



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobců: a) **T. B.**, b) **V. B.**, c) **J. B.**, d) **P. Č.**, e) **H. D.**, f) **K. D.**, g) **A. D.**, h) **Bc. K. E.**, i) **D. F.**, j) **R. H.**, k) **T. H.**, l) **J. H.**, m) **P. H.**, n) **P. H.**, o) **Bc. R. J.**, p) **Z. K.**, q) **L. K.**, r) **R. K.**, s) **T. L.**, t) **J. M.**, u) **Mgr. B. M.**, v) **L. M.**, w) **F. M.**, x) **L. O.**, y) **R. P.**, z) **J. P.**, aa) **J. S.**, ab) **V. S.**, ac) **R. Š.**, ad) **P. Š.**, ae) **R. V.**, žalobci a) - q) a s) - ae) zast. **Mgr. Zdeňkem Honzíkem**, advokátem se sídlem Rooseveltova 49/16, Plzeň, žalobce r) zast. **Mgr. Šimonem Jirkou**, advokátem se sídlem Slovanská 928/104, Plzeň, proti žalovanému: **generální ředitel Vězeňské služby České republiky**, se sídlem Soudní 1672/1a, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 5. 2018, č. j. VS-121626-/ČJ-2017-80000L-PK, v řízení o kasační stížnosti žalobců a) - q) a s) - ae) a kasační stížnosti žalobce r), proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 9. 2019, č. j. 57 Ad 2/2018 - 92,

t a k t o :

- I. Zpětvzetí kasační stížnosti žalobců c), d), f), g), j), k), n), o), p), q), s), u), z), ac) a ae) **se bere na vědomí.**
- II. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 9. 2019, č. j. 57 Ad 2/2018 - 92, **se** ke kasační stížnosti žalobců a), b), e), h), i), l), m), t), v), w), x), y), aa), ab) a ad) a kasační stížnosti žalobce r) **zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 23. 5. 2018, č. j. VS-121626-/ČJ-2017-80000L-PK, žalovaný zamítl odvolání žalobců, příslušníků Vězeňské služby ČR pracujících ve Věznici Plzeň, a potvrdil rozhodnutí ředitele Věznice Plzeň ve věcech služebního poměru ze dne 16. 11. 2017, č. j. VS-124705/ČJ-2016-8011PR-19 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“). Tímto rozhodnutím byla zamítnuta žádost o proplacení přestávek na jídlo a odpočinek a odsloužených státních svátků za období od 1. 8. 2013 do 31. 7. 2016 ve Věznici Plzeň.

[2] Žalobci podali žalobu ke Krajskému soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), který ji rozsudkem ze dne 30. 9. 2019 zamítl. Krajský soud vyšel z judikatury Nejvyššího soudu a na základě svědeckých výpovědí učiněných ve správním řízení konstatoval, že se žalobcům nepodařilo prokázat, že služba ve Věznici Plzeň, probíhající v rámci dozorců, strážní a eskortní služby, je službou, jejíž výkon nemůže být přerušen, jak předpokládá § 60 odst. 3 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“).

II. Obsah kasačních stížností, vyjádření žalovaného a repliky žalobců

[3] Žalobci a) - q) a s) - ae) [dále jen „stěžovatelé“] podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Poukázali na obecnou složitost a jedinečnost výkonu služby ve vězeňských zařízeních. Při posuzování přestávek na jídlo neměl krajský soud vycházet z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 3. 1. 2007, sp. zn. 21 Cdo 42/2006, který na tyto zvláštnosti nepamatuje a navíc byl překonán rozhodnutími Okresního soudu v Klatovech a Krajského soudu v Plzni (zejména poukázali na jeho rozsudek ze dne 17. 12. 2018, sp. zn. 12 Co 182/2018) týkajícími se pracovníků záchranné zdravotnické služby. Měl spíše vyjít z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 5. 2015, č. j. 8 Ad 13/2011 - 53, který zdůraznil rozdílnost posuzování služebního a pracovního poměru. Vězeňská služba ČR je vojensky organizována, a to jak právními normami, tak interními předpisy a v případě jejich nedodržování se příslušník vystavuje sankcím podle zákona o služebním poměru, případně i trestnímu postihu. Krajský soud pominul interní normu, kterou je závazný rozpis strážních a dozorcích stanovišť, z nichž vychází tvorba denních rozkazů. Zpochybnili také tvrzení žalovaného akceptované krajským soudem, že příslušník na konkrétním stanovišti sice není střídán, ale může přestávku na jídlo a odpočinek normálně čerpat.

[5] Dále popsali konkrétní časový průběh služby na dozorcím stanovišti č. 14, kde se pracuje ve dvou dvanáctihodinových směnách, ovšem dle právního názoru krajského soudu je fakticky vykonávána pouze 20 hodin, což by ohrožovalo bezpečnost věznice, a tím i bezpečnost společnosti. Navíc podle § 60 zákona o služebním poměru má příslušník nárok na přestávku ve službě na jídlo a odpočinek nejdéle po každých pěti hodinách. Pro příslušníky, kteří nastoupili do služby v 5:45, však doba pěti hodin uplyne již v 10:45. Závodní jídelna se otevírá až v 10:30, takže by ji před uplynutím zákonem předpokládaných pěti hodin mohlo využít jen několik málo příslušníků. Ani v knize předání a převzetí služby vedené dozorcem na stanovišti není uvedeno čerpání přestávky na jídlo a odpočinek. Popsali také časové rozložení práce příslušníků v oblasti strážní služby a zdůraznili, že na strážních věžích platí zákaz konzumace stravy a odvracení pozornosti od střeženého úseku služby. Nezřídka jsou příslušníci konající strážní službu na strážních věžích bez stravování šest i deset hodin. Popsali také výkon eskortní služby, ať už do zdravotnických zařízení nebo k soudům, při níž konzumace stravy často nemůže trvat déle než 15 minut. Ještě komplikovanější je situace v případě eskort mimo město Plzeň. Po dobu eskorty je vyloučeno, aby ji příslušník opustil či jinak čerpal přestávku na jídlo a odpočinek. Těmito argumenty se však krajský soud dostatečně nezabýval. Doba eskort přesahuje pět hodin, přesto nebyla s příslušníky učiněna dohoda, která by jim umožnila čerpat přestávku v jiných časech, a žalovaný pro to nepředložil žádný důkaz.

pokračování

[6] Krajský soud legalizoval zásadní porušování interních norem, protože v rozporu se skutečnostmi vyplývajícími z provedených výsledků a s dalšími důkazy neuznal jejich nárok. Rada vyslychaných navíc poukazovala na to, že jim je stravování sice umožněno, ale pokud nejsou na stanovišti střídáni, omezuje se konzumace stravy na nejnutnější dobu a poté ihned odcházejí na strážní či dozorčí stanoviště. Žalovaný neprokázal, jak by za těchto podmínek mohli čerpat druhou složku přestávky, tedy odpočinek. Rada příslušníků také potvrdila, že konzumace stravy byla přerušena vyhlášením mimořádné události a všichni takto postižení konzumenti museli ukončit stravování a okamžitě se dostavit na místo podle pokynů z radiostanice, kterou mají během konzumace stravy při sobě.

[7] Navrhli proto, aby Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) zrušil rozsudek krajského soudu i napadené rozhodnutí žalovaného. Žalobci c), d), f), g), j), k), n), o), p), q), s), u), z), ac) a ae) následně vzali kasační stížnost zpět.

[8] Žalobce r) [dále jen „stěžovatel“] podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Vytkl krajskému soudu, že nezohlednil výpovědi některých příslušníků Vězeňské služby ČR a další důkazy, opomněl některé zásadní aspekty mající vliv na skutkové i právní posouzení věci a dosavadní relevantní judikaturu. Nesouhlasí s tvrzením krajského soudu, že se nepodařilo prokázat, že služba ve Věznici Plzeň probíhající v rámci dozorčí, strážní a eskortní služby je službou, jejíž výkon nemůže být přerušen. Dále uvedl stručněji obdobné argumenty jako ostatní stěžovatelé. Zdůraznil, že stanoviště 1 až 5 jsou specifikována jako pevná při střežení vězeňské zdi objektu před průnikem nepovolaných osob do Věznice Plzeň a k zabránění úniku vězňů z ní. Zde vykonávají příslušníci službu v délce 12,5 hodiny, byť se v určitých časových intervalech střídají na jednotlivých strážních stanovištích a i v těchto případech mají ve výkazu pracovních směn uvedeno, že odpracovali jen 11,5 hodiny, přestože nemohli konzumovat stravu po dobu šesti nebo i deseti hodin. Nelze tedy tvrdit, že jde o službu, jejíž výkon může být přerušen. Zdůraznil také, že krajský soud ponechal zcela stranou specifika eskortní služby. Navrhl, aby NSS zrušil rozsudek krajského soudu i napadené rozhodnutí žalovaného.

[9] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobců a) - q) a s) - ae) žalovaný nesouhlasil s tvrzením, že vnitřní předpisy, zejména rozpis strážních a dozorčích stanovišť, byly porušovány čerpáním přestávky na jídlo a odpočinek. Zdůraznil důsledky dělení na pevná a pohyblivá stanoviště. Na pohyblivých stanovištích není nutné být po celou dobu výkonu služby, což vyplývá i z toho, že se v některých případech v rámci plnění služebních povinností příslušníci z těchto stanovišť vzdalují. Toto dělení na pevná a pohyblivá stanoviště je zásadní i pro posouzení toho, kde je zapotřebí pro čerpání přestávky na jídlo a odpočinek příslušníky střídat a kde nikoliv. Strážní věže jsou pevnými stanovišti, kde příslušník v době výkonu služby nečerpá přestávku na jídlo a odpočinek, k tomu musí být vždy vystřídán. Služba probíhá na těchto pevných stanovištích tak, že příslušník, jenž je rozkazem velen na strážní věž, je v průběhu služby střídán příslušníky z pohyblivého stanoviště č. 9, zatímco příslušník ze strážní věže přechází na pohyblivé stanoviště č. 9, kde čerpá přestávku na jídlo a odpočinek. Z tvrzení, že příslušník je ve službě na strážní věži čtyři hodiny, tedy neplyne, že by nemohl čerpat přestávku na jídlo a odpočinek, neboť poté je vystřídán na stanoviště č. 9, kde přestávku na jídlo a odpočinek vyčerpá. V době výdeje obědů v závodní jídelně jsou příslušníci na strážních věžích vystřídáni např. i po hodině, aby si mohli dojít na oběd v závodní jídelně. Argumentace stěžovatelů, že příslušníci konající strážní službu na strážních věžích jsou bez stravování šest i deset hodin, je lichá a neodráží skutečný výkon strážní služby. Žalovaný dále rozebral specifika služby na dozorčích stanovištích. Až na jedno stanoviště krizového oddělení jsou všechna dozorčí stanoviště ředitelem věznice

vyhodnocena jako pohyblivá. Služba dozorců začíná v 5:45 hodin, a pokud by chtěl příslušník během přestávky konzumovat stravu v závodní jídelně např. od 12 hodin, musel by tuto přestávku na jídlo a odpočinek skutečně čerpat až po zákonných pěti hodinách. Nicméně pokud chce příslušník konzumovat stravu v této době v závodní jídelně, informuje o tom inspektora dozorčí služby, který mu to umožní s přihlédnutím k povinnostem na stanovišti. Přestávky jsou příslušníkům naplánovány tak, aby mohli čerpat přestávku na jídlo a odpočinek v závodní jídelně. V krajním případě jsou některým příslušníkům naplánovány přestávky na jídlo a odpočinek tak, že přesahují o 15 minut zákonnou pětihodinovou lhůtu, ovšem pouze z důvodu, aby se mohli příslušníci dozorčí služby stravovat v závodní jídelně. Při nočních směnách u dozorců a strážných si příslušníci mohou objednat první a druhou večeři, přičemž druhá studená večeře se vydává v rámci první teplé večeře konzumované v závodní jídelně. Opět je na uvážení příslušníků, zda tuto možnost využijí či nikoliv, a stejně tak je na jejich uvážení, kde přestávku na jídlo a odpočinek při nočních směnách stráví. Zpochybnil také skutkovou přílehlavost rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 8 Ad 13/2011 - 53 a naopak poukázal na podobnost pracovněprávní úpravy s úpravou v zákoně o služebním poměru. Dále zdůraznil, že čerpání přestávky na jídlo a odpočinek není rozděleno na dvě části, z nichž by první část měli příslušníci trávit stravováním a druhou část odpočinkem. Je pouze na nich, jak zákonem vymezený čas na čerpání přestávky na jídlo a odpočinek využijí. Zda se půjdou najíst, nebo zda si půjdou „pouze“ odpočinout od výkonu služby. Ani jediný příslušník nevedl, že by se musel kvůli charakteru výkonu služby nebo rozhodnutí nadřízených stravovat na stanovišti, tedy že by nesměl opustit stanoviště. Pokud si někdo z příslušníků nechal donést jídlo na stanoviště, bylo to pouze jeho svobodné rozhodnutí. Pokud by příslušník nemohl čerpat přestávku z důvodu neodkladného plnění služebních povinností, měl by to nahlásit svému nadřízenému. Pokud tak neučinil, je téměř nemožné skutečnost po tak dlouhé době prokazatelně dohledat. Pro čerpání přestávky na jídlo a oddech není podstatné, zda jsou příslušníci ustrojeni do služebního stejnokroje a vyzbrojeni dle směrnic pro výkon služební činnosti. Nesouhlasí také s tvrzením stěžovatelů, že by v případě mimořádné události byli příslušníci čerpající přestávku na jídlo a odpočinek nuceni ukončit stravování a museli se ihned dostavit na místo mimořádné události. Ze spisu vyplývá, že mimořádné události jsou ve věznici velice výjimečné. Konkrétní povinnost příslušníků ukončit při vyhlášení mimořádné události okamžitě přestávku na jídlo a odpočinek právními ani vnitřními předpisy stanovena není, nejedná-li se o obecnou povinnost příslušníků Vězeňské služby ČR vyplývající z § 7 odst. 3 a 4 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážii České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Mimořádná událost je u celé Vězeňské služby ČR nepředvídatelná, nahodilá a zřídka se vyskytující událost, ve Věznici Plzeň v rádech jednotek za celý rok, kterou z těchto důvodů nelze předvídat v průběhu služby, tedy ani při plánování přestávek na jídlo a odpočinek. Lze si ovšem těžko představit, že by příslušník Vězeňské služby ČR či příslušník Policie ČR odmítl zakročit např. proti pachateli trestného činu proto, že čerpá přestávku na jídlo a odpočinek. Neznačená to však, že by byl příslušník jakkoliv sankcionován za nezakročení v případě, že by signál o mimořádné události nezachytil, neboť by např. nebyl v době čerpání přestávky na jídlo a odpočinek na příjmu. K plánování a čerpání přestávek na jídlo a odpočinek u příslušníků vykonávajících eskorty žalovaný uvedl, že pokud se eskorta protáhne a příslušníci nemohou plánovanou přestávku vyčerpat, mají to nahlásit svému nadřízenému, který by na jejich žádost čerpání přestávky posunul po jejich návratu a v případě, že by to nebylo možné, by jim přestávku nevykázal. Shrnu tedy, že charakter služby ve Věznici Plzeň umožňuje přerušit výkon služby příslušníkům pro čerpání přestávky na jídlo a odpočinek, kterou mohou příslušníci čerpat dle svého uvážení s přihlédnutím k charakteru prostředí, ve kterém vykonávají službu. Navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

pokračování

[10] Ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele r) žalovaný odkázal na své předchozí vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatelů, pouze dodal, že tento stěžovatel sloužil výhradně na pohyblivých dozorcích stanovištích č. 17, 18 a 20, kde jsou v denní době příslušníkům plánovány přestávky na jídlo a odpočinek tak, aby na stanovišti zůstal vždy alespoň jeden dozorce.

[11] Na vyjádření žalovaného zareagovali stěžovatelé replikou, v níž popsali strukturu Věznice Plzeň z hlediska stavebního, kategorie odsouzených, kteří v ní vykonávají trest odnětí svobody, a dalších podrobností jejího fungování, zejména z hlediska časového rozvržení služeb na jednotlivých druzích stanovišť. Zpochybnili také možnost, že by příslušník měl pokaždé svému nadřízenému hlásit, že nemohl čerpat předpokládanou přestávku.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Nejvyšší správní soud před věcným posouzením kasačních stížností hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnosti mají požadované náležitosti, byly podány včas a není důvod je odmítnout pro nepřipustnost či pro nedostatek jiné podmínky řízení.

[13] Podáním doručeným NSS dne 13. 3. 2020 (č. l. 36 spisu NSS) vzali stěžovatelé c), d), f), g), j), k), n), o), p), q), s), u), z), ac) a ae) svoji kasační stížnost zpět. V souladu s § 47 písm. a) s. ř. s. vzal NSS toto zpětvzetí I. výrokem tohoto rozsudku na vědomí a dále projednal jednak kasační stížnost stěžovatelů a), b), e), h), i), l), m), t), v), w), x), y), aa), ab) a ad) a jednak kasační stížnost stěžovatele r) [“obdobně viz rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2007, č. j. 3 As 78/2006 - 125].

[14] Vzhledem k tomu, že stěžovatelé uplatnili v kasačních stížnostech také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se NSS nejprve tímto důvodem. Stěžovatel r) jej uplatnil výslovně, s odkazem na uvedené ustanovení s. ř. s., ostatní stěžovatelé pak v odůvodnění kasační stížnosti, v němž vytýkali krajskému soudu, že se nevypořádal s řadou specifik jednotlivých druhů jejich služby. Navíc nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je vadou, k níž by soud musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 4 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Bylo by také předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by napadené rozhodnutí krajského soudu skutečně nepřezkoumatelné či založené na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

[15] Nepřezkoumatelností rozhodnutí pro nedostatek důvodů se NSS ve své judikatuře zabýval již mnohokrát. V rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, uvedl, že „[n]ení-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby.“ V rozsudku ze dne 23. 1. 2020, č. j. 2 As 1/2019 - 58, č. 3971/2020 Sb. NSS, pak uvedl, že mezi důvody nepřezkoumatelnosti by bylo možno zařadit i neodůvodněné nerespektování judikatury Nejvyššího správního soudu.

[16] V projednávané věci je nutno shledat nepřezkoumatelnost z obou uvedených důvodů. Rozsudek krajského soudu je sice dosti obsáhlý, z jeho patnácti stran je však skutečné odůvodnění právního názoru vyjádřeno pouze v části V.C, která neodpovídá na klíčové žalobní námitky stěžovatelů. První stranu rozsudku tvoří záhlaví a seznam žalobců, na stranách 2 až 7 je podrobně rekapitulována žaloba, na stranách 8 a 9 vyjádření žalovaného k žalobě,

na stranách 9 až 11 replika žalobců a je zde také ocitováno znění § 60 zákona o služebním poměru. Na stranách 12, 13 a v první třetině strany 14 je pak obsáhle citována trojice rozsudků Nejvyššího soudu, které se týkají otázky přestávek na jídlo a odpočinek podle § 88 a § 89 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“). Konkrétně krajský soud cituje jeho rozsudek ze dne ze dne 3. 1. 2007, sp. zn. 21 Cdo 42/2006, týkající se pracovníka zaměstnaného v pracovním poměru jako „chemik – řízení spalovny“ v nepřetržitém provozu při řízení kontinuální likvidace kapalných a plyných technologických odpadů ve dvou plynových pecích ve výrobně KA 1, včetně obsluhy louhové vypírky; dále rozsudek ze dne 26. 2. 2013, sp. zn. 21 Cdo 4446/2011, týkající se strážníků městské policie, a konečně rozsudek ze dne 12. 6. 2018, sp. zn. 21 Cdo 6013/2017, týkající se pracovního poměru dispečerky a hasiče pracujících pro Dopravní podnik hl. m. Prahy. Po těchto rozsáhlých citacích krajský soud shrnul v bodě 25. obsah některých výpovědí žalobců učiněných ve správním řízení.

[17] Odůvodnění jeho právního názoru je pak vyjádřeno pouze v bodě 24. a dále v bodech 26. a 27. rozsudku, které znějí:

„24. *I pokud by soud pominul existenci listinných důkazů v podobě denních rozkazů, v jejichž přílohách byly evidovány přestávky na jídlo a odpočinek, a směnových výkazů služeb, ze kterých vyplývá, že přestávky na jídlo a odpočinek nebyly započítávány do doby služby, a současně pominul svědecké výpovědi služebních funkcionářů mjr. Bc. V. B. a mjr. Mgr. P. K., kteří shodně potvrdili, že ve Věznici Plzeň jsou standardně poskytovány přestávky ve službě na jídlo a odpočinek, nevyplývá ani z výpovědi ostatních vyslechnutých nic, co by svědčilo pro závěr o tom, že by služba ve Věznici Plzeň byla službou, jejíž výkon nemůže být přerušen.*
(...)

26. *Z obsahu výpovědi vyplývá, že ve Věznici Plzeň je pravidlem čerpání přestávek ve službě na jídlo a odpočinek. Ač je sice doba čerpání přestávek stanovena v příloze denního rozkazu, fakticky je mnohdy čerpána v jiný okamžik. To však stále nemění nic na tom, že její čerpání je zaměstnancům umožněno. Ač někteří vypověděli, že nevyčerpají celých 30 minut, nikdo nevyprávěl, že by se tak stalo z důvodu, kdy by byl například z důvodu nějaké mimořádné události volán zpět do služby. Pokud tedy přestávka nebyla zcela dočerpána, je na tuto situaci nezbytné nablížit jako na svévolné rozhodnutí zaměstnance, kdy například po dojetí jídla opustil prostor kantýny. Nikoli jako na situaci, kdy přestávku nemohl vyčerpát z důvodu nutnosti okamžitě nastoupit výkon služby. Ani v případě výpovědi Prap. J. P. nelze dospět k závěru, že by ve Věznici Plzeň nebylo pravidlem poskytování čerpání přestávek ve službě na jídlo a odpočinek. Prap. J. P. totiž nemožnost čerpat přestávku ve službě na jídlo a odpočinek spojil pouze s případy, kdy se od ‚venkovních soudů‘ nevrátí včas. Tedy jde o výjimku z obecného pravidla, která v konkrétním případě znemožňuje čerpat přestávku ve službě, avšak nevyvrací, co pravidlem je.*

27. *Pokud pak jde o eventuální faktickou nutnost čerpat přestávku ve službě na jídlo a odpočinek například ve stejnokroji, se služební výstrojí, při nedostatku času k tomu, aby ve 30 minutách byl realizován odchod a opětovný příchod z věznice, či existence potencionální nutnosti nastoupit okamžitě výkon služby v případě mimořádné události, žádnou z těchto skutečností není, odkazem na shora uvedenou judikaturu Nejvyššího soudu, možné považovat za skutečnost prokazující, že se jedná či nejedná o službu, která nemůže být přerušena. Zde lze odkázat například na shora uvedený závěr Nejvyššího správního soudu: ‚Je sice pravdou, že po dobu přestávků nemá zaměstnanec povinnost konat pro zaměstnavatele práci, což ovšem neznamená, že v tomto časovém úseku nemůže být svým zaměstnavatelem nějakým způsobem omezen.‘“*

[18] Takové odůvodnění je nutno označit za nedostatečné. Paušalizujícím způsobem konstatuje, že z výpovědí nevyplývá nic, co by svědčilo pro závěr o tom, že by služba ve Věznici Plzeň byla službou, jejíž výkon nemůže být přerušen. Tím však zcela pomíjí, že žaloba podrobně rozebrala specifika jednotlivých druhů služby vykonávané stěžovateli. Ti vykonávali

pokračování

v rozhodné době služební činnost jednak na oddělení výkonu vazby a trestu v pozicích dozorců, výjimečně v pozici inspektora dozorcí služby (část IV. žaloby na str. 4 až 7), dále pak na oddělení vězeňské a justiční stráže, kde byli zařazeni do dvou kategorií, tedy na strážné vykonávající službu při vnější ostraze objektu (část V. žaloby, konkrétně str. 8 až 9, kde jsou navíc rozepsána specifika pevných stanovišť na strážních věžích a specifika ostatních stanovišť) a strážné vykonávající eskortní službu či službu řidičů (část V. žaloby, konkrétně str. 9 až 10). Každý z těchto druhů služby má svá specifika, která stěžovatelé popsali jednak z hlediska časového určení přestávky na jídlo a odpočinek, jednak z hlediska povinností během čerpání této přestávky (nošení výzbroje a výstroje, dostupnost pro případ mimořádných událostí, čerpání přestávky v objektu věznice).

[19] Krajský soud sice žalobu i repliku velmi podrobně rekapituloval, následně však žalobní tvrzení paušálně odmítl výše citovaným způsobem, v němž jednak nerozlišoval mezi jednotlivými druhy služby, jednak vyšel výhradně z judikatury Nejvyššího soudu, vztahující se k aplikaci přestávek v práci a bezpečnostní přestávky podle § 88 a § 89 zákoníku práce.

[20] Stěžovatelům nelze přitakat, že by tato judikatura Nejvyššího soudu jako vrcholného soudu v oblasti civilního práva mohla být „překonána“ rozhodnutími Okresního soudu v Klatovech a Krajského soudu v Plzni, na něž odkazují na straně 4 kasační stížnosti. To by bylo v rozporu s hierarchií soudů v ČR. Podstatné však je, že se tato judikatura týká pracovního poměru podle zákoníku práce, který se od služebního poměru stěžovatelů jako příslušníků Vězeňské služby ČR, tedy bezpečnostního sboru ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o služebním poměru, liší svou veřejnoprávností. Ostatně právě proto rozhodování ve věcech služebního poměru podléhá přezkumu ve správním soudnictví (viz rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 As 29/2003 - 97, č. 415/2004 Sb. NSS) a judikatura civilních soudů je na něj využitelná pouze omezeně. V nyní posuzovaném případě navíc zákon o služebním poměru obsahuje komplexní úpravu přestávek ve službě na jídlo a odpočinek, která se liší od úpravy přestávek v práci a bezpečnostní přestávky podle § 88 a § 89 zákoníku práce.

[21] Tato úprava, jež byla aplikována na stěžovatele v nyní posuzovaném případě, je obsažena v § 60 zákona o služebním poměru:

(1) Příslušník má 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.

(2) Přestávka ve službě na jídlo a odpočinek se nezapočítává do doby služby.

(3) Jde-li o službu, jejíž výkon nemůže být přerušen, musí být příslušníkovi i bez přerušení výkonu služby zajištěna průměrná doba na jídlo a odpočinek.

[22] Citované ustanovení již bylo vykládáno v několika rozsudcích NSS a krajských soudů, z níž na část upozorňovali i stěžovatelé v žalobě, ovšem krajský soud na tuto judikaturu nijak nerefletoval.

[23] V rozsudku ze dne 27. 7. 2018, č. j. 65 Ad 9/2017 - 53, č. 3925/2019 Sb. NSS, se Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci zabýval přestávkami v práci příslušníka Policie ČR, ustaveného na služebním místě inspektora dopravního inspektorátu územního odboru Jeseník Krajského ředitelství policie Olomouckého kraje, který se domáhal vydání rozhodnutí

o doplacení neuhrazené části služebního příjmu s odůvodněním, že dochází k nesprávnému plánování služeb, v důsledku čehož je mu krácen služební příjem o jednu hodinu, respektive o 45 minut z každé služby. Šlo o situaci, kdy na územním odboru v Jeseníku službu vykonávala pouze jedna hlídka, takže bylo podle žalobce nemožné, aby byla zajištěna nepřetržitost a zároveň byly plánovány přestávky, které jsou dobou osobního volna. Žalobce nevěděl dopředu, zda bude muset vyjet k nahlášené dopravní nehodě, takže fakticky svou službu nikdy nepřerušoval a byl stále připraven vyjet k dopravní nehodě a až zpětně se ukázalo, zda v daný den mohl službu přerušit. Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci zde odlišil druh služby, která má být zajištěna nepřetržitě (k němu viz též rozsudek NSS ze dne 15. 8. 2012, č. j. 6 Ads 59/2012 - 53, č. 2711/2012 Sb. NSS), od druhu služby, kterou nelze přerušit: „*Nepřerušitelnost výkonu služby tedy není totožným pojmem s nepřetržitým výkonem služby. Posouzení přerušitelnosti výkonu té které služby záleží na obsahové náplni posuzované služby, přičemž pro službu, jejíž výkon objektivně nelze přerušit, je charakteristické, že služební orgán nemá z organizačního hlediska možnost příslušníka vykonávajícího službu vystřídat. Přerušitelnost výkonu služby se tak u jednotlivých organizačních jednotek bude odvíjet v závislosti na jejich personálním vybavení a organizačním zabezpečení střídání příslušníků čerpajících nařízenou přestávku na jídlo a odpočinek. Tatož služba tak bude moci být u jedné organizační jednotky hodnocena jako nepřerušitelná a u jiné jako služba, jejíž výkon přerušit lze. Vždy tak bude záležet na konkrétních okolnostech posuzovaného případu, přičemž obecný závěr platný pro jakoukoli organizační složku nebude možné přijmout. Výkon služby ve výjezdové hlídce určené k šetření dopravních nehod lze při posuzování obsahu (náplně) služby hodnotit jako službu, kterou lze bezpochyby přerušit, neboť nejde o službu, kde by jejím přerušeni bránilo provozní či technologické hledisko. Pokud však v příslušné organizační jednotce není uspokojivě vyřešeno plnohodnotné vystřídání příslušníka vykonávajícího službu výjezdové hlídky určené k zásahům při dopravních nehodách jiným konkrétním příslušníkem, nelze již závěr o přerušitelnosti tohoto druhu služby přesvědčivě učinit. Podstatným faktorem, který dle názoru krajského soudu musí ovlivnit závěr o možnosti výkonu služby přerušit, a zda lze tedy vůbec přestávky na jídlo příslušníku plánovat, je zjištění, zda běžně k zásahům do plánovaných přestávek příslušníků dochází, či zda je narušení plánované přestávky výjimečnou záležitostí, protože je možné přestávky běžně plánovat a výjimečně nastalou situaci jejího přerušeni řešit ad hoc.*“

[24] Citovaný rozsudek byl publikován ve Sb. NSS a kasační stížnost proti němu zamítl NSS rozsudkem ze dne 18. 7. 2019, č. j. 8 As 257/2018 - 44. V jeho bodech [23] a [24] doplnil k právnímu významu přestávky ve službě na jídlo a odpočinek: „*Tuto přestávku je totiž nutno obecně vnímat jako zákonem garantovanou (nárokovou) dobu, v rámci které policista nevykonává službu a tento časový úsek je určen vyhradně 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 obrožení 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.*“

Důvody, pro které nelze přestávku ve smyslu § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru čerpat, a výkon služby je tak třeba považovat za nepřerušitelný ve smyslu § 60 odst. 3 téhož zákona, mohou spočívat nejen v samotném charakteru vykonávané služby, ale i v dalších okolnostech, které se mohou v jednotlivých případech poměrně výrazně odlišovat. Krajský soud v dané věci výslovně vyšel právě z toho, že přerušitelnost výkonu služby může být u jednotlivých organizačních jednotek (byť se stejným obsahem služby) jiná a v této souvislosti poukázal na neuspokojivé vyřešení plnohodnotného vystřídání žalobce jakožto policisty vykonávajícího službu výjezdové hlídky. Právě tato kritéria pak považuje, vedle výše popsaného charakteru přestávky, Nejvyšší správní soud

pokračování

za klíčová pro posouzení dané věci. Nikoliv zmiňovanou kvantifikaci počtu případů, kdy žalobce nemohl přestávku vykonat, na kterou se opakovaně stěžovatel zaměřuje. Konkrétní organizační opatření, která by zastupitelnost v rámci daného dopravního inspektorátu řešila způsobem zachovávaným smysl a účel přestávky, jak byl popsán výše, však stěžovatel odpovídajícím způsobem nepopisuje nejen v napadeném rozhodnutí či vyjádření k žalobě ale ani v kasační stížnosti (konkrétně kdy, kým, jakým způsobem atd. byl zástup organizačně domluven, zajištěn či vykonán apod.). Srozumitelné, jasné a konkrétně popsané fungování systému zastupování výjezdové hlídky v době čerpání přestávky v poměrech dané věci Nejvyšší správní soud postrádá a v tomto ohledu nezbytvá než souhlasit se závěry krajského soudu, podle něhož nebylo uspokojivě vyřešeno plnobodnotné vystřídání konkrétním policistou v situaci, kdy vyjezd k dopravní nehodě související neodkladné úkony zasáhly do doby čerpání nařizené přestávky. Tento organizační nedostatek nerespektující výše zmíněný smysl přestávky na jídlo a odpočinek nelze systémově nabrázovat zpětně pouze tak, že se neryčpaná přestávka započítá jako výkon služby přesčas.“

[25] Stěžovatelé sami poukazovali na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 5. 2015, č. j. 8 Ad 13/2011 - 53, týkající se policisty, jenž se podílel na zajištění nepřetržitého provozu Integrovaného operačního střediska Jihlava. Městský soud zde poukázal „na skutečnost, že výše uvedené osoby v podstatě zpochybnily, velmi zásadně zpochybnily to, že by na předmětném operačním středisku přestávky vypadaly tak, že by je bylo možno podřadit pod pojem přestávka na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 1, 2 zákona o služebním poměru, když v podstatě z jejich výpovědí vyplývá, že i během čerpání přestávky se policista nacházel přímo na svém pracovišti, nebo v jeho bezprostřední blízkosti a byl tak připraven kdykoliv se na své pracoviště okamžitě vrátit a to v závislosti na situaci, která by tedy mohla nastat. Takový stav věci lze jen velmi obtížně označit za přestávku na jídlo a odpočinek, která by znamenala přerušování výkonu služby. Za takovou přestávku by bylo možno považovat jenom stav, kdy by tedy policista, navíc tedy v souladu s tím, jak to bylo naplánováno, opustil v daný čas své pracoviště a mohl se odebrat někam mimo své pracoviště a po stanovených 30 minut se zkrátka vůbec nezajímat o to, co se na předmětném pracovišti děje a těch 30 minut věnovat pouze tomu, aby se najedl, nebo si odpočinnul nějakým jiným, ať už pasivním nebo aktivním způsobem, podle vlastního uvážení. Nic takového tak, jak vypověděli svědkové Z., Š. a M., na předmětném pracovišti prostě nebylo možné, nic takového tam praktikováno nebylo (...).“

[26] Lze tedy shrnout, 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 přiměřená doba na jídlo a odpočinek, která by se jim do služební doby započítala. Z právě citované judikatury plyne, že pod § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru je třeba zařadit zejména situaci, kdy sice příslušník může konzumovat jídlo, je však stále dosažitelný a připravený přerušit přestávku v případě potřeby, přičemž služba je zorganizována tak, že taková potřeba běžně nastává, jak ukazuje výše uvedený příklad připravenosti inspektora dopravního inspektorátu územního odboru Jeseník k výjezdům v případě nahlášení dopravní nehody; či příklad policistů v Integrovaném operačním středisku Jihlava, kteří v důsledku podstavu byli i v době konzumace jídla se sluchátky neustále připraveni v případě potřeby okamžitě reagovat, popřípadě obědvali u pultu operačního střediska. Naopak podřazení pod § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru nevylučuje samo o sobě to, že příslušník má v době přestávky ve službě na jídlo a odpočinek na sobě výstroj a výzbroj, že ji z praktických důvodů bezpečnostních kontrol tráví přímo ve věznici či trvá jeho povinnost zasáhnout v případě zcela mimořádných situací jako je například útěk vězně, a pro účel takové mimořádné situace má u sebe radiopřijímač.

[27] Krajský soud tak měl v nyní 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, odhlížející od specifik služebního poměru, a pokud tak zároveň učinil paušalizujícím způsobem, nerozlišujícím různé režimy služby ve Věznici Plzeň, zatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Z výše uvedených důvodů se Nejvyšší správní soud již nezabýval dalšími kasačními námitkami a rozsudek krajského soudu s odkazem na § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V něm se krajský soud přezkoumatelně vypořádá s argumentací obsaženou v žalobě.

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 7. května 2020

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu