



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Michala Bobka v právní věci žalobců: **a) prap. J. D., b) pprap. T. M., c) nstrm. M. P., d) prap. J. Š.**, všichni zastoupeni Mgr. Zdeňkem Honzíkem, advokátem se sídlem Rooseveltova 49/16, Plzeň, proti žalovanému: **Generální ředitel Vězeňské služby ČR**, se sídlem Soudní 1672/1a, Praha, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 1. 2022, č. j. VS-198082-9/ČJ-2020-80000L-51ODV, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2023, č. j. 43 Ad 1/2022 - 76,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobcům **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ředitel věznice Oráčov rozhodnutím ze dne 15. 9. 2020, č. j. VS-137570-24/ČJ-2020-802620, zamítl žádosti žalobců o proplacení přestávek na jídlo a odpočinek. Žalovaný napadeným rozhodnutím jejich odvolání taktéž zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Žalobci proti napadenému rozhodnutí brojili žalobou u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), který rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[2] Žalobci podali žádost o proplacení hodin odpracovaných při přestávkách na jídlo a odpočinek podle § 60 odst. 3 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“) za období od 27. 7. 2017 do 21. 7. 2020. Žalobci a) a d) vykonávali během této doby službu dozorce, žalobce c) byl zařazen jako strážný a žalobce b) byl nejdříve strážným a poté také dozorcem. Žalobce d) navíc v některých dnech vykonával pozici inspektora dozorčí služby. Jádrem sporu mezi žalobci a žalovaným spočívá v tom, zda žalobci mohli čerpat a skutečně čerpali ve službě přestávku na jídlo a odpočinek podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru, která se jim nezapočítává do doby služby, nebo zda v konkrétních podmínkách Věznice Oráčov šlo o službu, jejíž výkon nebyl přerušen, a fakticky byla zajištěna pouze přiměřená doba na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru, která by se do služební doby započítávala.

[3] Krajský soud uvedl, že ani jedno z tvrzení žalobců (že musí být příslušníci během přestávky na jídlo a odpočinek vystrojeni, ve spojení prostřednictvím radiostanice, neustále připraveni zasáhnout při mimořádné události a že přestávku tráví přímo ve věznici) nevylučuje, že jde o přestávku ve smyslu § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru. Soud ovšem považoval za zásadní zabývat se tím, zda žalobci byli zbaveni možnosti čerpat přestávku na jídlo a oddech proto, že museli neustále plnit služební povinnosti – podle žalobců totiž nebyli na dobu přestávky střídáni, přidělená stanoviště nikomu nepředávali, a tedy fakticky nedocházelo k přerušení výkonu služby.

[4] Žalovaný podle krajského soudu nedostatečně zjistil, zda docházelo ve všech případech ke střídání dozorčího stanoviště č. 4, které bylo jediným pevným stanovištěm, a tedy je dle vnitřních předpisů věznice zakázáno jej opouštět bez předchozího vystřídaní, ani jakým způsobem byl střídán žalobce d) ve dnech, kdy vykonával pozici inspektora dozorčí služby. Podle soudu nebyly rozptýleny ani pochyby o umožnění reálného nepřetržitého čerpání přestávky na pohyblivých stanovištích dozorců. V soudem namátkou zkoumaných dnech opakovaně docházelo ke společnému čerpání přestávky oběma příslušníky velenými na jedno stanoviště, což může být indicie o panujícím tlaku na zkrácení přestávky na nezbytné minimum. Ve správním řízení nebyl zkoumán pravý stav věci, ačkoli skutečnostmi uváděnými žalobci byla zpochybněna průkaznost evidence přestávek.

[5] Ani v případě dozorčích stanovišť neplynou podle krajského soudu z napadeného rozhodnutí skutková zjištění, ze kterých by bylo možné učinit závěr, že charakter a úkoly pohyblivých strážních stanovišť umožňují přerušit výkon služby. Interní předpisy nedovolují opustit stanoviště bez předchozího vystřídaní či odvolání, ale správní orgány nezjistily, jak přesně docházelo k přerušení výkonu služby, a ani vnitřní předpisy žádnou bližší úpravu neobsahují. Z výpovědi svědků se jeví, že příloha denního rozkazu s rozpisem přestávek nebyla žalobcům oznamována, a navíc ani nevykazovala charakteristiky rozkazu, jehož by bylo pro odvolání ze stanoviště potřeba. Správní orgány proto měly zkoumat, zda příslušníci reálně přestávky čerpali v rozsahu evidovaném v příloze denního rozkazu. Nelze totiž vycházet pouze z těchto příloh jako „silného“ důkazního prostředku, jestliže příslušníci jeho pravost zpochybnili. Pochyby vyvolaly v krajském soudu také rozpory v různých částech evidence. V soudem namátkou zkoumaných dnech měl být podle evidence žalobce c) zároveň na pochůzce a ve stejnou dobu měl čerpat přestávku. Formální povaze evidence může napovídat také absence jakýchkoli odchylek – zaznamenané

pokračování

přestávky trvají vždy přesně 30 nebo 15 minut, počínají či končí vždy v celou půlhodinu či hodinu a evidence je částečně předtištěna. Do května 2018 ji podepisoval pouze inspektor strážní služby, později již všichni příslušníci.

[6] Soud proto napadené rozhodnutí zrušil pro nedostatečně zjištěný skutkový stav a pro dílčí rozpor zjištěného skutkového stavu s obsahem správního spisu. Upozornil přitom, že v dalším řízení je i zájmem žalobců, aby namísto obecných tvrzení označili konkrétní případy (konkrétní dny), kdy došlo k porušení podmínek § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru, jinak se vystavují riziku, že správní orgány v rámci hospodárnosti přistoupí k namátkovému prověření dnů a v případě absence negativních zjištění takové závěry vztáhnou na celé období.

II. Kasační stížnost

[7] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Zásadní vadou napadeného rozsudku je podle stěžovatele to, že se krajský soud odchýlil od předmětu řízení vymezeném žalobními námitkami, v řízení se totiž aplikuje zásada vyšetřovací. Žaloba obsahovala pouze obecné námitky k povaze služby u Vězeňské služby ČR, kterou žalobci považují za nepřerušitelnou. Žalobci namítali, že povaha služby jim obecně nedovoluje řádné čerpání přestávek podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru, neboť jsou zejména oděni do služebního stejnokroje, vyzbrojeni podle vnitřních předpisů, projevují zájem o dění na stanovišti a vztahuje se na ně povinnost zakročit při mimořádné události. Ani jeden z žalobců nepožadoval náhradu za konkrétní dny, ani nespecifikoval, z jakých konkrétních důvodů k vyčerpání přestávky v zákonném rozsahu nedošlo. Správní orgány považovaly návrhy žalobců za žádost o přezkum, zda výkon služby obecně probíhá tak, jak je upraven vnitřními předpisy. Nemohly se tedy zabývat konkrétními okolnostmi, za kterých by některý z žalobců svou přestávku čerpal.

[9] Řízení o proplacení přestávek je řízením návrhovým, jeho předmětem proto disponuje návrhovatel. Krajský soud podle stěžovatele porušil dispoziční zásadu, přestože je žalobními body vázán. Stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2023, č. j. 1 As 272/2022 - 64, podle kterého není namístě, aby soud za žalobce domýšlel argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují, pokud ji žalobce formuluje pouze obecně. To je případ i nynější věci, ve které podle stěžovatele krajský soud přebíral funkci advokáta žalobců. Žalobci neusilovali o to, aby jim byly přestávky proplaceny za ty dny, kdy došlo k pochybení při jejich evidenci, nýbrž za celé období. Jestliže žalobci neoznačili žádný konkrétní den, kdy by jim nebylo umožněno čerpat přestávku, neměl tyto dny dohledávat ani krajský soud. Změnou předmětu řízení mohlo dojít dokonce k „poškození“ žalobců, neboť ti žádali proplacení přestávek za všechny odpracované dny, nikoli pouze za některé dny. Došlo také ke zkrácení práv stěžovatele, který se nemohl před krajským soudem vyjádřit ke všem skutečnostem.

[10] Stěžovatel odkázal také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2022, č. j. 9 As 89/2021 - 65, podle kterého není důležité to, kde se příslušník během přestávky nachází, ani to, zda je vystřídán. Pro příslušníka čerpajícího přestávku platí, že je jeho služba přerušena, nevztahují se tak na něj služební předpisy a nemusí se ani zajímat o dění na stanovišti. Ostatně pokud by nadřízený tohoto příslušníka poslal trávit přestávku např. do jídelny a bylo by tím ohroženo plnění úkolů vězeňské služby, odpovídal by za takovou situaci tento nadřízený. To dovedl také krajský soud v bodech 75 a 76 rozsudku. Proto není podstatný subjektivní pocit žalobců, ale pouze skutečnost, zda žalobci fakticky měli možnost čerpat přestávku. Představa krajského soudu, že mohlo být žalobcům vytýkáno, že čerpali přestávku, je ničím nepodloženou domněnkou. Žalobce nikdo nepovolával zpět do služby. Pro posouzení žádosti žalobců je relevantní pouze to, zda mohli přestávku čerpat bez toho, aby jim za to hrozil právně relevantní postih. Stěžovatel upozornil také na rozpor mezi výrokem krajského soudu a jeho odůvodněním. Jestliže krajský soud v bodě 75 rozsudku uvedl, že považuje službu žalobců za přerušitelnou, vyvrátil tím všechny argumenty žalobců, a není důležité, zda se žalobci cítili, jako by služba přerušena nebyla. Žalobu měl proto zamítnout.

[11] Z příloh denních rozkazů, kde byly přestávky evidovány, není možno seznat, zda skutečně došlo k pochybení a příslušník přestávku nečerpal, ač mu byla evidována, či zda byla pouze chybně evidována a příslušník ji čerpal v jiný čas. Stěžovatel nadto připomněl, že žalobci netvrdili, že by došlo k chybné evidenci přestávky. Nesouhlasí ani s tím, že by měli být žalobci dopředu seznámeni s časem přestávky v denním rozkazu, neboť je nadřízený může odvolat *ad hoc*. Stěžovatel poukázal na možnou účelovost jednání žalobců, neboť ti denní rozkazy podepisovali, a tak s nimi i souhlasili. I kdyby docházelo k administrativnímu pochybení při evidenci přestávek, nic to nevypovídá o tom, zda se žalobci cítili být při přestávce stále vedeni do služby.

[12] Podle stěžovatele je napadený rozsudek nezákonný také proto, že se odvrací od posuzování výkonu veřejných subjektivních práv žalobců ve prospěch výkonu veřejné správy. Krajský soud dovedl, že žalobcům, kteří byli dozorcí, nemuselo být umožněno čerpat přestávku, neboť by to mohlo mít vliv na bezpečnost věznice. Tento závěr je ovšem nesprávný – úkolem dozorců není „střežení“ věznice, ale výkon služebních úkolů souvisejících s denním rozvrhem vězněných osob. Dozorci jsou zařazeni do tzv. správní služby ve smyslu § 3 odst. 6 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráží České republiky, stejně jako třeba vychovatelé, speciální pedagogové nebo psychologové. Dozorci tedy vězněné osoby nestřeží, nýbrž vykonávají kontrolu a dohled nad jejich činností. V oddělení s nízkým stupněm zabezpečení dozorcí ani nejsou. Jejich nepřítomnost na stanovišti tedy nenarušuje bezpečnost věznice, stejně jako ji nenarušuje situace, kdy jsou na obědě dva civilní zaměstnanci, například vychovatelé.

[13] Krajský soud také zřejmě neporozuměl služební náplni inspektora dozorčí služby. Interní předpisy sice neobsahují zvláštní pravidla pro čerpání jeho přestávky, avšak ta vyplývají ze samotné povahy jeho práce, resp. ze skutečnosti, že mu není přiřazeno žádné stanoviště a že tedy nemusí být střídán. Inspektorovi dozorčí služby tedy nic nebrání v čerpání přestávky a o způsobu čerpání není pochyb. Taktéž není potřeba upravit vnitřními předpisy střídání na pohyblivých strážních stanovištích, neboť je z interních předpisů dostatečně čitelné implicitně. Účelem interních předpisů není popsat každou jednotlivost a vysvětlit každý pojem.

pokračování

[14] Podle žalobců je potřeba k řádnému vystřídání zvlášť denním rozkazem veleného příslušníka. To je ovšem absurdní požadavek, neboť by ve zbylém čase neměl jinou náplň práce a neměl by ho ani kdo další vystřídat.

[15] Napadený rozsudek tedy stěžovatel považuje za nezákonný a nepřezkoumatelný.

[16] Žalobci se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná, má rovněž požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném posouzení dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[18] Soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování relevantních skutečností a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Současně z rozsudku musí být patrné, jak se správní soud vypořádal se vznesenými žalobními body a k nim se vztahující žalobní argumentací.

[19] Napadený rozsudek je přezkoumatelný. Krajský soud se přesvědčivě vypořádal s žalobními námitkami žalobců a pečlivě odůvodnil své závěry o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek ani vnitřně rozporným.

[20] Nejvyšší správní soud dále předesílá, že se již dříve zabýval obdobným skutkovým stavem a obdobnými námitkami stěžovatele ve svém rozsudku ze dne 9. 11. 2023, č. j. 10 As 62/2022 - 87. V citované věci vykonávali žalobci, kteří taktéž žádali o proplacení přestávek na jídlo a oddech, službu ve stejné věznici jako nynější žalobci, na totožných pozicích – jednalo se o dozorce či inspektory dozorčí služby na oddělení výkonu trestu a strážné na úseku vězeňské stráže - a za dobu, která se částečně překrývá s obdobím, které je předmětem i tohoto řízení (ve věci č. j. 10 As 62/2022 - 87 se jednalo o období od 13. 3. 2015 do 13. 3. 2018, současní žalobci vymezili jako předmět řízení období od 27. 7. 2017 do 21. 7. 2020). Zejména však stěžovatel v obou řízeních postupoval obdobným způsobem, a zamítnutí žádosti proto také odůvodnil obdobně ve svém rozhodnutí, které krajský soud v dřívějším řízení shledal z obdobných důvodů nepřezkoumatelným, a tento závěr následně aproboval kasační soud. Nejvyšší správní soud

neshledal důvodu se od závěrů výše citovaného rozsudku, které lze vztáhnout i na nyní projednávanou věc, odchýlit.

III.a Obecná východiska

[21] Podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru platí, že *[p]říslušník 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.*

[22] Podle § 60 odst. 2 zákona o služebním poměru *se přestávka ve službě na jídlo a odpočinek nezapočítává do doby služby.*

[23] Konečně, § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru *uvádí, že [j]de-li o službu, jejíž výkon nemůže být přerušen, musí být příslušníkovi i bez přerušení výkonu služby zajištěna přiměřená doba na jídlo a odpočinek.*

[24] Smyslem § 60 zákona o služebním poměru je poskytnout přestávku na jídlo a odpočinek, což v případě příslušníků Vězeňské služby ČR znamená přerušit službu. Aby bylo možné konstatovat, že výkon služby lze přerušit, musí mít příslušníci možnost čerpat přestávky na jídlo a odpočinek nezpochybnitelným způsobem, formálně v souladu s právními předpisy a služebními předpisy, případně rozkazy. Zároveň musí být zřejmé, že po celou dobu přestávky příslušníci nemusí v zásadě plnit žádné služební povinnosti a úkoly spojené se stanovišti, na která jsou veleni, a mohou se věnovat pouze tomu, aby se najedli a odpočinuli si. Čerpání přestávek na jídlo a odpočinek musí také umožňovat pracovní prostředí a vytiženost příslušníků. Příslušník má tedy nárok na to, aby mu v mezích daného ustanovení byla poskytnuta přestávka na jídlo a odpočinek. Proplatit neposkytnutou přestávku lze pouze, pokud nebylo objektivně možné ji poskytnout (rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 9 As 89/2021 - 65, bod 31).

[25] Podřazení pod § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru ale nevylučuje samo o sobě to, že příslušník má v době přestávky na jídlo a odpočinek na sobě výstroj a výzbroj, že ji z praktických důvodů bezpečnostních kontrol tráví přímo ve věznici či že trvá jeho povinnost zasáhnout v případě zcela mimořádných situací (např. útěk vězně), a pro případ takové mimořádné situace má u sebe radiopřijímač (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2020, č. j. 9 As 40/2020-78, bod 26, či ze dne 29. 7. 2022, čj. 2 As 347/2019 - 93, bod 35). Jedná se o zákonnou zakročovací povinnost, která příslušníky plnící úkoly vězeňské stráže omezuje nejen v době čerpání přestávky, ale dopadá na ně trvale, i mimo dobu služby (§ 7 odst. 3 zákona o Vězeňské a justiční stráž).

[26] Zákon o služebním poměru počítá v § 60 odst. 3 s tím, že existuje též služba, jejíž výkon nemůže být přerušen, a při výkonu takové služby nárok příslušníka v možnostech čerpání přestávky určitým způsobem omezuje. Judikatura již vymezila kritéria, na jejichž základě lze posoudit, zda příslušníci různých bezpečnostních sborů mohli během nepřetržité služby čerpat přestávku ve službě na jídlo a odpočinek podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru (která se do doby služby nezapočítává), nebo zda šlo ve smyslu § 60 odst. 3 téhož zákona o službu, jejíž výkon nemůže být přerušen (takže jim byla fakticky

pokračování

zajištěna pouze přiměřená doba na jídlo a odpočinek, která se do služební doby započítává). Pod § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru je tak třeba zařadit zejména situace, kdy příslušník sice může konzumovat jídlo, je však stále dosažitelný a připravený přerušit přestávku v případě potřeby, a navíc je služba zorganizována tak, že taková potřeba běžně nastává (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2019, č. j. 8 As 257/2018 - 44, či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 5. 2015, č. j. 8 Ad 13/2011-53).

[27] Nejvyšší správní soud rovněž dovodil, že není rozhodné, zda se jedná o nepřetržitý výkon služby, ale zda možnosti pracoviště umožňují čerpat přestávky. I kdyby byl výkon služby přerušitelný a služební předpisy předpokládaly zastupitelnost, ale pracovní prostředí a vytíženost příslušníků by čerpání přestávek ve službě na jídlo a odpočinek neumožňovaly, je namístě závěr, že čerpané přestávky mají povahu pouze přiměřené doby na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2020, č. j. 8 As 160/2018 - 42, bod 22).

III.b Vykročení z předmětu řízení před krajským soudem

[28] Krajský soud se v napadeném rozsudku vypořádal také s námitkou vykročení z předmětu řízení, kterou stěžovatel taktéž uplatnil již v řízení pod sp. zn. 10 As 62/2022, a kterou Nejvyšší soud již také shledal nedůvodnou.

[29] Stěžovatel polemizuje s právním hodnocením krajského soudu, podle něhož je povinen řádně zjistit skutkový stav, ačkoli žalobci své návrhy formulovali poměrně obecně a ve správním ani soudním řízení je nekonkretizovali. Opakuje, že nebylo jeho úkolem vyšetřovat, zda některý den došlo k pochybení při odečítání přestávek, jelikož sami žalobci žádný takový den neoznačili. Nejvyšší správní soud proto opakuje, že tento argument spočívá v nesprávném přesvědčení, že řízení ve věcech služebního poměru se zakládá čistě na projednací zásadě, resp. že služební orgán netíží povinnost zjistit skutkový stav bez důvodných pochybností.

[30] Námitka stěžovatele vychází z jeho přesvědčení, že se jedná o řízení zahájené na návrh, v němž se prosadí zásada projednací. Tato domněnka je ovšem mylná, neboť podle § 180 odst. 1 zákona o služebním poměru je služební funkcionář povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí, a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. Tato povinnost dopadá i na řízení o žádosti příslušníka (rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 9 As 89/2021 - 65, bod 41).

[31] Shodně jako v nyní posuzované věci žalobci ve věci řešené desátým senátem i ve věci přezkoumané devátým senátem ve správním řízení pouze obecně tvrdili, že příslušníci na strážních a dozorcích stanovištích nemohou čerpat přestávku v pravém slova smyslu. V žalobě pak nad rámec tvrzení o diskomfortu při možnosti čerpání přestávek označili také konkrétní stanoviště či situace, v nichž je bez vystřídaní jiným příslušníkem čerpání plnohodnotné přestávky fakticky vyloučeno.

[32] Stejná situace nastala taktéž ve věci řešené rozsudkem č. j. 2 As 347/2019 - 93, a to rovněž ve vztahu k příslušníkům Vězeňské služby ČR. Nejvyšší správní soud zde zdůraznil (v bodě 36), že návrhy příslušníků „*nestály jen na diskomfortu při možnosti čerpání přestávek, ale označily i stanoviště či službu, na nichž je čerpání přestávky vyloučeno, pokud není příslušník*

střídán; stejně tak svědci z řad navrhovatelů uvedli, že při službě na některých stanovištích či při výkonu eskorty ke střídání nedochází, či dokonce není možné. Je pravda, že v tomto směru nebyly nároky dostatečně konkretizovány, ovšem v řízení podle zákona o služebním poměru je to služební funkcionář, kdo je podle § 180 odst. 1 povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí, a za tím účelem je povinen si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí [...]“.

[33] Jelikož nynější žalobci, zastoupení ostatně stejným zástupcem, předestřeli obdobná tvrzení a námitky, lze citované závěry užít také na tuto věc.

[34] Dále lze poznamenat, že § 180 odst. 1 zákona o služebním poměru odpovídá i znění § 3 správního řádu. K tomuto ustanovení již Nejvyšší správní soud dovodil, že ani případné nesplnění povinnosti součinnosti účastníka řízení označit důkazy na podporu svých tvrzení podle § 52 správního řádu neznamená povinnost zjistiť podstatný skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2019, č. j. 1 Azs 181/2018 - 29, bod 19). Na druhou stranu, přestože zákon o služebním poměru ukládá služebnímu funkcionáři, aby si opatřil podklady sám, i v řízení ve věcech služebního poměru jsou účastníci řízení povinni při opatrování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost (§ 50 odst. 2 věta druhá správního řádu; k tomu přiměřeně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2019, č. j. 1 Azs 367/2018 - 34, bod 22).

[35] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že závěry krajského soudu jsou v souladu s ustálenou judikaturou ve vztahu k řádnému zjišťování skutkového stavu. Výtka krajského soudu týkající se nedostatečně zjištěného skutkového stavu spojená s apelem na žalobce, aby blíže konkretizovali svá tvrzení, je proto přiléhavá.

[36] Nejvyšší správní soud ani neshledal, že se krajský soud nepřipustně odchýlil od žalobních námitek, čímž by zatížil řízení podstatnou vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 67/2012 - 48, bod 26). Porušení dispoziční zásady spatřuje stěžovatel zjednodušeně řečeno v tom, že se krajský soud zabýval možností či nemožností čerpání přestávek na jídlo a odpočinek v konkrétní dny, ačkoli žalobci neoznačili dny, kdy jim čerpání přestávek nebylo umožněno.

[37] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že nedostatky při zjišťování skutkového stavu žalobci v žalobě opakovaně namítali (např. na stranách 3, 7-8, 11, 12, 13). Jestliže se krajský soud v reakci na tyto námitky žalobců zabýval podklady rozhodnutí obsaženými ve správním spise, nespátřuje v tom Nejvyšší správní soud překročení dispoziční zásady. Vysoká míra pečlivosti, se kterou krajský soud k přezkumu podkladů rozhodnutí přistoupil, na tomto závěru nic nemění.

[38] Ke zkoumání čerpání přestávek v konkrétní dny kasační soud dodává, že stěžovatel má pravdu, že předmětem zkoumání mělo být, zda dané pracoviště umožňovalo čerpat přestávky ve smyslu § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2020 č. j. 8 As 160/2018 - 42, bod 22). To však nevylučuje možnost za tímto účelem zkoumat průběh služby v konkrétní dny. K této otázce se vyjádřil již např. v rozsudku ze dne 8. 11. 2022, č. j. 7 As 187/2022 - 26, kde v bodě 34 uvedl, že „pokud správní soudy odkazují na fakticitu samotného (ne)čerpání přestávek, nelze ji chápat

pokračování

jako nezbytnost dokazovat (ne)čerpání každé jednotlivé přestávky za určité období. Jednotlivé incidenty nečerpání nicméně chápou jako faktor, který může ukazovat na (ne)možnost čerpání přestávek z různých objektivních důvodů, např. neexistence dostatečného personálního zabezpečení zastupitelnosti, absence organizačního, technického a technologického zajištění čerpání přestávek, či existenci omezení v čerpání dle vlastní volby jako je pohotovost.“

[39] Pokud tedy krajský soud pojal údaje o čerpání přestávek v konkrétní dny jako indicie o služebních podmínkách ve Věznici Oráčov, což ostatně sám uvádí (např. v bodě 58 napadeného rozsudku), jde o postup, který je v souladu s judikaturou.

III.c Výkon služby v oddělení výkonu trestu

[40] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem v tom, že rozpor v přílohách denních rozkazů vyvolává pochybnosti o tom, zda bylo stanoviště č. 4 skutečně střídáno a jak byl střídán inspektor dozorčí služby. V některé dny měl být totiž podle nich jeden příslušník na dvou místech zároveň (čerpát přestávku a přitom střídat jiného příslušníka čerpajícího přestávku), nebo je přestávka dozorce veleného na stanoviště č. 4 sice evidována, střídání na tomto stanovišti však již nikoli.

[41] Skutečnost, že podle evidence přestávek docházelo ke společnému čerpání oběma (tedy všemi) příslušníky velenými na jedno stanoviště ve stejnou dobu, může být podle kasačního soudu indicií pro to, že také na ostatních stanovištích mohl panovat tlak na krácení přestávky na nezbytné minimum, ač taková skutečnost nepochybně řádné čerpání přestávky *a priori* nevylučuje.

[42] Tyto rozpory dostatečně zpochybnilly evidenci čerpání přestávek jako „spolehlivý“ důkaz, a proto nepostačovalo odůvodnění napadeného rozhodnutí založit pouze na nich. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že se měl stěžovatel zabývat faktickou situací. Ten se přitom skutečným čerpáním přestávek příslušníků a okolnostmi s tím spojenými dostatečně nezabýval. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se opřel zejména o interní předpisy. Neprověřil přitom tvrzení účastníků, kteří průkaznost evidence přestávek zpochybňovali.

[43] Je proto legitimní požadavek krajského soudu, který stěžovatele zavázal v dalším řízení zkoumat, zda příslušníkům přiřazeným ke kterémukoli ze stanovišť bylo umožněno nerušeně čerpát přestávky v zákonem garantované délce a v souladu s požadavky judikatury. Nepůjde však o to prokazovat každou jednu přestávku, ale toliko o indicie prokazující obecné poměry ve věznici Oráčov.

[44] Stěžovatel uvedl, že krajský soud neporozuměl pracovní náplni dozorců a inspektorů dozorčí služby. Akcentuje, že nepřítomnost dozorců nenarušuje bezpečnost věznice, neboť dozorcí věznici „nestřeží“, inspektorovi dozorčí služby pak není přiřazeno žádné stanoviště, což podle něj znamená, že mu v čerpání přestávky nic nebrání. Nejvyšší správní soud ovšem poukazuje příkladmo na dokument „Dokumentace pro výkon dozorčí služby ve věznici VS ČR Oráčov“ pro období ode dne 1. 2. 2018 do 28. 2. 2019, který může dát indicie o tom, jak věznice na tyto pozice nahlíží. V části nadepsané „Povinnosti dozorců na stanovištích č. 1 až 3“ se uvádí například to, že dozorce „*má neustálý přehled o činnostech jednotlivých oddílů vězňů na svěřeném úseku [...]*“ (bod 7), „*věnuje stálou pozornost možným signálům pokusu o útěk a násilí mezi vězni*“. V části nadepsané „Povinnosti inspektora dozorčí služby“ se taktéž

uvádí mnoho jeho povinností, které jsou spojeny s častou, popř. téměř neustálou pozorností. Není tak pravdou, že náplň práce dozorců a inspektorů dozorčí služby je natolik zřejmá z povahy pracovního místa, aby již nebylo potřeba dále zkoumat faktický stav věci. Nejvyšší správní soud proto setrval na názoru, že i v tomto ohledu je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné a stěžovatel bude muset přesvědčivěji odůvodnit své závěry.

III.d Výkon služby v oddělení vězeňské stráže

[45] Nejvyšší správní soud se taktéž ztotožňuje se závěrem krajského soudu ohledně čerpání přestávek příslušníků na úseku veřejné stráže. Panují pochybnosti o tom, zda byli žalobci s přílohou denního rozkazu prokazatelně seznámeni předem a zda tedy byli ze služby skutečně odvoláni za účelem přestávky a zproštění povinností spojených s výkonem na jejich služebním stanovišti. V opačném případě byli totiž povinni neopouštět strážní stanoviště [§ 74 písm. c) nařízení generálního ředitele Vězeňské služby č. 23/2014 a § 79 odst. 1 písm. c) nařízení generálního ředitele Vězeňské služby č. 33/2019], resp. byli by stále za dění na stanovišti odpovědní, i pokud by evidovanou přestávku „čerpali“. Nebylo proto postaveno najisto, zda služba žalobců byla skutečně přerušena, neboť jak uvedl krajský soud, o příloze denního rozkazu bylo třeba v této věci uvažovat spíše jako o průběžné či dodatečně vytvářené evidenční pomůcce. Stejně jako na úseku výkonu trestu, i u vězeňské stráže krajský soud poukázal na nesoulad různých částí evidence přestávek a také na absenci odchylek při zápisu v této evidenci. Bylo proto opět namístě ve správním řízení zkoumat, zda byly přestávky skutečně čerpány v rozsahu, jaký byl v evidenci uveden.

[46] Kasační námitky stěžovatele se tak zjevně mýlí s argumentací krajského soudu. Nejvyšší správní soud ovšem souhlasí se stěžovatelem, že z příloh denních rozkazů není možno seznat, zda skutečně došlo k pochybení a příslušník přestávku nečerpal, ač mu byla evidována, či zda byla pouze chybně evidována a příslušník fakticky přestávku vyčerpal v jiný čas. Právě takové pochybnosti jsou nicméně důvodem, který vedl krajský soud k závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, nikoliv však k (v tu chvíli předčasnému) závěru o tom, zda na pracovišti panují či nepanují podmínky pro čerpání přestávek na jídlo a oddech zákonným způsobem.

III.e Závěr

[47] Nejvyšší správní soud neshledal, že by rozsudek krajského soudu trpěl vadou nepřezkoumatelnosti či nezákonnosti. Napadený rozsudek proto ob stojí.

IV. Závěr a náklady řízení

[48] Napadený rozsudek krajského soudu je zákonný a Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasační stížnost stěžovatele v souladu s § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[49] O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobcům, kterým by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jim v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

pokračování

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

V Brně dne 28. února 2024

Ivo Pospíšil
předseda senátu