

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupičkové v právní věci žalobců: a) **T. A.**, b) **F. B.**, c) **T. B.**, d) **P. B.**, e) **F. D.**, f) **V. D.**, g) **Z. E.**, h) **V. H.**, i) **P. H.**, j) **P. H.**, k) **J. K.**, l) **M. K.**, m) **P. K.**, n) **K. K.**, o) **O. K.**, p) **T. L.**, q) **P. L.**, r) **P. M.**, s) **M. N.**, t) **P. N.**, u) **A. P.**, v) **M. P.**, w) **M. P.**, x) **M. P.**, y) **M. R.**, z) **L. S.**, aa) **P. S.**, ab) **P. Š.**, ac) **Š. T.**, ad) **H. T.**, ae) **R. T.**, af) **T. V.**, ag) **F. V.**, ah) **R. W.**, ai) **V. Z.**, aj) **T. Z.**, ak) **R. H.**, všichni zastoupeni Mgr. Zdeňkem Honzíkem, advokátem se sídlem Rooseveltova 49/16, Plzeň, proti žalovanému: **Generální ředitel Vězeňské služby České Republiky**, se sídlem Soudní 1672/1a, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobců b) až h), k), m), n), p) až x) a aa) až aj) proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 1. 2022, č. j. 57 Ad 3/2021-117,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 1. 2022, č. j. 57 Ad 3/2021-117, **se** v části, jíž byla zamítnuta žaloba žalobců b) až h), k), m), n), p) až x) a aa) až aj), **zrušuje** a věc **se v tomto rozsahu vrací** soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 28. 4. 2021, č. j. VS-245693-9/ČJ-2019-80000L-51ODV (dále též „rozhodnutí žalovaného“), žalovaný zamítl odvolání 37 žalobců a dalších 63 příslušníků Vězeňské služby ČR pracujících ve Věznici Horní Slavkov a potvrdil rozhodnutí ředitele Věznice Horní Slavkov, sídlem Hasičská 785, 357 31 Horní Slavkov, ve věcech služebního poměru ze dne 16. 10. 2019, č. j. VS-143855/ČJ-2019-8008PR (dále též „rozhodnutí I. stupně“). Rozhodnutím I. stupně byla zamítnuta žádost žalobců o zaplacení služebního příjmu za doby přestávek na jídlo a odpočinek podle § 60 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále též „zákon o služebním poměru“) za období od 4. 6. 2016 do 4. 6. 2019 ve Věznici Horní Slavkov.

II.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podali žalobci žalobu ke Krajskému soudu v Plzni (dále též „krajský soud“). Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 27. 1. 2022, č. j. 57 Ad 3/2021-117 (dále též „napadené rozhodnutí“). Ztotožnil se se správními orgány, že předmětné žádosti požadující zaplacení služebního příjmu za doby přestávek na jídlo a odpočinek podle § 60 zákona o služebním poměru nebylo možné vyhovět. Krajský soud s ohledem na znění zákona o služebním poměru a související judikatury Nejvyššího správního soudu a Soudního dvora Evropské unie dovodil, že v dané věci je předně nutné zjistit, zda konkrétní charakter služby příslušníka umožňuje službu přerušit, nebo jestli se jedná o nepřerušitelnou službu dle § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru. Není přitom relevantní, zdali je výkon služby teoreticky přerušitelný podle služebních předpisů tím, že je zastupitelnost příslušníka předpokládána. Relevantní naopak jsou skutečné organizační poměry na pracovišti, tedy jestli lze střídání skutečně realizovat. Za poskytnutí přestávky nelze považovat situaci, kdy musí příslušník zůstat na svém pracovišti nebo v jeho bezprostřední blízkosti a být připraven v případě potřeby se na své pracoviště okamžitě vrátit, s výjimkou zákonných povinností. Z obsahu správního spisu krajský soud dovodil, že na dotčených odděleních ve Věznici Horní Slavkov docházelo k čerpání přestávek. Na oddělení výkonu trestu bylo žalobcům umožněno přerušit službu a najíst se v jídelně, přičemž krajský soud aproboval závěry žalovaného, že skutečnost, že žalobci při přestávce nesundávají služební výstroj a radiostanici, popř. musí reagovat na speciální signál ŠUMAVA (který je závazný pro všechny osoby ve věznici včetně vězňů, civilních zaměstnanců, návštěv a obhájců), neznamená, že nedochází k přerušení služby. Vnitřní přesvědčení žalobců, že k přerušení služby nedochází, nebo skutečnost, že v rámci kolegiality reagují na mimořádné situace i v rámci přestávky, také nejsou relevantní. Pokud žalobci zařazení na oddělení strážní služby namítali, že nemohli službu přerušit, protože nebyli střídáni, ač měli být, dokazování ve správním řízení před služebními orgány těmto závěrům odporuje. Jak denní rozkazy, tak výpovědi účastníků dokládají, že žalobcům bylo umožněno přestávku čerpat. Nepřerušitelnost služby lze konstatovat pouze u pevných stanovišť a eskort, přičemž z podkladů správního spisu vyplývá, že na těchto bylo buď zajištěno střídání, nebo byla doba na odpočinek započítána do pracovní doby, tudíž proplacena. Krajský soud shrnul, že služební orgány dostatečně prokázaly skutkový stav, který odporuje tvrzením žalobců. Systémová a organizační opatření ve Věznici Horní Slavkov v rozhodném období umožňovala naplánování a realizaci přestávek na jídlo a odpočinek podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru. Rozsudek krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je v plném znění dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[3] Žalobci b) až h), k), m), n), p) až x) a aa) až aj) (dále též „stěžovatelé“) podali proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Poukázali na složitost a jedinečnost výkonu služby ve vězeňských zařízeních.

Vězeňská služba ČR je vojensky organizována, a to jak právními normami, tak interními předpisy. Krajský soud pominul interní předpisy, zejména závazný rozpis strážních a dozorčích stanovišť, z něhož vychází tvorba denních rozkazů. Příslušník zařazený do nepřetržitého provozu (na obou odděleních) přebírá převzetím služby za svůj úsek odpovědnost po celou dobu jejího trvání. V denním rozkaze však není jediný příslušník, který by mohl takto veleného příslušníka vystřídat. Stěžovatelé zpochybnili také tvrzení žalovaného akceptované krajským soudem, že příslušník na pohyblivém stanovišti sice není střídán, ale může přestávku na jídlo a odpočinek čerpat. Řada vyslýchaných účastníků řízení před služebním orgánem I. stupně poukazovala na to, že jim je stravování sice umožněno, ale že nejsou střídáni. Řada příslušníků také potvrdila, že konzumace stravy byla přerušena vyhlášením mimořádné události a všichni takto zastižení příslušníci museli ukončit stravování a okamžitě se dostavit na místo podle pokynů z radiostanice, kterou mají během konzumace stravy při sobě. Krajský soud nezohlednil tato omezení ani u strážní, ani u eskortní služby. Stěžovatelé upozornili i na to, že během přestávky není příslušníkům umožněno sundat si výstroj a radiostanici. Krajský soud dále v dané věci nedostatečně aplikoval relevantní judikaturu Soudního dvora Evropské unie, Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu a opomenul i interní předpisy Vězeňské služby ČR, konkrétně Nařízení generálního ředitele 21/2020 a 5/2016, které zřejmě určují povinnosti příslušníků neodvracet pozornost od služby, dokud nejsou vystřídáni nebo odvoláni. Krajský soud se ztotožnil se závěry služebních orgánů, opřenými o rozporné výpovědi příslušníků, výpovědi vedoucích pracovníků a denní rozkazy, a svým rozsudkem tak de facto aproboval porušování interních norem. Stěžovatelé proto navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadané rozhodnutí zrušil společně s rozhodnutím žalovaného a přiznal stěžovatelům náhradu nákladů řízení.

IV.

[4] Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako neprojednatelnou odmítl, vzhledem k tomu, že pouze opakuje žalobní argumentaci stěžovatelů. Alternativně navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Podle žalovaného se stěžovatelé nemohou domáhat konstatování, že čerpané přestávky nejsou v souladu s interními předpisy Vězeňské služby ČR, neboť nejsou osobami povolanými k ochraně veřejného zájmu nebo zákonnosti skrz správní soudnictví. Správní soudnictví v jejich případě může chránit pouze veřejná subjektivní práva, která v dané věci nebyla porušena tím, že by stěžovatelům nebylo umožněno čerpat přestávku.

V.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost je důvodná.

[7] Jelikož stěžovatelé v kasační stížnosti namítli i nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, zabýval se kasační soud předně tímto stížním důvodem. Bylo by totiž

předčasné zabývat se dalšími kasačními námitkami, pokud by bylo napadené rozhodnutí krajského soudu skutečně nepřezkoumatelné.

[8] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[9] Zdejší soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž je jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nález ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena.*“ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, vyslovil, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“

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

[11] Nejvyšší správní soud vyhodnotil napadený rozsudek optikou uvedených kritérií a nemohl jinak než uzavřít, že rozsudek krajského soudu uvedená kritéria nesplňuje.

[12] V první řadě Nejvyšší správní soud upozorňuje na vnitřní rozpornost rozsudku krajského soudu. Rozsudek sice velmi podrobně a přehledně shrnuje aplikovanou právní úpravu i relevantní judikaturu, jejími závěry se však pak při samotném právním posouzení

neřídí. Samotné právní posouzení krajského soudu pak zcela nedostatečně reaguje na klíčové části žalobní argumentace.

[13] Stran příslušníků zařazených na oddělení výkonu trestu stěžovatelé v žalobě namítali, že jim nebylo umožněno čerpat přestávky na jídlo a odpočinek, ačkoliv doba přestávek byla odečítána z jejich doby služby. Stěžovatelé jako dozorci, kteří nejsou střídáni v době přestávky, byli povinni i při opuštění dozorčího stanoviště být ve spojení (radiostanicí). Potvrdili sice, že mají možnost konzumovat jídlo, ale upozornili, že v době konzumace neodkládají výstroj, že ani v jediném případě netrvá jejich stravování 30 minut a že stravování musí přerušit v případě mimořádné události. Stěžovatelé poukázali na to, že při odchodu na jídlo dozorčí stanoviště nepředávají jinému příslušníkovi a nezaznamenávají ho do knihy předání a převzetí služby, nýbrž jen oznamují odchod inspektorovi dozorčí služby. Podle stěžovatelů tedy v době konzumace nedochází k přerušení výkonu služby. Stěžovatelé také dovozovali, že skutečnost, že jejich služba je na některých pozicích nepřerušitelného charakteru, vyplývá i ze závazných vnitřních předpisů věznice, což potvrzuje to, že pokud nejsou střídáni, nemůže dojít ke skutečnému přerušení služby.

[14] Krajský soud se s tímto posouzením neztotožnil. Aproboval závěry žalovaného a dodal, že „*skutečnost, že žalobci při odchodu na jídlo dozorčí stanoviště předávali či nepředávali jinému příslušníkovi nebo zda to zaznamenávali do knihy předání a převzetí služby a oznamovali inspektorovi dozorčí služby, byla pro posouzení, zda bylo žalobcům umožněno čerpat zákonné přestávky, právně bezvýznamná, protože nemá žádný vztah k tomu, zda žalobci službu přerušili nebo ne. Pokud žalobci tvrdili, že jejich tvrzení bylo prokázáno směrnicemi pro výkon služebních činností a rozpisem dozorčích stanovišť, nenabídli k tomu žádné konkrétní tvrzení.*“

[15] K tvrzení žalobců, že *de iure* čerpali přestávku dle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru, ale *de facto* se jednalo pouze přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek podle odst. 3 stejného ustanovení, konstatoval krajský soud následující: „*Námitce nelze přisvědčit. Faktické čerpání přestávek žalobci je prokázáno denními rozkazy, které obsahují evidenci naplánovaných a skutečně čerpaných přestávek a výpovědí [svědků] Němečkové a Svobody. Žalobci ostatně konkrétně žádnou z evidovaných přestávek nezpochybnili. Z výpovědí ostatních svědků a účastníků vyplývá, že bylo běžné, že žalobci v době přestávky měli na sobě stejnokroj a u sebe radiostanici. Žalobci však nijak neprokázali, že by jim to bylo uloženo, že by jim to někdo někdy přikázal, nota bene porušení tohoto pravidla postihoval.*“

[16] U příslušníků zařazených na oddělení strážní služby se krajský soud zabýval žalobní námitkou, že tito nebyli střídáni, ačkoliv to vnitřní předpisy vyžadují. „*Argumentují-li zde žalobci dále tím, že v rozpisu strážní a dozorčí služby nejsou uvedeny přestávky, pak pominuli, že naplánované přestávky i uskutečněné přestávky byly uvedeny v denních rozkazech, kdy čerpání přestávek příslušníci stvrzovali svým podpisem. Rozhodující nebylo, zda v rozpisech strážních a dozorčích stanovišť nebyly přestávky uvedeny, jak bylo výše uvedeno, významné je to, zda bylo čerpání přestávek příslušníkům fakticky umožňováno. Přitom skutečnost, že v době přestávky podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušník nekoná službu, je stanovena v § 60 odst. 2 tohoto zákona.*“

[17] Stěžovatelé ve své kasační stížnosti mj. dovozují, že zcela zásadní skutečností, které soud ani okrajově nevěnoval pozornost, je to, že „*v denním rozkaze není ani jediného příslušníka, který by byl určen ke střídání strážních či dozorčích stanovišť tak, aby velenému příslušníku bylo umožněno službu v jakémkoliv případě přerušit tak, aby se nemusel zajímat o dění na úseku služby, k němuž byl velen denním rozkazem vedoucích oddělení*."

[18] Uvedené námitce stěžovatelů je potřeba přisvědčit. Z reprodukovaných částí rozsudku je zřejmé, že krajský soud se věnoval dané problematice nedostatečně. V první řadě zcela opomíjí hlavní argumentační linii stěžovatelů, kterou je skutečnost, že vnitřní předpisy věznice některá služební stanoviště příslušníků konstituují jako nepřerušitelnou službu. Stěžovatelé povětšinou nerozporují, že jim bylo umožněno na těchto pozicích přestávky čerpat, upozorňují však, že čerpáním přestávky nelze zajistit řádné plnění uložených povinností, resp. řádný chod věznice. Přestávka, jejímž účelem má být nejen stravování, ale i odpočinek, pak takovou dobou není. I po dobu přestávky musí být příslušník neustále ve střehu (ve stavu ostražitosti).

[19] Krajský soud sice velmi podrobně rekapituloval judikaturu Nejvyššího správního soudu i Soudního dvora EU, tu však následně neaplikoval. Zejména podle rozsudku Soudního dvora EU ze dne 9. 9. 2021 ve věci sp. zn. C-107/19, *XR v. Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost*, platí, že samotná skutečnost, že v průměru musí pracovník během doby pracovní pohotovosti přistoupit k výkonu práce pouze zřídka, 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. Taková doba navíc nemůže být považována za dobu odpočinku i proto, že nepředvídatelnost možných přerušení přestávky může pracovníka stavět do stavu trvalé ostražitosti. Soudní dvůr dále konstatoval, že čl. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES ze dne 4. listopadu 2003 o některých aspektech úpravy pracovní doby musí být vykládán v tom smyslu, že doba přestávky, která je poskytnuta pracovníkovi v průběhu jeho denní pracovní doby a během které musí být v případě potřeby připraven do dvou minut k výjezdu, je pracovní dobou ve smyslu uvedeného ustanovení, pokud z celkového posouzení všech okolností vyplývá, že omezení uložená tomuto pracovníkovi během uvedené doby přestávky jsou takové povahy, že objektivně a velmi významně ovlivňují možnost pracovníka nakládat volně s časem, během něhož jeho profesní služby nejsou vyžadovány, a věnovat se v tomto čase vlastním zájmům.

[20] Uvedené judikaturní závěry jsou přiměřeně aplikovatelné i na danou věc. S ohledem na námitku stěžovatelů, že organizační poměry ve věznici Horní Slavkov způsobují, že jsou během čerpání zákonné přestávky ve stavu trvalé ostražitosti, bylo na krajském soudu, aby se takovou námitkou řádně a ve všech souvislostech zabýval. Krajský soud však takto nepostupoval.

[21] Nejvyšší správní soud dodává, že obdobně se k dané problematice staví i ustálená rozhodovací praxe tuzemských správních soudů, zejm. rozsudek Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 27. 7. 2018, č. j. 65 Ad 9/2017-53, č. 3825/2019 Sb. NSS, který obstál i před zdejším soudem v řízení o kasační stížnosti (řízení ve věci sp. zn. 8 As 257/2018), rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 5. 2015,

č. j. 8 Ad 13/2011-53, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2020, č. j. 9 As 40/2020-78, a ze dne 26. 8. 2020, č. j. 8 As 160/2018-42. Uvedená judikatura vymezila kritéria, jak posuzovat, zda příslušníci bezpečnostních sborů, mezi které patří i příslušníci Vězeňské služby ČR, mohli během nepřetržité služby čerpat přestávku ve službě na jídlo a odpočinek podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru, nebo se jednalo ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru pouze o přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek, která by se jim do služební doby započítala. Z judikatury plyne, že pod § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru je třeba zařadit právě 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, jak příslušníky Vězeňské služby ČR zavazuje § 7 odst. 3 a 4 zákona č. 55/1992 Sb., o Vězeňské a justiční stráži České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Nejvyšší správní soud dále dovodil, že 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.

[22] Krajskému soudu nelze nic vytknout, pokud jde o jím rekapitulovaná hmotněprávní východiska. Na základě nich lze také souhlasit s jeho posouzením, že čerpání přestávky obecně nevylučuje samo o sobě to, že příslušník se nachází v objektu věznice, že má při stravování na sobě služební výstroj nebo že trvá jeho povinnost zakročit. Rekapitulovaná hmotněprávní východiska však ve zbytku žalobních bodů sotva umožňují krajskému soudu přijmout takové závěry, jaké přijal.

[23] Krajský soud se s namítaným porušováním předpisů vypořádal tak, jako kdyby byly stěžovateli navrhovány jako „důkazní“ materiál k prokázání nečerpání přestávek (viz odůvodnění reprodukované v bodě 13 tohoto rozsudku). Z žalobního návrhu však vyplývá, že stěžovatelé na vnitřní předpisy věznice odkazovali k prokázání nepřerušitelnosti služby některých příslušníků. Tuto argumentaci je nutné vnímat jako propojenou s namítanou absencí střídání. Je zřejmé, že pokud by bylo prokázáno, že služba je nepřerušitelná, a že při čerpání přestávky neexistuje za příslušníka zástup, příslušník čerpá přestávku s vědomím, že jeho absence ohrožuje chod věznice. V tomto případě se příslušník dostává do stavu trvalé ostražitosti, kterou pak aplikovatelná judikatura Soudního dvora EU chápe jako objektivní omezení přestávky, které z ní činí pracovní dobu (v platném českém právu nutnou dobu na jídlo a odpočinek, která je součástí pracovní doby). Krajský soud podstatnou část argumentace stěžovatelů přehlíží nebo paušálně, bez hlubší úvahy odmítá (druhá věta odstavce 72 napadeného rozhodnutí), přičemž jak vyslovil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73: „*Opomene-li krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námitek, je jeho rozhodnutí, jímž žalobu zamítl, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.],*“ (srov. též výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44).

[24] Ve světle výše uvedeného nemůže obstát ani názor obsažený ve vyjádření žalovaného, podle kterého se stěžovatelé nemohou domáhat konstatování nedodržování vnitřních předpisů, protože nejsou v soudním procesu správním subjekty povolanými k obecné ochraně zákonnosti nebo veřejného zájmu. Stěžovatelé upozorňují na nedodržování vnitřních předpisů z toho důvodu, že tímto nedodržováním je zasahováno do jejich veřejných subjektivních práv, kterým obecně ve správním soudnictví ochrana náleží (§ 2 s. ř. s.).

[25] Pochybení spatřuje Nejvyšší správní soud i v samotném hodnocení důkazů. Hodnocení provedené krajským soudem není souladné se zásadou volného hodnocení důkazů. Krajský soud důkazy hodnotil izolovaně a nikoliv ve svém souhrnu. Upřednostnil denní rozkazy a výpovědi nadřízených pracovníků stěžovatelů (odstavec 75 napadeného rozhodnutí), ty již však nekonfrontoval s výpověďmi účastníků, kteří v řízení před služebním orgánem shodně vypovídali, že jim není umožněno vybrat si přestávku (např. z toho důvodu, že nejsou střídáni) - např. žalobci d), n) a y) a další účastníci, např. D., P., R. atd.

[26] V tomto ohledu nelze přehlédnout ani to, že podobné argumentaci stejného právního zástupce, jakého si zvolili stěžovatelé, přisvědčil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 5. 2020, č. j. 9 As 40/2020-78. Tímto rozsudkem vyhověl obsahově velmi podobné kasační stížnosti (směřující rovněž proti rozhodnutí Krajského soudu v Plzni), a to z obdobných důvodů, jako nyní rozhodující senát. Nelze přitom nezmínit, že Krajský soud v Plzni vydal v návaznosti na rozsudek ve věci sp. zn. 9 As 40/2020 další zamítavý rozsudek (ze dne 24. 3. 2021, č. j. 57 Ad 2/2018-154), i ten byl však zrušen Nejvyšším správním soudem, a to nedávným rozsudkem ze dne 17. 8. 2022, č. j. 9 As 89/2021-65.

[27] V něm Nejvyšší správní soud mj. uvedl, že: „*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 […]. 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. […] 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. […] Nelze souhlasit s tím, jakou váhu krajský soud přikládal různým důkazům. Za základní důkaz totiž označil denní rozkazy. […] 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 zpochybnily. 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 [...]. 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. [...] Namísto toho krajský soud dospěl k paušálně zamítavému závěru. [...] 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 rozkazů založených ve správním spise, zatímco výpovědi stěžovatelů a dalších příslušníků pro něj nepředstavovaly dostatečně ‚silný důkaz,' který by je mohl vyvrátit. [...] Z těchto důvodů je třeba jeho rozsudek zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s."

[28] Uvedené závěry lze (s ohledem na podobnost obou věcí) vztáhnout i na nyní projednávanou věc a nyní rozhodující senát je v citovaném rozsahu přebírá. Jak již bylo výše naznačeno, i v dané věci krajský soud upřednostnil výpověď vedoucích pracovníků a formální výkazy čerpání přestávky před výpovědí většiny vypovídajících účastníků - příslušníků, aniž by vysvětlil, co ho vedlo k takovému posouzení. Tímto narušil zásadu volného hodnocení důkazů, resp. dopustil se vady řízení. „*Zásada volného hodnocení důkazů mimo jiné znamená, že jednotlivým důkazům je přisuzována určitá hodnota závažnosti (důležitosti), hodnota zákonnosti a hodnota pravdivosti (věrohodnosti). Přiznal-li soud jednomu z důkazních prostředků povahu nezvratného důkazu (přitom nehodnotil ostatní důkazní prostředky a další skutečnosti, které v řízení vyplynuly, aniž by jeho rozhodnutí obsahovalo úvahy, které soud k učiněným skutkovým a právním závěrům vedly, je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění*" (srov. rozsudky ze dne 14. 6. 2007, č. j. 5 Afs 104/2006-73, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 26. 7. 2007, č. j. 6 As 39/2006-45).

[29] Z výše uvedených důvodů nemohl rozsudek krajského soudu obstát. Jakékoliv úvahy kasačního soudu nad rámec výše uvedeného posouzení by byly přinejmenším předčasné a způsobilé zkrátit účastníky řízení na jejich právech. Jak totiž zdejší soud uvedl v rozsudku ze dne 19. 12. 2007, č. j. 7 Afs 103/2007-77, „*správní soudnictví je založeno na kasačním principu. Nejvyššímu správnímu soudu totiž nepřísluší v rozhodnutí o kasační stížnosti stěžovatele předjímat právní závěry krajského soudu. Takovýto postup by byl nutně vadou řízení mající vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Tímto postupem by de facto stěžovateli uzavřel cestu k přezkoumání „nově vysloveného" právního názoru prostřednictvím kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud by tak nepřípustně zasáhl i do ústavně zaručeného práva stěžovatele na spravedlivý proces.*"

[30] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, ve kterém je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[31] V dalším řízení tedy bude na krajském soudu, aby se věcí v souladu se zákonem, v mezích podané správní žaloby a vysloveného závazného názoru Nejvyššího správního soudu znovu a důkladně zabýval. Krajský soud předně napraví výše vytčená pochybení a přezkoumatelným způsobem vypořádá stěžejní argumentaci stěžovatelů. Přitom zohlední relevantní právní úpravu a relevantní judikaturu zdejšího soudu i Soudního dvora EU.

[32] Nejvyšší správní soud dodává, že s ohledem na usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 6. 2022, č. j. 2 As 347/2019-81, je rozsudek zrušen pouze ve vztahu k těm z žalobců, kteří zároveň podali i kasační stížnost. Krajský soud bude v řízení o žalobě pokračovat pouze se žalobci, kteří byli úspěšnými stěžovateli v tomto řízení o kasační stížnosti, jak mu ukládá označené usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu: „*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.*“

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

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

V Brně dne 4. října 2022

Tomáš Foltas
předseda senátu