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** v rozsahu výroku II. a věc **se** v této části **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Ve zbývajícím rozsahu **se** žaloba **zamítá**.

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

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 pod č. j. 11153-4/2023-640000-11 tak, že řízení o žádosti žalobce o doplacení služebního příjmu za leden a únor 2019 kvůli uplynutí promlčecí doby zastavil z důvodu zjevné bezpředmětnosti (výrok I.), řízení o žádosti za období prosinec 2021 až prosinec 2022 kvůli ukončení služebního poměru 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 zbývající části 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 nepřípustnost (výrok I.) a 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 namítal, že žalovaný nedostatečně zjistil skutkový stav věci a věc nesprávně právně posoudil.

5. Vyslechnutí svědci byli dle žalobce vybráni tak, aby vypovídali ve prospěch správních orgánů a jejich odpovědi jsou až na výjimky totožné. Svědci L. L. a R. L. v rozhodném období vůbec nebyli zařazeni na stejné služební místo jako žalobce. Svědek 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. Žalobce navrhoval výslech příslušníků pracujících v letech 2019 až 2022 na stejném pracovišti a vykonávajících stejné služby jako žalobce včetně M. M. a B. K. 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.

6. Správní orgány rovněž nesprávně vyložily § 60 služebního zákona. Podle žalobce způsob výkonu služby umožňoval toliko čerpání přiměřené doby na jídlo a odpočinek podle § 60 odst. 3 služebního zákona. Nešlo o přestávku na jídlo ve smyslu § 60 odst. 1 služebního zákona. 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 proto nesouhlasí se závěrem žalovaného, že *ad hoc* dodatečně uložené povinnosti mohly být jen typově méně významné než povinnosti provázející vlastní výkon služby. 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.

7. Závěrem žalobce nesouhlasil s tím, že žalovaný na rozdíl od správního orgánu prvního stupně nepřiznal žalobci ani nárok na proplacení 1,5 hodiny za výkon služby dne 12. 10. 2021. Dle žalobce 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 kruciální, aby byl řádně a úplně zjištěn skutkový stav.

8. Žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného a další podání žalobce

9. Žalovaný navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout. Poukázal na to, že problematika proplácení přestávek u Celní správy České republiky doposud nebyla judikaturou řešena. Výkon činností celní správy spočívá ve správě cla a daní, v kontrole toku zboží na území České republiky a v prevenci a potírání trestné a přestupkové činnosti s tím spojené. Podstatná část celní správy (včetně služby mobilního dohledu, do které byl zařazen žalobce) 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 nikdo nezajišťuje. Takové hlídky nejsou zastupovány.

10. 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 nestřídaných 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 nějž nejsou stanovena žádná pravidla zastupitelnosti po dobu přestávky ve službě, a který je tudíž v době přestávky nestřídaný.

11. 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 svědectví 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*.

12. 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.

13. Výkon služby je přímý, autonomní a aktivní. Nezáleží na tom, zda příslušníci celní správy subjekty fyzicky kontrolují či zda s nimi jednají 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.

14. Z výše uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

15. Žalobce podal k vyjádření žalovaného repliku, v níž setrval na své argumentaci. Doplnil, že vyslýchaným svědkům nebyly položeny jím navržené otázky. V dalším podání ze dne 27. 6. 2026 zdůraznil, že nebyl zjištěn faktický průběh výkonu služby žalobce a skutečný způsob čerpání přestávek.

IV. Posouzení věci soudem

16. Žaloba **je zčásti** důvodná.

IV. A. Rozsudek Nejvyššího správního soudu

17. Krajský soud v Brně v této věci již jednou rozhodoval a rozsudkem ze dne 29. 8. 2025, č. j. 31 Ad 8/2024-75, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že žalovaný neodůvodnil, proč neprovedl výslech svědků M. M. a B. K., který žalobce navrhl v odvolacím řízení. Konstatoval proto, že jde o opomenuté důkazy, u nichž nebyl oprávněn posuzovat nezbytnost jejich provedení za žalovaného.

18. Nejvyšší správní soud na základě kasační stížnosti podané žalovaným rozsudkem ze dne 19. 6. 2026, č. j. 22 As 191/2025-47, zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud konstatoval, že žalobce výslech svědků M. M. a B. K. (který zdejší soud považoval za opomenutý důkaz) navrhoval pouze za účelem prokázání skutečných poměrů a okolností čerpání přestávek ve službě na jeho pracovišti, které ve svém důsledku znemožňovaly jejich řádné čerpání. Takto formulovaný důkazní návrh je třeba podle Nejvyššího správního soudu považovat za obecný, jehož obsah lze dovodit jen v základních obrysech z kontextu dalších žalobcových tvrzení, v nichž poukazoval na omezení plynoucí z výkonu dané služby (zejména na nutnou dosažitelnost, nepřerušitelnost služby, absenci zastupitelnosti atp.).

19. Z obsahu napadeného rozhodnutí přitom podle Nejvyššího správního soudu vyplývá, že se žalovaný těmto otázkám věnoval způsobem, který přesahoval rámec jejich obecnosti.

Obsáhle shrnul právní úpravu a judikaturu a tu konkrétně aplikoval na tvrzené skutečnosti. Srozumitelně vyložil, proč se jedná o službu, při níž s ohledem na její povahu nedochází k okamžitým a nepředvídatelným výjezdům, jejichž eventualita by měla příslušníky udržovat ve stavu trvalé ostražitosti. Tvrzenou dosažitelnost pak označil s odkazem na judikaturu za irelevantní. Nadto dosažitelnost příslušníků bylo třeba hodnotit pouze v souvislosti s tím, zda měli během přestávky na jídlo povinnost k výjezdu, přičemž dle jeho závěrů tomu tak nebylo. Dále vysvětlil, že služba mobilního dohledu není službou nepřetržitou, pro niž by bylo třeba zastupování zajišťovat. Nadto provedl důkaz všemi hlášeními o službách týkajícími se žalobce, z nichž vyvodil, proč dle jeho názoru neměla žádná ze změn služebních povinností kvalitu velmi významného a objektivního omezení. Žalovaný tak podle Nejvyššího správního soudu vycházel z hypotéz, k jejichž potvrzení nebyly poměry na pracovišti podstatné. Upozadil také význam svědeckých výpovědí opatřených prvostupňovým orgánem, když se o nich ve svém rozhodnutí zmínil pouze okrajově a podpůrně.

20. Nejvyšší správní soud tak napadené rozhodnutí nepovažoval za nepřezkoumatelné, jelikož v něm žalovaný uvedl veškeré důvody, které jej vedly k vydání rozhodnutí o daném obsahu. Zdůvodnil, proč nepovažuje argumentaci žalobce za případnou, resp. proč se míjí s důvody, na kterých stojí jeho rozhodnutí, a tedy z jakých důvodů neshledal důvod k přehodnocení svých závěrů, a to ani na podkladě argumentace vznesené v podání ze dne 4. 4. 2024, v němž byly důkazní návrhy uplatněny.

21. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že se má zdejší soud v dalším řízení v návaznosti na uplatněné žalobní body nejprve zabývat tím, zda nosné důvody napadeného rozhodnutí obstojí. Teprve v návaznosti na toto posouzení se může zabývat otázkou, zda by měl být proveden navržený výslech svědků. Krajský soud je právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí vázán podle § 110 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“).

IV.B. Základní východiska věcného posouzení

22. Podle § 60 odst. 1 služebního zákona má příslušník 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. Podle odst. 2 uvedeného ustanovení se přestávka ve službě na jídlo a odpočinek nezapočítává do doby služby.

23. Podle § 60 odst. 3 služebního zákona jde-li o službu, jejíž výkon nemůže být přerušen, musí být příslušníkovi i bez přerušení výkonu služby zajištěna přiměřená doba na jídlo a odpočinek.

