



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Mariana Kokeše a JUDr. Faisala Husseiniho ve věci

žalobce: **P. H.**
zastoupený advokátkou Mgr. Alicí Hejzlarovou, LL.M.
sídlem Žitná 1575/49, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Velitelství vzdušných sil**
sídlem Vítězné náměstí 1500/5, 160 01 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 4. 2020, č. j. MO 111215/2020-3031,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce podal dne 28. 5. 2019 veliteli Vojenského útvaru 2427 Sedlec, Vícenice u Náměště nad Oslavou (dále též „služební orgán“), žádost o proplacení služby konané nad základní dobu služby dle zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání (dále jen „zákon o vojácích z povolání“), vykonané v letech 2017, 2018 v celkové výši 299,5 hodin. Svou žádost žalobce

odůvodnil tím, že mu byla nařizována služba nad základní týdenní dobu služby, aniž byly naplněny zákonné podmínky pro její nařízení dle § 29 zákona o vojácích z povolání. Této žádosti služební orgán nevyhověl rozhodnutím ze dne 13. 12. 2019, č. j. MO 363983/2019-2427 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“).

2. V záhlaví označeným rozhodnutí žalovaný zamítl odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí. V napadeném rozhodnutí žalovaný uvedl, že vzhledem k tomu, že byl žalobce zařazen jako důstojník roje letecké radionavigační služby stanoviště letových provozních služeb 224. letky zabezpečení velení 22. zVrL a z titulu svého služebního zařazení a popisu pracovní činnosti zabezpečuje letecký provoz, ve smyslu § 28 odst. 1 zákona o vojácích z povolání vykonává svou činnost v důležitém zájmu služby, jelikož od 1. 7. 2015 zařadil zákon zabezpečení leteckého provozu mezi důležité zájmy služby. Za důležitý zájem služby jsou dle žalovaného považovány vybrané úkoly, které mají zásadní vazbu na bezpečnost vojenských objektů a vzdušného prostoru. Žalovaný spatřuje v novelizaci § 28 zákona o vojácích z povolání jasnou snahu zákonodárce oddělit definované činnosti, u kterých není třeba kumulativně splnit již žádnou další podmínku spočívající v mimořádnosti a nenadálosti.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě a dalších podání ve věci

3. Ve včas podané žalobě žalobce navrhl soudu, aby rozhodnutí žalovaného i prvostupňové rozhodnutí zrušil a uložil žalovanému nahradit žalobci náklady řízení.
4. Žalobce navrhl napadené rozhodnutí zrušit, neboť dle jeho názoru spočívá na protiprávním výkladu právních předpisů. Žalobci byla na základě denních rozkazů velitele v letech 2017 až 2018 nařizována služba nad základní týdenní dobu služby dle § 29 zákona o vojácích z povolání. Tato služba sloužila k plnění obvyklých pracovních povinností z důvodu personální nenaplněnosti a nedostatku výcviku. Žalobcem vykonaná služba byla chybně započtena do limitu 300/150 hodin práce přesčas dle § 29 odst. 3 zákona o vojácích z povolání. Důsledkem toho je, že žalobce neobdržel za službu přesčas náhradní volno ani platové náležitosti a příplatek za práci přesčas. Finanční náhradu za službu přesčas upravoval § 10 odst. 2 zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech. Tuto úpravu však derogoval k 1. 7. 2015 zákon č. 332/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „zákon č. 332/2014 Sb.“). Současné znění zákona o vojácích z povolání není dostačující, neboť neupravuje situace, kdy není příslušníkovi poskytnuto náhradní volno. To, že by příslušník neměl nárok na jakoukoliv kompenzaci, je v rozporu s právem na odměnu za vykonanou práci a zákazem nucené práce. Analogicky lze uplatnit § 31 odst. 3, 6 a 7 zákona o vojácích z povolání nebo § 125 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“).
5. Podle § 28 odst. 1 zákona o vojácích z povolání se za důležitý zájem služby považuje i výkon služby při zabezpečení leteckého provozu (což je případ žalobce). Avšak žalovaný opomíjí fakt, že práci přesčas je možné konat výjimečně. K tomu odkazuje žalobce na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 7. 2015, č. j. 22 Ad 20/2014-69 (všechna zde uvedená rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz). Je nepřípustné nahrazovat personální nedostatky zvýšením nároků na stávající příslušníky armády (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2015, č. j. 1 As 183/2015-63, publikovaný pod č. 3341/2016 Sb. NSS). Z prvostupňového rozhodnutí je patrné,

že si služební orgán byl a je vědom personální nenaplněnosti, včetně nároků, které jsou na personál kladeny. Služební orgán nemůže řešit takovou situaci přenesením pracovních povinností z chybějících tabulkových míst na stávající personál. Dochází k nadměrnému zatížení příslušníků, které není kompenzováno. To plyne i z harmonogramu služeb na jednotlivá pololetí. Žalobce je toho názoru, že služební orgán nepodnikl dostatečná opatření k zajištění personálního chodu útvaru. Uvedený § 28 odst. 1 zákona o vojácích z povolání zcela jistě nemá v úmyslu diskriminovat skupinu vojáků, zařazených do výkonu služby při zabezpečení leteckého provozu. Dané ustanovení pouze vyjadřuje prioritní potřebu zabezpečit letový provoz v případě náhlé indispozice či pracovní neschopnosti vojáka ustanoveného do služby. Žalobce zdůrazňuje, že ale stále musí jít o mimořádnou či výjimečnou situaci. To potvrzuje i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 5. 2013, č. j. 4 Ads 11/2013-41, publikovaném pod č. 2900/2013 Sb. NSS. Služební orgán dřívější judikaturu Nejvyššího správního soudu, na kterou žalobce v odvolání poukazoval, nerespektuje, ačkoliv i po novelizaci zákona o vojácích z povolání ji lze uplatnit na žalobcův případ.

6. Žalobce se na základě citované judikatury domnívá, že podmínky pro aplikaci fondu 300/150 jsou následující: (i) důležitý zájem služby, (ii) výjimečnost takového zájmu služby, (iii) „nepředpokladatelnost“ vzniklého zájmu, a (iv) maximální rozsah 300, resp. 150 hodin v kalendářním roce. Tyto podmínky musí být splněny kumulativně. Výklad § 29 odst. 3 zákona o vojácích z povolání tak, jak jej provedly správní orgány, považuje žalobce za svévolný a diskriminační. Zákonodárce změnou daného ustanovení pouze upřesnil, co lze považovat za důležitý zájem služby, aby nedocházelo ke zneužívání tohoto institutu k méně podstatným úkonům. V žádném případě to ale neupozaduje mimořádný charakter zmíněného institutu.
7. Svým právním výkladem žalovaný zasáhl do základních práv zaručených ústavním pořádkem České republiky, minimálně do čl. 1 a čl. 28 Listiny základních práv a svobod a čl. 7 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.
8. Dále se žalovaný dostatečně nevypořádal s odvolacími námitkami žalobce a zasáhl do jeho legitimního očekávání dle § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
9. Žalobce taktéž poukazuje na nedodržování lhůt ze strany služebního orgánu a žalovaného. Podle § 153 odst. 3 zákona o vojácích z povolání je lhůta pro vyřízení žádosti 60 dnů od jejího podání, zatímco služební orgán rozhodl o žádosti žalobce ze dne 28. 5. 2019 až 13. 12. 2019. Dále § 149 zákona o vojácích z povolání stanoví, že o odvolání rozhodne nadřízený orgán nejpozději do 90 dnů. Žalobce podal odvolání dne 2. 1. 2020, avšak žalovaný o něm rozhodl až 16. 4. 2020.
10. V podání ze dne 22. 7. 2022, v němž žalobce vyjádřil souhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání (§ 51 s. ř. s.), i nadále setrval na své žalobní argumentaci.

III. Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný ve vyjádření k žalobě předem konstatuje, že uplatněné žalobní námitky se v podstatě shodují s odvolacími námitkami. Žalobce stále neuznává relevantnost změny právní úpravy, ke které došlo po vydání jím zmiňovaného rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 7. 2015, č. j. 22 Ad 20/2014-69, a která se přitom týká právě institutu „důležitého zájmu služby“. Žalovaný je nadále přesvědčen, že srovnání věci posuzované v

žádosti a jejího právního stavu s věcí posuzovanou ve zmíněném rozhodnutí není přílehlavé.

12. Zastává-li žalobce názor, že podmínky aplikace tzv. fondu 300/150, tedy podmínky „důležitého zájmu služby“, výjimečnosti takového zájmu, nepředpokladatelnosti jeho vzniku a maximálního rozsahu 300/150 hod. v kalendářním roce musí být splněny kumulativně, pak s ním žalovaný souhlasí již kvůli samotnému znění § 28 zákona o vojácích z povolání. Podle žalovaného z dikce § 28 odst. 1 zákona o vojácích z povolání jednoznačně vyplývá, že vedle úkolů vymezených neurčitými pojmy „nenadále nebo mimořádné“ se pro účely hlavy IV části druhé zákona za „důležitý zájem služby“ považuje (rozumí se bez dalšího) „výkon služby v nepřetržitém režimu výkonu služby při ostraze vojenských objektů, dozorčí službě a zabezpečení leteckého provozu.“. Pokud by konkrétně a taxativně vymezené činnosti v nepřetržitém režimu výkonu služby neměly být samostatným druhým okruhem případů (úkolů), pak by v daném ustanovení nebyly pro nadbytečnost či zmatečnost uvedeny vůbec a pokud by měly být pouze prioritou (resp. podskupinou) v rámci úkolů nenadálých a mimořádných, pak by zákonodárce použil v dikci diskutované právní normy výraz „zejména“ či „například“ a nikoliv slučovací spojku „a“. Jakkoliv je žalobcem jazykový výklad zpochybňován jako nedostačující, žalovaný je přesvědčen o relevantnosti tohoto výkladu.
13. Žalovaný dále dodal, že smyslem a účelem právní normy obsažené v § 28 odst. 1 větě třetí zákona o vojácích z povolání je vymezit činnosti, které se považují za „důležitý zájem služby“ z hlediska nezbytnosti jejich zajištění, a pro uskutečnění kterých jsou proto stanoveny speciální podmínky. Činnosti, které se považují za „důležitý zájem služby“, jsou přitom vymezeny pro dva okruhy případů rozdílně. První okruh těchto případů je vymezen obecně za použití neurčitých pojmů „úkoly“ (rozumí se vyplývající Armádě České republiky či Vojenské policii ze zákonů), „nenadállost“ a „mimořádnost“ a blíže specifikovány nejsou a ani nemohou v právní normě být pro jejich značnou rozmanitost. Druhý okruh těchto případů je vymezen taxativně konkrétními činnostmi, pro uskutečnění kterých už požadavek nenadállosti či mimořádnosti výslovně uveden není, přičemž vazba na tento požadavek nevyplývá ani z jazykového, systematického či jiného výkladu zákona. Druhý okruh těchto případů, jak z povahy konkretizovaných činností vyplývá a jak je uvedeno i v odůvodnění napadeného rozhodnutí, má zásadní vazbu na bezpečnost vojenských objektů a vzdušného prostoru; zajištění těchto zcela nezbytných činností je rozhodující pro samu funkčnost částí ozbrojených sil, přičemž v případě zabezpečení leteckého provozu lze mluvit o klíčové činnosti pro bezpečnost a obranyschopnost České republiky v návaznosti na její mezinárodní závazky. Podle názoru žalovaného právě pro nutnost předejití situacím, kdy by mohlo dojít k narušení bezpečnosti vojenských objektů či vzdušného prostoru a v důsledku eventuální navazující nefunkčnosti částí ozbrojených sil pak k opravdu mimořádným situacím velkého rozsahu a následků, vymezil zákonodárce v druhém okruhu případů určité činnosti konkrétně, aniž by musela být zároveň podmínka nenadállosti či mimořádnosti splněna v okamžiku vydání denního rozkazu nadřízeného ke službě nad základní týdenní dobu služby či měsíčního harmonogramu služeb.
14. Žalovaný je toho názoru, že nepostupoval při nařizování práce přesčas libovolně bez opory v zákoně, ale že omezení daná zákonnou výjimkou obsaženou v § 28 odst. 1 zákona o vojácích z povolání v části věty třetí za první souřadící spojkou „a“ aplikoval v zájmu řádného fungování obranných složek státu. Právě soustředěním se na zásadní otázku

výkladu § 28 odst. 1 zákona o vojácích z povolání rozhodujícího pro výrok rozhodnutí žalovaného, pak v odůvodnění svého rozhodnutí žalovaný nereagoval na všechny námitky žalobce uvedené v odvolání. Pro rozšíření pohledu na celý problém proto žalovaný na tomto místě v reakci na odvolání dodává, že jakkoliv byly na žalobce kladeny zvýšené nároky z důvodu nedostatečnosti personálního obsazení, není pravdou, že by na nastalou situaci žalovaný či správní orgán rezignoval, resp. se ji nesnažil řešit.

15. Žalovaný tedy setrval na svém názoru vyjádřeném v napadeném rozhodnutí a soud navrhl, aby žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Posouzení věci soudem

16. Krajský soud, za splnění podmínek dle § 51 s. ř. s. bez nařízení jednání, přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně včetně řízení předcházejícího jejich vydání, a shledal, že žaloba **není důvodná** (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
17. Nejprve se soud musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Její příčinou může být buď nesrozumitelnost, nebo nedostatek důvodů. V obou případech však platí, že je potřeba s tímto institutem zacházet obezřetně a vyhradit jeho užití pouze těm případům, kdy vady odůvodnění reálně brání soudu v tom, aby napadené rozhodnutí přezkoumal (ve vztahu k soudním rozhodnutím srov. k nesrozumitelnosti rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-25, bod [19], k nedostatku důvodů pak usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, body [29] až [30]). Zejména je nutno zdůraznit, že správní orgán, stejně jako soud, není povinen vyvracet jednotlivě každou dílčí námitku, pokud své rozhodnutí jako celek logicky a přesvědčivě odůvodní (srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>). Žalobce své námitky stran nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí formuloval obecně tak, že se žalovaný nevypořádal s jeho odvolacími námitkami. Soud proto ve stejné obecném duchu odpovídá, že napadené rozhodnutí shledal plně přezkoumatelným, neboť žalovaný v něm své důvody pro zamítnutí odvolání jasně formuloval a pro žalobce je toto odůvodnění zjevně srozumitelné, neboť s ním v žalobě věcně polemizuje.
18. Jediná konkrétní výhrada směřuje k tomu, že žalovaný měl opomenout námitku žalobce o nerespektování ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu. Na straně 3 napadeného rozhodnutí ovšem žalovaný srozumitelně vysvětlil, že žalobcem citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu na jeho případ nedopadá proto, že vykládala právní úpravu před novelizací, jež výslovně zařadila zabezpečení leteckého provozu mezi důležité zájmy služby.
19. Námitku nepřezkoumatelnosti proto soud shledal nedůvodnou.
20. Předmětem sporu je nárok žalobce, který požaduje finanční náhradu za službu konanou nad základní týdenní dobu služby dle § 29 zákona o vojácích z povolání. Tento nárok odůvodňuje tím, že služba byla chybně započtena do fondu 300/150 hodin práce přesčas v kalendářním roce dle § 29 odst. 3 zákona o vojácích z povolání, ačkoliv pro nařízení této služby nebyla splněna podmínka výjimečnosti práce přesčas. Mělo jít pouze o způsob, jak služební orgán řešil své personální nedostatky. Žalovaný oponuje tím, že novelizací zákona o vojácích z povolání, provedenou zákonem č. 332/2014 Sb., účinnou od 1. 7. 2015, byla

do § 28 odst. 1 zákona o vojácích z povolání vložena definice důležitého zájmu služby, která jej vymezuje jako „*zabezpečení plnění nenadálých nebo mimořádných úkolů a výkon služby v nepřetržitém režimu výkonu služby při ostraze vojenských objektů, dozorcí službě a zabezpečení leteckého provozu*“. Nově sem tedy spadá i zabezpečení leteckého provozu, což byla činnost vykonávaná žalobcem. Vazba na nějakou mimořádnou událost podle žalovaného již není nutná.

21. Krajský soud považuje za vhodné úvodem zmínit svá dřívější rozhodnutí v obdobných věcech, v nichž rozhodl zamítavými rozsudky dne 26. 10. 2021, č. j. 31 Ad 9/2020-59, č. j. 31 Ad 10/2020-60, a č. j. 31 Ad 11/2020-59, dne 17. 2. 2022, č. j. 30 Ad 10/2020-42, či dne 29. 6. 2022, č. j. 29 Ad 10/2020-74. Ačkoliv šlo o případy jiných žalobců, jsou žaloby v ostatních rysech zcela totožné (skutkové okolnosti, žalovaný i předmět řízení), stejně jako je použito shodné argumentační schéma (v důsledku totožné zástupkyně žalobců). Ani v nyní posuzované věci soud neshledal důvody pro odlišení se od závěrů učiněných krajským soudem v těchto dřívějších rozhodnutích.
22. Podle § 28 odst. 1 zákona o vojácích z povolání ve znění účinném od 1. 7. 2015, se za důležitý zájem služby považuje kromě zabezpečení plnění nenadálých nebo mimořádných úkolů také výkon služby v nepřetržitém režimu výkonu služby mj. při zabezpečení leteckého provozu. Ačkoliv činnost žalobce formálně spadala pod tento důležitý zájem služby, žalovaný se mylně domnívá, že to je samo o sobě postačující a že nařízení služby přesčas v tomto typu provozu závisí zcela na volné úvaze služebního orgánu.
23. Jak podotýká žalobce, důvod nařízení přesčasů musí být výjimečný, tj. jeho vznik není možno předem předpokládat. Tato podmínka vyplývá ze samotné povahy služby přesčas. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu lze službu přesčas příslušníkovi bezpečnostního sboru nařídit výjimečně a za dodržení zákonných podmínek, které Nejvyšší správní soud vymezil v rozsudku ze dne 15. 10. 2015, č. j. 1 As 183/2015-63 jako: (i) *důležitý zájem služby a z toho vyplývající předpoklad výjimečnosti služby přesčas*, (ii) *odůvodnění přijetí tohoto opatření* a (iii) *maximální rozsah 150 hodin v kalendářním roce*. Služba přesčas tudíž nemůže být pravidelným prostředkem k saturaci dlouhodobého personálního nedostatku příslušníků na určitém útvaru. Toto směřování potvrdil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 29. 6. 2021, č. j. 2 As 281/2019-26, v němž vysvětlil, že důvodem pro nařízení přesčasů spadajících do fondu 150 hodin ročně může být absence některého z příslušníků pouze v případě, že ji nebylo možno předvídat v okamžiku zpracování rozvrhu základní doby. Uvedené rozsudky se sice vztahují ke službě příslušníků bezpečnostních sborů, ale s ohledem na obecný a principiální charakter argumentace v nich použité dopadají podle krajského soudu i na vojáky z povolání. Institut přesčasů totiž pojímá podobně zákon o vojácích z povolání i zákon o služebním poměru. Tento náhled ve vztahu k výkladu zákona o vojácích z povolání zastává i Nejvyšší správní soud (srov. jeho rozsudek ze dne 26. 9. 2013, č. j. 4 Ads 55/2013-59, publikovaný pod č. 2952/2014 Sb. NSS). Závěr, že služba přesčas je ze své povahy mimořádným opatřením, proto platí i pro nařizování služby vojákům.
24. Z uvedeného pro žalovaného plyne jasný závěr – služba nařizovaná nad základní dobu služby je výjimečnou možností, pro jejíž využití musí mít služební orgán relevantní důvod. Ten musí zaznamenat do služebního spisu a dát nadřízenému orgánu (soudu) možnost jej přezkoumat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, č. j. 4 Ads 11/2013-41).

25. Pokud jde o novelizaci § 28 odst. 1 zákona o vojácích z povolání, nově zavedená definice důležitého zájmu služby změnila pouze to, že není nutné prokazovat výjimečnou nebo zvláštní povahu činnosti spočívající v nepřetržitém režimu výkonu služby při ostraze vojenských objektů, dozorčí službě a zabezpečení leteckého provozu. S ohledem na jejich pravidelný a předvídatelný charakter to však nezabavuje armádu povinnosti, aby i výkon těchto činností zajistila v první řadě čerpáním fondu řádné pracovní doby dostatečného počtu vycvičených vojáků z povolání. Tato legislativní úprava totiž nic nemění na výjimečné povaze služby přesčas. Pouze umožňuje, aby v nepřetržitém režimu výkonu služby armáda využila fond 150 hodin přesčasů ročně pro řešení nečekaných personálních výpadků vojáků zařazených k ostraze vojenských objektů, dozorčí službě a zabezpečení leteckého provozu (nemoci a jiné absence, nasazení příslušníků útvaru k plnění mimořádného úkolu, neplánovaná účast na cvičení apod.). Odborná literatura k tomu uvádí, že „[s]lužba přesčas má být výjimkou, nikoli pravidlem. Tuto výjimečnost služby přesčas lze dovodit již ze samostatné úpravy tohoto mimořádného opatření jako doplňkového fondu služebních hodin nad zákonem stanovenou základní dobu služby. Pokud by zákonodárce býval předpokládal automatické využívání tohoto fondu v maximálním rozsahu u každého vojáka, mohl tak učinit mnohem jednodušším způsobem, a to např. zvýšením rozsahu základní doby služby, aniž by bylo následně potřeba nařizování výkonu služby přesčas jakkoliv odůvodňovat či vykazovat.“ [srov. Skoruša, L. Zákon o vojácích z povolání: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017, komentář k § 29].
26. Na základě výše uvedeného lze s žalobcem souhlasit, že nařizování služby přesčas má být i nadále výjimečným institutem. Nelze ale dát žalobci za pravdu v tom, jak se případná nesprávnost nařizování přesčasů měla řešit.
27. Pokud voják koná službu nad základní týdenní dobu služby a tato služba se nezapočítává do 300 hodin v kalendářním roce (resp. do 150 hodin od 1. 10. 2017) nebo ji přesáhne, náleží vojákovi náhradní volno. Nárok na náhradní volno přitom vzniká rovněž v situaci, kdy je služba přesčas nařízena v rozporu se zákonem (srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 11/2013-41). Způsob výběru tohoto volna pak upravuje § 29 odst. 4 zákona o vojácích z povolání, podle kterého je služební orgán povinen nejpozději do 6 měsíců po vykonání služby toto volno poskytnout, a pokud tak neučiní, je voják oprávněn dle svého uvážení v následujících 3 měsících volno vyčerpat. V nyní platné právní úpravě se zákonodárce vědomě rozhodl kompenzovat přesčasy pouze náhradním volnem (zvláštní příplatek obsažený původně v zákoně č. 143/1992 Sb. již od 1. 7. 2015 vojákům nenáleží), tudíž nelze tento způsob kompenzace považovat za nedostatečný.
28. Z důvodové zprávy k zákonu č. 332/2014 Sb., kterým došlo ke změně zákona o vojácích z povolání, vyplývá, že změna právní úpravy byla činěna s tím, že došlo k paušalizaci nepravidelných složek platu, avšak současně k adekvátnímu navýšení služebního tarifu. Požadavek služby konané nad základní týdenní dobu služby v rozsahu do 300/150 hodin tak zákonodárce zohlednil v nové výši služebního tarifu. Služby přesčas konané nad tento limit umožnil kompenzovat pouze náhradním volnem.
29. Ze správního spisu soud zjistil, že žalobce formuloval svůj nárok jasně – od počátku správního řízení požadoval pouze proplacení odsloužených hodin nad základní dobu služby (viz žádost ze dne 28. 5. 2019 „Žádost o proplacení služby nad základní dobu

služby“). O kompenzaci ve formě náhradního volna zájem neprojevil. Finanční kompenzaci mu ale není možné přiznat, jelikož ji zákon nepřipouští.

30. V případě nezákonného nařízení služby přesčas tedy žalobci náležela kompenzace ve formě náhradního volna, přičemž § 29 odst. 4 zákona o vojácích z povolání upravuje jasný postup, jak tuto kompenzaci realizovat. Byť se žalobci může zdát, že dané ustanovení není úplné, bylo jeho povinností podle něj postupovat. Pokud se domníval, že mu služba byla nařízena v rozporu se zákonem, měl se na služebním orgánu domáhat poskytnutí náhradního volna. V případě negativní reakce služebního orgánu měl žalobce právo čerpat volno dle svého uvážení. Až pokud by služební orgán tyto snahy odmítl a žalobci výkon náhradního volna neumožnil, mohl by soud vážit, zda není na místě jiná forma kompenzace (např. finanční). Za takové situace by snad bylo na místě uvažovat o případné analogii s jinými zákony, např. § 125 zákona o služebním poměru (což ostatně v obecné rovině připustil v napadeném rozhodnutí i žalovaný). V dané věci ale nejsou splněny podmínky pro hledání alternativních výkladových cest, neboť žalobce se ani nepokusil využít svůj primární zákonný nárok na náhradní volno. Žádná mezera, kterou by bylo potřeba zaplnit analogií, nevznikla.
31. Žalobce opomíjí skutečnost, že jím zahájené řízení před služebním orgánem je řízením o žádosti (§ 159 odst. 4 zákona o vojácích z povolání), tudíž je předmět takového řízení určen obsahem žádosti a o té správní orgán rozhoduje. Žalobce vymezil předmět řízení od počátku tak, že požaduje finanční kompenzaci za služby přesčas. Služební orgán neměl jinou možnost, než takovou žádost zamítnout, neboť zákon mu pro přiznání takového nároku neposkytuje oporu, a to dokonce ani v případě, že by dal žalobci za pravdu v tom, že službu přesčas nebylo možno započítat do fondu 300/150 hodin ročně.
32. Žalobce v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí vysvětluje, proč nepožadoval náhradní volno – uvádí, si byl vědom personálního nenaplnění a stavu nevyčvičenosti na pracovišti, a tedy by požadavek na náhradní volno situaci nevyřešil, ba naopak zhoršil. Tím však žalobce pouze předjímal zamítavé rozhodnutí služebního orgánu o náhradním volnu, aniž by dal služebnímu orgánu možnost na takovouto (zákonem předvídanou) žádost odpovídajícím způsobem reagovat. Žalovaný sice v napadeném rozhodnutí uvedl, že žalobce by neměl nárok ani na náhradní volno. To je však vedlejší, jelikož šlo pouze o reakci na odvolací tvrzení žalobce a nijak to nerozšířilo předmět řízení, který žalobce svou žádostí vymezil.
33. Nelze v této souvislosti přehlížet fakt, že žalobce u části nároku již o náhradní volno ani žádat nemohl, a to s ohledem na uplynutí devíti měsíců od vykonání práce přesčas. Svůj nárok vznesl vůči přesčasům konaným ve dnech od 21. 6. 2017 do 29. 12. 2018, a to žádostí podanou dne 29. 5. 2019. U většiny nároků žalobce (od 21. 6. 2017 do 28. 6. 2018) uplynula dle § 29 odst. 4 zákona o vojácích z povolání nejen šestiměsíční lhůta k tomu, aby mu služební orgán volno poskytl, ale také následná tříměsíční lhůta, aby si volno vyčerpal sám. O to se ani nepokusil (alespoň to netvrdí a není o tom ani záznam ve spise). U nároků ze dnů 19. 12. 2018 až 29. 12. 2018 pak podal žalobce svou žádost v době, kdy služebnímu orgánu ještě běžela lhůta šesti měsíců pro poskytnutí volna a případně pak by žalobce měl před sebou tříměsíční lhůtu k čerpání volna dle svého uvážení. Žalobcovy pohnutky, proč se rozhodl nárok na volno neuplatnit, na tom nemohou nic změnit. Jak bylo již výše vysvětleno, zákon nedává vojákovi možnost volby, zda si vybere náhradní volno či finanční kompenzaci.

34. Je možné, že žalobce uplatnil svou žádost v reakci na vývoj judikatury, která se v oblasti nařizování přesčasů a výkladu důležitého zájmu služby postupně vytvořila (ve vztahu k vojákům jde zejména o žalobcem několikrát zmiňovaný rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 7. 2015, č. j. 22 Ad 20/2014-69). To, že si případnou nezákonnost započítávání přesčasů do fondu 150 hodin žalobce neuvědomil dříve, nemá vliv na skutečnost, že běžely lhůty podle § 29 odst. 4 zákona o vojácích z povolání. Žalobce nezmiňuje, že by mu snad ve vybrání náhradního volna bránily nějaké objektivní skutečnosti.
35. Žalobcem namítané porušení základních práv a principů zaručených ústavním pořádkem České republiky a Mezinárodním paktem o hospodářských, sociálních a kulturních právech, je nedůvodné. Zákon poskytuje vojákovi kompenzaci pro případ, že mu je přesčas nařízen nezákonně – náhradní volno. Za náhradní volno za službu přesčas by mu přitom příslušel nárok na služební plat (§ 68h písm. g) zákona o vojácích z povolání]. Žalobce svůj nárok nevyužil a nemohl být tedy nijak poškozen ani diskriminován. Žalobce měl podle § 29 odst. 4 zákona o vojácích z povolání několik měsíců na to, aby se o tuto zákonem předvídanou formu kompenzace přihlásil, avšak tak neučinil. Z toho lze dovodit, že o náhradní volno neměl zájem.
36. Námitka o opožděném vyřízení žádosti žalobce a jeho odvolání je sice důvodná, avšak nedodržení lhůty k vydání rozhodnutí nemá samo o sobě vliv na jeho zákonnost. Žalobce se mohl v případě prodlevy bránit prostředky na ochranu před nečinností ve správním řízení (§ 80 správního řádu) či správním soudnictvím (§ 79 s. ř. s.). To však neučinil.
37. Soud na závěr shrnuje, že v případě nezákonného nařízení služby přesčas podle § 29 zákona o vojácích z povolání náleží vojákovi náhradní volno podle § 29 odst. 4 téhož zákona. K uplatnění tohoto nároku zákon poskytuje lhůtu, ve které má voják o volno žádat a případně jej sám podle svého uvážení vyčerpat. Jiný způsob kompenzace zákon o vojácích z povolání nezná. Zákon rozhodně neponechává na volné úvaze vojáka, aby si bez předchozího využití zákonem předvídaného postupu zvolil za nezákonnou službu přesčas rovnou náhradu v penězích. Teprve pokud by v čerpání náhradního volna zabránily žalobci objektivní překážky nebo by mu je znemožnil čerpat svým autoritativním zásahem služební orgán, bylo by možné uvažovat o jiné formě kompenzace na základě *analogie legis*. Případ žalobce však k takovým úvahám svými skutkovými okolnostmi prostor neskýtá.

V. Závěr a náklady řízení

38. Krajský soud proto na základě výše uvedeného žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.
39. O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, protože mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 2. srpna 2022

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu