



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **Mgr. L. J.**, zast. Mgr. Janem Harcubou, advokátem, se sídlem Okružní 280, Mladá Boleslav, proti žalovanému: **náčelník Vojenské policie**, adresa pro doručování: Agentura pro právní zastupování, odbor pro právní zastupování, nám. Svobody 471, pošt. přihrádka 154, Praha 6, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 3. 5. 2013, č. j. 45 Ad 12/2012 – 39,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 3. 5. 2013, č. j. 45 Ad 12/2012 – 39, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí **náčelníka Vojenské policie**, ze dne 12. 10. 2012, č. j. 96-25-3/2012-5104, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na nákladech řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti celkem 18.200 Kč, do dvou týdnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám právního zástupce žalobce.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Velitel velitelství vojenské policie Stará Boleslav jakožto služební orgán dle § 2 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, rozhodnutím z 29. 6. 2012, č. j. 60-6/2012-2664, zamítl žádost žalobce ze dne 22. 3. 2012 o proplacení služebních pohotovostí za

období nejméně tři roky zpětně a nárok na výplatu odměny za služební pohotovost žalobci nepřiznal.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 10. 2012, č. j. 96-25-3/2012-5104 (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl odvolání žalobce a rozhodnutí velitele velitelství vojenské policie Stará Boleslav potvrdil. V odůvodnění žalovaný uvedl, že žalobce požádal o proplacení odměny za služební pohotovost dle § 19 zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech (dále též „zákon o platu“), neboť mu v minulých letech byla rozkazem služebního orgánu ukládána pohotovost s povinností dostavit se do zaměstnání do 360 minut a za tuto pohotovost nebyla vyplacena odměna. Žalovaný uvedl, že se obdobnými nároky již v minulosti zabýval a dospěl k závěru, že o služební pohotovost, za níž má voják právo na odměnu dle § 19 zákona o platu, se jedná pouze v případě, pokud rozkaz o nařízení pohotovosti vykazuje všechny znaky služební pohotovosti uvedené v § 30 zákona o vojácích z povolání, tj. i určení místa, kde se má voják v době pohotovosti zdržovat. Pokud toto místo v rozkazech ve věci žalobce určeno nebylo, nejednalo se o pohotovost ve smyslu citovaného zákonného ustanovení a žalobce za tuto „pohotovost“ nemá právo na odměnu. Analogii s právní úpravou v zákoníku práce, které se žalobce dovolával, žalovaný odmítl jako neaplikovatelnou. Žalovaný uvedl, že podle dřívějších interních předpisů byla vojákům přiznávána za „dosažitelnost“ do 120 minut odměna, jako by se jednalo o služební pohotovost ve smyslu § 30 zákona o vojácích z povolání, ačkoli v rozkaze nebylo výslovně určeno místo, na kterém se voják měl v době „dosažitelnosti“ zdržovat. Tato praxe již byla opuštěna na základě rozsudku Krajského soudu v Ostravě z 5. 4. 2012, č. j. 38 Ad 24/2010-30, neboť soud shledal, že nárok na odměnu za pohotovost vojákovi vzniká pouze při konkrétním určení místa pobytu v rozkaze nařizujícím vojákovi pohotovost a nelze ji vázat na dobu, v níž se voják má povinnost dostavit k případnému plnění služebních úkolů.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Praze. V žalobě uvedl, že v rozhodné době služební orgány nařizovaly žalobci pohotovost s tím, že je povinen dostavit se na pracoviště do 360 minut od vyrozumění mobilním telefonem. V rozkazech bylo uvedeno, že se žalobci nařizuje „služební pohotovost“ nebo „dosažitelnost“, případně „bojová a mobilizační pohotovost“. Žalobce uvedl, že jako voják byl povinen tyto rozkazy uposlechnout, což pro žalobce znamenalo podstatné omezení jeho soukromého života. Musel mít neustále zapnutý mobilní telefon a musel se pohybovat pouze na místech pokrytých signálem, a pouze na místech, z nichž by byl schopen se dopravit v časovém limitu do zaměstnání, nemohl požívat alkoholické nápoje, musel se zdržet řady dalších aktivit, které by představovaly překážku ve výkonu stanovené pohotovosti. S ohledem na tato omezení dospěl žalobce k závěru, že se jednalo o služební pohotovost ve smyslu § 30 zákona o vojácích z povolání, za kterou náleží odměna.

[4] Podle žalobce je smyslem služební pohotovosti zajištění připravenosti vojáka v mimopracovní době k případnému výkonu služby. Analogicky je pohotovost upravena i v zákoně č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, a v zákoně č. 262/2006 Sb., zákoník práce [§ 78 odst. 1 písm. h)]. Tento účel pohotovosti byl

pokračování

předmětnými rozkazy udělenými žalobci naplněn. Žalovaný dle žalobce aplikuje ustanovení § 30 zákona o služebním poměru vojáků z povolání formalisticky, což je v rozporu s judikaturou Ústavního soudu. Žalobce dále zpochybnil výklad žalovaného, že pojem „jiná místa“ ve smyslu § 30 odst. 2 zákona o vojácích z povolání, musí být buď místo trvalého pobytu ve smyslu zákona o evidenci obyvatel, případně jiné místo splňující podmínky uvedeného zákona (tj. určené adresou). Podle žalobce může být jiné místo určeno i širěji, např. pouze uvedením obce, případně dokonce jako celé území České republiky, případně i (jako v případě žalobce) časovým údajem, tj. místo pobytu bylo stanoveno tak, aby se voják mohl ve stanoveném čase dostavit k plnění služebních úkolů. Žalobce citoval i judikaturu Nejvyššího soudu, podle níž je v pracovní smlouvě možné vymezit místo výkonu práce i velmi široce, např. jako území České republiky. Poukázal i na to, že řada vojáků má bydliště v místě vzdáleném od místa výkonu služby a rovněž ne každý voják disponuje osobním automobilem, popř. jej není možné vždy použít. V takových případech je voják odkázán na případné použití prostředků hromadné dopravy, což velmi relativizuje údajně dlouhou lhůtu 360 minut. Žalovaným tvrzená změna správní praxe může působit pouze *pro futuro*, není tedy aplikovatelná na žalobcem požadované proplacení odměn za služební pohotovost zpětně. Posléze žalobce doplnil žalobu odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 71/2012-47.

[5] Tento svůj názor žalobce doložil vyjádřením prap. R. M., který vykonává v útvaru žalobce funkci náčelníka skupiny stálých operačních dozorců, z něhož vyplývá, že hotovostní systém u velitelství vojenské policie Stará Boleslav spočívá v systému vnitřních rozkazů, kterými jsou jednotliví vojáci zařazeni do jednotlivých druhů hotovostí. Tyto rozkazy mají operační důstojníci k dispozici, aby mohli v mimopracovní době aktivovat pro hotovostní systém potřebné vojáky k plnění pracovních povinností. Vojáci zařazení do systému hotovostí jsou kontaktováni mobilním telefonem. Funkčnost hotovostního systému je pravidelně zhruba jednou týdně prověřována operačním důstojníkem tak, že je každý voják kontaktován telefonicky v mimopracovní době. Pravidelně je rovněž prováděno cvičné svolání pohotovostního systému. V době před rozvojem technologií mobilních telefonů existovaly tzv. motospojky, které objížděly vojáky zařazené do pohotovostního systému a tím je aktivovaly. Tento systém je nyní již považován za překonaný a nepoužívá se. Žalobce také namítal, že vojákům s dosažitelností stanovenou časem 120 minut k dostavení se k plnění služebních úkolů, byla pohotovost proplácena, ačkoli i oni v rozkaze neměli stanoveno konkrétní místo pobytu. Proto je postup žalovaného v rozporu se zásadou rovného zacházení vyplývající z § 2 odst. 3 zákona o vojácích z povolání. Postup služebních orgánů byl dle žalobce i v rozporu se zásadou legality, podle níž může být veřejná moc uplatňována pouze na základě zákona.

[6] Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 3. 5. 2013, č. j. 45 Ad 12/2012 – 39, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Krajský soud rozhodl, že se v případě žalobce nejednalo o pohotovost ve smyslu § 30 zákona o vojácích z povolání, za kterou by žalobci náležela odměna podle § 19 zákona o platu. Krajský soud poukázal na to, že služební poměr vojáka z povolání se řídí kogentní veřejnoprávní úpravou, která se od obecné úpravy pracovněprávního poměru významně liší. Jeho podstatou je stanovení přísnějších pravidel a s tím spjatých omezení, která jsou

nezbytná pro řádné fungování bezpečnostních a obranných složek státu. Tato omezení jsou na druhou stranu kompenzována vyšší úrovní platového ohodnocení a řadou dalších výhod, jako jsou ztížené možnosti propuštění ze služebního poměru nebo výsluhové nároky. V důsledku toho je dle krajského soudu pojem pracovní pohotovosti v zákoně o vojácích z povolání vymezen úžeji, než je tomu v zákoníku práce. Příklad dosažitelnosti v určitém časovém limitu patří mezi taková omezení a s ním zákon přímou odměnu nespojuje. Odměna za takové omezení je dle krajského soudu zahrnuta již v základním platu.

[7] Krajský soud sice souhlasil s tím, že nelze mít za to, že o služební pohotovost se jedná výhradně v případech, kdy je takto v rozkaze výslovně označena, nýbrž je třeba vyjít ze smyslu institutu služební pohotovosti zakotveného v § 30 zákona o vojácích z povolání. Smyslem tohoto ustanovení je zajistit v případech, kdy je dán důležitý zájem služby, přítomnost vojáka na pracovišti i mimo výkon služby. Za pohotovost však zákon výslovně považuje pouze takové závažné omezení vojáka, které spočívá ve vynuceném pobytu ve vojenských objektech nebo na jiném místě určeném služebním orgánem. Musí jít o určité konkrétní místo, které voják nesmí po dobu nařízené pohotovosti opustit. Krajský soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že účelem tohoto ustanovení je zajištění možnosti kontaktování vojáka i v případě selhání běžných komunikačních prostředků (např. útoku na komunikační infrastrukturu). Může se tak jednat i o širší vymezení místa pobytu, než je konkrétní budova, např. vesnice, v rámci níž je možné vojáka dohledat. Akceptování časového vymezení, které navrhuje žalobce, by dle krajského soudu znamenalo, že by jistota dosažení vojáka byla prakticky eliminována. Určení dosažitelnosti v limitu 360 nebo 120 minut tedy neznamená tak intenzivní omezení, jež by s ohledem na znění § 30 zákona o vojácích z povolání mohlo být považováno za služební pohotovost spojenou s nárokem na odměnu dle § 19 zákona o platu. Dlouhodobá praxe služebních orgánů, které v případě nařízené „pohotovosti“ s časovým limitem 120 minut odměnu přiznávaly principiálně může založit legitimní očekávání na proplacení takové pohotovosti. To však nelze vztáhnout na případ žalobce, u něhož byl limit stanoven na 360 minut, což představuje podstatnou odlišnost od žalobcem namítaných údajně srovnatelných případů. Krajský soud uvedl, že se v předmětné věci necítí být vázán závěry Nejvyššího správního soudu vyslovenými (v jiné věci) v rozsudku z 12. 12. 2012, č. j. 6 Ads 71/2012-47, bod 31, tj. že neurčení místa nařízeného pobytu vojáka nemá samo o sobě za následek to, že se nejednalo o služební pohotovost ve smyslu zákona o vojácích z povolání, a to pro jejich nedostatečné odůvodnění.

[8] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti tomuto rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Namítal, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku povahy právní úpravy služební pohotovosti dle zákona o vojácích z povolání. Uvedl, že i voják je občanem a tudíž se na něj vztahuje Listina základních práv a svobod. Státní moc, včetně výkonu pravomoci služebního funkcionáře, může být vůči němu uplatňována pouze v případech a v mezích stanovených zákonem, způsobem, který stanoví zákon (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), povinnosti mu mohou být ukládány pouze na základě zákona (čl. 4 odst. 1 Listiny). Z hlediska ústavně právních zásad je

pokračování

nepřípustné, aby služební orgány nutily stěžovatele vykonávat pohotovost jinou formou než jako zákonem upravenou služební pohotovost. Stěžovatel nesouhlasil s názorem krajského soudu, že odměna za nařízenou dosažitelnost je zahrnuta v základním platu, neboť zákon nic takového nestanoví. Stěžovatel zopakoval svoji argumentaci týkající se obecného vymezení místa výkonu pohotovosti v rozkazech časovým limitem 360 minut k dostavení se k výkonu služby a omezením pobytu pouze na místa pokrytá signálem mobilního operátora. Výklad pojmu „jiná místa“ v § 30 odst. 2 zákona o vojácích z povolání, který provedl krajský soud, nemá oporu v textu zákona ani v důvodové zprávě, výklad musí být ve prospěch vojáka, neuvedení konkrétního místa nemůže být k tíži vojáka. Důvodem, je, že voják je povinen respektovat i takové rozkazy, které případně vykazují formální vady, jinak mu hrozí kázeňský postih.

[9] Stěžovatel poukázal na to, že postup služebních orgánů byl předmětem šetření ze strany veřejného ochránce práv, který došel k závěrům, které podporují nárok stěžovatele na zaplacení odměny za služební pohotovost. V této souvislosti stěžovatel předložil Nejvyššímu správnímu soudu závěrečné stanovisko uvedeného šetření ze dne 20. 8. 2013, sp. zn. 8270/2012/VOP/VBG, 7661/2012/VOP/VBG, vydané zástupcem veřejného ochránce práv.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svém názoru vyjádřeném již v napadeném rozhodnutí a zastávaném již v řízení o žalobě, že se v případě stěžovatele jednalo o určení dosažitelnosti, nikoli o služební pohotovost, za kterou by mu náležela odměna. Žalovaný se ztotožnil s názorem krajského soudu, že ani z materiálního hlediska nebylo možné posoudit dosažitelnost do 360 minut jako pohotovost, neboť se nejedná o omezení stěžovatele srovnatelné se služební pohotovostí. Krajský soud dle stěžovatele rovněž dostatečně odůvodnil svůj částečně odchylný názor od závěru vysloveného Nejvyšším správním soudem v rozsudku z 12. 12. 2012, čj. 6 Ads 71/2012-47. Žalovaný rovněž relativizoval závěry veřejného ochránce práv, který neměl v době svého šetření k dispozici napadený rozsudek krajského soudu, který jeho argumentaci staví do poněkud odlišného světla.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a stěžovatel je zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[12] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodů tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím

řízení. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení by muselo spočívat v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní předpis, popř. je sice aplikován správný právní předpis, ale tento je nesprávně vyložen.

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] V řešené věci je spornou pouze právní otázka, zda v případě, že služební orgány nařídí vojáku pohotovost (ať již formálně za služební pohotovost označenou, případně nazvanou jinak) a neuvedou konkrétní místo (adresu), na němž je voják povinen se v době pohotovosti zdržovat, náleží vojáku odměna za služební pohotovost.

[15] Podle § 30 odst. 1 a 2 zákona o vojácích z povolání, *vyžaduje-li to důležitý zájem služby, může nadřízený nařídít vojákovu služební pohotovost. Služební pohotovostí se rozumí přítomnost vojáka ve vojenských objektech nebo na jiných místech, která určí nadřízený, a to mimo dobu služby.*

[16] Ustanovení § 19 odst. 2 zákona o platu uvádí, že *za hodinu pracovní pohotovosti mimo pracoviště mimo pracovní dobu zaměstnance přísluší zaměstnanci odměna ve výši 15 %, a jde-li o den pracovního klidu, ve výši 25 % poměrné části platového tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku, připadající na jednu hodinu práce bez práce přesčas v měsíci, na který připadla pracovní pohotovost.*

[17] Problematikou nařizování služební pohotovosti se zabýval Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 12. 12. 2012, čj. 6 Ads 71/2012-47, a došel k následujícím závěrům. „*Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že vázání služební pohotovosti na podmínku dosažitelnosti do 120 minut nemá zákonný podklad. Nejvyšší správní soud však nesdílí názor krajského soudu, že pokud nebylo stěžovateli stanoveno místo konání služební pohotovosti, nemohlo se jednat o služební pohotovost. Podle názoru Nejvyššího správního soudu nemůže případné neurčení místa konání služební pohotovosti být přičítáno k tíži stěžovatele.*“

[18] Nejvyšší správní soud předesílá, že zcela souhlasí s charakteristikou služebního poměru vojáků z povolání, kterou na základě starší prejudikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu provedl krajský soud v napadeném rozsudku. Není žádných pochyb o tom, že se jedná o právní vztah veřejnoprávní, v podstatných ohledech odlišný od pracovního poměru založeného pracovní smlouvou dle zákoníku práce. Případný je odkaz krajského soudu na nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 20/09 („*Z povahy profese vyplývá, že v případě bezpečnostních sborů by nastolení režimu zákoníku práce ve svých důsledcích ochromilo chod těchto sborů, a proto jak historicky, tak z pohledu komparatistiky bývá právní úprava poměrů příslušníků těchto sborů tradičně a pochopitelně samostatná a specifická.*“). V této souvislosti lze ještě doplnit i odkaz na judikaturu zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (usnesení ze dne 4. 5. 2005, č. j. Konf 51/2004-9, č. 615/2005 Sb. NSS): „*Věci vyplývající ze služebního poměru vojáků z povolání (nyní upravené především zákonem č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání) nelze pro jejich povahu považovat za věci soukromoprávní (především pracovníprávní). Služební poměr je (i byl) charakterizován jako*

pokračování

institut veřejného práva; byl považován za právní poměr státně zaměstnanecký. Tento právní poměr nevzniká smlouvou, ale mocenským aktem služebního orgánu (§ 5 cit. zákona - rozhodnutím o povolání do služebního poměru) a po celou dobu svého průběhu se výrazně odlišuje od poměru pracovního, který je naopak typickým poměrem soukromoprávním, kde účastníci mají rovné postavení. To se projevuje v právní úpravě týkající se průběhu a změny služebního poměru (část druhá, hlava II cit. zákona), kázeňské pravomoci, kázeňských odměn, kázeňských trestů a jejich ukládání (část třetí, hlava III téhož zákona), zániku služebního poměru (část druhá, hlava III tohoto zákona), jakož i dalších případů rozhodování služebních orgánů. Nejinak je tomu u rozhodování o odpovědnosti vojáka za škodu způsobenou státu (část sedmá cit. zákona). Právní povaha služebního poměru vojáka z povolání postihuje zvláštní povahu „zaměstnavatele“ jako primárního nositele veřejné moci, potřebu pevného začlenění vojáka do organismu veřejné moci a účast na jejím výkonu. Tato potřeba zasahuje tak daleko, že tu nejde o modifikaci soukromoprávního poměru, ale (stejně jako u některých dalších kategorií veřejných a zvláště státních zaměstnanců) o specifický státně zaměstnanecký poměr veřejného práva. Vodítkem může být i charakter právní úpravy, kdy právě u služebních poměrů má tato úprava kodexový charakter a použití zákoníku práce je buď vůbec, nebo z převážné části vyloučeno.“

[19] Stěžovateli však musí dát Nejvyšší správní soud zapravdu v tom, že krajský soud z tohoto zásadně správného východiska vyvodil chybný závěr. Nepochybně zákon může do značné míry omezit práva vojáků oproti právům běžných zaměstnanců vykonávajících pracovní poměr s tím, že takováto omezení mohou být kompenzována v rámci základního služebního platu, a to v zájmu zajištění funkčnosti armády. Takováto omezení však v žádném případě není možno dovozovat libovolně bez opory v zákoně o vojácích z povolání, jak to činí žalovaný a krajský soud. I v rámci služebního poměru vojáků totiž nepochybně platí, jak správně uvádí stěžovatel, obecná zásada, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky).

[20] Krajský soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že pokud služební orgán vojáku z povolání stanoví rozkazem povinnost „dosažitelnosti“ v rámci níž musí být voják připraven na základě pokynu uděleného prostřednictvím mobilního telefonu nastoupit ve stanoveném limitu (např. 360 minut) k plnění služebních povinností, aniž by bylo stanoveno konkrétní místo, kde se voják má zdržovat, nejedná se o služební pohotovost předvídanou zákonem a honorovanou odměnou dle § 19 odst. 2 zákona o platu. Podle krajského soudu se jedná o jiné omezení vojáka, které je vojákově kompenzováno již v základním služebním platu. Je nutné dát stěžovateli zapravdu, že zákon o vojácích z povolání neobsahuje žádnou úpravu, o níž by takový závěr bylo možné opřít.

[21] Zákon o vojácích z povolání obsahuje úpravu výkonu služby v základní a kratší týdenní době služby (§ 24 a 25), službu konanou nad základní týdenní dobu služby (§ 29) a dále služební pohotovost (§ 30). Vedle těchto služebních povinností zákon dále upravuje povinnosti související s intenzivním a nepřetržitým vojenským výcvikem a vojenským nasazením na území České republiky a v zahraničí. Nejvyšší správní soud má za to, že nelze od vojáků z povolání požadovat mimo tyto zákonem předvídané formy výkon služebních povinností v alternativních formách dle volného uvážení služebních orgánů.

Zákon o vojácích z povolání neobsahuje právní úpravu „dosažitelnosti“, které by se voják musel podrobit bez nároku na zvláštní odměnu. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že zákonodárci nic nebrání takovou formu omezení vojáků v zákoně stanovit. Tak tomu ostatně bylo dle právní úpravy platné do listopadu 1999, tj. před nabytím účinnosti zákona o vojácích z povolání. Tehdy platný zákon č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků, ve znění zákona č. 226/1992 Sb., stanovil v § 11 odst. 2: *pohotovostí se rozumí přítomnost vojáků ve vojenských objektech nebo na místech určených k plnění stanovených úkolů. Dosažitelností se rozumí povinnost vojáků hlásit svému veliteli místo pobytu v době mimo zaměstnání a jejich připravenost na stanovený signál a ve stanovené době se dostavit na určené místo. Pohotovost a dosažitelnost nařizuje velitel.* Zákon o platu v tehdejší znění nárok na odměnu za dosažitelnost nezakládal (na rozdíl od pohotovosti). Zákon o vojácích z povolání však již institut dosažitelnosti nepřevzal (aniž by důvodová zpráva uváděla, proč tato úprava neplacené dosažitelnosti nemá být již zachována).

[22] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že z výše uvedených důvodů nelze za účinnosti právní úpravy obsažené v zákoně o vojácích z povolání nadále postupovat, jakoby stále platil zákon č. 76/1959 Sb. a nařizovat vojákům neplacenou dosažitelnost. Služební orgány jsou povinny pro plnění úkolů armády (v tomto případě zajištění systému služebních hotovostí) volit některý z prostředků předvídaných pro tento účel platným zákonem o vojácích z povolání.

[23] Podstatou hotovostního systému přitom je zajištění připravenosti určitého počtu vojáků pro případ potřeby nasazení vyššího počtu vojáků, než jaký je potřeba pro zajištění běžného provozu vojáků ve výkonu služby. Vojáci zapojení v rozhodnou dobu do hotovostního systému nejsou ve výkonu služby, tj. aktuálně nevykonávají služební úkoly, nýbrž jsou armádě k dispozici pro případ, že budou k plnění služebních úkolů povoláni, dostavit se k plnění služebních úkolů na místo dle pokynů operačního důstojníka. Jde tedy v materiálním smyslu o pohotovost dotčených vojáků. Jde přitom o určité omezení vojáků v době, kdy nejsou ve výkonu služby, přičemž míra tohoto omezení může být různá v závislosti na objektivních faktorech (zda je vojákovi stanoveno konkrétní místo pobytu, v jakém časovém limitu je povinen se dostavit k plnění služebních úkolů) i subjektivních faktorech (jaký je preferovaný způsob trávení volného času, zda disponuje osobním automobilem, zda pečuje o nezletilé děti, jak vzdálené je jeho bydliště od místa výkonu služby apod.). I pokud tedy rozkaz mluví o nařízení „dosažitelnosti“ a neodkazuje výslovně na ustanovení § 30 zákona o vojácích z povolání, je nezbytné takový rozkaz považovat za nařízení pohotovosti dle citovaného ustanovení zákona.

[24] Je zřejmé, že největší omezení vojáka představuje výkon služební pohotovosti ve vojenských objektech, kdy je jednak voják k dispozici prakticky okamžitě, navíc je velmi omezen v možnostech trávení této doby. To zákon o platu zohledňuje výši odměny za takto nařízenou služební pohotovost dle § 19 odst. 1 zákona o platu. Jestliže zákon o platu neumožňuje dále výši odměny diferencovat dle míry omezení vojáka při nařízení pohotovosti, znamená to nezbytně, že vojákům, jimž je nařízena pohotovost mimo vojenské objekty, náleží odměna dle § 19 odst. 2 zákona o platu bez ohledu na míru jejich

pokračování

omezení (např. i podle časového limitu, v němž jsou povinni se od vyrozumění dostavit k plnění služebních úkolů).

[25] Úvaha krajského soudu, že pokud stěžovateli byla nařizována dosažitelnost s časovým limitem 360 minut, jedná se o menší omezení oproti vojákům, kterým je pohotovost nařizována s přesným určením místa pobytu mimo vojenské objekty, sice nepostrádá jistou logiku, avšak jejím vyústěním nemůže být závěr, že z tohoto důvodu se vůbec nejedná o pohotovost ve smyslu § 30 zákona o vojácích z povolání. Takový závěr totiž opomíjí ten podstatný fakt, že i v takovém případě se jedná o režim fakticky vojáka v jeho volnu omezující a sloužící objektivně stejnému účelu jako pohotovost s určením konkrétního místa pobytu vojáka. Stejně tak představa, že pro zajištění funkcí armády v mírovém období (případně bojové nasazení se řídí jinými ustanoveními) je nezbytné udržovat systém pohotovostí s nařízeným konkrétním místem pobytu vojáka, se zdá být poněkud odtržená od reality současné doby. Vybavení vojáků mobilním telefonem je standardem a s pomocí této moderní technologie lze snadno vojáka kdykoli kontaktovat a předat mu touto formou pokyn, aby nastoupil k plnění služebních úkolů. O tom svědčí i doklady předložené stěžovatelem v řízení před krajským soudem, konkrétně vyjádření prap. R. M., který systém zajišťování pohotovosti v útvaru stěžovatele detailně popsal. Vůči tomuto vyjádření žalovaný nevzněl žádné námitky, které by popis systému zpochybňovaly. Nelze samozřejmě vyloučit, že pokud služební orgán uzná za potřebné, aby byl voják dosažitelný i v případě zhroucení sítí mobilní telefonie, může nařídit služební pohotovost s přesným určením místa, na němž se voják musí zdržovat. Pokud však takový postup nezbytný není, jako tomu zjevně bylo v případě stěžovatele, kdy postačovalo nařízení pohotovosti „na telefonu“ při respektování stanovených časových limitů, bylo by ze strany služebních orgánů neproporcionální, pokud by stěžovatele zbytečně zatěžovaly omezení. To však nic nemění nic na tom, že se jedná o rozkazem nařízenou služební pohotovost.

[26] Uvedenému závěru, dovozenému za pomoci systematického, teleologického i historického výkladu, ostatně nebrání ani výklad gramatický. Pokud § 30 odst. 2 zákona o vojácích z povolání rozlišuje pohotovost na *přítomnost vojáka ve vojenských objektech nebo na jiných místech, která určí nadřízený*, jedná se o rozlišení, jež je i v souladu s § 19 odst. 2 zákona o platu, který tyto dva druhy pohotovosti odlišným způsobem honoruje. Předmětné ustanovení tedy obsahuje klasifikaci dvou typů pohotovosti, nikoli definici tohoto institutu. Zda se jedná o pohotovost vykonávanou ve vojenských objektech nebo na jiných místech, určí služební orgán rozkazem. Pokud výslovně rozkaz nestanoví, že pohotovost má být vykonávána ve vojenských objektech, jedná se o pohotovost vykonávanou na jiných místech. Pokud služební orgán jiná místa blíže neurčí (např. adresou, viz výše), může být služební pohotovost vykonávána na kterémkoli jiném místě, musí však být připraveni k výkonu služby za podmínek rozkazem stanovených (tj. např. na příjmu pro případ kontaktování pomocí mobilního telefonu a v určeném časovém limitu).

[27] Ke stejnému závěru dospěl veřejný ochránce práv ve svém závěrečném stanovisku ve věci stížnosti stěžovatele vydaném zástupcem veřejného ochránce práv JUDr.

Stanislavem Křečkem dne 20. 8. 2013 pod sp. zn. 7661/2012/VOP/VGB. V tomto závěrečném stanovisku veřejný ochránce práv po obsáhlém vyhodnocení dosavadního průběhu šetření, vyjádření žalovaného a jím navržených opatření k nápravě a judikatury soudů, včetně napadeného rozsudku Krajského soudu v Praze, setrval na svém názoru, že dosavadní způsob zajišťování hotovostního systému bez hrazení odměn do něj zapojeným vojákům za služební pohotovost, byl nezákonný. Jakékoli omezení vojáka mimo dobu služby, které nemá oporu v zákoně, je dle veřejného ochránce práv nezákonné. Veřejný ochránce práv dále zpochybnil úvahy ministra obrany, které převzal Krajský soud v Praze, že časové limity spojené s nařízenou tzv. dosažitelností nepředstavují omezení srovnatelné s nařízeným pobytem na určitém místě. *„Může jít např. voják do divadla nebo do kina, když neví, zda a kdy bude povolán zpět do služby? Může si pozvat návštěvu? Pochopitelně, v návaznosti na stanovený reakční čas dosažitelnosti, místo pobytu vojáka (vzdálenost od příslušného vojenského objektu), zajištěný způsob dopravy apod. se bude zřejmě lišit míra jeho omezení. Stejně tak si ovšem dovedu představit, že povinnost vojáka být doma v rámci nařízení služební pohotovosti nemusí fakticky vojáka nijak omezovat, pokud voják měl v úmyslu tímto způsobem trávit své volno.“* Z těchto důvodů nelze dle veřejného ochránce práv používat kritérium míry omezení pro posouzení toho, zda se jedná o služební pohotovost či nikoli. Dle veřejného ochránce práv je zřejmé, že institut „dosažitelnosti“ vytvořený v aplikační praxi služebních orgánů bez opory v zákoně slouží ve skutečnosti ke stejnému účelu jako služební pohotovost. Využívání „dosažitelnosti“ bez poskytnutí finanční kompenzace vojákům je proto nezákonné. Proto veřejný ochránce práv navrhl ministru obrany, aby zahájil přezkumná řízení ve věcech rozhodnutí o žádostech o proplacení odměny za služební pohotovosti, mj. i napadeného rozhodnutí ve věci stěžovatele.

[28] Nejvyšší správní soud na okraj dále poukazuje i na svou judikaturu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, čj. 4 Ads 11/2013-41) týkající se nařizování práce přesčas příslušníkům bezpečnostních sborů bez splnění podmínky důležitého zájmu služby dle § 54 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Nejvyšší správní soud v takových případech opakovaně dospěl k závěru, že důsledky nesprávného postupu služebních funkcionářů, kdy tito nařizují v rozporu se zákonem práci přesčas, nemohou jít k tíži dotčených příslušníků, kteří práci přesčas museli vykonat. V takových případech musí být práce přesčas těmto příslušníkům proplacena, bez přihlédnutí k § 112 odst. 2 služebního zákona, který stanoví, že základní plat příslušníka zahrnuje i případně nařízenou práci přesčas v rozsahu do 150 hodin ročně. Jakkoli se v řešeném případě jedná o odlišnou věc, obdobná je obecná povaha sporu. Bezpečnostní sbory, respektive armáda, vytvořily k dodržení limitů finančních prostředků vyčleněných ve státním rozpočtu pro jejich provoz, praxi, která v rozporu s příslušnými služebními předpisy finančně poškozují příslušníky bezpečnostních sborů, respektive vojáky. V obou případech jde zjevně o systémový problém, což potvrzuje i výše citovaný výsledek šetření veřejného ochránce práv. Proto i na řešenou věc lze analogicky vztáhnout závěry, které Nejvyšší správní soud učinil ve věci sp. zn. 4 Ads 11/2013: *„Zajištění činnosti bezpečnostních sborů v potřebném rozsahu by mělo být považováno za základní prioritu státu, k čemuž by měly být vyčleněny potřebné finanční prostředky. Nicméně i v případě, že je stát není schopen, byť z objektivních důvodů, ve svém rozpočtu nalézt, nemůže rezignovat na dodržování jednotlivých ustanovení služebního zákona týkajících se způsobu výkonu služby*

pokračování

příslušníků bezpečnostních sborů. Proto i při nedostatku finančních prostředků určených na provoz bezpečnostního sboru musí stát zajistit dodržení zákonnosti služby přesčas, a to například omezením jeho činnosti, zvýšením základní doby služby v týdnu či plošným snížením základního tarifu služebního příjmu příslušníků za současného zvýšení jejich počtu, aby tak bylo možné zajistit plnění úkolů bezpečnostního sboru především v rámci základní doby služby a zachovat výjimečnou povahu výkonu služby přesčas. Taková opatření samozřejmě vyžadují změny příslušných právních předpisů, jejichž schválení nemohou vedoucí příslušníci ovlivnit, takže ti jsou za stávající právní úpravy a nedostatku finančních prostředků na provoz příslušných útvarů bezpečnostního sboru s největší pravděpodobností nuceni zajistit plnění jejich úkolů jen za cenu trvalého nařizování výkonu služby nad rámec základní doby služby v týdnu, za což nemohou nést žádnou odpovědnost sankční povahy.“ Ani v nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud nemůže s poukazem na systémové problémy spojené se zajišťováním hotovostního systému ozbrojených sil za omezených rozpočtových prostředků tolerovat porušování práv vojáků vyplývajících ze zákona o vojácích z povolání. Pokud se to ukáže nezbytné, může zákonodárce přistoupit ke změně zákona o vojácích z povolání, např. i v podobě znovuzavedení institutu dosažitelnosti. Příprava návrhů právních předpisů týkajících se služebního poměru vojáků z povolání je ostatně v gesci Ministerstva obrany. („Je především na zákonodárci a orgánech moci výkonné, aby navrhli a přijali podle dané situace a možností takovou právní úpravu, která by umožňovala zajištění řádného chodu těchto složek, jakož i jejich materiálního zabezpečení“, srov. výše citovaný nálezn Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 20/09).

[29] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud setrval na právním názoru vysloveném již ve výše citovaném rozsudku ve věci sp. zn. 6 Ads 71/2012, tedy že pokud služební orgán v rozkaze nařizujícím pohotovost neurčí přesné místo, na němž se voják má zdržovat, neznamená to, že se nejedná o služební pohotovost dle § 30 zákona o vojácích z povolání. Nyní Nejvyšší správní soud dodává, že o služební pohotovost se jedná i v případech, kdy služební orgán v rozkaze nařídí vojáku „dosažitelnost“, popřípadě jinými slovy vojáku pro období mimo dobu služby nařídí omezení, jehož účel je stejný jako v případě služební pohotovosti, tj. zajištění připravenosti vojáka nastoupit k plnění služebních úkolů v časovém limitu do 6 hodin, a to i když v rozkaze není uvedeno konkrétní místo, na němž se voják musí v době služební pohotovosti zdržovat. Za takto nařízenou pohotovost vojáku náleží odměna podle § 19 odst. 2 zákona o platu.

[30] Nejvyšší správní soud shledal důvodnou námitku stěžovatele, že krajský soud se v napadeném rozsudku řídil nesprávným právním názorem, neboť na věc správně aplikoval § 30 zákona o vojácích z povolání, avšak toto ustanovení nesprávně vyložil. Proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil.

[31] Nejvyšší správní soud dále shledal, že na nesprávném právním názoru ohledně výkladu § 30 zákona o vojácích z povolání je založeno i napadené rozhodnutí žalovaného, což představuje důvod pro jeho zrušení, který zde byl již v době řízení před krajským soudem. Proto Nejvyšší správní soud zároveň přistoupil i ke zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[32] Nejvyšší správní soud proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek Krajského soudu v Praze. Věc mu však nevrátil k dalšímu řízení, neboť podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil žalobou napadené rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 10. 2012, č. j. 96-25-3/2012-5104. Podle § 78 odst. 4 s. ř. s. se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení.

[33] Na žalovaném tak v dalším řízení bude, aby znovu rozhodl o žádosti stěžovatele o vyplacení odměny za služební pohotovost. Přitom se žalovaný bude řídit právním názorem Nejvyššího správního soudu shrnutým v bodu [29] tohoto rozsudku, kterým je žalovaný v dalším řízení podle § 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. vázán.

[34] Nejvyšší správní soud dále rozhodl o nákladech žalobního řízení před krajským soudem i o nákladech řízení o kasační stížnosti, a to podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný ve věci neměl úspěch, proto mu náhrada nákladů řízení nenáleží. Procesně úspěšný stěžovatel má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení v podobě zaplacených soudních poplatků v celkové výši 8000 Kč (3000 Kč za žalobu a 5000 Kč za kasační stížnost) a dále na náhradu nákladů právního zastoupení v řízení o kasační stížnosti. Náklady právního zastoupení Nejvyšší správní soud vyčíslil dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, a to jako odměnu za 3 úkony právní služby (převzetí právního zastoupení včetně jednání s klientem, podání kasační stížnosti a vyjádření ze dne 11. 9. 2013) po 3100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb.] a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za jeden úkon (§ 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb.). Celkem tedy činí náhrada nákladů právního zastoupení 10200 Kč. Zástupce stěžovatele není plátcem DPH. Celkem je tedy žalovaný povinen stěžovateli nahradit náklady soudního řízení (zahrnujícího řízení o žalobě i řízení o kasační stížnosti) 18200 Kč (8000 + 10200).

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

V Brně dne 26. září 2013

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu