



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Ondřeje Mrákoty a Vojtěcha Šimíčka ve věci žalobců: **a) M. B.** a **b) H. M.**, zastoupených advokátem Mgr. Zdeňkem Honzíkem, Rooseveltova 16, Plzeň, proti žalovanému: **generální ředitel Vězeňské služby ČR**, Soudní 1a, Praha 4, proti rozhodnutí ze dne 14. 12. 2022, čj. VS-255960-14/ČJ-2019-80000L-51ODV, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 1. 12. 2023, čj. 59 Ad 2/2023-61,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 1. 12. 2023, čj. 59 Ad 2/2023-61, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Ve sporu jde o doplacení služebního příjmu vězeňským dozorcům, kteří tvrdí, že nemohli čerpat přestávku na jídlo a odpočinek. Soud zdůrazňuje, že není třeba, aby byli všichni příslušníci bezpečnostních sborů po dobu čerpání přestávky zastoupeni. Služební úkoly některých příslušníků jsou totiž takové, že nepřetržitý výkon služby nevyžadují.

1. Popis věci

[2] Žalobci vykonávali činnost dozorců ve Věznici Stráž pod Ralskem. V roce 2018 požádali o proplacení času, který jim nebyl započten do doby služby proto, že šlo o čas přestávek na jídlo a odpočinek. Podle žalobců nemohl být výkon jejich služby po dobu stravování a odpočívání přerušen, proto měli dostat zaplacen i za tuto dobu (v souladu s § 60 odst. 3 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů).

[3] Ředitel věznice o žádosti žalobců rozhodoval celkem třikrát. První dvě rozhodnutí byla k odvolání žalobců zrušena pro nutnost doplnit skutková zjištění. Třetí rozhodnutí ředitele věznice už generální ředitel Vězeňské služby České republiky (odvolací orgán) potvrdil. Žalobci však uspěli u soudu. Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozhodnutí o odvolání zrušil (rozsudkem ze dne 11. 7. 2022, čj. 59 Ad 5/2021-70). Zjistil totiž, že podle služebního předpisu založeného ve správním spisu (respektive podle všech jeho verzí platných v dotčeném období) je jednou z povinností inspektora dozorčí služby nepřipustit opuštění dozorčího stanoviště bez řádného vystřídaní. Naopak ve správním spisu nemělo oporu tvrzení odvolacího orgánu, že se zmíněná povinnost nevztahuje na tzv. pohyblivá stanoviště, kde vykonávali službu žalobci, a že tedy žalobci mohli i bez vystřídaní opustit stanoviště, a přerušit tak výkon služby po dobu přestávky na jídlo a odpočinek. Krajský soud odvolacímu orgánu uložil, aby dostatečně a s oporou v předpisech založených ve správním spisu vysvětlil, proč není třeba příslušníky na pohyblivých stanovištích střídat a kdo odpovídá za stanoviště po dobu, kdy příslušník přestávku čerpá. Odvolací orgán podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost; později ji vzal zpět, a NSS proto řízení zastavil (usnesením ze dne 1. 9. 2022, čj. 6 As 159/2022-22).

[4] Žádné další podklady nebyly po rušícím rozsudku krajského soudu do správního spisu založeny. Odvolací orgán opět rozhodl v neprospěch žalobců. Také toto (druhé zamítavé) rozhodnutí o odvolání žalobci úspěšně napadli u krajského soudu. Krajský soud v rozsudku, o který nyní jde, zdůraznil, že závěry odvolacího orgánu nadále postrádají oporu ve spisovém materiálu: do spisu nebyl založen žádný služební či vnitřní předpis, který by upřesnil, že se povinnost nepřipustit opuštění dozorčího stanoviště bez vystřídaní vztahuje jen na některá stanoviště. Odvolací orgán podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost.

2. Argumenty stran v kasačním řízení

[5] Generální ředitel Vězeňské služby České republiky (odvolací orgán) považuje rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný a nezákonný. Krajský soud podle něj ve věci zasáhl, ačkoli žalobci nebyli na svých veřejných subjektivních právech nijak zkráceni. Materiálně svůj nárok na oddech vyčerpali; z ničeho neplynulo, že by kdy čas na jídlo a odpočinek neměli nebo že by jim byl přerušen. Není podstatné, že přestávky čerpali v rozporu se služebním předpisem. To ostatně ani není pravda – předpis stanovil jen to, že inspektor dozorčí služby nesmí připustit opuštění stanoviště bez vystřídaní. Pokud to inspektor připouštěl, a žalobci tedy po dobu přestávek stanoviště opouštěli (přerušovali výkon služby), porušoval předpis inspektor, nikoli žalobci. Žalobci stanoviště opouštěli v souladu s předpisy, protože postupovali podle rozkazu nadřízeného. A ani inspektor dozorčí služby ostatně žádné předpisy neporušoval – zmíněná povinnost se totiž vztahuje jen na tzv. pevná stanoviště; u tzv. pohyblivých stanovišť bylo možné připustit jejich opuštění bez vystřídaní. O tomto výkladu svědčí dlouhodobá praxe i judikatura NSS (rozsudky ze dne 18. 4. 2023, čj. 1 As 272/2022-64; a ze dne 23. 10. 2023, čj. 3 As 256/2022-33). Krajský soud neodůvodnil, proč dotčenou povinnost nevyložil v souladu se shodujícími se výpověďmi svědků, ale trval na doplnění správního spisu. Pokud byli žalobci přesvědčeni o tom, že jsou na přestávku posíláni v rozporu s právními předpisy, bylo jejich povinností na to upozornit (§ 46 odst. 2 zákona o služebním poměru). To neudělali. V žalobě pak nenamítali porušení konkrétního ustanovení, přesto krajský soud

pokračování

konkrétní – z jeho pohledu problematické – ustanovení vyhledal a založil na něm svou argumentaci. Kromě toho všeho je zásadní, že i bez opuštění stanoviště lze službu přerušit (rozsudek NSS ze dne 17. 8. 2022, čj. 9 As 89/2021-65).

[6] Žalobci ve společném vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že do spisu nebylo založeno jediné nařízení, které by výslovně stanovovalo, že dozorce či strážný může opustit stanoviště bez vystřídání, a že výkon jeho služby tedy lze přerušit. Povinnost inspektora dozorcí služby nepřipustit opuštění stanoviště bez vystřídání je v praxi nesplnitelná, protože věznice nemá dostatek personálu. Žalobci podotýkají, že situace, kdy příslušníci opouštějí stanoviště bez vystřídání, je nebezpečná. Skutková zjištění podle žalobců neprokazují, že měli vždy možnost nepřetržitě čerpat třicetiminutovou přestávku na jídlo a odpočinek. Ve skutečnosti svědci potvrdili, že jedli na stanovišti při plnění úkolů.

3. Právní hodnocení

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný. Je z něj zřejmé, proč krajský soud rozhodnutí odvolacího orgánu zrušil; věci se zabýval poctivě a své závěry pečlivě zdůvodnil. Úvahy krajského soudu jsou logické a srozumitelné, nejsou však správné. Krajský soud zrušil rozhodnutí odvolacího orgánu pro nedodržení závazného právního názoru. NSS však zjistil, že odvolací orgán svůj postup odůvodnil vývojem judikatury NSS (podrobněji viz část 3.1) a že lpět na dodržení dřívějšího právního názoru už opravdu není namístě (část 3.2). NSS se stručně zabýval také ostatními kasačními námitkami odvolacího orgánu, ty už však důvodné nebyly (část 3.3).

3.1 Odvolací orgán vysvětlil, proč nedodržel závazný právní názor krajského soudu

[9] Ve věci jde o kasační stížnost generálního ředitele Vězeňské služby (odvolacího orgánu) proti druhému rušícímu rozsudku krajského soudu. První rozsudek přitom odvolací orgán sice původně napadl kasační stížností, ale poté ji vzal zpět. Právní názor vyslovený v prvním rozsudku tedy byl pro odvolací orgán závazný (§ 78 odst. 5 s. ř. s.); kasačními námitkami směřujícími proti tomuto závaznému názoru se NSS v nynějším řízení nemůže zabývat (rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2016, čj. 9 As 201/2015-34, bod 28). Za těchto okolností NSS musí nejprve zjistit, zda odvolací orgán závazný právní názor krajského soudu dodržel, respektive zda právě jeho nedodržení bylo důvodem vydání napadeného rozsudku. Nedodržení závazného právního názoru krajského soudu je totiž samostatným důvodem zrušení správního rozhodnutí, a pokud právě (případně také) tento důvod – který zapříčinil zrušení rozhodnutí odvolacího orgánu – pak ob stojí i v kasačním přezkumu, nelze kasační stížnosti odvolacího orgánu vyhovět.

[10] Nedodržení závazného právního názoru krajského soudu nevede ke zrušení správního rozhodnutí vždy. Za výjimečných okolností je přípustné, aby správní orgán závazný právní názor krajského soudu nedodržel, přestože se proti němu nebránil podáním kasační stížnosti. Takovými okolnostmi jsou: nová skutková zjištění; změna rozhodné právní úpravy; a vývoj judikatury NSS, Ústavního soudu, Soudního dvora EU či Evropského soudu pro lidská práva (rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2004, čj. 2 Ads 16/2003-56,

č. 352/2004 Sb. NSS; usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS; a rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2016, čj. 1 Azs 31/2016-36, bod 17). Pokud NSS zjistí, že odvolací orgán závazný právní názor krajského soudu nedodržel, musí posoudit i to, zda pro takový postup byla splněna některá z výše vyjmenovaných podmínek.

[11] NSS zjistil, že důvodem, pro který bylo zrušeno rozhodnutí odvolacího orgánu, bylo nedodržení závazného právního názoru krajského soudu.

[12] Krajský soud v napadeném rozsudku konkrétně vytkl, že se odvolacímu orgánu nepodařilo dříve vyjádřené výhrady soudu zcela odstranit; že odvolací orgán do spisu nedoplnil žádný nový podklad (zejména žádný služební či vnitřní předpis); a že závěry odvolacího orgánu nadále postrádají oporu ve spisu. V závěru rozsudku krajský soud uvedl, že rozhodnutí odvolacího orgánu ruší podle § 78 odst. 1 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.; za důvod zrušení rozhodnutí odvolacího orgánu tedy výslovně neoznačil porušení § 78 odst. 5 s. ř. s. To ale není podstatné (9 As 201/2015, bod 30). Z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, že krajský soud posuzoval právě to, zda odvolací orgán dodržel jeho závazný právní názor, a že právě nedodržení závazného právního názoru bylo důvodem, pro něž krajský soud rozhodnutí o odvolání zrušil.

[13] NSS dále zjistil, že odvolací orgán závazný právní názor krajského soudu nedodržel.

[14] Krajský soud poprvé zrušil rozhodnutí odvolacího orgánu proto, že nebylo dostatečně odůvodněno a spočívalo na skutkovém stavu, který neměl oporu ve spisu. Nedostatky odvolacího rozhodnutí podle něj spočívaly zejména ve vysvětlení charakteru pohyblivých stanovišť a z něj dovozovaných závěrů a v nedostatečné návaznosti rozhodnutí na obsah souvisejících služebních předpisů, kterou odvolací orgán nenapravil. Ze správního spisu krajský soud zjistil, že rozpis schválený ředitelem věznice předepisuje rozmístění a charakteristiky stanovišť (včetně počtu příslušníků, jimiž musí být stanoviště obsazeno) a že je povinností inspektora dozorcí služby nepřipustit opuštění stanoviště bez řádného vystřídání. Závěr odvolacího orgánu, že příslušníci mohou za účelem čerpání přestávky některá stanoviště – ta pohyblivá – prostě opustit, neměl oporu v žádném služebním předpisu nacházejícím se mezi podklady rozhodnutí. Krajský soud odvolacímu orgánu vytkl, že nevysvětlil, jak je možné poskytovat přestávky na jídlo a odpočinek navzdory naznačenému obsahu vnitřních předpisů věznice. Odvolací orgán v návaznosti na vnitřní předpisy neobjasnil, proč není třeba příslušníky na pohyblivých stanovištích střídat, respektive kdo za stanoviště po dobu čerpání přestávky příslušníkem odpovídá.

[15] Z právě shrnutého odůvodnění prvního rušícího rozsudku krajského soudu vyplývá, že odvolací orgán měl v zásadě tři možnosti, jak závazný právní názor krajského soudu dodržet. Mohl do spisu zařadit nový důkaz – předpis, který by příslušníkům zaručoval možnost opustit pohyblivé stanoviště bez vystřídání. Případně mohl v návaznosti na stávající důkazy – do spisu zařazené předpisy – lépe vysvětlit, proč je možné opustit pohyblivá stanoviště bez vystřídání a kdo za stanoviště po dobu čerpání přestávky příslušníkem odpovídá. Konečně mohl odvolací orgán svůj původní postoj změnit a odvolatelům vyhovět.

[16] První ani poslední možnost odvolací orgán nevyužil – žádný nový podklad do spisu nezařadil a odvolatelům ani nevyhověl. Pokusil se využít druhé možnosti – na základě

pokračování

služebních předpisů, které ve správním spisu už byly, vyložit, proč příslušníky na pohyblivých stanovištích není nutné střídat, respektive proč se povinnost nepřipustit opuštění stanoviště bez vystřídaní týká jen pevných stanovišť.

[17] NSS souhlasí s krajským soudem: výklad odvolacího orgánu neodpovídá znění dotčených předpisů.

- Podle odvolacího orgánu je z předpisu *Rozpis dozorčích stanovišť – OVT ve věznici Stráž pod Ralskem* (schváleného ředitelem věznice) zřejmé, že se stanoviště dělí na pevná a pohyblivá a že neustálá přítomnost dozorců je nutná jen na pevných stanovištích. Ve skutečnosti je ovšem v předpisu výslovně stanovena jen první z těchto skutečností (rozdělení stanovišť), zatímco tu druhou (nutnou přítomnost jen na pevných stanovištích) z něj nijak zjistit nelze.
- Dále je podle odvolacího orgánu z předpisu *Povinnosti pro výkon dozorčí služby OVT a pro inspektora dozorčí služby OVT ve věznici Stráž pod Ralskem* (schváleného ředitelem věznice) zřejmé, že pro pohyblivá stanoviště je předepsána taková sada služebních povinností (úkolů), kterou často ani není možné plnit na jediném místě, proto se příslušník zařazený na pohyblivé stanoviště může v době mezi plněním jednotlivých úkolů vzdálit na přestávku. Odvolací orgán má podle NSS pravdu v tom, že z popisu jednotlivých úkolů vztahujících se k různým stanovištím je zřejmé, že na některých stanovištích není nutná neustálá přítomnost příslušníka v jednom místě. Krajský soud však trval na tom, aby se odvolací orgán soustředil na otázku opuštění stanoviště. Krajský soud totiž předpokládal (mylně – k tomu dále), že je zcela vyloučeno, aby příslušník čerpal přestávku, aniž by opustil stanoviště a aniž by byl někým vystřídán. Odvolacímu orgánu se skutečně nepodařilo doložit ani vysvětlit, že v případě pohyblivých stanovišť lze připustit jejich opuštění bez vystřídaní.

[18] NSS konečně zjistil, že odvolací orgán vysvětlil, proč nedodržel závazný právní názor krajského soudu: vedla jej k tomu judikatura NSS (která má precedenční závaznost).

[19] Odůvodnění svého druhého zamítavého rozhodnutí převzal odvolací orgán z velké části z prvního. Stále tedy tvrdil především to, že pohyblivá stanoviště, kam byli zařazováni (velení) žalobci, lze fakticky i podle předpisů opustit bez vystřídaní. Žalobci tak mohli čerpat přestávku na jídlo a odpočinek – a tuto dobu, po kterou byl výkon jejich služby přerušen, jim tedy není třeba proplácet. Jaksi podpůrně však v druhém zamítavém rozhodnutí odvolacího orgánu zazněly i další dva argumenty. Zaprvé, znění předpisů není rozhodující. I kdyby předpisy čerpání přestávky na jídlo a odpočinek vylučovaly, zásadní je, že žalobci ve skutečnosti přestávky čerpali (respektive že neprokázali opak); proplacení doby věnované jídlu a odpočinku je možné jen tehdy, pokud poskytnutí přestávky nebylo možné. Zadruhé, přestávku lze čerpat i na stanovišti. Jeho opuštění tedy není nutné, a proto ačkoli žalobci nebyli na pohyblivých stanovištích střídání, výkon jejich služby byl po dobu přestávky přerušen, a tuto dobu tedy nelze proplatit. Na podporu těchto argumentů odvolací orgán odkázal na dva rozsudky NSS, které byly vydány až po prvním rušícím rozsudku krajského soudu – rozsudky NSS ze dne 29. 7. 2022, čj. 2 As 347/2019-93; a ze dne 17. 8. 2022, čj. 9 As 89/2021-65. Odvolací orgán tedy nedodržel závazný právní názor krajského soudu vzhledem k vývoji judikatury NSS. Podle odvolacího orgánu už NSS netrvá na tom, aby

čerpání přestávky umožňovaly (respektive neznemožňovaly) předpisy, a netvrdí, že za účelem čerpání přestávky (přerušení služby) je potřeba opustit stanoviště. Pokud by si odvolací orgán vykládal závěry NSS správně, je zřejmé, že původní požadavek krajského soudu – doložit předpis umožňující opuštění pohyblivého stanoviště – by nebyl namístě.

*3.2 Odvolací orgán posoudil spornou otázku, kvůli níž krajský soud zrušil jeho předchozí rozhodnutí,
v souladu s aktuální judikaturou NSS*

[20] Věcně jde ve sporu o to, zda žalobci mají nárok na doplacení doby určené ke stravování a odpočívání. Otázkou je, zda měli žalobci například za směnu trvající od 6:00 do 18:30 dostat služební příjem odpovídající dvanácti a půl hodině služby, nebo bylo v pořádku, že jejich příjem za takovou směnu odpovídal jen jedenácti a půl hodině služby, protože – podle denního rozkazu – dvakrát čerpali půlhodinovou přestávku na jídlo a odpočinek.

[21] Odměňování fyzických osob, které vykonávají službu v bezpečnostním sboru, upravuje zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Bezpečnostním sborem je také Vězeňská služba České republiky. Příslušníci vězeňské služby (stejně jako jiných bezpečnostních sborů) mohou vykonávat službu ve dvou režimech. První režim se uplatní, je-li služba přerušitelná. Pro tento režim zákon stanoví minimální délku a maximální rozestup přestávek na jídlo a odpočinek; za tyto přestávky příslušníkům nenáleží žádný služební příjem (§ 60 odst. 1 zákona o služebním poměru). Druhý režim se vztahuje na nepřerušitelnou službu. Nelze-li výkon služby přerušit, musí být příslušníkům zajištěna přiměřená doba na jídlo a odpočinek; za tuto přiměřenou dobu příslušníkům náleží služební příjem (§ 60 odst. 3 zákona o služebním poměru). O tom, zda je služba přerušitelná, či nikoli, nerozhoduje samotná její náplň (povaha plněných služebních úkolů), tedy to, zda je potřeba službu vykonávat nepřetržitě. Rozhodující jsou také okolnosti výkonu služby na konkrétním pracovišti. Tataž nepřetržitá služba může být na jednom pracovišti vyhodnocena jako přerušitelná, jinde jako nepřerušitelná (rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2019, čj. 8 As 257/2018-44, bod 24).

[22] Nepřetržitá služba příslušníka je přerušitelná, pokud:

- existuje konkrétní, srozumitelné, jasné a předvídatelné organizační opatření, které řeší, kdy, kým a jak je příslušník v průběhu čerpání přestávky zastoupen, resp. vystřídán (8 As 257/2018, *dopravní inspektorát Jeseník*, body 21 až 25);
- zastupitelnost příslušníka je nejen předpokládána ve služebních předpisech, ale zastoupení (vystřídání) příslušníka je také skutečně možné, respektive není znemožněno pracovním prostředím a vytížeností příslušníků (rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2020, čj. 8 As 160/2018-42, *integrované operační středisko Jihlava*, bod 22).

Za těchto okolností mohou i ti příslušníci, jejichž služba vyžaduje nepřetržitý výkon, čerpat *přestávku* na jídlo a odpočinek, tj. po dobu stravování a oddechu, lidově řečeno, skutečně „vypnout“. Za těchto okolností jim proto za dobu přestávky nenáleží služební příjem. Čerpání přestávky, a tedy přerušitelnost služby, naopak nevylučuje to, že má příslušník

pokračování

v době přestávky 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 (jako je například útěk vězně) a že pro účel takové mimořádné situace má u sebe radiopřijímač (rozsudek NSS ze dne 7. 5. 2020, čj. 9 As 40/2020-78, *Věznice Plzeň I*, bod 26). Způsob trávení přestávek je – u bezpečnostních sborů – dán nejen vůlí příslušníka, ale i režimovými opatřeními, která příslušník musí v tom kterém bezpečnostním sboru dodržovat.

[23] Právní a judikturní kritéria rozlišení mezi placenou a neplacenou dobou stravování a odpočinku příslušníků bezpečnostních sborů nebyla pozdější rozhodovací činností NSS nijak zpochybněna. Byla však – zejména ve vztahu k příslušníkům Vězeňské služby – významně doplněna. Odvolací orgán odůvodnil nedodržení závazného právního názoru krajského soudu vývojem související judikatury NSS, odkázal konkrétně na dva rozsudky. První si nevyložil správně, druhý však ano. Právě s ohledem na závěry tohoto druhého rozsudku bylo v pořádku, že odvolací orgán nedodržel závazný právní názor krajského soudu.

[24] Podle odvolacího orgánu NSS ve věci 2 As 347/2019 (*Věznice Plzeň II*) řekl, že znění předpisů není rozhodující a že zásadní je jen to, zda příslušníci přestávky ve skutečnosti čerpali. Nic takového ale NSS neřekl. Ve zmíněné věci NSS zrušil napadený rozsudek, protože v něm krajský soud argumentoval výhradně ne zcela přílehavou judikaturou vztahující se k zákoníku práce a protože se v napadeném rozsudku nevypořádal s námitkou, že na některých služebních místech ve věznici je možnost čerpat přestávky na jídlo a oddech výrazně omezena či dokonce vyloučena. NSS zdůraznil, že jsou to správní orgány (služební funkcionáři) kdo má prokazovat, zda bylo možné čerpat přestávky, a to na jednotlivých služebních místech; nároky žalobců nelze neuznat proto, že neposkytování přestávek neprokázali, a to plošně v celé věznici. NSS se ve zmíněné věci vůbec nevyjadřoval ke způsobu, jakým se má poskytování či čerpání přestávek prokazovat (nerozbíral, zda stačí zavedená praxe, či to má být řešeno v předpisech).

[25] Podle odvolacího orgánu dospěl NSS ve věci 9 As 89/2021 (*Věznice Plzeň I – pokračování*) k závěru, že přestávku lze čerpat na stanovišti, tedy aniž příslušník stanoviště opustí a aniž je na něm někým vystřídán. To je pravda. NSS v bodě 39 rozsudku podotkl, že souhlasí s právními východisky krajského soudu. Ta sice zformuloval zčásti jinak (v tomto znění se v rozhodnutí krajského soudu nenacházela), zásadní však je, že NSS řekl: „*Tomu, aby čas poskytnutý příslušníkům jako přestávka ve službě na jídlo a odpočinek splňoval požadavky § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru, nebrání sama o sobě skutečnost, že v některých odděleních je přestávka čerpána přímo na stanovišti, aniž by byl příslušník vystřídán. Podstatné je, zda i čerpání bez vystřídání umožňovalo příslušníkovi na daném stanovišti čerpat přestávku.*“ NSS vyvrátil předpoklad, na kterém krajský soud založil svůj první rušící rozsudek, tedy že příslušník vůbec nemůže čerpat přestávku, neopustí-li stanoviště. Za této situace nedávalo smysl, aby odvolací orgán prokazoval a vysvětloval, že pohyblivá stanoviště mohou být opuštěna bez vystřídání.

[26] Ve stejném rozsudku (*Věznice Plzeň I – pokračování*) však NSS také připomněl, že pro posouzení toho, zda lze konkrétní službu konkrétního příslušníka považovat za přerušitelnou, jsou důležitá jak faktická, tak i formální kritéria. Čerpání přestávek na jídlo

a odpočinek musí fakticky umožňovat pracovní prostředí a vytíženost příslušníků. Čerpání přestávek musí být také umožněno nezpochybnitelným způsobem, formálně v souladu s právními předpisy a služebními předpisy, případně rozkazy, tak, aby bylo zřejmé, že po celou dobu přestávky nemusí příslušník v zásadě plnit žádné služební povinnosti a úkoly spojené se stanovišti, na která je velen.

[27] Závěry rozsudku *Věznice Plzeň I – pokračování* nejsou nijak překvapivé, zdůrazňují ale zásadní skutečnost: o přerušitelnost služby nemůže být spor tam, kde službu vůbec není potřeba vykonávat nepřetržitě. Pokud je náplň služby – podle předpisů i ve skutečnosti – taková, že umožňuje čerpat přestávku na jídlo a odpočinek, není potřeba zjišťovat, zda byl příslušník střídán (tedy zda mohl opustit stanoviště) a zda střídání (opuštění stanoviště) bylo stanoveno v předpisech či rozkazech.

[28] Otázku přerušitelnosti služby příslušníků sloužících ve věznicích od té doby NSS řešil v další desítce rozsudků (pro přehlednost jsou níže označeny jen spisovými značkami). Jejich závěry související s nyní projednávanou věcí lze shrnout takto.

- 7 As 53/2022, *Věznice Horní Slavkov*: krajský soud nevypořádal námitku příslušníků, že během přestávky byli ve stavu trvalé ostražitosti a že čerpáním přestávky ohrožovali chod věznice. Nadto bez náležitého vysvětlení upřednostnil výpovědi vedoucích pracovníků a formální výkazy čerpání přestávek před výpověďmi účastníků.
- 1 As 272/2022, *Věznice Nové Sedlo I*: krajský soud správně označil službu příslušníků za přerušitelnou. Z interních předpisů, denních rozkazů a výpovědí příslušníků totiž zjistil, že přestávky byly přerušovány jen ve výjimečných případech (příslušníkům byla pak proplacena doba, o kterou byla přestávka zkrácena) a že jsou příslušníci po dobu přestávky na stanovišti běžně střídáni.
- 8 As 248/2021, *Věznice Vlnáře*: rozhodnutí služebního funkcionáře bylo opravdu nepřezkoumatelné. Nebylo z něj totiž zřejmé, jak funguje systém střídání a zastupování příslušníků na jednotlivých stanovištích a proč inspektora dozorcí služby v denní směně není třeba střídát za účelem čerpání přestávky.
- 3 As 256/2022, *Vázební věznice Olomouc*: krajský soud správně označil službu příslušníka za přerušitelnou. Z denních rozkazů, popisu povinností inspektora dozorcí služby a svědeckých výpovědí totiž zjistil, že pozice příslušníka nevyžadovala střídání, příslušník neměl pohotovost a ani v průběhu přestávky neřešil žádnou mimořádnou událost.
- 10 As 62/2022, *Věznice Oráčov I*: služební funkcionář opravdu nezjistil skutkový stav dostatečně. Řízení ve věcech služebního poměru se nezakládá čistě na projednací zásadě, služební funkcionáři musejí zjistit skutkový stav bez důvodných pochybností.
- 1 As 147/2023, *Věznice Oráčov II*: služební funkcionář opravdu nezjistil skutkový stav dostatečně. Řízení ve věcech služebního poměru se nezakládá čistě na projednací zásadě, služební funkcionáři musejí zjistit skutkový stav bez důvodných pochybností. Vnitřní rozpory dostatečně zpochybnilly evidenci čerpání přestávek, proto měl služební funkcionář faktické čerpání přestávek zjišťovat i jinak.
- 6 As 55/2023, *Věznice Všechny*: krajský soud správně označil službu příslušníků za přerušitelnou. Z interních předpisů a výpovědí svědků totiž zjistil, že pohyblivá stanoviště lze opustit bez vystřídaní, u pevných stanovišť je zajištěno střídání (příslušník, který má službu na jednom stanovišti, zároveň vypomáhá na dalším stanovišti) a konkrétní služební pozice příslušníků střídání ani nevyžadovaly. Krajský soud zjistil i to, že s přestávkami na jídlo a odpočinek interní předpisy počítaly, přestávky byly plánovány a jejich čerpání bylo koordinováno.

pokračování

- 9 As 51/2023, *Věznice Nové Sedlo II*: krajský soud správně označil službu příslušníka za přerušitelnou. Z denních rozkazů a svědeckých výpovědí totiž zjistil, že příslušníci byli střídáni; na některých stanovištích – těch pohyblivých – ani nebylo střídání potřeba. Ačkoli i pohyblivá stanoviště měla být podle rozpisu střežena „nepřetržitě“, služební předpisy výslovně předpokládaly, že příslušníci z pohyblivých stanovišť budou střídát příslušníky na jiných stanovištích. Z toho je zřejmé, že se nepočítalo s neustálým střežením pohyblivých stanovišť, ale jen s jejich obsazením – s přiřazením příslušníka ke služebním úkolům náležejícím ke stanovišti. V průběhu přestávky příslušníci za svá stanoviště neodpovídali, přestávku čerpali v souladu s pokynem nadřízeného. Příslušníkům bylo umožněno přestávky čerpat normativně i fakticky, své problémy s čerpáním přestávek zveličovali.
- 10 As 99/2023, *Věznice Kynšperk nad Ohří*: krajský soud bez náležitého vysvětlení upřednostnil některé části výpovědí některých svědků, nevysvětlil, jak hodnotil jiné části těchto výpovědí a ostatní důkazy obsažené ve správním spisu.
- 5 As 268/2023, *Věznice Opava*: krajský soud správně označil službu příslušníka – inspektora dozorcí služby – za přerušitelnou. Z interních předpisů, denních rozkazů, svědeckých výpovědí a evidence průchodů totiž zjistil, že příslušník sloužil na pohyblivých stanovištích a že jeho střídání (zastoupení) bylo dostatečně organizačně zajištěno.

[29] Z tohoto souhrnu je zřejmé, že závěry rozsudku *Věznice Plzeň I – pokračování* stále platí: přestávka může být čerpána přímo na stanovišti, aniž by byl příslušník vystřídán, pokud je náplň služby podle předpisů i ve skutečnosti taková, že nevyžaduje nepřetržitý výkon služby a umožňuje čerpání přestávky. Tento závěr krajský soud v napadeném rozsudku nevzal v úvahu. Krajský soud trval na tom, že přestávku nelze vůbec čerpat, aniž příslušník opustí stanoviště. Respektive trval na svém původním požadavku, aby odvolací orgán prokázal a vysvětlil, že pohyblivá stanoviště lze také podle předpisů (nejen ve skutečnosti) opustit bez vystřídání. Takový požadavek ale nebyl vzhledem k vyjasnění judikatury NSS namístě. Proto krajský soud chyboval, když pro nesplnění tohoto požadavku zrušil rozhodnutí odvolacího orgánu.

[30] NSS rozsudek krajského soudu zrušil. Úkolem krajského soudu nyní bude v rozhodnutí odvolacího orgánu (bohužel podrobněji nestrukturovaném) a ve shromážděných důkazech hledat odpovědi na jiné otázky, ne už na to, zda lze pohyblivá stanoviště podle předpisů opustit bez vystřídání. NSS zdůrazňuje, že není důležité, jak se „odpojení od práce“ za účelem stravování a odpočinku konkrétně pojmenuje – zda se hovoří o opuštění stanoviště, setrvání na stanovišti bez služebních úkolů, dočasném neobsazení stanoviště, nebo ještě o něčem jiném. Zásadní je zjištění, zda konkrétní stanoviště (pracovní náplň) konkrétního příslušníka běžně (tj. vyjma mimořádných událostí) vyžadovalo – podle předpisů i skutečnosti – nepřetržitý výkon služby, a pokud ano, zda bylo zajištěno příslušníkově zastoupení.

3.3 Ostatní kasační námitky odvolacího orgánu důvodné nejsou

[31] Pro úplnost se NSS stručně vyjádří ještě k ostatním kasačním námitkám odvolacího orgánu.

[32] Podle odvolacího orgánu žalobci v řízení nehájili svá veřejná subjektivní práva, protože argumentovali nedostatkem příslušníků ve věznici, ne tím, že neměli čas se najíst

a odpočinout si. Odvolací orgán nemá pravdu. Žalobci v řízení před krajským soudem hájili své veřejné subjektivní právo obsažené v zákoně o služebním poměru – právo na proplacení přiměřené doby na jídlo a odpočinek.

[33] Odvolací orgán dále tvrdil, že povinnosti, které předpisy stanoví pro nadřízeného žalobců, nijak neovlivňují žalobce samotné. Ani to není pravda. Pokud by stanovené povinnosti nadřízeného znemožňovaly, aby žalobci čerpali přestávku na jídlo a odpočinek, bylo by namístě označit službu žalobců za nepřerušitelnou. Čerpání přestávky by totiž nebylo nezpochybnitelné, nebylo by v souladu s předpisy, žalobci by v takovém případě jedli a odpočívali s vědomím, že se nadřízený může kdykoli rozhodnout nepokračovat v porušování svých povinností.

[34] Podle odvolacího orgánu nemohou být žalobci úspěšní, protože neupozornili na to, že jsou na přestávku posíláni v rozporu s předpisy; to je přitom jejich povinností. Ze zákona o služebním poměru ale neplyne, že by porušení povinnosti příslušníků hlásit případné nedostatky na pracovišti mělo nějak ovlivňovat způsob počítání vykonané doby služby (8 As 160/2018, bod 24).

[35] Odvolací orgán se konečně domnívá, že žalobci netvrdili skutečnosti, na jejichž základě by bylo možné jim vyhovět; tyto skutečnosti krajský soud vyhledal nad rámec žaloby. Je pravda, že krajský soud vyhledal konkrétní – z jeho pohledu problematické – ustanovení vnitřních předpisů, zatímco žalobci namítali problematičnost předpisů a jejich vzájemný nesoulad obecně. Takový postup krajského soudu ale nelze považovat za porušení dispoziční zásady (10 As 62/2022, body 29 a 30).

4. Závěr a náklady řízení

[36] NSS shrnuje, že krajský soud zrušil rozhodnutí odvolacího orgánu, ač neměl, respektive ne z uvedeného důvodu. Odvolací orgán sice nedodržel závazný právní názor vyslovený v dřívějším rušícím rozsudku krajského soudu, tento právní názor ale neodpovídá aktuální judikatuře NSS; proto na něm nelze lpět.

[37] NSS zrušil napadený rozsudek krajského soudu. V novém řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. Jeho úkolem tak bude především posoudit, zda lze na základě skutkových zjištění dospět k závěru, že služba žalobců na konkrétních stanovištích formálně ani fakticky nevyžadovala nepřetržitý výkon, případně, vyžadovala-li, že žalobci byli v době stravování a odpočinku formálně i fakticky zastoupeni jiným příslušníkem. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud.

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

V Brně dne 31. října 2024

Michaela Bejčková

pokračování

předsedkyně senátu