



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila a soudců Petra Pospíšila a Sylvie Šiškeové v právní věci žalobce: **M. M.**, zastoupený JUDr. Radkou Konárovou, advokátkou sídlem Mírová 533, Podbořany, proti žalovanému: **policejní prezident Policie České republiky**, sídlem Strojnická 935/27, Praha, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 5. 2023, č. j. PPR-7795-18/ČJ-2023-990131, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti výrokům II a III rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 1. 2025, č. j. 15 Ad 1/2023 - 68,

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.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabývá zákonností rozhodnutí, jímž správní orgán nepřiznal žalobci doplatek služebního příjmu za službu přesčas za dobu přestávek ve službě dle § 60 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“).

[2] Žalobce byl v rozhodném období od 1. 1. 2018 do 2. 3. 2021 zařazen na služebním místě inspektora na obvodním oddělení Policie České republiky v Kadani. V rámci služby vykonával (mimo jiné) obchůzkové činnosti, a to v plánovaných dvanáctihodinových směnách. V souladu s § 60 odst. 1, 2 zákona o služebním poměru měla jedna směna naplánované dvě třicetiminutové přestávky na jídlo a odpočinek. Žalobce se domáhal

doplnění služebního příjmu za nevyčerpané přestávky, neboť měl za to, že mu provoz oddělení neumožnil řádně tyto přestávky čerpat a fakticky vykonával službu v režimu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru.

[3] Ředitel Krajského ředitelství policie Ústeckého kraje žalobci tuto náhradu za nečerpané přestávky nepřiznal. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl.

II. Rozsudek krajského soudu

[4] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, kterou Krajský soud v Ústí nad Labem výrokem I napadeného rozsudku odmítl v rozsahu, v němž směřovala proti zamítnutí odvolání jiných účastníků správního řízení. Výrokem II pak žalobu ve zbytku, tedy v rozsahu zamítnutí žalobcova odvolání, zamítl. V odůvodnění krajský soud nejprve konstatoval, že s ohledem na zásadu koncentrace řízení se nemohl zabývat opožděnou žalobní námitkou směřující proti provádění výsledku účastníků správního řízení, neboť nebyla uplatněna v žalobě, ale až při jednání soudu dne 15. 1. 2025. Dále shrnul relevantní judikaturu, přičemž odkázal na rozsudek ze dne 18. 7. 2019, č. j. 8 As 257/2018 - 44, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval podstatou institutu přestávek na jídlo a odpočinek. Uvedl, že to, zda je výkon služby přerušitelný (a spadá tak pod § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru), závisí na charakteru služby a objektivních podmínkách na pracovišti (rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2020, č. j. 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 NSS č. j. 8 As 257/2018 - 44). Vedle toho krajský soud upozornil na rozsudek ze dne 5. 4. 2024, č. j. 8 As 181/2022 - 73, bod 32, v němž Nejvyšší správní soud dodal, že pokud by se kladl důraz na skutečné čerpání přestávky místo pouhé možnosti ji čerpat, mohli by příslušníci bezpečnostních sborů přestávky záměrně nevyužívat, 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 přestávek.

[5] Krajský soud dále uvedl, že žalobce nezpochybňoval, že jeho 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 žalobce ohledně skutkových zjištění služebních orgánů, rozsahu provedených důkazů a jejich hodnocení. Dospěl k závěru, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně. Správní orgány nevycházely toliko z výpovědí svědků, ale opíraly se o uspokojivé množství listinných důkazů. Žalovaný se přitom zabýval případnými rozpory mezi jednotlivými výpověďmi a listinnými podklady. Žalobce, stejně jako ostatní žadatelé, využil ve správním řízení možnost se k věci vyjádřit. Provedení navržených důkazů krajský soud zhodnotil s ohledem na výše uvedené jako nadbytečné dle § 52 odst. 1 s. ř. s.

pokračování

[6] Krajský soud dále vysvětlil, z jakého důvodu přisvědčil argumentaci žalovaného o tom, že odhad frekvence 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 obsažených v analýze služeb. Dle obsahu správního spisu též byly jednotlivé služby plánované předem včetně stanovení přesného času čerpání přestávek. Konkrétní údaje (denní plány služeb včetně přestávek) jsou uvedeny v jednotlivých instrukcích.

[7] Krajský soud rovněž nepřisvědčil argumentu žalobce, podle něhož o režimu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru svědčila i jeho povinnost setrvat během přestávky na služebně ve vystrojeném a vyzbrojeném stavu, aby byl schopen v případě potřeby neprodleně zasáhnout. V tomto ohledu soud odkázal na rozsudek NSS ze dne 17. 8. 2022, č. j. 9 As 89/2021 - 65.

[8] Krajský soud dále dospěl k závěru, že dostatečně byla prokázána i zastupitelnost žalobce v době čerpání přestávky, jako kritérium odlišitelnosti režimů podle § 60 odst. 1 a 3 zákona o služebním poměru. 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 žalobce, že narušení přestávek mělo na obvodním oddělení přednost před zastupitelností. Uvedl, že v souladu s rozsudkem NSS č. j. 8 As 181/2022 - 73 nebylo nečerpání každé jednotlivé přestávky rozhodující.

[9] Dále krajský soud zkoumal, zda nečerpání přestávek nebylo faktorem, který by poukazoval na případnou nemožnost čerpat přestávky z objektivních důvodů. Dovodil, že oproti žalobcem původně namítanému počtu narušených přestávek, byly u žalobce přestávky narušeny jen v 1,39 % případů. Krajský soud totiž počty uvedené žalobcem snížil o případy, v nichž měl za to, že k narušení přestávek nedošlo kvůli provádění neodkladných úkonů. Celkově pak uzavřel, že přestávky byly narušovány ojediněle, a proto službu vykonávanou žalobcem nelze podřadit pod režim § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru. Nebylo prokázáno, že by vedoucí pracovníci čerpání přestávek umožňovali jen teoreticky a mlčky přihlíželi tomu, že přestávka není fakticky čerpána.

III. Kasační stížnost

[10] Žalobce („stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu v rozsahu jeho výroků II a III kasační stížnost. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu v napadeném rozsahu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11] V první řadě brojil proti závěru krajského soudu o opožděnosti žalobní námítky. Uvedl, že po celou dobu správního řízení poukazoval na nedostatečně zjištěný skutkový stav věci, přičemž navrhoval svědecké výpovědi přesně označených osob (tyto důkazy navrhoval i před krajským soudem), žádný z rozhodujících orgánů jim však nevyhověl. Z porovnání obsahu i počtu otázek a odpovědí těchto osob dle záznamu o hromadném ústním jednání oproti obsahu protokolů z výslechů svědků J. D. či M. S., je zřejmé, že jejich rozsah a přínos k osvětlení skutkového stavu se kvantitativně i kvalitativně zcela odlišuje, a to v neprospěch

stěžovatele. V řízení před správním orgánem prvního stupně došlo pouze k hromadnému sezení označených osob bez možnosti se individuálně k věci vyjádřit. I samotná protokolace z uvedeného ústního jednání ze dne 18. 5. 2022 nesplňuje formální zákonné požadavky na pořízení protokolu o podání vysvětlení účastníka řízení. Správní orgán přítomným osobám neumožnil, aby jim byly položeny doplňující otázky, na které odpovídali svědkové D. a S.. Už na základě těchto důvodů nelze správní řízení označit za řádné. V řízení o žalobcově žalobě pak již všechny zmiňované osoby vystupovaly v pozici svědků, nikoli účastníků řízení.

[12] Stěžovatel dále namítl, že v bodě 42 napadeného rozsudku měl krajský soud popsat svoje úvahy a hodnocení důkazů, místo toho však odkázal na jediný odstavec vyjádření žalovaného. Stěžovatel přitom vedle svědeckých výpovědí navrhoval také zhodnocení textů odvolání ostatních odvolatelů proti rozhodnutí ředitele krajského ředitelství. K tomuto navrženému důkazu se krajský soud žádným způsobem nevyjádřil, předseda senátu pouze při jednání dne 15. 1. 2025 pronesl, že soudu jsou stanoviska těchto osob známa. Stěžovatel tedy předpokládal, že v takovém případě se též promítnou do rozhodnutí soudu. Ten však bral za „bernou minci“ pouze tvrzení žalovaného. Ani žalovaný přitom neposkytl žádné nesporné důkazy, které by tvrzení stěžovatele vyvrátily. Zastupitelnost jednotlivých policistů na oddělení nebyla dostatečně prokázána. Nestačí, pokud žalovaným pouze uváděná skutečnost je potvrzena svědkem, kterého stěžovatel pokládá za nedůvěryhodného. Těmi jsou svědkové C. a S., tedy nadřízení zaměstnanci, jejichž výpovědi se rozcházejí i s výpovědí svědka D.. Účelovost jejich výpovědí tedy lze pravděpodobně předpokládat.

[13] Např. u zastupitelnosti byla výpomoc jiných oddělení Policie České republiky ve větším rozsahu nemožná. Zmiňovaná města Klášterec nad Ohří a Chomutov nejsou pro urgentní zásah v Kadani dosažitelná. Navíc jejich obvody nejsou malého rozsahu, aby mohly mít stále k dispozici hlídku, která by v případě potřeby vypomohla vzdálenému obvodu. Městská policie Kadaň je zase omezena nejen svým teritoriem, pracovní dobou, ale i druhem výpomoci. Vzhledem ke stavu policistů na oddělení v Kadani a zejména při nočních a víkendových službách, a dále ve svátek by operační policista stěží hledal jinde policistu, který by jel na zákrok místo policisty čerpajícího přestávku. Účelovým tvrzením, které neodpovídalo skutečným poměrům, pak bylo též např. tvrzení svědka S. ohledně možnosti trávení přestávky mimo služebnu, v civilu a bez dosažitelnosti, či odložení úkolu na základě sdělení dozorcímu o čerpání přestávky.

[14] Stěžovatel též nerozumí tomu, proč by měl napadat konstatování, že 90 % všech deliktů tvoří přestupky. I v případě přestupků přece občané nebudou čekat 30 minut na zásah, až policista dokončí svoji přestávku. Navíc zjištění, zda v určitém případě jde o přestupek nebo závažnější případ, nedokáže zasahující policista zhodnotit po obdržení oznámení. Je tak vždy třeba, aby zasahující policista jednal bezodkladně.

[15] Krajský soud opřel napadený rozsudek o analýzu služeb založenou do spisu žalovaným. Tato evidence ovšem nebyla vedena kompletně. Jedná se tak o nedostatečný podklad pro určení přesného počtu přestávek, které stěžovatel nemohl, byť částečně, vyčerpat. Stěžovatel měl narušenou v průměru každou třetí přestávku v rámci dvanáctihodinové služby. To jistě není zanedbatelný počet. Stěžovatel měl za normálních podmínek nárok na dvě přestávky za službu o délce 12 hodin. Z analýzy služeb však vyplývá, že s druhou plánovanou přestávkou se vůbec nepočítalo. Dle této analýzy se u stěžovatele plánovala podkladově jen jedna přestávka pro celou službu. Podklady žalovaného jsou tudíž

pokračování

nepřesné, nekompletní a zavádějící. Touto otázkou se však krajský soud vůbec nezabýval. Věc naopak zcela bagatelizoval v neprospěch stěžovatele. Přestávky byly plánované pouze formálně, stěžovatel je nemohl vykonávat bez omezení nebo je vyčerpat vůbec nemohl. Přitom i svědek D. vypověděl, že naléhavé situace k šetření, kdy jako dozorčí vysílá na potřebné místo policisty i v době přestávky, se v rámci měsíce stávaly v 1/3 případů.

[16] Stěžovatel dále shrnul, že vykonával službu ve formě neustálé pohotovosti. Při výkonu svých služeb byl zejména nepřetržitě přítomen na pracovišti, nebo v jeho dosahu, a zároveň byl připraven neodkladně plnit pracovní úkoly nebo reagovat na pracovní pokyny zaměstnavatele. Přestávky na jídlo a odpočinek mohly být plánovány, ale stěžovatel je minimálně ve třetině případů nemohl reálně vyčerpat. Za dobu těchto pouze formálních přestávek pak neobdržel služební příjem. Jednalo se přitom o režim dle § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru. V této souvislosti stěžovatel poukázal na rozsudek NSS ze dne 7. 5. 2020, č. j. 9 As 40/2020 - 78, podle něž je přestávka určena výhradně k odpočinku, a to způsobem, který si policista zvolí. Stěžovatel ovšem nemohl fakticky během přestávky sundat policejní stejnokroj, odložit zbraň, obléct si civilní oděv a odejít. Nejen že by to během 30 minut nestihl, ale současně musel být vždy připraven k okamžitému výjezdu. Při čerpání přestávky nebyl ve službě vystřídán. Na služebně nemohl během přestávky nereagovat na podněty k pracovním úkolům na pracovišti. V případě vyslání k případu pak musel jednat bezodkladně. Organizační a personální poměry na pracovišti tak objektivně znemožňovaly, aby stěžovatel mohl čerpat přestávku na jídlo a oddech tak, jak předpokládá zákon. Stěžovatel fakticky svou službu nikdy nepřerušoval a byl stále připraven k aktivní službě, kdy se až zpětně ukázalo, zda daný den mohl službu přerušit. Tento stav trvalé ostražitosti potvrdil i žalovaný v rozhodnutí o odvolání. I z rozsudku NSS č. j. 9 As 89/2021 - 65 plyne, že nepřerušitelný výkon služby dle § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru je takový výkon služby, kdy je příslušník policejního sboru i v průběhu přestávky stále dosažitelný a připravený přerušit přestávku z důvodu běžně nastávajících zvláštních událostí a není před využitím nároku vystřídán jinou osobou. Doba, po kterou je zaměstnanec připraven zasáhnout, je pracovní dobou bez ohledu na to, zda k zásahu dojde, či nikoli.

IV. Vyjádření žalovaného

[17] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se skutkovými i právními závěry krajského soudu.

[18] Provedení důkazů navržených stěžovatelem bylo nadbytečné, neboť faktický stav panující na obvodním oddělení byl dostatečně zjištěn. Žalobce i ostatní žadatelé měli v průběhu řízení dostatek prostoru k písemnému vyjádření a zároveň při ústním jednání výslovně souhlasili s tím, aby jejich výpovědi byly zaznamenány společně. Otázky jim položené jsou přitom ve svém základu podobné těm, na které odpovídali vedoucí obvodního oddělení či dozorčí.

[19] Žalovaný dále uvedl, že toliko existence nadřízeného vztahu na pracovišti mezi žalobcem (a dalšími žadateli) a svědky není důvodem pro automatický závěr o jejich nevěrohodnosti. Lze uvést, že i žadatelé měli zájem na výsledku řízení. Dále žalovaný poukázal na to, že obsah sporných výpovědí byl v rámci dokazování podpořen analýzou služeb, která byla součástí správního spisu. Stěžovateli se nepodařilo vyvrátit závěry z ní plynoucí. Analýza přitom obsahuje toliko přehled přestávek, které stěžovatel nemohl čerpat

v plánovaném čase a k jejichž posunu či dočerpání došlo v náhradní čas. Přehled všech přestávek je rozepsán v instrukcích.

[20] Z výpovědi dozorcího vyplynulo, že příslušníci často zkracovali přestávku z vlastní iniciativy, a nikoliv na základě jeho pokynu. K narušení přestávek docházelo jen v minimálním počtu případů a jednalo se o mimořádné situace. Žalovaný doplnil, 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 v řízení nebylo prokázáno, že by byl stěžovatel během přestávky takto vyrušován pravidelně. K námitce určitého diskomfortu plynoucího z povinnosti nosit během přestávky stejnokroj žalovaný odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek č. j. 9 As 40/2020 - 78, nebo rozsudek ze dne 8. 11. 2022, č. j. 7 As 187/2022 - 26).

[21] V replice k vyjádření žalovaného stěžovatel konstatoval, že již s ohledem na rozsáhlost argumentace uplatněné účastníky v řízení o kasační stížnosti je zřejmé, že napadený rozsudek nebyl řádně odůvodněn.

V. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[22] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal rozsudek krajského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“)). Kasační stížnost **není důvodná**.

[23] V první řadě je nutno uvést, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.). Důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se proto musí upínat právě k tomuto rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2022, č. j. 7 As 411/2021 - 24, či usnesení NSS ze dne 3. 6. 2003, č. j. 6 Ads 3/2003 - 73). Kasační stížnost, která beze změny opakuje žalobní tvrzení a nijak nereaguje na argumentaci krajského soudu, neobsahuje důvody podle § 103 s. ř. s., a musí proto být jako nepřípustná odmítnuta (§ 104 odst. 4 s. ř. s., viz usnesení NSS ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, či rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006-58).

[24] V nyní projednávané věci stěžovatel v kasační stížnosti do značné míry opakoval svoji žalobní argumentaci. Z textu kasační stížnosti je zjevné, že předchozí žaloba stěžovateli posloužila jako základ podávaného opravného prostředku. Obsahově se tak zcela „překrývají“ (s drobnými změnami spočívajícími např. v záměně pojmu „žalující“ za pojem „stěžovatel“) zejména pasáže na str. 3 až 7 žaloby a 7 až 10 kasační stížnosti. Vedle toho nicméně stěžovatel do kasační stížnosti doplnil (oproti žalobě) i odstavce, v nichž výslovně reaguje na konkrétně označené pasáže odůvodnění napadeného rozsudku. Z tohoto důvodu nebyl namísto striktní postup, jenž by Nejvyšší správní soud vedl k odmítnutí kasační stížnosti jako celku. Kasační soud nicméně (ve shodě se shora označenými rozhodnutími) vypořádal pouze ty námitky uplatněné v kasační stížnosti, které směřovaly vůči napadenému rozsudku. Výsledkem kasačního přezkumu nemá být opakování již jednou (či vícekrát, vezmou-li se v úvahu i předcházející rozhodnutí správních orgánů) vyřčeného.

[25] S uvedeným do jisté míry souvisí skutečnost, že podle § 104 odst. 4 s. ř. s. není kasační stížnost přípustná, opírá-li se o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení

pokračování

před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. V nyní projednávaném případě stěžovatel v kasační stížnosti mimo jiné poukázal na rozdíly ve způsobu, jakým správní orgány přistoupily k provádění výsledku svědků a vyjádření žadatelů (rozsah a obsah otázek a odpovědí, položení doplňujících otázek). Jak plyne ze spisu krajského soudu, takovou námitku stěžovatel v řízení o žalobě řádně neuplatnil. Do řízení ji tedy vnesl poprvé až v kasační stížnosti a učinil tak nepřipustně.

[26] S tím částečně souvisí i nedůvodnost tvrzení v kasační stížnosti, že krajský soud formalisticky posoudil opožděnost žalobního bodu směřujícího „*k porušování procesních práv žalobce, mimo jiné hromadná výpověď účastníků řízení včetně žalobce byla provedena minimálně po formální stránce nesprávně, včetně poučení účastníků či protokolace*“ (viz bod 19 napadeného rozsudku). Takto formulovaný žalobní bod ale stěžovatel ve lhůtě pro podání žaloby (tedy včas, § 71 odst. 2 s. ř. s.) skutečně neuplatnil. Učinil tak až při jednání dne 15. 1. 2025. Na správnosti závěru krajského soudu pak nic nemění skutečnost, že krajský soud v bodě 27 tuto opožděnou námitku zkráceně označil jako námitku „*směřující proti provádění výsledku účastníků správního řízení*“. Zopakoval-li pak stěžovatel v kasační stížnosti, že v řízení před správním orgánem prvního stupně došlo pouze k hromadnému sezení žadatelů bez možnosti se individuálně k věci vyjádřit, přičemž i samotná protokolace z tohoto ústního jednání ze dne 18. 5. 2022 nesplňuje formální zákonné požadavky na pořízení protokolu o podání vysvětlení účastníka řízení, učinil tak nepřipustně, neboť mu nic nebránilo brojit proti tvrzenému pochybení správních orgánů včasnou námitkou již v řízení před krajským soudem (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[27] Pokud jde o věc samotnou (nutno uvést, že soud vycházel ze souběžně vydávaného rozsudku ve věci vedené pod sp. zn. 22 As 10/2025, v níž je předmětem přezkumu rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 1. 2025, č. j. 141 Ad 1/2023 - 63, o žalobě některých dalších žadatelů proti těmž rozhodnutí žalovaného jako v nyní projednávaném případě), klíčovou otázkou bylo, zda měl stěžovatel na pracovišti zajištěnou přestávku na jídlo a odpočinek podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru, při které nebyl nijak limitován, nebo zda mohl čerpat pouze přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek podle § 60 odst. 3 téhož zákona, za kterou náleží služební příjem.

[28] Podle § 60 zákona o služebním poměru platí:

(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.

[29] Nejvyšší správní soud se otázkou stanovení režimů dle § 60 odst. 1 a 3 zákona o služebním poměru opakovaně zabýval (viz např. rozsudky č. j. 8 As 257/2018 - 44, č. j. 8 As 181/2022 - 73, č. j. 9 As 89/2021 - 65, či ze dne 11. 6. 2025, č. j. 1 As 62/2025 - 70). 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.

[30] Z této ustálené judikatury 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 a odpočinek čerpat, mohou vyplývat již ze samotného obsahu (náplně) služby, ale i z pracovního prostředí či vytíženosti příslušníků (rozsudky č. j. 9 As 40/2020 - 78, bod 26, nebo č. j. 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 č. j. 8 As 160/2018 - 42, bod 22, a č. j. 8 As 257/2018 - 44, bod 24). Právě tato kritéria Nejvyšší správní soud považuje za klíčová pro posouzení dané věci.

[31] Toto vnímání fakticity čerpání přestávek nicméně nevyžaduje přezkum (ne)čerpání každé jednotlivé přestávky, často roky nazpět. Již z jazykového znění je zřejmé, že pro uplatnění tohoto ustanovení není rozhodné, zda výkon služby byl či nebyl v každém jednotlivém případě přerušen, ale to, zda je přerušeni obecně možné. Samotná kvantifikace tak není na rozdíl od výše zmíněných kritérií pro určení charakteru přestávky stěžejní (rozsudky č. j. 8 As 257/2018 - 44, body 23 a 24, nebo č. j. 9 As 40/2020 - 78, bod 24). Rozhodující jsou také okolnosti výkonu služby na konkrétním pracovišti. Tatáž nepřetržitá služba může být na jednom pracovišti vyhodnocena jako přerušitelná, jinde jako nepřerušitelná (rozsudek č. j. 8 As 257/2018 - 44, bod 24).

[32] Pokud tedy stěžovatel tvrdí, že musel plnit služební úkoly i v době plánovaných přestávek a že to vyplývalo jak z pokynů nadřízených, tak ze zavedené praxe na pracovišti, jde o okolnosti, které mohou nasvědčovat tomu, že přestávku ve skutečnosti nebylo možné reálně čerpat. Potřeby plynoucí z výkonu služby je nicméně nutné zkoumat s ohledem na existenci technicky (technologicky), personálně a organizačně zajištěného čerpání přestávek. Pokud jde poté o činnost nadřízených a případnou zavedenou praxi, Nejvyšší správní soud poukazuje na rozsudek ze dne č. j. 8 As 160/2018-42, bod 23, podle něhož nelze po příslušnících požadovat, aby se sami aktivně domáhali přestávek na jídlo a oddech, aniž by bylo konkrétně určeno, kdy takovou přestávku mohou využít. Bezpečnostní sbor tak musí nezpochybnitelným způsobem čerpání přestávek umožnit. Není možné přenášet odpovědnost za porušování služebních předpisů na samotné příslušníky s tvrzením, že se jedná o kvalifikované pracovníky, kteří měli bránit svá práva. Z toho plyne, že nesmí jít pouze o přijetí formálních opatření, ale o skutečnou faktickou možnost přestávku čerpat. Pokud by tedy nadřízení příslušníci i přes existenci opatření k čerpání přestávek např. prokazatelně vyžadovali plnění služebních úkolů v jejím průběhu, čerpání přestávek by nebylo fakticky možné. Zda jsou tyto požadavky splněny, je nicméně předmětem skutkových zjištění (rozsudek NSS č. j. 7 As 187/2022 - 26, bod 36). V rámci rozdílu mezi oběma zákonnými režimy se tak hodnotí přijetí, zavedení a prosazování pravidel pro zastupování příslušníků během přestávek (rozsudek č. j. 7 As 187/2022 - 26, body 28 až 38).

pokračování

[33] Stěžovatel v těchto souvislostech poukazoval na nesprávné zjištění skutkového stavu. Nejvyšší správní soud uvádí, že odpovědnost za řádné zjištění skutkového stavu ve věcech služebního poměru nese dle § 180 odst. 1 zákona o služebním poměru služební funkcionář (rozsudky NSS č. j. 9 As 89/2021-65, bod 41, a ze dne 29. 7. 2022, č. j. 2 As 347/2019-93, bod 36). K tomu dále Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 11. 2023, č. j. 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 konstatoval, 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 č. j. 8 As 257/2018 - 44, body 23 a 24, a č. j. 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 (č. j. 7 As 187/2022 - 26, bod 37). V navazujícím soudním přezkumu se soudy zabývají otázkou, zda žalovaný výše popsané povinnosti dostal (rozsudek NSS ze dne 23. 1. 2024, č. j. 10 As 252/2023 - 77, bod 22).

[34] V nyní projednávané věci žalovaný uzavřel, že uvedené standardy byly na pracovišti stěžovatele prokázány a že stěžovatel mohl 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 nadřizenými 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).

[35] Stěžovatel takto zjištěný skutkový stav zpochybnil a namítl, že krajský soud pochybil, dospěl-li k závěru, že skutkový stav byl zjištěn bez důvodných pochybností. Námitkou nedostatečně zjištěného skutkového stavu se Nejvyšší správní soud může zabývat pouze v rozsahu konkrétně uvedených námitek.

[36] Brojil-li tedy stěžovatel proti obsahu bodu 42 napadeného rozsudku, nutno uvést, že v tomto bodě krajský soud pouze rekapituloval důvody, jimiž se žalovaný vypořádal s návrhem na provedení výsledku jednotlivých žadatelů. Nejedná se však o „bezduché“ převzetí argumentační pozice žalovaného. V dalších odstavcích totiž krajský soud vysvětlil důvody, pro něž dal žalovanému za pravdu.

[37] Výslech 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 ze dne 6. 2. 2014, č. j. 6 As 147/2013 - 29, ze dne 15. 8. 2019, č. j. 8 As 306/2018 - 38, bod 24, ze dne 22. 12. 2021, č. j. 8 As 356/2019 - 59, bod 25, a ze dne 29. 12. 2022, č. j. 2 Afs 145/2020 - 28, bod 29). K výsledku účastníků by tedy bylo třeba přistoupit a námitka neprovedení tohoto úkonu 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). Namítal-li tedy stěžovatel, že služební orgány či krajský soud měly takový výslech provést, byla by tato argumentace důvodná, pokud by Nejvyšší správní soud shledal, že skutkový stav byl na základě dosud provedených důkazů zjištěn nedostatečně. K takovému závěru však Nejvyšší správní soud nedospěl.

[38] V této souvislosti kasační soud podotýká, že krajský soud výslovně uvedl i důvody, pro něž neprovedl výslech svědka J. Ř. (bod 50 napadeného rozsudku). Stěžovatel přitom v kasační stížnosti nerozvedl, v čem krajský soud při hodnocení nezbytnosti provedení tohoto důkazního návrhu pochybil (k důvodům nadbytečnosti provádění důkazů viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2021, č. j. 8 As 180/2019-59, č. 4233/2021 Sb. NSS, bod 23, a tam citovanou judikaturu), tedy netvrdil, v čem by měl být obsah výpovědi tohoto svědka přínosnější oproti informacím plynoucím z vyjádření stěžovatele a dalších žadatelů ve správním řízení. Ve stejném bodě 50 krajský soud dále výslovně uvedl, že mu jsou známa stanoviska nejen stěžovatele, ale též ostatních žadatelů. Není tedy důvodná ani námitka, že se krajský soud nijak nevyjádřil k návrhu, aby zhodnotil i obsah odvolání těchto žadatelů.

[39] Podstata uplatněné námitky nicméně spočívá zejména v tvrzení, že krajský soud aproboval závěry služebních orgánů, které neopodstatněně upřednostnily tvrzení svědků. Tak tomu ovšem nebylo. Krajský soud se totiž poctivě zabýval (viz zejména body 42 až 57 napadeného rozsudku) tím, proč služební orgány vycházely z výpovědí svědků C., S. a D.. Nejednalo se totiž o jediné provedené důkazy. Služební orgány zohlednily rovněž listinné podklady (popis organizace výkonu služby na obvodním oddělení Kadaň, popisy služebních míst, evidenci služeb za roky 2018 až 2021, seznámení s pokynem ředitele krajského ředitelství o sjednocení vykazování přestávek na jídlo a odpočinek ze dne 27. 9. 2017, souřadnice GPS z výkonu služeb, analýzu služeb a úřední záznamy o nevyčerpání přestávky), jejichž obsah výpovědím uvedených svědků, na rozdíl od vyjádření stěžovatele a dalších žadatelů, v rozhodných parametrech odpovídal. I vzhledem k tomuto souladu nelze bez dalšího dospět k závěru o účelovosti výpovědí či nevěrohodnosti svědků na pozici vedoucího či bývalého vedoucího oddělení. Jinak řečeno, stěžovateli (a dalším žadatelům) se nepodařilo vyvrátit skutkové závěry, k nimž dospěly služební orgány.

[40] V této souvislosti dále stěžovatel poukazoval na nekompletnost analýzy služeb spočívající v tom, že z nich není patrná žádná z druhých přestávek ve dvanáctihodinových službách. Jak však uvedl krajský soud v bodě 46 napadeného rozsudku, tato analýza „*spočívala v tom, že instruktáže žadatelů (denní plány služby včetně přestávek) byly porovnány s GPS souřadnicemi služebních vozidel a zjištěné rozpory v místě výskytu služebního vozidla (hlídky) a naplánovaných služebních úkolů byly vyhodnoceny jako možné narušení přestávky; v úvahu byly vzaty též poznámky informující o změně času přestávky*“. Smyslem této analýzy tedy nebylo prokázat „*řádné plánování přestávek*“, které ostatně stěžovatel na druhou stranu ani nezpochybňuje. A nutno konstatovat, že stěžovatel ani netvrdí, v jakém konkrétním údaji je analýza služeb nesprávná.

[41] Krajský soud se též zabýval rozdíly v číselných údajích plynoucích z analýzy služeb a z tvrzení stěžovatele, ostatních žadatelů a výpovědi svědka D.. Tento svědek ve funkci dozorcího uvedl, že k narušení přestávek docházelo přibližně v jedné třetině případů, zatímco z analýzy služeb vyplynulo, že se jednalo spíše o jednotky procent. Žalovaný tento rozpor vysvětlil na straně 17 rozhodnutí o odvoláních, na což odkázal i krajský soud v bodě 46 napadeného rozsudku. Podle žalovaného svědek do svého obecného odhadu zahrnul

pokračování

i situace, kdy přestávky byly posunuty z vlastní iniciativy příslušníků, nebo případy, kdy vyjížděli několik minut před koncem přestávky, aniž šlo o neodkladný úkon. Proto žalovaný a následně i krajský soud vycházeli z obsahu analýzy služeb, která zachycovala konkrétní případy posunutí nebo nečerpání přestávek zaznamenané dozorcím. Toto vysvětlení považuje i Nejvyšší správní soud za logické, neboť svědek 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.

[42] Nejvyšší správní soud tedy neshledal v postupu žalovaného, jenž v rámci zásady volného hodnocení důkazů přihlédl více k analýzám služeb, procesní pochybení. Stěžovatel nepředestřel žádnou uvěřitelnou verzi či vysvětlení, proč by většina změn v čerpání přestávek nebyla v systémech, a tedy následně v analýze služeb zaznamenaná. 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 (srov. např. rozsudek NSS č. j. 1 As 62/2025-70, bod 49).

[43] Poukazoval-li stěžovatel na skutečnosti týkající se nezbytnosti konání výjezdů i v běžných přestupkových věcech, personální nedostatečnosti či ohledně dojezdových vzdáleností, 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 situace ostatně krajský soud zahrnul mezi případy, kdy docházelo k narušení přestávky. Protože se ale v řízení nepodařilo prokázat, že by k narušení přestávek docházelo častěji než jen výjimečně, je třeba se ztotožnit se závěrem krajského soudu, že tímto směrem vedená argumentace není způsobila zpochybnit systém zastupitelnosti na příslušném obvodním oddělení.

[44] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stran právního posouzení čerpaných přestávek na jídlo a odpočinek. Stěžovatel poukazoval na to, že nemohl odložit stejnokroj, vysílačku a musel být na pracovišti připraven zasáhnout, což závažným způsobem narušovalo čerpání přestávky.

[45] K tomu Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek č. j. 9 As 89/2021-65, bod 39, v němž 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 dle tohoto ustanovení 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 č. j. 9 As 40/2020 - 78, bod 26, poslední věta).

[46] Sám stěžovatel v této souvislosti uvedl, že za 30 minut se v podstatě ani nedá odstrojít, odzbrojit, obléknout si civilní oděv a posléze tyto úkony provést v obráceném gardu, ovšem s tím, že problematická byla samotná povinnost být stále připraven. K tomu lze poukázat např. na výpověď svědka D., který ke způsobu, jakým policisté na pracovišti trávili přestávky, uvedl, že policisté si mohli způsob jejich čerpání zvolit sami. Protože jde pouze o třicetiminutovou přestávku, příslušníci ji obvykle trávili na oddělení, neboť za tak krátký

čas zpravidla nestihnou odejít jinam. Ačkoliv svědek připustil, že v takovém případě jsou i „*po ruce*“, neznamená to však, že je takový způsob trávení přestávky povinný.

[47] Lze tedy shrnout, že dle citované judikatury je pro posouzení režimů dle § 60 odst. 1 a odst. 3 zákona o služebním poměru potřeba zkoumat prokázání zajištění formální a materiální stránky čerpání přestávek na pracovišti stěžovatele.

[48] Krajský soud dospěl k závěru, že žalovaný dostatečně přesvědčivě prokázal formální stránku zajištění řádného čerpání přestávek, tj. organizační zabezpečení zástupu stěžovatele skrze jiné výjezdové hlídky. Zároveň bylo prokázáno, že na pracovišti stěžovatele byla přijata vnitřní opatření směřující k předvídatelnosti čerpání přestávek. Přestávky byly v rámci služeb plánovány s dostatečným předstihem a stěžovatel s nimi byl vždy prostřednictvím instrukcí řádně seznámen. Postup v případě nečerpání přestávek byl organizačně upraven vnitřními předpisy (strana 15 rozhodnutí žalovaného). Krajský soud přitom vyšel z výpovědi svědka, že zastupitelnost hlídek byla řešena za pomoci policistů, kteří přestávku nečerpali, dále nedalekými obvodními odděleními Klášterec nad Ohří a Březno, prvosledovou hlídkou oddělení hlídkové služby Chomutov, případně druhou hlídkou pracoviště stěžovatele, byla-li nasazena. Na základě těchto skutečností krajský soud dospěl k závěru, že služba, kterou stěžovatel vykonával, nebyla svým charakterem nepřerušitelná. Nejvyšší správní soud se s výše citovaným závěrem ztotožňuje a stejně jako krajský soud dospěl k závěru, že na pracovišti stěžovatele byla zajištěna normativní opatření (služební předpisy) a prokazatelně existovalo organizační zajištění čerpání přestávek.

[49] Krajský soud rovněž neshledal důvodnou námitku stěžovatele, že řádnému čerpání přestávek bránily objektivní okolnosti na pracovišti. Dospěl k závěru, že k narušení přestávek docházelo pouze ve výjimečných případech, kdy byli příslušníci povoláni k mimořádnému zásahu i v době čerpání přestávky. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem ztotožnil. K výkladu pojmu „mimořádnosti“ narušení přestávek přitom odkazuje na rozsudek č. j. 8 As 257/2018 - 44, bod 26. Nejvyšší správní soud má za to, že z výpovědi svědka na pozici dozorcího vyplynulo, že v situaci, kdy má hlídka příslušníků plánovanou přestávku, je k výjezdu primárně určena jiná dostupná hlídka. Hlídka čerpající přestávku byla k výjezdu povolávána pouze v případech vyžadujících neodkladný zásah. Nejvyšší správní soud v souladu s výše citovanou judikaturou dospěl k závěru, že přerušení přestávek na pracovišti stěžovatele bylo fakticky možné. Tvrzenou kadenci narušení čerpání přestávek, kterou uváděl stěžovatel, a která by byla tento závěr způsobila zpochybnit, se v řízení nepodařilo prokázat.

[50] Nejvyšší správní soud se rovněž neztotožnil s námitkou stěžovatele, že o výkonu služby v režimu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru svědčila povinnost během přestávek nosit stejnokroj a být na příjmu.

[51] Na základě výše uvedeného má Nejvyšší správní soud za to, že stěžovatel čerpal přestávky na jídlo a odpočinek v režimu § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru a jeho námitky stran nesprávného právního hodnocení krajského soudu jsou nedůvodné.

VI. Závěr a náklady řízení

[52] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost není důvodná. Proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

pokračování

[53] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. podle úspěchu ve věci. Stěžovatel nebyl v řízení úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. března 2026

Ivo Pospíšil
předseda senátu