



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupíčkové v právní věci žalobce: **T. V.**, zastoupen JUDr. Janem Burešem, Ph.D., advokátem se sídlem Václavské náměstí 807/64, Praha, proti žalovanému: **Náčelník Vojenské Policie**, se sídlem Rooseveltova 620/23, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 26. 4. 2023, č. j. 57 A 2/2023-79,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč k rukám jeho zástupce JUDr. Jana Bureše, Ph.D., advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 11. 7. 2022, č. j. MO 281656/2022-4215, rozhodl Velitel Velitelství Vojenské policie Tábor (dále též „služební orgán 1. stupně“), o nevyhovění žádosti žalobce o proplacení jím vykonané služby v období od 1. 7. 2015 v režimu nepřetržitého vojenského nasazení ve smyslu § 31b zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, v platném znění (dále též „zákon o vojácích z povolání“), a o proplacení vykonané služby přesčas. Služební orgán 1. stupně 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. Žádosti žalobce o finanční kompenzaci za služby přesčas pak nevyhověl z důvodu, že se žalobce předtím nedomáhal náhradního volna. Žalobou

napadeným rozhodnutím ze dne 10. 11. 2022, č. j. MO 482/860/2022-5104, žalovaný služební orgán toto rozhodnutí potvrdil.

II.

[2] Žalobce se proti rozhodnutí o odvolání bránil žalobou podanou u Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále též „krajský soud“). Krajský soud žalobě vyhověl, zrušil žalobou napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí služebního orgánu 1. stupně, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Uvedl, že podstatou sporu byla 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. Služba v rámci nepřetržitého vojenského nasazení dle § 31b zákona o vojácích z povolání podle důvodové zprávy k novele zákona o vojácích z povolání č. 332/2014 Sb. představuje výjimku ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES (dále též „směrnice 2003/88“). Jedná se přitom o výjimku dovozenou judikaturou SDEU. Výkon služby v rámci režimu nepřetržitého vojenského nasazení je tudíž vykonáván mimo působnost Směrnice 2003/88/ES, a neuplatní se tak na něj pravidla rozvržení pracovní doby zakotvená touto směrnicí. Výjimky z tohoto režimu jsou blíže vymezeny judikaturou Soudního dvora EU (srov. např. rozhodnutí Soudního dvora EU ve spojených věcech C-397/01 až C-403/01, *Bernhard Pfeiffer a spol.*, rozhodnutí ve věci C-52/04, *Personalrat der Feuerwehr Hamburg*, a rozhodnutí ve věci C-742/19, *Ministrstvo za obrambo*). Z rozhodnutí SDEU obecně vyplývá, že výjimka z působnosti Směrnice 2003/88/EU je možná, avšak nikoli ve vztahu ke všem činnostem zvláštních složek (policie, ozbrojené síly, civilní ochrana, zdravotnická služba), ale pouze k těm specifickým činnostem, kterými je chráněna veřejná bezpečnost, veřejné zdraví či veřejný pořádek. Půjde o mimořádně závažné situace, v nichž hrozí mimořádné nebezpečí a v rámci kterých jsou zasahující složky vystaveny nezanedbatelnému riziku z hlediska jejich bezpečnosti a zdraví. Typicky se bude jednat o přírodní či technologické katastrofy, atentáty, těžké nehody, teroristické či vojenské útoky a jiné obdobné situace, kde bude nutné upřednostnit ochranu bezpečnosti a integrity společnosti před cílem Směrnice 2003/88/EU. Krajský soud na základě obsahu spisu (mj. obsahu správních rozhodnutí a svědeckých výpovědí) měl 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 popsáných 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. Soud 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. Z uvedených důvodů proto krajský soud rozhodnutí služebních orgánů zrušil. Krajský soud se současně neztotožnil s názorem žalobce ohledně jeho druhého nároku (proplacení přesčasů); v tomto rozsahu jeho argumentaci zamítl. Rozsudek krajského soudu (stejně jako

pokračování

všechna dále citovaná rozhodnutí správních soudů) je dostupný na www.nssoud.cz a Nejvyšší správní soud na něj pro stručnost odkazuje.

III.

[3] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Podle názoru stěžovatele nebyly splněny podmínky pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, resp. rozhodnutí služebního orgánu 1. stupně. Stěžovatel souhrnně nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že ochranná služba neodpovídá zákonnému institutu nepřetržitého vojenského nasazení. Ochranná služba je natolik specifickou činností, že ji nelze vykonávat v běžném režimu služby. Interpretaci svědeckých výpovědí považuje stěžovatel za nepřesnou. Podle stěžovatele krajský soud při svých závěrech pominul i úpravu obsaženou v právu EU, resp. judikaturu SDEU. Podle stěžovatele dále krajský soud zatížil své rozhodnutí rozporností, neboť na stejném podkladě, na kterém aproboval závěry stěžovatele o nemožnosti proplacení přesčasů, měl posoudit i nárok na kompenzaci služby vykonávané v režimu nepřetržitého vojenského nasazení. Takto však nepostupoval. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Alternativně navrhl, aby Nejvyšší správní soud položil SDEU předběžnou otázku.

IV.

[4] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti vyslovil souhlas se závěry krajského soudu. Žalobce nesouhlasí s tím, že by běžné úkoly ochranné služby vojenské policie bylo možné vykonávat jen v režimu nepřetržitého vojenského nasazení, resp. v režimu výjimky z působnosti směrnice 2003/88. Žalobce nesouhlasí s tím, že by v judikatuře SDEU došlo posunu, který by poskytoval oporu pro právní názor v napadeném rozhodnutí. Žalobce zejména polemizuje se závěry stěžovatele o rozsudku SDEU ze dne 15. 7. 2021, ve věci C-742/19, *Ministrstvo za obrambo*. Upozorňuje zároveň, že rozhodnutí služebních orgánů je v rozporu s aktuální judikaturou Nejvyššího správního soudu. Nesouhlasí ani s tím, že krajský soud měl zamítnout celou žalobu na podkladě stejné argumentace, na které vystavěl nedůvodnost části žaloby směřované do náhrady za práce přesčas. Závěrem navrhnul, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou, a přiznal žalobci náhradu nákladů řízení.

V.

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

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Mezi stranami není sporné, že žalobce (jako bývalý příslušník Velitelství ochranné služby Vojenské policie) podáním ze dne 7. 9. 2018 žádal o proplacení rozdílu služby vykonané v režimu nepřetržitého vojenského nasazení nad rámec týdenní služby.

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. Za takto odpracované hodiny náleží žalobci stejné platové ohodnocení, které by mu náleželo za práci přesčas. Zároveň žádal o proplacení práce vykonané přesčas v roce 2018.

[8] O uvedené žádosti rozhodl Velitel Velitelství ochranné služby Vojenské policie rozhodnutím ze dne 7. 11. 2018, které stěžovatel zrušil k odvolání žalobce. Dne 19. 6. 2019 vydal Velitel Velitelství ochranné služby Vojenské policie druhé rozhodnutí v dané věci. I toto bylo na základě podaného odvolání stěžovatelem zrušeno. Dne 20. 3. 2020 vydal Velitel Velitelství ochranné služby Vojenské policie třetí rozhodnutí o žádosti žalobce, které bylo opětovně zrušeno v řízení o odvolání. V následujícím řízení o žádosti žalobce 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 stěžovatele rozhodnutím ze dne 11. 7. 2022, které následně stěžovatel potvrdil žalobou napadeným rozhodnutím.

[9] Z označených rozhodnutí vyplývá, že žalobce vykonával službu v režimu nepřetržitého vojenského nasazení v roce 2015 od 7. 9. do 9. 9., od 15. 9. do 17. 9. V roce 2017 pak 6. 1., od 8. 1. do 9. 1., od 16. 1. do 17. 1., od 19. 1. do 20. 1., od 24. 1. do 25. 1. a od 27. 1. do 30. 1. Podle služebních orgánů je výkon služby spočívající v ochraně 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. Žádosti žalobce o finanční kompenzaci za služby přesčas nebylo vyhověno, neboť se žalobce předtím nedomáhal náhradního volna, jak požaduje zákonná úprava.

[10] K následné žalobcově žalobě krajský soud rozhodnutí o odvolání zrušil z výše rekapitulovaných důvodů.

[11] Nejvyšší správní soud neshledal na podkladě kasační stížnosti důvod ke zrušení rozsudku krajského soudu.

pokračování

[12] 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.

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

(1) Dobu 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.

[14] 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.“

[15] 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

systemu, 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.“

[16] 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. Býl 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).

[17] 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, *Personalrat 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.

[18] 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.*“

[19] 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*

pokračování

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.“

[20] Uvedený závěr pak SDEU zopakoval a rozvedl v rozsudku ze dne 20. 11. 2018, ve věci C-147/17, *Sindicatul Familia 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.

[21] 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 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.

[22] 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*).

[23] Optikou uvedené judikatury pak krajský soud nahlížel na danou věc a správně dovodil, že v daném případě neposkytuje obsah spisu oporu pro závěr, že náplň služby vojenských ochránců představuje 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. Z obsahu spisu naopak vyplývalo, že tímto režimem služby byla zajišťována činnost, která je standardní náplní (faktickým posláním) oddělení ochrany osob a pro kterou bylo toto speciální oddělení zřízeno. K uvedeným závěrům přitom dospěl krajský soud po náležitém a důkladném posouzení všech okolností věci, resp. celkového obsahu spisu. Nelze souhlasit ani s tím, že by krajský soud nepřipustně interpretoval obsah svědeckých výpovědí. Krajský soud se nedopustil ani jejich dezinterpretace, či zkreslení. Podle názoru Nejvyššího správního soudu mají i další skutkové závěry krajského soudu plnou oporu ve spisu. Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, 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. V tomto ohledu nelze nezmínit ani to, že ze sdělení genmjr. JUDr. Jiřího Komorouse, ředitele Ochrané služby Policie ČR, založeném ve spise pod č. j. MO 275431/2021-4215, vyplývá, že Policie ČR vykonává své úkoly ochranné služby s větším počtem ochránců při kratších směnách. 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.“*

[24] S ohledem na obsah rozsudku krajského soudu nelze souhlasit ani s tím, že krajský soud pominul úpravu obsaženou v právu EU. Podle názoru Nejvyššího správního soudu se krajský soud důkladně vypořádal s přesahem řešené věci do práva EU – zohlednil judikaturu SDEU a provedl eurokonformní výklad vnitrostátní právní úpravy (k tomu srov. rozsudek SDEU ve věci C-106/89 *Marleasing*, bod 8, nebo rozsudek SDEU ve věci C-453/00, *Kühne & Heitz*, bod 21). Pokud pak stěžovatel poukazoval na rozsudky SDEU ze dne 20. 11. 2018, ve věci C-147/17, *Sindicatul Familia Constanța*, a rozsudek SDEU ze dne 15. 7. 2021, ve věci C-742/19, *Ministrstvo za obrambo*, konstatuje soud, že žádný z označených rozsudků neřešil identickou situaci. 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 ozbrojenou silou. Krajský soud se správně vypořádal i s 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 (tedy v souladu s tuzemskou právní úpravou i judikaturou zdejšího soudu). 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 61 rozsudku vztahuje pouze na ty činnosti, které vykonává jeden pracovník. Ze spisu přitom vyplývá, že ochranná služba vykonávaná Vojenskou policií je na rotaci ochránců postavena. Postup krajského soudu respektoval i východiska judikatury Nejvyššího správního soudu vč. rozsudku ze dne 5. 3. 2020, č. j. 7 As 344/2019-23. V něm soud mj. akcentoval – s ohledem na systematický

pokračování

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 (v citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud zmiňoval mediálně známý případ výbuchu muničního skladu ve Vrbětčích jako příklad takové události). 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). Úkolem krajského soudu tedy bylo určit, zda byla služba v režimu nepřetržitého nasazení žalobci nařizována pro řešení mimořádných a nepředvídatelných situací (jak vyžaduje zákon a navazující judikatura). Této povinnosti dostál.

[25] Nejvyšší správní soud není rovněž názoru, že by krajský soud zatížil své rozhodnutí rozporností. Krajský soud zdůvodnil, z jakého důvodu vyhověl pouze části žaloby (viz výše). Argumentaci v tomto směru nepovažuje soud za nepřezkoumatelnou, či rozpornou. Co se pak týče druhé části žaloby, tu soud důvodnou neshledal. Lze připomenout, že i služební orgány (tedy i stěžovatel) žádosti žalobce o finanční kompenzaci za služby přesčas nevyhověly z důvodu, že se žalobce předtím nedomáhal náhradního volna. Byl-li stěžovatel již v době vydání napadeného rozhodnutí obeznámen s určitým výkladem práva (své rozhodnutí opírá v rozsahu odeprání kompenzace práce přesčas o rozhodnutí Krajského soudu v Brně), objektivně mu nic nebránilo promítnout navazující úvahy (vztahující se i k odmítnutí kompenzace práce v režimu podle § 31b zákona o vojácích z povolání) již do odůvodnění rozhodnutí. Nejvyššímu správnímu soudu tedy nezbyvá, než uvedenou argumentaci vyhodnotit jako faktickou snahu stěžovatele o doplnění odůvodnění svého rozhodnutí. Jak zdejší soud opakovaně vyslovil, důvody správního rozhodnutí nelze doplňovat v soudním řízení. Již v rozsudku ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58, zdejší soud judikoval, že *„nedostatek odůvodnění rozhodnutí vydaného ve správním řízení nemůže být dodatečně zhojen případným podrobnějším rozбором právní problematiky učiněným až v kasační stížnosti brojící proti rozhodnutí soudu, jímž bylo správní rozhodnutí zrušeno jako nepřezkoumatelné pro nedostatky v odůvodnění“*. Správní orgán má *„svou argumentaci [...] vtělit především do odůvodnění svého rozhodnutí tak, aby byla správním soudem přezkoumatelná. Úlohou krajského soudu totiž není ‚doodůvodňovat‘ rozhodnutí správního orgánu a vysvětlovat účastníkům řízení, proč správní orgán rozhodl tak, jak rozhodl“* (rozhodnutí ze dne 26. 2. 2014, č. j. 6 Azs 6/2014-27, ze dne 18. 12. 2014, č. j. 2 Azs 193/2014-20). Nejvyšší správní soud se přitom nemůže zabývat argumentací, kterou stěžovatel předložil poprvé až v kasační stížnosti. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. *in fine* brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřípustné. Ustanovení § 109 odst. 5 s. ř. s. naproti tomu brání tomu, aby se poté, co byl vydán přezkoumávaný akt, uplatňovaly skutkové novoty. K takto uplatněným novým skutečnostem kasační soud při svém rozhodování nepřihlíží (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004-49, ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006-155, ze dne 30. 3. 2012, č. j. 4 Azs 1/2011-89, či usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2018, č. j. 8 Azs 259/2017-67). Pokud by bylo v řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem připuštěno uplatnění skutkových a právních novot, vedlo by to fakticky k popření kasačního principu, na němž je řízení o tomto mimořádném opravném prostředku vystavěno (srov. rozsudek Nejvyššího

správního soudu ze dne 30. 3. 2012, č. j. 4 Azs 1/2011-89). Z uvedených důvodů se Nejvyšší správní soud nemůže věcně zabývat těmi argumenty stěžovatele, které byly poprvé uplatněny právě až v kasační stížnosti a kterými se stěžovatel nyní snaží zdůvodnit zákonnost nařízení nepřetržitého vojenského nasazení v případě žalobce (tyto argumenty přitom tvoří podstatnou část kasační stížnosti stěžovatele).

[26] Ani na základě žádné další stížní (přípustné) argumentace neshledal Nejvyšší správní soud 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.

[27] Nejvyšší správní soud nevyhověl ani návrhu stěžovatele na předložení předběžné otázky SDEU ohledně možnosti podřazení výkonu strážní služby pod výjimku ze směrnice 2008/33. Pro danou věc by taková otázka neměla relevanci (viz důvody, pro které krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele). Lze dodat, že 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*). V dané věci soud při posuzování zákonnosti předmětného rozsudku krajského soudu nenarazil na žádnou (pro danou věc relevantní) otázku, která by ještě nebyla judikaturou SDEU řešena.

[28] Na základě výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[29] O náhradě nákladů tohoto řízení kasační soud rozhodl ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 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. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti neúspěšný, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce (jako úspěšný účastník řízení) má tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v tomto řízení důvodně vynaložil. Tyto náklady se sestávají z odměny zástupce žalobce, který v řízení učinil jeden právní úkon, a to sepsání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. Za tento úkon náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Z důvodu, že zástupce žalobce je plátcem DPH, zvýšil soud odměnu zástupce o částku odpovídající této dani. Celkem je tedy stěžovatel povinen žalobci na náhradě nákladů řízení zaplatit 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

pokračování

V Brně dne 11. ledna 2024

Tomáš Foltas
předseda senátu