



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupíckové v právní věci žalobce: **R. N.**, zastoupen JUDr. Janem Burešem, Ph.D., advokátem se sídlem Václavské náměstí 807/64, Praha 1, proti žalovanému: **Náčelník Vojenské policie**, se sídlem Rooseveltova 620/23, Praha 6, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. 3. 2023, č. j. 63 A 29/2022-63,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný je **p o v i n e n** uhradit žalobci k rukám jeho zástupce JUDr. Jana Bureše, Ph.D., advokáta se sídlem Václavské náměstí 807/64, Praha 1, na náhradě nákladů řízení částku ve výši 8.228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 14. 10. 2022, č. j. MO 403585/2022-5104 (dále též „napadené rozhodnutí“) žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Velitele Vojenské policie Tábor (dále též „služební orgán“), ze dne 16. 6. 2022, č. j. MO 238206/2022-4215 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“). Tímto bylo rozhodnuto o žádosti žalobce o proplacení služby jím vykonané v režimu nepřetržitého vojenského nasazení na území ČR v letech 2015–2018, ve smyslu § 31b zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, v platném znění (dále též „zákon o vojácích z povolání“). Služební orgán dospěl k závěru, že výkon služby spočívající v ochraně chráněných osob je z hlediska sledovaného cíle, kterým je účinná

a spolehlivá ochrana těchto osob, a tedy i vnější bezpečnosti státu, natolik specifický, že je třeba jej zajistit v rámci režimu nepřetržitého nasazení.

II.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, které Krajský soud v Českých Budějovicích (dále též „krajský soud“) vyhověl v záhlaví označeným rozsudkem (dále též „napadený rozsudek“), a napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud s odkazem na judikaturu Soudního dvora Evropské unie (dále též „SDEU“), Nejvyššího správního soudu, jakož i s přihlédnutím k důvodové zprávě k zákonu č. 272/2009 Sb. a č. 322/2014 Sb., dovodil, že standardní služba v rámci činnosti bezpečnostního ochranného týmu není službou v mimořádné situaci, která by byla podřaditelná pod režim nepřetržitého vojenského nasazení. K tomu uvedl, že služba v rámci nepřetržitého vojenského nasazení dle § 31b zákona o vojácích z povolání představuje výjimku ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES (dále jen „Směrnice 2003/88/ES“), týkající se mj. rozvržení pracovní doby. Jde totiž o službu, která je do jisté míry nepředvídatelná a současně odvislá od variabilního programu chráněné osoby, avšak je plněna za obvyklých podmínek odpovídajících úkolu, pro který byl ochranný oddíl zřízen. Poukázal přitom na jiné případy, rozhodované SDEU, které naopak pod výjimku ze Směrnice 2003/88/ERS nespádají (např. činnost pracovníků zdravotnické záchranné služby doprovázejících sanitní či zásahové vozidlo lékaře pohotovostní služby v rámci záchranné služby první pomoci v Německu nebo činnost veřejné požární služby v Německu). Za stěžejní pak považoval rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2019, č. j. 10 Ad 5/2017-45, který byl následně potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2020, č. j. 7 As 344/2019-23, neboť se týkal skutkové obdobné věci. Městský soud v uvedené věci zrušil rozhodnutí státního tajemníka Ministerstva obrany, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí služebního orgánu, kterým byla zamítnuta žádost tehdejšího žalobce o proplacení služby konané v režimu nepřetržitého vojenského nasazení. Důvodem bylo, že Vojenská policie mohla využít i jiných opatření než služby v režimu nepřetržitého vojenského nasazení. Za stěžejní přitom krajský soud považoval to, že režim nepřetržitého vojenského nasazení lze v rámci této služby nařídit, pokud bude splněna materiální stránka věcné potřeby takového režimu ve smyslu závěrů judikatury SDEU, např. v případě mimořádně závažné situace, kdy nebude možné dodržet plnění předem organizované pracovní doby. V závěru dodal, že nedostatečné personální zajištění daného útvaru nemůže být, stejně jako ekonomická výhodnost režimu nepřetržitého nasazení z pohledu ekonomického oddělení vojenské policie, důvodem pro krácení práva žalobce na adekvátní protiplnění za službu jím vykonanou v režimu, který nesplňoval parametry nepřetržitého vojenského nasazení. K tomu také zdůraznil, že nelze bez dalšího předjímat, že pokud k navýšení členů ochranného týmu dojde, dojde zřejmě též k úniku uvedených informací.

III.

pokračování

[4] Proti rozsudku krajského soudu brojil žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Předně uvedl, že ačkoliv krajský soud poměrně jasně a přehledně sumarizoval judikaturu tuzemských soudů i SDEU, nepostihl zcela výkladový posun v otázce rozsahu a podmínek aplikovatelnosti Směrnice 2003/88/ES na jednotlivé specifické činnosti či typy služeb, resp. v otázce přípustnosti výjimek z působnosti této směrnice ve vztahu k vojenské službě. Přitom pominul fakt, že SDEU připustil výjimku rovněž v případě činností natolik zvláštních, že nejsou vhodné pro systém rotace, který by umožňoval zajistit dodržování požadavků stanovených uvedenou směrnicí nebo pokud by použití uvedené směrnice na takovouto činnost tím, že by dotčeným orgánům byla uložena povinnost zavést systém rotace nebo plánování pracovní doby, mohlo být provedeno pouze na úkor řádného provedení vojenských operací v pravém slova smyslu. SDEU tak fakticky řešil situace, předjímané právním řádem České republiky, kdy pro vojáky ozbrojených sil jsou stanoveny tři typy výjimek z běžného rozvržení služby – intenzivní vojenský výcvik a nepřetržitý vojenský výcvik, plnění zvláštních úkolů, ať již ve směně trvající až 30 hodin, anebo v režimu nepřetržitého vojenského nasazení i déle a výjimku pro činnost v zahraničních operacích. Nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že ochranná služba neodpovídá zákonnému institutu nepřetržitého vojenského nasazení. Krajský soud nadto na věc aplikoval i nepřiléhavou judikaturu a nepřesně a nesprávně vyhodnotil informace obsažené ve spisu. O to spíše, pokud se jedná o zajištění bezpečnosti chráněné osoby. Zvýšení počtu ochránců k jedné chráněné osobě považoval stěžovatel za zvýšení bezpečnostního rizika, což krajský soud nesprávně odmítl. K uvedenému uzavřel, že se ze strany služebních orgánů při snaze o omezení počtu osob podílejících se na ochranné službě jednalo pouze o preventivní technicko-personální opatření, mající za cíl významné snížení rizika úniku informací při plnění úkolu ochrany osob. Upozornil, že se jedná o službu ze své povahy vysoce nepředvídatelnou a volatilní, odvislou plně od programu chráněné osoby, mnohdy dodatečně upravovaného, u níž lze i se zřetelem k výše zmíněným nárokům na sladěnost a sebeorganizaci ochranného týmu jen obtížně z pozice nadřízeného *in concreto* plánovat reálný každodenní průběh služby a střídání ochránců ve směnách. I nadále měl za to, že ačkoli je ochrana chráněných osob z podstaty věci „*náplní (posláním) oddělení ochrany osob a pro kterou bylo toto speciální oddělení zřízeno*“, je její reálný výkon, jak z hlediska požadavků na řádné zajištění bezpečnosti chráněných osob a snahu o minimalizaci úniků citlivých informací, tak z hlediska omezených možností organizovaného plánování, natolik zvláštní, že svou povahou v zásadě odpovídá bojové misi v době míru. S ohledem na povahu služby spočívající v zajištění nepřetržité ochrany a doprovodu chráněných osob a s ohledem na její specifika dopadající značnou měrou do oblasti zajištění bezpečnosti státu, trval na tom, že vyhovuje podmínkám na vyloučení z působnosti Směrnice 2003/88. I další závěry krajského soudu považoval stěžovatel za nepřipadné. Z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Alternativně navrhl, aby pro posouzení aplikovatelnosti předmětného ustanovení čl. 1 odst. 3 směrnice 2003/88 (ve spojení s čl. 4 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii) na zkoumaný případ Nejvyšší správní soud položil SDEU předběžnou otázku.

IV.

[6] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti vyslovil souhlas se závěry krajského soudu. Upozornil, že právní názor služebních orgánů je neslučitelný s recentní judikaturou Nejvyššího správního soudu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2020, č. j. 7 As 344/2019-23). zdůraznil, že v tomto ohledu nedošlo k žádné podstatné změně okolností, na základě kterých by bylo namíste uvedenou judikaturu jakkoli měnit. Žalobce byl také názoru, že krajský soud vystihl i požadavky vyplývající z judikatury. Za nepřiléhavý považoval poukaz na rozsudek SDEU ze dne 15. 7. 2021, ve věci C-742/19 [*B. K. proti Republice Slovenija (Ministrstvo za obrambo)*] v otázce strážní služby, ve smyslu ochrany objektů. Měl za to, že i za zohlednění stěžovatelem akcentovaných rozhodnutí nelze dojít k závěru, že je ochranná služba vyloučena z režimu Směrnice 2003/88. S ohledem na uvedené navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

V.

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

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Mezi stranami není sporné, že žalobce (jako bývalý příslušník Velitelství ochranné služby Vojenské policie) podáním ze dne 30. 7. 2018 (datovaným dnem 27. 7. 2018) požádal o proplacení služby vykonané v režimu nepřetržitého vojenského nasazení na území ČR v letech 2015–2018. Uvedl, že od 1. 7. 2015 mu byl nařizován výkon služby v režimu nepřetržitého vojenského nasazení podle § 31b zákona o vojácích z povolání. Z této skutečnosti podle žalobce plyne, že předem plánovaný výkon služby spočívající v ochraně a doprovodu určených osob, který je běžným úkolem Vojenské policie, byl realizován v režimu, který je svou povahou určen pro zcela výjimečné a nepředvídatelné situace. Užití režimu nepřetržitého nasazení pro plnění standardních úkolů útvaru (ochranné služby Vojenské policie) nelze ospravedlnit. Žalobcem vykonaná služba, při které plnil standardní úkoly útvaru, tak byla protiprávně zařazena do režimu nepřetržitého nasazení, což mělo za následek, že žalobce v období od 1. 7. 2015 fakticky vykonával službu přesčas, aniž by za to dostal adekvátní protiplnění ve formě proplacení platu či poskytnutí volna.

[10] O uvedené žádosti opakovaně rozhodoval Velitel Velitelství ochranné služby Vojenské policie, přičemž jeho rozhodnutí bylo odvolacím orgánem opakovaně zrušeno (celkem 3x). V následujícím řízení o žádosti žalobce – v pořadí již čtvrtém – oznámil nový Velitel Velitelství ochranné služby Vojenské policie stěžovateli (jako nadřízenému správnímu orgánu), že ve věci byl v předchozí fázi řízení vyslechnut jako svědek, a existují tedy důvody pro jeho podjatost. Na základě tohoto zjištění stěžovatel věc odňal a přidělil služebnímu orgánu 1. stupně. Služební orgán 1. stupně rozhodl o žádosti žalobce rozhodnutím ze dne 16. 6. 2022, které následně stěžovatel potvrdil žalobou napadeným rozhodnutím.

[11] Z označených rozhodnutí vyplývá, že žalobce vykonával službu v režimu nepřetržitého vojenského nasazení od 1. 7. 2015 do 27. 7. 2018 zpravidla v několikadenních nepravidelných intervalech. Podle služebních orgánů je výkon služby spočívající v ochraně

pokračování

chráněných osob z hlediska sledovaného cíle (kterým je účinná a spolehlivá ochrana těchto osob, a tedy i vnější bezpečnosti státu) natolik specifický, že je třeba jej zajistit v rámci režimu nepřetržitého nasazení. Realizace takové ochrany je dle služebního orgánu možná pouze v počtu tří, maximálně pěti ochránců k jedné osobě, a to jedině ve zvláštním režimu nepřetržitého nasazení. Navýšení počtu ochránců by vedlo ke zvýšení rizika pro bezpečnost chráněné osoby a narušilo by rovněž dlouhodobou koncepci ochranné služby. Uvedený silný veřejný zájem v těchto případech převažuje nad zájmem na zachování práva žalobce na odměnu za službu organizovanou v běžném režimu. Nadto žalobci byla určitá částka za službu v nepřetržitém vojenském nasazení při ochraně a doprovodu chráněných osob vyplacena (celkem částka 168 177,25 Kč), což stěžovatel považoval za „plnění zamýšlené zákonodárcem“, neboť jeho vůlí je krátit část nároků vojáků z povolání při výkonu zvláštních úkolů.

[12] Podstatou nyní projednávané věci je otázka, zda služební činnost žalobce, coby příslušníka Velitelství ochranné služby Vojenské policie, bylo možno subsumovat pod režim tzv. nepřetržitého vojenského nasazení dle § 31b odst. 1 zákona o vojácích z povolání, s nímž se pojí specifické nároky plynoucí z § 31c odst. 3 téhož zákona.

[13] Nejvyšší správní soud se problematikou nepřetržitého vojenského nasazení v případě příslušníka Vojenské policie vykonávajícího ochrannou službu zabýval již v rozsudku ze dne 5. 3. 2020, č. j. 7 As 344/2019-23. Soud neshledal nutnost se od závěrů tohoto rozsudku odchýlit, plně je přejímá i pro nyní posuzovanou věc a v podrobnostech na něj odkazuje.

[14] Podle § 31b odst. 1 a 2 zákona o vojácích z povolání:

(1) Nepřetržitým vojenským nasazením na území České republiky je doba výkonu služby při plnění úkolů ozbrojených sil podle zvláštního právního předpisu.

(2) Nepřesahuje-li doba nepřetržitého vojenského nasazení na území České republiky 48 hodin, započítává se do celkové základní týdenní doby služby. Přesahuje-li doba nepřetržitého vojenského nasazení na území České republiky 48 hodin, ustanovení o základní týdenní době služby, o službě konané nad základní týdenní dobu služby, o nepřetržitém odpočinku mezi službami a nepřetržitým odpočinku v týdnu a o přestávkách ve službě se nepoužijí.

[15] Podle § 31c odst., 1 až 3 zákona o vojácích z povolání:

(1) Doba zahájení a ukončení intenzivního vojenského výcviku, nepřetržitého vojenského výcviku a nepřetržitého vojenského nasazení na území České republiky stanoví služební orgán.

(2) Nadřízený je povinen v době uvedené v odstavci 1 určit vojákovi přiměřenou dobu na jídlo a oddech a místo odpočinku.

(3) Pokud nepřetržitě vojenské nasazení na území České republiky trvá méně než 48 hodin, má voják nárok na volno v době, ve které by měl jinak konat službu, v délce odpovídající době výkonu služby, která nebyla započítána do základní týdenní doby služby. Přesáhne-li nepřetržitě vojenské nasazení na území České republiky 48 hodin, má voják nárok za každých ukončených 48 hodin výkonu služby na 8 hodin volna v době, ve které by měl jinak konat službu.

[16] Důvodová zpráva k zákonu č. 272/2009 Sb., kterým byl institut nepřetržitého vojenského nasazení včleněn do zákona o vojácích z povolání, uvádí: „V některých specifických případech musí voják konat po omezenou dobu službu tak, že nelze dodržet stávající ustanovení tohoto zákona pro základní týdenní dobu služby, její rozvržení v týdnu nebo

v určitém období, pro přestávky ve službě, pro nepřetržitý odpočinek a služební pohotovost. Jedná se o případy, které vyplývají z charakteru výcviku nebo nepřetržitého vojenského nasazení. [...] Nepřetržitým vojenským nasazením se rozumí doba, kdy voják plní úkoly při obraně České republiky proti vnějšímu napadení podle § 9 odst. 1 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, a při plnění dalších úkolů armády, Vojenské kanceláře prezidenta republiky a Hradní stráže na území České republiky podle § 9 odst. 3 téhož zákona. Následné vypořádání této doby s vojákem bude provedeno stejně jako u nepřetržitého vojenského výcviku.“

[17] Z důvodové zprávy k zákonu č. 332/2014 Sb., kterým se mění zákon o vojácích z povolání, pak lze citovat následující: „Vzhledem k tomu, že z judikatury Soudního dvora EU v posledních letech vyplynulo upřesnění působnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES, o některých aspektech úpravy „pracovní doby“ pro činnosti v rámci ozbrojených sil, stala se dosavadní právní úprava více či méně rozpornou s požadavky uvedené směrnice. Bylo proto přistoupeno k celkové a v některých směrech i zásadní úpravě celé hlavy IV v části druhé (§ 24 až 31c) zákona o vojácích z povolání. [...] Novela upřesňuje vymezení činností, za kterých se uplatňují výjimky pro ozbrojené síly z uvedené směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES podle čl. 1 odst. 3. Podle Soudního dvora EU tato výjimka dopadá na specifické činnosti ozbrojených sil v závažné nebezpečné situaci, která vyžaduje, aby vojáci, kteří musí takovéto události čelit, naprosto upřednostnili cíl sledovaný prováděnými opatřeními. Této charakteristice vyhovují všechny případy plnění úkolů ozbrojených sil České republiky ve smyslu zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách, při kterých se naplňuje jejich účel jako zvláštního nástroje státu (nasazení k obraně území a vzdušného prostoru České republiky, k plnění mezinárodních závazků v zahraničních operacích, posílení složek integrovaného záchranného systému, odstraňování následků pohrom, posílení Policie ČR při její činnosti). Uvedená směrnice se tak neuplatní při veškerých činnostech podle § 31b a § 40a zákona o vojácích z povolání.“

[18] Odborná literatura k danému institutu uvádí, že „[n]epřetržité vojenské nasazení je další z forem rozvržení doby služby, kdy je uplatňována výjimka z práva EU o rozvržení pracovní doby. Podle Soudního dvora EU tato výjimka dopadá na specifické činnosti ozbrojených sil v závažné nebezpečné situaci, která vyžaduje, aby vojáci, kteří musí takovéto události čelit, naprosto upřednostnili cíl sledovaný prováděnými opatřeními. Byl reakcí na potřebu zabezpečit činnosti, které vojáci zajišťují při realizaci úkolů vojáků podle zákona o ozbrojených silách, zákona o Vojenské policii nebo zákona o VZ. Jedná se zejména o činnosti při záchranných pracích, střežení důležitých objektů ve zvláštních situacích, plnění úkolů Policie České republiky či odstraňování nebezpečí za pomoci vojenské techniky“ (SKORUŠA, L. a kol. Zákon o vojácích z povolání: Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018, přístupný ze systému ASPI).

[19] Soudní dvůr se přitom otázkou, jaké činnosti je možno vyloučit z působnosti směrnice opakovaně zabýval. Poukázáno budiž zejména na rozsudek ze dne 5. 10. 2004, ve spojených věcech C-397/01 až C-403/01 (Bernhard Pfeiffer a ostatní proti Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV), a rozsudek ze dne 14. 7. 2005, ve věci C-52/04 (Personalarzt der Feuerwehr Hamburg proti Leiter der Feuerwehr Hamburg). V uvedených rozhodnutích se SDEU sice nezabýval činností vojenských policistů vykonávajících ochranu určené osoby (nýbrž posuzoval činnost pracovníků požární služby a pracovníků zdravotní záchranné služby), jak připomíná stěžovatel, nicméně obecné závěry uvedených rozsudků jsou na nyní posuzovanou věc zcela jistě aplikovatelné.

pokračování

[20] V rozsudku ve spojených věcech C-397/01 až C-403/01 Soudní dvůr uvedl, že: „*Jak z cíle směrnice 89/391, jímž je podpora zlepšování bezpečnosti a ochrany zdraví pracovníků při práci, tak i ze znění jejího čl. 2 odst. 1 totiž vyplývá, že působnost této směrnice musí být pojímána široce. Z toho vyplývá, že vynětí z této působnosti, stanovená v prvním pododstavci odstavce 2 uvedeného článku, musí být vykládána restriktivně (viz výše uvedený rozsudek Simap, body 34 a 35, a usnesení ze dne 3. července 2001, CIG, C-241/99, Recueil, s. I-5139, bod 29).*“ Vyloučení některých činností z působnosti směrnice bylo přitom podle SDEU „*přijato pouze za tím jediným účelem, aby zaručilo řádné fungování služeb, které jsou nepostradatelné k ochraně veřejné bezpečnosti, veřejného zdraví, jakož i veřejného pořádku v případě situací mimořádné závažnosti a rozsahu – například pohrom – které se vyznačují tím, že u nich z povahy věci nelze plánovat pracovní dobu zásahových a záchranných týmů.*“ Službu zdravotních záchranných pracovníků pak SDEU nepovažoval za službu vyňatou z působnosti směrnice, neboť třebaže tato sice „*musí čelit událostem, které již pojmově nejsou předvídatelné, nic to nemění na tom, že činnosti, k nimž při ní dochází za obvyklých podmínek a které ostatně odpovídají poslání, které bylo takové službě svěřeno, lze předem organizovat, včetně organizace rozvržení pracovní doby jejího personálu.*“

[21] V rozsudku ve věci C-52/04 pak SDEU posuzoval činnost pracovníků požární služby. S odkazem na výše citované závěry rozsudku ve spojených věcech C-397/01 až C-403/01 uvedl, že činnosti požární služby nemohou být vyňaty z působnosti směrnice: „*V projednávaném případě je proto tato směrnice použitelná na činnosti požární služby, i když jsou vykonávány silami zásahové služby a nezávisle na tom, zda slouží boji s požárem nebo poskytnutí jiné pomoci, pokud jsou vykonávány za obvyklých podmínek v souladu s úkolem, jímž byla příslušná služba pověřena, a to i tehdy, pokud zásahy, které by s těmito činnostmi mohly být spojeny, nejsou ze své povahy předvídatelné a mohou vystavit pracovníky, kteří je plní, určitým rizikům, pokud jde o jejich bezpečnost nebo zdraví.*“

[22] Uvedený závěr pak SDEU zopakoval a rozvedl v rozsudku ze dne 20. 11. 2018, ve věci C-147/17 (*Sindicatul Familia Constanța, Ustinia cvas a další proti Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Constanța*): „*[P]ožadavek kontinuity útvarů působících v oblastech zdraví, bezpečnosti a veřejného pořádku nebrání tomu, aby mohly být organizovány činnosti těchto útvarů, dochází-li k nim za obvyklých podmínek, a to i co se týče pracovní doby jejich zaměstnanců, takže výjimka stanovená v čl. 2 odst. 2 prvním pododstavci směrnice 89/391 se na takové útvary použije pouze za okolností mimořádné závažnosti a rozsahu (v tomto smyslu viz zejména rozsudek ze dne 5. října 2004, Pfeiffer a další, C 397/01 až C 403/01, EU:C:2004:584, body 55 a 57, jakož i ze dne 12. ledna 2006, Komise v. Španělsko, C 132/04, nezveřejněný, EU:C:2006:18, bod 26). Tuto judikaturu však nelze vykládat v tom smyslu, že je vyloučeno, že zvláštní činnosti určitých veřejných služeb, i když jsou vykonávány za obvyklých podmínek, vykazují natolik specifické charakteristické rysy, že jejich povaha nutně odporuje rozvržení pracovní doby, které dodržuje požadavky uložené směrnicí 2003/88.*“

[23] V navazujícím rozsudku ze dne 15. 7. 2021, ve věci C-742/19 (*Ministrstvo za obrambo*) se SDEU věnoval působnosti směrnice na služební režim vojáka strážní služby. SDEU vyslovil, že čl. 1 odst. 3 Směrnice 2003/88 ve spojení s čl. 4 odst. 2 SEU musí být vykládán v tom smyslu, že strážní služba vykonávaná vojákem je vyloučena z působnosti této směrnice: (1) pokud je tato činnost vykonávána v rámci jeho počátečního vzdělávání, operačního výcviku nebo vojenské operace v pravém slova smyslu, (2) pokud se jedná

o činnost natolik zvláštní, že není vhodná pro systém rotace zaměstnanců, který by umožňoval zajistit dodržování požadavků stanovených uvedenou směrnicí, (3) pokud se s ohledem na všechny relevantní okolnosti ukáže, že tato činnost je vykonávána v rámci mimořádných událostí, jejichž závažnost a rozsah vyžadují přijetí opatření nezbytných k ochraně života, zdraví a bezpečnosti společenství a jejichž řádný průběh by byl ohrožen, kdyby musela být dodržena všechna pravidla stanovená uvedenou směrnicí, (4) nebo pokud by použití uvedené směrnice na takovou činnost tím, že by dotčeným orgánům byla uložena povinnost zavést systém rotace nebo plánování pracovní doby, mohlo být provedeno pouze na úkor řádného provedení vojenských operací v pravém slova smyslu.

[24] Z uvedeného vychází i judikatura Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne 5. 3. 2020, č. j. 7 As 344/2019-23, zdejší soud uvedl, že zákonný institut nepřetržitého vojenského nasazení představuje výjimku z působnosti Směrnice 2003/88. Režimy vojenské služby představující výjimku z aplikace Směrnice 2003/88 se uplatní při mimořádně závažných a rozsáhlých situacích ohrožujících bezpečnost, zdraví či pořádek, které se slovy SDEU „*vyznačují tím, že u nich z povahy věci nelze plánovat pracovní dobu*“, nebo v případě natolik specifických činností, které by byly důsledným dodržováním požadavků směrnice ohroženy [čímž by následně byla ohrožena i bezpečnost státu, k tomu srov. bod 74 a násl. rozsudku SDEU ze dne 15. 7. 2021, ve věci C-742/19 (*Ministrstvo za obrambo*)].

[25] Optikou uvedené (konstantní) judikatury pak nahlížel na danou věc i krajský soud. Na základě obsahu spisu dovodil, že žalobce jako příslušník Vojenské policie nevykonával činnost v „mimořádných situacích“, nýbrž činnost, která je standardní náplní (posláním) oddělení ochrany osob a pro kterou bylo toto speciální oddělení zřízeno. Ačkoli lze připustit, že jde o činnost mnohdy nepředvídatelnou s ohledem na měnící se program chráněné osoby, stále se jedná o činnost, k níž v rámci služby dochází za obvyklých podmínek, a kterou ve většině případů lze předem organizovat, včetně organizace rozvržení pracovní doby. S přihlédnutím k obsahu spisu považoval krajský soud za prokázané, že ochranu osob lze zajistit i v běžném režimu služby, aniž by musel být pro tyto účely režim nepřetržitého nasazení nařizován. Krajský soud zároveň ve shodě s právním názorem zdejšího soudu, vysloveným v rozsudku ze dne 5. 3. 2020, č. j. 7 As 344/2019-23, nevyloučil kategoricky uplatnění nepřetržitého vojenského nasazení. Vyslovil, že „*v některých případech mohou nastat rizikové (bezpečnostní) situace či hrozby, kde bude nutné režim nepřetržitého vojenského nasazení aktivovat, avšak bude se jednat o specifické případy, [...], reálné hrozby navazující na politické projevy chráněné osoby (zde by bylo lze hovořit o mimořádně citlivé povaze úkolů) či vojenské operace v pravém slova smyslu, nikoli o běžnou činnost ochránce. Nasazení žalobce v takových situacích ovšem nebylo v průběhu řízení prokázáno.*“ (viz bod 55 napadeného rozsudku).

[26] Uvedené závěry nemůže kasační argumentace stěžovatele zvrátit. Stěžovatel má za to, že krajský soud nepostihl výkladový posun SDEU v otázce rozsahu a podmínek aplikovatelnosti směrnice 2003/88. SDEU ve své recentní judikatuře (rozsudek SDEU ze dne 20. 11. 2018, ve věci C-147/17, *Sindicatul Familia Constanța*, týkající se nepřetržitého výkonu pěstounské péče) akcentuje, že jeho judikaturu nelze vykládat v tom smyslu, že je vyloučeno, že zvláštní činnosti určitých veřejných služeb, i když jsou vykonávány za obvyklých podmínek, vykazují natolik specifické charakteristické rysy, že jejich povaha nutně odporuje rozvržení doby služby, které dodržuje požadavky uložené Směrnicí

pokračování

2003/88. Dále v rozsudku ze dne 15. 7. 2021, ve věci C-742/19 (*Ministrstvo za obrambo*), SDEU navázal na svou stávající judikaturu a v případě příslušníka ozbrojených sil konajícího strážní službu zobecnil podmínky pro uplatnění výjimky z působnosti směrnice 2003/88 v případě vojáka. Podle stěžovatele krajský soud pominul fakt, že SDEU připustil výjimku z režimu směrnice v případě činností natolik zvláštních, že nejsou vhodné pro systém rotace, resp. pro takové případy, kdy by systém rotace narušoval úkol služby.

[27] Nejvyšší správní soud je názoru, že krajský soud pečlivě a podrobně shrnul judikaturu SDEU i její vývoj. Podle názoru Nejvyššího správního soudu stěžovatel závěry akcentovaných rozsudků částečně dezinterpretuje. Žádný z označených rozsudků neřešil zcela identickou situaci, ke které došlo v dané věci. Stěžovatelem akcentovaný rozsudek SDEU ze dne 20. 11. 2018, ve věci C-147/17, *Sindicatul Familia Constanța*, řešil otázku pěstounské péče. Soud nesdílí přesvědčení stěžovatele o podobnosti pěstounské péče a ochranné služby vykonávané ozbrojeným sborem. Krajský soud se správně vypořádal i rozsudkem SDEU ze dne 15. 7. 2021, ve věci C-742/19 (*Ministrstvo za obrambo*). Tento jednoznačně váže možnost použití režimů výkonu vojenské služby, které představují výjimku z působnosti Směrnice 2008/33, na zcela neobvyklé události. Upozorňuje-li stěžovatel na výrok, dle kterého je možné z působnosti směrnice vyjmout činnosti natolik zvláštní, že nejsou vhodné pro systém rotace, je nutné akcentovat, že tato podmínka se dle bodu 44 rozsudku vztahuje pouze na ty činnosti, které vykonává tentýž pracovník. U ochranné služby se zjevně nemůže jednat o takovou službu, kde není zavedení rotace vhodné, neboť ze spisu vyplývá, že ochranná služba vykonávaná Vojenskou policií je na rotaci ochránců postavena (v souzené věci je sporná pouze vhodnost frekvence rotace ochránců).

[28] Stěžovali lze v obecné rovině přisvědčit, že judikatura SDEU vyslovuje souladnost vyloučení určitých činností vojáků z působnosti Směrnice 2003/88. Pouze z toho však nelze dovozovat, že výkon služby v režimu nepřetržitého vojenského nasazení byl za konkrétních okolností souzené věci oprávněný. Nejvyšší správní soud (s ohledem na odůvodnění rozsudku SDEU ze dne 15. 7. 2021, ve věci C-742/19) nepochybuje o tom, že (zákonně) nařízení služby v režimu podle § 31b zákona o vojácích z povolání představuje výjimku z působnosti směrnice 2003/88 (viz již zmíněný rozsudek ze dne 5. 3. 2020, č. j. 7 As 344/2019-23). V souzené věci však bylo sporné, zda byl tento režim služby skutečně nařízen v souladu se zákonem a navazující judikaturou. V tomto ohledu však bylo nutné zkoumat především požadavky vnitrostátní úpravy, resp. zohlednit její specifika. Nejvyšší správní soud již výše rekapituloval závěry ze svého předchozího rozsudku ze dne 5. 3. 2020, č. j. 7 As 344/2019-23. V něm akcentoval – s ohledem na systematický výklad § 31b zákona o vojácích z povolání, jakož i znění relevantní důvodové zprávy – že institut nepřetržitého vojenského nasazení byl zákonodárcem koncipován jako nástroj pro řešení specifických a nepředvídatelných událostí. Institut nepřetržitého vojenského nasazení nebude zpravidla aplikovatelný pro výkon běžných úkolů konkrétního útvaru (byť tyto úkoly mohou v kontextu komplexní činnosti ozbrojených sil ČR představovat činnost neobvyklou). Krajský soud přitom v souzené věci v souladu s touto judikaturou postupoval a zabýval se zkoumáním splnění podmínek vnitrostátní úpravy. Stěžejním závěrem jeho rozsudku je, že v uvedené věci služební orgány neprokázaly, že by nařizovaly nepřetržité vojenské nasazení za účelem řešení mimořádných událostí. Jednalo se o opatření pro plnění běžných úkolů služby.

[29] V další části kasační stížnosti stěžovatel brojil proti skutkovým zjištěním krajského soudu, na jejichž podkladě došel krajský soud k závěru, že specifika výkonu ochranné služby neopodstatňují její vyloučení z působnosti Směrnice 2003/88, resp. nařízení režimu nepřetržitého vojenského nasazení. Podle stěžovatele krajský soud dezinterpretoval obsah svědeckých výpovědí, ve kterých svědci z řad současných či bývalých ochránců odůvodňují specifika ochranné služby snahou o nenarušování soukromí chráněné osoby. Primárním účelem poskytnutí ochrany je však realizace zákonného úkolu spočívajícího v zajištění bezpečnosti chráněné osoby, a to vždy ve vazbě na individuální bezpečnostní rizika spojená s ochranou konkrétní osoby, byť je míra zásahu do soukromí také jedním z posuzovaných parametrů. Zavedení tříčlenných týmů pak také vyplývá z těchto specifíků. Stěžovatel také odmítá názor, že ochrana chráněných služeb představuje náplň (poslání) oddělení ochrany osob, pro kterou bylo toto speciální oddělení zřízeno. Reálný výkon ochranné služby je totiž natolik specifický, že svou povahou v zásadě odpovídá bojové misi v době míru.

[30] Kasační soud se se závěry krajského soudu plně ztotožňuje. Nejvyšší správní soud opětovně akcentuje, že nařízení služby v režimu nepřetržitého vojenského nasazení ve smyslu § 31b zákona o vojácích z povolání, je vyhrazeno pro řešení zcela specifických, nepředvídatelných událostí. Krajský soud přitom došel k závěru, že podmínka mimořádnosti splněna nebyla. K uvedenému závěru dospěl krajský soud po náležitém a důkladném posouzení všech okolností věci. Krajský soud shrnul svá skutková zjištění v bodě 52 rozsudku, kde mj. uvedl: *„Krajský soud má z dokazování provedeného ve správním řízení za prokázané, že náplň služby vojenských ochránců nepředstavuje činnost, která by odpovídala náplni služby v nepřetržitém vojenském nasazení a která by tak byla vyloučena z působnosti Směrnice 2003/88/EU. V případě žalobce nešlo o činnost vykonávanou ve shora popsaných mimořádných situacích, nýbrž o činnost, která je standardní náplní (posláním) oddělení ochrany osob a pro kterou bylo toto speciální oddělení zřízeno. Ačkoli lze připustit, že jde o činnost mnohdy nepředvídatelnou s ohledem na měnící se program chráněné osoby, stále se jedná o činnost, k níž v rámci služby dochází za obvyklých podmínek, a kterou ve většině případů lze předem organizovat, včetně organizace rozvržení pracovní doby.“* Krajský soud skutková zjištění i spisové podklady správně hodnotil v kontextu výše rekapitulovaných východisek úpravy nepřetržitého vojenského nasazení. Jeho posouzení přitom zcela odpovídá shora označeným východiskům judikatury SDEU, tak i zdejšího soudu.

[31] Nelze souhlasit ani s námitkami směřujícími do (nepřípustné) interpretace obsahu svědeckých výpovědí. I podle názoru zdejšího soudu ze svědeckých výpovědí vyplývá, že služba v režimu vojenského nasazení nebyla nařizována pro řešení neobvyklých, zcela specifických situací, ale byl na ní postaven výkon zcela běžných úkolů útvaru. Nadto žalobci nařizovaná služba byla rozvrhována vždy v tříměsíčním harmonogramu. Nejvyšší správní soud dodává, že nepovažuje specifika ochranné služby (tvrzená potřeba snížení střídání, ochrana soukromí, faktická povaha bojové mise) za zcela směrodatná za situace, kdy zákon i navazující judikatura vyžaduje pro výkon služby v režimu nepřetržitého vojenského nasazení specifickou, nepředvídatelnou událost. Nelze proto přijmout závěr, že výkon ochranné služby nelze provádět v jiném režimu než v tom, který fakticky představuje největší možný zásah do práv vojáka. I další podklady ve správním spise poskytují oporu názoru, že nepřetržité vojenské nasazení bylo žalobci nařizováno v rozporu s účelem a smyslem tohoto institutu. Lze tedy ve shodě s krajským soudem uzavřít, že služební

pokračování

orgány náležitě neodůvodnily tvrzenou nutnost nařizování nepřetržitého vojenského nasazení a pro tento postup nebylo možné nalézt ani žádnou oporu ve spisovém materiálu.

[32] Nejvyšší správní soud neshledal důvod ke zrušení rozsudku krajského soudu. Jeho argumentace odpovídá právní úpravě a judikatuře. Nejvyšší správní soud neshledal v rozsudku krajského soudu ani žádné jiné vady, ke kterým by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti (srov. např. § 109 s. ř. s.). S jeho nosnými závěry se ztotožnil a v podrobnostech na ně odkazuje. Z tohoto důvodu nemohl shledat případnou ani polemiku stěžovatele s jeho argumentací.

[33] Závěrem Nejvyšší správní soud podotýká, že neshledal důvod pro předložení předběžné otázky SDEU ohledně možnosti podřazení výkonu strážní služby pod výjimku ze Směrnice 2008/33. Soud při výkladu nenarazil na žádnou otázku, která by ještě nebyla judikaturou SDEU řešena. Soud nemá povinnost předložit SDEU předběžnou otázku ve smyslu čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie za situace, kdy je daný problém již řešen judikaturou SDEU (srov. rozsudek ESD ze dne 27. 3. 1963, ve spojených věcech 28-30/62, *De Costa en Schaake NV*). S ohledem na odůvodnění rozsudku SDEU ze dne 15. 7. 2021, ve věci C-742/19 soud nepochybuje o tom, že (zákonně) nařízení služby v režimu podle § 31b zákona o vojácích z povolání představuje výjimku z působnosti Směrnice 2003/88 (viz již zmíněný rozsudek ze dne 5. 3. 2020, č. j. 7 As 344/2019-23). V souzené věci však bylo sporné, zda byl tento režim služby skutečně nařízen v souladu se zákonem a navazující judikaturou (viz výše).

[34] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[35] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., za použití § 120 s. ř. s., podle kterého 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. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Ve věci měl úspěch žalobce, protože mu Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení za dva úkony právní služby, který zástupce žalobce učinil v řízení o kasační stížnosti, a to sepis vyjádření k žádosti o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a sepis vyjádření ke kasační stížnosti [tj. úkon podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátního tarifu)]. Za tento úkon náleží odměna ve výši 3 100 Kč a paušální částka 300 Kč za jeden úkon právní služby, tj. 6 800 Kč bez DPH za dva tyto úkony. Zástupce žalobce je plátcem DPH, soud proto zvýšil odměnu o částku příslušné daně. Celkem je tedy stěžovatel povinen uhradit žalobci na náhradu nákladů řízení částku ve výši 8.228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Nejvyšší správní soud žalobci nepřiznal náhradu nákladů řízení za úkon právní služby převzetí a příprava zastoupení podle § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu, neboť zástupce žalobce zastupoval již v řízení o žalobě před krajským soudem, kde mu náhrada nákladů za tento úkon právní služby byla přiznána.

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

V Brně dne 20. prosince 2023

David Hipšr
předseda senátu