



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci **žalobců:** a) J. A., b) T. A., c) V. A., d) V. A., e) L. A., f) P. A., g) M. B., h) J. B., i) K.B., j) J. B., k) A. B., l) P. B., m) M. B., n) T. B., o) D. B., p) Bc. J. B., q) J. B., r) T. B., s) J.B., t) S. Č., u) Bc. A. Č., v) M. D., w) D. D., x) S.D., y) A. D., z) P. E., aa) J.F., ab) M. F., ac) V. F., ad) V. F., ae) Bc. V. F., DiS., Plzeň, af) V. G., ag) V. G., ah) F. G., ai) K. G., aj) J. G., ak) M. H., al) K.H., am) D.H., an) P. H., ao) J.H., ap) K. H., aq) J. H., ar) V. H., as) M. H., at) E. H., au) P. H., av) Bc. B. T., aw) Z. H, ax) O. H., ay) T. H., az) Ing. J. Ch., ba) M. Ch., bb) R. Ch., bc) P. Ch., bd) Bc. T. J., be) V. J., bf) Bc. M. J., bg) J. K., bh) M. K., bi) T. K., bj) F. K., bk) D. K., bl) P. K., bm) T. K., bn) Bc. J. K., DiS., bo) V. K., bp) P. K., bq) D. K., br) Bc. P. K., bs) T. K., bt) J. K., bu) O. K., bv) Bc. J. K., bw) M. K., bx) V. L., by) J. L., bz) Bc. L. L., ca) M. L., cb) M. L., cc) J. L., cd) M. L., ce) J. L., cf) L. M., cg) M. M., ch) J. M., ci) L. M., cj) P. M., ck) R. M., cl) J. M., cm) D. N., cn) J. N., co) P. N., cp) J. O., cq) J. P., cr) P. P., cs) Bc. M. P., DiS., ct) D. P., cu) L. P., cv) J. P., cw) R. R., cx) P. R., cy) J. R., cz) J. R. K., da) M. R., db) J. S., dc) Ing. R. S., dd) P. S., de) V. S., df) J. S., dg) P. S., dh) V. S., di) M. S., dj) J. S., dk) M. S, dl) L. Š., dm) Bc. M. Š., dn) J. Š., do) Bc. P. Š., dp) J. Š., DiS., dq) Bc. V. Š., DiS., dr) J. Š., ds) O. Š., dt) T. T., du) J. T., dv) M. T., dw) Bc. J. T., dx) J. T., dy) V. T., dz) P. T., DiS., ea) J. U., eb) M. V., ec) Bc. P. V., DiS., ed) M. V., ee) P. V., ef) J. V., eg) J. W., eh) J. Z., ei) J. Z., ej) M. Z., ek) P. B., el) T. B., em) H. B., en) M. B., eo) M. B., ep) J. C., eq) Mgr. J. Č., er) P. Č., es) Z. D., et) J. D., eu) J. H., ev) J. H., ew) V. H., ex) R. H., ey) M. J., ez) D. K., fa) P. K., fb) L. K., fc) V. K., fd) T. K., fe) A. K., ff) R. L., fg) J. M., fh) M. M., fi) I. P., fj) J. Š., fk) J. Š., DiS., fl) A. T., fm) L. V., fn) M. V., fo) A. Z., všichni zastoupení Mgr. Zdeňkem Honzákem, advokátem se sídlem Rooseveltova 16, Plzeň, proti žalovanému: **Generální ředitelství Vězeňské služby České republiky**, se sídlem Soudní 1672/1a, Praha 4, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 11. 2017, č. j. VS-84170-6/ČJ-2017-80000L-51ODV a ze dne 20. 6. 2018, č. j. VS-61481/ČJ-2018-80000L-PK, v řízení o kasační stížnosti žalobců f), g), j), n) – q), s), w) – y), aa), ab), ad) – ah), ak), am), an), aq), az), ba), bd), be), bg) – bj), bl) – bn), bq), bt) – bv), by), bz), cc) – cf), ch), ci), ck), cn), cp), cr) – ct), cx) – cz), db), di), dk), dp), dr), dv), dw), dz), ec), ee), ei), em), eu), ew), ey), fe), fj), fl), fo) proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2019, č. j. 30 Ad 8/2017 – 106,

t a k t o :

Rozsudek krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2019, č. j. 30 Ad 8/2017 – 106, se v části, jíž byla zamítnuta žaloba žalobců f), g), j), n) – q), s), w) – y), aa), ab), ad) – ah), ak), am), an), aq), az), ba), bd), be), bg) – bj), bl) – bn), bq), bt) – bv), by), bz), cc) – cf), ch), ci), ck), cn), cp), cr) – ct), cx)

- cz), db), di), dk), dp), dr), dv), dw), dz), ec), ee), ei), em), eu), ew), ey), fe), fj), fl), fo)
zrušuje a věc v této části vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Včasnou kasační stížností žalobci f), g), j), n) – q), s), w) - y), aa), ab), ad) – ah), ak), am), an), aq), az), ba), bd), be), bg) – bj), bl) – bn), bq), bt) – bv), by), bz), cc) – cf), ch), ci), ck), cn), cp), cr) – ct), cx) – cz), db), di), dk), dp), dr), dv), dw), dz), ec), ee), ei), em), eu), ew), ey), fe), fj), fl), fo) napadají rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2019, č. j. 30 Ad 8/2017 – 106, kterým byla zamítnuta žaloba všech žalobců proti rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 11. 2017, č. j. VS-84170-6/ČJ-2017-80000L-51ODV, a ze dne 20. 6. 2018, č. j. VS 61481/ČJ-2018-80000L - PK.

