



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **Ing. L. Š.**, proti žalovanému: **státní tajemník v Ministerstvu obrany**, se sídlem Ministerstvo obrany, náměstí Svobody 471/4, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2019, č. j. 11 Ad 8/2016 - 52,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobci **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který výrokem I. zrušil výrok 2. rozhodnutí stěžovatele ze dne 8. 4. 2016, č. j. 92-31/2014-1692, výrokem II. zamítl žalobu žalobce proti výroku 1. téhož rozhodnutí stěžovatele a výrokem III. rozhodl o náhradě nákladů řízení. Napadeným rozhodnutím stěžovatel částečně vyhověl odvolání žalobce proti rozhodnutí ředitele odboru řízení lidských zdrojů sekce státního tajemníka Ministerstva obrany (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 11. 1. 2016, č. j. 92-27/2014-1692, ve věci proplacení odměn za služební pohotovost konanou v letech 2011, 2012 a 2013 na Velitelství Vojenské policie Stará Boleslav.

[2] Dne 6. 2. 2014 požádal žalobce správní orgán I. stupně o proplacení odměn za služební pohotovost, kterou konal v letech 2011, 2012 a 2013. Následně požádal také o výplatu úroků z prodlení z odměn za vykonané služební pohotovosti. Rozhodnutím ze dne 11. 1. 2016, č. j. 92-27/2014-1692, správní orgán I. stupně částečně jeho žádosti vyhověl. Výrokem 1. rozhodl, že mu za pohotovosti vykonané v období od 1. 1. 2011 do 31. 1. 2012

náleží odměna v celkové výši 104 229 Kč. Žádost o výplatu úroků z prodlení však zamítl, neboť zákon o vojácích z povolání výslovně jejich úpravu neobsahuje a soukromoprávní úpravu zde nelze analogicky použít. Ve zbytku pak výrokem 2. žádost zamítl. Tento postup odůvodnil tím, že s účinností od 1. 2. 2012 nastala změna v systému pohotovostí vojenské policie. V návaznosti na rozkaz ministra obrany č. 7/2009, navazující nařízení náčelníka Generálního štábu Armády České republiky, č. j. V 528/2011-1160, a nařízení náčelníka Vojenské policie k hotovostnímu systému Vojenské policie, č. j. 85-10/2012-5104, byla zavedena „*služební pohotovost bez časové normy*“, která nahradila „*pracovní pohotovost s časovou normou 360 minut*“. Současně byli vojáci vyčleňováni k plnění úkolů „*bojové a mobilizační pohotovosti*“, která však nepředstavovala klasickou služební pohotovost, neboť vojákům začleněným do bojové a mobilizační pohotovosti měla být stanovena časová norma k dostavení se do zaměstnání až na základě zvláštního nařízení náčelníka Generálního štábu Armády České republiky nebo náčelníka Vojenské policie. Smyslem bojové a mobilizační pohotovosti byla příprava na určitou krizovou situaci, která vyžadovala vydání zvláštního nařízení. Vojáci v ní zařazení nebyli ve způsobu trávení svého volného času nijak omezeni, neboť k vydání zvláštního nařízení nedošlo. Nejednalo se proto o výkon služební pohotovosti ve smyslu § 30 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění rozhodném pro nyní posuzovanou věc (dále jen „zákon o vojácích z povolání“), za kterou by žalobci náležela odměna.

[3] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání, kterému stěžovatel částečně vyhověl ve vztahu k požadovaným úrokům z prodlení z odměn přiznaných za služební pohotovosti vykonané od 1. 1. 2010 do 31. 1. 2012 (výrok 1.). Ve zbytku odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil (výrok 2.).

II. Rozhodnutí městského soudu

[4] Rozhodnutí stěžovatele napadl žalobce žalobou, ve které uvedl, že i po změně hotovostního systému vojenské policie (tj. po 31. 1. 2012) vykonával pohotovost ve smyslu § 30 zákona o vojácích z povolání; fakticky totiž k žádné změně nedošlo. Stejně jako dříve měl povinnost dostavit se v případě potřeby do zaměstnání – nikoli však v přesně stanovené časové normě, nýbrž „*v době co nejkratší*“. Jednalo se o zavedenou praxi u Velitelství Vojenské policie Stará Boleslav, k čemuž doložil již v průběhu správního řízení řadu důkazů (zejm. výpovědi současných i bývalých vojáků, vnitřní rozkaz č. 6/2012, záznam o aktivaci operačního střediska v době cvičné letecké nehody ze dne 11. 4. 2012, ke které byli vojáci ze služební pohotovosti přivoláni, apod.). Dále namítal, že mu byla služební pohotovost (resp. bojová a mobilizační pohotovost) nařizována také v době, kdy čerpal řádnou dovolenou, příp. kdy mu bylo uděleno služební volno. I tyto dny pohotovosti proto požadoval proplatit, neboť byl ve způsobu trávení svého volna omezen. Ve vztahu k bojové a mobilizační pohotovosti uvedl, že byl do této pohotovosti zařazen rozkazy č. 1/2011 a 1/2012. Těmito rozkazy tak došlo k nařízení bojové a mobilizační pohotovosti, která mu měla být proplacena, neboť byl neustále připraven k nástupu do zaměstnání – to dokazují také opakované prověrky spojení prováděné nejčastěji v době státních svátků. Závěrem pak namítal porušení práva na spravedlivý proces. V průběhu správního řízení totiž učinil celkem dva návrhy na doplnění dokazování, při kterých označil celou řadu důkazů (viz výše). Správní orgány však navržené důkazy neprovedly, svůj postup nadto řádně neodůvodnily.

pokračování

[5] Městský soud v napadeném rozsudku odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu vztahující se k otázce vyplácení odměn za vykonané pohotovosti u Velitelství Vojenské policie Stará Boleslav, která řešila obdobné případy jako v nyní projednávané věci. Zdůraznil, že je potřeba rozlišovat služební pohotovost ve smyslu § 30 zákona o vojácích z povolání a bojovou a mobilizační pohotovost, jejímž účelem je příprava vojáků na mimořádný stav vojenské povahy (stav ohrožení státu a válečný stav). Povaha bojové a mobilizační pohotovosti je odlišná od služební pohotovosti vymezené v § 30 zákona o vojácích z povolání, neboť předpokládá vydání zvláštního nařízení, které určí bližší podmínky jejího výkonu. Samotné zařazení vojáka do bojové a mobilizační pohotovosti bez vydání předpokládaného zvláštního nařízení proto nepředstavuje výkon této pohotovosti. Tímto zařazením nevzniká vojákovu povinnost být připraven dostavit se do zaměstnání – k tomu je nezbytné právě vydání zvláštního nařízení. Na základě rozkazů č. 1/2011 a 1/2012, kterými byl žalobce do této pohotovosti pro případ krizové události zařazen, mu tak bojová a mobilizační pohotovost nařízena nebyla. Současně však městský soud připomněl, že zařazením do bojové a mobilizační pohotovosti, za kterou nenáleží odměna podle § 19 zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění rozhodném pro nyní projednávanou věc (dále jen „zákon o platu a odměně za pracovní pohotovost“), nelze obcházet institut služební pohotovosti (§ 30 zákona o vojácích z povolání). Je proto nutné zkoumat, zda v souvislosti se zařazením do bojové a mobilizační pohotovosti byla žalobci fakticky uložena omezení, která by svou intenzitou byla srovnatelná s nařízením služební pohotovosti, a zda nebyl institut bojové a mobilizační pohotovosti zneužit k vyhlášení fakticky neustálé služební pohotovosti. Dále je nutné také zkoumat, zda správní orgány svým postupem nevyvolaly v žalobci legitimní očekávání, že mu bude v souvislosti se zařazením do bojové a mobilizační pohotovosti odměna vyplacena.

[6] Městský soud přisvědčil námitce žalobce týkající se porušení jeho práva na spravedlivý proces, neboť správní orgány skutečně neprovedly a nehodnotily jím navrhané důkazy. Konstatování správního orgánu I. stupně, že *„je mu ze služební činnosti známo, že by tyto výsledky neměly žádný vliv na rozhodnutí o žádosti žalobce,“* není dostatečným odůvodněním, proč nebyly navrhané důkazy provedeny. V souladu s judikaturou Ústavního soudu je možné odmítnout provést důkaz pouze za situace, kdy tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení, dále pokud důkaz nedisponuje vypovídací potencií či pro jeho nadbytečnost. Nic takového však správní orgán I. stupně, ani stěžovatel netvrdili. Přesto však správní orgány v napadených rozhodnutích uvedly útržky z výpovědí svědků K., S., K. a D., aniž by však tyto důkazy provedly, což je zjevným porušením práva žalobce na spravedlivý proces. Napadené rozhodnutí proto městský soud považoval za nepřezkoumatelné.

[7] Ve vztahu k pohotovosti v době dovolené či služebního volna městský soud uvedl, že se stěžovatel konkrétním skutkovým stavem nezabýval – nezkoumal, zda měl žalobce legitimní důvod se domnívat, že mu byla bojová a mobilizační pohotovost nařízena i v těchto dnech, a zda byl ve způsobu jejich trávení skutečně omezen. Rozhodnutí stěžovatele tak považoval i v této části za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[8] Jelikož městský soud shledal rozhodnutí stěžovatele ve vztahu k výroku 2. nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, napadeným rozsudkem je podle § 76 odst. 1

písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení (výrok I.); ve vztahu k výroku 1. rozhodnutí stěžovatele pak městský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou dle § 78 odst. 7 s. ř. s., neboť se týká otázky úroků z prodlení (za období od 1. 1. 2011 do 31. 1. 2012), o které mělo být ve správním řízení znovu rozhodováno – tudíž tímto výrokem nebyla práva žalobce s konečnou platností dotčena (výrok II.). Jakkoli městský soud žalobu částečně zamítl, z pohledu její důvodnosti se jednalo o formální rozhodnutí činěné s cílem vypořádat celý žalobní petit; tento neúspěch žalobce je v poměru k jeho úspěchu ve věci nepatrný, proto mu městský soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení v celém rozsahu (výrok III.).

III. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[9] Rozsudek městského soudu napadl stěžovatel (žalovaný) ve výrocích I. a III. kasační stížností. Městskému soudu vytýkal nesprávné právní posouzení – zejm. otázky vypořádání se s navrhovanými důkazy a s tím související nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Zdůraznil, že není povinností správních orgánů detailně odpovídat na každou dílčí námitku. Odůvodnění může být koncipováno také jako prezentace odlišného právního názoru, který se implicitně s námitkami účastníka vypořádá. Stěžovatel v napadeném rozhodnutí vysvětlil, z jakých výpovědí vycházel a proč a jakou váhu těmto výpovědím přisoudil. Vyslovené meritorní závěry pak reflektují mantinely vyplývající z judikatury Nejvyššího správního soudu. Bojová a mobilizační pohotovost má výjimečný charakter a nelze ji zaměňovat s klasickou služební pohotovostí.

[10] Žalobce se ke kasační stížnosti stěžovatele nevyjádřil.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a za stěžovatele jedná oprávněná osoba. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Podstatou kasační stížnosti je posouzení zákonnosti, resp. správnosti závěru městského soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí stěžovatele – a to ve vztahu k jeho 2. výroku (kterým ve zbytku zamítl žalobcovo odvolání a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně o proplacení pouze části z požadované odměny za služební pohotovosti). Městský soud uvedl, že se správní orgány dostatečně nevypořádaly s návrhy žalobce na provedení dokazování v průběhu správního řízení. Současně považoval napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné také ve vztahu k zařazování do bojové a mobilizační pohotovosti ve dnech, ve kterých žalobce čerpal dovolenou, či mu bylo uděleno služební volno.

[14] Nepřezkoumatelností se Nejvyšší správní soud zabýval v řadě svých rozhodnutí (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze

pokračování

dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, či ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64). Pro stručnost na tyto rozsudky odkazuje.

[15] Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal posuzující orgán za rozhodný a jak uvážil o skutečnostech pro věc podstatných, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Z povahy věci je totiž možno přezkoumat pouze taková rozhodnutí, která jsou sama o sobě přezkumu schopna a nejsou zatížena vadami činícími je nepřezkoumatelnými. To však nezabavuje soud povinnosti přezkoumat ty části napadeného rozhodnutí, které jsou tohoto přezkumu schopny; viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího právního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, č. 1566/2008 Sb. NSS.

[16] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí může podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu obecně spočívat v nesrozumitelnosti či v nedostatku důvodů. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost v případě, že z jeho výroku nelze zjistit, jak vlastně soud rozhodl, případně je jeho výrok vnitřně rozporný. O nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost lze hovořit také tehdy, je-li odůvodnění rozhodnutí vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Afs 94/2007 - 107). Co se týče nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů, jedná se typicky o případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí je založena také tehdy, nezabývá-li se soud některým z navržených důkazů, tj. nerozhodne-li o tom, zda důkaz provede či nikoli.

[17] Uvedené závěry o nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí je možné vztáhnout také na rozhodnutí správních orgánů. Také ty mají povinnost vystavět své rozhodnutí na logických a vnitřně koherentních úvahách opřených o dostatečně zjištěný skutkový stav. Za účelem řádného zjištění skutkového stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, provádí správní orgány dokazování [viz § 3 a § 51 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)]. Účastníci řízení jsou v souladu s § 52 správního řádu povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán sice těmito návrhy není vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. O tom, zda navrhovaný důkaz provede či neprovede, je správní orgán povinen rozhodnout a své rozhodnutí dostatečně odůvodnit. Jestliže tak neučiní, zatíží své rozhodnutí nepřezkoumatelností (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94, N 10/3 SbNU 51, týkající se tzv. opomenutých důkazů).

[18] Ústavní soud také vyložil, z jakých důvodů mohou být navrhované důkazy neprovedeny. V nálezu ze dne 8. 12. 2009, sp. zn. I. ÚS 118/19, N 254/55 SbNU 455, uvedl: *„Neakceptování důkazního návrhu účastníka řízení lze založit pouze třemi důvody. Prvním je argument, podle něhož tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je navrhován důkaz, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení. Dalším je argument, podle kterého důkaz není s to ani ověřit ani vyvrátit tvrzenou skutečnost, čili ve vazbě na toto tvrzení nedisponuje vypovídací potencií. Konečně třetím je pak nadbytečnost důkazu, tj. argument, podle*

něhož určité tvrzení, k jehož ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, bylo již v dosavadním řízení bez důvodných pochybností (s praktickou jistotou) ověřeno nebo vyvráceno.“ Na tuto judikaturu městský soud také zcela správně v napadeném rozsudku odkázal.

[19] Nejvyšší správní soud ze spisu ověřil, že žalobce v průběhu správního řízení navrhoval provést řadu důkazů. Jednalo se např. o výslech pplk. K., do jehož rukou měla dle tvrzení žalobce oblast pohotovostí spadat, a záznam o cvičné letecké nehodě ze dne 11. 4. 2012, který měl prokazovat pohotovost konkrétních vojáků, neboť byli na místo povoláni, přestože jim nebyla určena konkrétní časová norma. V podání ze dne 4. 5. 2015 dále žalobce navrhl provést důkaz protokolem o výsledku kpt. Bc. P., kpt. Mgr. M., mjr. Ing. K., nprap. Bc. D., nprap. H., kpt. Mgr. K., kpt. Ing. H., dále Mgr. B., rtm. Ing. H., prap. M. a nrtm. T. Požadoval provést také důkaz prohlášením bývalých příslušníků Velitelství Vojské policie Stará Boleslav – Mgr. P., Ing. M., Ing. V. a pana N.; k těmto bývalým příslušníkům uvedl, že informace uvedené v jejich prohlášeních mají stěžejní povahu, proto zdůraznil nezbytnost provedení jejich výsledku. Současně se vším výše uvedeným požadoval provést také důkaz jednacím řádem Velitelství Vojské policie Stará Boleslav z roku 2012, nařízením velitele Velitelství Vojské policie Stará Boleslav k zabezpečení vánočních a novoročních svátků z roku 2012 a informační zprávou pro ministra obrany ze dne 9. 5. 2012. Část navrhovaných důkazů doložil jako přílohy svého návrhu na provedení dokazování.

[20] Podáním ze dne 7. 9. 2015 pak požadoval žalobce provést jako důkaz protokol o výsledku mjr. Mgr. B., výslech pana B. a Mgr. J., žádost veřejné ochránkyně práv ke služebním pohotovostem, kterou mělo mít k dispozici Hlavní velitelství Vojské policie Praha; a výslech plk. D. a Ing. L. Jím navrhované důkazy měly potvrdit zavedenou praxi u Velitelství Vojské policie Stará Boleslav, podle které byli vojáci přesvědčeni o tom, že zařazením do bojové a mobilizační pohotovosti fakticky vykonávají služební pohotovost ve smyslu § 30 zákona o vojácích z povolání, a jsou tedy povinni se na stanovený signál dostavit do zaměstnání v době co nejkratší.

[21] Správní orgán I. stupně však ve svém rozhodnutí výslovně hodnotil z výše navrhovaných důkazů pouze výslech pplk. K. U řady dalších pouze konstatoval, že je žalobce požadoval provést. Dále pak uvedl, jaké změny v systému zabezpečení krizových situací vyplynuly z *„výsledků osob, které byly v posuzovaném období zařazeny na systemizovaných místech.“* Tyto osoby však nijak nespecifikoval; z jeho rozhodnutí není vůbec zřejmé, zda se jedná o vojáky, jejichž výslech žalobce navrhoval, či zda se jedná o osoby zcela odlišné. Současně ani z dalšího vyjádření správního orgánu I. stupně, že *„z výsledků ostatních vojáků je zřejmé, že se jedná o vojáky, kteří si podali obdobnou žádost jako jmenovaný...“*, není jasné, které konkrétní osoby měl správní orgán I. stupně na mysli. Nadto pouhá skutečnost, že o proplacení odměn za vykonané služební pohotovosti žádalo současně více osob, nemůže mít sama o sobě vliv na závěr o tom, zda bude jejich výslech jako důkaz v nyní projednávané věci proveden, či nikoli. Tímto paušálním tvrzením správní orgán I. stupně fakticky negativně hodnotil obsah jejich případné výpovědi pouze na základě toho, že podali obdobou žádost o proplacení odměn za vykonané služební pohotovosti jako žalobce, aniž by je však vyslechl, což nelze připustit. Ve vztahu k provedení výsledku svědka B., B. a J. správní orgán I. stupně konstatoval, že tomuto požadavku nevyhověl, *„jelikož je mu z úřední činnosti známo, že by tyto výsledky neměly žádný vliv na rozhodnutí o žádosti jmenovaného.“* Jak již uvedl městský soud, tato tvrzení

pokračování

správního orgánu I. stupně nepředstavují dostatečné zdůvodnění toho, proč nebyly navrhované důkazy provedeny.

[22] Ani stěžovatel jako odvolací orgán neodstranil vady týkající se návrhů na provedení dokazování. V rozhodnutí napadeném žalobou se stěžovatel vyjádřil pouze k výsledku svědků K., K., S. a D. (výslech svědka K. a S. sám žalobce nenavrhoval), doloženému vnitřnímu rozkazu č. 6/2012, záznamu z cvičné letecké nehody a jednacímú řádu Velitelství Vojenské policie Stará Boleslav z roku 2011 (jednací řád z roku 2012 nebyl údajně doložen do archivu, a nebylo jej tak možné dohledat). Stěžovatel se sice vyjádřil k některým z navrhovaných důkazů a současně hodnotil i důkazy jiné, jejichž provedení žalobce sám nenavrhoval. Ke správním orgánem I. stupně opomenutým důkazům však konstatoval, že *„provádění důkazů je na zvážení služebního orgánu, který řízení vede... V postupu služebního orgánu prvního stupně, který vedl řízení o žádosti odvolatele, odvolací orgán neshledal pochybení a zjištěný skutkový stav považuje za dostatečný, jelikož podle jeho názoru nevzbuzuje pochybnosti.“*

[23] Nejvyšší správní soud proto souhlasí se závěrem městského soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí stěžovatele ve vztahu k návrhům žalobce na provedení dokazování. Z obsahu rozhodnutí obou správních orgánů není zřejmé, které konkrétní výsledky svědků správní orgány vůbec provedly a jak je ve vztahu ke zjištěným okolnostem hodnotily. Dlužno dodat, že navrhovanými důkazy se žalobce pokoušel prokázat zavedenou praxi u Velitelství Vojenské policie Stará Boleslav týkající se nařizování služebních pohotovostí, resp. bojové a mobilizační pohotovosti, tj. skutečnosti, které jsou z hlediska posouzení podstaty věci zásadní.

[24] Se stěžovatelem lze sice souhlasit v tom, že správní orgány nemusí detailně reagovat na každou dílčí námitku obsaženou v podáních žalobce. Městský soud však nezrušil výrok 2. napadeného rozhodnutí proto, že by správní orgány dostatečně nevypořádaly námitky žalobce uvedené v jeho podáních v průběhu správního řízení, nýbrž proto, že se nevypořádaly s navrhovanými důkazy. Právu účastníka řízení navrhnout provedení konkrétního důkazu přitom odpovídá povinnost orgánu veřejné moci tento důkaz provést, anebo náležitě odůvodnit, z jakého důvodu jeho provedení není nutné; srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2007, č. j. 2 Afs 153/2006 - 77. Této povinnosti správní orgány v nyní projednávané věci nedostály.

[25] Pokud jde o nepřezkoumatelnost rozhodnutí stěžovatele týkající se otázky nařizování služební pohotovosti, resp. bojové a mobilizační pohotovosti na dny, ve kterých žalobce čerpal dovolenou či mu bylo uděleno služební volno, je potřeba názor městského soudu korigovat.

[26] Městský soud ve vztahu k těmto dnům uvedl, že je třeba posoudit, *„zda byl žalobce v souvislosti s bojovou a mobilizační pohotovostí omezen právě tímto způsobem, a to z pohledu toho, zda měl legitimní důvod se domnívat, že mu byla bojová a mobilizační pohotovost skutečně nařízena, resp. že vycházel z toho, že je v důsledku takového opatření ve způsobu trávení dovolené omezen. Z tohoto pohledu se žalovaný konkrétním skutkovým stavem ve vztahu k osobě žalobce nezabýval, přestože žalobce tvrdil, že jej během dovolené nařízená pohotovost ve způsobu trávení volného času omezila.“*

[27] Nejvyšší správní soud je však toho názoru, že institut dovolené (příp. služebního volna) není možné s institutem služební pohotovosti (či bojové a mobilizační pohotovosti) kombinovat, jak připustil městský soud. Z podstaty věci se jedná o instituty plnící zcela odlišný účel. Zatímco na dovolené není příslušník povinen plnit úkoly nadřízených, zdržovat se na pracovišti, ani být připraven k výkonu pracovních povinností, při výkonu pracovní pohotovosti je ve způsobu trávení svého volného času určitým způsobem omezen. Nařízením služební pohotovosti (příp. bojové a mobilizační pohotovosti) na den dovolené či služebního volna by poskytnuté volno či dovolená zcela postrádala smysl. Fakticky by došlo k popření institutu dovolené jako takové, neboť žalobce by byl ve způsobu trávení dovolené natolik omezen, že by se z podstaty věci nemohlo jednat o dovolenou. Jednoduše řečeno, buďto měl žalobce dovolenou (příp. mu bylo uděleno služební volno), nebo vykonával pohotovost. V této souvislosti je pak relevantní hodnotit, kdy byla dovolená žalobci udělena (příp. kdy mu bylo poskytnuto služební volno) a kdy, v jakém časovém okamžiku, mu byla pohotovost nařízena. Z logiky věci však nemůže dojít k jejich kombinaci, neboť nařízení služební pohotovosti na den dříve určeného čerpání dovolené v tento den dovolenou automaticky vylučuje.

[28] Pokud jde o věcné posouzení povahy bojové a mobilizační pohotovosti, kterému se stěžovatel v dalším řízení bude muset rovněž náležitě věnovat, Nejvyšší správní soud odkazuje na svá dřívější rozhodnutí, ve kterých se povahou tohoto institutu již zabýval; srov. např. rozsudek ze dne 4. 5. 2017, č. j. 4 As 84/2016 - 96, a ze dne 17. 10. 2018, č. j. 4 As 225/2018 - 45; srov. také rozsudek ze dne 26. 9. 2013, č. j. 4 Ads 55/2013 - 59, č. 2952/2014 Sb. NSS, a ze dne 12. 12. 2012, č. j. 6 Ads 71/2012 - 47. V souladu se závěry v nich uvedenými proto Nejvyšší správní soud připomíná, že samotné zařazení do bojové a mobilizační pohotovosti nepředstavuje výkon služební pohotovosti ve smyslu § 30 zákona o vojácích z povolání. Pouhým zařazením do bojového rozdělení ve vnitřních rozkazech č. 1/2011 a 1/2012 tak nebyla žalobci nařízena pohotovost, za kterou by mu náležela odměna podle § 19 zákona o platu a odměně za pracovní pohotovost. Tu by bylo možné přiznat až tehdy, došlo-li by na základě zvláštního nařízení k „aktivaci“ bojové a mobilizační pohotovosti, tj. po vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu. Žalobcem namítané prověrky spojení pak samy o sobě nepředstavují natolik zásadní omezení jeho soukromého života, že by se mělo jednat o výkon služební pohotovosti (viz citovaný rozsudek č. j. 4 As 225/2018 - 45).

[29] Na druhou stranu je však potřeba v každém jednotlivém případě zkoumat, zda žalobci nebyla nařízena služební pohotovost na základě jiného vnitřního řídicího aktu, zejm. na základě vnitřních rozkazů vydávaných zpravidla v týdenním časovém rozmezí. V této souvislosti je potřeba hodnotit, zda byla žalobci zařazením do bojové a mobilizační pohotovosti v jednotlivých (týdenních) vnitřních rozkazech fakticky uložena omezení, která by svou intenzitou byla srovnatelná s nařízením služební pohotovosti podle § 30 zákona o vojácích z povolání, a zda tak nedošlo ke zneužití institutu bojové a mobilizační povinnosti k faktickému nařizování „klasické“ služební pohotovosti, resp. k plnění úkolů, které nemají s bojovou a mobilizační pohotovostí žádnou souvislost. Stěžovatel se musí také vypořádat s otázkou, zda žalobci nevzniklo na základě ustálené, jednotné a dlouhodobé činnosti správních orgánů při aplikaci institutu bojové a mobilizační pohotovosti legitimní očekávání, že mu bude odměna za faktickou (byť nezákonně nařízenou) služební pohotovost proplacena; viz opakovaně citovaný rozsudek zdejšího

pokračování

soudu ze dne 4. 5. č. j. 4 As 84/2016 - 96 a rozsudek ze dne 31. 1. 2020, č. j. 8 As 173/2017 - 71.

[30] Závěrem Nejvyšší správní soud dodává, že nepřehlédl, že správní spis neobsahuje kompletní znění vnitřních rozkazů, kterými byl žalobce v jednotlivých týdenních intervalech vyčleňován v návaznosti na rámcové rozkazy č. 1/2011 a 1/2012 do bojového rozdělení, resp. do bojové a mobilizační pohotovosti. Ve správním spise jsou založeny pouze části těchto vnitřních rozkazů. Příkladem Nejvyšší správní soud uvádí vnitřní rozkaz č. 8/2013 o celkovém počtu 36 listů, ze kterých jsou však ve spise pouze strany 1, 10 a 36; či vnitřní rozkaz č. 36/2012 o celkovém počtu 42 listů, ze kterých jsou ve spise doloženy pouze strany 1, 9, 10 a 42. Dlužno dodat, že správní spis není žurnalizován tak, aby bylo možné s jeho obsahem kvalifikovaně pracovat. V řazení jednotlivých vnitřních rozkazů není ucelený systém, tyto rozkazy se vzájemně prolínají. Jediný vnitřní rozkaz, který je ve spise založen kompletní, byl doložen samotným žalobcem (jedná se o vnitřní rozkaz č. 6/2012). K tomu Nejvyšší správní soud kriticky poznamenává, že nesourodá změť písemností vztahujících se k věci, která není utříděna, není správním spisem (srov. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 1. 1997, č. j. 6 A 401/96 - 6, č. 688/2000 SJS); takovýto způsob jeho vedení je tristní. I z tohoto pohledu proto napadené rozhodnutí stěžovatele nemohlo obstát – viz § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

V. Závěr a náklady řízení

[31] Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl. V dalším řízení je stěžovatel (žalovaný) vázán právním názorem vysloveným městským soudem, který Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku korigoval (viz zejm. odst. [27]).

[32] Výrok o nákladech řízení vychází z § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalobci podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, Nejvyšší správní soud mu proto náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 9. října 2020

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu