

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové 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., 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 zastoupeni Mgr. Zdeňkem Honzíkem, 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 :

Věc se postupuje rozšířenému senátu.

Odůvodnění:

I. Předcházející řízení

[1] Včasně podanou kasační stížností brojí 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), jako stěžovatel, proti shora označenému rozsudku (dále jen „napadený rozsudek“) Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), jímž 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 ze dne 3. 8. 2017, č. j. VS-91186/ČJ-2016-8011PR-25, 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. Prvostupňovými rozhodnutími 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.

[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 příslušníků bezpečnostních sborů (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. Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku velmi podrobně citoval z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 3. 1. 2007, č. j. 21 Cdo 42/2006, k přestávkám v práci poskytovaným osobě v pracovním

pokračování

poměru podle zákoníku práce, jejíž výkon práce nemůže být z provozních důvodů přerušen.

[4] Krajský soud po vyhodnocení obsahu žaloby, stěžejních důkazů provedených ve správním řízení a judikatury Nejvyššího soudu nepovažoval za prokázané tvrzení žalobců o nemožnosti čerpat přestávky 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 podle krajského soudu nebyly individuální nároky jednotlivých příslušníků VS ČR na proplacení určitého individualizovaného počtu neproplacených přestávek. Navržené a provedené důkazy soud neuznal pro požadovaný nárok za dostatečně průkazné.

II. Kasační stížnost a vyjádření ke kasační stížnosti

[5] Stěžovatelé v kasační stížnosti vznášejí 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.“). 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 trestněprávním. Krajský soud vůbec nevzal v úvahu základní a závazný interní předpis, jímž je rozpis strážních a rozpis dozorcích stanovišť a konkrétní průběh některých služeb, což stěžovatelé popisují a porovnávají s možnostmi stravování. 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; rozsudek podle nich vykazuje podstatné vady. Z těchto důvodů navrhuje zrušení rozsudku krajského soudu i obou rozhodnutí žalovaného.

[6] 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, což podrobněji popisuje. Přiklání se i k možnosti užití civilní judikatury - konkrétně cituje rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 12. 6. 2018, sp. zn. 21 Cdo 6013/2017, a ze dne 26. 2. 2013, sp. zn. 21 Cdo 446/2011, aprobující možnost zaměstnavatele k omezení přestávek na jídlo a odpočinek, a dále poukazuje na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 7. 2018, sp. zn. 65 Ad 9/2015; ve vztahu

ke stěžovateli označenému rozsudku Městského soudu v Praze zdůrazňuje odlišnosti pracovišť.

[7] Stěžovatelé v replice a v jejím doplnění označili vyjádření žalovaného za scestné, což prezentovali popisem výkonu služby na jednotlivých stanovištích. Pokud jde o konkrétní vymezení rozsahu neposkytnutých přestávek, označili to za povinnost žalovaného, pro kterého je to zjiitelné z denních rozkazů. Ke způsobu střežení na jednotlivých stanovištích odkázali na vnitřní řád Věznice Plzeň a jeho přílohy.

III. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu

[8] Druhý senát rozhodující o této kasační stížnosti shledal naplněnými podmínky pro její projednání a při posuzování její důvodnosti zjistil, že o obdobné kasační stížnosti za shodných procesních podmínek již dříve bylo tímto soudem rozhodnuto, a to rozsudkem ze dne 7. 5. 2020, č. j. 9 As 40/2020 – 78. Devátý senát rozhodoval ve věci skupiny jiných příslušníků Vězeňské služby ČR žalujících Vězeňskou službu ČR o proplacení přestávek v práci. V obou případech je shodně namítána nesprávná argumentace krajského soudu vycházející z judikatury civilních soudů při opomenutí existence judikatury správních soudů. Devátý senát citovaným rozsudkem zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, a to právě pro nepřezkoumatelnost 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, lišící 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 shora 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 neznamena, že by policista během přestávky nebyl ve službě, tedy že by neměl být připraven konat v případě ohrožení 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

pokračování

pravidlem a ze své podstaty nepochybně předpokladem řádného výkonu další navazující služby.“ (odst. 23 a 24 cit. rozsudku).

[9] Druhý senát se s rozsudkem č. j. 9 As 40/2020 – 78 shoduje v názoru na význam nepřiléhavého posouzení věci podle civilní judikatury při existenci judikatury správních soudů a existenci odlišností mezi právní úpravou přestávek v práci podle zákoníku práce a podle předpisů upravujících služební poměr. V zásadě tedy považuje za správné zrušení rozsudku krajského soudu z těchto důvodů, přičemž ve své věci navíc shledává nutnost vyjádřit se k meritornímu posouzení, neboť v nyní napadeném rozsudku krajský soud provedl podrobněji vyhodnocení důkazní situace a zaujal určité závěry (oproti rozsudku krajského soudu posuzovaného devátým senátem).

[10] Druhý senát ovšem nesouhlasí s procesním postupem vyjádřeným ve výroku rozhodnutí devátého senátu, který má přímý dopad do hmotných práv účastníků řízení. Je třeba zdůraznit, že v obou případech byla podána žaloba větším množstvím žalobců, přičemž pouze někteří z nich podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, případně následně vzali kasační stížnost zpět. V obou případech je tedy užší okruh stěžovatelů než okruh žalobců.

[11] Devátý senát zrušil rozsudek krajského soudu jako celek, a tedy ve vztahu ke všem žalobcům, přičemž důsledkem toho je, že krajský soud bude v dalším řízení jednat i se žalobci, kteří proti jeho předchozímu rozsudku nepodali kasační stížnost, a tedy projevíli vůli se dále nesoudit.

[12] Řízení ve věcech služebního poměru je upraveno v § 169 an. zákona o služebním poměru a v daném případě byla řízení o žádostech spojena ke dvěma společným řízením podle § 140 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a byla v nich vydána dvě rozhodnutí, každé pro skupinu žadatelů. Společná žádost o uspokojení individuálních nároků ani společné projednání více individuálních žádostí a rozhodnutí o nich jedním rozhodnutím neznamená, že se individuální nároky žadatelů na proplacení neposkytnutých přestávek v práci staly jejich společným nárokem. Stejně tak ani podání společné žaloby či spojení individuálních žalob ke společnému řízení před soudem takový důsledek mít nemůže. To plyne z § 33 odst. 8 s. ř. s. a je podpořeno i rozhodnutím tohoto soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005 - 154 (blíže k tomu rovněž Soudní řád správní, Komentář, Kühn/Kocourek a kolektiv, Wolters Kluwer, Praha 2019, str. 187, 188, 922). V případě společných žalob či jejich spojení se stalo tradicí, že o nich krajský soud rozhoduje rozsudkem s jedním výrokem vztahujícím se ke všem žalobcům. Takový rozsudek, ač má pro všechny žalobce jeden společný výrok o věci, fakticky v sobě obsahuje rozhodnutí o právu/nároku každého ze žalobců. Při společném projednání více žalob či podání společné žaloby více žalobci by jistě výrok soudu mohl být formulován individuálně [tj. žaloba žalobce a) se zamítá, žaloba žalobce b) se zamítá atd.], běžně však výrok zní, že „žaloba se zamítá“. I tento společný a jediný výrok je však rozhodnutím o žalobě každého ze žalobců. Kasační stížnost podaná pouze některým ze žalobců pak nemůže znamenat, že předmětem kasačního řízení budou i práva/nároky těch žalobců, kteří kasační stížnost nepodali. Nemůže být rozdíl mezi případem, kdy každý žalobce má v důsledku svého individuálního podání žaloby při nespojení s dalšími žalobami svůj vlastní rozsudek, který buď napadne, nebo nenapadne kasační stížností, a případem, kdy podá žalobu společně

s ostatními či kdy řízení o jeho žalobě bylo spojeno s jinými žalobami a má rozsudek vztahující se shodně na více žalobců. Je tomu tak prostě proto, že ve správním soudnictví společný postup vůči témuž správnímu rozhodnutí, spojení žalob ani společný rozsudek nezakládají nerozlučné společenství účastníků.

[13] V dosavadní rozhodovací činnosti tohoto soudu se již projevila nejednotnost názoru na otázku rozhodnutí kasačního soudu v případě, že kasační stížnost byla podána pouze některými ze žalobců. Tak výše zmíněným rozsudkem č. j. 1 As 37/2005 - 154 bylo zrušeno rozhodnutí krajského soudu jako celek, ovšem v odůvodnění rozsudku je uvedeno, že toto zrušení se nevztahuje na žalobce „B“, který kasační stížnost nepodal [viz bod 8) rozsudku]. Naopak v rozsudku ze dne 18. 6. 2020, č. j. 2 As 329/2019 – 42, tento soud zrušil napadené usnesení Městského soudu v Praze „v rozsahu, jímž byly odmítnuty žaloby žalobců ab, af) a ag)“ a pouze v tomto rozsahu věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Třetí cestou pak je rovněž výše zmíněný rozsudek tohoto soudu č. j. 9 As 40/2020 -78, který zrušil rozsudek krajského soudu jako celek s důsledky vůči všem žalobcům, tedy i těm, kteří se nestali stěžovateli.

[14] Druhý senát zdůrazňuje, že se nejedná jen o procesní otázku ani o pouhé formulační vyjádření výroku. Rozsah zrušení rozhodnutí krajského soudu má význam pro určení, o žalobách kterých žalobců bude v dalším řízení krajský soud rozhodovat. Druhý senát je názoru, že vzhledem k individuálním nárokům každého ze žalobců může být v kasačním řízení rozhodováno jen o kasačních stížnostech žalobců, kteří kasační stížnost podali a setrvali na ní, a jen o jejich žalobou vznesených nárocích, tedy jen o důvodnosti jejich žalob. Vůči ostatním pak platí, že jimi nenapadené rozhodnutí krajského soudu nabylo právní moci. Druhý senát si je vědom, že při jednotném výroku rozhodnutí krajského soudu je zrušující výrok rozsudku kasačního soudu vycházející z okruhu stěžovatelů méně přehledný (stejně by tomu bylo i při zrušení správního rozhodnutí, pokud by žalobu podali jen někteří z účastníků správního řízení). Tento důsledek však nemůže vést k popření dispoziční zásady jednotlivých žalobců, tedy i k popření procesního postupu, jímž vyjádřili, zda o jejich žalobě má být v případě zrušení rozsudku krajského soudu dále jednáno či nikoliv.

[15] Druhý senát považuje stávající rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu za rozpornou a zčásti i nesprávnou. Proto nezbylo, než v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupit věc k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Filip Dienstbier, JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Petr Mikeš, JUDr. Barbara Pořízková, JUDr. Aleš Roztočil a JUDr. Karel Šimka. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení

pokračování

tohoto usnesení. V téže lhůtě mohou účastníci podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 21. října 2020

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně
senátu