[2] První rozhodnutí se týká žalobců a) - ej) a bylo jím zamítnuto jejich odvolání a potvrzeno rozhodnutí ředitele Věznice Plzeň (dále jen „prvostupňový správní orgán“) ze dne 3. 8. 2017, č. j. VS-91186/ČJ-2016-8011PR-25 (dále jen prvostupňové rozhodnutí I.“), druhé rozhodnutí se týká žalobců ek) - fo) a bylo jím zamítnuto jejich odvolání a potvrzeno rozhodnutí prvostupňového správního orgánu ze dne 12. 4. 2018, č. j. VS-108484-33/ČJ-2017-8011PR (dále jen „prvostupňové rozhodnutí II.“). Prvostupňovými rozhodnutími I. a II. byly zamítnuty žádosti žalobců o proplacení přestávek na jídlo a odpočinek a odsloužených státních svátků, v prvním případě za období od 1. 5. 2013 do 30. 4. 2016, ve druhém případě za období od 31. 10. 2014.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[3] Krajský soud v napadeném rozsudku poukázal na právní úpravu uvedenou v § 60 odst. 1 písm. a), b) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru (dále též „zákon o služebním poměru“), zakládající příslušníkovi nárok na přestávku ve službě na jídlo a odpočinek, nejdéle po každých pěti hodinách nepřetržitého výkonu služby, jestliže služební funkcionář nerozhodne na žádost příslušníka jinak, a to při trvání směny do 9 hodin v rozsahu 30 minut, nad 9 hodin v takovém rozsahu, aby jedna přestávka činila 30 minut a ostatní přestávky nejméně 15 minut. Dále upozornil na znění odst. 2 téhož ustanovení, podle něhož se přestávka ve službě na jídlo a odpočinek nezapočítává do doby služby.

[4] Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku velmi podrobně citoval z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 3. 1. 2007, sp. zn. 21 Cdo 42/2006, k přestávkám v práci poskytovaným osobě v pracovním poměru podle zákoníku práce, jejíž výkon práce nemůže být z provozních důvodů přerušen.

[5] K námitce nemožnosti seznámit se se spisem krajský soud vycházel z vyjádření žalobců, že tuto námitku nepovažují za podstatnou. K žalobám uvedl, že je-li jimi žalováno neproplacení neposkytnutých přestávek v práci na oddech a jídlo v určitých vymezených obdobích, je třeba je vnímat tak, že žalobcům tyto přestávky po celou tvrzenou dobu nebyly poskytovány, ačkoliv jim byly odečítány z doby služby. Přitom v podaných návrzích na proplacení přestávek žalobci nepopírali, že je jim umožněno stravování ve stravovacím zařízení věznice či umožněna konzumace vlastního přineseného jídla; jen tvrdili, že ani v době jídla nejsou oprávněni nezúčastnit se mimořádných akcí. Objekt věznice ani v době čerpání přestávky nemohou opustit, neboť není zajištěna jejich nahraditelnost. Návrhy tak stály na tvrzení, že přestávky poskytovány

pokračování

nejsou a současně že jim je umožněno stravování, ale v určitém pohotovostním režimu. Krajský soud konstatoval, že řízení o proplacení neposkytnutých přestávek bylo zahájeno na jejich návrh, a bylo tedy věcí žalobců svá tvrzení prokázat. Za stěžejní důkazy pro objasnění skutkového stavu krajský soud označil výpovědi příslušníků VS ČR služebně zařazených do Věznice Plzeň, a to ve vedoucích i řadových funkcích. Konstatoval obsah výpovědí nprap. T. B., prap. M. F., nstrm. J. H., prap. P. K., prap. P. P., pprap. J. Š., pprap. J. T., pprap. T. B., pprap. J. H., pprap. V. H., pprap. L. L., nstrm. J. M., mjr. Mgr. P. K. a mjr. Bc. V. B. Na jejich základě uzavřel, že žalobci původní kategorické tvrzení o neposkytování přestávek na jídlo při jejich odečtení z doby služby korigovali tak, že nemohli přestávku na jídlo a oddech trávit dle svého uvážení bez nutnosti být připraven zasáhnout při mimořádných událostech. Za této situace soud nepovažoval za prokázané tvrzení o nemožnosti čerpat přestávku na jídlo a oddech. Za zásadní pak označil, že několik desítek až stovek příslušníků VS ČR tvrdilo, že kontinuálně po dobu tří let „*ani v jediném případě nemohou trávit přestávku na jídlo a odpočinek dle svého uvážení nebo alespoň tak, aby taková přestávka byla (...) nejen ve stanovené době, ale i ve stanoveném rozsahu realizována*“, na základě čehož se domáhali proplacení hodin odpracovaných ve tříletém období jako odečitatelné přestávky. Předmětem řízení tedy nebyly individuální nároky jednotlivých příslušníků VS ČR na neproplacení určitého individualizovaného počtu neproplacených přestávek. Navržené a provedené důkazy nebyly pro požadovaný nárok dostatečně průkazné; k tomu soud opět citoval z některých výpovědí, jejichž obsah označil za nejednoznačný až protichůdný, k navrženým listinným důkazům uvedl, že u některých ani nebylo zřejmé, kde mají být uloženy. Přitom rozsah dokazování byl takto vymezen a akceptován samotnými žalobci.

III. Kasační stížnost a vyjádření ke kasační stížnosti

-kasační stížnost

[6] Stěžovatelé v kasační stížnosti namítají kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatelé nesouhlasí s tím, že krajský soud vycházel z judikatury vztahující se k pracovnímu poměru, neboť podmínky jejich služby jsou diametrálně odlišné od pracovního poměru; navíc civilní judikatura k otázce překážek v práci není jednotná. Za přílehavější považují judikaturu správních soudů, např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 5. 2015, sp. zn. 8 Ad 13/201, ve věci přestávek v práci policisty sloužícího na operačním středisku. Služba ve Vězeňské službě ČR je vojensky organizovaná a vázaná řadou předpisů, jejichž porušení podléhá sankcím, a to dokonce trestně právním. Krajský soud vůbec nevzal v úvahu základní a závazný interní předpis, jímž je rozpis strážních a rozpis dozorčích stanovišť. Konkrétně poukazují na pět rozpisů dozorčích stanovišť (s uvedením dat vydání, čísel jednacích, nabytím účinnosti), které obsahují počet dozorčích stanovišť, počet příslušníků a dobu střežení, přičemž např. stanoviště 14 je jednočlenné a obsazuje se nepřetržitě po dobu 24 hodin. Tvrzení vedoucího oddělení výkonu trestu mjr. Mgr. K., že příslušník velený na toto stanoviště není střídán, ale může přestávku na jídlo a odpočinek normálně čerpat, je nesmyslné, neboť tím sám potvrdil porušení závazného předpisu. Krajský soud přitom tento postup aproboval. Stěžovatelé konkrétně popisují průběh některých služeb; příkladmo že příslušník na stanovišti 14 je do služby velen denním rozkazem od 5.45 do 18.15 hod. Přitom 15 minut před nástupem a 15 minut po nástupu se rozdílí, přebírá a předává službu, 2x 30 min se čerpá přestávka na jídlo a odpočinek, ale proplaceno je mu pouze 11,5 hodiny. V případě nočních služeb dozorčího stanoviště by praxe akceptovaná krajským soudem znamenala oslabení střežení, bezpečnosti věznice i bezpečnosti společnosti.

[8] Zákon ukládá zajištění přestávky na jídlo a odpočinek nejdéle po každých pěti hodinách, závodní jídelna se otevírá v 10.30 hod. a zavírá se maximálně v 19.00 hod., což umožňuje stravování pouze některým příslušníkům. Tomu, že není žádná z přestávek na jídlo čerpána, nasvědčuje kniha o předání a převzetí služby, v níž nejsou přestávky zaznamenány.

[9] Krajský soud zaujal nesprávný právní názor i ve vztahu ke strážní službě. I k ní jsou ve spise založeny závazné interní předpisy. Stanoviště 1 - 5 musí být obsazována po dobu 24 hodin, přičemž se na nich příslušníci střídají i s jinými stanovišti popsaným stanoveným způsobem, přičemž pouze na stanovišti 9 lze teoreticky přestávku na jídlo a odpočinek čerpat. Způsob střídání mezi pracovišti stěžovatelé podrobně popisují. Důsledkem je, že jakákoliv konzumace stravy je vyloučena po dobu 6 až 10 hodin.

[10] Krajský soud se pak vůbec nezabýval výkonem eskortní služby do zdravotnických zařízení a k soudům. Stěžovatelé popisují úkony s tím spojené a návaznost eskort, se závěrem o možnosti konzumace stravy mezi dopoledními a odpoledními eskortami po dobu cca 15 min. v případě eskort k plzeňským soudům. V případě eskort k jiným soudům je konzumace po dobu eskorty zcela vyloučena.

[11] Krajský soud tak svým rozsudkem legalizoval zásadní porušování interních právních norem, což bylo důkazně podloženo. Není také pravdou, že by nečerpání přestávek bylo kompenzováno jejich náhradním čerpáním.

[12] Nakonec stěžovatelé poukazují na to, že krajský soud nerozlišil, že § 60 zákona o služebním poměru zakládá nárok na dvě volní jednání, jednak konzumaci stravy, jednak přestávku na jídlo a odpočinek. Někteří ze slyšených příslušníků uvedli, že je jim konzumace stravy umožněna, ovšem je omezena na nejnutnější dobu, a poté se hned vrací na strážní či dozorcí stanoviště; chybí tedy druhá část přestávky určená k odpočinku, těžko představitelná dalším sezením v jídelně. Přitom, jak bylo rovněž potvrzeno, i poskytnutá přestávka na konzumaci stravy bývá přerušena vyhlášením mimořádné události radiostanicí, kterou musí mít stále při sobě, stejně jako ostatní součásti služební výstroje a pomůcky. V noční době při nižším obsazení by navíc opuštění stanoviště za účelem konzumace stravy znamenalo zásadní ohrožení bezpečnosti věznice.

[13] Stěžovatelé jsou proto názoru, že krajský soud napadeným rozsudkem legalizoval porušování předpisů a nevypořádal se se zásadními vadami v čerpání přestávek na jídlo a odpočinek a nereagoval na judikaturu týkající se případů služebního poměru; vykazuje tedy podstatné vady. Z těchto důvodů navrhuje zrušení rozsudku krajského soudu i obou rozhodnutí žalovaného.

-vyjádření žalovaného

[14] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukazuje na svá rozhodnutí obsahující řádné vypořádání všech návrhů a námitek. Ke kasační stížnosti předně uvádí, že čerpáním přestávek na jídlo a odpočinek nejsou porušovány interní předpisy. Jednotlivá stanoviště jsou rozdělena na pevná a pohyblivá, což je podstatné pro určení, zda a jak lze čerpat přestávku na jídlo a oddech. U pohyblivých není povinnost setrvat na stanovišti celou dobu výkonu služby; to nikdo v řízení nepopíral. Např. právě stanoviště 9 je určeno k plnění úkolů i na jiných stanovištích. Stěžovatelé v podaných návrzích ovšem nespecifikovali, na kterých stanovištích nemají možnost přestávku čerpat. Kratší čerpání přestávek na jídlo a odpočinek je jen na vůli stěžovatelů. Ke strážní službě žalovaný potvrzuje, že jde o pevná stanoviště, na nichž čerpání přestávky není možné. V průběhu strážní služby je však příslušník střídán s příslušníky

pokračování

z pohyblivého stanoviště 9, kde čerpání přestávky je možné. Přestávka je také plánována na stanovišti 9, nikoliv na strážní věži. V době výdeje obědů v závodní jídelně jsou příslušníci ve strážní službě střídáni třeba už po hodině, aby si mohli dojít na oběd. Ze všech cca 20 dozorčích stanovišť je pouze jedno pevné (21b v krizovém oddělení). Příslušník na pohyblivém pracovišti není trvale přítomen a po jeho dobu nepřítomnosti je prostor sledován kamerovým systémem. Tvzení, že dochází k ohrožení bezpečnosti věznice i obyvatel, není pravdivé. V případech, kdy by stravu v závodní jídelně s ohledem na její provozní dobu bylo možno konzumovat až po pěti hodinách, děje se tak po dohodě příslušníka s nadřízeným inspektorem dozorčí služby. Přestávky jsou plánovány tak, aby stravování v závodní jídelně bylo možné, a jen v minimu případů se stává, že to je možné s cca 15 min. zpožděním vůči zákonnému nároku; to nikdy žádný z příslušníků nenapadal.

[15] Poukaz na rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 8 Ad 13/2011 nepovažuje žalovaný za podstatný. Judikatura týkající se přestávek na jídlo je četnější a není důvod rozlišovat mezi pracovním a služebním poměrem. Mimo to se odkazovaný rozsudek týkal pracoviště, z něhož nebylo možno se vzdálit, což se na službu ve věznici nevztahuje. Příslušník VS ČR se může ze stanoviště vzdálit a nikdy to žádnému nebylo zakázáno, a to ani vzdálení se mimo věznici; pouze při opuštění věznice by se musel podrobit kontrole stejně jako při návratu, což pohyb mimo věznici značně omezuje. To je v souladu s vnitřními předpisy a plyne to i z výpovědí účastníků řízení.

[16] Žalovaný nesouhlasí s kasačním tvrzením, že přestávka má dvě části, jde o jednu přestávku a je věcí příslušníka, jak ji hodlá strávit, nehledě na to, že pojem odpočinek vnímá každý jinak. Je nepodstatné, jak jsou příslušníci v době přestávky oblečení a zda jsou vyzbrojeni. Služba se vykonává zpravidla ve služebním stejnokroji, tak jako u jiných bezpečnostních sborů. Nejvyšší soud se k této otázce vyjádřil v rozhodnutí ze dne 26. 2. 2013, sp. zn. 21 Cdo 4446/2011 ve vztahu k městské policii. Trávení přestávky v jiném oblečení by nepochybně tuto přestávku výrazně zkrátilo; tento požadavek stěžovatelů považuje žalovaný za účelový. Mimořádné události jsou ve věznici výjimečné a povinnost účasti neplyne z vnitřních předpisů, ale z § 7 odst. 4 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní ČR. Navíc jsou mimořádné události nepředvídatelné a nahodilé a jakékoliv očekávání mimořádné události nemůže mít vliv na čerpání přestávek. K tomu poukazuje na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 6. 2018, sp. zn. 21 Cdo 6013/2017, z něhož cituje. Dále poukazuje na rozsudek téhož soudu ze dne 26. 2. 2013, sp. zn. 21 Cdo 446/2011, aprobující možnost zaměstnavatele k omezení přestávek na jídlo a odpočinek, stejně jako rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 7. 2018, sp. zn. 65 Ad 9/2015. Žalovaný považuje za vyloučené, aby příslušník vězeňské služby či policie nezakročil či odmítl zakročit proti pachateli trestného činu jen proto, že právě čerpá přestávku na jídlo a oddech. Pokud je příslušník na příjmu, je povinen zakročit a přestávku si vyčerpá až následně.

[17] Pokud jde o eskorty mimo věznici, může se stát, že se eskorta protáhne tak, že není možné přestávku čerpat. Tuto skutečnost má příslušník oznámit nadřízenému, jinak lze tuto skutečnost těžko zpětně dohledat.

[18] Přestávky na jídlo a oddech ve Věznici Plzeň lze naplánovat, službu lze pro čerpání přestávky přerušit, neboť to charakter jednotlivých stanovišť umožňuje, případně u pevných stanovišť jsou příslušníci střídáni. Že se tak děje, plyne i z výpovědí samotných příslušníků. Argument stěžovatelů, že směrnice pro výkon dozorčí a strážní služby neupravují čerpání přestávek na jídlo a oddech je alibistickým tvrzením. Tyto směrnice totiž upravují pouze výkon služby na stanovištích, nikoliv dobu přerušování výkonu služby. Žalovaný je názoru, že příslušníci v dané věznici mají možnost řádného čerpání přestávek na jídlo a oddech, jejich aktivity jsou

ovšem logicky omezeny tím, že vykonávají službu v režimovém prostředí. Žalovaný proto navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

-replika stěžovatelů a její doplnění

[19] Stěžovatelé v replice ze dne 29. 1 2020 označili vyjádření žalovaného za scestné, např. stanoviště 14 je vnitřní, pohyblivé a stálé a obsazuje se na 24 hodin denně. Na pohyblivém stanovišti jsou jednotlivé úkoly přesně rozvrženy vnitřními směnicemi, příslušník např. předvádí odsouzené k výdeji stravy, k výměně prádla a lůžkovin, na ošetřovnu, zajišťuje vycházky na vycházkových dvorech; je totiž vyloučen samostatný pohyb odsouzených po věznici. Je proto nemožné, aby příslušník opustil stanovený výkon služby. Podobně by bylo možno konkretizovat úkoly jednotlivých pohyblivých úseků, které jsou žalovaným interpretovány s neznalostí nebo s cílem zmást soud naznačením, že režim odsouzených je volný natolik, že umožňuje nekontrolovatelný a fakticky chaotický postup dozorců. Stanoviště 9 je vnitřní, pohyblivé a stálé čtyřčlenné strážní stanoviště určené zejména ke střežení a doprovodu dopravních prostředků uvnitř věznice a k provádění mimořádných eskort; současně plní povinnost strážní a zásahové hlídky. Pokud žalovaný tvrdí, že právě toto stanoviště umožňuje opuštění, je třeba zdůraznit, že ne všichni jsou na ně zařazováni.

[20] Stěžovatelům nelze vytýkat, že nspecifikovali, na kterých pracovištích jim není umožněno čerpat přestávku na jídlo a odpočinek, to je zřejmé z denních rozkazů vedoucích oddělení výkonu vazby a trestu a vedoucího oddělení vězeňské a justiční stráže, a toto zjištění je podle § 180 zákona o služebním poměru povinností žalovaného. Denní rozkazy byly do spisu založeny. Tvzení o střídání třeba po jedné hodině je zcela nerealizovatelné a objevuje se poprvé od počátku sporu. Stejně tak střežení kamerovým systémem není náhradou přítomnosti příslušníka, neboť kamerový systém nezasahuje do všech prostor věznice. Stejně tak není prokázáno, že by kterýkoliv příslušník žádal o posunutí doby přestávky na jídlo a oddech do jiného než pětihodinového cyklu, jde o improvizaci žalovaného. Není pravdivé ani tvrzení o volném pohybu po věznici v době přestávky na jídlo a oddech – to je naopak zakázáno. Pokud jde o dobu přestávky, z výpovědí příslušníků jednoznačně vyplynulo, že se hned po konzumaci stravy vracejí na stanoviště právě proto, že nejsou nikým střídáni. Stěžovatelé i nadále trvají na tom, že je jim zcela upírána část přestávky určená na oddech. Vyjádření žalovaného zcela pomíjí závaznost rozkazů, nařízení a jiných interních norem.

[21] Podáním ze dne 7. 5. 2020 stěžovatelé doplnili repliku upozorněním, že Věznice Plzeň patří mezi největší věznice a objekt sestává z osmi paprskovitě rozdělených budov centrálně spojených; odsouzení jsou situováni do šesti paprsků (oddílů), přičemž na každém oddíle se nachází cca 200-250 odsouzených všech skupin. Bez ohledu na příslušnost ke skupině se po věznici každý odsouzený může pohybovat jen s dozorcem. K tomu stěžovatelé přikládají vnitřní řád Věznice Plzeň, aby dokladovali způsob střežení na pohyblivých stanovištích. Příloha č. I. taxativně určuje činnost dozorců a je z ní zřejmé, že vylučuje volné trávení přestávky na jídlo a odpočinek. K vyjádření je připojen Vnitřní řád pro odsouzené Věznice Plzeň včetně přílohy č. I „Časový rozvrh dne pro odsouzené“.

IV. Právní posouzení Nejvyššího správního soudu

IV.1. Podmínky projednání kasační stížnosti

[22] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobami k tomu oprávněnými, je podána včas, jde

pokračování

o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem. Kasační stížnost je tedy přípustná a projednatelná.

[23] Důvodnost kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

IV.2. Posouzení důvodnosti kasačních námitek

[24] Stěžovatelé v první řadě namítají kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku krajského soudu, aniž by však výslovně označili, v čem ji shledávají. Ze znění kasační stížnosti lze dovodit, že jí míní to, že krajský soud vycházel výhradně z judikatury civilních soudů řešících přestávky v práci poskytované podle zákoníku práce a nezohlednil judikaturu správních soudů zabývající se přestávkami v práci příslušníků bezpečnostních sborů.

[25] Obdobnou kasační námitkou se tento soud zabýval již v rozsudku ze dne 7. 5. 2020, č. j. 9 As 40/2020 – 78, a to ve věci skupiny jiných příslušníků Vězeňské služby ČR žalujících tuto o proplacení přestávek v práci. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku tamním stěžovatelům přisvědčil a shledal v popsaném postupu krajského soudu naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Konkrétně uvedl, že krajský soud k podpoře svých závěrů užil judikaturu Nejvyššího soudu, aniž zohlednil, že se týkala pracovního poměru podle zákoníku práce, přičemž v posuzovaném případě se jedná o služební poměr příslušníků bezpečnostního sboru, lišícího se svou veřejnoprávností, což je právě důvodem, proč rozhodování ve věcech služebního poměru podléhá přezkumu ve správním soudnictví. Přitom zákon o služebním poměru obsahuje komplexní úpravu přestávek ve službě na jídlo a odpočinek odlišnou od úpravy přestávek v práci a bezpečnostních přestávek dle zákoníku práce. Právní úprava rozhodná pro služební poměr také již byla vykládána v rozsudcích správních soudů. Zde Nejvyšší správní soud poukázal na své předchozí rozsudky a na některé rozsudky krajských soudů. Konkrétně citoval závěry rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 7. 2018, č. j. 65 Ad 9/2017 - 53, publ. pod č. 3925/2019 Sb. NSS, a Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 6 Ads 59/2012 - 53, publ. pod č. 2711/2012 Sb. NSS), z nichž je zřejmé odlišení nepřetržité služby od služby, jejíž výkon nelze přerušit. Označený rozsudek Krajského soudu v Ostravě pak byl aprobován v kasačním řízení rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2019, č. j. 8 As 257/2018 – 44, v němž tento soud dále vyslovil: „(T)uto přestávku je totiž nutno obecně vnímat jako zákonem garantovanou (nárokovou) dobu, v rámci které policista nevykonává službu a tento časový úsek je určen výhradně k jeho odpočinku, a to způsobem, který daný policista zvolí. Proto se také s ohledem na sbora citovaný § 60 odst. 2 zákona o služebním poměru nezapočítává do doby služby. Výše uvedené samozřejmě s ohledem na specifika výkonu služby a úkoly stanovené zákonem Policii ČR neznamená, že by policista během přestávky nebyl ve službě, tedy že by neměl být připraven konat v případě obrození nebo porušení vnitřního pořádku a bezpečnosti, jehož odstranění spadá do úkolů policie (viz § 10 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky), případně že by nemohla být stanovena jiná forma ‚dosažitelnosti‘ policistů (v této souvislosti lze zmínit např. institut služební pohotovosti dle § 62 o služebním poměru). Čerpání přestávky je však dle zákonné konstrukce při výkonu služby pravidlem a ze své podstaty nepochybně předpokladem řádného výkonu další navazující služby.“ (odst. 23 a 24 cit. rozsudku).

[26] Nejvyšší správní soud v předchozím rozsudku sp. zn. 9 As 40/2020 poukázal i na stěžovateli označený rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 5. 2015, č. j. 8 Ad 13/2011 - 53, týkající se přestávek v práci policisty, jenž se podílel na zajištění nepřetržitého provozu Integrovaného operačního střediska. Nejvyšší správní soud v předchozím

rozsudku uzavřel, že *judikatura soudů ve správním soudnictví již vymezila určitá kritéria, na jejichž základě lze posoudit, zda příslušníci různých bezpečnostních sborů mohli během nepřetržité služby čerpat a čerpali přestávku ve službě na jídlo a odpočinek podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru, která se jim nezapočítává do doby služby; nebo zda šlo ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru o službu, jejíž výkon nemůže být přerušen, takže jim byla fakticky zajištěna podle tohoto ustanovení pouze průměrná doba na jídlo a odpočinek, která by se jim do služební doby započítala*. Krajský soud tak měl v tamní posuzované věci na základě právě rekapitulovaných kritérií posoudit, pod které z obou ustanovení spadají jednotlivé druhy služby stěžovatelů, vzhledem k jejich specifikům, která ostatně již v žalobě a replice k vyjádření žalovaného podrobně rozebrali (a nyní zopakovali v kasačních stížnostech). Pokud za této situace rozhodl o žalobě pouze na základě judikatury civilních soudů vztahující se k jiné zákonné úpravě a odhlížející od specifik služebního poměru, a pokud tak zároveň učinil paušalizujícím způsobem, nerozlišujícím různé režimy služby ve Věznici Plzeň, zatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností. Nejvyšší správní soud v tamní věci také vytkl krajskému soudu, že řádně nevyhodnotil důkazy provedené ve správním řízení a některé z nich výslovně opomněl.

[27] Podobná situace je i v nyní posuzované věci, byť ne zcela shodná. I zde krajský soud vycházel výhradně z judikatury Nejvyššího soudu vztahující se k přestávkám v práci podle zákoníku práce. Lze tak jen poukázat na závěr tohoto soudu ve věci sp. zn. 9 As 40/2020 o pochybení krajského soudu, které mohlo mít vliv na zákonnost rozsudku. Již to samo o sobě by bylo důvodem ke zrušení napadeného rozsudku. Zde je třeba krajský soud také upozornit, že svůj právní názor opřel o judikaturu, která v mezidobí neobstála ani jako ústavně konformní (*srovnej náleží Ústavního soudu ze dne 18. 10. 2021, sp. zn. II. Ús 1854/20*), ani jako souladná s unijním právem (*srovnej rozsudek SDEU ze dne 9. 9. 2021, věc C - 107/19, XR proti Dopravnímu podniku hl.m. Prahy*).

[28] Nejvyšší správní soud však považuje za důležité posoudit i závěry krajského soudu k provedení dokazování ve správním řízení. To totiž krajský soud na rozdíl od dříve kasačním soudem rozhodovaného případu nyní provedl a i o to jeho vyhodnocení bylo podkladem napadeného rozsudku.

[29] Při posouzení hodnocení důkazů je třeba vycházet z návrhů stěžovatelů podaných ve správním řízení a z obsahu žalob. Stěžovatelé v návrzích spojených usnesením podle § 140 správního řádu ke společným řízením požadovali proplacení nedostatečně čerpaných přestávek v práci a státních svátků ve vymezeném období. V návrzích nepopírali, že je jim umožněno stravování ve stravovacím zařízení věznice, ale způsob tohoto stravování označili za neodpovídající zákonným podmínkám, protože při tomto způsobu stravování museli být ve služebním stejnokroji a mít při sobě služební výzbroj včetně radiostanice, jejímž prostřednictvím mohli být odvoláni k řešení mimořádných událostí. Současně poukázali na to, že jsou služební místa, na nichž je možnost čerpat přestávky na jídlo a oddech výrazně omezena či dokonce vyloučena, jako např. při provádění eskort. Ve správním řízení byli vyslechnuti někteří ze stěžovatelů jako svědci, přičemž žalovaný jejich výběr zdůvodnil zastoupením všech různých pracovních pozic.

[30] Krajský soud obsah svědeckých výpovědí s poukazem na konkrétní protokoly rekapituloval v odst. 74 – 89 napadeného rozsudku. Z obsahu výpovědí lze stručně připomenout následující. Nprap. T. B. (inspektor dozorcí služby) uvedl, že přestávky tráví při konzumaci jídla ve vězeňské jídelně, je v uniformě, má při sobě radiostanici a musí být na příjmu. Prap. M. F. (dozorce OVVaT) uvedl, že při denní službě se stravuje v závodní jídelně s výstrojí a výzbrojí, v průběhu noční směny přestávky nečerpá, což nikomu nehlásí. Nstrm. J. H. a prap. P.K. (oddělení vězeňské stráže) shodně údaje doplnili tím, že při vzdálenější eskortě nemají možnost

pokračování

čerpání přestávky a jejich evidenci označili za formální. Prap. P. P., (dozorce OVVaT) přidal, že ojedinele, při signálu „bouře“, se stalo, že musel z jídelny odejít, nevybavil si však, kdy přesně to bylo. Podle pprap. J. Š. (dozorce OVVaT) je čerpání přestávek omezeno i provozem závodní jídelny, při čerpání přestávky je povinen reagovat na nezbytnost zásahu, což se mu však zatím nestalo. Pprap. J. T. (oddělení vězeňské stráže, psovod) vyloučil možnost čerpání přestávky při službě strážného při vchodu, neboť ne vždy ho měl kdo vystřídat; podobně je tomu při noční službě, při níž je na stanovišti sám. Pprap. T. B. (dozorce OVVaT) uvedl, že při denní službě čerpá přestávky tak, jak mu to dovolí služba, zpravidla ne déle než 15 minut. Při noční směně není problém přestávky čerpat. Vždy však musí reagovat na nouzový signál. Pprap. J. H. (dozorce OVVaT) uvedl, že přestávky prakticky nečerpá, někdy chodí do závodní jídelny, když mu to dovolí služba. Při noční směně tráví přestávku na stanovišti. Prap. Vl.H. (dozorce OVVaT) uvedl, že přestávky tráví v jídelně vždy při denní směně, při noční občas. V roce 2016 se stalo, že během přestávky musel odejít z jídelny v důsledku mimořádné situace. Pprap. R. L. (strážný oddělení vězeňské stráže) uvedl, že přestávky tráví v jídelně po různou dobu, jak umožňuje vystřídání. Při odchodu ze stanoviště odkládá zbraň, ostatní části výstroje nikoliv, protože v případě mimořádné události musí zasáhnout. Objekt věznice nemůže během služby opustit. Nstrm. J. M. (strážný oddělení vězeňské stráže) uvedl, že službu vykonává na strážních věžích, příp. na stanovišti brána pro motorová vozidla. Na přestávku ho posílá stážný-branař podle momentální situace. Při ranní směně chodí na přestávku do jídelny, při noční směně čerpá přestávku na stanovišti. Tyto výpovědi lze shrnout tak, že v průběhu služby svědci mohou čerpat přestávky na jídlo, a to během provozu závodní jídelny v ní, mimo její provoz na pracovišti s vlastní stravou. Při čerpání přestávky příslušník zůstává ve výstroji, má při sobě radiostanici a je vyzbrojen donucovacími prostředky. Není vyloučena nezbytnost zásahu při mimořádné situaci. Vyslechnutým příslušníkům nebyla známa evidence přestávek v práci, případně její vedení označili za formální. Shodli se rovněž na tom, že je prakticky vyloučeno opustit za účelem čerpání přestávky na jídlo věznic. Z výpovědi některých z nich vyplynulo, že existují stanoviště či služba vylučující čerpání přestávek pro nemožnost vystřídání (strážní věže, eskorty).

[31] V průběhu správního řízení byli rovněž vyslechnuti vedoucí funkcionáři, a to mjr. Mgr. P. K. a mjr. Bc. V. B. Ti naopak poukázali na možnost čerpání přestávek ve službě bez omezení a na evidenci čerpání přestávek. Výstroj příslušníka je dána předpisy, stejně tak jako je příslušník povinen mít při sobě radiostanici. Podle svědka K. není povinen se v době čerpání přestávky nikam dostavit. Čerpání přestávky může příslušník přizpůsobit svým povinnostem; čerpání v jiné než stanovené době ze služebních důvodů či skutečnost, že přestávku nebylo možno čerpat, má oznámit nadřízenému. Svědek B. zdůraznil stanovení čerpání přestávek v práci denním rozkazem a možnost odkládání výzbroje do uzamykatelné skříňky na eskortní místnosti nebo na stanovišti vjezdu pro motorová vozidla. Nelze však odkládat součásti výstroje a vysílačky. Nevyločil možnost opuštění objektu věznice, což je však obtížné z časových důvodů. V případě přerušení přestávky z důvodů reagování na signál o mimořádné události má být tato skutečnost oznámena a přestávku lze poskytnout následně.

[32] K dalším důkazům se krajský soud blíže nevyjádřil, ve správním řízení přitom byly opatřeny denní rozkazy (vedoucího oddělení výkonu vazby a trestu a vedoucího oddělení vězeňské stráže) obsahující obsazení dozorcích stanovišť, jejichž přílohou byla i evidence čerpání přestávek v práci, složka označená „Výkazy odsloužených hodin“ a předpisy upravující povinnosti funkcionářů oddělení vězeňské stráže (VS7/027/001/2015-11/VES/600 z 2. 4. 2015), povinnosti dozorců (VS39/013/001/2015-11/OVVT/307 z 11. 9. 2015 (z obou plyne nezbytnost nepřetržitého radiového spojení) a nař. č. 44/2013 obsahující pravidla pro rozvrhování služby a její vykazování. Krajský soud pouze konstatoval, že na jeho závěry by neměly vliv listinné důkazy navrhané žalobci, u nichž ani není zřejmé, zda a kde je lze opatřit.

[33] 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.

[34] Podle odst. 2 téhož ustanovení se tato přestávka nezapočítává do doby služby. Pokud výkon služby nemůže být přerušen, musí být příslušníkovi i bez přerušení výkonu služby zajištěna přiměřená doba na jídlo a odpočinek (odst. 3 téhož ustanovení).

[35] Smyslem a účelem tohoto ustanovení je poskytnutí přestávky na jídlo a oddech, přičemž k proplacení neposkytnuté přestávky lze přistoupit jen za situace, v níž nebylo poskytnutí přestávky objektivně možné. Příslušník má tedy nárok na to, aby mu v mezích daného ustanovení byla poskytnuta přestávka na jídlo a oddech, aniž by tyto formy přestávky byly od sebe odlišeny. Zákon o služebním poměru také počítá s tím, že existuje služba, jejíž výkon nemůže být přerušen, a při výkonu takové služby nárok příslušníka v možnostech čerpání přestávky určitým způsobem omezuje. Pokud tedy návrhy stěžovatelů stály zejména na tom, že zákonným požadavkům neodpovídá, pokud musejí čerpat přestávku ve výstroji a s určitým vybavením včetně radiostanice, krajský soud tomuto názoru důvodně nepřisvědčil. Takový způsob čerpání neznámá, že přestávka fakticky nebyla poskytnuta, neboť způsob trávení přestávek v práci a je dán nejen vůlí příslušníka, ale i režimovými opatřeními, jejichž je součástí. V tomto posouzení se krajský soud přiblížil závěrům rozsudku tohoto soudu sp. zn. 8 As 257/2018.

[36] Nelze však přehlédnout, že návrhy nestály jen na diskomfortu při možnosti čerpání přestávek, ale označily i stanoviště či službu, na nichž je čerpání přestávky vyloučeno, pokud není příslušník střídán; stejně tak svědci z řad navrhovatelů uvedli, že při službě na některých stanovištích či při výkonu eskorty ke střídání nedochází, či dokonce není možné. Je pravda, že v tomto směru nebyly nároky dostatečně konkretizovány, ovšem v řízení podle zákona o služebním poměru je to služební funkcionář, kdo je podle § 180 odst. 1 povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí, a za tím účelem je povinen si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí, přičemž co může být důkazem, určuje odst. 2 téhož ustanovení. Bylo tedy na krajském soudu, aby se zabýval tím, zda žalovaný v napadeném rozhodnutí (případně služební funkcionář v prvostupňových rozhodnutích I. a II.) těmto požadavkům dostal, či nikoliv. Krajský soud mohl případně i sám na základě důkazů opatřených ve správních řízeních či předložených stranami rozlišit, zda nároky stěžovatelů nejsou důvodné alespoň zčásti. Závěr krajského soudu, že v řízení nebylo prokázáno plošné neposkytování přestávek na jídlo a oddech, tedy rovněž neobstojí jako zákonný, neboť nereflektuje celý předmět správního řízení. V tom Nejvyšší správní soud shledává kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

V. Závěr a náhrada nákladů řízení

[37] Z důvodů výše uvedených dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto je třeba podle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[38] Nejvyšší správní soud ovšem musel řešit otázku, zda v případě, kdy krajský soud rozhodoval o žalobě více žalobců s individuálními nároky a kasační stížnost podali pouze někteří z nich, se zrušovací výrok vztahuje pouze na stěžovatele, nebo na všechny žalobce. Protože

pokračování

nesouhlasil s postupem, který zvolil tento soud ve věci sp. zn. 9 As 40/2020, předložil věc k posouzení této otázky rozšířenému senátu. Rozšířený senát usnesením ze dne 9. 6. 2022, č. j. 2 As 347/2019 – 81, mj. vyslovil: „*Účastníky řízení o kasační stížnosti směřující proti rozhodnutí krajského soudu, kde předmětem přezkumu bylo správní rozhodnutí, které se dotýká pouze individuálních práv nebo povinností navrhovatele, která přímo nesouvisí s veřejnými subjektivními právy jiných osob, jsou pouze žalovaný a ti žalobci, kteří podali kasační stížnost a v řízení řádně pokračují (§ 105 odst. 1 s. ř. s.). Je - li kasační stížnost, kterou podal pouze některý z navrhovatelů, důvodná, zruší napadené rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud výrokem rozsudku pouze vůči tomuto navrhovateli (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Tomuto postupu nebrání, že krajský soud rozhodl o společném návrhu jedním výrokem, pokud z rozhodnutí vyplývá, že se výrok vztahuje k návrhům všech navrhovatelů.*“

[39] Proto Nejvyšší správní soud v této věci zrušil napadený rozsudek krajského soudu pouze ve vztahu k těm žalobcům, kteří podali kasační stížnost, a pouze ve vztahu k nim věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm se musí přezkoumatelným způsobem vypořádat se žalobní argumentací žalobců/stěžovatelů ve světle stávající judikatury správních soudů. Přitom je třeba respektovat výše zmíněná rozhodnutí Ústavního soudu a SDEU, specifikovaná v odst. 28 tohoto rozsudku. Přitom bude třeba, aby krajský soud uvážil srovnatelnost podmínek výkonu práce mezi profesemi touto judikaturou řešenými, jež se řídí zákoníkem práce, a služebním poměrem, na jehož výkon se vztahuje zvláštní zákon. Nejde přitom jen o formální porovnání právní úpravy, ale i o nezbytnost významu možnosti okamžité pracovní dispozice v průběhu přestávky na jídlo a oddech, a tedy o proporcionalitu omezení při jejím čerpání. Tím se zatím krajský soud nezabýval.

[40] Právním názorem Nejvyššího správního soudu uvedeným výše je v dalším řízení krajský soud vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[41] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. krajský soud rozhodne v dalším rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení tohoto kasačního řízení (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. července 2022

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu