



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Jitky Zavřelové a Lukáše Hloucha v právní věci žalobců: a) nstržm. M. K., b) prap. J. K., c) nstržm. S. K., d) prap. L. J., e) pprap. J. J., f) nstržm. P. H., g) pprap. Z. H., h) pprap. P. H., i) prap. L. G., j) pprap. P. D., k) nstržm. R. D., l) prap. P. Č., m) pprap. H. B., n) prap. M. A., o) pprap. P. Z., DiS., p) pprap. M. V., q) pprap. M. V., r) nstržm. L. V., s) pprap. D. T., t) nstržm. N. Š., u) pprap. A. S., v) prap. Bc. J. R., w) pprap. M. P., x) pprap. R. P., y) prap. P. O., z) nstržm. L. N., aa) prap. O. M., ab) pprap. J. M., ac) rtn. M. L., ad) prap. P. K., ae) pprap. K. K., DiS., af) prap. R. K., ag) prap. L. K., ah) por. Mgr. T. K., ai) prap. J. J., aj) pprap. Bc. A. J., ak) nstržm. J. H., al) nprap. P. H., am) pprap. L. H., an) pprap. T. F., ao) nstržm. P. D., ap) prap. J. Č., aq) nstržm. K. B., ar) pprap. O. B., as) pprap. T. A., at) nstržm. V. V., au) ppor. D. V., av) nstržm. Bc. P. V., aw) nstržm. J. T., ax) prap. J. T., ay) prap. M. Š., az) pprap. V. R., ba) pprap. M. R., bb) nstržm. J. P., DiS., bc) pprap. T. P., bd) pprap. T. O., be) prap. M. N., bf) prap. T. M., bg) prap. J. M., bh) pprap. D. O., bi) prap. T. K., bj) pprap. J. K., bk) prap. J. J., bl) nstržm. M. H., bm) prap. J. H., bn) nprap. P. H., bo) nprap. M. F., bp) pprap. P. D., bq) prap. M. Č., br) nstržm. P. B., bs) pprap. Z. B., bt) prap. P. A., bu) nstržm. D. P., bv) nstržm. F. V., bw) prap. V. V., bx) nprap. T. T., by) pprap. L. Š., bz) pprap. M. Š., ca) rtn. M. S., cb) nstržm. P. R., cc) pprap. M. P., cd) pprap. O. P., ce) pprap. H. N., cf) prap. L. M., cg) nstržm. M. M., ch) pprap. L. M., dříve M. ci) prap. T. L., cj) prap. L. K., ck) nstržm. J. Ch., všichni zastoupeni Mgr. Zdeňkem Honzíkem, advokátem sídlem Rooseveltova 16, Plzeň, proti žalovanému: **Generální ředitel Vězeňské služby České republiky**, sídlem Soudní 1627/1a, Praha, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 3. 2020, čj. VS-88415-24/ČJ-2018-80000L-PK, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 7. 2021, čj. 55 Ad 2/2020-147,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši **17 606 Kč** k rukám jejich zástupce Mgr. Zdeňka Honzíka, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobci a dalších 15 v záhlaví neoznačených příslušníků Vězeňské služby, kteří byli přiděleni k výkonu služby ve Věznici Vinařice, společně podali tři žádosti o proplacení hodin odpracovaných při přestávkách ve službě na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“).

[2] Žalobci g), m), o), ap), be), bf), bk), bx) a by) podali žádost za období od 2. 5. 2015 do 2. 5. 2018, ostatní žalobci (a 14 dalších příslušníků) za období od 28. 3. 2015 do 28. 3. 2018. Samostatnou žádost dále podal dne 17. 5. 2018 nprap. V. L. Všichni žádosti zdůvodnili tím, že jim je sice umožněno stravování, nemají však možnost opustit objekt věznice tak, aby mohli čerpat přestávku a relaxovat dle svého uvážení. Podle žalobců jde pouze o umožnění stravování, nečerpají přestávky na odpočinek dle § 60 služebního zákona. V době čerpání přestávky nemají možnost opustit strážný objekt, neboť ve službě není tolik příslušníků, aby byla zajištěna zastupitelnost a žalobci mohli přestávku čerpat.

[3] Ve správním řízení byly provedeny výsledky svědků k problematice čerpání přestávek na jídlo a odpočinek na jednotlivých služebních místech. Konkrétně byli vyslechnuti dne 15. 5. 2018 při ústním jednání prap. P. H. [žalobce al)], pprap. V. R. [žalobce az)], prap. M. Š. [žalobce ay)], nstržm. R. D. [žalobce k)], nprap. M. F. [žalobce bo)] a svědci mjr. Mgr. V. K. a mjr. Mgr. I. B.

[4] Ředitel Věznice Vinařice (dále jen „ředitel věznice“) nejprve žádosti zamítl rozhodnutím ze dne 11. 7. 2018, čj. VS - 54559-16/ČJ/2018-800520 (dále také jako „první rozhodnutí ředitele věznice“), s tím, že přestávky na jídlo a odpočinek byly řádně čerpány a nárok na jejich proplacení nevznikl. Toto rozhodnutí bylo následně k odvolání žalobců zrušeno rozhodnutím ze dne 16. 10. 2018, čj. VS-88415-7/ČJ-2018-80000L-PK. Žalovaný vrátil věc řediteli věznice k dalšímu řízení, neboť nezjistil skutkový stav, zejm. nedostatečně provedl výsledky příslušníků Vězeňské služby a nezjistil tak stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti v rozsahu nezbytném pro rozhodnutí.

[5] Ředitel věznice v dalším řízení o žádostech konal ústní jednání, při němž byli znovu vyslechnuti prap. P. H. [žalobce al)], pprap. V. R. [žalobce az)], prap. M. Š. [žalobce ay)], nstržm. R. D. [žalobce k)] a nprap. M. F. [žalobce bo)]. Dále byli vyslechnuti prap. T. F. [žalobce an)], prap. L. K. [žalobce cj)] a nstržm. P. B. [žalobce br)]. Následně opětovně žádosti zamítl rozhodnutím ze dne 3. 5. 2019, čj. VS-54559-60/ČJ-2018-800520. Proti tomuto rozhodnutí žalobci podali odvolání.

[6] Žalovaný odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil napadeným v záhlaví označeným rozhodnutím. V odůvodnění především uvedl, že příloha rozkazů vedoucích oddělení, kterou se stanoví přestávky ve službě na jídlo a odpočinek, není v žádném případě fiktivním dokumentem, který nemůže být realizován, neboť podle tvrzení dozorců jsou tito v době čerpání přestávek povinni plnit úkoly stanovené denním režimem odsouzených. Konstatoval, že je povinností inspektorů dozorců a strážní služby řádně plánovat přestávky

pokračování

ve službě na jídlo a odpočinek. Ztotožnil se proto s argumentací ředitele věznice ohledně plánování služeb. Doplnil, že pokud nelze přestávku v naplánovanou dobu vykonat, jsou to odpovědní příslušníci povinni zaznamenat do přílohy denního rozkazu, na žádost dotyčného příslušníka stanovit jinou dobu čerpání přestávky, a pokud ji stanovit nelze, rovněž to zaznamenat, takže by přestávka neměla být vykázána. Pokud by se přestávky uvedeným postupem neevidovaly, jde o pochybení jednotlivců, kteří řádně neplní své povinnosti. Služba má předvídatelný průběh a vzhledem k jejímu charakteru lze přestávky ve službě na jídlo a odpočinek plánovat. Skutečnost, že během čerpání přestávky na jídlo a odpočinek musí být příslušníci vystrojeni a ustrojeni do služebního stejnokroje, není dle žalovaného podstatná. Jelikož vězeňská služba je bezpečnostním sborem, není ničím neobvyklým, že jsou její příslušníci ustrojeni do služebních stejnokrojů. Skutečnost, že jsou během přestávek oděni do služebních stejnokrojů, nezakládá nepřerušitelný výkon služby. Z podkladů rozhodnutí upravujících činnost příslušníků (denních rozkazů, rozpisů stanovišť, výkazů odsloužených hodin ani vnitřních předpisů), a dále také z provedených výsledků svědků a účastníků vyplývá, že výkon služby ve Věznici Vinařice může být přerušen za účelem čerpání přestávky ve službě a příslušníci tedy v této době nemusí plnit úkoly stanovené denním režimem odsouzených už proto, že se stravují v závodní jídelně.

[7] Pokud jde o střídání, je dle žalovaného nutné příslušníky rozlišit na dozorce a strážné, a výkon služby na pevných a pohyblivých stanovištích. U pohyblivých stanovišť není povinnost být po celou dobu služby na stanovišti, což vyplývá také z toho, že se příslušníci v některých případech v rámci plnění služebních povinností z těchto stanovišť vzdalují. Příslušníci navíc nejsou jediným zabezpečením věznice. Dle žalovaného tuto argumentaci podporuje výpověď vedoucího oddělení výkonu trestu i výpovědi účastníků, kteří nepopírají, že se za účelem konzumace stravy v jídelně či kantýně ze stanovišť vzdalují. Dělením stanovišť na pohyblivá a pevná ředitel věznice jednoznačně stanovil, kde je nutné, aby byla stanoviště nepřetržitě obsazena příslušníky po celou dobu výkonu služby (např. pevné strážní stanoviště u vstupu či dozorcí stanoviště v krizovém oddělení), a kde nikoli (např. stanoviště strážní a zásahové hlídky č. 8 či dozorcí stanoviště na ubytovně). V rámci oddělení výkonu trestu je pouze jediné pevné stanoviště, které se mění na pohyblivé, pokud v krizovém oddíle není umístěn žádný odsouzený. Uvedené dělení je klíčové pro to, zda je nutné příslušníky během výkonu služby za účelem čerpání přestávky střídát, či nikoli. Stanoviště jsou rozdílná počtem velených příslušníků a úkoly, které na nich musí příslušníci plnit. Žalobci ve svých výpovědích neuvedli, na jakých stanovištích jim nebylo umožněno přestávky ve službě na jídlo a odpočinek čerpat, ani neupřesnili, jaké úkoly stanovené denním režimem odsouzených byli povinni během čerpání přestávek plnit.

[8] Stěžovatel dále vysvětlil systém fungování tzv. střídání dozorců, které závisí na jejich náplni práce. To se odráží v rozdělení stanovišť na pevná a pohyblivá (srov. výpověď pppap. V. R.), jenž uvedl, že střídání na úseku dozorcí služby určuje inspektor dozorcí služby, který určí konkrétního příslušníka, který ho na daném oddíle vystřídá. Předávání odsouzených probíhá tak, že střídaný příslušník seznámí střídajícího s počtem odsouzených a s činnostmi, které je třeba zajistit v průběhu čerpání přestávky, činnosti na daném oddíle pak zajišťuje kolega. Pro účely povinností a přehledu o pohybu odsouzených jsou instalovány informační tabule a knihy předání a převzetí služby. Rovněž strážní žalobci nstržm. R. D. [(žalobce k)] a nstržm. P. B. [žalobce br] vypověděli, že předávají stanoviště a odpovědnost nese střídající strážný. Žalovaný shrnul, že pokud je příslušník střídán na stanovišti, kam je velen, nese

odpovědnost za stanoviště a plnění úkolů příslušník, který ho vystřídal. Pokud příslušníci nejsou v průběhu výkonu služby střídáni, není tím ohroženo plnění úkolů na stanovišti. Znamená to, že charakter a úkoly stanoviště umožňují přerušování výkonu služby, aniž by došlo k jejich vystřídání. Příslušník tak může čerpat přestávku, aniž by musel v jejím průběhu plnit úkoly související se stanovištěm. Pokud mají žalobci za to, že jim není umožněno čerpat přestávku ve službě v plném rozsahu, není to proto, že by jim to nadřízený nařídil. Je pouze na jejich vůli, zda se vrátí k výkonu služby dříve.

[9] Pokud jde o argument žalobců, že mohou přestávku čerpat pouze v prostorách věznice, žalovaný s odkazem na prvostupňové rozhodnutí připomněl, že před opuštěním věznice by musel příslušník odložit a odevzdat výzbroj a výstroj a podrobit se kontrole, přičemž i vzhledem k umístění věznice a délce přestávky je logické, že příslušníci přestávku netráví mimo věznici. Příslušníci však neuvedli jediný případ, kdy by některému z nich bylo zamezeno trávit přestávku mimo objekt věznice. Bylo prokázáno, že žádným předpisem ani nadřízenými nebylo příslušníkům uloženo pohybovat se během přestávky v blízkosti stanoviště pro případ řešení služebních povinností ani zakázáno opustit věznici. Žalobci nemusí být během přestávky na stanovišti. Žalovaný rovněž nesouhlasil s argumentací, že příslušníci v případě vyhlášení mimořádné události okamžitě ukončují konzumaci stravy a dostavují se na určené místo. Na povinnost zakročit v době přestávek dopadá obecná povinnost příslušníků Vězeňské služby dle § 7 odst. 3 a 4 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážci ČR (dále jen „zákon o vězeňské službě“). Výkon služby nelze přirovnat k „čekání“ na mimořádnou událost a tato skutečnost měla vliv na posouzení, zda příslušníci čerpají přestávky na jídlo a odpočinek. Pokud v době přestávky příslušník zachytí signál o mimořádné události, je povinen zasáhnout s ohledem na obecnou povinnost dle § 7 zákona o Vězeňské službě. Neznamená to však, že by byl jakkoli sankcionován, pokud by nezakročil v případě, že by signál nezachytil, neboť by nebyl z důvodu čerpání přestávky na příjem. Výpovědi potvrzují, že mimořádná událost je skutečně nahodilá nepředvídatelná situace. Dle názoru žalovaného byl doplněným dokazováním zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

[10] K tvrzení příslušníků, že přestávky ve službě na jídlo a odpočinek nejsou uvedeny ve směrnících pro výkon strážní služby, žalovaný konstatoval, že interní předpisy upravují pouze výkon služby. Při čerpání přestávky je služba přerušena. Čerpání je upraveno přímo v zákoně o služebním poměru a je pouze na ředitelích věznic, zda je zahrnou do interních předpisů. K námitce, že se přestávky ve službě na jídlo a odpočinek nezapisují do knihy předání a převzetí služby, odkázal na vyjádření ředitele věznice, které skutečnosti se do knihy zapisují. Doplnil, že střídáním za účelem přestávky se nepředává služba v pravém slova smyslu jako při nástupu a ukončení služby. Výkon služby se pouze přerušuje. Žalovanému není známo, že by byli příslušníci čerpající přestávku na jídlo a odpočinek jakkoli trestáni za to, že v době přestávky neplnili povinnosti související s plněním úkolů na stanovištích, a to ani v trestním řízení.

[11] K čerpání přestávek dochází průběžně, aby byl zajištěn řádný chod věznice. Přestávky jsou zaznamenávány v povinné příloze denních rozkazů vedoucích oddělení, která se tak stává součástí rozkazů. Dle žalovaného byly denními rozkazy, rozpisy strážních a dozorcích stanovišť a výslechy prokázáno, že stanoviště jsou obsazena dostatečným počtem příslušníků. Žádný z účastníků neuvedl, že by počet nesouhlasil s rozpisem stanovišť nebo že

pokračování

by pro nedostatek příslušníků nemohli přestávku na jídlo a odpočinek čerpat. Dle žalovaného bylo prokázáno, že služba může být pro čerpání přestávky na jídlo a odpočinek přerušena. Omezení plynoucí z prostředí, v němž se služba vykonává, nejsou takového charakteru, aby bylo možné konstatovat, že příslušníci nemohou čerpat plnohodnotnou přestávku na jídlo a odpočinek.

II. Napadený rozsudek

[12] Žalobci podali žaloby ke Krajskému soudu v Praze, který je spojil ke společnému projednání pod sp. zn. 55 Ad 2/2020. Žalobám napadeným rozsudkem vyhověl a zrušil napadené rozhodnutí v rozsahu, v němž byla odvolání žalobců zamítnuta a v němž bylo potvrzeno prvostupňové rozhodnutí, a v tomto rozsahu věc vrátil k dalšímu řízení žalovanému. V odůvodnění se zabýval nastolenou spornou otázkou a dospěl k následujícím závěrům.

[13] Krajský soud vycházel z právní úpravy služebního poměru příslušníků Vězeňské služby ČR s tím, že zákon o služebním poměru navíc obsahuje komplexní úpravu přestávek ve službě na jídlo a odpočinek, která se liší od úpravy přestávek v práci a bezpečnostní přestávky podle § 88 a § 89 zákoníku práce. K tomu poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu a dovodil, že přerušitelnost výkonu služby se tak u jednotlivých organizačních jednotek bude odvíjet v závislosti na jejich personálním vybavení a organizačním zabezpečení střídání příslušníků čerpajících nařízenou přestávku na jídlo a odpočinek. K výkladu samotného institutu přestávky na jídlo a odpočinek krajský soud uvedl, že jde o zákonem garantovanou dobu, kdy příslušník nevykonává službu. Krajský soud podpůrně odkázal rozsudky NSS čj. 8 As 257/2018-44 a ze dne 18. 7. 2019, čj. 8 As 257/2018-44, jakož i rozsudek ze dne 26. 8. 2020, čj. 8 As 160/2018-42.

[14] Krajský soud dále ve smyslu uvedených právních názorů odlišil a) výkon služby v oddělení výkonu trestu, a b) výkon služby v oddělení vězeňské stráže. Poukázal na ustanovení relevantních vnitřních předpisů Vězeňské služby ČR (§ 35 odst. 2 Nařízení Generálního ředitele VS č. 21/2010, resp. § 89 odst. 2 Nařízení Generálního ředitele VS č. 5/2016 účinného od 1. 4. 2016), podle nichž se stanoviště výkonu dozorčí služby podle způsobu jejich obsazování dělí na a) vnější, b) vnitřní, c) pevná, d) pohyblivá, e) stálá a f) dočasná.

[15] K stanovištím v oddělení výkonu trestu krajský soud uvedl, že rozpisy dozorčích stanovišť stanoví jejich počet a rozsah prostoru, kde je dozor prováděn. Dozorčí stanoviště jsou zásadně vnitřní, ve většině pohyblivá a stálá, která se obsazují každý den. To znamená, že dozorcí zde musí být během přestávky vystřídáni jiným dozorcem. Všichni ostatní mohou přerušit výkon služby za účelem čerpání přestávky bez vystřídání. Střídání dozorců i předání a převzetí dozorčího stanoviště při čerpání přestávky na jídlo a odpočinek organizuje a zajišťuje inspektor dozorčí služby.

[16] Ve vztahu k závěrům žalovaného obsaženým v napadeném rozhodnutí, že na pohyblivém dozorčím stanovišti není třeba střídání a dozorce na něj velený může čerpat přestávku na jídlo a odpočinek, aniž by musel po tu dobu plnit úkoly vyplývající ze stanoviště, krajský soud dovodil, že postrádají přezkoumatelné odůvodnění mající

dostatečnou oporu v obsahu správního spisu. Ředitel věznice ani žalovaný v napadeném rozhodnutí zejména nevysvětlili, z čeho plyne, že na pohyblivých dozorčích stanovištích není třeba velené příslušníky střídat, že úkoly a charakter činností na těchto stanovištích umožňují službu přerušit bez zajištění střídání a že po dobu čerpání celé přestávky na jídlo a odpočinek v rozsahu 30 minut není třeba plnit úkoly související se stanovištěm, na které byli dozorcí veleni denním rozkazem, popřípadě jak a kým je plnění úkolů zajištěno a kdo za ně odpovídá (např. zda se dozorcí zastupují, jak je případně zástup přesně řešen a zda je takový postup souladný se služebními předpisy a rozkazy).

[17] Krajský soud dále zdůraznil, že uvedený závěr žalovaného postrádá oporu v rozpisu dozorčích stanovišť či jiném vnitřním předpisu, který je součástí správního spisu. Naopak tento postup odporuje nařízení ředitele věznice, podle něhož během čerpání přestávek nesmí zůstat žádné stanoviště opuštěné a bez dozoru, který plyne z čl. 6 odst. 4 nařízení ředitele věznice č. 36/2018, dříve č. 100/2014, č. 71/2016 a 29/2018, jehož dopad není omezen na pevná stanoviště, a rozpisům dozorčích stanovišť, které stanoví, po jakou dobu a jakým počtem příslušníků musí být jednotlivá dozorčí stanoviště obsazena.

[18] Ačkoli z čl. 2 odst. 3 metodického listu č. 26/2006 plyne, že přílohou denních rozkazů vedoucích oddělení výkonu trestu (VOVT) je stanovení doby přestávek a inspektor dozorčí služby denní rozkazy dozorcům pouze oznamuje, podle výpovědi mjr. Mgr. B. je to inspektor dozorčí služby, dle jehož pokynů má být přestávka čerpána a který také eviduje její čerpání. Lze poznamenat, že čerpání přestávky na jídlo a odpočinek (pouze) na základě vzájemné dohody mezi dozorcí nekoresponduje s vnitřními předpisy obsaženými ve spise, které stanoví, za jakých podmínek může dozorce opustit dozorčí stanoviště, na které byl velen, a povinnosti na dozorčím stanovišti.

[19] Dle názoru krajského soudu za této situace nelze vyjít pouze z toho, že žalobci podepisovali hromadné výkazy odsloužených hodin, v nichž doby odpovídající zákonným přestávkám na jídlo a odpočinek nebyly do doby služby započítávány. Bylo třeba se s námitkami žalobců a skutečnostmi, které zazněly v rámci výsledků, náležitě vypořádat a přezkoumatelným způsobem ve světle služebních předpisů a na základě dostatečných skutkových zjištění objasnit fungování systému čerpání přestávek na jídlo a odpočinek, a to v průběhu celého rozhodného období, aby bylo možné posoudit, zda žalobci v pozici dozorců mohli během služby čerpat přestávku ve službě na jídlo a odpočinek podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru, která se nezapočítává do doby služby, nebo zda šlo ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru o službu, jejíž výkon nemůže být přerušen, a byla jim tak fakticky zajištěna pouze přiměřená doba na jídlo a odpočinek, která by se jim do služební doby započítala. Krajský soud podrobněji uvedl, že se stěžovatel měl zabývat tím, zda příslušníci museli být během čerpání přestávky dosažitelní, připraveni přestávku v případě potřeby přerušit, řešit v jejím průběhu úkoly spojené se stanovištěm, na které byli veleni, zda taková potřeba běžně nastávala, případně zda, jak často a z jakých důvodů se museli vracet k plnění služebních povinností na stanoviště dříve a nemohli tak využít celý časový úsek ke svému odpočinku. S tím souvisí i otázka odpovědnosti za zajištění činností a úkolů na určeném stanovišti.

[20] Krajský soud dále podotkl, že samotné umožnění tzv. závodního stravování neznamená, že jde o přestávku ve smyslu § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru, a nikoli

pokračování

pouze o přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek dle § 60 odst. 3 téhož zákona, zejména pokud se stávalo, že nemohla být přestávka čerpána v plném rozsahu, případně žalobci, kteří byli na příjmu, museli pravidelně řešit problémy na určeném stanovišti a nemohli zákonem stanovenou dobu věnovat čistě svému odpočinku. Podle krajského soudu správní spis neobsahuje interní předpis, jenž by jasně stanovil, že pohyblivá stanoviště po dobu čerpání přestávek na jídlo a odpočinek nemusí být obsazena, ani že by obecně příslušník mohl při plnění úkolů na stanovišti, na které je denním rozkazem velen, současně zastupovat dozorce na stanovištích jiných. Upravené zastupování v případě nepřítomnosti se podle názoru soudu v uvedených případech zjevně spíše neaplikuje, resp. to nevyplývá ze správního spisu.

[21] Soud nemohl též věcně přezkoumat, zda bylo možné přerušit výkon činnosti na pozici inspektora dozorčí služby a zda inspektor dozorčí služby [žalobce al) a bx)] mohl čerpat přestávku ve službě dle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru, neboť ředitel věznice ani žalovaný se přerušitelností jeho činnosti vůbec nezabývali.

[22] Ve vztahu příslušníkům vykonávajícím službu na stanovištích oddělení vězeňské stráže se krajský soud nejprve zabýval příslušnými stanovišti č. 1 - 16. Dle názoru soudu z toho, že se příslušníci za účelem plnění služebních povinností ze stanoviště vzdalují, nelze dovodit, že charakter a úkoly pohyblivých strážních stanovišť umožňují přerušit výkon služby, aniž by muselo dojít k vystřídaní příslušníka. Ani na základě označení stanoviště jako pohyblivého nelze dospět k závěru, že jeho charakter a úkoly s ním spojené umožňují výkon služby přerušit za účelem čerpání přestávky na jídlo a odpočinek. Podle krajského soudu ze správních rozhodnutí neplyne, jaké úkoly plní pohyblivá strážní stanoviště, včetně stanoviště č. 8, jehož příslušníci měli být využíváni ke střídání příslušníků velených na pevná stanoviště, a při jaké obsazenosti je schopno je zajistit, kolik příslušníků může současně střídat příslušníky na pevných stanovištích, kolik strážných tedy může současně čerpat přestávku na jídlo a odpočinek.

[23] Krajský soud dospěl k závěru, že nebylo-li zjištěno, kolik příslušníků je běžně současně střídáno, ze kterých stanovišť jsou příslušníci ke střídání využíváni, jakým způsobem je řešena jejich zastupitelnost a plnění úkolů na pohyblivých stanovištích, ať již na něm zůstává velen střídající příslušník, který po dobu střídání pouze plní úkoly na jiném stanovišti, nebo dochází ke střídání strážních stanovišť, nelze závěr o dostatečném personálním obsazení a organizačních opatřeních ve Věznici Vinařice ve vztahu k oddělení vězeňské stráže věcně přezkoumat.

[24] Ve vztahu k žalobcům vykonávajícím funkci inspektora strážní služby, resp. inspektora strážní služby – operátora [žalobci bn) a bo)] krajský soud uvedl, že v řízení byl vyslechnut žalobce bo), ale jeho výpověď se však týkala pouze pozice vrchního inspektora strážní služby, ačkoli dle denních rozkazů byl v rozhodném období velen převážně jako inspektor strážní služby, případně jako inspektor strážní služby – operátor. Závěr, že ve Věznici Vinařice bylo těmto příslušníkům umožněno čerpat přestávky dle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru, tedy nelze věcně přezkoumat.

[25] Krajský soud se závěrem věnoval charakteru tzv. eskortní služby a v tomto ohledu se ztotožnil se žalovaným, že výkon služby v eskortní směně lze přerušit za účelem čerpání přestávek ve službě na jídlo a odpočinek, a pokud ji ve specifických případech nelze vyčerpat,

je proplacena doba služby. Soud se neztotožňuje se žalobci, že by nešlo o přestávky dle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru, jestliže příslušníci mají na sobě výstroj a výzbroj či vysílačku. K tomu soud dodal, že příslušníkům povinnost mít u sebe výstroj a výzbroj během přestávky ze služebních předpisů neplyne, a stejně tak jim ani není zakázáno opustit areál věznice. Nebylo však možno zcela vyloučit, že tak příslušníci činí z praktických důvodů plynoucích z fakticity výkonu služby.

[26] Krajský soud zavázal stěžovatele v dalším řízení, aby přezkoumatelným způsobem vysvětlil a doložil, jak je zajištěna ve Věznici Vinařice právní možnost čerpat přestávky ve službě ve smyslu § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru, tedy možnost „zapomenout na službu“ a věnovat se pouze svému odpočinku po dobu 30 min., resp. dalších 15 min., a následně se zabývat faktickou možností čerpat takové přestávky v zákonem požadovaných intervalech, aniž by se jich příslušníci museli domáhat. Krajský soud dodal, že je třeba zkoumat situaci v rozhodném období, a to i v rámci příp. opakovaných výsledků.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalobců

[27] Ve své kasační stížnosti proti v záhlaví označenému rozsudku stěžovatel setrval na svých závěrech učiněných v napadeném rozhodnutí o odvolání. Ve správním řízení bylo jednoznačně a v dostatečném rozsahu prokázáno, že charakter služby ve Věznici Vinařice umožňuje přerušit výkon služby příslušníkům pro čerpání přestávky na jídlo a odpočinek. Příslušníci mohou tuto přestávku čerpat dle svého uvážení s přihlédnutím k charakteru prostředí, ve kterém vykonávají službu.

[28] Stran argumentace týkající se výkonu služby v oddělení výkonu trestu stěžovatel uvedl, že považuje za nesporné samotné dělení dozorčích stanovišť tak, jak vyplývá z prvostupňového rozhodnutí (část III. „Rozpisy dozorčích stanovišť“). Ze samotného charakteru stanoviště (pevné nebo pohyblivé) vyplývá, zda je na stanovišti nezbytná faktická přítomnost příslušníka veleného na dozorčí stanoviště a pro čerpání přestávky na jídlo a odpočinek tohoto je nutno střídat.

[29] Není sporu o tom, že v případě pevného dozorčího stanoviště je nezbytná neustálá faktická přítomnost veleného příslušníka a pro případ čerpání přestávky na jídlo a odpočinek je nutno příslušníka střídat, což bylo v řízení jednoznačně prokázáno, a to i výsledky žalobců či svědků. V případě pohyblivých dozorčích stanovišť se příslušníci z těchto stanovišť vzdalují pro případ plnění služebních povinností. Výkon služby na dozorčím pohyblivém stanovišti nelze chápat tak, že dozorce velený na takové dozorčí stanoviště provádí přímo „dozor“ v rámci stanoviště, tedy že by na stanovišti, kam je denním rozkazem velen do služby, „seděl na židli a přes mříže kontroloval vymezený úsek na jednotlivých odděleních“.

[30] Stěžovatel dále vysvětlil systém překrývání se pohyblivých dozorčích pracovišť, kterým je zajištěno čerpání přestávky na jídlo tzv. na střídačku. Zastupitelnost umožňuje výkon služby přerušit pro čerpání přestávek na jídlo a odpočinek. V návaznosti na výpověď nprap. P. H. (inspektora dozorčí služby), který vypověděl, že: „sice dozorce seznamoval s tím, jak by měli přestávky čerpat, ve skutečnosti jim však umožňoval (pouze) konzumaci stravy, neboť ve směně nejsou příslušníci, kteří by je mohli střídat či nahradit. Nikoho nepověřoval plněním úkolů na jiném dozorčím stanovišti a příslušníci si navzájem vypomáhali dle časových možností tak, aby mohli zkonsumovat stravu v jídelně nebo jinde. Současně vypověděl, že skutečnost, že

pokračování

jim nebylo umožněno čerpat přestávku na jídlo a odpočinek, se v denním rozkaze a výkazu odsloužených hodin nezaznamenávala, neboť by bylo zjištěno, že nejsou schopni přestávky poskytnout“, stěžovatel uvedl, že tato výpověď svědčí o pochybení jednotlivce při plnění svých základních služebních povinností, což nebylo předmětem řízení.

[31] Stěžovatel se dále zásadně neztotožnil s hodnocením výpovědí příslušníků. Ze spisu je patrné, že je příslušníkům v drtivé většině případů umožněno přestávky na jídlo a odpočinek čerpat v plném rozsahu (viz příloha č. 8 správního spisu). Někteří žalobci vypověděli, že nečerpají přestávku celých 30 minut, avšak ani z nich nevypověděl, že by byl povolán zpět do služby svým nadřízeným.

[32] Stěžovatel dále brojil proti argumentaci obsažené v bodě 95 napadeného rozsudku. Z uvedené argumentace je zřejmé, že je zde nesprávně vykládán termín „obsazování a zastupování“. Zde je třeba opětovně konstatovat, že stanoviště jsou „obsazována“ v souladu s Rozpisy dozorčích stanovišť, přičemž jednotlivá stanoviště jsou zároveň velice rozdílná jak počtem příslušníků velených na stanoviště, tak i úkoly, které musí příslušníci na jednotlivých stanovištích plnit. Charakter služby a služební povinnosti vyplývající z jednotlivých stanovišť umožňují službu přerušit z důvodu čerpání přestávky na jídlo a odpočinek, přičemž po dočasnou dobu je případné plnění těchto služebních povinností zajištěno v rámci zastupitelnosti. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že dozorčí stanoviště je po dobu čerpání přestávky na jídlo neobsazeno. Pokud krajský soud polemizuje se stěžovatelem v otázce dostatečnosti personálního obsazení, je třeba uvést, že pokud by personální obsazení nebylo dostatečné, nebylo by logicky možné jednotlivá dozorčí stanoviště obsadit ani v souladu s Rozpisy dozorčích stanovišť.

[33] Stěžovatel opětovně zdůraznil, že se zákonným nárokem na čerpání přestávky na jídlo a odpočinek se při plánování služby počítá, přičemž přestávky jsou prokazatelně plánovány v denních rozkazech. K bodu 101 napadeného rozsudku, v němž se krajský soud vyjádřil k možnosti přerušit výkon činnosti na pozici inspektora dozorčí služby, aniž je třeba jeho střídání či zastupování, a zda může čerpat přestávku na jídlo a odpočinek, stěžovatel konstatuje, že je potřeba si uvědomit, že inspektor dozorčí služby je vedoucí příslušník, pročez povaha jeho činnosti umožňuje čerpat přestávku na jídlo. Navíc má možnost má možnost zástupu i opuštění věznice (viz k tomu rozsudek NSS ze dne 7. 5. 2020, čj. 9 As 40/2020-78).

[34] Stěžovatel uvedl, že neustálá přítomnost dozorce na daném dozorčím stanovišti není nezbytná ani v tomto případě. Dozorčí služba funguje na principu kolektivu (týmu) přímo řízeném službukonajícím inspektorem dozorčí služby. Čerpání přestávek na jídlo a odpočinek dozorců organizuje a určuje inspektor dozorčí služby v jednom časovém úseku optimálně takovému počtu dozorců, aby byly trvale zajištěny úkoly dozorčí služby (zpravidla nejvýše jedna třetina dozorců) a jednotlivým dozorcům pak v době, kdy v době čerpání přestávky nemají stanovené termínované služební úkoly vyplývající především z časového rozvrhu dne (např. vycházky, výdej stravy apod.). S předpokládaným přehledem čerpání přestávek jsou dozorcí seznámeni vždy na začátku směny.

[35] Co se týká argumentace krajského soudu k výkonu služby v oddělení vězeňské stráže, stěžovatel uvedl následující stížní námitky. Jednotlivá strážní stanoviště jsou příslušníky

obsazována v souladu s Rozpisy strážních stanovišť. Zde je potřeba uvést, že strážní služba obecně zabezpečuje ostrahu věznice, či provádí eskorty směrem ven. Tato činnost je vykonávána zejména na vjezdech či vstupech do věznice, dále na strážních věžích. Stanoviště na strážních věžích a na vjezdech či vstupech jsou stanoviště pevná, stálá, a jsou obsazována v souladu s Rozpisy strážních stanovišť.

[36] Úvahy soudu, zda jsou dostatečně personálně obsazena stanoviště, aby mohlo docházet ke střídání, jsou podle stěžovatele mylné a nevyplývají ze spisového materiálu. Stanoviště jsou vždy obsazována v počtu vyplývajícím z vnitřních předpisů. Ani vyslechnutí příslušníci nepopírají, že jim je umožněno stravování např. v jídelně, nebo že jsou na pevných stanovištích vystřídáni jiným příslušníkem. Pokud by vystřídání příslušníka nebylo možné provést z důvodu plnění jiných naléhavých úkolů, je v tomto případě postupováno plně v souladu se zákonem o služebním poměru, tedy přestávka na jídlo a odpočinek je příslušníkovi poskytnuta v náhradním čase, nebo je mu zaplácena. Stěžovatel uvedl konkrétní příklady ze služby.

[37] Dále stěžovatel polemizuje s argumentací krajského soudu v bodě 122 napadeného rozsudku, kde krajský soud dovozuje částečnou nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Podle stěžovatele ve správním řízení bylo jednoznačně prokázáno, že výkon služby ve Věznici Vinařice lze přerušit pro možnost čerpání přestávek na jídlo a odpočinek, kdy se ve Věznici Vinařice nejedná o situaci, že by příslušníci pouze konzumovali stravu s tím, že by museli být stále dosažitelní a připravení přerušit přestávku pro případ potřeby plnění neodkladných úkolů ze stanovišť či řešení mimořádných událostí, a zároveň, že taková potřeba běžně nastává. Ve Věznici Vinařice nebyl ani zjištěn stav, že by si příslušníci museli nechat nosit stravu na stanoviště, či by se museli stravovat nebo čerpat přestávku na jídlo a odpočinek v těsné blízkosti stanoviště. Stěžovatel dodal, že postupoval v souladu s rozsudkem NSS ze dne 7. 5. 2020, čj. 9 As 40/2020-78.

[38] Ve svém **vyjádření ke kasační stížnosti** žalobci uvedli následující. Pokud stěžovatel tvrdí, že na stanovištích není nutno provádět stálý a soustavný dozor a je možné kdykoliv bez vystřídání strážní či dozorcí stanoviště opustit, neodpovídá to skutečné povaze výkonu služby. Takový postup podle jejich mínění vyjadřuje libovůli dozorců a nemůže se jednat o vojensky organizovaný sbor, ale chaos. Jestliže dále stěžovatel tvrdí, že činnosti dozorce má být v souladu se směrnicemi, pak žalobci namítají, že žádná ze směrnic na dozorcím stanovišti neupravuje přestávku na jídlo a odpočinek. Současně dozorce nesmí opustit své stanoviště, na nějž je velen denním rozkazem vedoucího oddělení výkonu trestu či oddělení vězeňské stráže (viz bod 85 odůvodnění napadeného rozsudku).

[39] Nelze souhlasit s tvrzením žalovaného, že střežení stanovišť je zajišťováno i jinými systémy, resp. technikou. Stran zastupitelnosti na dozorcích pracovištích stěžovatel v podstatě připouští, že v rozporu s interními normami lze obsazovat a službu vykonávat jen s omezeným množstvím příslušníků, což může být porušením těchto pravidel. Zastupitelnost nebyla ve správním řízení prokazována. Stěžovatel pomíjí možnost vzniku odpovědnosti za mimořádnou událost, a zvláště tomu, kdo v rozhodnou dobu bude odpovědný za tuto mimořádnou událost, když službu na tomto úseku vykonává někdo, kdo současně vykonává službu na zcela jiném stanovišti.

pokračování

[40] Žalobci dále připomněli, že krajský soud nenašel žádnou interní normu, která by umožňovala opuštění strážního či dozorčího stanoviště a podle níž by výkon služby prováděl jeden příslušník na více stanovištích. Rovněž neshledal jediný záznam, který by takový duplicitní výkon služby na více stanovištích umožňoval či dokonce shledal jakýkoliv záznam o tomto duplicitním výkonu služby. Jinak tedy řečeno, žalobci vykonávají službu vedle svého stanoviště, na něž jsou veleni denními rozkazy vedoucích oddělení, současně na jiném stanovišti, aniž by o tom měli povědomí. Žalobci dodali, že vychovatel není nadán k výkonu služby na jeho stanovišti, neboť se jedná o civilního zaměstnance, který nemá pravomoci jednak k jakémukoliv výkonu služby příslušníka a ani v tomto směru jakoukoliv službu nemůže nahrazovat.

[41] Plánování přestávek na jídlo a odpočinek je v rozporu se seznamem strážních a dozorčích stanovišť vytvořený ředitelem věznice a aprobovaným generálním ředitelstvím Vězeňské služby ČR. Pokud jsou vytvářeny plány či rozpisy čerpání přestávek vedoucími oddělení, pak jsou nezákonné. Žalobci uzavřeli, že ohledně vyhlašování přestávek při rozdělení směny před jejím nástupem, které inspektor dozorčí služby podle tvrzení stěžovatele se zřetelem na vzájemnou zastupitelnost organizuje a řídí, pak nikdy v průběhu řízení nebyl předložen jediný důkaz, že tomu tak je. Vzhledem k uvedenému žalobci navrhli zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

[42] V průběhu řízení o kasační stížnosti žalobci dále zdejšímu soudu doručili podání s názvem „zpětvzetí žalobního návrhu“ ze dne 20. 9. 2021, kde uvedli, že stěžovatel vydal v mezích nové rozhodnutí o jejich odvolání, jímž vyhověl jejich požadavkům. Toto rozhodnutí stěžovatele ze dne 10. 9. 2021, čj. VS-88415-66/ČJ-2018-80000L-PK zaslali v příloze svého podání. Proto navrhli, aby Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti zastavil a přiznal jim právo na náhradu nákladů řízení. Nejvyšší správní soud žalobce přípisem poučil, že nemají právo disponovat s předmětem řízení o kasační stížnosti.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[43] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[44] Kasační stížnost **není důvodná**.

[45] Stěžovatel uplatnil důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Rozporoval napadený rozsudek krajského soudu především po stránce hodnocení zjištěného skutkového stavu. Jelikož rozhodovací důvody napadeného rozsudku lze podřadit pod § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., stěžovatel tvrdil, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumatelné a vycházelo jak z právní úpravy, tak i z vnitřních předpisů Vězeňské služby ČR. Nejvyšší správní soud na tomto místě zdůrazňuje, že krajský soud v napadeném rozsudku nezavázal stěžovatele ke konkrétní kvalifikaci konkrétních služebních stanovišť z hlediska možnosti čerpání přestávek na jídlo a odpočinek, pouze zavázal stěžovatele k dalšímu zkoumání rozhodných okolností výkonu služby dozorců a odstranění nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí o odvolání.

[46] Podle ustanovení § 60 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru platí, že *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*. Podle odst. 2 platí, že *přestávka ve službě na jídlo a odpočinek se nezapočítává do doby služby*. Podle ustanovení § 60 odst. 3 téhož zákona platí, že *jde-li o službu, jejíž výkon nemůže být přerušen, musí být příslušníkovi i bez přerušení výkonu služby zajištěna přiměřená doba na jídlo a odpočinek*.

[47] Nejvyšší správní soud úvodem konstatuje, že krajský soud v napadeném rozsudku vycházel z relevantní judikatury, která k problematice čerpání přestávek na jídlo a odpočinek existuje. Nejvyšší správní soud na tomto místě zdůrazní základní výkladová východiska, která vytvářejí právní rámec pro posouzení této věci.

[48] V návaznosti na dikci citovaného ustanovení § 60 zákona o služebním poměru je třeba odlišit nepřetržitý a nepřerušitelný výkon služby. Z hlediska merita sporu mezi účastníky je klíčová otázka, zda měla v inkriminovaném období služba žalobců coby dozorců ve Věznici Vinařice nepřerušitelný charakter či nikoliv. Jak Nejvyšší správní soud dovodil v rozsudku ze dne 18. 7. 2019, čj. 8 As 257/2018-49, „*důvody, pro které nelze přestávku ve smyslu § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru čerpat, a výkon služby je tak třeba považovat za nepřerušitelný ve smyslu § 60 odst. 3 téhož zákona, mohou spočívat nejen v samotném charakteru vykonávané služby, ale i v dalších okolnostech, které se mohou v jednotlivých případech poměrně výrazně odlišovat*.“

[49] K tomu se váže i poselství nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 10. 2021, sp. zn. II.ÚS 1854/20 ve věci *Letiště Ostrava*, v němž se Ústavní soud zabýval posouzením čerpání přestávky na jídlo a odpočinek v případě hasiče - strojníka sloužícího na letišti. Ústavní soud striktně odlišil ve smyslu platné unijní právní úpravy a zákoníku práce pracovní dobu a dobu odpočinku. Odkázal také na závěry rozsudků SDEU ze dne 9. 9. 2021 ve věci C-107/19 XR proti *Dopravnímu podniku hl. m. Prahy*, a ve věci C-580/19 RJ proti *městu Offenbach am Main*. Z citované judikatury SDEU vyplývá, že do pracovní doby „*spadají všechny doby pracovní pohotovosti, včetně těch držených v režimu pracovní pohotovosti na zavolání, během nichž jsou omezení uložena pracovníkovi takové povahy, že objektivně a významně ovlivňují jeho možnost během těchto dob volně nakládat s časem, během něhož nejsou jeho profesní služby požadovány, a věnovat se vlastním zájmům*.“ Ústavní soud zdůraznil, že přestávky v práci jsou totiž - na rozdíl od přiměřené doby na jídlo a oddech - neplacenými dobami odpočinku, s nimiž může zaměstnanec nakládat dle své volné úvahy. Tomuto konceptu „*přestávky*“ jako doby odpočinku nevyhovuje, pokud zaměstnanec musí být schopen v krátké době přerušit přestávku a být „*v pohotovosti*“ k plnění pracovních úkolů.

[50] Z uvedených východisek Nejvyšší správní soud vycházel též v rozsudcích ze dne 17. 8. 2022, čj. 9 As 89/2021-65, který navazuje na rozsudek ze dne 7. 5. 2021, čj. 9 As 40/2020-83. Oba se týkají velmi podobné kauzy čerpání přestávek na jídlo a odpočinek příslušníky Vězeňské služby ČR (v daném případě ve Věznici Plzeň). V prvním citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud vyložil ustanovení § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru následovně: *Smyslem a účelem tohoto ustanovení je poskytnutí přestávky na jídlo a oddech, což v případě příslušníků Vězeňské služby ČR znamená přerušení služby. Aby bylo možné*

pokračování

konstatovat, že výkon služby příslušníků 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. To není popřeno samotnou skutečností, že se ve zcela výjimečných případech aktivuje jejich zákonná zakročovací povinnost. 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, přičemž k proplacení neposkytnuté přestávky lze přistoupit jen za situace, v níž nebylo poskytnutí přestávky objektivně možné. Zákon o služebním poměru také počítá v § 60 odst. 3 s tím, že existuje služba, jejíž výkon nemůže být přerušen, a při výkonu takové služby nárok příslušníka v možnostech čerpání přestávky určitým způsobem omezuje.

[51] V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud dále 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 v jídelně (praktická nemožnost opustit budovu a skutečnost, že příslušník na sobě v budově musí mít služební úbor a vysílačku), ani sama o sobě skutečnost, že v některých odděleních je přestávka čerpána přímo na stanovišti, aniž by byl příslušník vystřídán.* Důležitou myšlenkou ve vztahu k důkaznímu standardu vztahujícímu se k čerpání přestávek je závěr Nejvyššího správního soudu, že není možné bez dalšího vycházet z denních rozkazů jako „silného“ důkazního prostředku stran skutečného čerpání přestávek, ale v případě jejich zpochybnění ze strany příslušníků Vězeňské služby je třeba zkoumat pravý stav věci.

[52] Z uvedených východisek Nejvyšší správní soud vycházel při posouzení jednotlivých stížních námitek i v nyní projednávané věci.

A) Výkon služby v oddělení výkonu trestu

[53] V první skupině stížních námitek stěžovatel brojil proti závěrům napadeného rozsudku stran služby v oddělení výkonu trestu. Stěžovatel rozporoval výklad výpovědi žalobce al), který vykonává službu jako inspektor dozorčí služby v oddělení služby výkonu trestu, z níž vyplývá, že příslušníci jsou veleni dle denního rozkazu na konkrétní stanoviště, přičemž tzv. střídači se v něm neuvádí, jednotlivé střídače zajišťuje on sám. Dále z jeho výpovědi vyplývá, že opustit věznici za účelem čerpání přestávky není zakázáno, ale není to prakticky možné. Příslušníci jsou střídáni tak, aby se mohli postupně vystřídat při obědě. Podle názoru stěžovatele z této výpovědi vyplývá to, že žalobce al) porušoval své služební povinnosti, o čemž se ovšem dané řízení nevedlo. Stěžovatel tak trvá na svém názoru obsaženém v napadeném rozhodnutí, že povinnosti inspektorů dozorčí a strážní služby je řádně plánovat přestávky na jídlo a odpočinek.

[54] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem v tom, že výpověď žalobce al) coby inspektora dozorčí služby podstatně zpochybňuje systém čerpání přestávek dozorců v oddělení výkonu trestu. Stěžovateli jistě lze dát za pravdu, že tu nejde o případné porušení povinností jmenovaného žalobce, ale o skutečné možnosti čerpání přestávek na těchto stanovištích z hlediska pravděpodobného fungování služby. Krajský soud také z této

výpovědi dovodil pouze tolik, že nelze přezkoumat, zda inspektor dozorčí služby sám je schopen přestávku čerpat (čímž se nezabýval ani stěžovatel) a ani to, jestli zajišťuje skutečně střídání dozorců za účelem čerpání jejich přestávek. Dalším (opakovaně) vyslechnutým inspektorem dozorčí služby byl mjr. B., který vypověděl, že „[n]a pevném stanovišti příslušník, který je na toto stanoviště velen, převezme stanoviště při střídání směn, v případě přestávky na jídlo a odpočinek přebírá stanoviště druhý příslušník velený na toto stanoviště. Předání a převzetí stanoviště při čerpání přestávky na jídlo řídí inspektor dozorčí služby. To, kdo nese odpovědnost, vyplývá z NGR č. 5/2016, v němž jsou stanoveny povinnosti dozorce oddělení výkonu trestu. Zajištění plnění povinností příslušníka na stanovišti, kam byl velen dle denního rozkazu VOV, po dobu, kdy střídá příslušníka na jiném dozorčím stanovišti k čerpání přestávky, řídí inspektor dozorčí služby. V případě, že příslušník nemůže čerpat přestávku, což se zpravidla děje na vnějších pracovištích, je mu tato doba započtena a následně vykázána jako doba služby.“ Rovněž tato výpověď podle názoru Nejvyššího správního soudu potvrzuje nesrovnalosti ve fungování systému tzv. střídání dozorců. Jde především o to, že střídání je řízeno do značné míry individuálně dle rozkazu inspektora dozorčí služby (střídající příslušníci se neuvádějí v denním rozkazu). Dozorčí stanoviště jsou pohyblivá, střídání se nikam neeviduje, přičemž sám inspektor dozorčí služby formálně střídán není.

[55] Pokud stěžovatel v další námitce brojí obecně proti hodnocení výpovědí příslušníků krajským soudem, Nejvyšší správní soud uvádí, že ani tato námitka není důvodná. Krajský soud nevyložil výpovědi žalobců (ve vztahu k oddělení vězeňské stráže zejm. inspektor strážní služby žalobce bo) a svědků (mjr. Mgr. V. K.) tak, že není možné přestávky v práci na těchto stanovištích čerpat. Krajský soud dovodil pouze pochybnosti o celém systému střídání a zastupování příslušníků na jednotlivých stanovištích. Jak vyplývá ze správního spisu, řada příslušníků skutečně vypověděla, že přestávku částečně či v plném rozsahu čerpají a že tak činí buď v jídelně, nebo v odpočinkové místnosti. Zároveň ale také vyplynulo, že příslušníci nemají skutečnou (opravdovou) možnost opuštění objektu věznice za účelem čerpání přestávky, přičemž zároveň tráví přestávku ve služebním stejnokroji. Jak vyplývá z citované judikatury v obdobných věcech, samotný služební stejnokroj a výstroj nebrání příslušníkovi v čerpání přestávky na jídlo a odpočinek. Někteří vyslyšení příslušníci také uvedli, že systém zastupování mezi stanovišti, který vychází z denního rozkazu vedoucího oddělení vězeňské stráže, je vlastně jen formální a v praxi se nedodrжуje. Předmětem řízení zde skutečně nebylo zkoumat, zda je taková situace způsobena porušeními služebních povinností konkrétních příslušníků Vězeňské služby. Výpovědi dozorců však zcela zřejmě potvrzují pochybnosti o fungování systému střídání dozorců a čerpání přestávek. Krajský soud výpovědi dozorců hodnotil v kontextu ostatních podkladů ve správním spisu (zejm. interních předpisů, denních rozkazů a rozpisů stanovišť) a nedopustil se v tomto ohledu žádného pochybení při zjišťování skutkového stavu věci.

[56] K polemice s bodem 95 odůvodnění napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud uvádí následující. Z obsahu této pasáže odůvodnění vyplývá, že termíny „obsazení“ a „zastoupení“, jejichž užití stěžovatel kritizoval, neužívá krajský soud ve formálním smyslu (tzn. dle dikce vnitřních předpisů), ale ve smyslu faktickém (materiálním). Stěžovatelova argumentace je založena na formálním významu těchto pojmů, což dává smysl z hlediska logiky rozpisů dozorčích stanovišť. Jinak stěžovatel nijak nepopřel ani nevyvrátil základní východisko krajského soudu, že ve vnitřních předpisech obsažených ve správním spisu nelze najít pravidlo pro provádění střídání příslušníků na jednotlivých stanovištích. Nejvyšší

pokračování

správní soud dodává, že ani v kasační stížnosti stěžovatel neodkázal na ustanovení vnitřních předpisů, která by závěry krajského soudu vyvrátila či zpochybnila. Vnitřní předpisy¹ o čerpání přestávek na několika místech hovoří a organizaci jejich čerpání svěřují dennímu rozkazu vedoucího oddělení vězeňské stráže (zkr. „VOVS“). V denních rozkazech pak v souladu s metodickými pokyny musí být doba čerpání přestávek evidována. Stěžovatel upíná svá tvrzení zejm. k rozpisům dozorčích stanovišť, které podle jeho názoru prokazují, že v době čerpání přestávky na jídlo byla služba zajištěna „v rámci zastupitelnosti“. Nejvyšší správní soud k tomu poukazuje na to, že úvaha krajského soudu se týká skutečného „obsazení“ stanoviště v době čerpání přestávky na jídlo a odpočinek dozorcem, a nikoliv formálně dovozené zastupitelnosti. Závěr krajského soudu je opět vyjádřen v rovině zásadních pochybností, nikoliv kategoricky tak, že zastoupení na těchto stanovištích nefunguje. Nejvyšší správní soud tento závěr považuje za dostatečně zdůvodněný argumenty, které odpovídají obsahu správního spisu.

[57] Lze nepochybně souhlasit se stěžovatelem v tom, že vnitřní předpisy rámcově počítají s čerpáním přestávek na jídlo a odpočinek. Nejvyšší správní soud připomíná, že spor mezi účastníky je v tom, zda taková regulace je dostačující ke skutečnému charakteru dozorčí služby, anebo zda skutečný charakter služby v konečném důsledku vylučuje řádné uplatnění práva na přestávku na jídlo a odpočinek. V tomto směru lze odkázat na citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu, která se týkala konkrétně i výkonu služby dozorců Vězeňské služby (například rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2022, čj. 2 As 347/2019 - 99). I v těchto obdobných kauzách existovala regulace na bázi vnitřních norem, ovšem spornou otázkou bylo, zda konkrétní charakter služebních stanovišť nevylučuje realizaci práv příslušníků. Pokud se týká role denních rozkazů, jde o důležitý podklad pro dokazování fungování výkonu služby včetně čerpání přestávek, což ani krajský soud nepopřel. Jak ale Nejvyšší správní soud dovodil již v rozsudku ze dne 17. 8. 2022, čj. 9 As 89/2021-65, denní rozkaz není dostatečně silný důkaz oproti svědeckým výpovědím příslušníků, jde-li o fakticitu výkonu služby. Nejvyšší správní soud uzavírá, že názor krajského soudu je s touto optikou zcela v souladu. Krajský soud totiž hodnotil ve své úvaze jak rozpis strážních služeb, tak i denní rozkazy obsažené v přílohách správního spisu a zcela konkrétně dovodil pochybnosti potvrzující, že skutkový stav nebyl žalovaným dostatečně zjištěn.

[58] K bodu 101 napadeného rozsudku, v němž se krajský soud vyjádřil k možnosti přerušit výkon činnosti na pozici inspektora dozorčí služby, aniž je třeba je ho střídání či zastupování, a zda může čerpat přestávku na jídlo a odpočinek, stěžovatel konstatuje, že je potřeba si uvědomit, že inspektor dozorčí služby je vedoucí příslušník, pročez povaha jeho činnosti umožňuje čerpat přestávku na jídlo. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že je pravdou a plyne to i z vnitřních předpisů Vězeňské služby, že činnost inspektora dozorčí služby je oproti běžné náplni práce dozorce poněkud odlišná. Inspektor dozorčí služby řídí, kontroluje a koordinuje výkon služby na jednotlivých stanovištích dozorců. Závěr stěžovatele, že tohoto příslušníka v denní směně není třeba střídát za účelem čerpání přestávky, ovšem explicitní oporu ve vnitřních předpisech nemá a ani stěžovatel to ani netvrdí. Jak krajský soud přesvědčivě zdůvodnil, z výpovědí obou vyslechnutých Inspektor

¹ Jedná se zejm. o nařízení Generálního ředitele Vězeňské služby ČR č. 23/2014 (čl. 3 přílohy č. 5) a nařízení č. 100/2014 ředitele Věznice Vinařice (čl. 6). Interní předpisy navazující časově na citovaná nařízení jsou rovněž založena ve správním spisu.

dozorčí služby (prap. P. H. a nrap. M. F.) plyne, že oni sami při čerpání přestávky střídání nejsou, což i stěžovatel ve své stížní námitce implicitně připouští.

[59] Pokud se stěžovatel k této námitce odvolává na závěry rozsudku NSS ze dne 7. 5. 2020, čj. 9 As 40/2020-84, je třeba říci, že v této věci sice skutkově šlo mj. o posouzení výkonu služby inspektorů dozorčí služby, ale v tomto ohledu žádné explicitní závěry Nejvyšší správní soud nevyslovil. Rozhodovací důvody citovaného rozsudku spočívají v nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu jak ze skutkových důvodů, tak i v korekci jeho právního názoru na výklad rozhodné právní úpravy. Ani v tomto směru není krajskému soudu co vytknout. Stěžovatel se tedy ve vztahu k činnosti inspektora dozorčí služby měl podrobněji zabývat tím, zda mohou řádně čerpat přestávku na jídlo a odpočinek, neboť z výpovědí obou vyslechnutých inspektorů dozorčí služby vyplynuly zásadní pochybnosti o tom, zda mohou tito příslušníci nerušeně čerpat přestávku na jídlo a odpočinek.

B) Výkon služby v oddělení vězeňské stráže

[60] Druhý okruh kasačních námitek se týká posouzení výkonu služby v oddělení vězeňské stráže. Zde krajský soud vycházel z toho, že služba na těchto stanovištích je vykonávána zejména na vjezdech či vstupech do věznice, a dále na strážních věžích. Stanoviště na strážních věžích a na vjezdech či vstupech jsou stanoviště pevná, stálá, a jsou obsazována v souladu s Rozpisy strážních stanovišť. Mechanismus čerpání přestávek na těchto stanovištích spočívá v tom, že dozorcí velení na pohyblivá stanoviště střídají dozorce velené na pevná stanoviště. Krajský soud se v bodě 108 – 110 napadeného rozsudku podrobně zabýval Rozpisy strážních stanovišť. Dospěl k závěru, že z prvostupňového ani napadeného rozhodnutí neplynou skutková zjištění umožňující učinit jednoznačný závěr, že charakter a úkoly pohyblivých strážních stanovišť umožňují přerušit výkon služby, aniž by na nich muselo dojít k vystřídaní příslušníků (popř. zastupování a jak je zajištěno). Krajský soud zejména zpochybnil systém střídání mezi pohyblivými a pevnými stanovišti a způsob, jakým je řešeno přerušování služby ve vztahu k povinnostem na pohyblivém stanovišti. Tomu, že jsou příslušníci na pevných strážních stanovištích zpravidla střídáni tak, že jsou přiděleni na pohyblivé strážní stanoviště č. 8, nasvědčují přílohy denního rozkazu VOVS (střídání stanovišť).

[61] Stěžovatel ve svých kasačních námitkách opětovně popisuje systém střídání na těchto stanovištích a uvádí, že úvahy soudu, zda jsou dostatečně personálně obsazena stanoviště, aby mohlo docházet ke střídání, jsou mylné. Nejvyšší správní soud má za to, že se zde opět argumentace stěžovatele poněkud míjí s podstatou zdůvodnění krajského soudu. Zatímco stěžovatel opakuje, že vnitřní předpisy a rozpisy strážních služeb pamatují na dostatečné personální obsazení jednotlivých stanovišť, aby bylo možno uplatnit střídání příslušníků v době přestávek (pohyblivá stanoviště střídají ta pevná), krajský soud uvádí konkrétní důvody, proč je uvedená koncepce reálně problematická. Stěžovatel opět nevyvrací základní premisu krajského soudu (viz bod 110 rozsudku), že vnitřní předpisy pro pohyblivá stanoviště neupravují žádnou výjimku z pravidla, že příslušník nesmí opustit stanoviště, není-li vystřídán, resp. nesmí ponechat stanoviště opuštěné- (srov. § 74 písm. c) nařízení GŘ VS č. 23/2014), což tvrdili též žalobci. Opačný postup zakládá porušení služebních povinností. Krajský soud v tomto ohledu tak dospěl opět k závěru o nepřezkoumatelnosti

pokračování

napadeného rozhodnutí, nikoliv k názoru, že personální obsazení stanovišť je nedostatečné. Nejvyšší správní soud nepovažuje námitku stěžovatele za důvodnou.

[62] Co se týká kasační námitky, že přestávka na jídlo a odpočinek je příslušníkovi poskytnuta v náhradním čase, nebo je mu zaplacená, není v tomto ohledu mezi účastníky žádný spor. Krajský soud rovněž netvrdil v napadeném rozsudku opak, přičemž výpovědi příslušníků potvrzují názor stěžovatele. Z toho plyne také jeho závěr ohledně příslušníků zabezpečujících tzv. eskortní službu, kde krajský soud dovedl, že přestávky systematicky jsou poskytovány, a v případě jejich nevyčerpání ze služebních důvodů jsou poskytnuty v náhradním termínu či propláceny. Logika argumentace krajského soudu ovšem spočívá v tom, že je třeba vymezit, jaký je systém čerpání přestávek u jednotlivých druhů stanovišť výkonu služby (pevná a pohyblivá). Pokud by v markantním počtu případů docházelo k tomu, že jsou přestávky na jídlo a odpočinek posouvány mimo předpokládaný časový interval čerpání, anebo propláceny, pak by taková skutečnost vypovídala o tom, že výkon služby v běžném standardu dozorcům nedovoluje řádné a klidné čerpání přestávky na jídlo. Nejvyšší správní soud chápe poselství napadeného rozsudku zejména v tom smyslu, že stěžovatel měl ve správním řízení lépe prověřit provázání služebních předpisů a reality služební praxe, a to v souladu s citovanou judikaturou správních soudů, Ústavního soudu a SDEU.

[63] Ohledně nesouhlasu stěžovatele s argumentací krajského soudu obsaženou v bodě 122 napadeného rozsudku, kde krajský soud shrnul své dílčí závěry o nedostatecích napadeného rozhodnutí, lze uvést následující. Konkrétně krajský soud uvedl, že „žalovaný ve svém prvním rozhodnutí sice uložil řediteli věznice podstatně doplnit skutková zjištění, tomu ovšem ředitel věznice v dalším řízení nedostál a tento nedostatek nebyl žalovaným napraven. Soud shledal napadené rozhodnutí zčásti nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, neboť některými druhy služby se napadené ani prvostupňové rozhodnutí vůbec nezabývalo a ve vztahu k některým závěrům není patrné, z jakých podkladů a konkrétních skutkových zjištění vycházel a jakými úvahami byl veden při výkladu služebních předpisů.“ Stěžovatel rozporuje závěr, že služba žalobců ve Věznici Vinařice nemá charakter nepřerušitelné služby ve smyslu ustanovení § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru.

[64] Stěžovatel tu opět krajskému soudu podsouvá závěr, k němuž však soud v napadeném rozsudku nedospěl. Krajský soud shledal pouze nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek skutkových důvodů, a nezavázal stěžovatele ke kvalifikaci služby žalobců ve smyslu ustanovení § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru. Krajský soud pouze uložil stěžovateli, aby v navazujícím řízení lépe zjistil rozhodné skutkové okolnosti výkonu služby, a to zejména ve vztahu ke střídání příslušníků mezi pohyblivými a pevnými stanovišti. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem krajského soudu zcela ztotožnil, a považuje námitku stěžovatele za nedůvodnou.

V. Závěr a náhrada nákladů řízení

[65] Nejvyšší správní z výše uvedených důvodů dospěl k názoru, že kasační stížnost je nedůvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[66] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Zástupce žalobců, kteří měli v tomto řízení o kasační stížnosti úspěch, vyčíslil jen jeden úkon právní služby. Nejvyšší správní soud ze spisu zjistil, že učinil celkem jeden a půl úkonu právní služby, a to vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Žalobci dále zaslali své vyjádření k návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, které lze považovat za poloviční úkon právní služby ve smyslu § 11 odst. 2 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu. Nejvyšší správní soud dodává, že zpětvzetí žaloby v této fázi řízení nelze považovat za úkon právní služby, a proto za něj náhrada odměny nepřísluší.

[67] Vzhledem k tomu, že ve věci vystupuje zástupce za 89 žalobců, je třeba při úvaze o stanovení výše náhrady za provedené právní služby přihlédnout (jak to učinil i krajský soud) k ustanovení § 12 odst. 4 advokátního tarifu, podle něhož při zastupování dvou nebo více osob, náleží advokátovi za každou takto zastupovanou nebo obhajovanou osobu mimosmluvní odměna snižená o 20 %. Postup podle tohoto pravidla navrhli také žalobci ve svém vyčíslení náhrady nákladů řízení, které v průběhu kasačního řízení soudu zaslali. Nejvyšší správní soud však stejně jako krajský soud shledal v dané věci s ohledem na značnou disproporci mezi individuálními okolnostmi dané věci (podobou úkonů) a výši odměny, která by důsledku aplikace daného ustanovení advokátního tarifu žalobcům náležela, důvody zvláštního zřetele hodné, pro něž žalobcům náhradu nákladů v plné výši (zčásti) nepřizná (§ 60 odst. 7 s. ř. s.). Tento postup, který zvolil v dané věci již krajský soud, je v souladu s judikaturou v obdobných věcech (viz zejm. usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 8. 2020, sp. zn. II.ÚS 1274/19, dále také usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 1. 2020, sp. zn. I.ÚS 1803/19), přičemž v řízení před krajským soudem žalobci měli možnost se k tomuto postupu vyjádřit, avšak neučinili tak. Na aplikaci § 60 odst. 7 s. ř. s. v daném řízení žalobci nereagovali ani v průběhu kasačního řízení (zmiňované vyčíslení představuje prostý matematický výpočet). Nejvyšší správní soud především nemohl přehlédnout, že vyjádření žalobců ke kasační stížnosti učiněné prostřednictvím jejich zástupce z hlediska svého obsahu není individualizováno ve vztahu k jednotlivým žalobcům či jejich skupinám, nýbrž obecně reaguje na vznesené kasační námitky. Totéž platí o vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Rovněž ani z okolností věci není patrné, že by provedení těchto úkonů právní služby bylo spojeno s konkrétní domluvou s každým ze žalobců zvlášť či alespoň po určitých skupinách. Žalobci (jejich zástupce) nic takového ani netvrdí.

[68] Za dané situace proto považuje Nejvyšší správní soud za adekvátní a přiměřené vycházet při stanovení sazby odměny za jeden a půl úkonu právní služby z jeho hodnoty vypočítané z obvyklé tarifní hodnoty řízení o kasační stížnosti [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu] ve výši 3100 Kč za jeden úkon, tedy 4650 Kč. Vzhledem k výše popsané specifické situaci v dané věci a podobě právní služby zde poskytnuté považuje kasační soud za odpovídající přiznanou odměnu zvýšit, a to na trojnásobek sazby s přihlédnutím ke konstrukci předpokládané v advokátním tarifu pro zohlednění obtížnosti případu (srov. § 12 odst. 1 advokátního tarifu), a to na výslednou částku 13 950 Kč. Tuto částku je třeba dále zvýšit o 600 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu za dva úkony právní služby. Celková náhrada odměny za právní

pokračování

zastoupení žalobců tak činí 14 550 Kč. Nejvyšší správní soud tuto náhradu odměny dále zvýšil o částku připadající na 21% DPH, neboť zjistil, že zástupce žalobců je plátcem této daně. Celkem tedy náleží žalobcům na náhradě nákladů právního zastoupení částka 17606 Kč (po zaokrouhlení na celé koruny), kterou je stěžovatel povinen uhradit žalobcům k rukám jejich zástupce Mgr. Zdeňka Honzíka, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně 30. května 2023

Milan Podhrázký
předseda senátu