24. Žalobce byl v rozhodném období příslušníkem Celní správy České republiky a vykonával službu jako člen hlídky mobilního dohledu. Podstatou sporu v nynější věci bylo, zda je v případě žalobce třeba přestávku ve službě na jídlo a odpočinek považovat za přestávku řádnou ve smyslu § 60 odst. 1 a 2 služebního zákona, nebo za přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek podle § 60 odst. 3 téhož zákona.

25. Smyslem a účelem tohoto ustanovení je poskytnutí přestávky na jídlo a oddech, a to primárně prostřednictvím přestávky řádné ve smyslu odst. 1 a 2. Ta znamená, že je v době přestávky služba přerušena. Aby bylo možné konstatovat, že výkon služby lze přerušit, musí být příslušníkům umožněno čerpat přestávky na jídlo a odpočinek nezpochybnitelným

způsobem, formálně v souladu s právními předpisy a služebními předpisy, případně rozkazy tak, aby bylo zřejmé, že po celou dobu přestávky nemusí v zásadě plnit žádné služební povinnosti a úkoly spojené se stanovišti, na která jsou veleni, a mohou se věnovat pouze tomu, aby se najedli a odpočinuli si. Čerpání přestávek na jídlo a odpočinek musí také fakticky umožňovat pracovní prostředí a vytíženost příslušníků. Příslušník má tedy nárok na to, aby mu v mezích daného ustanovení byla poskytnuta přestávka na jídlo a odpočinek (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2022, č. j. 9 As 89/2021-65, nebo ze dne 8. 11. 2022, č. j. 7 As 187/2022-26).

26. Služební zákon však v § 60 odst. 3 počítá také s tím, že existuje služba, jejíž výkon být přerušen nemůže, což příslušníka v možnostech čerpání přestávky určitým způsobem omezuje. Pod tento druhý režim je třeba zařadit situace, kdy jsou omezení uložená příslušníkovi natolik intenzivní, že objektivně a velmi významně zasahují do jeho možnosti věnovat se vlastním zájmům. Význam mají především omezení vyplývající z pracovní povinnosti, nikoli organizační obtíže nebo pouhá nepohodlnost přestávky (nemožnost opustit budovu, nutnost mít na sobě uniformu). O přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek, která se započítává do pracovní doby, se tak jedná v případě, kdy musí být pracovník v době přestávky připraven splnit na základě stanoveného podnětu profesní povinnost, a to ve lhůtě tak krátké, že pracovníka velmi významně omezuje v možnosti nakládat během této doby volně se svým časem. Nepředvídatelnost možných přerušení přestávky pak vytváří stav trvalé ostražitosti. Dále se o přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek jedná v případě, kdy byl výkon služby sám o sobě sice přerušitelný a zastupitelnost byla ve služebních předpisech předpokládána, ale samotné pracovní prostředí či vytíženost příslušníků fakticky čerpání přestávek ve službě na jídlo a odpočinek neumožňovala.

27. Konkrétní režim je vždy třeba posuzovat individuálně. Každá dosažitelnost příslušníka telefonem či vysílačkou automaticky nevylučuje řádnou přestávku. Stejně jako nutnost mít u sebe výstroj, výzbroj, radiostanici, telefon nebo obecná zakročovací povinnost nepředstavují bez dalšího konkrétní omezení, které by činilo službu nepřerušitelnou. Rozhodující je, zda s těmito okolnostmi byla spojena povinnost neodkladně vykonat určitý služební úkol, která na příslušníka dopadala i během přestávky. Je třeba posuzovat, zda měl příslušník reálnou možnost celou přestávku čerpat, či nikoliv. Tomu mohou odpovídat konkrétní personální, organizační či technická opatření, jako např. faktické individuální střídání příslušníků (srov. např. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 9. 9. 2021 ve věci C-107/19, *XR proti Dopravnímu podniku hl. m. Prahy* nebo ze dne 9. 3. 2021 ve věci C-344/19 *Radiotelevizija Slovenija*, či nález Ústavního soudu ze dne 18. 10. 2021, sp. zn. II. ÚS 1854/20)

28. Na základě uvedených východisek judikatura dovodila nepřerušitelnost zejména v případě služeb, které mají reaktivní a urgentní charakter. Ten spočívá v nutnosti být trvale připraven reagovat na vnější podnět, který vyžaduje okamžitý zásah. Soudy takovou situaci shledaly např. u příslušníků hasičské zásahové služby s povinností výjezdu do 3 minut, jejichž práce spočívá z velké části v tom být ve střehu a připraven zasáhnout. Nebo u operačních důstojníků integrovaného operačního střediska, kteří byli i v době konzumace jídla se sluchátky v případě potřeby neustále připraveni okamžitě reagovat a převzít komunikaci či služební úkol (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 5. 2015, č. j. 8 Ad 13/2011-53). Dále se jednalo např. o skutečně vytíženou výjezdovou hlídku dopravního inspektorátu zajišťující okamžité výjezdy k dopravním nehodám, která neměla zastoupení a výjezdy jí

opakovaně zasahovaly do přestávek (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2024, č. j. 6 As 72/2023-40). Nepřerušitelnost byla dovozena také v případě kriminalistických techniků při výjezdu a ohledání místa činu. Nepřerušitelný charakter nebyl v tomto případě dán urgentní nutností zásahu, nýbrž samotnou náplní služební činnosti a její neodkladností. Zahájené ohledání již bylo třeba dokončit, nebylo možné jej přerušit ani účinně předat, zásahy do přestávek navíc nebyly mimořádné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2024, č. j. 5 As 2/2024-29).

29. Naproti tomu v případě obvodního oddělení policie byl výkon služby přerušitelný, a to nejen pro povahu plněných služebních úkolů, ale i z pohledu fungování systému zastupitelnosti. Výkon služby spočíval v obchůzkové a administrativní činnosti, v rámci níž mohli být příslušníci veleni k výjezdu na místo hlášené události. Náplň služby měla tedy ostražnou povahu. Výkon takové služby obvykle snesl odkladu a v neodkladných záležitostech byla dána na krajské úrovni zastupitelnost hlídkové služby tohoto oddělení prostřednictvím koordinace hlídek (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2024, č. j. 3 As 256/2023-74).

IV.C. Podklady, z nichž vycházely správní orgány

30. Pro posouzení důvodnosti nároku žalobce na doplacení služebního příjmu za dobu přestávek na jídlo a odpočinek vykázaných v evidenci doby výkonu služby, která se mu do vykonané služby nezapočítávala, je tedy klíčové posoudit, zda se v nynějším případě jednalo o službu, jejíž výkon mohl či nemohl být přerušen. Pro toto určení je podstatná faktická možnost čerpání přestávky a současně absence omezení, jež objektivně a významně ovlivňují možnost příslušníka během přestávky volně nakládat s časem a věnovat se vlastním zájmům.

31. Správní orgány se faktickou stránkou věci zabývaly. Zjišťovaly obsahovou náplň žalobcovy služby, systém plánování přestávek, evidované změny průběhu služby a otázku, zda povaha služby vyžadovala zajištění zastupitelnosti pro dobu čerpání přestávky. Vycházely přitom z následujících podkladů.

32. Žalobce byl zařazen u Celního úřadu pro Zlínský kraj, na oddělení 62 - Mobilního dohledu. Podle metodické informace č. 2/2019, organizace a koordinace výkonu služby útvarů Celní správy České republiky provádějících dohled (založené ve spisu na č. l. 21a), konkrétně podle čl. 5 odst. 2 směřuje oddělení 62 mobilního dohledu svou kontrolní činnost zejména do oblasti osobní a nákladní přepravy v silniční, železniční, říční, letecké dopravě včetně kontejnerových překladišť, a to s využitím analýzy rizik, plánování kontrolních a dohledových činností a vlastní vyhledávací činnosti u dopravních prostředků s ověřováním a zdokumentováním všech zjištěných skutečností a následným zpracováním spisové dokumentace.

33. Žalobce tedy vykonával službu v motorizované kontrolní hlídce, jejíž činnost spočívala v provádění silničních kontrol a administrativních činnostech. Uvedené plyne také z jednotlivých rozkazů ke službě. Ty určovaly čas, místo a konkrétní druh kontrolní činnosti. V naprosté většině případů měla služba vždy stejný charakter, bylo určeno kontrolní stanoviště a hlídka se měla zaměřovat na kontrolu celního zařazení zboží, omamných a psychotropních látek a produktů podléhajících spotřební dani. Z rozkazů ke službě dále plyne, že časový harmonogram kontrolních činností na jednotlivých stanovištích a čerpání přestávek na stravu se řídí dle pokynů vedoucího hlídky.

34. Uvedené skutečnosti potvrdily také provedené svědecké výpovědi. Všichni čtyři vyslechnutí svědci J. P., R. V., L. L. i R. L. uvedli, že hlídka s operačním centrem komunikovala prostřednictvím mobilní aplikace, případně prostřednictvím mobilních telefonů. Aplikace sloužila k oznamování zahájení rizikové kontrolní činnosti. Hlídka ji aktivovala při zahájení činnosti v terénu a deaktivovala při návratu na služebnu. Pokud by byla hlídka operačním centrem kontaktována, byla by tato skutečnost následně po službě zaznamenána do hlášení o průběhu služby. Taková případná změna rozkazu však podle výpovědí čerpání přestávky neznemožňovala, jelikož byla zpravidla hlášena s dostatečným předstihem. Svědek L. dále upřesnil, že do aplikace byly zaznamenávány veškeré změny v místech i časech dílčích činností oproti rozkazu ke službě. V době čerpání přestávky hlídky aplikaci pro komunikaci s operačním centrem vypínaly. Operační centrum tedy mělo informaci, že čerpají přestávku, a v případě potřeby kontaktovalo (což byly jednotky případů ročně) jinou hlídku. Uvedl také, že v době přestávky hlídky využívaly přilehlé místní stravovací služby nebo konzumovaly vlastní donesené jídlo. Odpočívat mohly hlídky ve vozidle i mimo něj. Vedoucí hlídky mohl čerpání přestávky operativně změnit, pokud to konkrétní situace vyžadovala.

35. V souladu s výše uvedeným jsou také hlášení o průběhu služby. Těch bylo předloženo 378, z toho 142 za rok 2019, 133 za rok 2020 a 103 za leden až listopad 2021. Za celou dobu z nich bylo zjištěno pouhých 5 změn rozkazu, hlídky tedy v naprosté většině případů vykonávaly službu standardním způsobem. Uvedené dokreslují i výkazy docházky žalobce, v nichž přestávky běžně evidoval.

IV.D. Posouzení soudem

36. Podle soudu z výše uvedených podkladů plyne, že služby, které žalobce vykonával, měly rámcový a plánovaný charakter. Podstatou činnosti hlídky nebyly aktivity urgentního a neodkladného charakteru. Žalobce nebyl nucen okamžitě vyjíždět na pokyn operačního centra k nehodám, požárům, ani k jiným naléhavým situacím, neměl zakročovací povinnost. Náplní jeho služby byla namátková kontrolní činnost dopravních prostředků na silničních komunikacích a administrativa, což jsou činnosti dozorové.

37. Právě tato preventivní podstata aktivit činěných ve službě členy mobilního dohledu je pro posouzení věci klíčová. Hlídka (resp. její vedoucí) si sama řídila službu, sama rozhodovala, kdy přistoupí ke kontrole, kdy bude aktivně činit úkony; a kdy bude pouhým pozorovatelem silničního provozu. Charakter služby a náplň práce příslušníka tak ze své podstaty prokazatelně umožňují přerušit službu na požadovaných 30 minut za účelem čerpání přestávky. V takové chvíli zkrátka dozor nikdo nevykonává, stejně jako je tomu na řadě jiných míst, kde se zrovna kontrolní hlídka nenachází. Není tudíž, právě s ohledem na podstatu náplně služby, nutné, aby bylo zajištěno střídání jiným příslušníkem (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2023, č. j. 3 As 256/2022-33, nebo ze dne 17. 8. 2022, č. j. 9 As 89/2021-65).

38. Žalobce takto vymezenou náplň své služby nijak nerozporoval. V žalobě se omezil pouze na zcela obecné tvrzení, že žalovaný nezjistil faktický průběh výkonu služby na oddělení. Neuvedl však, jakým jiným způsobem měla služba probíhat či v čem jiném měla spočívat. Pouze obecně tvrdil, že přestávky nebyly dodržovány, a že výkazy docházky neodpovídají skutečnosti. K takto obecně formulované námitce však soud může jen stejně obecně konstatovat, že je nedůvodná. Charakter služby vyplývá v prvé řadě již z metodického

pokynu a rozkazů ke službě, přičemž tato podoba služeb byla potvrzena také svědeckými výpověďmi a hlášeními o průběhu služby. Samotné výkazy docházky, ať už vyplňované pravdivě či nikoliv, o charakteru služby nevypovídají. Jelikož žalobce uvedl pouze nekonkrétní nesouhlasné stanovisko bez další argumentace, jeho tvrzení nebylo způsobilé závěry žalovaného o charakteru služby zpochybnit či vyvrátit.

39. Je pravdou, že nad rámec běžné služební činnosti, tedy kromě standardního rozkazu ke službě a v něm uvedené náplně práce, připouští metodická informace také dodatečné pokyny nadřízeného či operačního centra, typicky při mimořádných situacích nebo žádosti o součinnost. Taková změna se má vždy zaznamenat do hlášení o průběhu služby. Žalovaný proto prověřil všech 378 hlášení o průběhu služby za předmětné období. Dodatečná změna oproti původně plánovanému rozkazu nastala za posuzované období tří let celkem v pěti případech.

40. Soud připomíná, že fakticitu (ne)čerpání přestávek nelze chápat jako nezbytnost dokazovat (ne)čerpání každé jednotlivé přestávky za určité období. Jednotlivé incidenty nečerpání lze nicméně chápat jako faktor, který 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. Právě tyto objektivní okolnosti mohou být určující pro výsledné posouzení povahy čerpané přestávky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 8. 11. 2022, č. j. 7 As 187/2022-26).

41. Jak již bylo uvedeno výše, žalobce žádné konkrétní objektivní okolnosti, které by mu znemožňovaly řádné čerpání přestávky netvrdil. Z porovnání hlášení o průběhu služby s denními rozkazy pak žádné objektivní okolnosti nevyplynuly. Jedna dodatečná změna se týkala výhradně výměny automobilu, jelikož nestartoval. Druhá se týkala pouze konstatování, že byl žalobce z důvodu karantény kolegy přidělen k jiné hlídce, náplň jeho práce se však nezměnila. Třetí má povahu interní informace, že plánovaná součinnostní akce byla zrušena, a hlídka tedy vykonávala standardní silniční kontrolu. Čtvrtá změna se týkala součinnostní akce, při níž příslušníci hlídky zajistili destilační zařízení a sudy s ovocným destilátem, které objevila Policie ČR při domovní prohlídce. Z hlášení ani z povahy úkonu však nevyplývá, že by se jednalo o neodkladný úkon s krátkou reakční dobou, který by nepočkal do skončení zrovna čerpané přestávky. Poslední hlášení se týkalo nahlášeného poplachu na pracovišti celního úřadu. To je jediný případ, který by mohl vyžadovat kratší reakční dobu, z hlášení ovšem neplynou další podrobnosti. Jednalo se však zjevně o jediný výjimečný případ, nikoliv o běžně se opakující situaci. Nemohl tak stavět žalobce do stavu trvalé ostražitosti a navíc ani nebylo zjištěno, že by zasahoval do přestávky.

42. Soud tedy uzavírá, že služba žalobce byla službou přerušitelnou. Běžná náplň pracovní činnosti, která spočívala v namátkové kontrole vozidel, čerpání přestávek umožňovala. Dodatečné pokyny, které byly udělovány výjimečně, nebyly takového charakteru, aby žalobce stavěly do stavu trvalé ostražitosti. Celkovou úroveň omezení uložených nestřídaným příslušníkům služby mobilního dohledu dodatečnými *ad hoc* pokyny tedy nelze hodnotit jako objektivní a velmi významnou.

43. Na základě výše uvedeného nyní soud, vázán v tomto ohledu názorem Nejvyššího správního soudu, posoudil důvodnost námitek žalobce týkajících se výslechu svědků. Pokud jde o tvrzenou účelovou volbu svědků, pak soud především konstatuje, že již správní orgán prvního stupně na tuto námitku žalobce reagoval. Na základě jeho výtek, že svědci L. a L.

nepracovali na stejném pracovišti, vyslechl ještě svědky P. a V., kteří již stejnou náplň činnosti jako žalobce vykonávali. Prvostupňový orgán tak měl k dispozici celkem čtyři svědecké výpovědi, které si vzájemně neodporovaly a byly v souladu s dalšími shromážděnými podklady. Provedení výslechů dalších svědků proto považoval za nadbytečné. S tímto závěrem se lze podle soudu ztotožnit. V situaci, kdy žalobce dosavadní zjištění správních orgánů nijak konkrétně nerozporoval a neuvedl, jaké konkrétní odlišné skutečnosti by svědci měli prokazovat (požadoval jen obecně výslech za účelem prokázání skutečných poměrů a okolností čerpání přestávek), obstojí i postup žalovaného, který neprovedl výslech navržených svědků K. a M. Skutkový stav byl totiž pro účely rozhodnutí zjištěn dostatečně, a provedení těchto výslechů proto bylo nadbytečné.

44. Soud přitom nepřehlédl, že výpovědi svědků V., L. i P. obsahují v nejobsáhlejší odpovědi na jednu položenou otevřenou otázku téměř slovo od slova shodnou formulaci, ačkoli byli vyslýcháni v odlišných dnech. Správní orgány pak tuto skutečnost zjevně přešly, i když měly všechny důkazní prostředky hodnotit jednotlivě i ve vzájemné souvislosti. Byť taková shoda přesahuje běžnou shodu v popisu společně prožívaných skutečností a objektivně může vyvolat pochybnosti o věrohodnosti takové výpovědi, nečiní podle soudu jednotlivé výpovědi zcela nepoužitelnými. Vzhledem k ostatním důkazům a okolnostem případu, tj. že žalobce žádnou skutkovou verzi nepřednesl, z podkladů jiná skutková verze nevyplynula a výpověď svědka L. shodná nebyla, přičemž taktéž fakticitu čerpání přestávek potvrdila (hlídky běžně navštěvovaly stravovací zařízení a vypínaly si aplikaci pro komunikaci s operačním centrem), nelze podle soudu považovat získané podklady za nedostatečné či vnitřně rozporné. Kromě toho žalobce tuto námitku uvedl poprvé až v žalobě. Soud zdůrazňuje, že žalobci bylo umožněno se výslechů zúčastnit a klást svědkům otázky. Této možnosti žalobce nevyužil. Jeho zástupce se ze všech ústních jednání omluvil, zaslal však správnímu orgány otázky, které měly být svědkům položeny, a následně byl seznámen také s jednotlivými protokoly o výslechu svědků. Přesto v průběhu správního řízení na shodnost formulací nijak nepoukázal a učinil tak poprvé až v žalobě. Tento postup žalobce, který ve správním řízení svá práva dobrovolně nehájí a až v řízení před soudem se snaží ex post zpochybnit věrohodnost důkazů (jejichž provedení se o své vůli neúčastnil), se soudu jeví jako účelový.

45. Námitka, že vyslechnutým 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.). Kromě toho žalobce ani neuvádí, které otázky nebyly položeny a jaká konkrétní skutečnost v důsledku toho zůstala neobjasněna. Takto obecná námitka proto nemůže být důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí.

46. Konečně žalobce brojil proti závěru žalovaného, který změnil výrok prvostupňového správního orgánu tak, že žalobci nepřiznal doplatek služebního příjmu ani v rozsahu 1, 5 hodiny za výkon služby dne 12. 10. 2021, který mu přiznal prvostupňový orgán. Ten zjistil, že žalobce v průběhu této služby objektivně nemohl čerpat evidované přestávky, i když je ve výkazu docházky formálně vykázal.

47. Soud nepřisvědčil závěru žalovaného, že žalobce ztratil nárok na vypořádání skutečně vykonané služby pouze proto, že ve výkazu docházky formálně evidoval přestávky, čímž znemožnil, aby mu bylo poskytnuto náhradní volno. Je-li prokázáno, že žalobce v daném rozsahu přestávky objektivně čerpat nemohl, a tato doba se proto započítává do výkonu

služby, nemůže nesprávnost následné evidence sama o sobě změnit právní povahu skutečně vykonané služby. Ze služebního zákona neplyne, že by neoznámení nedostatků při čerpání přestávek nebo neuplatnění nároku bezprostředně po výkonu služby mělo vliv na způsob započtení doby služby či vedlo k zániku nároku na odpovídající plnění. Odpovědnost za reálné umožnění čerpání přestávek nelze přenášet výlučně na příslušníka a nelze po něm požadovat, aby se sám aktivně přestávky domáhal. Nárok na přestávku je sice něco, co má určitá osoba právo čerpat, tomu však musí odpovídat povinnost bezpečnostního sboru minimálně takové čerpání umožnit, a to nezpochybnitelným způsobem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2020, č. j. 8 As 160/2018-42, zejména body 23 až 25). Náhradní volno představuje primární způsob vypořádání služby přesčas, avšak nepřizná-li bezpečnostní sbor náhradní volno do tří kalendářních měsíců po jejím výkonu, vzniká příslušníkovi nárok na poměrnou část služebního příjmu podle § 125 odst. 1 zákona o služebním poměru (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2026, č. j. 5 As 25/2026-24, bod 28). Samotné opožděné uplatnění nároku či formální nesprávnost evidence proto bez dalšího nepředstavují zneužití práva. Takový závěr by předpokládal zjištění konkrétních okolností svědčících o úmyslném a kvalifikovaném nepoctivém jednání. Podle soudu však ze spisového materiálu nic takového nevyplývá. Žalovaný za tímto účelem ostatně ani žádné dokazování nevedl. Námitka žalobce proto byla důvodná.

48. Soud proto uzavírá, že služba žalobce byla službou přerušitelnou a žalobce čerpal přestávky v režimu § 60 odst. 1 a 2 služebního zákona. Žalovaný však pochybil, pokud změnil výrok prvostupňového orgánu a zamítl nárok žalobce na doplatek služebního příjmu za službu dne 12. 10. 2021 s odkazem na nepoctivé jednání žalobce, a v tomto rozsahu je jeho rozhodnutí nezákonné.

V. Závěr a náklady řízení

49. Soud shledal jednu z žalobních námitek důvodnou. Zrušil proto rozhodnutí žalovaného v odpovídajícím rozsahu (výrok II. rozhodnutí žalovaného) a v této části mu věc vrátil k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem soudu. (§ 78 odst. 1, 4 a 5 s. ř. s.). Ve zbytku (výrok I. rozhodnutí žalovaného) pak soud žalobu zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

50. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 věta druhá s. ř. s. podle níž soud přizná účastníkovi právo na náhradu poměrné části nákladů, měl-li ve věci částečný úspěch. Žalobce byl úspěšný ve vztahu k výroku II. rozhodnutí žalovaného, avšak nebyl úspěšný ve vztahu k výroku I. rozhodnutí žalovaného. Úspěch žalobce je současně neúspěchem žalovaného a naopak. Jelikož míra úspěchu obou stran je srovnatelná, soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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.

Kasační stížnost je nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod

kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Brno 15. září 2026

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu