



Vyvěšeno dne: 12. 8. 2026

Svěšeno dne: 26. 8. 2026

Hana Kučerová

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Pavla Molka (soudce zpravodaj) a soudců Petra Mikeše a Ondřeje Bartoše v právní věci žalobců: **a) Vlastimil Böhm,** a **b) Bc. Martin Polanka, DiS.,** oba zast. Mgr. Jiřím Maškem, advokátem se sídlem Pod Všemi svatými 427/17, Plzeň, proti žalovanému: **Generální ředitel Vězeňské služby České republiky,** se sídlem Soudní 1672/1a, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 10. 2024, č. j. VS-207929-13/ČJ-2022-80000P-51ODV, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 2. 2026, č. j. 57 Ad 7/2024-59,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobci **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Posuzovaná otázka v této věci je, zda bylo dozorcům, vykonávajícím službu na Oddělení výkonu vazby a trestu ve Věznici Plzeň (dále jen „věznice“), umožněno řádně čerpat přestávky na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „služební zákon“).

[2] Žalobci působili jako dozorcí na Oddělení výkonu vazby a trestu ve věznici Plzeň (dále jen „oddělení výkonu“). Dne 30. 6. 2020 a dne 7. 8. 2020 podali žalobci spolu s dalšími 17 žadateli žádosti o zpětné proplacení přestávek ve službě na jídlo a odpočinek za období posledních tří let předcházejících podání žádostí, tj. od 30. 6. 2017 do 30. 6. 2020, respektive (podle toho, který den podali žádost) od 7. 8. 2017 do 7. 8. 2020. Ředitel věznice zamítavým rozhodnutím ze dne 5. 10. 2022, č. j. VS-130297-75/ČJ-2020-8011PR (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), po provedeném dokazování dospěl k závěru, že požadované proplacení přestávek

ve službě by odporovalo § 60 odst. 2 služebního zákona. Nebylo totiž prokázáno, že by při čerpání přestávek byla žadatelům uložena omezení ovlivňující způsob, kterým mohli čerpat přestávku.

[3] Žadatelé se proti prvostupňovému rozhodnutí odvolali. Žalovaný v záhlaví citovaným rozhodnutím odvolání zamítl. Žalobci se následně neúspěšně bránili žalobou podanou ke Krajskému soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“). Ten na úvod rozsudku označil navrhané důkazy (sdělení věznice ohledně záznamů o případných opuštěních věznice žadateli a kamerové záznamy z brány věznice pro pěši) za nadbytečné, jelikož otázka případného opuštění věznice jejími příslušníky nebyla pro posouzení přerušitelnosti výkonu služby určující.

[4] K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí krajský soud uvedl, že ji žalobci formulovali velmi obecně a vágně. Nesouhlasil s tím, že by šlo o „kompilát soudních rozhodnutí“. Prostý nesouhlas žalobců s posouzením jejich odvolacích námitek nezaložil nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Jako celek jej tudíž krajský soud považoval za řádně odůvodněné a přezkoumatelné.

[5] Dále připomněl, že jde o jeden z mnoha případů žalob příslušníků Vězeňské služby ČR (dále jen „vězeňská služba“), které byly opakovaně předmětem posouzení správními soudy, včetně Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“). Zástupce žalobců ve správním řízení dlouhodobě uplatňuje šablonovitá podání, v nichž namítá obdobné námitky, a to bez jakéhokoliv zohlednění konkrétních okolností případu. Ačkoliv byli žalobci ve správním řízení zastoupeni jiným zástupcem, žalobní argumentací bezprostředně navázali na odvolací námitky.

[6] Krajský soud obecně formulované žalobní námitky vypořádal obecněji, aby dostál dispoziční zásadě. Žalobci dle něj neodkázali na konkrétní listiny správního spisu podporující jejich tvrzení, že jim bylo znemožněno v době výkonu služby řádně čerpat přestávky dle § 60 odst. 1 služebního zákona. Obecně *de facto* namítali, že v celém systému vězeňské služby není toto ustanovení dodržováno. Ve všech věznicích dle nich dochází ke konzumaci stravy pouze v režimu nezbytné pauzy na jídlo bez přerušení služby dle § 60 odst. 3 služebního zákona. Judikatura NSS však na posuzovanou otázku poskytuje ustálený právní názor. Krajský soud odkázal zejména na rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2025, č. j. 5 As 257/2024-57, v němž NSS shrnul svou dřívější judikaturu v případech nároků na proplacení přestávek ve službě dle § 60 služebního zákona.

[7] Žalobci dle krajského soudu nijak nezpochybnili důkazy shromážděné ředitelem věznice. Namítali porušení zásady materiální pravdy ve smyslu § 180 služebního zákona, dle něhož jsou služební funkcionáři povinni zjistit stav věci v nezbytném rozsahu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Krajský soud dále nepřisvědčil námitce žalobců, že nebyli ve správním řízení vyslechnuti. Spolu s ostatními žadateli byli zastoupeni stejným právním zástupcem, přičemž ředitel věznice pro vyšší počet žadatelů, po dohodě s tímto zástupcem, vyslechl pouze několik zvolených žadatelů. Svůj postup vysvětlil na straně 6 prvostupňového rozhodnutí. Krajský soud jej považoval za správný. Žalobci navíc ani ve správním řízení netrvali na svém výsledku. Netvrdili žádné rozdíly mezi výkonem služby žadatele prap. Miroslava Moulise, vykonávajícího stejně jako oni práci dozorce oddělení výkonu vazby a trestu, který byl vyslechnut, a jich samotných.

[8] Správní orgány dále ve svých rozhodnutích potvrdily nadbytečnost některých důkazů navrhovaných ve správním řízení. Ohledně výpisů čipových karet od vstupu do jídelny uvedly, že by tento důkazní návrh nepřispěl k prokázání rozhodných skutečností (viz strana 31 prvostupňového rozhodnutí a body 153 a 154 napadeného rozhodnutí). Bylo bezpředmětné zjišťovat konkrétní vstupy jednotlivých žadatelů do jídelny, jelikož bylo prokázáno, že žalobci

pokračování

mohli čerpat přestávky kdekoliv dle svého uvážení. Druhým nedůvodným důkazním návrhem, vzneseným až v odvolacím řízení, bylo nařízení ředitele věznice ohledně podmínek pro strážné a dozorce na pohyblivých stanovištích na opuštění stanoviště bez vystřídání. Judikatura dovodila, že čerpání přestávek příslušníků na pohyblivých stanovištích není podmíněno vystřídáním. Služba je totiž po dobu čerpání přestávky přerušena.

[9] Za nedůvodnou považoval soud rovněž námitku o nevěrohodnosti výsledků ostatních žadatelů. Jeden z nich vypověděl, že v průběhu čerpání přestávky bylo možné a běžné opouštět areál věznice. Nebylo však úlohou soudu, aby za žalobce ve správním spise dohledával podporu žalobních tvrzení. I pokud by výpověď tohoto žadatele byla nepravdivá, nešlo by tyto nedostatky vztáhnout na všechny provedené výpovědi. Otázka, zda žalobci opouštěli areál věznice, není relevantní, neboť NSS opakovaně dovodil, že nemožnost opustit budovu nebrání bez dalšího řádnému čerpání přestávky dle § 60 odst. 1 služebního zákona. Krajský soud dospěl k závěru, že služební funkcionáři dostatečně zjistili skutkový stav ve smyslu § 180 odst. 1 služebního zákona. Neshledal tak porušení zásady materiální pravdy.

[10] Krajský soud následně souhlasil s ředitelem věznice i s žalovaným, že vnitřní předpisy (viz bod 72 napadeného rozsudku) ve spojení s obecnou zákonnou úpravou nastavují systém a podmínky čerpání přestávek příslušníky vězeňské služby. Za dostatečný formální podklad pro umožnění čerpání přestávky dle § 60 odst. 1 služebního zákona považoval plánování přestávek v denních rozkazech spolu s hlášením začátku čerpání přestávky nadřízenému a evidencí případných odchylek.

[11] Ohledně faktické možnosti čerpání přestávek soud souhlasil se zjištěním ředitele věznice, že žadatelé byli veleni rozkazy vedoucího oddělení výkonu na dozorcí stanoviště, kde měli předem plánované přestávky. Během doby jejich čerpání byl výkon služby přerušen. V denních rozkazech vedoucího oddělení nebyl žádný záznam o nemožnosti čerpat přestávku. Dle krajského soudu sami žalobci nic takového nenamítali. Žadatelé dle krajského soudu prokazatelně věděli o existenci denních rozkazů. Netvrdili, že by jim nadřízený upřel možnost do nich nahlédnout. Soud potvrdil odůvodnění prvostupňového rozhodnutí (strany 11 až 14) a napadeného rozhodnutí (body 110 až 122), kde popisuje vnitřní fungování střídání dozorců ve věznici.

[12] Krajský soud dospěl k závěru, že žalobci nebyli v době přestávky, kdy je výkon služby přerušen, povinni plnit služební povinnosti, které jim ukládají služební předpisy. Příslušníci na jediném pevném stanovišti č. 21b byli střídáni a příslušníci na pohyblivých stanovištích (včetně žalobců) mohli po nahlášení čerpání přestávky nadřízenému své stanoviště opustit. Z žádného předpisu neplynul zákaz opustit prostory věznice. Avšak kvůli tomu, že je přestávka zákonem omezena na 30 minut, k opuštění věznice v praxi z pravidla nedocházelo. I přes to bylo na žalobcích, jak přestávku stráví. V případě neodkladného plnění služebních povinností, a tudíž nemožnosti čerpat přestávku, jim doba přestávky nebyla odečtena od doby vykonávané služby. Žalobci nic jiného netvrdili.

[13] Krajský soud nepřisvědčil žalobcům, že by ve věznici nebyla nastavená jasná pravidla pro čerpání přestávek. Nárok na řádnou přestávku plyne přímo ze zákona. Nenamítali konkrétní vnitřní předpisy, které by jim bránily ve využití zákonné přestávky. Žalobci ani nijak nezpochybnili tvrzení, že většina stanovišť ve věznici byla pohyblivá. Nevyžadovala trvalou přítomnost příslušníka a nemuselo docházet ke střídání. Soud žalobcům nepřisvědčil ani v tvrzení, že by byli po celou dobu služby ve stavu „trvalé ostražitosti“. Námitku vypořádali již ředitel věznice (strana 25 a 26 prvostupňového rozhodnutí) i žalovaný (body 84 až 95 napadeného rozhodnutí). Nad rámec obecné zákonné zakročovací povinnosti, která se uplatní i mimo dobu služby a která nevylučuje plnohodnotné čerpání přestávek, jim nebyla stanovena

žádná jiná mimořádná povinnost. Ze správního spisu vyplynulo, že k vyhlášení tísňových signálů docházelo pouze výjimečně. Krajský soud dospěl k závěru, že faktické čerpání přestávek nemohlo být popřeno tím, že ve zcela výjimečných případech mohla být aktivována zákonná zakročovací povinnost.

[14] Krajský soud poznamenal, že jeho dřívější rozsudky ze dne 31. 5. 2023, č. j. 30 Ad 8/2017-202, a ze dne 10. 5. 2023, č. j. 57 Ad 2/2018-261, kterými v jiných případech zrušil napadená rozhodnutí žalovaného, se od nynější věci lišily skutkovými okolnostmi, byť šlo v zásadě o stejný právní základ. V těchto případech shledal nedostatky ve zjištění skutkového stavu. Nicméně na rozdíl od těchto případů bylo v nynější věci dostatečně prokázáno, že žalobci mohli čerpat předepsané přestávky dle § 60 odst. 1 služebního zákona.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[15] Žalobci (dále „stěžovatelé“) napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů odpovídajících § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Navrhují, aby NSS zrušil napadený rozsudek a napadené rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[16] Stěžovatelé trvají na porušení zásady materiální pravdy dle § 180 odst. 1 služebního zákona a nedostatečně zjištěném skutkovém stavu. Ředitel věznice dospěl k nesprávnému právnímu hodnocení věci a nedostál povinnosti řádného odůvodnění svého rozhodnutí dle § 68 odst. 3 správního řádu a § 181 odst. 5 služebního zákona. Stejně tak pochybil žalovaný. Neopatřil si potřebné podklady pro rozhodnutí. Dle judikatury NSS je to právě služební funkcionář, kdo má povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Krajský soud se nevypořádal se stěžejní námitkou nezákonnosti rozhodnutí žalovaného spočívající v nesprávném právním posouzení dle § 60 odst. 1 služebního zákona.

[17] Dlouhodobě tvrdí, že u nich nešlo o přerušitelný výkon služby. Nebyla nastavena jasná pravidla pro čerpání přestávek na jídlo a odpočinek ani mechanismus střídání příslušníků vězeňské služby, aby mohli nerušeně čerpat přestávku. Ani z důkazního materiálu nevyplynulo, že by byly takové podmínky nastaveny. Stěžovatelé pracovali v rozhodném období v oddělení výkonu, kde zajišťovali denní režim. Ve směrnících pro výkon služební činnosti jsou upraveny povinnosti dozorců na jednotlivých služebních stanovištích. Rozpis dozorcích stanovišť schvaluje ředitelství věznice a žalovaný. Stanovený počet je závazný a neměnný.

[18] Výsledky namátkově vybraných dozorců dle stěžovatelů neprokázaly, že interní mechanismy věznice umožňovaly stravování v režimu přestávky na jídlo a odpočinek. Krajský soud se podstatě věci věnoval pouze v bodech 71 až 74 napadeného rozsudku. Zbytek rozsudku obsahuje dle stěžovatelů citace do jisté míry mimoběžné judikatury NSS. Označují za paradoxní, že jim krajský soud vytýkal obecnost námitek o specifčnosti vězeňského prostředí. Sám přitom v rozsudku uvádí zcela obecné odůvodnění. Shrnuli, že krajský soud nesprávně posoudil skutkový stav a aplikoval § 60 odst. 1 služebního zákona. Nezohlednil, že vnitřní vězeňská opatření neřešila vzájemnou zastupitelnost příslušníků vězeňské služby, zachovávající smysl a účel čerpání přestávky ve službě. Z ničeho neplynulo, že by stěžovatelé mohli automaticky opustit dozorcí stanoviště kvůli čerpání přestávky. Krajský soud přesto chybně dospěl v bodě 71 rozsudku k tomuto závěru. Zopakovali, že nastavené podmínky a personální obsazení věznice jim neumožňovaly čerpání přestávek na jídlo a odpočinek.

[19] V řízení před služebními orgány byl porušen zákon, což mělo vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného, a krajský soud jej měl zrušit. Hlavní nedostatek správního řízení stěžovatelé shledávají v tom, že nebyli v řízení slyšeni. V podobných řízeních je přitom výsledek

pokračování

žadatele o zpětné proplacení přestávek stěžejním důkazem, bez něhož nelze ve věci rozhodnout. Ve věci totiž bylo třeba posuzovat konkrétní okolnosti každého žadatele. Odůvodnění krajského soudu v otázce neprovedení jejich výsledku v bodě 66 rozsudku není přílehlavé. Krajský soud potvrdil nezákonný postup žalovaného, který vyslechl pouze několik osob ze skupiny žadatelů.

[20] Správní orgány pochybily, nevyhověly-li hlavním důkazním návrhům stěžovatelů – záznam čipových karet ze vstupu do závodní jídelny věznice a založení nařízení ředitele věznice. Žalovaný navíc porušil § 181 odst. 5 služebního zákona, dle něhož má odůvodnění rozhodnutí obsahovat informaci o tom, jak se služební funkcionář vypořádal s návrhy a námitkami účastníků řízení. Ve světle judikatury Ústavního soudu jde o opomenutý důkaz. Ani krajský soud se k této námitce nevyjádřil, což činí napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

[21] Porušení zásady materiální pravdy shledávají také v tom, že správní orgány i krajský soud vyšly ze zcela nevěrohodných výsledků bývalých příslušníků vězeňské služby. Někteří příslušníci podávali naprosto nepravdivé informace, například že je možné v době přestávky opustit areál věznice. Tato možnost je zcela vyloučena, a to jak z personálních, organizačních, ale také právních důvodů. Zohlednění takto pochybných důkazů považují stěžovatelé za projev libovůle služebních funkcionářů.

[22] Rozhodnutí žalovaného považují za zcela nepřezkoumatelné. Z velké části obsahuje citace judikatury NSS. Není zde jednoznačně vymezeno, jaký skutkový stav považoval žalovaný za prokázaný. Částečně je možné z rozhodnutí žalovaného dovodit, že měl za to, že službu ve věznici bylo možné přerušit a čerpat přestávku na jídlo a odpočinek. Bez zjistitelného skutkového stavu však není možné přezkoumat úvahy, kterými se správní orgán řídil při právním hodnocení věci. Nesouhlasí proto s označením této námitky za obecnou a vágní. Správní orgány na stěžovatele neoprávněně přenášely důkazní břemeno ohledně prokázání rozhodných skutkových okolností.

[23] Závěrem také obecně namítají nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Krajský soud namísto vhodné reakce na rozhodovací praxi NSS v napadeném rozsudku ocitoval dle něj relevantní judikaturu NSS (bod 62 napadeného rozsudku), ale s argumenty stěžovatelů se již nevypořádal. Stěžovatelé totiž v žalobě argumentovali stěžejním rozsudkem NSS ze dne 17. 8. 2022, č. j. 9 As 89/2021-65. Tvrdili, že ve věznici byla v rozhodném období nedobrá personální situace, neumožňující nerušené čerpání přestávek na jídlo. To ostatně v bodě 61 napadeného rozsudku soud sám připouští. Takový postup soudu však vede k odepření spravedlnosti stěžovatelům. Není zřejmé, proč krajský soud ignoroval dříve vyslovené názory NSS.

[24] **Žalovaný** se plně ztotožnil se závěry napadeného rozsudku. Krajský soud vycházel z ustálené judikatury NSS v otázce čerpání přestávek na jídlo a odpočinek ve věznicích. Přezkoumatelně se vypořádal se žalobními námitkami a zdůvodnil, proč jsou na tento případ aplikovatelné závěry NSS. Stěžovatelé nijak nezdůvodnili, v čem se jejich případ odlišuje od těch dřívějších. K námitce, že se stěžovateli nebyl proveden výslech, žalovaný odkázal na bod 66 napadeného rozsudku, v němž krajský soud potvrdil postup ředitele věznice, který kvůli vysokému počtu žadatelů, po dohodě s jejich zástupcem, vybral několik z nich, jež vyslechl. Stěžovatelé navíc proti tomuto postupu nic ve správním řízení nenamítali. Ohledně návrhu stěžovatelů na doplnění dokazování, žalovaný odkázal na body 98, 99 a 153-154 napadeného rozhodnutí. Žalovaný dodal, že jeho rozhodnutí se opírá o správní spis, zejména o listinné důkazy a svědecké výpovědi. Není nepřezkoumatelné. Navrhuje, aby NSS kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[25] NSS přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[26] Požadavek dozorců na proplacení přestávek dle § 60 služebního zákona příslušníkům vězeňské služby posuzoval NSS již opakovaně. Pro obecná východiska případu lze odkázat na ustálenou judikaturu týkající se přímo věznice Plzeň v rozsudcích NSS ze dne 7. 5. 2020, č. j. 9 As 40/2020-78; ze dne 29. 7. 2022, č. j. 2 As 347/2019-93; a ze dne 17. 8. 2022, č. j. 9 As 89/2021-65. Mezi případy v jiných věznicích v ČR lze zahrnout rozsudky NSS ze dne 4. 10. 2022, č. j. 7 As 53/2022-41; ze dne 18. 4. 2023, č. j. 1 As 272/2022-64; ze dne 30. 5. 2023, č. j. 8 As 248/2021-116; ze dne 9. 11. 2023, č. j. 10 As 62/2022-87; nebo jedny z posledních rozsudků NSS k této otázce ze dne 21. 5. 2025, č. j. 6 As 120/2024-52; nebo č. j. 5 As 257/2024-57.

[27] NSS zdůrazňuje, že kasační stížnost obsahuje mnoho dílčích námitek. V této souvislosti uvádí, že přestože je povinností soudu vypořádat jednotlivé kasační námitky, tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníků. Podstatné je, aby se soud vypořádal s podstatou kasační argumentace (rozsudky NSS ze dne 25. 3. 2010, č. j. 5 Afs 25/2009-98, č. 2070/2010 Sb. NSS, ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19, nebo ze dne 23. 12. 2015, č. j. 2 As 44/2013-125). NSS navíc předznamenává, že stěžovatelé v kasační stížnosti ve značné míře opakují námitky již dříve uplatněné v žalobě. Proto nejdříve vymezí nepřipustné námitky a posléze vypořádá námitky, kterými stěžovatelé skutečně polemizují se závěry napadeného rozsudku.

[28] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. je totiž kasační stížnost nepřipustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s., nebo o důvody, které stěžovatelé neuplatnili v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohli. Stěžovatelé musejí dle tohoto ustanovení reagovat kasačními námitkami na argumentaci krajského soudu a vést s ní kvalifikovanou polemiku (rozsudek NSS ze dne 2. 4. 2026, č. j. 6 As 142/2025-38, bod 44). Musejí tedy vylíčit, kterých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl soud vůči nim dopustit v procesu vydání rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnost (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS, a rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2023, č. j. 6 As 358/2021-38, bod 11). Nepřipustnými námitkami jsou ty, kterými ani částečně nezpochybňují rozhodovací důvody krajského soudu, ale výlučně míří proti rozhodovacím důvodům žalovaného správního orgánu (usnesení NSS ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS, bod 12).

[29] Stěžovatelé předně namítají, že ve věznici nebyla nastavena jasná pravidla pro čerpání přestávek na jídlo a odpočinek, přičemž ani z důkazního materiálu neplyne, že by tomu tak bylo. Totožnou námitku stěžovatelé uplatnili již v žalobě. Krajský soud na ni reagoval zejména v bodě 80 napadeného rozsudku, kde uvedl, že „nárok na řádnou přestávku, v rámci které dochází k přerušení výkonu služby (jak vyložila soudní judikatura), vyplývá přímo ze zákona. Jak již bylo uvedeno výše, žalobci v tomto ohledu v žalobě nenamítali konkrétní vnitřní předpisy či jejich ustanovení, které by měly bránit poskytování řádných přestávek, resp. 30minutovému přerušení výkonu služebních povinností. Naopak ředitel věznice ve správním spisu shromáždil relevantní vnitřní předpisy a ve svém posouzení je zohlednil a vyložil tak, že k přerušení výkonu služby po dobu předepsané přestávky dochází, přičemž žalovaný v napadeném rozhodnutí posouzení ředitele věznice přezkoumal a poté náležitě odůvodnil, proč se s posouzením ředitele věznice ztotožnil.“ Konkrétní pravidla pro čerpání přestávek detailně popsal v bodech 71 až 73 napadeného rozsudku. Stěžovatelé nijak konkrétně nereagovali na posouzení krajského soudu, pouze zopakovali dřívější argumentaci. Proto je tato námitka nepřipustná.

pokračování

[30] Druhou nepřipustnou námitkou stěžovatelé tvrdili, že výsledky namátkově vybraných dozorců nebylo prokázáno, že by interní pravidla umožňovala čerpání přestávky. Výsledky žadatelů považují v podobných případech za stěžejní důkaz. Stěžovatelé rovněž tuto argumentaci vznesli již v řízení před krajským soudem a nijak touto námitkou nemíří proti rozhodovacím důvodům napadeného rozsudku. S otázkou provedení výsledků pouze s některými vybranými žadateli se krajský soud vypořádal v bodech 74 a 75 napadeného rozsudku. Stěžovatelé svou námitkou tyto závěry nijak nezpochybňují.

[31] Zatřetí za nepřipustnou NSS označil rovněž námitku, že správní orgány nevyhověly hlavním důkazním návrhům stěžovatelů (*pozn. NSS: uvedeným v bodě [8] tohoto rozsudku*) ani se s nimi nijak nevypořádaly, čímž porušily § 181 odst. 5 služebního zákona. Také v tomto případě jde o opakovanou námitku směřující proti rozhodnutím správních orgánů, a nikoliv rozsudku krajského soudu. Krajský soud na ni reagoval v bodě 67 napadeného rozsudku. Souhlasil se správními orgány, které považovaly navrhované důkazy za nadbytečné, a uvedl, že souhlasí s ředitelem věznice i s žalovaným, že „*v situaci, kdy měli za prokázané, že žalobci mohli čerpat přestávky nikoli pouze v jídelně, ale kdekoli dle svého uvážení, bylo bezpředmětné zjišťovat konkrétní vstupy jednotlivých žalobců do jídelny.*“ K druhému navrhovanému hlavnímu důkazu se vyjádřil tak, že „*soud i v tomto bodě souhlasí s žalovaným, že judikatura již dovodila, že čerpání přestávky příslušníků působících na pohyblivých stanovištích není podmíněno vystřídáním a rovněž že příslušníkovi, který čerpá přestávku, je služba po dobu čerpání této přestávky přerušena, tudíž není třeba žádný takový interní předpis, který žalobci vyžadovali (srov. zejména body 96 až 101 napadeného rozhodnutí).*“

[32] Na tuto námitku stěžovatelé navázali tvrzením, že napadené rozhodnutí trpí vadou nepřezkoumatelnosti, jelikož obsahuje z převážné části pouze citace judikatury NSS, přičemž žalovaný nezjistil dostatečně skutkový stav věci. Tvrdili, že napadené rozhodnutí nedostalo požadavkům plynoucím z § 181 odst. 5 služebního zákona. Námitku nepřezkoumatelnosti vyvrátil krajský soud v bodech 44 až 48 svého rozsudku, přičemž dospěl k závěru, že z napadeného rozhodnutí jsou, ve spojení s rozhodnutím prvostupňovým, patrné důvody, pro které byly žádosti stěžovatelů i ostatních žadatelů zamítnuty. Dále v bodě 46 napadeného rozsudku uvedl, že „*žalovaný v úvodu provedl stručné shrnutí průběhu správního řízení, dále konstatoval podstatu odvolacích důvodů a poté se podrobně a srozumitelně zabýval posouzením žadateli uplatněných nároků provedeným prvostupňovým orgánem, jakož i vypořádal podstatu všech odvolacích námitek. Vypořádání odvolacích námitek je dostačující, a to i s ohledem na vágnost a šablonovitost odvolací argumentace. Nesouhlas žalobců s posouzením jejich odvolacích námitek žalovaným pak z povahy věci nemůže založit nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Soud proto shledal napadené rozhodnutí jako celek srozumitelným a řádně odůvodněným.*“ Namítají-li stěžovatelé dále, že není jasné, jaký skutkový stav považoval žalovaný prokázaný, NSS uvádí, že ani v tomto případě nejde o námitku, kterou by jakkoliv polemizovali s napadeným rozsudkem.

[33] Poslední nepřipustnou námitkou je tvrzená nevěrohodnost svědeckých výpovědí, zejména v otázce možného opuštění areálu věznice v průběhu čerpání přestávky v práci (výpověď npor. Ing. Pavla Rouda). Téměř doslova totožnou námitku obsahuje i žaloba. Krajský soud se jí zabýval v bodě 68 napadeného rozsudku. Poukázal na značnou obecnost námitky nevěrohodnosti výpovědí a dospěl k závěru, že „*i pokud by skutečně byla v tomto konkrétním bodě výpověď npor. Rouda nepřesná, či dokonce nepravdivá, nemůže to bez dalšího znamenat nevěrohodnost výpovědí všech ostatních svědků, ba dokonce ani celé výpovědi npor. Rouda. A konečně, z hlediska podstaty sporu není informace o tom, zda žalobci v průběhu čerpání přestávky na jídlo a odpočinek opouštěli areál věznice, relevantní, neboť již výše soud citoval z judikatury Nejvyššího správního soudu, který opakovaně dovodil, že praktická nemožnost opustit budovu či areál, kde je služba vykonávána, nebrání bez dalšího řádnému čerpání přestávky dle § 60 odst. 1 služebního zákona.*“ NSS dodává, že prostým doplněním věty, že „*postavení Prvostupňového rozhodnutí a Rozhodnutí odvolacího orgánu na takto a priori pochybných důkazech považují žalobci již za projev*

libovůle služebních funkcionářů, správní soud pak zjevně pochybil, pokud názoru žalobců nepřisvědčil a napadená rozhodnutí nezrušil,“ nemůže založit přípustnost uplatněné námitky, jde-li se o zjevné zopakování námitky, bez uvedení konkrétních důvodů pochybení krajského soudu. Za takových okolností by byl NSS nucen každou kasační námitku považovat za přípustnou, byť by stěžovatel jednoduše zkopíroval část žaloby a na závěr by stručně dodal, že krajský soud pochybil.

[34] Shrnutí, stěžovatelé výše uvedenými kasačními námitkami nijak nezpochybňují rozhodovací důvody krajského soudu a nepolemizují s nimi. Jsou pouhým zopakováním námitek žalobních, kterými stěžovatelé shledávají vady napadeného rozhodnutí či prvostupňového rozhodnutí. Krajský soud se těmto žalobním (kasačním) námitkám věnoval v odkazovaných pasážích napadeného rozsudku. Jak tedy již NSS výše avizoval, takové námitky nejsou přípustné, a proto se jimi dále nebude zabývat.

[35] NSS se nyní postupně vyjádří ke zbylým (přípustným) kasačním námitkám. Jako první je třeba vypořádat námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Shledal-li by NSS rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným, posouzení ostatních námitek by bylo bezpředmětné.

[36] Dle ustálené judikatury NSS musí být nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Zrušení rozsudku krajského soudu pro nepřezkoumatelnost připadá v úvahu pouze tehdy, není-li z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních bodů. Nepřezkoumatelné tak není rozhodnutí, z jehož odůvodnění lze zjistit, jaký názor soud zaujal na skutkové a právní otázky, které jsou podstatné pro rozhodnutí (body 29 a 30 usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64).

[37] NSS nepřisvědčuje stěžovatelům v jejich námitce, že se krajský soud nevyjádřil k otázce (opomenutých) důkazů, které navrhovali ve správním řízení. NSS odkazuje na bod 47 napadeného rozsudku, v němž se krajský soud výslovně věnoval dříve navrhovaným důkazům a zcela přezkoumatelně objasnil (s odkazy na napadené rozhodnutí), proč správní orgány shledaly jejich návrhy nadbytečnými. K dalším navrhovaným, avšak neprovedeným důkazům, se krajský soud vyjádřil v bodě 67, kde opět vysvětlil, proč se nejedná o opomenuté důkazy ve smyslu judikatury Ústavního soudu, tedy o takové, jejichž neprovedení by zakládalo porušení práva na spravedlivý proces.

[38] Stěžovatelé považují napadený rozsudek za nepřezkoumatelný rovněž z toho důvodu, že krajský soud prý nereagoval na rozhodnou judikaturu NSS, pouze ji v odůvodnění odcitoval. Nevypořádal se s argumentací stěžovatelů, což sám v bodě 61 rozsudku přiznal. Dle NSS napadený rozsudek není nepřezkoumatelný ani z tohoto tvrzeného důvodu. Je z něj zřejmé, jak krajský soud hodnotil jednotlivé otázky s použitím dřívější judikatury NSS, přičemž řádně a přezkoumatelně vypořádal stěžejní otázky žalobní argumentace. Právě v bodě 61 napadeného rozsudku uvedl, že za nadbytečné považoval vypořádání se s jednotlivými (stěžovateli odkazovanými) rozsudky NSS, jelikož se týkají konkrétních specifik každého případu. Dále však odkázal na obecné ustálené právní názory a v souladu s nimi posoudil případ stěžovatelů. NSS připomíná, že nesouhlas stěžovatelů s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (rozsudky NSS ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010-163,

pokračování

nebo ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30). Stěžovatelé tak svou argumentací nepřesvědčili NSS o tvrzené nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku.

[39] Jelikož NSS neshledal žádné důvody nepřezkoumatelnosti, nic mu nebrání přistoupit k věcnému přezkoumání napadeného rozsudku v mezích uplatněných kasačních důvodů. Obdobně jako v případě žaloby je však vhodné upozornit, že kasační stížnost je velmi repetitivní, neboť převážně opakuje žalobní a odvolací námitky.

[40] Pro věc je rozhodná následující zákonná úprava. Podle § 60 odst. 1 služebního zákona *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.

Podle odst. 2 téhož ustanovení *přestávka ve službě na jídlo a odpočinek se nezapočítává do doby služby.* Podle odst. 3 pak platí, že *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] Dle § 180 odst. 1 služebního zákona *služební funkcionář je povinen zjišťovat 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 *důkazem je 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 pořádaná dokumentace skutkového děje.* Podle odst. 4 *služební funkcionář hodnotí důkazy podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti.*

[42] Za zjevně nesprávné považují stěžovatelé úvahy krajského soudu, že postačovalo, vyslechl-li služební funkcionář pouze několik vybraných žadatelů, neboť podle nich bylo ve věci třeba posuzovat konkrétní okolnosti každého případu. Krajský soud v napadeném rozsudku chybně potvrdil tento nezákonný postup správních orgánů. NSS poznamenává, že závěr krajského soudu nepovažuje za nezákonný. Souhlasí s krajským soudem, že stěžovatelé sami netvrdili, v čem konkrétně mohli při výslechu poskytnout informace, které by se lišily od provedeného výslechu jednoho z žadatelů (prap. Miroslav Moulis), který působil na stejném oddělení výkonu vazby a trestu jako stěžovatelé. Ředitel věznice na straně 6 prvostupňového rozhodnutí stanovil okruh vyslýchaných žadatelů po dohodě s jejich společným zástupcem. Vybraní žadatelé pokryli spektrum zastávaných pozic v oddělení výkonu vazby a trestu a v oddělení vězeňské stráže. Tento postup, který potvrdil krajský soud v bodě 66 napadeného rozsudku, lze považovat za logický a správný. Správní orgány nepochybily, pokud neprovedly také výslech stěžovatelů. Takový požadavek neplyne ani z judikatury NSS. Podle bodu 19 rozsudku NSS ze dne 27. 8. 2020, č. j. 6 Azs 226/2020-30, „výslech účastníka řízení není určen k tomu, aby při něm účastník uváděl svá tvrzení o rozhodujících skutečnostech, ani aby se touto formou vyjadřoval k jiným provedeným důkazům. K tomu slouží primárně podání, návrhy a jiné procesní úkony účastníka řízení.“ Správním orgánům tak nelze vyčítat, pokud nevyslechly každého z dostupných svědků a každého žadatele, neboť to by bylo značně nehospodárné a zpravidla nadbytečné. Stěžovatelé zejména mohli své konkrétní připomínky vtělit do svých písemných podání.

[43] Stěžovatelé dále namítají, že napadený rozsudek obsahuje mimoběžné citace judikatury v bodech 49 až 70, přičemž se krajský soud podstatě věci věnoval toliko v bodech 71 až 74 napadeného rozsudku. K tomu NSS uvádí, že tvrzení stěžovatelů jsou mylná a zavádějící. Citace několika rozsudků NSS se nacházejí v bodech 52 a 53 rozsudku, v nichž krajský soud mimo jiné

v obecné rovině připomíná nároky na specifikaci žalobních bodů a povinnost vypořádat se se stěžejní částí argumentace, aniž by bylo nezbytné opakovat již dříve vyslovené závěry. Z těchto východisek dovodil, že obecné námitky stěžovatelů je možné vypořádat v obdobné míře obecnosti. Nejedná se v žádném případě o mimoběžné odkazy na judikaturu NSS, jak se snaží podsunout stěžovatelé. Krajský soud dále v bodech 58 a 59 odkazuje na relevantní zákonnou úpravu a následně v bodě 60 uvádí, že soudní spory týkající se proplácení přestávek dle § 60 služebního zákona byly opakovaně předmětem posouzení správních soudů. Neopomněl připomenout, že ač jde z právního hlediska o případy v zásadě obdobné, nelze rezignovat na posouzení specifických okolností každého případu. Delší citace ustálené judikatury NSS, týkající se uplatňování nároků na proplácení přestávek v práci, se nachází až v bodech 62 a 63 napadeného rozsudku. NSS v ní však neshledává žádné pochybení. Není nutné, aby krajský soud svými slovy opakoval totéž, lze-li jednoduše ocitovat přímo zdrojový rozsudek NSS. Krajský soud v následném odůvodnění tyto judikatorní závěry přímo zohlednil ve vztahu k posuzované věci a od bodu 64 dále přistoupil k vypořádání konkrétních žalobních námitek stěžovatelů. Tvzení ohledně mimoběžnosti odkazů na judikaturu NSS tak nejsou důvodná.

[44] Následující námitka směřuje proti tvrzené obecnosti napadeného rozsudku. Stěžovatelé tvrdí, že krajský soud nesprávně posoudil skutkový stav a chybně aplikoval § 60 odst. 1 služebního zákona. Nezohlednil, že vnitřní pravidla věznice neřešila vzájemnou zastupitelnost příslušníků vězeňské služby ani možnost opustit pracoviště za účelem čerpání přestávky. Uvedli, že podmínky věznice ani personální obsazení v rozhodném období fakticky neumožňovaly čerpání přestávky. S těmito námitkami NSS nemůže souhlasit. Krajský soud se zcela dostatečně věnoval konkrétním okolnostem nynějšího případu. Jako stěžejní vymezil otázku, zda byla služba na dozorcích stanovištích věznice přerušitelná či nikoliv. V souladu se svou dřívější judikaturou (rozsudek č. j. 5 As 257/2024-57, bod 18) dospěl ke správnému závěru, že většina stanovišť ve věznici byla pohyblivá, a nevyžadovala tak střídání dozorců. Jediným pevným stanovištěm bylo stanoviště č. 21b, kde bylo vyžadováno na dobu čerpání přestávky vystřídaní jiným dozorcem. Stěžovatelé v průběhu řízení sami netvrdili, že by byli veleni na toto stanoviště.

[45] NSS potvrzuje závěry krajského soudu, že stěžovatelé nebyli v době přestávky povinni plnit služební povinnosti uložené příslušnými předpisy a směrnicemi, které byly součástí správního spisu. Potvrdil, že stěžovatelé (na pohyblivých stanovištích) mohli po nahlášení čerpání přestávky nadřízenému a v souladu s denním rozkazem své stanoviště opustit, přičemž bylo jen na nich, jak přestávku stráví. Tím byla jejich služba na určitý časový úsek přerušena a za své stanoviště po dobu přestávky neodpovídali (např. rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2024, č. j. 9 As 51/2023-53, bod 58). Krajský soud se tak objektivně věnoval otázce zastupitelnosti příslušníků vězeňské služby a dospěl k závěru, že výkon služby stěžovatelů byl přerušitelný na dobu čerpání zákonné třicetiminutové přestávky ve smyslu § 60 odst. 1 služebního zákona. Napadený rozsudek rozhodně nelze označit za obecný. Jak plyne z výše uvedeného, krajský soud se detailně zabýval konkrétní situací stěžovatelů, přičemž zcela správně aplikoval obecné závěry ustálené judikatury NSS. Jak již NSS výše uvedl, míra obecnosti žaloby do značné míry předurčuje míru obecnosti rozsudku krajského soudu. To však nešlo na úkor úrovně odůvodnění napadeného rozsudku. NSS proto tyto námitky stěžovatelů neshledal důvodnými.

[46] Stěžovatelé „kategoricky“ nesouhlasí s označením své námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí za „obecnou a vágní“ v bodu 46 napadeného rozsudku. Ze strany krajského soudu se podle nich jednalo o zjevně účelové tvrzení s cílem nalézt důvody pro zamítnutí žaloby. Krajský soud údajně rezignoval na vysvětlení, v jaké části napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl skutkový stav, který byl v řízení prokázán. Doposud jim není jasné, z jakého skutkového stavu služební funkcionáři vycházeli (zejména zda žadatelé čerpali přestávky, jakým způsobem byli střídáni atd.). Správní orgány i krajský soud nedůvodně přenášely důkazní břemeno na stěžovatele a zbavovaly se tím vlastní odpovědnosti.

pokračování

[47] NSS nepovažuje odůvodnění krajského soudu za účelové s cílem nalézt důvod pro zamítnutí žaloby. Krajský soud v bodě 46 vyjádřil nesouhlas s tvrzením, že by napadené rozhodnutí bylo „kompilátem soudních rozhodnutí“. Obecně uvedl, že napadené rozhodnutí spolu s prvostupňovým rozhodnutím nepovažuje za nepřezkoumatelné. Konkrétním otázkám posuzovaným žalovaným se věnoval dále v odůvodnění, přičemž vždy odkázal na konkrétní pasáže napadeného rozhodnutí (potažmo prvostupňového rozhodnutí), kde se žalovaný vypořádal s odvolací argumentací. Nelze se proto při posuzování toho, zda se krajský soud dostatečně věnoval namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, omezit toliko na bod 46 rozsudku, ale je nutno jej vnímat v kontextu celého odůvodnění rozsudku.

[48] Dílčí kasační námitku, že správní orgány i krajský soud na stěžovatele nedůvodně přenášely důkazní břemeno, NSS považuje za příliš obecnou. Stěžovatelé netvrdí konkrétní okolnosti, pouze to, že se orgány zbavují své povinnosti řádně zjistit skutkový stav věci. NSS však už výše dospěl k závěru, že způsobu, kterým správní orgány zjistily skutkový stav věci, nelze nic zásadního vytknout. Rovněž tuto námitku je třeba shledat nedůvodnou.

[49] Závěrem stěžovatelé namítají, že napadený rozsudek je nezákonný a vede k odepření spravedlnosti, jelikož není jasné, proč krajský soud ignoruje dříve vyslovené názory NSS týkající se podobných případů. Podobné námitce aplikace dřívější judikatury NSS (nebo krajských soudů) se zdejší soud již výše věnoval. Nadto je vhodné zdůraznit, že krajský soud předešlé případy neignoroval. O tom svědčí mimo jiné také body 86 až 89 napadeného rozsudku, kde krajský soud poukázal na dva případy, v nichž krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu s povinností zásadně doplnit dokazování. V nynější věci však takové pochybení neshledal.

IV. Závěr a náklady řízení

[50] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[51] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé ve věci neměli úspěch, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v souvislosti s tímto řízením nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti. Náhrada nákladů řízení se mu proto nepřiznává.

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

V Brně 12. srpna 2026

L. S.

Pavel Molek v. r.
předseda senátu