



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: D. P., zast. Mgr. Rebekou Mořovskou Židuliakovou, advokátkou se sídlem Krátký lán 138/8, Praha 6, proti žalovanému: **Městský úřad Roudnice nad Labem**, se sídlem Karlovo náměstí 21, Roudnice nad Labem, zast. JUDr. Vojtěchem Vávrou, LL.M., advokátem se sídlem Štěpánská 644/35, Praha 1, ve věci ochrany proti nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. 6. 2024, čj. 15 A 49/2023-51,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. 6. 2024, čj. 15 A 49/2023-51, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Projednávaná věc se týká žádosti žalobkyně o informaci podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Nejvyšší správní soud se konkrétně zabývá tím, zda lze odpověď žalovaného na tuto žádost považovat za úplnou.

[2] Žalobkyně požádala dne 5. 10. 2023 žalovaného o informaci o tom „*v kolik hodin začínala a v kolik hodin končila pracovní doba Mgr. P. C. (pan tajemník) dne 25. 9. 2023, a dále, v kolik hodin se dne 25. 9. 2023 dostavil na pracoviště a v kolik hodin jej opustil*“. O tuto informaci žádala v kontextu toho, že ji podle jejích tvrzení měl v tento den tajemník během ranních hodin hledat na adrese jejího trvalého pobytu a s jejími příbuznými řešit neobvyklou aktivitu z její datové schránky. Příbuzným měl sdělit, že by situaci bylo případně nutné řešit trestním oznámením.

[3] Žalovaný jí odpověděl dopisem ze dne 17. 10. 2023, sp. zn. I-64/2023. V odpovědi výslovně uvedl, že „*tajemník má pružnou pracovní dobu, dne 25. 9. 2023 bylo pondělí a pro tento den je stanovena pevná část pružné pracovní doby od 8:00 hodin do 15:00 hodin, volitelný počátek pracovní doby je v době od 6:00 do 8:00 hod., volitelný konec pracovní doby je od 15:00 do 18:00 hodin. Dne 25. 9. 2023 se dostavil na pracoviště v 6:45 a opustil je v 19:27.*“

[4] Žalobkyně považovala odpověď za neúplnou. Spokojila se s odpovědí na druhou polovinu žádosti, tedy ve který čas přesně tajemník na pracoviště dorazil a kdy jej opustil. S touto částí poskytnuté informace už proto v řízení dále nepolemizovala. Ohledně první části žádosti (otázky) však žalobkyně podala dle § 16a odst. 1 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím stížnost ke Krajskému úřadu Ústeckého kraje. Ve stížnosti uvedla, že pracovní doba a doba strávená na pracovišti se může lišit, pokud někdo např. pracuje na home office, je na služební cestě nebo vyřizuje záležitosti mimo pracoviště. Krajský úřad však rozhodnutím ze dne 14. 12. 2023, čj. KUUK/179486/2023, stížnost shledal nedůvodnou. Podle něj žalovaný dostatečně odlišil informace o pracovní době a době strávené na pracovišti. Pružnou pracovní dobu navíc žalovanému umožňuje zákoník práce a její vymezení v těchto časových intervalech je srozumitelné.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[5] Jelikož měla žalobkyně za to, že jí informace stále nebyla plně poskytnuta, obrátila se na Krajský soud v Ústí nad Labem s žalobou na ochranu proti nečinnosti žalovaného (v souladu s názorem vyjádřeným v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 11. 2018, čj. 5 As 18/2017-40, č. 3847/2019 Sb. NSS). Krajský soud žalobu v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

[6] Uvedl, že zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, zná dva režimy rozvržení pracovní doby – na směny a pružnou pracovní dobu. U pružné pracovní doby chybí rámec rozvrhu pracovních směn. To znamená, že ve vymezeném časovém úseku si zaměstnanec sám volí, kdy pracovní dobu splní. Při pružné pracovní době také nefunguje běžná práce přesčas, ale zaměstnavatel by musel její výkon zaměstnanci nařídit. Na tomto právním základě krajský soud uzavřel, že žalovaný žalobkyni poskytl kompletní žádanou informaci, tedy nebyl nečinný. Z odpovědi je zřejmé, že tajemník se na pracoviště dostavil v 6:45, a tak v tento čas i započala jeho pracovní doba. Konec pracovní doby je z odpovědi také patrný – volitelný konec pracovní doby byl nejpozději v 18:00. I když tedy tajemník opustil pracoviště až v 19:27, pracovní doba skončila už v 18:00. Čas od 18:01 do 19:27 byl pouze tajemníkův pobyt na pracovišti, ale ne pracovní doba, protože z odpovědi žalovaného neplyne, že by zaměstnavatel tajemníkovi nařídil práci přesčas. Z kontextu celé odpovědi tedy lze vyčíst, že pracovní doba tajemníka začala v 6:45 a skončila nejpozději v 18:00 hodin; celá pracovní doba i s přestávkou na odpočinek trvala 10 hodin a 45 minut.

[7] K tomu, že pracovní doba může plynout, i když zaměstnanec není přítomný na pracovišti, krajský soud uvedl, že v takové situaci by se neuplatnila pružná pracovní doba. Pokud by tajemník pracoval na tzv. home office nebo byl na služební cestě, pak by v daný den neměl pružnou pracovní dobu, ale pevně stanovený rozvrh. Z odpovědi ale implicitně vyplývá, že pokud je ve všechny pondělky tajemníkovi umožněno pracovat v pružné pracovní době, bylo tomu tak i v inkriminované pondělí. Není tedy důvod se domnívat, že tajemník vykonával jakoukoliv z těchto „jiných“ forem výkonu práce.

pokračování

III. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8] Proti rozsudku krajského soudu se žalobkyně (stěžovatelka) brání kasační stížností. Tvrdí, že závěr krajského soudu o začátku a konci pracovní doby tajemníka nemá oporu ve spise, jelikož nevyplývá z poskytnuté informace. To, že se tajemník dostavil na pracoviště v 6:45 neznámá, že hned od této chvíle začal i pracovat nebo naopak že neplnil pracovní povinnosti ještě předtím. Závěr soudu o začátku pracovní doby je tedy spekulativní. Stejně tak je spekulativní, že tajemníkova pracovní doba skončila v 18:00. Jestliže se na pracovišti mohl zdržovat před počátkem pracovní doby, mohl tak učinit i po jejím konci. Ze spisu (poskytnuté informace) není možné vyčíst, že zaměstnavatel po tajemníkovi nevyžádal práci přesčas. Krajský soud nijak nevysvětlil, proč dobu od 18:01 do 19:27 považoval za pouhý pobyt na pracovišti.

[9] Stěžovatelka, aniž by chtěla spekulovat nad trávením času tajemníka na pracovišti, pak uvádí různé scénáře toho, jak mohl jeho pracovní den vypadat – mohl se na pracoviště dostavit dříve, než zahájil práci, aby posnídal a přečetl si noviny, nebo mohl poslední hodiny na pracovišti trávit konverzací s kolegy či naopak právě práci přesčas. Jak uvádí, chtěla tím poukázat na to, že poskytnutá informace umožňuje různé výklady délky tajemníkovy pracovní doby. Není tedy jasné, proč si krajský soud vybral tu variantu, ve které se tajemníkova pracovní doba počítala právě do 18:00, i když byl na pracovišti až do 19:27. Navíc sám krajský soud v jednom bodě rozsudku uvádí, že pracovní doba skončila „*právě v 18:00 hodin*“ a v dalším, že „*nejpozději v 18:00 hodin*“, tedy mohla skončit i dříve. Jde tedy o vlastní úvahu krajského soudu, která ale není seznatelná ze znění poskytnuté informace ani ze spisu a nadto ani není jednoznačná. Stěžovatelka nesouhlasí ani s tím, že je vyloučeno, aby byl tajemník na služební cestě či pracoval na tzv. home office. To, že žalovaný uvedl, že v pondělky běžně funguje pružné rozvržení pracovní doby neznámá, že tomu tak bylo i v pondělí 25. 9. 2023. Nic v textu poskytnuté informace neupřesňuje, jestli se toto běžné nastavení každého pondělí použilo i v dotazované pondělí, a tak není vyloučeno, že tajemník vykonával svou práci i mimo pracoviště.

[10] Žalovaný navrhl kasační stížnost pro její vady odmítnout, případně jako nedůvodnou zamítnout. Stěžovatelka v záhlaví kasační stížnosti označila jako žalovaného Krajský úřad Ústeckého kraje. Žalovaný si tedy není jistý, jestli měla v úmyslu napadnout v záhlaví označený rozsudek, nebo byla účastnicí ještě jiného soudního řízení, ve kterém vystupoval i krajský úřad. Pokud stěžovatelka v žádném společném soudním řízení s krajským úřadem nevystupovala, měl by Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítnout. Po obsahové stránce žalovaný ke kasační stížnosti uvedl, že souhlasí s tím, jak věc posoudil krajský soud. Poskytnutá informace je úplná a plyne z ní, že tajemníkova pracovní doba trvala od 6:45 do 18:00 hodin.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud v návaznosti na vyjádření žalovaného nejprve předesílá, že nespatřuje překážku projednání kasační stížnosti v tom, že stěžovatelka v hlavičce kasační stížnosti označila za žalovaného Krajský úřad Ústeckého kraje. Z hlediska obsahu kasační stížnosti i jejího kontextu se jedná o zjevnou administrativní chybu. Předmětem přezkumu v řízení o kasační stížnosti je rozsudek krajského soudu, který stěžovatelka jasně identifikovala, a z něhož je zřejmé, kdo byl účastníkem řízení o žalobě. Ze spisu krajského

soudu i z napadeného rozsudku je zjevné, že krajský soud s městským úřadem jako s žalovaným v žalobním řízení také jednal. Ke kasační stížnosti se navíc žalovaný (městský úřad) také věcně vyjádřil, bylo mu tedy zřejmé, čeho se kasační stížnost týká a co je předmětem nynějšího řízení.

[12] Nejvyšší správní soud tedy posoudil kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] V projednávané věci je především již ze samotného textu podané žádosti a poskytnuté informace zřejmé, že formulace odpovědi je (ve sporné části) poněkud krkolomná a do určité míry se vyhýbá přímé odpovědi. I krajský soud ostatně úplnost odpovědi dovodil z jejího „celkového kontextu“ (viz bod 21 napadeného rozsudku). Stěžovatelka požádala o informaci, jak dlouho trvala pracovní doba tajemníka v určitý den. Jinak řečeno její otázka směřovala k tomu, přesně „od kdy do kdy“ trvala v pondělí 25. 9. 2023 jeho pracovní doba podle údajů, jež má žalovaný k dispozici (z formulace je patrné, že dotaz směřoval na to, kdy v uvedený den pracovní doba začínala a končila). Na takto jasně formulovaný dotaz se jí ale dostalo jen popisu toho, jak žalovaný určuje hranice pružné pracovní doby a v jakém časovém rozmezí může tajemník do práce v pondělky docházet.

[15] V tomto ohledu je nicméně třeba připomenout požadavky, které pro poskytování informací plynou z již existující judikatury. Právo na informace je služba veřejnosti, kterou musí povinné subjekty vykonávat co možná nejvstřícněji a otevřeně vůči žadatelům (nález ÚS sp. zn. III. ÚS 3339/20, body 62 a 66; rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2018, čj. 9 As 257/2017-46, bod 35). I z toho důvodu mají být povinné subjekty případně v určité míře nápomocné při upřesňování žádostí o informace (podrobněji rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2024, čj. 8 As 40/2023-52, body 20-22). Naopak pokud povinný subjekt vyřizuje srozumitelnou, jasnou a zřejmou žádost o informace, je vázán její formulací (rozsudek NSS ze dne 7. 8. 2013, čj. 1 As 47/2013-52, bod 16; či čj. 8 As 40/2023-52). Tomu odpovídá to, že by měl na takovou jasně formulovanou žádost také stejně jasně a srozumitelně odpovědět.

[16] Některé části odpovědi žalovaného je možno v projednávané věci považovat za dostatečně srozumitelné, přičemž se lze ztotožnit s krajským soudem v posouzení jejich úplnosti. Krajský soud vysvětlil, že ze slovního spojení, podle něhož v pondělky platí pružná pracovní doba, je implicitně srozumitelné, že tomu tak bylo i v pondělí 25. 9. 2023 (jedná se o další běžné pondělí). Stejně tak uvedl, proč tajemník nemohl uvedeného dne pracovat z domu či být na pracovní cestě, jelikož pak by se pružná pracovní doba neuplatnila (bod 22 napadeného rozsudku). Ve spojení s tím, že žalovaný v celé odpovědi pracuje s verzí, ve které se v dané pondělí pružná pracovní doba uplatnila, je z odpovědi dostatečně zřejmé, že práce z domu či pracovní cesta se tento den neuplatnily. Těmto závěrům Nejvyšší správní soud nemá co vytknout. Stěžovatelka v kasační stížnosti pouze hypoteticky uvádí, že by tomu tak nemuselo být, ovšem nepředestírá žádné konkrétní indicie stran toho, že by v dané pondělí měly v rozvrhu tajemníkovy pracovní doby nastat nějaké změny. Stejně tak nebylo třeba v poskytnuté odpovědi zdůrazňovat, že tajemník v daný den nepracoval z domu či nebyl na služební cestě. Nebylo potřeba, aby žalovaný v odpovědi rozepisoval výčet všech potenciálně možných forem výkonu práce

pokračování

nebo „neobvyklostí“ v běžném plynutí pracovní doby – tím, že žádné z nich nezmínil, dal také najevo, že žádná z nich nenastala.

[17] Co ovšem není z poskytnuté odpovědi možno přesně zjistit, je to, kdy pracovní doba tajemníka začala a kdy skončila. Jak stěžovatelka přílehlavě v kasační stížnosti poukazuje, teprve krajský soud sám vyhodnotil pro účely posouzení úplnosti informace, že pracovní doba tajemníka uvedeného dne začala v 6:45 hodin a skončila v 18:00 hodin. Učinil tak na základě použití některých (v rozsudku citovaných) ustanovení zákoníku práce upravujících pružnou pracovní dobu a zakotvujících definici práce přesčas [zejména § 78 odst. 1 písm. i) a § 85 zákoníku práce]. Tomuto závěru ovšem již přisvědčit nelze, neboť ani ve světle těchto ustanovení zákoníku práce není možné odpověď žalovaného považovat za jednoznačnou (úplnou), jak činí krajský soud.

[18] Napadený rozsudek vychází z toho, že při pružném rozvržení pracovní doby si začátek a konec směny volí zaměstnanec. Mimo definice práce v pružném rozvržení pracovní doby a práce přesčas však nelze mimo jiné odhlédnout například od povinnosti evidence pracovní doby (§ 96 odst. 1 zákoníku práce). Vedení řádné a včasné evidence pracovní doby má zásadní význam pro přiznání nároku na eventuální práci přesčas, resp. i v jiných sporech souvisejících s nutností prokázat, že v určitou dobu byla konána práce či nikoliv (viz Pichrt, J., a kol.: *Zákoník práce. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022 – komentář k § 96). Jakým způsobem má být evidence vedena, zákoník práce nestanoví. Je tak proto na zaměstnavatelích, jakou formu evidence pracovní doby zvolí (například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 11. 2004, sp. zn. 21 Cdo 1916/2004). V tomto duchu hovoří i komentářová literatura. Ta taktéž upozorňuje na to, že evidence pracovní doby není evidencí docházky na pracoviště a odchodu z něho. Musí se jednat o evidenci skutečného započetí s výkonem práce, resp. ukončení výkonu práce [kromě shora citovaného komentáře viz též Hůrka, P., a kol.: *Zákoník práce (262/2006 Sb.). Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2024 – komentář k § 96; či Valentová, K. a kol.: *Zákoník práce. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2022 – komentář k § 96, část I. Evidence není docházka].

[19] Již s ohledem na výše uvedené tedy nelze vyloučit, že tajemník žalovaného se skutečně mohl na pracovišti zdržovat po delší čas, než který mu byl evidován jako pracovní doba (tedy ve smyslu dané žádosti o informace dříve, než mu pracovní doba začala a později, než mu skončila). Nejvyšší správní soud nepopírá, že se časy příchodu a odchodu z pracoviště mohou rovnat také začátku a konci pracovní doby. To ovšem v nynějším případě z textu poskytnuté informace neplyne a zjevně to neplatí minimálně u času odchodu z pracoviště. Ztotožnění začátku (konce) pracovní doby s příchodem (odchodem) z pracoviště z odpovědi žalovaného tedy jednoznačně dovodit nelze. Jestliže žalovaný v poskytnuté odpovědi uvedl, že tajemník fakticky pracoviště opustil až v 19:27, ale jeho pracovní doba mohla trvat maximálně do 18:00 hodin, není možné z ní žádným způsobem vydedukovat, kdy přesně tedy pracovní doba v daný den skončila. Obdobně spekulativní je pak i závěr krajského soudu o začátku pracovní doby, který se může, ale také nemusí, rovnat času příchodu na pracoviště. Jen to, že čas příchodu spadá do časového rámce vymezeného pro volitelný začátek pracovní doby, nemusí současně znamenat, že právě v tento moment pracovní doba také rovnou začala.

[20] Přestože krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku přdestřel v řadě ohledů logický náhled na možný výklad obsahu poskytnuté informace, jde-li o začátek a konec

pracovní doby tajemníka, zjevně se nemůže jednat o výklad jediný myslitelný. Přesné údaje o pracovní době za určitý den s ohledem na výše uvedené představují informaci, kterou by žalovaný měl mít k dispozici mimo jiné právě i na základě povinnosti vést evidenci pracovní doby. Vzhledem k tomu, že se stěžovatelka ptala konkrétně na začátek a konec pracovní doby tajemníka, nelze se bez dalšího ztotožnit s tím, že by poskytnutá odpověď byla v dané podobě úplná. Na první položenou otázku stěžovatelky proto bylo namíste odpovědět podobně jednoznačně tomu, jak byla formulována, tedy že v pondělí 25. 9. 2023 trvala pracovní doba tajemníka žalovaného „od – do“.

V. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud z tohoto důvodu shledal kasační stížnost důvodnou. Zrušil proto rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Bude tedy vycházet z toho, že doposud poskytnutá odpověď žalovaného na žádost žalobkyně o informace ohledně začátku a konce pracovní doby tajemníka žalovaného je neúplná.

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 24. října 2024

Milan Podhrázký
předseda senátu