelé přitom ani v kasační stížnosti neuvedli žádné konkrétní skutečnosti, jež by měly být provedením těchto důkazů objasněny. Neuvedli ani to, jak by

pokračování

tyto důkazní návrhy mohly zpochybnit skutková zjištění správních orgánů. Pouhé tvrzení, že by výsledek *nepochybně zasel pochybnosti*, samo o sobě nepostačuje k odůvodnění jeho provedení.

c) námitky k dílčím úvahám krajského soudu

[44] Stěžovatelé dále namítali, že krajský soud z vlastní iniciativy vyhledával argumenty ve prospěch žalovaného, například na základě analýzy služeb podrobně rozepisoval důvody narušení přestávek. V tomto postupu krajského soudu však nelze spatřovat vadu, natož takovou, která by mohla mít vliv na zákonnost jeho rozsudku. Krajský soud se důvody narušení přestávek zabýval v rámci posuzování otázky, zda skutečné nečerpání jednotlivých konkrétních přestávek není faktorem, který poukazuje na případnou nemožnost čerpat přestávky z objektivních důvodů. Takový postup odpovídá závěrům judikatury uvedené v bodě [31] tohoto rozsudku, z níž plyne, že sice není třeba podrobně zkoumat, zda stěžovatelé někdy v minulosti přerušili svou přestávku či jak často dochází k narušení přestávky, avšak může se jednat o významnou okolnost, která může ukazovat na (ne)možnost čerpání přestávek z různých objektivních důvodů, např. neexistence dostatečného personálního zabezpečení zastupitelnosti, absence organizačního, technického a technologického zajištění čerpání přestávek, či existenci omezení v čerpání dle vlastní volby jako je pohotovost. (rozsudky NSS z 18. 7. 2019, čj. 8 As 257/2018-44, body 23 a 24 a z 8. 11. 2022, čj. 7 As 187/2022-26, bod 34). Závěry krajského soudu, který narušení (posunutí) přestávek z důvodu práce na spisu nepovažoval za příklad objektivně neodkladného úkonu, stěžovatelé sporovali příkladem sepsu trestního oznámení do protokolu, které podle jejich názoru nelze přerušit. Podle Nejvyššího správního soudu však nelze mít za to, že při výkonu této činnosti by příslušník daného obvodního oddělení nemohl být zastoupen jiným příslušníkem. Navíc ve stěžovateli popsané situaci jde spíše o to, že příslušník přestávku spíše nestihl včas zahájit, než o to, že by na spisu musel začít pracovat v průběhu naplánované přestávky. Úvahu krajského soudu tedy nemá za apriori nesprávnou.

[45] Dále stěžovatelé sporují úvahu krajského soudu ohledně dojezdové vzdálenosti. Tvrdí, že pokud v Kadani nastala vážná situace, dozorcí se nespokojil s tím, že hlídka z Chomutova dorazí přibližně za 20 minut, ale požadoval, aby stěžovatelé k případu vyjeli okamžitě, bez ohledu na to, zda právě čerpali přestávku. K této námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že v řízení není sporné, že v případech neodkladných úkonů byla na místo vyslána nejbližší hlídka obvodního oddělení bez ohledu na čerpání přestávky. Takové případy ostatně krajský soud zahrnul mezi případy, kdy docházelo k narušení přestávky. Protože se ale v řízení nepodařilo prokázat, že by frekvence narušení přestávek byla častější než mimořádná, je třeba se ztotožnit se závěrem krajského soudu, že tímto směrem vedená argumentace není způsobila zpochybnit systém zastupitelnosti na příslušném obvodním oddělení.

d) námitky k právnímu hodnocení krajského soudu

[46] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stran právního posouzení čerpaných přestávek na jídlo a odpočinek. V té stěžovatelé poukazovali na to, že nemohli odložit stejnokroj, vysílačku a museli být na pracovišti připraveni zasáhnout, což závažným způsobem narušuje čerpání přestávky.

[47] K tomu Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek z 17. 8. 2022, čj. 9 As 89/2021-65, bod 39, kde dovodil, že tomu, aby čas poskytnutý příslušníkům jako přestávka ve službě na jídlo a odpočinek splňoval požadavky § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru, nebrání ani určitý diskomfort při čerpání přestávky (praktická nemožnost opustit budovu a skutečnost, že příslušník na sobě v budově musí mít služební úbor a vysílačku). Režim ustanovení § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru, totiž nevylučuje, aby měl příslušník během přestávky na sobě stejnokroj a služební zbraň, i pokud to pro něj může být do určité míry nepohodlné (rozsudek NSS z 7. 5. 2020, čj. 9 As 40/2020-78, bod 26, poslední věta).

[48] K tvrzení, že stěžovatelé museli být na pracovišti a museli být připraveni zasáhnout, což dovozují z výpovědi Bc. D., Nejvyšší správní soud uvádí, že takový závěr z této výpovědi nelze učinit. Ke způsobu, jakým stěžovatelé na pracovišti trávili přestávky, tento svědek především uvedl, že policisté si mohou způsob jejich čerpání zvolit sami. Protože jde pouze o třicetiminutovou přestávku, příslušníci ji obvykle tráví na oddělení, neboť za tak krátký čas zpravidla nestihnou odejít jinam. Byť svědek připustil, že v takovém případě jsou i „*po ruce*“, neznamena to, že je takový způsob trávení přestávky povinný.

[49] Nejvyšší správní soud dodává, že dosavadní judikatura Soudního dvora (rozsudky z 9. 3. 2021 ve věci **C-344/19, DJ v. Radiotelevizija Slovenija** a C-580/19 RJ proti městu Offenbach am Main a především rozsudek z 9. 9. 2021 ve věci C-107/19, **XR v. Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost**) poskytuje dostatečnou odpověď na v tomto rozsudku řešenou otázku výkladu článku čl. 2 odst. 3 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES z 4. 11. 2003, o některých aspektech úpravy pracovní doby, respektive výše uvedené závěry plynoucí z judikatury Nejvyššího správního soudu jsou s ní v souladu. V této judikatuře Soudní dvůr mimo jiné opakovaně uvedl, že při posouzení, zda je doba pracovní pohotovosti pracovní dobou ve smyslu směrnice, je nezbytné zkoumat, zda byla příslušníkům během této doby uložena taková omezení, která objektivně a významně ovlivňovala jejich možnost volně nakládat se svým časem, a v důsledku toho se nemohli plnohodnotně věnovat vlastním zájmům. Dle Soudního dvora přitom nelze přihlížet k omezením, která by existovala v každém případě, protože nevyhnutelně vyplývají například z délky přestávky (C-107/19, bod 39). V nyní projednávané věci samotná skutečnost, že příslušníci trávili přestávky převážně na pracovišti, neboť jim jejich délka neumožňovala služebnu opustit, sama o sobě neznamena, že byli během čerpání těchto přestávek konkrétním způsobem omezováni. Jiná omezení vyplývající z judikatury Soudního dvora (stanovení reakční doby na oznámení k výjezdu apod.) v řízení nebyla nijak prokázána. Nebylo tedy nutné, aby Nejvyšší správní soud sám zahájil řízení o předběžné otázce ve smyslu článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (rozsudky Soudního dvora z 6. 10. 1982 ve věci 283/81, Cilfit a další, ECLI:EU:C:1982:335, bod 21; a z 6. 10. 2021 ve věci C-561/19, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi a Catania Multiservizi, ECLI:EU:C:2021:799, bod 66).

V. Závěr

[50] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedených důvodů v souladu s § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. aplikovaným na základě § 120 s. ř. s. kasační stížnost stěžovatele a) proti výroku IV. rozsudku a kasační stížnost stěžovatele b) proti výroku II. rozsudku odmítl.

pokračování

[51] Nejvyšší správní soud dále dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele a) proti výroku II. a V. a kasační stížnost stěžovatele b) proti výroku IV a V. není důvodná a podle § 110 odst. 1 s. ř. s. ji zamítl.

[52] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 a 3 ve spojení s § 120 s. ř. s. Kasační stížnosti byla z části odmítnuta, ve zbytku stěžovatelé neměli úspěch, proto jim právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalovanému, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznal.

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

V Brně 31. března 2026

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu