



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Vojtěcha Šimíčka 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 31. 10. 2024, čj. 57 Ad 4/2021 - 121,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2024, čj. 57 Ad 4/2021 - 121, **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. Ředitel věznice rozhodoval ve věci podruhé, neboť jeho předchozí rozhodnutí bylo zrušeno v návaznosti na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 4. 2018, čj. 57 Ad 2/2017 - 44 (z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu). Proti rozhodnutí ředitele věznice podala žalobkyně odvolání, které žalovaný zamítl a potvrdil tak rozhodnutí ředitele věznice.

[2] Proti druhému rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu, které krajský soud rozsudkem ze dne 28. 3. 2023, čj. 57 Ad 4/2021 - 67, 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. Žalobkyně nemohla mít objektivně za to, že byla plnohodnotně střídána a že se po dobu přestávky nemusela zajímat o dění na pracovišti.

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný kasační stížnost. Rozsudkem ze dne 30. 7. 2024, čj. 10 As 99/2023 - 63, NSS zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. NSS shledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným, neboť krajský soud své závěry odůvodnil toliko odkazem na části výpovědí žalobkyně a svědků N. a ppor. P. [vedoucí inspektor strážní služby (VISS)]. Vůbec však neuvedl, zda a jakým způsobem hodnotil zbývající obsah správního spisu (a výsledků).

[4] Krajský soud shora označeným rozsudkem napadené rozhodnutí znovu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud opět dospěl k závěru, že správní orgány nevyhodnotily správně zjištěný skutkový stav.

2. Kasační stížnost, vyjádření žalobkyně

[5] **Žalovaný (stěžovatel)** napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Podle stěžovatele přetrvávají důvody, pro které NSS zrušil předchozí rozsudek krajského soudu.

[6] Namítá, že krajský soud přisoudil nepoměrně větší váhu důkazům ve formě výpovědí (svědeckých a účastnické), zatímco ostatní důkazy ze správního spisu nehodnotil, aniž to blíže zdůvodnil. To je v rozporu se zásadou volného hodnocení důkazů. Není ani správný názor krajského soudu, že by podstatná pro posouzení věci měla být jen faktická stránka čerpání přestávek. Podstatná je rovněž formální stránka, kterou krajský soud ignoroval. Proto je jeho posouzení v rozporu s judikaturou NSS a je rovněž nepřezkoumatelné.

[7] Pro objektivní posouzení je třeba konfrontovat subjektivní výpovědi žalobkyně a svědků s formálními předpisy, zvláště odvolají-li se na ně žalobkyně a svědci. To krajský soud neučinil a ani se nesnažil porozumět jednotlivým pojmům a formulacím v kontextu dalších částí správního spisu. Krajský soud hodnotil věc na základě svých vlastních vědomostí, které nemusejí zahrnovat specifika služební činnosti příslušníků vězeňské služby. Zcela opomenul vnitřní předpisy věznice, a proto nezískal věrohodný přehled o průběhu služby žalobkyně. Nemohl tak ani správně porozumět výpovědím žalobkyně a svědků.

[8] Krajský soud se neseznámil ani s náplní služby VISS. Přesto učinil závěr o naprosté vytíženosti svědka P., ačkoliv svědek nic takového ve své výpovědi neuvedl. Úvaha krajského soudu o nepřerušném výkonu služby a naprosté vytíženosti VISS je nepřezkoumatelná. Tvzení svědka o tom, že je odpovědný za svou směnu a své pracoviště, je nutno vykládat v kontextu jeho funkce, tj. je odpovědný za činnost jemu podřízených příslušníků. To však nevylučuje, aby příslušníci plnohodnotně čerpali přestávku na jídlo a odpočinek.

[9] Krajský soud vyzdvihuje jako důvod neplnohodnotného čerpání přestávky, že i v době, kdy byla žalobkyně v jídelně, mohl jí volat kolega a žádat telefonicky o radu.

pokračování

Skutečnost, že žalobkyně byla čas od času vyrušena telefonátem méně zkušeného kolegy, nepovažuje stěžovatel za důkaz o nemožnosti čerpání přestávky. Žalobkyně si mohla zvolit, zda bude na telefonu dostupná, či nikoli. Její služební náplň plyne z přílohy č. 6 plánu střežení věznice. Žalobkyně nemohla vykonávat služební činnost spjatou s vlastním stanovištěm v době, kdy byla v jídelně, a to ani prostřednictvím mobilního telefonu. Sama uvedla, že ji na jejím stanovišti střídal jiný příslušník. Stanoviště žalobkyně je vybaveno napevno uchycenými monitory, resp. prostředky pro vyhlašování bezpečnostních hesel atd. Vstupem do kanceláře fakticky zaujal místo žalobkyně a převzal pracovní pomůcky střídající příslušník. Sama žalobkyně vypověděla, že střídající příslušník převzal její povinnosti a odpovědnost za dění na pracovišti. „Převzetí věci“ je vzhledem k pracovní náplni žalobkyně irrelevantní. Neúčelné by bylo také předání donucovacích prostředků, mobilního telefonu či vysílačky, protože každý příslušník má své vlastní. Příslušník není povinen mít u sebe v době přestávky ani donucovací prostředky, ani vysílačku či telefon. To nepřímo potvrdil i svědek P., který uvedl, že se v rámci přestávky může sprchovat.

[10] Žalobkyně do jídelny neodcházela svévolně, ale z rozkazu nadřízeného v předem určenou dobu (vyznačenou v denním rozkaze). Byla tedy vyloučena její odpovědnost za dění na stanovišti. Svědek P. pouze obecně a neurčitě uvedl, že žalobkyně byla zkušenější, proto ji občas požádal o radu. Z výpovědi neplyne, zda se dotazy týkaly služby žalobkyně v době, kdy byla střídána. Splnění požadavku § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru nebrání ani to, že žalobkyně zůstávala v kanceláři, a proto byla k zastížení pro méně zkušené kolegy, popř. zvedala služební telefon a poskytla radu.

[11] Krajský soud si nemohl udělat obrázek o náplni služby žalobkyně (a od toho se odvíjející vytíženosti příslušníků), jestliže se věnoval toliko výsledkům (žalobkyně při něm nepopsala náplň své práce).

[12] Krajský soud vychází jen ze subjektivních výpovědí, aniž jejich „*validitu a důvěryhodnost*“ zhodnotil v souvislosti s dalšími důkazy. Je „*očividné*“, že žalobkyně bude vypovídat tak, aby prokázala svůj domnělý nárok. Povinnost být ve střehu i během čerpání přestávky z vnitřních předpisů věznice neplyne. Navíc služba je v době přestávky přerušena a lze činit vše, co není výslovně zakázáno, neboť služební předpisy na přestávku nedopadají. Svědek N. zjevně odkazoval na svou zakročovací povinnost podle § 7 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské a justiční strážci České republiky. Existence této povinnosti však sama o sobě nevylučuje čerpání přestávek. Bez studia vnitřních předpisů nelze rozlišit mezi obecně dopadající zákonnou povinností a povinností vyplývající z vnitřního předpisu.

[13] Podle krajského soudu jde stěžovateli k tíži to, že zákonná či vnitřní norma neupravuje způsob čerpání přestávek. Tento názor je v rozporu s dosavadní rozhodovací praxí soudů a je nezákonný.

[14] Dále se krajský soud dopustil chyb při interpretaci výsledků. Z výpovědi žalobkyně plyne, že její povinnosti plynoucí ze stanoviště přešly na jinou osobu. Není relevantní, zda této osobě žalobkyně předala nějaké „*věci*“. Její povinnosti a odpovědnost přešly na jiného příslušníka a žalobkyně mohla plnohodnotně čerpat přestávku. Stejně tak krajský soud dezinterpretoval otázku vyslychajícího: „*Nesla jste odpovědnost za dění na stanovišti*

(např. návštěva, zdravotní eskorta), musela jste přerušit přestávku?“ Žalobkyně jasně uvedla, že ne. Krajský soud mylně dovodil, že otázka se týkala pouze návštěv a zdravotnických eskort. Nepřihlédl ani ke „specifickému technickému jazyku příslušníků vězeňské služby“, ani k obecnému významu užitých slov. Pro stěžovatele je nesrozumitelné, z jakého důvodu žalobkyně měla setrvávat „ve střehu“.

[15] Krajský soud zastává tzv. legální teorii důkazní, neboť podle něj by stěžovatel unesl důkazní břemeno jen tehdy, plynulo-li by nezpochybnitelné čerpání přestávek z výpovědí svědků a žalobkyně. Případné rozpory ve výpovědích podle krajského soudu vedou k tomu, že důkazní břemeno vůbec nemůže být uneseno. V bodě 94 napadeného rozsudku krajský soud uvedl, že důkazy musí být absolutně bezrozporné, jinak musí být rozhodnuto ve prospěch žalobkyně. Takový názor je podle stěžovatele nereálný a nezákonný. Není nutné, aby byly veškeré rozpory objasněny. Služební funkcionář musí zdůvodnit, ke které ze skutkových verzí se přiklonil, jak se s rozpory v důkazech vypořádal a na základě jakých podkladů tak učinil.

[16] Stěžovatel nemohl ovlivnit, zda se účastník a jeho zmocněnec dostaví k úkonu, neboť je to jeho právem, nikoliv povinností. Výzva k účasti na ústním jednání byla zmocněnci žalobkyně doručena dne 17. 12. 2018, tj. s dostatečným předstihem, aby se mohl na jednání dne 15. 1. 2019 dostavit. To, že se zmocněnec nedostavil a žalobkyně bez něj odmítla konkrétněji vypovídat, nemůže jít k tíži služebnímu funkcionáře. Úspěch v návrhových řízeních je ovlivněn aktivitou navrhovatele.

[17] Pravdivost výpovědí nelze ověřit, nejsou-li porovnány s dalším obsahem správního spisu. Má-li krajský soud dojem, že výpovědi žalobkyně a svědků nejsou dostatečně podrobné, důvodem je to, že nehodnotil souvislosti s ostatními důkazy. Podle služebních funkcionářů bylo žalobkyni (i přes její subjektivní pocit) objektivně umožněno čerpat plnohodnotné přestávky. Skutkový stav zjištěný krajským soudem neodpovídá správnímu spisu. Krajský soud nerespektoval judikaturu ani zásadu volného hodnocení důkazů.

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

[19] **Žalobkyně** se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

3. Právní hodnocení

[20] V nynější věci se jedná o opakovanou kasační stížnost stěžovatele (žalovaného). NSS se tedy nejprve zabýval její přípustností. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. *je nepřípustná kasační stížnost proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno NSS; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem NSS*. Rozšířený senát v usnesení ze dne 22. 3. 2011, čj. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS, dovodil, že ze zákazu opakované kasační stížnosti platí výjimky mj. pro případy, v nichž NSS zrušil rozhodnutí soudu pro procesní pochybení, případně jeho nepřezkoumatelnost. NSS zrušil předchozí rozsudek krajského soudu, neboť ten se zabýval pouze částmi výpovědí žalobkyně a svědků a ke zbytku se nevyjádřil. Dále krajský soud opomenul vyhodnotit zbylé podklady založené ve správním

pokračování

spise a „konfrontovat“ je s argumenty žalobkyně. NSS se tedy dosud věci meritorně nezabýval. Stěžovatel v kasační stížnosti jednak tvrdí, že krajský soud se neřídil závazným právním názorem NSS (a v důsledku je rozsudek nepřezkoumatelný), jednak namítá nesprávné právní posouzení věci, které je v rozporu s judikaturou. Argumenty stěžovatele lze podřadit pod popsané výjimky ze zákazu opakované kasační stížnosti. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[21] Kasační stížnost je důvodná.

3.1 Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[22] Stěžovatel namítal (dílčí) nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Krajský soud údajně nezdůvodnil, proč přisoudil větší váhu důkazům ve formě výpovědí (svědeckých a účastnické). NSS se s tímto názorem neztotožňuje. Je pravda, že krajský soud setrval na svém původním posouzení, které doslovně zkopíroval do nyní napadeného rozsudku (body 67-83 napadeného rozsudku). V bodech 84-118 napadeného rozsudku však své závěry doplnil. Popsal svůj náhled na další podklady ve správním spise a rozebral i zbylé části výpovědí žalobkyně a svědků, ke kterým se původně nevyjádřil. Názor krajského soudu na (i)relevanci vnitřních právních předpisů plyne z bodů 81, 89 a 90 napadeného rozsudku.

[23] Stěžovatel dále uvedl, že krajský soud ignoroval *formální* stránku věci, a proto je jeho posouzení nepřezkoumatelné. Ani v tomto ohledu NSS nesouhlasí. Krajský soud vysvětlil svůj názor na podstatu formální a faktické stránky věci zejm. v bodech 84-86 napadeného rozsudku. Z tohoto posouzení plyne, proč krajský soud formální stránku „*upozadil*“. Svou podstatou tedy kasační námitka směřuje proti nesprávnému hodnocení dílčí otázky krajským soudem, nikoliv proti nedostatkům odůvodnění.

[24] Totéž platí o námitce nepřezkoumatelnosti úvahy krajského soudu o nepřerušeném výkonu služby a naprosté vytíženosti VISS. Krajský soud se této otázce věnoval v bodech 115-118 napadeného rozsudku, v nichž zdůvodnil svůj pohled na pracovní náplň svědka P. (VISS) a důsledky z toho plynoucí pro posouzení (ne)plnohodnotného čerpání přestávek žalobkyní.

[25] NSS uzavírá, že kasační námitky (dílčí) nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku nejsou důvodné. Dále se NSS zabýval námitkami nesprávného právního posouzení věci.

3.2 Podstatné skutečnosti plynoucí ze správního spisu

[26] Dne 29. 12. 2016 podala žalobkyně prostřednictvím zástupce návrh na zahájení řízení o zaplacení hodin odpracovaných v souvislosti s § 60 zákona o služebním poměru, a to od 29. 12. 2013 do 28. 12. 2016. V ní obecně argumentuje náročností strážných a dozorcích stanovišť a eskortní služby, zejména v případě mimořádných událostí. Své služební zařazení žalobkyně v návrhu neuvádí. Ve službě není tolik pracovníků, aby mohli „*bez jakékoliv újmy v případě mimořádné události nastoupit na místa tak, aby byla jejich zastupitelnost beze všech pochybností nahrazena*“. Přestávku nelze čerpat do takové míry, aby se příslušník nemusel zajímat o žádné dění na pracovišti. Žalobkyně hovoří o „*žadatelích*“ v množném čísle. Uvádí také, že nemá možnost opustit objekt „*věznice Plzeň*“.

[27] Sdělením ze dne 2. 1. 2017 upozornil ředitel věznice, že žádost je obecná, není specifikována doba vzniku nároků ani situace, v níž nebylo žalobkyni umožněno čerpat přestávku. Žalobkyně byla prostřednictvím svého zástupce požádána o upřesnění. Na tuto výzvu nereagovala.

[28] Podle vyčíslení přestávek z období od prosince 2013 do prosince 2016 žalobkyně při svých směnách vždy čerpala přestávky, což za každý měsíc potvrdila vlastnoručně psaným „*souhlasím/souhlas*“ a svým podpisem. Na některých výkazech je ručně dopsáno „*nepožaduji proplacení hodin dle § 60, zák. 361*“ (zjevně myšlen zákon o služebním poměru). Proplacení žalobkyně nežádala, neboť dobu přestávky využívala ke zdravotním rehabilitacím.

[29] Podle zápisu ze dne 26. 1. 2017 proběhlo jednání, na němž zástupce žalobkyně navrhl provést důkaz výsledkem žalobkyně, vedoucího oddělení, příp. další důkazy.

[30] Dne 27. 1. 2017 zamítl ředitel věznice žádost žalobkyně. Odvolání proti tomuto rozhodnutí stěžovatel zamítl, jeho rozhodnutí však zrušil krajský soud rozsudkem čj. 57 Ad 2/2017 - 44, neboť služební funkcionáři nedostatečně zjistili skutkový stav. Následně stěžovatel zrušil rozhodnutí ředitele věznice a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[31] Sdělením ze dne 29. 11. 2018 byla žalobkyně opětovně vyzvána k upřesnění návrhu, který byl podán „*pouze v obecné rovině [...] s odkazem na stávající judikaturu. [...] není konkretizována doba případného vzniku nároků, ani není specifikována situace, kdy nebylo žadateli umožněno opustit areál věznice, jak v návrhu uváděno jest*“. Na výzvu žalobkyně věcně nereagovala.

[32] Přípisem ze dne 12. 12. 2018, který byl zástupci žalobkyně doručen 17. 12. 2018, byl zástupce vyzván k účasti na jednání konaném dne 15. 1. 2019. Dne 16. 12. 2018 byla k účasti na jednání vyzvána také žalobkyně. Zástupce žalobkyně se k jednání bez omluvy nedostavil.

[33] Z protokolu o výsledku žalobkyně ze dne 15. 1. 2019 vyplývají následující skutečnosti. Úvodem se žalobkyně odmítla samostatně k předmětu řízení vyjádřit, neboť nebyl přítomen její zástupce. Žalobkyně byla požádána o popis dne, kdy je veleno do služby, způsob čerpání přestávky, s kým se zpravidla střídá, jak to probíhá. Žalobkyně odpověděla: „*Jsem i v přestávce pořád ve službě, když se něco stane, musím na danou situaci reagovat, to je celý důvod, proč jsem to podávala. Jsem nepřetržitě celý den ve službě. Při čerpání přestávky někdy jsem v místnosti, když mám jídlo, jdu na jídelnu nebo do jiné místnosti. Vhodná místnost čerpání přestávky nebyla.*“ K tomu vrchní komisař uvedl, že naproti vrchnímu inspektorovi je místnost na oddych s ledničkou a mikrovlnkou. Podle žalobkyně tato místnost není vyhovující. Na dotaz, zda žalobkyně musela v té místnosti zůstat z důvodu nařízení, nebo dobrovolně, žalobkyně uvedla: „*Nařízeno to nebylo, nebylo kam jít*“. Na dotaz, kde byla střídána, žalobkyně sdělila: „*Byla jsem vedle v místnosti, nevykonávala jsem přestávku na svém stanovišti.*“ Na dotaz, zda nesla odpovědnost za dění na stanovišti, resp. zda musela přerušit přestávku, žalobkyně odpověděla „*ne*“. K dotazu, zda střídající přebíral veškeré povinnosti, žalobkyně uvedla: „*Ano. Ale nedošlo k žádnému předání věcí na stanovišti.*“ Vrchní komisař reagoval: „*To se netýká tohoto, pouze u předávání a převzetí služby. Zde se pletou dva pojmy.*“

pokračování

Žalobkyně sdělila: „*Ano, je to tak.*“ Na dotaz, zda nastala v průběhu daného období mimořádná situace, kvůli níž by musela přerušit přestávku, žalobkyně uvedla „*nevybavuji si*“. Dále byla žalobkyně dotázána, jestli někdy žádala o možnost opustit objekt věznice a nebylo jí to umožněno. K tomu uvedla: „*Ne, nikdy jsem nežádala, pravidelně využívám přestávku pouze na jídlo.*“ K dotazu na průběh přestávky žalobkyně sdělila: „*Když jdu na jídelnu, mám donucovací prostředky, RDST (vysílačka). Dále se nebudu k tomu bez zmocnění vyjadřovat.*“ Závěrem žalobkyně potvrdila, že se dozvídá o rozvrhu směn tři měsíce předem a v případě změny z denního rozkazu.

[34] Svědek J. N. při výslechu dne 15. 1. 2019 konstatoval: „*Bohužel si nepamatuji, jak kdo čerpal, účastníci i já jsme byli řádně střídáni. Po vystřídání účastníce jsem plnil své povinnosti a nemohl jsem vědět, jakým způsobem účastníce čerpá přestávku. Nemohl jsem odvracet pozornost od střežení. Někteří neodešli vůbec, museli zůstat na stanovišti.*“ K dotazu, zda to někde vykazovali, svědek uvedl: „*Nevím, jsou na to podklady.*“ Svědek byl dotázán, zda mohla nastat situace, kdy museli přestávku přerušit a vrátit se. Odpověděl: „*Ne, byl jsem sám a nikoho jsem nepotřeboval.*“ K popisu dne, kdy byl velen do služby, sdělil: „*Řídil jsem se pokyny a nařízeními svých nadřízených, které vyplývaly ze služební činnosti.*“ K čerpání přestávky uvedl: „*Většinou jsem chodil na obědy a na večere do zaměstnanecké jídelny, čerpal jsem ji. V danou chvíli jsem nenesl odpovědnost na stanovišti, předal jsem to kolegovi a odešel jsem.*“ Svědek uvedl, že zažil dost mimořádných událostí. K dotazu, zda také ohledně přestávky, sdělil „*nepamatuji se*“. Dále uvedl: „*Kolega byl hluchý, po střídání jsem se dost často na stanovišti zavíral.*“ Dále byl svědek dotázán na to, že uvedl, že někdy byl i s kolegou, co čerpal přestávku. Sdělil: „*Byl ve vedlejší místnosti. Nebyly vytvořeny podmínky k řádnému čerpání. Příslušníci nemohli čerpat řádně přestávky, jsou stále ve střežení. V jídelně jsme měli vysílačku – zazní-li bezpečnostní heslo, pak musíme jednat.*“ Svědek rovněž uvedl, že se nepamatuje, že by někdy chtěl opustit objekt věznice a nebylo mu to umožněno. Vrchní komisař se zeptal, jestli svědek reagoval v dokumentaci denních rozkazů na to, jestliže vznikla mimořádná událost v případě čerpání přestávky či při jejím přerušení. Svědek uvedl: „*Nevykazoval jsem to, do knihy průběhu služby jsem zapsal vyhlášení bezpečnostního hesla, ale do papírů, které k tomu byly určeny (přílohy k dennímu rozkazu), jsem to nepsal.*“ Svědek sdělil, že nežádal náhradu přestávky, neboť to považoval za bezpředmětné. Jestliže by jej o řešení někdo požádal, pak by to řešil a nahlásil to svému nadřízenému. Nepamatoval se však, že by jej o to někdo žádal.

[35] Svědek J. P. (VISS) při výslechu dne 15. 1. 2019 ke své službě uvedl, že „*11,5 hodiny mi je počítáno, jsem v práci 13 hodin jako vrchní inspektor, směna začíná přípravou na rozdělení směny, poté následuje rozdělení směny, zavádění na stanoviště, provedení početních stavů a další náležitosti související se službou. Před koncem služby příprava zbraní a dokumentace pro nastupující směnu. Přestávky jsou zpravidla čerpány dle rozpisu a jak dovoluje výkon služby. Já se odeberu na jídlo, jsem stále na příjmu telefonu*“. K dotazu, zda je nucen přerušit přestávku, svědek sdělil: „*Jím a vyřizuji telefonáty hovory se zaměstnanci a příslušníky. Stále jsem vyzbrojen a mám služební opasek. Po celou dobu služby. Odpovědnost mám po celou službu – řeším změny, přechody, pohyby odsouzených. Nesu stále odpovědnost za směnu.*“ Dále byl dotázán, zda někdy během čerpání přestávky nastala mimořádná událost. Uvedl: „*Nepamatuji se, určité se to stalo. Přestávky neřeším, беру to tak, že jsem ve službě a je to součástí mé práce. Nesouhlasím s tímto systémem, kdy jsme v práci necelých 13 hodin a zapláceno máme jen 11,5 hodin.*“ Dále sdělil, že chodí na obědy, nicméně v průběhu čerpání přestávky je odpovědný za své stanoviště.

Ani jej nenapadlo žádat o opuštění věznice, nemůže sundat opasek ani během přestávky. K tomu jeho nadřízený vrchní komisař konstatoval, že to není pravda, že to lze. Svědek sdělil: „*Budu to tedy praktikovat. Nemohu se svléknout, musím nosit ústroj, jsme ve službě celý den.*“ K tomu vrchní komisař poznamenal, že kolega svědka se sprchuje. Svědek potvrdil, že to lze. Ke střídání žalobkyně svědek uvedl, že ji střídá na stanovišti, ale ne ze služby za účelem čerpání přestávek. K dotazu, kde žalobkyně čerpala přestávku, svědek sdělil: „*Bud' v kanceláři VISS, kde si ohřála jídlo, nebo se procházela na chodbě.*“ Dále uvedl, že v průběhu čerpání přestávky žalobkyni občas zavolal, když potřeboval poradit, byla zkušenější, většinou seděla v kanceláři poblíž. Podle svědka měla žalobkyně většinou řádně vyčerpanou přestávku, když dovolovaly okolnosti. Donucovacími prostředky, radiostanicí a ručním telefonem byla žalobkyně vybavena, jestliže byla mimo kancelář. V kanceláři to nebylo třeba. K dotazu, zda za dané období někdo žádal, že nemohl čerpat přestávku, svědek uvedl: „*Nikdo mne nežádal.*“ Kdyby se tak stalo, kontaktoval by svědek svého vedoucího, aby mu poradil. K povinnosti příslušníků řešit situaci ve věznici a přijímat hovory během čerpání přestávky svědek sdělil, že tuto povinnost mají všichni na vedoucích funkcích. „*Já jsem byl na pozici inspektor, příp. vrchní inspektor. Ostatních příslušníků se ruční telefon netýká, pouze vysílačka.*“ Ostatní příslušníci bez odpovědnosti, jakou má svědek, mohou vyčerpat přestávku v plném rozsahu, jestliže nenastane mimořádná událost. V té době neodpovídají za své stanoviště, ale svědek k tomu uvedl, že „*příslušníci čerpají přestávku, ale stále jsou ve službě a podle zákona jsou povinni zakročit.*“ Svědek odhadl, že bezpečnostní heslo, aby mohla být přerušena přestávka, je vyhlášeno cca 20x, někdy 30x ročně. Závěrem svědek konstatoval: „*Kdyby se počítalo do doby služby 12 hodin, jak bylo stanoveno dřívějším zákonem, nemusely by se řešit přestávky, kdy je nám počítáno 11,50 hodin výkonu služby, kdy jsme povinni zakročit, když to nařizují okolnosti.*“

[36] V podání ze dne 29. 1. 2019 zástupce žalobkyně uvedl, že je nutné opakovat výslech svědka P.. Dne 11. 2. 2019 sdělil služební funkcionář zástupci žalobkyně, že svědek P. je znovu předvolán na den 27. 2. 2019. Toho dne se však zástupce ani žalobkyně nedostavili, a proto bylo od doplňujícího výslechu upuštěno.

[37] Správní spis byl doplněn o denní rozkazy, plány střežení, interní předpisy, knihu předání služby, soupis mimořádných událostí a hlášení o průběhu služby. Z nich plyne například:

- kdy byla žalobkyně velena do služby;
- v jakých časech jí byly stanoveny přestávky na jídlo a odpočinek (jejichž čerpání stvrzovala svým podpisem);
- náplň práce a povinnosti inspektora strážní služby – operátora (ISS-O), VISS a inspektora strážní služby (ISS);
- rozvržení pracovní doby a čerpání přestávek;
- soupisy mimořádných událostí aj.

[38] Rozhodnutím ze dne 24. 7. 2019 ředitel věznice zamítl žádost žalobkyně. Proti rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. Rozhodnutím ze dne 13. 5. 2021 stěžovatel odvolání žalobkyně zamítl.

3.3 Námitky nesprávného právního posouzení – obecná východiska

pokračování

[39] NSS uvádí obecná východiska pro posuzování žádosti o proplacení přestávek příslušníků Vězeňské služby ČR. Vychází přitom ze znění právních předpisů a předchozí judikatury. Ta byla přehledně shrnuta např. v rozsudku NSS ze dne 28. 2. 2024, čj. 1 As 147/2023 - 52, zmínit lze také rozsudky NSS ze dne 26. 8. 2020, čj. 8 As 160/2018 - 42, ze dne 17. 8. 2022, čj. 9 As 89/2021 - 65, ze dne 18. 4. 2023, čj. 1 As 272/2022 - 64, ze dne 23. 10. 2023, čj. 3 As 256/2022 - 33, ze dne 29. 2. 2024, čj. 6 As 55/2023 - 44, a ze dne 22. 3. 2024, čj. 9 As 51/2023 - 53.

[40] Podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru *má příslušník 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.* Podle odst. 2 *se přestávka ve službě na jídlo a odpočinek nezapočítává do doby služby.* Podle odst. 3 *jde-li o službu, jejíž výkon nemůže být přerušen, musí být příslušníkovi i bez přerušení výkonu služby zajištěna přiměřená doba na jídlo a odpočinek.*

[41] Podle § 7 odst. 1 zákona o Vězeňské službě a justiční strážci *je příslušník ve službě povinen zakročit v mezích stanovených tímto zákonem a dalšími obecně závaznými právními předpisy,*

- a) páchá-li osoba ve výkonu vazby nebo ve výkonu trestu odnětí svobody trestný čin nebo kázeňský přestupek, popřípadě je-li důvodné podezření z jejich páchání,*
- b) páchá-li osoba ve výkonu zabezpečovací detence trestný čin, popřípadě je-li důvodné podezření z jeho páchání,*
- c) maří-li osoba ve výkonu zabezpečovací detence, ve výkonu vazby nebo ve výkonu trestu odnětí svobody účel výkonu zabezpečovací detence, výkonu vazby nebo výkonu trestu odnětí svobody,*
- d) je-li narušován pořádek nebo ohrožována bezpečnost v prostorách Vězeňské služby, věznice pro místní výkon trestu, soudu, státního zastupitelství nebo ministerstva, nebo při předvádění a eskortách osob z výkonu vazby, zabezpečovací detence nebo trestu odnětí svobody.*

Podle odst. 3 *příslušník, který plní úkoly vězeňské stráže, je povinen i v době mimo službu v mezích stanovených tímto zákonem a dalšími obecně závaznými právními předpisy provést služební zákrok nebo jiná potřebná opatření, páchá-li osoba ve výkonu vazby nebo výkonu trestu odnětí svobody trestný čin nebo kázeňský přestupek, jímž je bezprostředně ohrožen život, zdraví nebo majetek.*

[42] Právo příslušníka na přestávku na jídlo a odpočinek zakotvuje zákon. Není tedy nezbytné, aby toto právo bylo stanoveno i vnitřními předpisy věznice. Interní předpisy s tím ovšem mohou počítat, např. tak, že přestávky jsou příslušníkům plánovány a jejich čerpání je koordinováno vedoucím inspektorem strážní služby. V takovém případě se logicky nejedná o svévolné opuštění stanoviště. Naopak, příslušník čerpá přestávku s vědomím osoby odpovědné za koordinaci čerpání přestávek. Interní předpisy a systém nastavení čerpání přestávek mohou být vodítkem posouzení, zda a jakým způsobem plně přechází odpovědnost za stanoviště (náplň služebních povinností) na střídajícího příslušníka, jak funguje organizační, technické či personální zabezpečení čerpání přestávek, příp. zda je takové střídání na dané pozici vůbec potřeba. Podstatné je také to, že plánování a koordinování přestávek je pouze jedním z mechanismů zajištění bezpečnosti věznice (vedle např. oplocení, mříží, kamerových systémů apod.). Čerpá-li příslušník přestávku

v souladu s pokynem nadřízeného (přestávky koordinujícího) příslušníka, nemůže být z povahy věci za opuštění stanoviště (čerpání přestávky) jakkoliv *odpovědný*, včetně odpovědnosti trestní.

[43] Smyslem § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru je poskytnout přestávku na jídlo a odpočinek, což v případě příslušníků Vězeňské služby ČR znamená *přerušit* službu. Příslušník při čerpání řádné přestávky nemusí v zásadě plnit žádné služební povinnosti a úkoly spojené se stanovištěm. V této době je oprávněn trávit čas dle svého uvážení a je povinen pouze zachovat nezbytnou pohotovost pro případ nutnosti zakročit podle § 7 odst. 1 zákona o Vězeňské službě a justiční stráží.

[44] Skutečnost, že příslušník vykonává službu *nepřetržitou*, resp. v nepřetržitém provozu, ještě neznamená, že se jedná i o službu, kterou nelze přerušit ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru. Klíčové je proto posouzení, zda konkrétní výkon služby určitého příslušníka může být přerušen za účelem čerpání přestávky (a přesto je zajištěna nepřetržitost služby).

[45] 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 a služebními předpisy, případně rozkazy. Zároveň musí být zřejmé, že po celou dobu přestávky příslušníci (*formálně* i *fakticky*) nemusí v zásadě plnit žádné služební povinnosti a úkoly spojené se stanovištěm, na která jsou veleni, a mohou se věnovat pouze tomu, aby se najedli a odpočinuli si. Čerpání přestávek na jídlo a odpočinek musí tedy umožňovat též pracovní prostředí a vytíženost příslušníků. Jinými slovy, i kdyby byl výkon služby přerušitelný a zastupitelnost by byla ve služebních předpisech *formálně* předpokládána, ale samotné pracovní prostředí a vytíženost příslušníků by *fakticky* čerpání přestávek ve službě na jídlo a odpočinek neumožňovaly, bylo by nutné dospět k závěru, že čerpané přestávky měly povahu přiměřené doby na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru. Je tedy třeba zkoumat jednak *formální*, jednak *faktickou* možnost konkrétního příslušníka řádně čerpat přestávku. Obě tyto kategorie spolu totiž souvisejí.

[46] Podřazení pod § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru 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, např. bezpečnostních kontrol) tráví přímo ve věznici či že trvá jeho povinnost zasáhnout v případě zcela mimořádných situací, a pro případ takové mimořádné situace má u sebe radiostanici. Jak již bylo výše naznačeno, sama existence zákonné zakročovací povinnosti příslušníka bezpečnostního sboru ani určitý diskomfort při čerpání přestávky v prostorách věznice nevylučují podřazení doby přestávky pod citované ustanovení.

[47] Podle § 94 odst. 1 zákona o služebním poměru je příslušník povinen vykonávat službu tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku bezpečnostního sboru a k bezdůvodnému obohacení. Hrozí-li škoda, je povinen na ni upozornit vedoucího příslušníka. Podle odst. 2 je-li třeba neodkladného zákroku k odvrácení škody, která hrozí bezpečnostnímu sboru, je příslušník povinen zakročit; nemusí tak učinit, jestliže mu v tom brání důležitá překážka. Podle odst. 3

pokračování

zjistí-li příslušník, že nemá vytvořeny podmínky pro výkon služby, je povinen oznámit tuto skutečnost vedoucímu příslušníkovi.

[48] Čerpání přestávky podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru bez dalšího nevylučuje ani obecná povinnost k odvracení škody (§ 94 odst. 2 zákona o služebním poměru). *Ad absurdum* by při opačném přístupu bylo u jakéhokoliv příslušníka prakticky vyloučeno čerpat přestávku pouze proto, že má povinnost konat (odvracet škodu) v případě náhlé a nahodilé situace.

[49] Pod § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru je třeba zařadit zejména situace, kdy příslušník sice může konzumovat jídlo, je však stále dosažitelný a připravený přerušit přestávku v případě potřeby. Rozhodující je také posouzení, zda u daného příslušníka *běžně nastává* aktivace zakročovací povinnosti (navrácení do služby) během doby stravy a odpočinku. Vysoká frekvence uplatnění zakročovací povinnosti může vést k závěru o nepřerušitelnosti služby. O nepřerušitelnou službu se jedná i tehdy, musí-li být příslušník „*ve stavu neustálé ostražitosti*“, neboť jinak nelze zajistit řádný a bezpečný chod věznice.

[50] Zákonné předpisy nevyžadují, aby byla ve věznici vytvořena funkce tzv. „*střídače*“ (příslušníka, jehož jediným úkolem by bylo střídat jiné příslušníky). Není tedy vyloučeno, aby příslušníka střídal jeho kolega, který je v době čerpání přestávky velen do služby, umožňuje-li mu to jeho náplň služebních povinností.

[51] 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.* Podle odst. 2 *je důkazem vše, co může přispět k zjištění skutkového stavu věci, zejména výpovědi a vyjádření účastníka, svědků a jiných osob, doklady a jiné písemnosti nebo záznamy, odborná vyjádření, znalecké posudky, potvrzení, listiny, protokoly o ohledání a pořízená dokumentace skutkového děje.* Podle odst. 4 *hodnotí služební funkcionář důkazy podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti.*

[52] Povinnost podle odst. 1 citovaného ustanovení dopadá i na řízení o žádosti příslušníka. Ani případné nesplnění povinnosti součinnosti účastníka řízení označit důkazy na podporu svých tvrzení (§ 52 správního řádu) nezabavuje služebnímu funkcionáři povinnosti zjistit skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

[53] 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, resp. je v jejich zájmu, *při opatřování podkladů* pro vydání rozhodnutí poskytovat veškerou potřebnou *součinnost* (§ 50 odst. 2 věta druhá správního řádu).

[54] Ze samotné povahy řízení o žádosti příslušníka (o doplacení odpracovaných hodin) plyne rovněž povinnost příslušníka *tvrdit rozhodné skutečnosti.* Slovy § 45 odst. 1 správního řádu, *žádost musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a musí z ní být patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá* (srov. též § 178 zákona o služebním poměru; ke vztahu zákona

o služebním poměru a správného řádu viz např. bod 21 rozsudku NSS ze dne 29. 3. 2018, čj. 5 As 8/2017 - 26).

[55] Ačkoliv má služební funkcionář povinnost zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, na průběh a výsledek řízení má nepochybně vliv také procesní aktivita příslušníka (žadatele o doplacení odpracovaných hodin). Ustanovení § 180 odst. 1 zákona o služebním poměru tedy nelze vykládat tak, že služební funkcionář je povinen *nezpochybnitelným* způsobem prokázat možnost řádného čerpání přestávky příslušníkem. Stejně tak nelze vycházet z předpokladu, že důkazní břemeno ohledně řádného čerpání přestávky leží *výhradně* na služebním funkcionáři. Tím by byly zcela popřeny základní procesní povinnosti příslušníka, které plynou z relevantních právních předpisů (zejm. výše citovaných ustanovení).

[56] Z § 180 odst. 2 a 4 zákona o služebním poměru plyne, že důkazem je vše, co může přispět ke zjištění skutkového stavu věci. Důkazní prostředky jsou vyjmenovány toliko příkladmo a prioritu některého z důkazních prostředků zákon nestanovuje (srov. bod 38 rozsudku NSS ze dne 5. 1. 2022, čj. 6 As 158/2020 - 34). Služební funkcionář je povinen hodnotit veškeré shromážděné podklady podle své úvahy, a to každý zvlášť a všechny ve vzájemné souvislosti.

[57] Pro řízení o žádosti o doplacení odpracovaných hodin zákon nepředepisuje, jaký konkrétní důkaz je třeba k prokázání rozhodných skutečností a jakou váhu má služební funkcionář přikládat například výsledku žadatele či jeho kolegů – svědků. Ani z judikatury neplyne, že jediným podstatným důkazem jsou výpovědi příslušníků o tom, jaké *faktické* okolnosti provázejí výkon jejich služby ve věznici. Jinak řečeno, takové zúžení dokazování, které se zaměří výhradně na subjektivní hodnocení situace žadatelem či svědky, je v rozporu s citovanými ustanoveními zákona (srov. též § 181 odst. 5 zákona o služebním poměru, podle kterého *služební funkcionář v odůvodnění uvede důvody vydání rozhodnutí, z jakých podkladů vycházel při rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při jejich hodnocení a při výkladu právních a služebních předpisů, jakož i způsob, jakým se vypořádal s návrhy a námitkami účastníka a s jeho vyjádřením k podkladům rozhodnutí*).

[58] Existence rozporů mezi jednotlivými důkazy není ničím neobvyklým. Služební funkcionář je v takové situaci povinen jím provedené dokazování řádně popsat a logicky i věcně přesvědčivě odůvodnit, jakým způsobem se s rozpory vypořádal a z jakých důvodů uvěřil jedné ze vzájemně protichůdných skutkových verzí. To platí i v řízení o žádosti příslušníka o doplacení odpracovaných hodin (srov. bod 45 rozsudku NSS ze dne 8. 11. 2022, čj. 7 As 187/2022 - 26).

[59] U výpovědi žadatele či svědka je zásadně nezbytné hodnotit (byť implicitně) její věrohodnost. Ta se posuzuje mj. s přihlédnutím k tomu, jaký má žadatel či svědek vztah k předmětu řízení a jaké jsou další poznatky získané na základě hodnocení jiných podkladů, resp. důkazů. Zohlednit lze také chování při výslechu, např. to, že vyslýchaná osoba se chová nejistě nebo nedokáže některé skutečnosti vysvětlit. Je třeba přihlídnout také k tomu, že osoba může být při výslechu nervózní či ve špatném psychickém stavu. Je-li věrohodnost výpovědi oslabena, přesto může mít takový důkaz určitou váhu. Zpravidla však bude jen součástí logického důkazního řetězce, nikoliv rozhodujícím důkazem (srov.

pokračování

rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 18. 1. 2007, sp. zn. 21 Cdo 560/2006, ze dne 29. 10. 2007, sp. zn. 2 Cdon 257/97, ze dne 18. 3. 2008, sp. zn. 21 Cdo 3341/2006).

3.4 Aplikace obecných východisek na nyní posuzovanou věc

[60] NSS souhlasí se stěžovatelem, že krajský soud se nesprávně zaměřil pouze na faktickou stránku čerpání přestávek. Krajský soud chybně interpretoval předchozí judikaturu NSS. Jak plyne z výše popsanych východisek, pro řádné posouzení toho, zda žalobkyně mohla čerpat přestávky ve smyslu § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru, je nezbytné posoudit jednak formální, jednak faktický stav. Právě proto bylo třeba shromáždit podklady, na jejichž základě lze komplexně posoudit žádost žalobkyně. NSS také poznamenává, že služební funkcionáři logicky vycházeli z obsahu a rozsahu žádosti žalobkyně, od níž se z povahy věci odvíjelo shromažďování podkladů (k obecnosti žádosti a nedostatkům součinnosti žalobkyně viz níže). Nelze vycházet pouze z výpovědi samotné žalobkyně a svědků. Takové izolované posouzení nezohledňuje významné skutečnosti, jako například:

- co vůbec žalobkyně v žádosti tvrdila a požadovala;
- jaký je charakter stanoviště a náplň služby žalobkyně;
- zda je výkon na stanovišti přerušitelný, či nikoliv, a zda je (bylo) v případě nepřetržitosti služby zajištěno řádné střídání;
- zda interní předpisy vytvářely prostředí, které umožňovalo plnohodnotné čerpání přestávky;
- zda byly přestávky žalobkyně řádně plánovány (v souladu s transparentními pravidly);
- zda byla žalobkyně „odeslána“ na přestávku s vědomím či na pokyn nadřízeného, resp. příslušníka koordinujícího přestávky;
- jaká byla frekvence mimořádných událostí, u nichž musela žalobkyně zasahovat v době, kdy čerpala přestávku;
- jaká je náplň služebních povinností střídajících příslušníků, zda jim vůbec (formálně i fakticky) umožnila střídat žalobkyni za účelem čerpání přestávky.

[61] Tím, že krajský soud odmítl jakoukoliv relevanci ostatních podkladů (s výjimkou výpovědi žalobkyně a svědků), porušil zásadu volného hodnocení důkazů. Na tom nic nemění ani skutečnost, že krajský soud, vázán názorem NSS vysloveným v rozsudku čj. 10 As 99/2023 - 63, v bodech 84-91 *pro forma* uvádí, proč ostatním podkladům nepřiložil takovou váhu jako výpovědím uvedených osob. Jinak řečeno, hodnocení krajského soudu je mylné již z důvodu nesprávné premisy, že rozhodný je výhradně faktický stav. V důsledku tohoto chybného předpokladu se krajský soud *de facto* nezabýval zbývajícím obsahem správního spisu. Bez znalosti služební náplně žalobkyně a svědků (VISS a ISS), bez zhodnocení každodenního chodu věznice, a tedy formálního i faktického „podhoubí“ výkonu služby žalobkyně, lze stěží zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti (tj. zda mohla žalobkyně plnohodnotně čerpat přestávky).

[62] Příkladem NSS zmiňuje § 61 písm. d), m), r) nařízení stěžovatele č. 18/2013. Z něj plyne, že VISS zajišťuje vystřídání strážných a dozorců, případně může sám „provádět vystřídání strážného“ (a tedy je zřejmé, že jeho náplň práce umožňuje střídání příslušníků). Rovněž řídí a organizuje OS. Podle § 65 citovaného předpisu může ISS zastupovat VISS a plnit jeho úkoly v rozsahu pověření. Interní předpisy naopak nikde nestanovují,

že by ISS-O nemohl čerpat přestávku nebo že by jej mohl střídat pouze jiný příslušník, který je velen přímo na pozici ISS-O (či na pozici „střídače“). Podle přílohy č. 4 bodu 5 plánu střežení věznice VISS organizuje a řídí výkon služby příslušníků na OS, zná zásady provozu a ovládá povinnosti související s OS.

[63] Stěžovateli lze přisvědčit také v tom, že krajský soud vyšel pouze ze „subjektivních výpovědí“ žalobkyně a svědků. Důvodnost této námitky je umocněna již tím, že krajský soud doslovně setrval na svém původním právním názoru (viz body 67-83 nyní napadeného rozsudku). Ten přitom NSS v rozsudku čj. 10 As 99/2023 - 63 označil za chybný, resp. nepřezkoumatelný. Na tom, že krajský soud své posouzení v podstatě nezměnil, nemění nic ani to, že se *pro forma* vypořádal s dalším obsahem správního spisu. Krajský soud totiž pouze podrobněji rozvedl, proč jej považuje za irelevantní, aniž jej blíže zkoumal. Bez posouzení celkového kontextu věci však nelze objektivně hodnotit, zda jsou výpovědi žalobkyně a svědků věrohodné. Odmítne-li krajský soud relevanci zbylého obsahu spisu, těžko porovná výpověď žalobkyně (příp. i svědků) s dalšími poznatky získanými na základě hodnocení jiných podkladů, či zda není výpověď ovlivněna jejím (jejich) vztahem k předmětu řízení.

[64] Z obdobných důvodů NSS souhlasí také s argumentem stěžovatele, že krajský soud nemohl správně posoudit „*naprostou vyčerpání*“ svědka P.. Bez seznámení se s náplní služby VISS nelze zhodnotit, zda služební funkcionáři dostatečně zjistili skutkový stav a provedli správnou kvalifikaci a aplikaci právních předpisů. Jak plyne z obecných východisek, náplň výkonu služby může mít rozličné podoby, které je třeba zhodnotit vždy individuálně. Podstatné je například to, je-li výkon služby VISS (popř. též střídajícího ISS) přerušitelný, zda se jedná o pohyblivé stanoviště apod. Jednoduše řečeno, je nutné se zabývat tím, zda VISS formálně i fakticky může střídat žalobkyni za účelem čerpání její přestávky. To nelze posoudit výhradně na podkladě výpovědi svědka P.. Nadto se krajský soud zaměřil zejména na to, jak svědek P. vnímal vlastní čerpání přestávek (což je pro posuzovanou věc vedlejší). Přitom z jeho výpovědi plyne, že žalobkyni zvládal střídat za účelem čerpání jejich přestávek, že nemusela mít u sebe ruční telefon (není vedoucím zaměstnancem), že žalobkyně čerpala přestávku mimo své stanoviště – buď v kanceláři VISS, nebo se procházela po chodbě. Svědek P. výslovně uvedl, že žalobkyně měla za jeho služby většinou řádně vyčerpanou přestávku. Podle NSS z výpovědi svědka P. nelze učinit závěr, že byl naprosto vyčerpán svou prací a nemohl žalobkyni střídat. Z výpovědi jmenovaného svědka spíše vyplývá, že ačkoliv měl řadu povinností a sám na čerpání přestávek nekladl (vzhledem ke své pracovní svědomitosti) důraz, žalobkyni přesto dopřával řádné čerpání přestávek. Občasné telefonáty žalobkyni také samy o sobě nevypovídají o tom, že čerpání přestávky nebylo plnohodnotné. Zvednutí telefonu nemuselo být povinností, ale spíše výrazem kolegiality žalobkyně. Nad rámec NSS uvádí, že s občasnými pracovními telefonáty se při čerpání přestávky setkává množství pracovníků napříč oborovým spektrem. Přesto zaměstnavatelé jistě neproplácí přestávku pouze proto, že se pracovník rozhodne telefonát přijmout, ačkoliv k tomu v dané chvíli není povinen.

[65] Závěry krajského soudu (bod 118 napadeného rozsudku) o tom, že svědek P. žalobkyni nestřídal ze služby, ale pouze na stanovišti, nejsou blíže vysvětleny ani podloženy. Krajský soud se totiž v podstatě nezabýval tím, jak v dané věznici probíhá střídání, jaké jsou náplně práce žalobkyně a svědků, a co konkrétního obnáší stanoviště žalobkyně. Především krajský soud nezohlednil, zda vůbec lze uvažovat o tom, že je

pokračování

žalobkyně odpovědná za své *pevné* stanoviště ve chvíli, kdy na něm není přítomna, neboť je na základě denního rozkazu, s vědomím či z pokynu nadřízeného příslušníka, „odeslána“ k čerpání přestávky (kterou může trávit v jídelně, na chodbě či v jiné místnosti). NSS souhlasí se služebními funkcionáři, že žalobkyně z logiky věci nemohla nést odpovědnost za pevné stanoviště (např. za sledování monitorů) v okamžiku své nepřítomnosti v kanceláři.

[66] NSS se ztotožňuje rovněž s názorem stěžovatele na nesprávné posouzení služební náplně žalobkyně (ISS-O). Krajský soud tuto otázku *de facto* vůbec nehodnotil, neboť se blíže nezabýval celým obsahem správního spisu. Stěžovatel charakterizoval stanoviště ISS-O zejm. na str. 9-11 napadeného rozhodnutí, kde se věnoval rovněž podobě střídání stanoviště a odůvodnění toho, že žalobkyně po dobu čerpání přestávky nenesla za své stanoviště odpovědnost. Tyto podrobné a logické závěry krajský soud v napadeném rozsudku zcela ignoruje. Přitom proti nim nestaví žádný ucelený názor na skutkový (a popř. též právní) stav věci. Napadený rozsudek stojí na nesprávném východisku, že podstatná je výhradně faktická stránka, kterou lze zjistit toliko z výpovědí žalobkyně a svědků. Jak bylo uvedeno výše (a plyne z obecných východisek), posouzení krajského soudu je liché a nemá oporu v právních předpisech ani v judikatuře. V důsledku svého nesprávného právního názoru se krajský soud nezabýval ani podklady ze správního spisu, které jsou důležité pro zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

[67] Také dílčí kasační námitka týkající se zakročovací povinnosti je důvodná. Bez studia vnitřních předpisů krajský soud nemohl důsledně posoudit, zda žalobkyně měla pouze obecné povinnosti zakročit či odvrátit škodu, nebo jestli vnitřní předpisy *de facto* zakládaly stav pohotovosti, jak jej blíže vymezila judikatura. Žádost žalobkyně i odvolání jsou v daném ohledu formulovány značně obecně a přímo žalobkyně ve výpovědi uvedla, že u mimořádných událostí během své přestávky prakticky nezasahovala. Nadto NSS opětovně poznamenává, že obecné povinnosti zakročit či odvrátit škodu nejsou samy o sobě důvodem pro vyloučení čerpání přestávky podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru (podrobněji viz část 3.3 tohoto rozsudku). V řízení nevyplynuly žádné konkrétní indicie svědčící o tom, že žalobkyně držela pohotovost a byla povinna konat nad rámec právních předpisů.

[68] Za nezákonný stěžovatel označil názor krajského soudu, podle něhož jde stěžovateli k tíži, že vnitřní norma neupravuje způsob čerpání přestávek. Také s touto námitkou se NSS ztotožňuje. Jak je uvedeno v bodě [42] tohoto rozsudku, není nezbytné, aby vnitřní předpisy stanovovaly právo na čerpání přestávek, či snad upravovaly způsob, jakým se příslušníci mohou v době přestávky chovat (jak ji mohou trávit). Podstatné je, že čerpání přestávky předvídá zákon o služebním poměru. Nadto jsou přestávky na jídlo a odpočinek výslovně předpokládány v § 3 nařízení stěžovatele č. 44/2013 a v čl. 7 nařízení ředitele věznice č. 9/2015. NSS souhlasí s názorem stěžovatele, který je shrnut na str. 13-15 napadeného rozhodnutí (a v podrobnostech na něj odkazuje). Žalobkyně mohla čerpat přestávku podle svého uvážení a bylo pouze na ní, jak tento čas využije. Vnitřní předpisy obsahují mechanismy „nápravy“ pro případ, že by konkrétní přestávka nebyla řádně čerpána.

[69] NSS souhlasí rovněž s námitkou stěžovatele, podle něhož je nesprávný názor krajského soudu na rozložení důkazního břemene. Z bodů [51] a násl. tohoto rozsudku plyne, jakým způsobem je třeba zjistit skutkový stav, jaké jsou povinnosti žadatele a služebního funkcionáře, příp. jak se přistupuje k opatření a hodnocení důkazů. Z obecných východisek tohoto rozsudku i posouzení výše plyne, že závěr krajského soudu o důkazním břemenu stěžovatele (bod 94 napadeného rozsudku) je nezákonný. Bylo v zájmu žalobkyně vyličit rozhodné skutečnosti ve své žádosti a poskytovat služebním funkcionářům součinnost. NSS opět poznamenává, že žádost žalobkyně byla velmi obecná a žalobkyně ji ani přes opakovanou výzvu služebního funkcionáře nedoplnila. Rovněž odvolání bylo spíše obecného charakteru. Služební funkcionáři byli povinni zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti (a za tímto účelem opatřit nezbytné podklady). Jako jeden (nikoliv jediný) z podkladů mohla sloužit výpověď žalobkyně, příp. svědků. Bylo by ovšem absurdní ukládat služebním funkcionářům, aby zajistili absolutně bezrozporné výpovědi. Z povahy věci totiž nemohli stoprocentně ovlivnit, co budou svědci či žalobkyně vypovídat. Služební funkcionář logicky není pánem obsahu výpovědi třetí osoby. Povinností služebních funkcionářů je hodnotit důkazy v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů a v případě výpovědi se též zabývat jejich věrohodností. To služební funkcionáři v posuzované věci splnili a zcela tedy dostali požadavkům, které krajský soud formuloval v bodech 96-101 napadeného rozsudku.

[70] Naopak krajský soud se zaměřil v podstatě jen na obsah výpovědí a jejich „společné rysy“, jež hovoří ve prospěch žalobkyně. V bodech 103-118 napadeného rozsudku sdělil svůj pohled na údajné rozpory ve výpovědích žalobkyně a svědků. Vůbec se však nezabýval věrohodností výpovědí (viz bod [59] tohoto rozsudku). Krajský soud *de facto* vyzdvihl subjektivní pocity žalobkyně a svědků, kteří úkorně vnímají to, jak vypadá čerpání přestávek ve věznici. Jejich výpovědi podle NSS svědčí o jistých omezeních, která jsou ovšem spojena s prostředím věznice a spadají do těch, která jsou příslušníci povinni snášet (srov. např. body [46] a [48] tohoto rozsudku). V řízení nevyplýnula žádná konkrétní událost (natož aby nastávaly běžně), která žalobkyni znemožnila řádně čerpat přestávku. Sama žalobkyně uvedla, že takové mimořádné situace nenastávaly. Na str. 9-10 a 22 napadeného rozhodnutí stěžovatel vysvětlil, jaký rozdíl je v předávání stanoviště na začátku a konci služby a ve střídání (zastoupení) za účelem čerpání přestávky. Podle NSS stěžovatel dostatečně objasnil, proč se i přes některá vyjádření žalobkyně nepřiklonil k závěru o tom, že čerpání přestávky není plnohodnotné. Z napadeného rozhodnutí je zřejmý logický a podrobně zdůvodněný názor stěžovatele, podle něhož žalobkyně v době čerpání přestávky nenesla odpovědnost za své stanoviště. Požadavky krajského soudu na „další upřesňující výsledky“ považuje NSS za bezpředmětné, tím spíše za situace, v níž krajský soud nekonfrontoval obsah výpovědí se zbytkem správního spisu (a těžko tak mohl posoudit skutečný význam některých slovních obrátů užitých žalobkyní, svědky či vyslýchajícími funkcionáři).

[71] NSS se ztotožňuje také s poslední výtkou stěžovatele, jež se týká neúčasti zástupce při výslechu žalobkyně. Podle krajského soudu se služební funkcionáři nepokusili o bližší vysvětlení výpovědi žalobkyně za přítomnosti jejího zástupce. Krajský soud však opomenul, že bylo v zájmu žalobkyně poskytnout v řízení služebním funkcionářům součinnost. Ze správního spisu plyne, že zmocněnec žalobkyně byl řádně vyzván k účasti na jednání. Přesto se bez omluvy nedostavil. Na opakované výzvy žalobkyně ani její zástupce

pokračování

nedoplňili velmi obecnou žádost o proplacení odpracovaných hodin, která vykazovala řadu nesrovnalostí (viz bod [26] tohoto rozsudku). Zástupce žalobkyně inicioval také doplnění výsledku svědka P.. Služební funkcionář naplánoval opakování výsledku, ke kterému zástupce žalobkyně řádně přizval. Ani k tomuto doplňujícímu výsledku se však zástupce bez omluvy nedostavil. Z popsanych skutečností je zřejmé, že bylo v zájmu žalobkyně poskytnout svou součinnost v řízení před správními orgány, čehož dostatečně nevyužila. Za popsané situace nelze označit za pochybení služebních funkcionářů, jestliže další výsledky za přítomnosti zástupce neiniciovali, ale zhodnotili proběhlé výpovědi v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů.

[72] Ze všech výše uvedených závěrů plyne, že kasační námitky nesprávného právního posouzení věci krajským soudem jsou důvodné. Krajský soud setrval na svých předchozích chybných závěrech. Jakkoliv se krajský soud *pro forma* vyjádřil ke zbylým obsahům výpovědí a správního spisu, *de facto* z nich v důsledku svého nesprávného právního názoru vůbec nevycházel. Nereagoval tak na konkrétní skutková zjištění služebních funkcionářů týkající se náplně práce žalobkyně a střídajících příslušníků (stejně jako na další skutečnosti ohledně formálního i faktického zajištění řádného čerpání přestávek žalobkyní). Jinými slovy, nelze hodnotit faktickou podobu střídání příslušníků, aniž se soud seznámí se zjištěními týkajícími se chodu a provozu věznice, náplně práce žalobkyně a střídajících příslušníků. Nelze vycházet výhradně z výpovědí žalobkyně a svědků. Bez popsaného kontextu nebylo možné objektivně a správně posoudit žalobní námitky.

4. Závěr a náklady řízení

[73] 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. Přitom přihlédne ke všemu, co je uvedeno v tomto rozsudku.

[74] 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 28. února 2025

Ondřej Mrákota
předseda senátu