



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Faisala Husseiniho v právní věci žalobkyně: **nprap. S. B.**, zastoupena advokátem Mgr. Zdeňkem Honzíkem, Rooseveltova 49/16, Plzeň, proti žalovanému: **Generální ředitel Vězeňské služby České republiky**, Soudní 1672/1a, Praha, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 5. 2021, čj. VS-25262-27/ČJ-2017-80000L-51ODV, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 3. 2023, čj. 57 Ad 4/2021-67,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 3. 2023, čj. 57 Ad 4/2021-67, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

1. Vymezení věci

[1] Ředitel Věznice Kynšperk nad Ohří rozhodl dne 24. 7. 2019 o zamítnutí žádosti žalobkyně o zaplacení hodin odpracovaných v souvislosti s § 60 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, tj. proplacení přestávek na jídlo a odpočinek, včetně zákonného úroku z prodlení. Předchozí rozhodnutí ředitele věznice ze dne 27. 1. 2017 a žalovaného ze dne 4. 4. 2017 byla zrušena v návaznosti na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 4. 2018, čj. 57 Ad 2/2017-44, a to z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Proti rozhodnutí ředitele věznice ze dne 24. 7. 2019 podala žalobkyně odvolání, které žalovaný zamítl a potvrdil tak rozhodnutí ředitele věznice.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně opět žalobu, které krajský soud shora označeným rozsudkem vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud konstatoval, že správní orgány dostatečně zjistily skutkový stav, avšak nevyhodnotily jej správně. Podle krajského soudu se žalovaný opíral o několik závěrů. *Zaprvé*, žalobkyně byla při čerpání přestávky plnohodnotně zastoupena. *Zadruhé*, žádná zákonná či vnitřní norma neupravuje způsob čerpání přestávky, a tedy příslušník ji může

využít podle svého uvážení. *Zatřetí*, předání služby je spojeno s řadou úkonů a procesů, které je zcela zbytečné a neúčelné provádět při čerpání půlhodinové přestávky. Podle žalovaného se služba čerpáním přestávky pouze přerušuje, ale nepředává v pravém slova smyslu. Krajský soud z výpovědi žalobkyně dovedl, že nepovažovala čerpání přestávky a své střídání za plnohodnotné. Cítila se stále na pracovišti a své stanoviště nepředávala. Na základě výpovědi svědka N. [inspektor strážní služby (ISS)] krajský soud konstatoval, že příslušníci neměli vytvořeny podmínky pro řádné čerpání přestávky. Výpověď svědka ppor. P. [vedoucí inspektor strážní služby (VISS)] podle krajského soudu potvrdila výpověď žalobkyně. Svědek občas narušil přestávku žalobkyně telefonátem s dotazem o radu a rovněž uvedl, že „žalobkyni nestřídal ze služby“. Žalobkyně tedy „neměla subjektivní pocit, že nemůže čerpat přestávku na jídlo a odpočinek“, nýbrž byl to stav objektivní. *První* závěr žalovaného byl proto přijat bez opory v dokazování. K *druhému* závěru žalovaného krajský soud sdělil, že za nastavení systému řádného čerpání přestávek odpovídá zaměstnavatel, což v případě žalobkyně nefungovalo. To vyplývá z uvedených výpovědí. Zmínit lze například otázku „být na příjmu RDST“ či „být ustrojen“. Podle správních orgánů to není třeba, zatímco ze všech výpovědí plyne, že tuto povinnost příslušníci mají (resp. teprve při výslechu se svědek N. dozvěděl, že takovou povinnost nemá). „V takovéto atmosféře nelze o nezpochybnitelném způsobu čerpání přestávek na jídlo a odpočinek vůbec hovořit.“ K *třetímu* závěru žalovaného krajský soud konstatoval, že svědek ppor. P. byl podle své výpovědi naprosto vytížený náplní své práce po celou dobu výkonu služby, stěží tak mohl plnohodnotně střídat žalobkyni. To se možná projevilo i v jeho telefonických dotazech na žalobkyni. Z tohoto důvodu žalobkyně nemohla mít objektivně za to, že byla plnohodnotně střídána a že se po dobu přestávky nemusela zajímat o dění na pracovišti.

2. Kasační řízení

[3] Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[4] Namítá, že krajský soud se v napadeném rozsudku odchyluje od ustálené rozhodovací praxe správních soudů a jeho posouzení neodpovídá provedenému dokazování. Podle stěžovatele připravenost na mimořádnou událost nemůže bez dalšího vést ke konstatování, že příslušníkům není umožněno čerpat přestávku na jídlo a odpočinek. Tzv. iniciační povinnost plyne přímo z § 7 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráž Č České republiky, a na čerpání přestávky nemá vliv. Ojedinele může dojít k situaci, kdy příslušník nemůže přestávku vyčerpat. V takovém případě mu však je umožněno čerpat ji buď později, nebo mu je proplacena. Tato situace ovšem u žalobkyně nenastala. Napadený rozsudek je nezákonný, neboť podle krajského soudu musí být žalobkyně pro případ mimořádné události připravena k zásahu i při přestávce, ačkoliv takto formulovanou povinnost (nad rámec právních předpisů) nemá.

[5] Podle stěžovatele je chybný rovněž názor krajského soudu, že plnohodnotné čerpání přestávky žalobkyní bylo narušeno telefonickým dotazem jejího kolegy. Žádným vnitřním předpisem nebyla žalobkyni stanovena povinnost být o přestávce dosažitelná na telefonu či vysílače. Přestávka je volným časem příslušníka, v němž může dělat vše, co mu nezakazuje režimové opatření věznice. Průběh přestávky není a nemusí být upraven vnitřními předpisy. Jestliže žalobkyně odpovídala během přestávky na dotazy, byl to toliko projev kolegiality.

pokračování

Na čerpání přestávek nemá vliv ani to, že příslušník odcházející na přestávku musí být ustrojen ve stejnokroji a vybaven radiostanicí či telefonem. Krajský soud nijak nezdůvodnil svůj závěr, že žalobkyně musela být připravena zodpovídat telefonické dotazy. Ta při výsledku uvedla, že v době čerpání přestávek nenesla odpovědnost za své stanoviště, tj. o dění na něm se zajímat nemusela.

[6] Z napadeného rozsudku neplyne, jakým způsobem krajský soud hodnotil důkazy, a proč některým tvrzením žalobkyně a svědků přiznal váhu, zatímco jiná opomenul. Rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný.

[7] Dále stěžovatel namítá chybné posouzení krajského soudu, podle něhož „*přestávky nejsou upraveny vnitřními předpisy, není ve věznici nastaven systém řádného čerpání, příslušníci neznají svá práva a povinnosti a za této atmosféry není možné hovořit o nezpochybnitelném čerpání přestávek*“. Přestávka je volným časem příslušníka, na který se nevztahují žádné služební předpisy. Zaměstnavatel nemá povinnost vytvářet vlastní legislativu ohledně přestávek ani seznamovat příslušníky s tím, jaká jsou jejich práva. V řízení nebylo prokázáno, že by nějaký předpis ukládal žalobkyni povinnost být při přestávce na příjmu na radiostanici nebo být služebně ustrojena. Ani krajský soud takovou povinnost neshledal, pouze konstatoval, že „*přestávky nelze čerpat s ohledem na atmosféru na pracovišti*“. Také tuto část odůvodnění napadeného rozsudku považuje stěžovatel za nepřezkoumatelnou.

[8] Nemůže jít k tíži zaměstnavatele, že příslušníci neznají svá práva a povinnosti. Krajský soud konstatoval, že svědek se teprve od vyslyšajícího dozvěděl, jaká jsou jeho zákonná práva, což svědčí spíše o „*právní bdělosti*“ svědka. Tvrzení příslušníka (že má o přestávce povinnost být ve stejnokroji a v dosahu) je vyvráceno tím, že neexistuje jakýkoliv vnitřní předpis či rozkaz, který by mu takovou povinnost ukládal. Krajský soud na provedené dokazování reagoval vlastními závěry o „*atmosféře na pracovišti*“. Žalobkyně ani svědci taková tvrzení vůbec neuvedli, krajský soud se tedy odchýlil od obsahu správního spisu a zásady nestranného soudce. Omezení volného času příslušníka při přestávce mu musí být uloženo, aby se dalo hovořit o tom, že již nejde o čerpání přestávek (pouhá neznalost předpisů nemůže vést k úvaze o znehodnocení přestávek). Nestačí, je-li žalobkyně během přestávek připravena poradit méně zkušenému kolegovi. Krajský soud se odchýlil od judikatury NSS, neboť pro posouzení možnosti čerpat přestávku považoval za rozhodnou skutečnost, že příslušníci jsou v době přestávek služebně ustrojeni a vybaveni radiostanicí. Napadený rozsudek je proto nezákonný.

[9] Jako další (v řízení neprokázanou) podmínku pro čerpání přestávek krajský soud označil předávání informací o dění na stanovišti v souvislosti se střídáním. Stěžovateli není zřejmé, jaký vliv může mít předání informací o stanovišti na čerpání přestávek. Jestliže žalobkyně po vystřídání odešla ze stanoviště a neinformovala předtím střídajícího kolegu o dosavadním průběhu služby, mohlo to mít hypoteticky vliv na plnění úkolů tímto kolegou. „*Stěžovatel si však nedovede představit, jakým způsobem by to ovlivnilo žalobkyni při konzumaci stravy v jídelně*.“ Stejně tak není stěžovateli zřejmé, jak ovlivní vyčerpanou přestávku to, že střídající příslušník nepředá žalobkyni informaci, co se dělo při její nepřítomnosti. Taková skutečnost může mít vliv pouze na budoucí výkon služby, nikoliv na čerpanou přestávku. Nadto žalobkyně ani svědci neuvedli, že by si v rámci střídání nepředávali informace o průběhu služby. Jde tak o ničím nepodloženou spekulaci krajského

soudu. Náplň práce žalobkyně je spjata se sledováním monitorů na jejím stanovišti. Po jeho opuštění tak svou služební náplň nemůže vykonávat. Sama žalobkyně potvrdila, že v době své nepřítomnosti nenese za stanoviště odpovědnost. Inspektor strážní služby – operátor (ISS-O) musí ve službě reagovat okamžitě a pro každé vzdálení se z pracoviště musí být vystřídán. Nepostačí, aby řešil mimořádnou událost po dvou až pěti minutách, až se dostaví zpět, natož aby ji řešil z chodby či jídelny. U žalobkyně je nezpochybnitelné, že odchodem z operačního střediska je její služba formálně i materiálně přerušena. Proto není zřejmé, jak by mohla být žalobkyně povinna zajímat se o dění na pracovišti i v době přestávky.

[10] Krajský soud pochybil také při výkladu pojmu „*obsazenost stanoviště*“, který zaměnil za fyzickou přítomnost v kanceláři. Podle stěžovatele je stanoviště obsazeno tím, že je na něj denním rozkazem velen příslušník, který v době služby na stanovišti vykonává předepsané úkoly. Denní rozkaz bere na vědomí, že se každá služba ze zákona přerušuje z důvodu přestávky. Po vyčerpání zákonného nároku se příslušník vrací k plnění služebních úkolů. Výklad krajského soudu, že z důvodu potřeby obsazení stanoviště nelze službu přerušit, je nesprávný. Stěžovatel se v soudním řízení pokusil popsat fungování služby ve věznici, krajský soud přesto některé pojmy a mechanismy zaměnil.

[11] Dále stěžovatel namítá, že se krajský soud odchýlil od principu nestranného soudce, neboť bere za prokázaný skutkový stav, který nebyl prokázán a ani nebyl součástí tvrzení účastníků. Svědek ppor. P. během výslechu nepronesl, že by byl naprosto vytížený, resp. že by jeho vlastní pracovní vytížení neumožňovalo střídání žalobkyně. Žalobkyně naopak potvrdila, že střídající příslušník převzal veškeré její povinnosti a odpovědnost za stanoviště. Podle krajského soudu nelze hovořit o plnohodnotném střídání, jestliže si příslušníci před přestávkou a po ní prokazatelně nepředali například veškeré informace o výkonu služby. To však nebylo předmětem dokazování; nic takového žalobkyně a svědci netvrdili. Tato skutečnost nevyplývá ani ze správního spisu. Krajský soud tak dotváří argumentaci žalobkyně v neprospěch stěžovatele, ačkoliv podání žalobkyně byla velmi neurčitá a obecná. Žalobkyně neuvedla žádnou konkrétní okolnost, proč nemohla čerpat přestávku, ani konkrétní den, kdy se tak stalo.

[12] Krajský soud dále opomenul vyčíslení přestávek, jehož správnost a souhlas s ním potvrzovala žalobkyně svým podpisem. Tento dokument je přitom součástí správního spisu a pro posouzení věci je významný.

[13] Stěžovatel navrhl, aby NSS zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[14] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že napadený rozsudek je v souladu s ustálenou judikaturou. Funkce ISS-O, kterou žalobkyně ve věznici vykonávala, je nezastupitelnou pozicí. Stanoviště nelze opustit ani na sebekratší dobu. Stěžovatel v kasační stížnosti odkazuje na ojedinělá rozhodnutí správních soudů a pomíjí § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru, který odpovídá situaci žalobkyně. Poukázala též na to, že v denním rozkaze neexistuje jediný příslušník, který by mohl zastupovat jakékoliv stanoviště k čerpání přestávky na jídlo a odpočinek. Jestliže žalobkyni mohou střídát jen příslušníci z jiného stanoviště, vyvstává zde otázka duplicity na stanovištích, která je nepřipustná, neboť je ohrožena bezpečnost věznice a společnosti.

pokračování

[15] Žalobkyně navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl a přiznal žalobkyni náhradu nákladů řízení.

3. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] NSS se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Konkrétně stěžovatel namítl, že z napadeného rozsudku neplyne, jakým způsobem krajský soud hodnotil důkazy, a proč některým tvrzením žalobkyně a svědků přiznal váhu, zatímco jiná opomenul.

[18] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[19] NSS připomíná, že aby byl rozsudek krajského soudu přezkoumatelný, musí z něj být zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu. Zásada volného hodnocení důkazů mimo jiné znamená, že jednotlivým důkazům je prisuzována určitá hodnota závažnosti (důležitosti), hodnota zákonnosti a hodnota pravdivosti (věrohodnosti). Přizná-li soud jednomu z důkazních prostředků povahu nezvratného důkazu (přitom nehodnotí ostatní důkazní prostředky a další skutečnosti, které v řízení vyplynuly a byly obsaženy ve správním spise), aniž jeho rozhodnutí obsahuje úvahy, které soud k učiněným skutkovým (a následným právním závěrům) vedly, je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2007, čj. 5 Afs 104/2006-73).

[20] Podle NSS napadený rozsudek popsaná kritéria přezkoumatelnosti nesplňuje. Krajský soud odůvodnil své závěry toliko odkazem na části výpovědí žalobkyně a svědků N. a ppor. P.. Vůbec však neuvedl, zda a jakým způsobem hodnotil zbývající obsah správního spisu. Z napadeného rozsudku tak nelze zjistit, zda zbylé podklady pro vydání rozhodnutí (důkazy) krajský soud opomenul, případně zda jim nepřiložil takovou váhu jako částem výpovědí uvedených osob. Stěžovatel přitom v souladu s § 180 odst. 1, 2 a 4 služebního zákona opatřil řadu podkladů, které zhodnotil jednotlivě a v jejich souvislosti, což promítl do odůvodnění napadeného rozhodnutí.

[21] Konkrétně stěžovatel ve svém rozhodnutí odkázal na následující podklady, které krajský soud v odůvodnění rozsudku opomenul:

- Plán střežení věznice a jeho přílohy a nařízení ředitele věznice, kterým se vydávají směrnice pro činnost operačního střediska věznice. Z nich stěžovatel vycházel při charakteristice stanoviště ISS-O, při výkladu a popisu tzv. pevných stanovišť a způsobu čerpání přestávky na těchto stanovištích. Dále z nich vycházel při popisu stanoviště ISS-O, VISS a ISS.
- Dokumentace strážní služby (denní rozkazy vedoucího oddělení a přílohy), kterou vzal stěžovatel za podklad při posouzení skutečného čerpání přestávek žalobkyní a při popisu, jak jsou ve věznici evidovány přestávky.

- Nařízení ředitele věznice, z nichž stěžovatel vycházel při posouzení, zda a jak upravují přestávky interní předpisy, jaká je doba služby a jak se vykazuje.
- Soupis mimořádných událostí a hlášení o průběhu služby za období 2013-2016, na jejichž základě stěžovatel hodnotil četnost mimořádných událostí a konstatoval, že žalobkyně nemusela u žádné zasahovat.
- Výňatky z knih předání a převzetí služby, z nichž stěžovatel vycházel při posouzení, zda mohou ISS a VISS vystřídat žalobkyni (ISS-O) při čerpání přestávky, aniž je tím dotčeno plnění jejich služebních úkolů, resp. jaké úkony se činí při předání služby.

[22] NSS souhlasí se stěžovatelem také v tom, že krajský soud vycházel pouze z části výsledků žalobkyně a svědků, aniž se vyjádřil k jejich dalšímu obsahu (který skutečně hovoří spíše v neprospěch žalobkyně). Stěžovatel přitom v odůvodnění napadeného rozhodnutí zhodnotil celkový obsah těchto výsledků. Poukázal rovněž na rozpory ve výpovědi žalobkyně a na její tvrzení, která podle stěžovatele vyvrací argumenty o nemožnosti řádně čerpat přestávky (str. 9 až 12 napadeného rozhodnutí). Stěžovatel v napadeném rozhodnutí rovněž poukazuje na tvrzení svědka N., podle něhož byli on i žalobkyně řádně střídáni, přestávku přerušit nemusel, byl sám a nikoho nepotřeboval (str. 12 napadeného rozhodnutí). Podle stěžovatele potvrdil také svědek ppor. P., že žalobkyni střídal za účelem čerpání přestávek, a že žalobkyně přestávky trávila buď v kanceláři VISS, kde si ohřála jídlo, nebo se procházela po chodbě (str. 12 napadeného rozhodnutí). K těmto nesrovnalostem se krajský soud v napadeném rozsudku nijak nevyjádřil, ačkoliv z protokolů o výsleších žalobkyně a svědků skutečně vyplývají. Rovněž je na tomto místě třeba uvést, že svědek ppor. P. při výslechu neuvedl, že by byl „naprosto vytížený“. Pouze podrobně popsal náplň svých služebních úkolů a povinností.

[23] NSS shrnuje, že krajský soud se v napadeném rozsudku zabýval jen částí výpovědi žalobkyně a svědků, z nichž učinil své právní závěry. Ke zbývajícím částem výpovědi se krajský soud nijak nevyjádřil. Další podklady opomenul vyhodnotit. V důsledku toho „nekonfrontoval“ (do jisté míry obecné) argumenty žalobkyně s celým obsahem správního spisu, a především s velmi podrobným odůvodněním rozhodnutí stěžovatele. Ze všech uvedených důvodů nemohl rozsudek krajského soudu obstát. Kasační námitka nepřezkoumatelnosti je tedy důvodná.

[24] Pro úplnost NSS konstatuje, že se nemohl zabývat námitkami nesprávného právního posouzení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], konkrétně 1. odchýlení se od ustálené rozhodovací praxe při posouzení tzv. iniciační povinnosti a vlivu mimořádných událostí na čerpání přestávek žalobkyní, 2. posouzení povinnosti žalobkyně být o přestávce dosažitelná na telefonu či vysílače a ustrojena ve stejnokroji, 3. posouzení úpravy přestávek služebními předpisy či rozkazy, souvisejících povinností zaměstnavatele a „atmosféry na pracovišti“, 4. posouzení předání informací o dění na pracovišti jako podmínky pro řádné střídání, přerušování služby ISS-O a čerpání přestávky, 5. výkladu pojmu „obsazenost stanoviště“ a 6. dotváření argumentace žalobkyně, která neuvedla žádnou konkrétní okolnost, kdy a proč nemohla čerpat přestávku. Posouzení těchto námitok by ze strany NSS bylo předčasné a předjímalo by právní závěry krajského soudu. Tím by NSS *de facto* uzavřel účastníkům cestu k přezkoumání „nově vysloveného“ názoru krajského soudu prostřednictvím případné kasační stížnosti, a nepřipustně by tak zasáhl do ústavně zaručených práv účastníků na spravedlivý proces (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2007, čj. 7 Afs 103/2007-77).

pokračování

[25] Pro úplnost NSS sděluje, že se nyní nemohl zabývat ani argumentem o porušení principu nestranného soudce, který stěžovatel spojil s tím, že krajský soud vycházel ze skutkového stavu, jenž nemá oporu ve správním spise a ani v tvrzení účastníků. Také u tohoto pochybení by posouzení NSS bylo předčasné, neboť krajský soud je povinen věc znovu posoudit (a případně též přehodnotit, popř. napravit) po řádném zhodnocení všech důkazů.

4. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele je důvodná, a proto zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným NSS v rušícím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud se tedy znovu seznámí s obsahem správního spisu a v souladu s § 77 odst. 2 s. ř. s. zhodnotí důkazy jednotlivě i v jejich souhrnu. Bude-li to krajský soud považovat za vhodné, případně též zopakuje či doplní dokazování. Tento postup pak promítne do odůvodnění napadeného rozsudku.

[27] V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 30. července 2024

Ondřej Mrákota
předseda senátu