



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové 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.**, bu) **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 U Bachmače 1701/44, 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), b), e), h), i), l), m), t), v - y), aa), ab) a ad) a kasační stížnosti žalobce r), proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 3. 2021, č. j. 57 Ad 2/2018 - 154,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 3. 2021, č. j. 57 Ad 2/2018 - 154, se vůči žalobcům a), b), e), h), i), l), m), r), t), v), w), x), y), aa), ab) a ad) **z r u š u j e** a věc se v tomto rozsahu **v r a c í** 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 jejich 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 zamítl rozsudkem ze dne 30. 9. 2019, č. j. 57 Ad 2/2018 - 92. 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 dozorcí, 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“).

[3] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) ke kasační stížnosti žalobců a), b), e), h), i), l), m), r), t), v), w), x), y), aa), ab) a ad) rozsudkem ze dne 7. 5. 2020, č. j. 9 As 40/2020 - 78, rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Vytkl napadenému rozsudku, že se s nároky žalobců vypořádal nepřezkoumatelným a paušalizujícím způsobem, zejména nezohlednil specifika jednotlivých druhů jejich služby. Při posouzení navíc vyšel výhradně z judikatury Nejvyššího soudu, vztahující se k aplikaci přestávek v práci a bezpečnostní přestávky podle § 88 a § 89 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), jež se týká pracovního poměru podle zákoníku práce, nikoli veřejnoprávního služebního poměru žalobců jako příslušníků Vězeňské služby ČR, tedy bezpečnostního sboru ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o služebním poměru. Nezohlednil naopak judikaturu správních soudů, konkrétně rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 5. 2015, č. j. 8 Ad 13/2011 - 53, rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 27. 7. 2018, č. j. 65 Ad 9/2017 - 53, č. 3925/2019 Sb. NSS, a na něj navazující rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2019, č. j. 8 As 257/2018 - 44. Z této judikatury NSS dovodil, 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. 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.

[4] Krajský soud následně žalobu znovu zamítl nyní napadeným rozsudkem ze dne 24. 3. 2021. V něm již vyšel z výše uvedených rozsudků, na něž poukázal NSS, a dále také z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 6. 2018, č. j. 62 Ad 4/2016 - 374, a na něj navazujícího rozsudku NSS ze dne 26. 8. 2020, č. j. 8 As 160/2018 - 42.

[5] Z uvedené judikatury dovodil, že při přestávce na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru má příslušník bezpečnostního sboru možnost se po dobu 30 minut vůbec nevěnovat jím vykonávané práci a trávit je dle svého uvážení, je povinen pouze zachovat nutnou pohotovost pro případ aktivace zakročovací povinnosti ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráží České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 555/1992 Sb.“). Je nutno posoudit možnost takovou přestávku čerpat fakticky, nikoliv jen formálně. Za nepřerušitelnou službu je nutno považovat takový druh služby, kdy příslušníka

pokračování

vykonávajícího službu nelze z nejrůznějších důvodů vystřídat proto, aby mohl využít svého nároku na přestávku dle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru. Samotná absence možnosti střídání však ještě neznamená, že by služba byla nepřerušitelná. Významnou roli hraje i množství případů, kdy byli žalobci povinni přerušit přestávku z důvodu mimořádné události, jejíž nastání nebylo jisté. Pokud žalobci fakticky mohli využívat svého nároku na přestávku ve smyslu § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru a být pro její využití vystřídáni jinou osobou, nejednalo se o službu, jejíž výkon nemůže být přerušen, ačkoliv žalobci na sobě v průběhu přestávky měli výstroj a výzbroj a při sobě radiopřijímač, přestávku z praktických důvodů trávili ve věznici a byli v případě mimořádných událostí povinni přestávku přerušit a zakročit. Naopak jako nepřerušitelný výkon služby dle § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru je podle krajského soudu nutno hodnotit takový výkon služby, kde je příslušník i v průběhu přestávky stále dosažitelný a připravený přerušit přestávku z důvodu běžně nastávajících zvláštních událostí a není před využitím nároku na přestávku vystřídán jinou osobou. Jednotlivé podmínky pro posouzení charakteru služby jako nepřerušitelné musí být splněny zároveň nebo alespoň v převážné míře.

[6] Při aplikaci uvedených východisek na situaci žalobců krajský soud připomněl, že přezkoumávané správní řízení bylo řízením návrhovým ve smyslu § 44 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Žalobci tedy byli povinni označit, čeho se svou žádostí domáhají (§ 178 odst. 1 zákona o služebním poměru ve spojení s § 45 odst. 1 správního řádu) a označit důkazy na podporu svých tvrzení (§ 52 správního řádu). Služební funkcionář byl ve smyslu § 180 odst. 1 zákona o služebním poměru povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, v rozsahu nezbytném pro rozhodnutí a opatřit podklady pro vydání rozhodnutí. Z listinných důkazů v podobě denních rozkazů vyplynulo, že ve Věznici Plzeň standardně dochází k poskytování přestávek na jídlo a odpočinek. Pokud žalobci chtěli tyto listinné důkazy vyvrátit, museli správním orgánům či soudu předložit silné důkazní prostředky, které by svědčily pro závěr, že takové přestávky nejsou poskytovány. Sám krajský soud neprovedl žádný z žalobci navržených důkazů, neboť jejich provedení nebylo nezbytné k posouzení důvodnosti žaloby.

[7] Dále krajský soud posuzoval žalobu izolovaně vůči třem druhům služby a zrekapituloval k nim obsah výsledků některých příslušníků a služebních funkcionářů učiněných ve správním řízení. Ve vztahu k oddělení výkonu vazby a trestu konstatoval, že zde existuje faktická možnost čerpat přestávku na jídlo a oddech, k mimořádným událostem dochází výjimečně a příslušníci při sobě musejí mít i v době čerpání přestávky náležitou výstroj a výzbroj. Službu v oddělení výkonu vazby a trestu proto nelze hodnotit jako službu, jejíž výkon nelze přerušit. Ani služba na úseku strážním není službou, jejíž výkon nelze přerušit, neboť příslušníkům je poskytnuta možnost čerpat přestávku na jídlo a odpočinek, dle vlastních tvrzení žalobců dochází k střídání jednotlivých příslušníků a skutečnost, že jsou v průběhu přestávky ustrojeni ve služební uniformě a vyzbrojeni donucovacími prostředky, není sama o sobě způsobilá učinit ze služby vykonávané žalobci službu nepřerušitelného charakteru. Události, v jejichž důsledku musejí příslušníci přestávku ukončit, se stávají občas, nikoliv běžně. Nemožnost čerpání přestávky spojil prap. Pavel pouze s výjezdy k mimoplzeňským soudům, pokud se od nich nevrátí včas. Jedná se tedy jen o výjimku z obecného pravidla. K možnosti čerpat přestávku na úseku

eskortní služby vyšel krajský soud zejména z výpovědí služebních funkcionářů mjr. B. a mjr. K., podle nichž jsou ve Věznici Plzeň standardně poskytovány přestávky ve službě na jídlo a odpočinek. Žalobci nenavrhli provedení takových důkazů, které by byly způsobilé toto tvrzení vyvrátit, a důkazy, které provedeny byly, tuto skutečnost nezpochybnilly. Mimořádné události, v jejichž důsledku by žalobci byli povinni přestávku ukončit, se dle jejich tvrzení stávají občas, nikoliv běžně. Sama existence zákonné zakročovací povinnosti příslušníka bezpečnostního sboru nevylučuje podřazení doby odpočinku na jídlo pod pojem přestávky ve službě ve smyslu § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru. Žalobci sami nikdy neoznámili svým nadřízeným, že by neměli možnost čerpat přestávku na jídlo a oddech.

II. Obsah kasačních stížností, vyjádření žalovaného a replika stěžovatelů

[8] Žalobci a), b), e), h), i), l), m), t), v - y), aa), ab) a ad) [dále jen „stěžovatelé“] podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Poukázali na to, že je třeba samostatně posuzovat situaci stěžovatelů zařazených v oddělení vězeňské a justiční stráže a v oddělení výkonu vazby a trestu. Již z denních rozkazů bylo prokázáno, že nemůže docházet ke střídání strážních a dozorcích stanovišť, neboť podle denních rozkazů není žádný příslušník, který by nebyl určen na konkrétní stanoviště, takže by mohl provést střídání příslušníků čerpajících přestávku tak, aby se vystřídaní příslušníci nemuseli zajímat o dění na svém úseku služby a mohli trávit přestávku jen konzumací stravy či jinou odpočinkovou činností.

[10] Krajský soud z rekapitulací výpovědí příslušníků vynechává pasáže, v nichž vysvětlují skutkové okolnosti čerpání přestávek. Ve službě byla umožněna konzumace stravy, omezená však jen na zcela nejnutnější délku, rozhodně nedosahující třiceti minut. Výpovědi služebních funkcionářů, tedy tehdejšího vedoucího oddělení vězeňské a justiční stráže mjr. B. a tehdejšího vedoucího oddělení vazby a výkonu trestu mjr. K., jsou odtrženy od reality. Ve skutečnosti přímí nadřízení stěžovatelů, tedy vrchní inspektoři eskortní směny, musejí mít naprostý přehled o tom, kdy jednotlivé eskorty odjíždějí a kdy se vrací zpět do věznice, naopak nahlašování nevyčerpaných přestávek nemá oporu v zákoně o služebním poměru.

[11] Pokud strážný na strážním stanovišti konzumuje stravu, děje se tak za tichého souhlasu nadřízeného opuštěním strážního stanoviště na nezbytně nutnou dobu, přičemž je zároveň oslabena ostraha věznice. Ani závodní jídelna nemá tolik míst, aby v ní příslušníci mohli zůstat i po konzumaci stravy a trávit tam přestávku. Navíc příslušník musí být připraven konzumaci stravy přerušit a v případě potřeby se na daný signál zúčastnit zásahu. Takové signály se vyskytují jak ve cvičném, tak v ostrém režimu. Nelze tak přistoupit na tvrzení mjr. K., že příslušník konzumující stravu a čerpající přestávku na jídlo a odpočinek se nemusí žádného zásahu zúčastnit. Krajský soud sice tvrdí, že stěžovatelé neposkytli žádné tvrzení o opaku, to však odporuje jejich výpovědím i výpovědím jiných příslušníků, denním rozkazům a rozpisu strážních a dozorcích stanovišť či Řádu Věznice Plzeň. Krajský soud nerespektoval ani závazný pokyn NSS, jenž krajský

pokračování

soud zavázal řešit otázku střídání na strážních stanovištích. Při střežení vnější části objektu, které je prováděno z pěti strážních stanovišť obsazených tříčlennými hlídkami, nelze uskutečnit ani střídání, ani konzumaci stravy, neboť konzumovat stravu na strážní věži je zakázáno. Strava je tak konzumována za běžného provozu.

[12] Za absurdní označili stěžovatelé tvrzení žalovaného, že dozorce přidělený na dozorčí stanoviště je může opustit a čerpat přestávku na jídlo a odpočinek. Pak by ale dané stanoviště nebylo střeženo. Navíc dozorce podle Řádu Věznice Plzeň po celou pracovní dobu vykonává službu i mimo kancelář. Nelze si představit, že by dozorce mohl svévolně opustit dozorčí stanoviště, ponechal je bez dozoru a odešel konzumovat stravu. Pokud stravu konzumuje v kanceláři po dobu přestávky na jídlo, nelze si představit, že by nevykonával činnosti spojené se službou, tedy že by například na dveře kanceláře pověsil ceduli, podle níž si po dobu třiceti minut nepřeje být rušen. V prostorách Věznice Plzeň jsou navíc umístěna pracoviště odsouzených, kde službu po celou pracovní dobu vykonává jediný příslušník, který pochopitelně nemůže pracoviště opustit a ponechat je bez dozoru. Konzumuje proto stravu na pracovišti za probíhající služby bez střídání. Tyto podrobnosti však krajskému soudu, neobeznámenému se složitostí činnosti Vězeňské služby ČR, zjevně unikají. Krajský soud nezohlednil ani to, že v denních rozkazech vedoucích oddělení není uveden žádný příslušník, který by byl určen pro střídání příslušníků čerpajících přestávku. Krajský soud tak akceptoval tvrzení o neobsazování strážních a dozorčích stanovišť, jež by odporovalo strážní a dozorčí dokumentaci a svědčilo by o porušování interních právních norem vedoucím k ohrožení věznice i společnosti jako celku, neboť by tak stoupalo riziko mimořádných událostí.

[13] Stěžovatelé proto navrhuji, aby NSS rozsudek krajského soudu změnil tak, že se napadené rozhodnutí žalovaného zrušuje.

[14] 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. Vytýká krajskému soudu, že nesplnil závazný právní názor obsažený ve zrušujícím rozsudku NSS, podle něž měl posoudit, zda jsou jednotlivé druhy služby ve Věznici Plzeň podřaditelné vzhledem ke svým specifikům pod § 60 odst. 1 nebo odst. 3 zákona o služebním poměru. Krajský soud se téměř nezabýval možností faktického střídání strážních a dozorčích stanovišť, a tedy reálnou možností čerpat přestávku na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru, přestože ve spise je založena řada důkazů, z nichž plyne, že ke střídání strážních a dozorčích stanovišť nedocházelo a docházet nemohlo. Již na základě rozpisů strážních stanovišť a denních rozkazů s přesně určenými příslušníky lze zcela vyloučit existenci jakýchsi „náhradníků“ pro účely střídání. Tyto důkazy ve formě výpovědí žalobců, rozpisů strážních stanovišť a denních rozkazů však krajský soud upozadil, přestože právě z nich je zřejmé, že čerpání přestávky na jídlo a odpočinek je fakticky vyloučeno.

[15] Z rozpisů dozorčích stanovišť Věznice Plzeň je zřejmé, že například stanoviště č. 14 v objektu 1/6-1 je jednočlenné a je obsazeno nepřetržitě po dobu 24 hodin, což vylučuje, aby příslušník konající službu toto stanoviště opustil za účelem čerpání přestávky na jídlo a odpočinek. Příslušník je zde 12,5 hodiny včetně patnáctiminutových časových úseků před začátkem služby i po jejím skončení (tedy od 5:45 hodin do 18:15 hodin), a když

čerpá přestávku na jídlo a odpočinek v součtu po dobu dvakrát 30 minut, má příslušník ve výkazu pracovních směn uvedeno, že odpracoval jen 11,5 hodiny. Činnosti dozorce na dozorcím stanovišti jsou dále upraveny směrnici, které tvoří vedoucí oddělení výkonu trestu, a z nich plyne, že přestávky na jídlo a odpočinek ze strany příslušníků ve Věznici Plzeň čerpány být nemohou, ostatně o nich ve směrnici není ani zmínka. Například stanoviště 1. až 5. jsou specifikována jako stanoviště pevná při střežení vězeňské zdi objektu před průnikem nepovolaných osob do objektu Věznice Plzeň a rovněž k zabránění útěku vězňů z objektu. I na těchto strážních stanovištích vykonávají příslušníci službu v délce 12,5 hodiny (být se v určitých časových intervalech na jednotlivých strážních stanovištích střídají), ovšem ve výkazu pracovních směn mají uvedeno, že odpracovali jen 11,5 hodiny, třebaže nemohli konzumovat stravu po dobu šesti nebo i deseti hodin.

[16] Stěžovatel proto navrhuje, aby byl rozsudek krajského soudu a rozhodnutí žalovaného zrušeny.

[17] Ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatelů žalovaný připomněl, že jednotlivá stanoviště jsou rozdělena na pevná a pohyblivá. Na pohyblivých stanovištích není povinností být přítomen po celou dobu výkonu služby. Ředitel věznice tímto dělením stanovišť na pevná a pohyblivá stanovil, kde je zapotřebí, aby byl na stanovištích určený počet příslušníků po celou dobu služby (pevná stanoviště), a kde nikoliv (pohyblivá stanoviště). Toto dělení na pevná a pohyblivá stanoviště je zásadní i pro možnost čerpání přestávky na jídlo a odpočinek. Stěžovatelé ve svých podáních nespecifikovali a ani ve svých výpovědích neuvedli, kdy a na jakých stanovištích jim není umožněno čerpat přestávku na jídlo a odpočinek. Uvádějí, že se tak děje každodenně na všech pracovních směnách. Takové paušalizování údajného nečerpání přestávek na jídlo a odpočinek je zcela účelové vzhledem k rozdílnému charakteru jednotlivých stanovišť.

[18] K výkonu strážní služby na strážních věžích žalovaný uvedl, že strážní věže jsou pevnými stanovišti, kde příslušník v době výkonu služby nečerpá přestávku na jídlo a odpočinek. K tomu musí být vždy vystřídán. Služba na těchto pevných stanovištích probíhá tak, že příslušník, jenž je rozkazem velen na strážní věž, je v průběhu služby střídán příslušníky z pohyblivého stanoviště č. 9. Příslušník ze strážní věže tedy přechází na pohyblivé stanoviště č. 9, kde mu je naplánována přestávka na jídlo a odpočinek. V době, kdy je výdej obědů v závodní jídelně, jsou příslušníci na strážních věžích vystřídáni např. i po hodině, aby si mohli dojít na oběd v závodní jídelně.

[19] K argumentaci stěžovatelů ohledně služby na dozorcích stanovištích žalovaný uvedl, že ze všech dozorcích stanovišť je pevné pouze stanoviště č. 21b v krizovém oddělení. Všechna ostatní jsou stanovišti pohyblivými. Příslušník na pohyblivém stanovišti není fyzicky přítomen po celou dobu služby, neboť zajišťuje i předvádění vězňů mimo prostor ubytoven např. k výměně prádla, ke zdravotnímu ošetření, k výdeji stravy. Po dobu jeho nepřítomnosti na stanovišti je stanoviště sledováno kamerovým systémem, který obhospodařuje operační středisko a má k němu přístup i inspektor dozorcí služby. Fyzická přítomnost příslušníka tedy není po celou dobu na stanovišti nutná, neboť stanoviště jsou zabezpečena i jiným způsobem, např. kamerovým systémem či tísňovými hlásiči. Proto jsou až na jedno stanoviště krizového oddělení všechna dozorcí stanoviště ředitelem

pokračování

věznice vyhodnocena jako pohyblivá. Tvrzení stěžovatelů, že je ohrožena bezpečnost věznice i společnosti, je nepravdivé a neodráží skutečnost ve Věznici Plzeň.

[20] Služba dozorců začíná v 05:45 hodin, takže pokud by chtěl příslušník během přestávky konzumovat stravu v závodní jídelně např. od 12 hodin, překročil by zákonnou dobu pro zahájení čerpání přestávky na jídlo a odpočinek po nejdéle pěti hodinách. 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. To vyplývá i z výsledků příslušníků, kteří nepopírají, že mohou čerpat přestávky v závodní jídelně. Z příloh denních rozkazů vedoucího oddělení výkonu vazby a trestu vyplývá, že 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, ale jen proto, aby se mohli příslušníci dozorčí služby stravovat v závodní jídelně, což žádný z příslušníků po celou dobu nenapadal.

[21] K možnosti stravování při nočních směnách u dozorců a strážných žalovaný uvedl, že všichni příslušníci si mohou objednat první a druhou večeři, přičemž druhá studená večeře se vydává v rámci první teplé večeře konzumované v závodní jídelně. Je na uvážení příslušníků, zda tuto možnost využijí a kde budou přestávku na jídlo a odpočinek při nočních směnách trávit, s přihlédnutím k charakteru režimového pracoviště věznice. I při nočních směnách je příslušníkům umožněno čerpat řádnou přestávku na jídlo a odpočinek, neboť charakter výkonu služby umožňuje čerpání přestávek a jejich čerpání nemá žádný vliv na chod a bezpečnost věznice.

[22] Žádnému příslušníkovi nebylo předpisy ani nadřízenými zakázáno opustit věznici či stanoviště, kde vykonávali službu, a nikdo je nenutil, aby se pohybovali v době čerpání přestávky na jídlo a odpočinek v blízkosti stanoviště pro případ řešení služebních povinností na stanovišti, kde vykonávali službu. Příslušníci se v době čerpání přestávky na jídlo a odpočinek mohou pohybovat po věznici či ji opustit. Příslušník, který by se rozhodl v době čerpání přestávky opustit věznici, by se však musel při opuštění věznice i při návratu podrobit kontrole, což je při délce přestávky spíše hypotetická možnost, zvláště kdyby se chtěl převléci do civilního oděvu.

[23] K tvrzené nezbytné připravenosti k zásahu při mimořádných událostech a povinnosti ukončit konzumaci stravy žalovaný konstatuje, že mimořádné události jsou ve věznici velice výjimečné. Právní ani vnitřní předpisy nestanoví povinnost příslušníků ukončit při vyhlášení mimořádné události okamžitě přestávku na jídlo a odpočinek, nejedná-li se o obecnou zakročovací povinnost podle § 7 odst. 3 a 4 zákona č. 555/1992 Sb., která však dopadá na celou dobu mimo výkon služby. 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 nelze předvídat v předpokládaném průběhu služby, tedy ani při plánování přestávek na jídlo a odpočinek. Nelze proto přisvědčit stěžovatelům, že by mělo mít „čekání“ příslušníků na mimořádnou událost a případná účast při ní jakýkoliv vliv na posouzení, zda čerpají přestávky na jídlo a odpočinek dle zákona o služebním poměru, neboť zřídka se vyskytující mimořádná událost nespadá pod běžný a tudíž předvídatelný výkon služby. Mjr. V. B., vedoucí oddělení vězeňské stráže, se

k mimořádným událostem vyjádřil ve svém výsledku tak, že pokud příslušník zachytí signál o mimořádné události, přeruší přestávku a dostaví se na místo určení a po ukončení si vyčerpá přestávku, a není-li to možné, ohlásí to nadřízenému. Neznamená to však, že by byl příslušník 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.

[24] Žalovaný zdůraznil, že krajský soud ve svém nynějším rozsudku naplnil závazný právní názor NSS a zabýval se specifiky jednotlivých druhů služby, v bodě 42. se zabýval i problémem střídání na stanovištích. Navrhuje proto, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

[25] Na vyjádření žalovaného zareagovali stěžovatelé, tedy žalobci a), b), e), h), i), l), m), t), v - y), aa), ab) a ad), replikou. V ní odmítli žalovaným zdůrazňované dělení na pevná a pohyblivá stanoviště, neboť opomíjí Vnitřní řád Věznice Plzeň, v němž jsou přesně uvedeny činnosti jednotlivých dozorců při výkonu služby. Opakují, že dozorcí si donášejí na pracoviště vlastní stravu, kterou průběžně konzumují ve své kanceláři. Je nemyšlitelné, aby příslušník usedl ve své kanceláři a nereagoval na podněty na stanovištích, neboť k těmto kancelářím mají běžný přístup odsouzení a příslušník musí reagovat na jejich podněty, nemůže je tedy odkázat na pozdější dobu. I žalovaný navíc fakticky přiznává, že dozorcí nejsou střídáni při fiktivním čerpání přestávky na jídlo, ale mohou svévolně opustit strážní či dozorcí stanoviště, takový výklad by ovšem vytvářel anarchii. Upozorňují též na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 7. 2021, č. j. 55 Ad 2/2020 - 147, kterým bylo vyhověno obdobnému nároku příslušníků sloužících ve Věznici Vinařice (*pozn. NSS: tento rozsudek nyní NSS přezkoumává v řízení vedeném pod sp. zn. 8 As 248/2021*).

[26] Ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele žalovaný připomněl, že tento konkrétní stěžovatel byl v rozhodném období zařazen jako dozorce oddělení výkonu vazby a trestu a sloužil v rozhodném období převážně na dozorcím stanovišti č. 17, výjimečně na jiném stanovišti při zastoupení např. za nemocného dozorce, a to na stanovištích č. 18 a č. 20. Vždy však sloužil na pohyblivém dozorcím stanovišti. Z rozpisů dozorcích stanovišť vyplývá, že dozorcí stanoviště č. 17 je stanoviště vnitřní, pohyblivé a stálé, které je v denní době dvou až tříčlenné, v noční době jednočlenné. Stanoviště č. 20 má obdobný režim a složení jako stanoviště č. 17. Stanoviště č. 18 je rovněž vnitřní, pohyblivé, stálé, v denní době je až čtyřčlenné a v noční době vždy dvoučlenné. Z denních rozkazů vedoucího oddělení výkonu trestu a vazby včetně příloh je zřejmé, že v denní době jsou příslušníkům plánovány na vícečlenných dozorcích stanovištích přestávky na jídlo a odpočinek tak, aby na stanovišti vždy zůstal alespoň jeden dozorce.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[27] 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.

[28] Je třeba nejprve připomenout, že se jedná o druhé kasační stížnosti v téže věci. S ohledem na § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je opakovaná kasační stížnost v téže věci přípustná jen za předpokladu, že je jako její důvod namítáno, že se soud neřídil závazným

pokračování

právním názorem NSS. Toto omezení je odrazem závaznosti právního názoru pro krajský soud v dalším řízení (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a vylučuje i možnost NSS, aby revidoval svůj původní závazný právní názor k nové kasační stížnosti v téže věci (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, č. 1723/2008 Sb. NSS, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 4 As 3/2018 - 50, č. 4015/2020 Sb. NSS). Judikatura Ústavního soudu a NSS dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. další výjimky z nepřípustnosti opakované kasační stížnosti. Toto ustanovení zpravidla nelze vztáhnout na případy, kdy NSS vytkl krajskému soudu procesní pochybení, nedostatečně zjištěný skutkový stav nebo nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí opakované kasační stížnosti by v takovém případě znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS).

[29] V nyní posuzovaném případě jde o situaci, kdy první rozsudek krajského soudu byl zrušen pro nepřezkoumatelnost. Stěžovatelé navíc namítají, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem NSS. Opakovaná kasační stížnost je tedy přípustná.

[30] Klíčovou právní otázkou posuzovaného případu je, zda byla na různých odděleních Věznice Plzeň zabezpečena přestávka ve službě na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru, nebo zda šlo pouze o přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 3 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 přiměřená doba na jídlo a odpočinek.

[31] Smyslem a účelem tohoto ustanovení je poskytnutí přestávky na jídlo a oddech, což v případě příslušníků Vězeňské služby ČR znamená přerušování služby. Aby bylo možné konstatovat, že výkon služby příslušníků lze přerušit, musí být příslušníkům umožněno čerpat přestávky na jídlo a odpočinek nezpochybnitelným způsobem, formálně v souladu s právními předpisy a služebními předpisy, případně rozkazy tak, aby bylo zřejmé, že po celou dobu přestávky nemusí v zásadě plnit žádné služební povinnosti a úkoly spojené se stanovišti, na která jsou veleni, a mohou se věnovat pouze tomu, aby se najedli a odpočinuli si. To není popřeno samotnou skutečností, že se ve zcela výjimečných případech aktivuje jejich zákonná zakročovací povinnost. Čerpání přestávek na jídlo a odpočinek musí také fakticky umožňovat pracovní prostředí a vytíženost příslušníků. Příslušník má tedy nárok na to, aby mu v mezích daného ustanovení byla poskytnuta přestávka na jídlo a odpočinek, přičemž k proplacení neposkytnuté přestávky lze přistoupit jen za situace, v níž nebylo poskytnutí přestávky objektivně možné. Zákon o služebním poměru také počítá v § 60 odst. 3 s tím, že existuje služba, jejíž výkon nemůže

být přerušen, a při výkonu takové služby nárok příslušníka v možnostech čerpání přestávky určitým způsobem omezuje.

[32] Již v předchozím rozsudku v této věci NSS připomněl, že judikatura soudů ve správním soudnictví 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 této judikatury plyne, že pod § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru je třeba zařadit zejména situace, 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 příklad připravenosti inspektora dopravního inspektorátu územního odboru Jeseník k výjezdům v případě nahlášení dopravní nehody v rozsudku č. j. 8 As 257/2018 - 44; 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, jak plyne z rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 8 Ad 13/2011 - 53.

[33] Po vydání prvního rozsudku v této věci se k otázce přestávek v práci inspirativně vyjádřily také Ústavní soud a Soudní dvůr EU (dále též „Soudní dvůr“). Ten se v rozsudku ze dne 9. 9. 2021 ve věci C-107/19, *XR proti Dopravnímu podniku hl. m. Prahy*, zabýval situací hasiče, zaměstnance Dopravního podniku hlavního města Prahy, na niž aplikoval čl. 2 a 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES ze dne 4. 11. 2003, o některých aspektech úpravy pracovní doby. Soudní dvůr vyšel ze skutkových závěrů, že v době, kdy hasič čerpal přestávky, nebyla žádným způsobem zajištěna jeho zastupitelnost; byl proto po tuto dobu vybaven vysílačkou, jejímž prostřednictvím mohl být upozorněn na nutnost přerušení přestávky z důvodu potřeby okamžitě (do dvou minut) vyjet k zásahu. Z toho Soudní dvůr usoudil, že hasič „držel po dobu přestávek pracovní pohotovost, což je pojem, který v obecné rovině zahrnuje všechny doby, během nichž pracovník zůstává k dispozici zaměstnavateli, aby mohl zajistit výkon práce na žádost tohoto zaměstnavatele. (...) Soudní dvůr měl za to, že během takové doby pracovní pohotovosti musí pracovník, který je povinen zůstat na pracovišti a být bezprostředně k dispozici zaměstnavateli, pobývat vzdálený od svého rodinného a sociálního prostředí a má jen velmi malý prostor pro nakládání s časem, během něhož nejsou jeho profesní služby požadovány. Celá tato doba musí být tudíž kvalifikována jako ‚pracovní doba‘ ve smyslu směrnice 2003/88 bez ohledu na práci skutečně vykonanou pracovníkem během uvedené doby [rozsudek ze dne 9. března 2021, Radiotelevizija Slovenija (Doba pracovní pohotovosti na odlehlém místě), C-344/19, EU:C:2021:182, bod 35 a citovaná judikatura]. (...) Z toho vyplývá, že pod pojem ‚pracovní doba‘ ve smyslu směrnice 2003/88 spadají všechny doby pracovní pohotovosti, včetně těch držených v režimu pracovní pohotovosti na zavolání, během nichž jsou omezení uložena pracovníkovi takové povahy, že objektivně a významně ovlivňují jeho možnost během těchto dob nakládat volně s časem, během něhož nejsou jeho profesní služby požadovány, a věnovat se vlastním zájmům“ (viz body 27, 32 a 34 citovaného rozsudku). Soudní dvůr zdůraznil, že samotná skutečnost, že v průměru musí pracovník během doby pracovní pohotovosti přistoupit k výkonu práce pouze zřídka,

pokračování

nemůže vést k tomu, že by tyto doby byly považovány za „doby odpočinku“, pokud je lhůta na návrat k profesním činnostem tak krátká, že pracovníka velmi významně omezuje v možnosti nakládat během těchto dob volně se svým časem (bod 40 citovaného rozsudku). Taková doba navíc nemůže být považována za dobu odpočinku i proto, že nepředvídatelnost možných přerušení přestávky může pracovníka stavět do „stavu trvalé ostražitosti“ (bod 41 citovaného rozsudku).

[34] Na uvedený rozsudek Soudního dvora navázal Ústavní soud v nálezu ze dne 18. 10. 2021, sp. zn. II. ÚS 1854/20, týkajícím se hasiče na Letišti Ostrava. V jeho bodech 37 a 38 Ústavní soud konstatoval, že to „zda práci stěžovatele lze, či nelze během přestávky na jídlo přerušit, není dáno charakterem případného zásahu, nýbrž charakterem pracovní povinnosti (pohotovosti) uložené stěžovateli. Měl-li stěžovatel povinnost být připraven zasáhnout nejpozději do tří minut, a to i během plánované přestávky na jídlo a oddech, pak vykonával práci, která ze své povahy (být ve střehu, být připraven) nemohla být přerušena. A contrario, pokud by přestávka na jídlo a oddech byla skutečně dobou odpočinku, za kterou stěžovateli nenáležela odměna, pak by si během této doby mohl odpočinout i od povinnosti být zaměstnavateli k dispozici, což pojmově vylučuje povinnost pohotovosti.

38. Pro posouzení nároku stěžovatele je zcela irelevantní, zda během přestávek došlo, či nedošlo k potřebě zásahu, tedy zda byl stěžovatel někdy během přestávky ‚odvolán‘ k hasičskému zásahu, nebo zda k potřebě zásahu nikdy nedošlo. Doba, po kterou je zaměstnanec připraven zasáhnout, je pracovní dobou bez ohledu na to, zda k zásahu dojde, či nikoli. Pracovník ostrahy objektu přece dostane zapláceno i za směny, kdy se nikdo nepokusil do objektu vloupat, a plavčík má nárok na mzdu i za dny, kdy se v bazénu nikdo netopil. Práce hasiče rovněž spočívá z velké části v tom, že je hasič ve střehu, tedy připraven zasáhnout, pokud si to situace bude vyžadovat. Práci, která si v těchto případech zaslouhuje podle čl. 28 Listiny spravedlivou odměnu, je pouhá připravenost zasáhnout, nikoli zásah samotný. Nelze proto souhlasit s argumentem vedlejšího účastníka, aprobovaného v napadených rozhodnutích obecných soudů, že pokud stěžovatel během přestávek nikdy fakticky nezasahoval, není důvod, aby byl za svou přítomnost na pracovišti odměněn.“

[35] Přímo k aplikaci § 60 odst. 1 a odst. 3 zákona o služebním poměru se v mezinárodním vyjádření také NSS, který v bodě 22 rozsudku č. j. 8 As 160/2018 - 42, konstatoval, že „není rozhodné to, zda se jednalo o nepřetržitý výkon služby, ale to, zda možnosti pracoviště čerpání přestávek umožňovaly. I kdyby byl výkon služby přerušitelný a zastupitelnost by byla ve služebních předpisech předpokládána, ale samotné pracovní prostředí a vytíženost příslušníků by fakticky čerpání přestávek ve službě na jídlo a odpočinek neumožňovala, bylo by nutné dospět k závěru, že čerpané přestávky měly povahu pouze přiměřené doby na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru.“

[36] Nejvyšší správní soud konstatuje, že ve svém nyní přezkoumávaném rozsudku krajský soud zohlednil judikaturu, na niž jej upozornil NSS ve svém prvním zrušujícím rozsudku, a jeho hmotněprávní východiska jsou souladná i s právě citovanou novější judikaturou.

[37] Podřazení pod § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru skutečně nevylučuje samo o sobě to, že příslušník má v době přestávky na jídlo a odpočinek na sobě výstroj a výzbroj, že ji z praktických důvodů bezpečnostních kontrol tráví přímo ve věznici či že trvá jeho

povinnost zasáhnout v případě zcela mimořádných situací, jako je například útěk vězně, a pro účel takové mimořádné situace má u sebe radiopřijímač. K tomu je třeba odlišit situaci žalobců ve výše citovaných soudních rozhodnutích, kteří měli povinnost být během přestávky dosažitelní a schopní návratu v jasně dané časové lhůtě (dvě minuty v rozsudku *XR proti Dopravnímu podniku hl. m. Prahy* či tři minuty v nálezu sp. zn. II. ÚS 1854/20), takže šlo fakticky o dobu jejich pohotovosti; od situace stěžovatelů, které v době čerpání přestávky omezovala pouze zákonná zakročovací povinnost podle § 7 odst. 3 zákona č. 555/1992 Sb., která na ně však dopadá trvale, i mimo pracovní dobu: *Příslušník, který plní úkoly vězeňské stráže, je povinen i v době mimo službu v mezích stanovených tímto zákonem a dalšími obecně závaznými právními předpisy provést služební zákrok nebo jiná potřebná opatření, páchá-li osoba ve výkonu vazby nebo výkonu trestu odnětí svobody trestný čin nebo kázeňský přestupek, jímž je bezprostředně ohrožen život, zdraví nebo majetek.* (obdobně i v odst. 4)

[38] Pokud tedy návrhy stěžovatelů stály zejména na tom, že zákonným požadavkům neodpovídá, pokud musejí přestávku čerpat ve výstroji a s určitým vybavením včetně radiostanice, krajský soud tomuto názoru důvodně nepřisvědčil. Takový způsob čerpání neznámá, že přestávka fakticky nebyla poskytnuta, neboť způsob trávení přestávek v práci je dán nejen vůlí příslušníka, ale i režimovými opatřeními, jež musí dodržovat. Jak zdůraznil žalovaný, právně příslušníkům nic nebrání opustit po dobu přestávky budovu věznice, ale vzhledem k nutnosti kontroly při výstupu i návratu je fakticky náročné se vrátit včas. Ve svém posouzení se krajský soud přiblížil závěrům rozsudku č. j. 8 As 257/2018 - 44. Přílehlavě citoval z jeho bodu 24: *„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 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.).“*

[39] Lze se tedy ztotožnit s krajským soudem v jeho základních hmotněprávních východiscích. Tomu, aby čas poskytnutý příslušníkům jako přestávka ve službě na jídlo a odpočinek splňoval požadavky § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru, nebrání ani určitý diskomfort při čerpání přestávky v jídelně (praktická nemožnost opustit budovu a skutečnost, že příslušník na sobě v budově musí mít služební úbor a vysílačku), ani sama o sobě skutečnost, že v některých odděleních je přestávka čerpána přímo na stanovišti, aniž by byl příslušník vystřídán. Podstatné je, zda i čerpání bez vystřídání umožňovalo příslušníkovi na daném stanovišti čerpat přestávku a zároveň mu ve smyslu rozsudku *XR*

pokračování

proti Dopravnímu podniku hl. m. Prahy nebyla uložena „omezení (...) takové povahy, že objektivně a významně ovlivňují jeho možnost během těchto dob nakládat volně s časem, během něhož nejsou jeho profesní služby požadovány, a věnovat se vlastním zájmům.“

[40] Nelze se však ztotožnit s tím, jak krajský soud tato správná hmotněprávní východiska aplikoval na situaci stěžovatelů. Zdůraznil, že přezkoumávané správní řízení bylo řízením o žádosti ve smyslu § 44 správního řádu. Žalobci tedy byli povinni označit, čeho se svou žádostí domáhají (§ 178 odst. 1 zákona o služebním poměru ve spojení s § 45 odst. 1 správního řádu) a označit důkazy na podporu svých tvrzení podle § 52 správního řádu.

[41] K tomu je však třeba připomenout, že podle § 180 odst. 1 zákona o služebním poměru má služební funkcionář povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí, a za tím účelem je povinen si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. Tato povinnost služebního funkcionáře dopadá i na řízení o žádosti příslušníka.

[42] Je pravdou, že v původním „návrhu na zahájení řízení o zaplacení hodin odpracovaných v souvislosti s ustanovením § 60 zákona č. 361/2003 Sb.“ i následně v odvolání proti tomuto rozhodnutí žalobci pouze poměrně obecně tvrdili, že příslušníci na strážních a dozorčích stanovištích nemohou čerpat přestávku v pravém smyslu slova, přičemž obzvlášť markantní je tvrzené porušování zákona o služebním poměru v případě eskortní služby, při jejímž výkonu příslušník nemůže střeženou osobu ani na okamžik opustit. Poté, co byl tento jejich návrh i obdobně formulované odvolání zamítnuto, polemizovali v žalobě proti zamítnutí svých nároků na proplacení přestávek nikoli pouze obecným diskomfortem při možnosti čerpání přestávek, ale označili i konkrétní stanoviště či situace, v nichž je bez vystřídání jiným příslušníkem čerpání plnohodnotné přestávky fakticky vyloučeno. Krajský soud však zmínky o tom, že v některých situacích nemohli přestávku fakticky čerpat, paušálně zamítl.

[43] Krajský soud totiž vyšel při posouzení žaloby primárně z denních rozkazů založených ve správním spise a z výpovědí služebních funkcionářů. Naopak v žalobě obsažená tvrzení stěžovatelů a dalších příslušníků a výpovědi čtyř žalobců, kteří byli vyslechnuti ve správním řízení, sice poměrně rozsáhle rekapituloval, ale následně při jejich hodnocení bezdůvodně přiznal větší váhu výpovědím služebních funkcionářů. Tento přístup zdůvodnil tím, že stěžovatele tížila povinnost předložit „*silné důkazní prostředky*“. Krajský soud konkrétně v bodech 31. a 32. rozsudku uvedl: „*Vzhledem k charakteru správního řízení jako řízení o žádosti žalobců to byli však žalobci, jež silněji tížila důkazní povinnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. ledna 2015, č.j. 8 As 41/2014-40, bod 16). Zároveň soud musí zdůraznit, že listinné důkazy 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, svědčily o tom, že ve Věznici Plzeň standardně dochází k poskytování přestávek na jídlo a odpočinek. Pokud žalobci chtěli tyto listinné důkazy vyvrátit, museli správním orgánům či soudu předložit silné důkazní prostředky, které by svědčily pro závěr, že takové přestávky nejsou ve Věznici Plzeň poskytovány.*“ (zvýraznil nyní NSS)

[44] Nelze souhlasit s tím, jakou váhu krajský soud přikládal různým důkazům. Za základní důkaz totiž označil denní rozkazy. Podle denních rozkazů byly skutečně pravidelně plánovány u jednotlivých příslušníků na různých stanovištích přestávky v délce přesně 30 minut. Je však třeba připomenout, že i služební funkcionář mjr. P. K., vedoucí oddělení výkonu vazby a trestu, při výslechu v rámci správního řízení dne 30. 1. 2017 vypověděl: *„Čerpání přestávek se eviduje v příloze denního rozkazu vedoucího oddělení, což provádějí inspektoři dozorčí služby (...). Je to spíše formalita, dozorce má za povinnost ohlásit inspektorovi začátek a konec přestávky, tedy dobu, kdy nebude na stanovišti.“* Za situace, kdy i sám vedoucí služební funkcionář na daném úseku uvedl, že denní rozkazy vypovídají spíše o formálním stavu, jak byl plánován, nikoli o faktickém čerpání přestávek, nemohl krajský soud z těchto denních rozkazů vycházet, dokud jej žalobci „silnými důkazy“ nevyvrátí. Materiální pravdivost denních rozkazů totiž svou výpovědí zpochybnil již právě citovaný služební funkcionář.

[45] Jinak řečeno, zatímco podle názoru krajského soudu výpovědi služebních funkcionářů podpořily pravdivost údajů o čerpání přestávek podle denních rozkazů, a tuto solidně dokázanou verzi měli žalobci „silnými důkazy“ vyvrátit; podle názoru NSS výpovědi služebních funkcionářů pravdivost údajů z denních rozkazů zpochybnil. Bylo proto úkolem krajského soudu vzájemně konfrontovat další části výpovědí služebních funkcionářů, podle nichž byly přestávky čerpány i fakticky (byť ne nutně v časech uvedených v denních rozkazech), s výpověďmi jednotlivých příslušníků, kteří uváděli konkrétní situace, v nichž čerpání přestávek zůstalo skutečně pouze formální, zejména z důvodu specifik konkrétního stanoviště či druhu služby (viz výpověď prap. Jana Pavla ze dne 31. 10. 2017, který popsal důvody nemožnosti čerpání přestávky v případě eskort k mimoplzeňským soudům).

[46] Podstatná část tvrzení stěžovatelů v soudním řízení se zaměřila právě na tyto konkrétní problematické situace. Bylo úkolem krajského soudu, aby na základě vyváženého hodnocení důkazů a v případě potřeby i jejich doplnění v soudním řízení shledal, zda ve skutečnosti tyto problematické situace, v nichž je příslušníkům znemožněno přestávku čerpat, nenastávají, nebo aby jasně konkretizoval, ve vztahu k jednotlivým příslušníkům a druhům služeb, které vykonávali, které druhy služby, stanovišť či situace znemožňují přestávku čerpat, rozhodnutí žalovaného vůči konkrétním žalobcům zrušil a uložil mu o jejich nárocích rozhodnout znovu.

[47] Namísto toho krajský soud dospěl k paušálně zamítavému závěru. Výslovně se odmítl zabývat některými situacemi, kdy ani podle něj nebylo čerpání přestávky ve smyslu § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru možné, jak ukazuje bod 42. jeho rozsudku: *„Nemožnost čerpání přestávky spojil Prap. P. pouze s výjezdy k venkovním soudům, jako jsou Klatovy, Tachov či Domažlice a situací, kdy se od těchto nevrátí včas. Jedná se tedy o výjimku z obecného pravidla, která v konkrétním případě znemožňuje čerpat přestávku ve službě, avšak nevyvrací, co pravidlem je.“*

[48] Závěr krajského soudu, že v řízení nebylo prokázáno plošné neposkytování přestávek na jídlo a oddech, je proto nezákonný. Vyšel sice ze správných hmotněprávních východisek, ale nesprávně a příliš paušálně je aplikoval na zjištění obsažená ve správním spise a na tvrzení žalobců v žalobě. V důsledku toho fakticky vyšel ze znění denních

pokračování

rozkazů založených ve správním spise, zatímco výpovědi stěžovatelů a dalších příslušníků pro něj nepředstavovaly dostatečně „silný důkaz“, který by je mohl vyvrátit.

[49] Z těchto důvodů je třeba jeho rozsudek zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Rozsudek je ovšem zrušen pouze ve vztahu k těm z žalobců, kteří zároveň podali i kasační stížnost, jak nově plyne z usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 6. 2022, č. j. 2 As 347/2019 - 81: *„Je-li kasační stížnost, kterou podal pouze některý z navrhovatelů, důvodná, zruší napadené rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud výrokem rozsudku pouze vůči tomuto navrhovateli (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Tomuto postupu nebrání, že krajský soud rozhodl o společném návrhu jedním výrokem, pokud z rozhodnutí vyplývá, že se výrok vztahuje k návrhům všech navrhovatelů.“*

[50] V dalším řízení tedy bude povinností krajského soudu naplnit požadavek, že provedené důkazy hodnotí ve smyslu § 77 odst. 2 s. ř. s. *jednotlivě i v jejich souhrnu i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem a ve svém rozhodnutí vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného.* V případě potřeby bude namístě, aby krajský soud dokazování doplnil, protože nelze přehlédnout, že v tomto správním řízení byli vyslechnuti pouze čtyři příslušníci (na rozdíl od rozhodnutí souběžně posuzovaných NSS v řízeních pod sp. zn. 2 As 347/2019 a 8 As 248/2021, kde jich bylo vyslechnuto násobně více). Teprve na základě takového úplného a vyváženého hodnocení důkazů může krajský soud žalobu zamítnout či jí vyhovět, a to případně i jen ve vztahu k některým žalobcům, jak plyne z usnesení rozšířeného senátu č. j. 2 As 347/2019 - 81: *„V řízení o žalobách, ve kterých je předmětem přezkumu správní rozhodnutí, které se dotýká pouze individuálních práv nebo povinností navrhovatele, která přímo nesouvisí s veřejnými subjektivními právy jiných osob, soud vždy rozhodne pouze s důsledky pro konkrétního žalobce.“* (pozn.: zvýraznil nyní NSS)

IV. Závěr a náklady řízení

[51] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud 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.). K formulaci petitu, jak jej navrhovali stěžovatelé, tedy aby NSS změnil výrok rozsudku krajského soudu, je třeba připomenout, že takovou výrokovou možnost § 110 s. ř. s. NSS nedává.

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

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

V Brně dne 17. srpna 2022

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu