



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců Mgr. Michala Bobka a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **R. S.**, zastoupen JUDr. et Mgr. Zdeňkem Kopečným, advokátem se sídlem Šemberova 71/6, Olomouc, proti žalovanému: **Generální ředitel Vězeňské služby České republiky**, se sídlem Soudní 1672/1a, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 22. 8. 2022, č. j. 60 Ad 9/2021 - 42,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 22. 8. 2022, č. j. 60 Ad 9/2021 - 42, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 6. 2021, č. j. VS-193458-8/ČJ-2020-80000L-51ODV, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti částku 20 342 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho právního zástupce JUDr. et Mgr. Zdeňka Kopečného, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce působil na služebním místě *inspektor strážní služby* Vazební věznice Olomouc. Dne 29. 10. 2018 požádal ředitele Vazební věznice Olomouc o doplacení

(náhradu) služebního příjmu, který byl podle něj nesprávně stanoven. Žalobce konkrétně poukázal na dvě okolnosti, jimiž mělo dojít k porušení zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“):

1. *Zařazení do nesprávné tarifní třídy:* žalobce byl jako inspektor strážní služby zařazen do 5. tarifní třídy. Domáhal se však zařazení do 6. tarifní třídy. Tuto část žádosti odůvodnil tím, že zastupoval vrchního inspektora strážní služby v době jeho nepřítomnosti, jehož služební místo je řazeno právě do 6. tarifní třídy. Jelikož tarifní třída se určuje podle nejnáročnější činnosti, která je fakticky vykonávána, měl být rovněž žalobce zařazen do 6. tarifní třídy. Požádal proto o proplacení služebního příjmu za období od listopadu 2015 do října 2018, s výjimkou období od 15. 12. 2017 do 31. 5. 2018, ve kterém byl formálně pověřen zastupováním vrchního inspektora strážní služby a byl do 6. tarifní třídy zařazen.
2. *Nesprávný výpočet počtu odsloužených hodin:* chyba dle žalobce spočívala v tom, že při výkonu služeb nečerpал přestávku na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru, nýbrž mu byl poskytnut toliko přiměřený čas na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 3 téhož zákona. Ten je však součástí pracovní doby. Služební příjem za tuto dobu mu však nebyl proplacen. Proto požádal o jeho proplacení za dobu 3 let zpětně od podání žádosti. Svou žádost ohledně tohoto požadavku odůvodnil tím, že během „přestávky“ nemohl opustit věznici a musel být neustále k dispozici.

[2] Rozhodnutím ze dne 31. 7. 2020, č. j. VS-125699-18//ČJ-2018-803720-13, ředitel Vazební věznice Olomouc žádost zamítl. Toto rozhodnutí následně k podanému odvolání potvrdil žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 6. 2021, č. j. VS-193458-8/ČJ-2020-80000L-51ODV (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[3] Správní orgány dospěly k závěru, že žalobce je správně zařazen do 5. tarifní třídy. V případě stěžovatele se jednalo o nahodilé zastupování vrchního inspektora strážní služby v době jeho nepřítomnosti (ve 131 směnách z celkových 348). Takové nahodilé zastupování je nicméně povinností (náplní práce) inspektora strážní služby. Toto krátkodobé zastupování je v zákoně o služebním poměru řešeno formou odměny, která mu byla poskytnuta. V období, ve kterém byl oficiálně pověřen zastupováním vrchního inspektora, přitom žalobci byla tarifní třída změněna. Současně mu byl navýšen osobní příplatek, který mu byl ponechán i po skončení oficiálního zástupu.

[4] Pokud jde poté o režim přestávek v práci, správní orgány dospěly k závěru, že ačkoli se jedná o službu v nepřetržitém provozu, nejde o službu, jejíž výkon nelze přerušit. Stanoviště inspektora strážní služby je pohyblivé, a tudíž nevyžaduje, aby byl příslušník v době čerpání přestávky střídán jiným příslušníkem. Žalobci tak bylo umožněno přerušit výkon služby a čerpat přestávku na jídlo a odpočinek. Tyto přestávky mu nejsou kráceny. Žalobce sám potvrdil, že v době přestávky konzumoval jídlo. Žádost o opuštění věznice žalobce nikdy nepodal. V době přestávky měl u sebe vysílačku a mobilní telefon z vlastní

pokračování

vůle, tato povinnost nebyla příslušníkům stanovena žádným vnitřním předpisem a nebyla ani vyžadována nadřízenými.

[5] Žalobu proti napadenému rozhodnutí zamítl Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 22. 8. 2022, č. j. 60 Ad 9/2021 - 42.

[6] Krajský soud nejprve posoudil námitky vztahující se k zařazení žalobce do tarifní třídy. Dospěl k závěru, že ačkoli správní orgány vycházely převážně z frekvence zástupů, která není relevantní, žádost, jak byla žalobcem v řízení specifikována, nemohla být shledána důvodnou. Pro zařazení do konkrétního služebního místa je totiž rozhodující konkrétní skutečně vykonávaná činnost spjatá s daným služebním místem, která je od příslušníka na tomto služebním místě vyžadována. Sám žalobce přitom tvrdil, že zastupoval vrchního inspektora v rozsahu pověření, což vyplývá též z § 65 nařízení generálního ředitele č. 23/2014. Podle krajského soudu proto měl tvrdit, jakou konkrétní činnost, která by svou náročností odpovídala 6. tarifní třídě, vykonával namísto vrchního inspektora strážní služby. Žádnou takovou činnost však žalobce nezmínil ani v žádosti, resp. během celého správního řízení, ani v podané žalobě.

[7] Následně se krajský soud zabýval otázkou, zda žalobce čerpal přestávku na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru, či pouze přiměřený čas na jídlo a odpočinek podle § 60 odst. 3 téhož zákona, který se započítává do pracovní doby. Krajský soud z výpovědí svědků a dalších důkazů zjistil následující skutkový stav: žalobce nesměl během přestávky opustit vazební věznici, nemusel však mít u sebe vysílačku, resp. mobilní telefon a být neustále ve spojení, neřešil v průběhu přestávky žádnou mimořádnou událost a nebyl střídán, protože jeho pracovní pozice střídání nevyžadovala. Na základě takto zjištěného skutkového stavu poté dospěl k závěru, že žalobci byla poskytnuta přestávka na jídlo a odpočinek, která splňovala požadavky § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru. Sama skutečnost, že žalobce nemohl během čerpání přestávek opustit věznici, nemá za následek, že mu přestávka fakticky nebyla poskytnuta. Sám žalobce o opuštění areálu během přestávky nikdy nepožádal. Opuštění věznice navíc krajský soud ve shodně s jedním z vyslechnutých svědků považoval s ohledem na délku přestávky a proces opuštění budovy (bezpečnostní prohlídka) za obtížně představitelné. Za klíčové naopak krajský soud považoval, že čerpání přestávky bylo žalobci umožněno, a to i bez zajištění střídání. Žalobce neměl pohotovost. Byl povinen přerušit přestávku pouze při aktivaci zakročovací povinnosti podle § 7 odst. 3 zákona č. 555/1992 Sb., o vězeňské a justiční strážci České republiky. K takové mimořádné okolnosti však v posuzovaném období vůbec nedošlo.

II. Kasační stížnost žalobce

[8] Rozsudek krajského soudu napadá žalobce (stěžovatel) v celém rozsahu kasační stížností. Její důvody spatřuje v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud (dále také jen „NSS“) napadený rozsudek zrušil a přiznal mu náhradu nákladů řízení.

[9] Stěžovatel nejprve zpochybnil závěr krajského soudu v otázce *zařazení do tarifní třídy*. Konkrétně vznesl tyto námitky:

1. *Nesprávnost právního posouzení podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.:* krajský soud nesprávně interpretoval § 116 zákona o služebním poměru. Stěžovatel upozornil, že vrchní inspektor je podle nařízení č. 104/2005 Sb. zařazen do šesté tarifní třídy. Vzhledem ke znění, smyslu a účelu zákona je tudíž zřejmé, že žalobci za období 30 měsíců, kdy vykonával činnost vrchního inspektora, náleží šestá tarifní třída. Toto zastupování nebylo nahodilou činností, neboť k zastupování došlo ve více než třetině celkové služební náplně. Výklad § 116 zákona o služebním poměru, podle něhož se musí jednat o zastupování v délce celého měsíce, by zavdával možnost obcházení tarifní třídy.
2. *Rozpor se spisy podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.:* krajský soud nesprávně zjistil skutkovou podstatu v této otázce, resp. ta nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu. Stěžovatel poukázal na to, že vykonával zastupování v celém rozsahu (tj. veškerou činnost, jež je s pozicí vrchního inspektora spojena, např. účast na poradách, propouštění a přijímání vězňů aj.). V opačném případě by nebyl nikdo, kdo by rozhodoval o každodenních záležitostech věznice. Činnost vrchního inspektora je nezbytná pro běžné fungování věznice. Stěžovatel tak měl plnou a totožnou odpovědnost spjatou s daným služebním místem. Uvedené skutečnosti mají být zřejmé z podané žaloby i předcházejících vyjádření a dohledatelné ze záznamů, rozkazů oddělení a z rozpisů služeb. Již s nástupem do sužby v pozici zástupce vrchního inspektora začal stěžovatel vykonávat konkrétní činnost náležející do 6. tarifní třídy. V předcházejícím řízení tak došlo k nepochopení celého smyslu funkce vrchního inspektora, která spadá do 6. tarifní třídy. Oporu ve spisech postrádá i závěr krajského soudu, podle něhož byla stěžovateli za zastupování poskytnuta odměna.
3. *Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.:* krajský soud měl opřít své rozhodování o skutečnosti v řízení nezjišťované, respektive nemá být zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v tomto kontextu provedeny. Z napadeného rozsudku podle stěžovatele nevyplývá, proč považoval za nedůvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky považuje za liché. Krajský soud se tudíž nevypořádal dostatečně s jeho námitkami. Napadený rozsudek je tudíž nepřezkoumatelný. Krajský soud bez důkladné argumentační opory přisvědčil žalovanému.

pokračování

[10] Stěžovatel vedle toho zpochybnil také věcnou správnost právního posouzení krajského soudu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., pokud jde o *poskytování přestávek na jídlo a odpočinek*. V tomto směru zopakoval, že během služby nebylo možné jeho vystřídání, z čehož plyne, že musel být osobou, která sice má možnost se občerstvit, musí být však neustále k dispozici pro případ, že by se na místě výkonu služby udála skutečnost, která by vyžadovala jeho zásah. Proto se podle jeho názoru dá hovořit „o jisté formě pohotovosti“. Tyto skutečnosti přitom stěžovatel v řízení důsledně prokázal. Jednalo se tak o službu, jejíž výkon nemůže být přerušen. Nelze tudíž hovořit o přestávce na jídlo a odpočinek podle § 60 odst. 1 a 2 zákona o služebním poměru, ale pouze o zajištění přiměřené doby na jídlo a odpočinek dle § 60 odst. 3 tohoto zákona, jež se započítává do délky služby. Krajský soud tudíž na zjištěný skutkový stav aplikoval nesprávné ustanovení.

[11] Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout. Poukázal na to, že přímo z § 65 nařízení generálního ředitele č. 23/2014 plyne, že mezi služební úkoly a náplň služební činnosti inspektora strážní služby patří mj. i zastupování vrchního inspektora strážní služby v době jeho nepřítomnosti. Argumentace stěžovatele by vedla k absurdnímu závěru, že každý zástupce má nárok na stejné tarifní zařazení a tomu odpovídající finanční ohodnocení, jako nadřízený. Závěry krajského soudu mají přitom základ ve spisovaném materiálu.

[12] K otázce poskytnutí odměny žalovaný odkázal na rozhodnutí č. j. VS-47583-25/ČJ-2016-803720-SP ze dne 15. 5. 2018. Stejně tak žalovaný setrval na argumentaci, že stěžovatel konal službu v rámci tzv. nepřetržitého režimu služby, nicméně tento režim služby není současně nepřerušitelný. Upozornil, že stanoviště stěžovatele je pohyblivé, a tudíž není třeba jeho zastoupení. Stěžovatel tak může plně čerpat přestávku. Rovněž poukázal na to, že příslušníci mají povinnost hlásit, pokud nemohou přestávku z nějakého důvodu čerpat, neboť zpětně je nemožné takovou objektivní překážku ověřit. Stěžovatel však žádný konkrétní den, kdy by mu nebylo umožněno přestávku čerpat, neoznačil. Závěrem žalovaný upozornil, že výstroj a výzbroj příslušníků, stejně jako zákonná zakročovací povinnost podle § 7 zákona o vězeňské službě, podle ustálené judikatury neznemožňuje čerpat přestávku na jídlo a odpočinek.

III. Právní posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval splněním formálních podmínek kasační stížnosti. Konstatoval, že kasační stížnost je přípustná. Napadený rozsudek proto NSS přezkoumal v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů. Přihlížel při tom k případným vadám, které je povinen zkoumat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud shledal důvodnost kasační stížnosti v rozsahu, v němž míří proti závěru krajského soudu a žalovaného ohledně *nesprávného zařazení stěžovatele do tarifní třídy*. Naopak jako nedůvodné shledal kasační námitky týkající se režimu čerpaných přestávek v práci.

III. A. Zařazení stěžovatele do tarifní třídy

[16] V prvním okruhu kasačních námitek stěžovatel brojí proti závěru krajského soudu v otázce zařazení do tarifní třídy. Konkrétně namítá nesprávný výklad § 116 zákona o služebním poměru, rozpor zjištěného skutkového stavu s obsahem spisu a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[17] Podle § 114 odst. 1 zákona o služebním poměru platí, že *„základní tarif je měsíčně poskytovanou složkou služebního příjmu, která je stanovena v měsíčních částkách za stanovenou dobu služby. Příslušník má nárok na základní tarif, který je stanoven pro tarifní třídu stanovenou pro služební místo a služební hodnost, do níž je jmenován, a pro tarifní stupeň, do kterého je zařazen“*.

[18] Stanovení konkrétní tarifní třídy pro služební místo upravuje § 116 zákona o služebním poměru. Odstavec 1 věta první tohoto ustanovení konkrétně stanoví, že *„pro služební místo příslušníka se stanoví tarifní třída podle nejnáročnější činnosti, jejíž výkon se na služebním místě vyžaduje“*. Podle odstavce 2 téhož ustanovení poté platí, že *„není-li dále uvedeno jinak, v souladu s charakteristikami tarifních tříd uvedenými v příloze tohoto zákona stanoví vláda nařízením katalog činností v bezpečnostních sborech zařazených do jednotlivých tarifních tříd podle jejich složitosti, odpovědnosti a namáhavosti“*.

[19] Katalog činností příslušníků bezpečnostních sborů pro Vězeňskou službu je stanoven v bodě 1.2 přílohy nařízení vlády č. 104/2005 Sb. Činnosti náležející do 5. tarifní třídy se služební hodností inspektor vymezuje konkrétně bod 1.2.5 přílohy. Činnosti náležející do 6. tarifní třídy se služební hodností vrchní inspektor poté bod 1.2.6 téže přílohy.

[20] Judikatura NSS již v minulosti zdůraznila, že pro zařazení do tarifní třídy je rozhodující, zda *fakticky prováděný výkon služby* příslušníka odpovídá jeho zařazení do příslušné tarifní třídy určené podle zákona o služebním poměru a zmíněného nařízení vlády (rozsudek ze dne 12. 3. 2009, č. j. 4 Ads 143/2008 - 109). Pro konkrétní zařazení do tarifní třídy je přitom rozhodující vždy ta z vykonávaných činností, která je vyžadována na daném služebním místě; ostatní činnosti, vázané například výhradně k určité osobě a nikoli služebnímu místu jako takovému, nejsou pro určování tarifní třídy rozhodné (rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2010, č. j. 4 Ads 97/2009 - 380). Standardní řídicí práce na vedoucí pozici přitom není sama důvodem k zařazení nadřízeného příslušníka do vyšší tarifní třídy, pokud spočívá pouze v koordinaci a usměrňování podřízených zaměstnanců bez výkonu činností náležících do vyšší tarifní třídy; v takovém případě přísluší za řídicí práci příplatek za vedení (rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2005, č. j. 2 As 62/2004 - 61).

[21] V nyní projednávané věci není mezi stranami sporné, že stěžovatel byl jmenován na služební místo inspektor strážní služby, které je zařazeno do 5. tarifní třídy. Stejně tak není sporné, že v období od listopadu 2015 do října 2018 stěžovatel na různé bázi zastupoval vrchního inspektora strážní služby, jehož služební místo je zařazeno do 6. tarifní třídy a který je v nadřízeném postavení vůči příslušníkům v pozici inspektora strážní služby. Zatímco v období od 15. 12. 2017 do 31. 5. 2018 byl stěžovatel formálně pověřen

pokračování

pravidelným zastupováním, a tudíž byl také sám zařazen do 6. tarifní třídy, v ostatních případech se jednalo pouze o nepravidelné zastupování v době nepřítomnosti vrchního inspektora strážní služby v rozsahu 131 směn z celkem 348 směn služby, během něhož byl ponechán v 5. tarifní třídě.

[22] Krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že frekvence zástupů není rozhodující; tím je pouze konkrétní skutečně vykonávaná činnost spjatá s daným služebním místem. Žádost stěžovatele, jak byla v řízení specifikována, však nepovažoval za dostatečnou. Důvodem k tomu závěru bylo, že stěžovatel neuvedl žádnou konkrétní činnost, která by svou náročností odpovídala 6. tarifní třídě, a kterou vykonával namísto vrchního inspektora.

[23] Tento závěr nepovažuje NSS za nepřezkoumatelný, jak namítá v kasační stížnosti stěžovatel. Z odůvodnění napadeného rozsudku je patrné, jaký skutkový stav vzal krajský soud v této otázce za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, jakým způsobem postupoval při jejich posuzování a proč považuje pro věc zásadní argumentaci stěžovatele za lichou. Naplnil tak nároky kladené judikaturou správních soudů na přezkoumatelnost soudních rozhodnutí (např. rozsudky NSS ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 76, či ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015 - 45).

[24] Citovaný závěr krajského soudu je však nezákonný.

[25] Předně je třeba uvést, že vrchní inspektor strážní služby je podle § 60 nařízení generálního ředitele č. 23/2014 nadřazen všem příslušníkům určeným k výkonu služby v jeho směně. Rozsah jeho činností podle uvedeného nařízení a vnitřních předpisů schválených ředitelem vazební věznice pod č. j. VS-35412-2/ČJ-2017-803760 (ze dne 3. 10. 2017) a č. j. VS-12056-4/ČJ-2018-803760 (ze dne 1. 8. 2018), jež jsou všechny obsaženy ve správním spise, nicméně nezahrnuje pouze „*standardní řídicí práci*“ (srov. citovaný rozsudek NSS č. j. 2 As 62/2004 - 61), nýbrž další specifické povinnosti s tímto služebním místem spojené. Právě z toho důvodu je pozice vrchního inspektora zařazena do 6. tarifní třídy, zatímco služebnímu místu inspektora odpovídá 5. tarifní třídy.

[26] Z obsahu správního spisu přitom podle názoru NSS dostatečným způsobem plyne, že stěžovatel v období od listopadu 2015 do října 2018 ve velkém rozsahu *fakticky vykonával* službu vrchního inspektora strážní služby, a tudíž konal činnosti, které jsou s tímto místem spojeny a s ohledem na které je osoba na tomto služebním místě zařazena právě do 6. tarifní třídy.

[27] Nejvyšší správní soud v tomto směru poukazuje na denní rozkazy vedoucího oddělení vězeňské stráže obsažené ve správním spise. Z nich vyplývá, že stěžovatel v období od listopadu 2015 do října 2018 byl povinen vykonávat službu přímo na služebním místě *vrchního inspektora strážní služby*. Nejednalo se navíc o nijak ojedinělé zastupování. Sám žalovaný uznal, že se celkem jednalo o více než třetinu všech odsloužených směn. Z denních rozkazů je rovněž zřejmé, že v případech, kdy stěžovatel byl pro danou směnu určen k výkonu služby na místě vrchního inspektora strážní služby, působil na této pozici v rámci

dané směny *jako jediný* příslušník. Tyto denní rozkazy totiž pro každou jednotlivou směnu určují pouze jednoho příslušníka strážní služby, který bude vykonávat službu na pozici vrchního inspektora.

[28] Požadavek krajského soudu, aby stěžovatel adresně uvedl a prokázal, jaké konkrétní činnosti odpovídající 6. tarifní třídy podle bodu 1.2.6 přílohy nařízení vlády č. 104/2005 Sb., na místě vrchního inspektora strážní služby vykonával, proto považuje NSS v kontextu právě zmíněných okolností projednávané věci za nadbytečný a nepřiměřený. Již na základě skutečností jednoznačně plynoucích z obsahu správního spisu lze se stěžovatelem souhlasit, že zajištění řádného chodu věznice vyžadovalo, aby konal obecně činnosti vyžadované po vrchním inspektorovi strážní služby, jež jsou řazeny právě do 6. tarifní třídy. V opačném případě by výkon služby na pozici vrchního inspektora strážní služby, k němuž byl stěžovatel na základě denních rozkazů povinen jako jediný příslušník v dané směně, ztrácel smysl.

[29] Jinak řečeno, pokud byl stěžovatel *formálně* označen v denních rozkazech za jediného vrchního inspektora strážní služby, pak lze rozumně předpokládat (a žalovaný to ani nerozpориje), že tuto práci na daném pracovišti a v dané směně také *fakticky* vykonával. Bylo by dost zvláštní po stěžovateli dále požadovat, aby si navíc, v zásadě v režimu jakési předběžné nedůvěry ve vlastního zaměstnavatele a úkony jím učiněné, do notýsku zapisoval a následně v řízení před soudem dokazoval, který konkrétní úkon spadající pod bod 1.2.6 přílohy nařízení vlády č. 104/2005 Sb. v té které směně ve který okamžik učinil. Materiální kritérium „*fakticky prováděného výkonu služby*“ bylo judikaturou NSS (citovanou výše, odst. 20 tohoto rozsudku) stanoveno jako korektiv pro situace, kdy formální podklad či pověření ze strany služebního orgánu chybí, respektive reálný výkon je v rozporu s formální stránkou věci. Není nástrojem pro následné zpochybňování formálních rozhodnutí daného služebního orgánu, respektive vyvolání důkazní nouze daného příslušníka bezpečnostních sborů.

[30] V tomto směru NSS nepovažuje za rozhodné, že zástup probíhal formálně pouze „*v rozsahu pověření*“, jak uvedl krajský soud v bodě 12 napadeného rozsudku a jak je uvedeno rovněž v § 65 nařízení generálního ředitele č. 23/2014. Již zmíněné vnitřní předpisy stanovující povinnosti inspektora strážní služby, schválené ředitelem vazební věznice pod č. j. VS-35412-2/ČJ-2017-803760 (ze dne 3. 10. 2017) a č. j. VS-12056-4/ČJ-2018-803760 (ze dne 1. 8. 2018), jež jsou obsaženy ve správním spisu, naopak výslovně uvádějí, že inspektor strážní služby v době nepřítomnosti vrchního strážního inspektora „*zastupuje a plní jeho úkoly v plném rozsahu*“. Že by tomu tak ve skutečnosti nemělo být, nic ze správního spisu nesvědčí. Ostatně, lze si jen velice obtížně představit, že by požadavek vykonávat službu na místě vrchního inspektora strážní služby dle denních rozkazů byl čistě formální a ve svém důsledku zahrnoval výhradně činnosti odpovídající služebnímu místu inspektorovi strážní služby (a nikoli již ty činnosti, jejichž náročnost odpovídá 6. tarifní třídě). V takovém případě by totiž mohl příslušník nadále konat službu přímo na místě inspektora strážní služby. Tento závěr platí o to více v situaci stěžovatele, který byl jedinou osobou, která v postavení vrchního inspektora strážní služby v rámci dané směny vystupovala.

pokračování

[31] Závěr krajského soudu (a stejně tak žalovaného) proto nelze akceptovat. Již z obsahu správního spisu dostatečně plyne, že ačkoli trvalým služebním místem stěžovatele bylo místo inspektora strážní služby, které je zařazeno do 5. tarifní třídy, v důsledku zastupování vrchního inspektora strážní služby ve velkém rozsahu měl stěžovatel dlouhodobě odpovědnost spojenou s touto vyšší pozicí. Nedostal přitom finanční odměnu, která odpovídá zařazení do 6. tarifní třídy, jež je spojená se službou stěžovatelem fakticky vykonávanou.

[32] Nejvyšší správní soud připouští, že v případě skutečně nahodilého, a především ojedinělého výkonu služby na služebním místě zařazeném do vyšší tarifní třídy by bylo možné uvažovat o řešení situace formou mimořádné odměny či zvýšení osobního ohodnocení. Smyslem takového zastupování může být totiž pouhé zajištění koordinace a usměrňování podřízených zaměstnanců, kteří jinak vykonávají službu na stejném služebním místě jako takto určený zástupce, a to bez faktického výkonu specifických činností spojených s tímto tarifně výše zařazeným služebním místem. Za takové zastupování nadřízeného vedoucího zaměstnance má ostatně příslušet odměna za vedení, není však nutné jen z tohoto důvodu zastupujícího příslušníka zařadit do vyšší tarifní třídy (srov. přiměřeně citovaný rozsudek NSS č. j. 2 As 62/2004 - 61).

[33] Pokud však dochází k zastupování na služebním místě zařazeném do vyšší tarifní třídy frekventovaně a ve velkém rozsahu, není již poskytnutí mimořádné finanční odměny dostačujícím řešením. Takovým případem je právě i situace stěžovatele. Jak bylo uvedeno, ten na služebním místě vrchního inspektora strážní služby fakticky vystupoval jako jediný příslušník v dané směně, a to v rámci více než třetiny odsloužených směn v delším časovém úseku. Nedostatek personálních kapacit nelze řešit dlouhodobým delegováním výkonu služby spojené s tarifním místem zařazeným do vyšší tarifní třídy na zaměstnance zařazené do nižších tarifních tříd, aniž by jim za toto období byla poskytnuta odměna, která ze zákona přísluší příslušníkům trvale jmenovaným na daném služebním místě.

[34] S ohledem na uvedené důvody dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost je důvodná v rozsahu, v němž míří proti závěru krajského soudu o zařazení stěžovatele do tarifní třídy. Právě shledaná vada rozsudku krajského soudu se navíc stejnou měrou týká i napadeného rozhodnutí žalovaného. Jak je zřejmé ze stran 7 a 8 napadeného rozhodnutí, žalovaný při posuzování žádosti stěžovatele nesprávně vycházel z toho, že stěžovatel zastupoval vrchního inspektora strážní služby pouze nepravdělně, a tudíž neexistuje právní důvod pro jeho zařazení do vyšší tarifní třídy. Toto východisko nicméně jako nepřipadné odmítl již krajský soud v bodě 13 napadeného rozsudku. Závěr krajského soudu, jímž tuto vadu správních rozhodnutí zhojil, přitom z výše vymezených důvodů nemůže obstát. Jak bylo uvedeno, s ohledem na skutkové okolnosti projednávané věci, které dostatečně plynou z obsahu správního spisu, je zřejmé, že stěžovatel fakticky vykonával činnost náležící do 6. tarifní třídy. V souladu s výše citovanou judikaturou (rozsudky NSS č. j. 4 Ads 143/2008 - 109 a č. j. 4 Ads 97/2009 - 380) je tak stěžovateli třeba přiznat za relevantní období, v nichž tomu tak skutečně bylo, odměnu odpovídající 6. tarifní třídě.

III. B. Čerpání přestávek v práci a jejich režim

[35] Nejvyšší správní soud se dále zabýval kasačními námitkami, jimiž stěžovatel zpochybňuje závěr krajského soudu, že mu byla poskytnuta přestávka na jídlo a odpočinek, která splňovala požadavky § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru. Podle stěžovatele se jednalo pouze o přiměřený čas na jídlo a odpočinek podle § 60 odst. 3 téhož zákona, který se započítává do pracovní doby a za který náleží služební příjem.

[36] Tyto námitky však NSS neshledal důvodné.

[37] Pro určení, zda přestávky čerpané stěžovatelem splňovaly požadavky podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru, či se jednalo toliko o přiměřený čas na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 3 téhož zákona, je klíčové, zda se jednalo o „*službu, jejíž výkon nemůže být přerušen*“. To, že jde o službu nepřetržitou, resp. v nepřetržitém provozu, totiž ještě neznamená, že se jedná i o službu, kterou nelze ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru přerušit (rozsudky NSS ze dne 18. 7. 2019, č. j. 8 As 257/2018 - 44; či ze dne 26. 8. 2020, č. j. 8 As 160/2018 - 42).

[38] Z judikatury NSS plyne, že podstatné pro určení, zda je výkon služby *přerušitelný* či nikoli, je faktická možnost čerpání přestávky a absence omezení, jež objektivně a významně ovlivňují možnost příslušníka během přestávky volně nakládat s časem a věnovat se vlastním zájmům. Naopak, určitý diskomfort při čerpání přestávky v jídelně (např. praktická nemožnost opustit budovu a skutečnost, že příslušník na sobě v budově musí mít služební úbor a vysílačku) nebrání tomu, aby čas poskytnutý jako přestávka splňoval požadavky podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru. Aby tedy bylo možné konstatovat, že výkon služby příslušníků lze přerušit, musí být příslušníkům umožněno čerpat přestávky na jídlo a odpočinek nezpochybnitelným způsobem tak, aby bylo zřejmé, že po celou dobu přestávky nemusí v zásadě plnit žádné služební povinnosti a úkoly a mohou se věnovat pouze tomu, aby se najedli a odpočinuli si, a to s výjimkou případné aktivace jejich zákonné zakročovací povinnosti (např. rozsudky NSS ze dne 17. 8. 2022, č. j. 9 As 89/2021 - 65; či ze dne 8. 11. 2022, č. j. 7 As 187/2022 - 26). Důvodem, pro který nelze přestávku na jídlo a odpočinek čerpat, a službu je tak nutné považovat za nepřerušitelnou, je předně obsah (náplň) služby (rozsudek NSS ze dne 7. 5. 2020, č. j. 9 As 40/2020 - 78), ale i pracovní prostředí či vyčerpání příslušníků (rozsudek NSS ze dne 17. 8. 2022, č. j. 9 As 89/2021 - 65).

[39] Stěžovatel dovozuje nepřerušitelný režim své služby ze skutečnosti, že jej nebylo možné vystřídat. Uvádí, že se dá hovořit o jisté formě pohotovosti, neboť musí být neustále k dispozici pro případ, že by se na místě výkonu služby stala událost, která by vyžadovala jeho zásah.

[40] Stěžovatel však nereaguje na konkrétní skutková zjištění krajského soudu, podle kterých jeho pozice střídání nevyžadovala, stěžovatel neměl pohotovost a ani v průběhu přestávky neřešil žádnou mimořádnou událost. Je to přitom právě stěžovatel, který je podle ustálené judikatury povinen uvést konkrétní argumentaci zpochybňující konkrétní závěry vyslovené v napadeném soudním rozhodnutí (srov. např. rozsudky NSS ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012 - 351, nebo ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 34/2012 - 64). Řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční, a proto

pokračování

obsah a kvalita kasační stížnosti do značné míry předurčují nejen rozsah přezkumné činnosti, ale i obsah rozsudku kasačního soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 78, dále rozsudky NSS ze dne 15. 7. 2021, č. j. 1 As 132/2021 30, ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014 70, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 20, či ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 95, a též usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, či ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21). Pokud tedy krajský soud již určitou námitku stěžovatele ve svém rozsudku vypořádal, aniž by stěžovatel v kasační stížnosti uvedl konkrétní protiargumenty, proč považuje tyto závěry za nesprávné, musí počítat s tím, že rovněž NSS se může pouze v obecné rovině ztotožnit s právním posouzením krajského soudu, aniž by považoval za nezbytné jednotlivé námitky znovu vyvracet (srov. např. rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2023, č. j. 3 As 250/2022 - 24).

[41] Tato skutková zjištění krajského soudu a na základě nich učiněný právní závěr přitom mají v nyní projednávané věci oporu ve správním spise, konkrétně v tam obsažených protokolech o svědeckých výpovědích, denních rozkazech obsahujících evidenci čerpání přestávek jednotlivými příslušníky vězeňské služby, a v popisu povinností příslušníků působících na služebním místě inspektora a vrchního inspektora strážní služby. Nejvyšší správní soud se konkrétně ve shodě s krajským soudem ztotožňuje s žalovanou, že stanoviště stěžovatele je stanovištěm pohyblivým, které nevyžaduje nepřetrženou přítomnost tohoto příslušníka vězeňské služby, jako tomu bývá například na pozici strážného. Obsah, resp. náplň služby inspektorů strážní služby (resp. vrchního inspektora strážní služby) tudíž nevyžadoval nepřerušovaný výkon. Za takové situace proto nebylo ani nutné, aby během čerpání přestávky na jídlo a odpočinek došlo k zajištění střídání jiným příslušníkem. Námitce stěžovatele, který již na základě toho dovozuje nepřerušitelný charakter jeho služby ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru, tak nelze přisvědčit.

[42] Jak navíc uvedl již krajský soud v bodě 23 napadeného rozsudku, stěžovatel nepředložil v řízení žádný důkaz k prokázání svých tvrzení, že musel čerpání přestávek přerušit v případech řešení mimořádných událostí. S důvody, které krajský soud k tomuto závěru vedly, stěžovatel v kasační stížnosti nijak nepolemizuje a na žádné takové mimořádné situace ani nepoukazuje. Nelze mu proto přisvědčit v tvrzení, že musel být neustále k dispozici, resp. že se v jeho případě dá hovořit „o jisté formě pohotovosti“. Takový závěr by neměl oporu ve skutkových okolnostech, jak je zjistil žalovaný a krajský soud a které mají oporu ve správním spise. Těmto skutkovým zjištěním naopak odpovídá závěr, podle kterého stěžovateli bylo umožněno čerpat přestávku na jídlo a odpočinek podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru.

[43] Na uvedeném závěru nic nemění ani skutečnost, že během čerpání přestávky může ve zcela výjimečných případech dojít k aktivaci zákonné zakročovací povinnosti stěžovatele jakožto příslušníka vězeňské služby ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráží České republiky (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 8. 2022, č. j. 9 As 89/2021 - 65). Stejný závěr platí i pro určitý diskomfort při čerpání přestávky na jídlo a odpočinek, jako je praktická nemožnost opustit budovu, či skutečnost, že má

příslušník během této doby na sobě služební úbor či u sebe vysílačku. (srov. výše citované rozsudky NSS, č. j. 9 As 89/2021 - 65; či č. j. 7 As 187/2022 - 26). Rovněž tyto okolnosti namítnuté stěžovatelem v žalobě tak krajský soud posoudil správně. V podrobnostech NSS odkazuje na odst. 26 až 29 odůvodnění napadeného rozsudku.

[44] Nejvyšší správní soud proto neshledal důvod zpochybnit korektní závěr krajského soudu, že stěžovateli bylo umožněno čerpat přestávky splňující požadavky podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru. Kasačním námitkám proto v tomto rozsahu nepřisvědčil.

IV. Závěr a náklady řízení

[45] Z výše uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost je důvodná v rozsahu posouzení žádosti stěžovatele o doplacení služebního příjmu z důvodu *nesprávného zařazení do tarifní třídy*. Naopak důvodnými nebyly shledány námitky týkající se režimu čerpaných přestávek podle § 60 zákona o služebním poměru. V této části by kasační stížností napadený rozsudek (a rozhodnutí žalovaného) obstál. S ohledem na shledání částečné důvodnosti kasační stížnosti je však namístě rozsudek krajského soudu zrušit podle § 110 odst. 1 s. ř. s. (výrok I. tohoto rozsudku). Jelikož ve stejném rozsahu byly navíc již v řízení před krajským soudem dány důvody pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, nevrátil NSS věc krajskému soudu k dalšímu řízení, neboť by při respektování názoru vysloveného v tomto rozhodnutí nemohl učinit nic jiného než rozhodnutí žalovaného zrušit. Nejvyšší správní soud proto podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. sám zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení (výrok II. tohoto rozsudku).

[46] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne NSS v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení u krajského soudu. Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek. Nejvyšší správní soud rozhodl o jejich náhradě (výrok III. tohoto rozsudku) na základě skutečností zřejmých ze spisu dle § 60 ve spojení s § 120 s. ř. s.

[47] Stěžovatel měl v řízení úspěch, proto mu podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. přísluší vůči neúspěšnému žalovanému právo na náhradu nákladů řízení. Tyto náklady tvoří zaplacené soudní poplatky v celkové výši 8 000 Kč (z toho 3 000 Kč za podání žaloby a 5 000 Kč za podání kasační stížnosti) a náhrada nákladů právního zastoupení advokátem, a to jak v řízení o žalobě, tak v řízení o kasační stížnosti. Pro určení výše nákladů spojených s tímto zastoupením se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Nejvyšší správní soud konkrétně přiznal stěžovateli náhradu nákladů řízení za celkem tři úkony právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu] a dvě písemná podání (žaloba a kasační stížnost) ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za každý účelně vynaložený úkon právní služby náleží stěžovateli mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tak za jeden úkon právní služby připadá částka 3 400 Kč. Jelikož zástupce

pokračování

stěžovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, je náhrada nákladů právního zastoupení dále navýšena o částku, jež této dani odpovídá (21 %), a to na celkových 4 114 Kč za jeden úkon. Stěžovateli tudíž za vykonané tři úkony právní služby náleží částka 12 342 Kč. Společně se soudním poplatkem tak činí náhrada nákladů řízení částku 20 342 Kč. Žalovaný je povinen tuto částku zaplatit do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce stěžovatele.

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

V Brně dne 23. října 2023

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu