



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **Bc. S. N.**, zast. JUDr. Hanou Vopálenskou, advokátkou, se sídlem Májová 23, Cheb, proti žalovanému: **náměstek policejního prezidenta, Policejní prezidium České republiky**, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2008, č. j. 11 Ca 198/2007 – 71,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 11. 6. 2007, č. 457/2007, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí ředitele Policie České republiky útvaru pro ochranu ústavních činitelů ochranné služby (dále „PČR útvar pro ochranu ústavních činitelů“) ze dne 28. 12. 2006, č. 384/2007. Tímto rozhodnutím byl žalobce ustanoven ke dni 1. 1. 2007 podle § 215 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o služebním poměru“), na služební místo komisaře 1. oddělení odboru ochrany chráněných osob, útvaru pro ochranu ústavních činitelů. Současně byl jmenován do služební hodnosti komisař a zařazen podle § 116 zákona o služebním poměru a § 3 nařízení vlády č. 104/2005 Sb., kterým se stanoví katalog činností v bezpečnostních sborech, ve znění pozdějších předpisů (dále „nařízení“), do 7. tarifní třídy a 4. tarifního stupně. Žalobci byla tímto rozhodnutím podle § 219 zákona o služebním poměru započtena doba praxe v rozsahu 11 let a 225 dnů a určen podle § 114 a 115 tohoto zákona základní tarif služebního příjmu ve výši 24 920 Kč, zvláštní příplatek podle § 120 odst. 3 zákona ve výši 4900 Kč a příznán osobní příplatek podle § 122 uvedeného zákona ve výši 1000 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu v níž namítal, že žalovaný nesplnil povinnost uloženou mu ustanovením § 180 odst. 1 zákona o služebním poměru,

neboť nedostatečně zjistil stav věci. Konkrétně žalobce namítal nesprávné zařazení do tarifní třídy, neboť neodpovídá skutečně vykonávané práci. Zařazení žalobce do platové třídy bylo provedeno podle příkladu č. 10 části 1.3.7. přílohy k nařízení, který zní: „*Komplexní stanovování nejnáročnějších postupů a způsobů ochrany života a zdraví chráněných osob a ochrany zastupitelských úřadů, určených objektů a sídelních objektů*“, kdežto žalobcem vykonávaná služební činnost odpovídala příkladu č. 10 části 1.3.8. přílohy, jenž zní: „*Koordinace při zajišťování bezpečnosti chráněných osob nebo objektů zvláštního významu v útvech s působností na celém území České republiky*“, která je příkladem služby vrchního komisaře zařazeného do 8. tarifní třídy. O nesprávném zařazení do tarifní třídy svědčí podle žalobce i popis služební činnosti schválený ředitelem útvaru, podle něhož žalobce řídí činnost výjezdové skupiny a s ní spojené úkoly stanovené Organizačním pokynem ředitele Policie České republiky útvaru pro ochranu ústavních činitelů ochranné služby č. 36/2003 pro činnost příslušníků a zaměstnanců Policie České republiky (dále „pokyn 36/2003“), kde je v čl. 6 služební činnost popsána jako *koordinace činnosti při zajišťování bezpečnosti chráněných osob nebo objektů zvláštního významu*, kterou provádí velitel výjezdové skupiny, a v čl. 7 jako *řízení a organizace přípravy bezpečnostní akce, řízení součinnosti porady, řízení bezpečnostní akce v souladu s mezinárodními dohodami a koordinace činnosti všech zúčastněných subjektů při bezpečnostní akci*. Žalobce namítal, že není pravdivé tvrzení žalovaného, že méně náročné bezpečnostní akce řídí pouze vedoucí oddělení nebo vedoucí skupiny. Toto tvrzení žalovaný nijak neověřil a učinil je v rozporu s údaji uvedenými v knize služeb a archivu rozkazů ředitele. Kromě nejnáročnějších akcí, které řídil ředitel útvaru, byl pro výkon bezpečnostní akce určen velitel, tím byl v případě výkonu bezpečnostní akce v místě pravidelného výkonu služebního působiště (tj. hl. m. Praha) vedoucí oddělení, či vedoucí skupiny. Ovšem v situaci, kdy k výkonu bezpečnostní akce docházelo mimo území hl. m. Prahy, vedoucí oddělení na základě ústního rozkazu postupoval v řízení a koordinaci těchto akcí přímo osobnímu ochránci. Pro zahraniční cesty byl velitel určen rozkazem ředitele útvaru. V praxi to podle tvrzení žalobce znamenalo pouze oznámení data a času konání akce s tím, aby si koordinaci sil a prostředků zajistil sám osobní ochránce podle pokynu 36/2003. Samotný postup řízení a koordinace bezpečnostní akce osobním ochráncem spočíval v samostatné přípravě před provedením akce, jednalo se tedy o charakteristiku uvedenou v katalogu činností pro 8. tarifní třídu. Osobní ochránce byl vždy současně velitelem výjezdu a pod jeho samostatné velení spadalo i řízení a koordinace jemu podřízených osobních ochránců (zpravidla dvou, podle náročnosti i více). V řízení a koordinaci bezpečnostní akce se takto pravidelně střídali všichni ostatní osobní ochránci, protože to bylo základní náplní jejich služební povinnosti. Samotná koordinace činností osobním ochráncem při řízení bezpečnostní akce spočívala v určení a rozhodnutí o tom, jaké složky specialistů, řadových policistů i v jakém počtu se budou podílet na zajištění akce. Osobní ochránce, jakožto velitel bezpečnostní akce, prováděl telefonický a někdy den před akcí i osobní kontakt na příslušných krajských ředitelstvích a specializovaných útvech policie. Žalobce rovněž zpochybnil závěr žalovaného, že náplň služební povinnosti žalobce je rutinní a periodicky se opakující, neboť konstatoval, že každá bezpečnostní akce je svým obsahem jiná a klade na osobní ochránce stejně vysoké nároky na schopnost koordinace a řízení sil a prostředků, jako na osoby zařazené do 8. tarifní třídy podle zákona o služebním poměru. Žalovaný vytrhl z komplexu povinností pouze jednu činnost, která je prováděna v rámci zabezpečení bezpečnostní akce osobním ochráncem, a na jejím podkladě vydal zamítavé rozhodnutí. Konečně žalobce zdůraznil, že ani vedoucí skupiny, který byl žalovaným chybně označen za poslední článek v hierarchii řízení a koordinace bezpečnostní akce, nebyl zařazen do 8. tarifní třídy, ačkoliv řídil skupinu 15 až 20 osobních ochránců. Žalobce dále tvrdil, že mu nebyl přiznán zvýšený základní tarif služebního příjmu o 10% podle § 114 odst. 2 zákona o služebním poměru, ačkoliv vzhledem k povaze služby řazené ve dvou 12 hodinových směnách mu přiznán být měl. Z uvedených důvodů navrhl žalobce, aby Městský soud v Praze napadené rozhodnutí žalovaného zrušil.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 13. 3. 2008, č. j. 11 Ca 198/2007 – 71, žalobu zamítl a nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění soud konstatoval, že na základě organizačního pokynu č. 36/2003 je nutno odlišovat pojmy bezpečnostní akce a výjezdová skupina, neboť mají rozdílný obsah. Bezpečnostní akce je souhrnem speciálních bezpečnostních úkonů, jejichž cílem je splnění úkolů, které není možné zajistit běžným výkonem služby. Článek 6 pokynu uvádí, že před bezpečnostní akcí se zpravidla vysílá výjezdová skupina, která se v daném teritoriu podílí na průběhu bezpečnostní akce. Uvedené pojmy tedy nejsou totožné a totožné nejsou ani práva a povinnosti funkcionářů těchto složek. Jestliže žalobce odkazoval na článek 7 pokynu 36/2003, pak tento se týká povinností velících funkcionářů bezpečnostní akce, ovšem ze spisu není zřejmé, že by žalobce měl v popisu práce výkon povinností funkcionářů bezpečnostní akce, nýbrž že byl v určitých případech velitelem výjezdové skupiny, aniž by se však z titulu této funkce stával i velitelem bezpečnostní akce. Ačkoliv i velitel výjezdové skupiny provádí určitý stupeň koordinační činnosti, jedná se o činnosti, kterými organizačně řídí a vytváří podmínky pro práci specialistů a řadových policistů. Svým charakterem jsou to činnosti periodicky se opakující, konané na základě pokynů nadřízeného, jimiž se zabezpečuje ochrana určené chráněné osoby. Soud konstatoval, že není převažující činností žalobce, ani jako osobního ochránce, ani jako velitele výjezdové skupiny, koordinační činnost při zajišťování bezpečnosti chráněných osob nebo objektů zvláštního určení, jak je vyžadováno pro zařazení do 8. tarifní třídy pod bodem 10 katalogu činností uvedených v příloze k nařízení. Činnost žalobce svým charakterem spadá pod činnosti vymezené pro 7. tarifní třídu, neboť funkce komisaře není jen pasivní výkonnou složkou, ale očekává se od něj i aktivní přístup k plnění úkolů, včetně zmíněné řídicí činnosti výjezdové skupiny. V souvislosti s druhým žalobním bodem, v němž žalobce zdůvodňoval nárok na 10% zvýšení základního tarifu ve smyslu § 114 odst. 2 zákona o služebním poměru, soud konstatoval, že žalobce neprokázal, že by jeho pracovní činnost splňovala charakter služby s dvousměnným, či trojsměnným režimem. V daném případě se jednalo o službu nerovnoměrně rozvrženou ve smyslu § 53 odst. 3 uvedeného zákona. Na základě těchto skutečností soud rozsudkem žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7, zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „s. ř. s.“), zamítl.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost. Namítal, že faktický výkon jeho činnosti odpovídal jak řízení činnosti výjezdové skupiny, tak zejména řízení bezpečnostní akce z pozice velitele bezpečnostní akce. Pod jeho samostatné velení spadalo řízení a koordinace jemu podřízených osobních ochránců i dalších složek Policie České republiky. Jemu podřízení ochránci se pak řídili jeho pokyny jako velitele bezpečnostní akce. Stěžovatel dále oponoval závěru soudu, že rozhodnou skutečností v posouzení dané věci byl popis služebního místa, z něhož nevyplývalo, že by měl vykonávat činnost velitele bezpečnostní akce, a uvedl, že právě toto rozhodnutí, v němž byl podrobný popis služebního místa vymezen, napadal žalobou. Zpochybil závěr soudu, že velitel výjezdové skupiny je vždy osobou odlišnou od velitele bezpečnostní akce, neboť pokyn č. 36/2003 v čl. 6 připouští, aby osoba velitele bezpečnostní akce vykonávala i funkci velitele výjezdové skupiny. Mezi účastníky bylo podle názoru stěžovatele nesporné, že stěžovatel vykonával i činnost vedoucího bezpečnostní akce a že základním odlišujícím kritériem byla otázka náročnosti a rozsahu prováděné činnosti spočívající v ochraně konkrétní chráněné osoby. Sporná byla naopak otázka, zda činnost velitele bezpečnostní akce dosahuje intenzity podle příkladu č. 10 části 1.3.7., či příkladu č. 10 části 1.3.8. přílohy k nařízení. V tomto stěžovatel trval na názoru, že jednal při ochraně osob samostatně, sám řídil bezpečnostní akce a podával případné pokyny jiným složkám a útvarům Policie ČR. Vzhledem k tomu, že soud neprovedl navržený důkaz – zápis v knize služeb velitele oddělení a velitele služeb, měl stěžovatel za to, že soud považoval za nesporné, že stěžovatel byl veden i jako velitel bezpečnostní akce. Závěru, že stěžovatel fakticky vykonával i činnost velitele bezpečnostní akce, svědčí i vymezení uvedené v bodu 01. 03.

podrobného popisu služební funkce, kde je uvedeno, že po skončení bezpečnostní akce provádí její vyhodnocení a předává případné návrhy na zkvalitnění služby, což je činnost, kterou může vykonávat pouze velitel bezpečnostní akce v souladu s čl. 7 odst. 1 písm. h) a zejména čl. 11 pokynu 36/2003. V druhé sporné otázce, týkající se jeho nároku na 10% zvýšení základního tarifu podle § 114 odst. 2 zákona o služebním poměru, trval stěžovatel na směnném charakteru své služby a namítal, že se soud vůbec nezabýval tím, zda u něj tento charakter služby dosahoval takové intenzity, která narušovala jeho biorytmus a rodinný a společenský život. S ohledem na uvedené měl stěžovatel za to, že skutková podstata, z níž soud vycházel, neměla oporu ve spise a napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti s rozsudkem Městského soudu v Praze plně ztotožnil a konstatoval, že čl. 1 odst. 1 pokynu č. 36/2003 vymezuje bezpečnostní akci jako souhrn speciálních bezpečnostních úkonů vykonávaných v určitém prostoru a čase, jejímž cílem je splnění důležitého úkolu, který nelze zajistit běžným výkonem služby. Ředitel útvaru pak vždy bezpečnostní akci vyhláší rozkazem. Od září 2006 jsou výjezdy chráněných osob realizovány na základě běžného výkonu služby bez toho, že by k výjezdu byl vydán rozkaz, což je nutnou podmínkou pro akce podléhající pokynu č. 36/2003. Činnosti tzv. epizodní ochrany zajišťované žalobcem jsou oproti tomu činnostmi trvale, standardně a opakovaně prováděnými v rámci běžného výkonu služby a běžných služebních činností, které nezakládají důvod k vyhlášení bezpečnostní akce ve smyslu uvedeného pokynu. Bez ohledu na to, zda stěžovatel vykonává činnost v rámci bezpečnostní akce, nevypovídá sama činnost velitele bezpečnostní akce nic o povaze a náročnosti činnosti stěžovatele. Významem pojmu koordinace ve smyslu použitým v čl. 7 odst. 1 písm. d) pokynu č. 36/2003 je zajišťování součinnosti s místně příslušnými složkami Policie ČR a stanovení postupů k zajištění bezpečnosti chráněné osoby. Pojmem koordinace ve smyslu ustanovení § 2 katalogu činností se míní činnosti spočívající v aktivním působení na složky systému, jež je vymezeno příkladem činnosti (obory, agendy, činnosti), k dosažení jejich souladu. Nelze tedy tento pojem zaměňovat za pojem „koordinace“ podle ustanovení § 2 katalogu činností, kde jsou tímto pojmem míněny činnosti spočívající v aktivním působení na složky systému k dosažení jejich souladu. Stěžovatel prováděl pouze součinnostní vztahy, které nelze podřadit pod pojem „koordinace“ ve smyslu použitým v katalogu činností. Pokud by stěžovatel v dané situaci vykonával skutečně koordinační činnosti, musel by být oprávněn aktivně působit např. na ředitele příslušného okresního ředitelství Policie ČR a příslušné okresní ředitelství by zároveň muselo být prvkem (organizačním článkem) PČR útvaru ochrany ústavních činitelů jako „systému, jenž je vymezen příkladem činností“. Ve skutečnosti jsou složky policie, s nimiž stěžovatel v rozsahu svých vymezených povinností jednal, samostatnými subjekty, jejichž jednání stěžovatel svým působením aktivně neovlivňoval, pouze vyjednával součinnosti a v takto vymezeném rámci stanovoval nejnáročnější postupy a způsoby ochrany života a zdraví chráněných osob. Aktivní působení přísluší služebním funkcionářům, kteří v rámci své pravomoci rozhodují o rozmístění sil a prostředků na základě součinnostní porady se stěžovatelem. Ten pouze formuluje doporučení, ale sám aktivně nepůsobí, tedy nekoordinuje. Samostatná koordinace jako aktivní působení realizované v bezpečnostním sboru ve smyslu rozhodovací činnosti je vyhrazena vedoucím příslušníkům příslušných útvarů Policie ČR. K otázce přiznání zvýšeného tarifu podle § 114 odst. 2 zákona o služebním poměru žalovaný uvedl, že stěžovatel neprováděl dvousměnný, třisměnný, či nepřetržitý režim služby, neboť zde nebyla splněna podmínka stálosti směnného charakteru služby. V případě stěžovatele se jednalo o službu nerovnoměrně rozvrženou podle ustanovení § 53 odst. 3 uvedeného zákona, kdy doba nepřetržité služby nebyla kratší než 4 hodiny a nepřesáhla 24 hodin a průměrná doba služby za období 3 kalendářních měsíců a v odůvodněných případech za období kalendářního roku nepřesáhla základní dobu služby

v týdnu (37,5 hodin). Z těchto důvodů žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti. Stěžovatel se v kasační stížnosti dovolával důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze podat kasační stížnost z důvodu vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Z obsahu správního spisu soud zjistil, že stěžovatel byl rozhodnutím ředitele PČR útvaru pro ochranu ústavních činitelů ve věcech služebního poměru ze dne 28. 12. 2006, č. j. 384/2007, ustanoven ke dni 1. 1. 2007 podle § 215 odst. 1 zákona o služebním poměru na služební místo komisaře 1. oddělení odboru ochrany chráněných osob, útvaru pro ochranu ústavních činitelů. Současně byl jmenován do služební hodnosti komisař a zařazen podle § 116 zákona o služebním poměru a § 3 nařízení do 7. tarifní třídy a 4. tarifního stupně. Žalobci byla tímto rozhodnutím podle § 219 zákona o služebním poměru započtena doba praxe v rozsahu 11 let a 225 dnů a určen podle § 114 a 115 tohoto zákona základní tarif ve výši 24 920 Kč, zvláštní příplatek podle § 120 odst. 3 zákona ve výši 4900 Kč a přiznán osobní příplatek podle § 122 uvedeného zákona ve výši 1000 Kč.

Dne 5. 1. 2007 byl PČR útvar pro ochranu ústavních činitelů vydán popis služebního místa stěžovatele, v němž je podrobně uvedena pracovní náplň pro dané služební místo.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel dne 16. 1. 2007 odvolání, ve kterém uvedl, že napadené rozhodnutí je v rozporu s § 116 odst. 1 zákona o služebním poměru, neboť stěžovatelem vykonávaná nejnáročnější činnost je podle bodu 01. 05. popisu služebního místa v určených případech i řízení výjezdové skupiny. S odkazem na čl. 7 pokynu č. 36/2003 stěžovatel dokládal, že součástí jeho činnosti bylo i řízení a koordinace bezpečnostní akce, což svojí náplní odpovídá popisu činnosti uvedené v katalogu činností pod bodem 1.3.8.10. přílohy k nařízení. Zařazení do 7. tarifní třídy podle nařízení bylo tedy v přímém rozporu s charakterem skutečné pracovní náplně podle bodu 01. 05. popisu služebního místa, neboť řídicí činnost může provádět jen velitel bezpečnostní akce a výjezdu, který podle povahy pracovní činnosti spadá do 8. tarifní třídy podle nařízení. Dále stěžovatel nesouhlasil s tím, že mu nebylo přiznáno 10% zvýšení tarifu podle § 114 odst. 2 zákona o služebním poměru, neboť vzhledem k tomu, že zajišťoval bezpečnost chráněných osob a objektů, a to zpravidla několik dnů a nocí nepřetržitě, i o sobotách a nedělích, naplnil podmínky uvedené v tomto ustanovení. Vzhledem k tomu, že ustanovení neuvádí v jaké četnosti má být nepřetržitý režim za měsíc a rok konán,

bylo 10 % navýšení v souladu s požadavky zákona, a mělo proto být stěžovateli přiznáno. Na základě těchto důvodů navrhl stěžovatel změnit napadené rozhodnutí ve prospěch uvedených skutečností.

Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání a potvrdil prvoinstanční rozhodnutí. V odůvodnění žalovaný uvedl, že zařazení služebního místa stěžovatele bylo učiněno v souladu s organizačním řádem PČR útvaru ochrany ústavních činitelů i charakteristikou tarifní třídy podle přílohy č. 1 zákona o služebním poměru a katalogem činností v bezpečnostních sborech, který je přílohou nařízení. Stěžovatel vykonával činnosti uvedené v popisu jeho služebního místa, z nichž ovšem nevyplývalo, že by koordinoval činnosti při ochraně osob či objektů zvláštního významu. Žalovaný konstatoval, že nejnáročnější a nejsložitější bezpečnostní akce, zabezpečované komplexně na úrovni PČR útvaru pro ochranu ústavních činitelů, vždy řídil ředitel útvaru nebo jeho zástupce, a následně na základě rozkazu také vedoucí odborů. Méně organizačně náročné bezpečnostní akce řídil vedoucí oddělení, vedoucí skupiny a podle pokynu svého nadřízeného prováděli specializované odborné činnosti při ochraně chráněné osoby také osobní ochránci. Výkon těchto činností byl v souladu s popisem služebního místa stěžovatele, které bylo z hlediska složitosti, odpovědnosti a psychické a fyzické náročnosti zařazeno do 7. tarifní třídy, neboť nejnáročnější pracovní činnost stěžovatele spočívala v zabezpečení ochrany chráněné osoby, v menším rozsahu i výkonu dalších specializovaných činností konaných na základě pokynu nadřízeného, kterými se podílel na realizaci úkolů zabezpečovaných útvarem v této oblasti prostřednictvím bezpečnostní akce – výjezdové skupiny. Úkoly zajišťované stěžovatelem měly podle žalovaného periodicky se opakující charakter. Přítomnost spolupracovníků stěžovatele s vyšší služební hodností a odlišnou pracovní náplní neznamenal, že vedoucí bezpečnostní akce (výjezdové skupiny) koordinoval činnosti při zajišťování bezpečnosti chráněných osob nebo objektů zvláštního významu v útvarech s celostátní působností, ale že organizačně řídil a vytvářel podmínky pro práci specialistů a řadových policistů, přičemž rozsah této spolupráce byl stanoven jeho nadřízeným. Žalovaný konstatoval, že osobní ochránce vše realizoval na základě rozhodnutí a pokynů svého nadřízeného, tj. činnosti vykonával v omezeném rozsahu, například organizačně zabezpečoval konkrétní jednorázový výjezd chráněné osoby nebo se na druhé straně podílel jako jeden z článků týmu na zabezpečení určené části bezpečnostní akce. Námitku stěžovatele, aby mu byl přiznán zvýšený základní tarif služebního příjmu o 10 %, žalovaný neuznal, neboť v případě stěžovatele se jednalo o nerovnoměrně rozvrženou dobu služby ve smyslu § 53 odst. 3 zákona o služebním poměru. Požadavek směnnosti nebyl stěžovatelem naplněn, protože tento typ služby vykonával ojedinele v souvislosti se zařazením do bezpečnostní akce (1x za měsíc nebo 1x za několik měsíců). Z uvedených důvodů žalovaný neshledal napadené rozhodnutí rozporné se zákonem ani interními předpisy.

Podle § 116 odst. 1 zákona o služebním poměru se pro služební místo příslušníka stanoví tarifní třída podle nejnáročnější činnosti, jejíž výkon se na služebním místě vyžaduje. Pro služební místo vedoucího příslušníka se stanoví tarifní třída podle nejnáročnější činnosti v působnosti příslušné organizační jednotky bezpečnostního sboru.

Podle ustanovení § 116 odst. 2 téhož zákona, není-li dále uvedeno jinak, v souladu s charakteristikami tarifních tříd uvedenými v příloze tohoto zákona stanoví vláda nařízením katalog činností v bezpečnostních sborech zařazených do jednotlivých tarifních tříd podle jejich složitosti, odpovědnosti a namáhavosti.

Ve smyslu § 2 písm. a) nařízení vlády č. 104/2005 Sb., se koordinací rozumí činnosti, které spočívají v aktivním působení na složky systému, jenž je vymezen příkladem činnosti (obory, agendy, činnosti), k dosažení jejich souladu.

Podle písmene c) tohoto ustanovení se komplexními činnostmi rozumí činnosti, které zahrnují všechny části daného celku (systému), vymezeného příkladem činnosti.

Bod 1.3.7.10. přílohy citovaného nařízení uvádí jako náplň činnosti pro 7. tarifní třídu – komisaře; komplexní stanovování nejnáročnějších postupů a způsobů ochrany života a zdraví chráněných osob a ochrany zastupitelských úřadů, určených objektů a sídelních objektů.

Bod 1.3.8.10. přílohy zmíněného nařízení uvádí jako náplň činnosti pro 8. tarifní třídu – vrchního komisaře; koordinace činností při zajišťování bezpečnosti chráněných osob nebo objektů zvláštního významu v útvarech s působností na celém území České republiky.

Podle ustanovení § 114 odst. 2 zákona o služebním poměru, základní tarif, na který má příslušník nárok podle odstavce 1, se zvyšuje o 10 % příslušníkovi, který vykonává službu ve dvousměnném, třisměnném nebo nepřetržitém režimu služby.

Podle ustanovení § 53 odst. 3 téhož zákona se při nerovnoměrném rozvržení doby služby rozvrhne doba služby tak, aby doba nepřetržité služby nebyla kratší než 4 hodiny a nepřesáhla 24 hodin a průměrná doba služby za období 3 kalendářních měsíců a v odůvodněných případech za období kalendářního roku nepřesáhla základní dobu služby v týdnu.

Podle ustanovení § 53 odst. 4 uvedeného zákona se za dvousměnný nebo třisměnný režim služby považuje režim služby, v němž se příslušníci vzájemně střídají ve dvou nebo ve třech směnách v rámci 24 hodin po sobě jdoucích. Za nepřetržitý režim služby se považuje režim služby, v němž se příslušníci vzájemně střídají ve směnách v rámci 24 hodin po sobě jdoucích k zajištění nepřetržitého provozu vyžadujícího výkon služby 24 hodin denně po 7 dnů v týdnu, nebo v takovém režimu vykonávají službu ve 24hodinových směnách a režim služby podle odstavce 5.

Stěžovatel uvedl v kasační stížnosti dvě relativně nezávislé námitky. Jednak namítal rozpor mezi jeho zařazením do 7. tarifní třídy podle nařízení a faktickým výkonem své činnosti, neboť ta podle jeho názoru svým obsahem odpovídá kritériím pro 8. tarifní třídu uvedenou v nařízení, jednak namítal, že mu nebylo přiznáno 10 % zvýšení základního tarifu vzhledem k tvrzenému směnnému charakteru jeho služby.

Ve vztahu k první námitce je rozhodující posouzení, zda fakticky prováděný výkon služby stěžovatele odpovídá jeho zařazení do příslušné tarifní třídy v souladu se zákonem o služebním poměru a nařízením. Zákon o služebním poměru v ustanovení § 116 odst. 1 uvádí, že pro služební místo příslušníka se stanoví tarifní třída podle nejnáročnější činnosti, jejíž výkon se na služebním místě vyžaduje, což dále konkretizuje odst. 2 tohoto ustanovení, který uvádí, že vláda stanoví nařízením konkrétní zařazení činností do tarifních tříd podle jejich složitosti.

Pro posouzení dané námitky je tedy podstatné, zda výkon služby stěžovatele spadal svojí náplní pod vymezení služební činnosti uvedené v bodě 1.3.7.10., či v bodě 1.3.8.10. přílohy k nařízení č. 104/2005, kterým se stanoví katalog činností v bezpečnostních sborech, jímž je proveden uvedený § 116 odst. 2 zákona o služebním poměru; tedy zda stěžovatel vykonával koordinační činnost při zajišťování bezpečnosti chráněných osob nebo objektů zvláštního významu v útvarech s působností na celém území České republiky, tj. aktivně působil na složky systému, jenž je vymezen příkladem činností (obory, agendy, činnosti), k dosažení jejich souladu, kterážto činnost přísluší k funkci vrchního komisaře, případně, zda jeho služba spočívala v komplexním stanovování nejnáročnějších postupů a způsobů ochrany života a zdraví

chráněných osob a ochrany zastupitelských úřadů, určených objektů a sídelních objektů, tj. prováděl činnosti, které zahrnují všechny části daného celku (systému), vymezeného příkladem činnosti, která přísluší ke služební funkci komisaře, ve smyslu ustanovení nařízení.

Spornou situací, v níž podle tvrzení stěžovatele z jeho strany docházelo k plnění povinností vrchního komisaře, jsou tzv. výjezdové, či bezpečnostní akce ve smyslu organizačního pokynu č. 36/2003. V rámci specifikace pracovní náplně stěžovatele stanovené v popisu služební činnosti je pod bodem 01. 03. uvedeno, že stěžovatel *v rámci plnění uložených úkolů provádí po ukončení bezpečnostní akce PČR útvaru pro ochranu ústavních činitelů ochranné služby její vyhodnocení, předává případné návrhy na zlepšení výkonu služby vedoucímu skupiny*. S ohledem na ustanovení čl. 7 odst. 1 písm. h) pokynu č. 36/2003, které uvádí, že povinností velitele bezpečnostní akce je *zpracovávat písemné vyhodnocení bezpečnostní akce a předat je do 7 dnů od skončení bezpečnostní akce, popř. po skončení vyhodnocovací porady řediteli útvaru*, a ustanovení čl. 7 odst. 3 písm. e) tohoto pokynu, které uvádí, že povinností velitele úseku bezpečnostní akce je *provést vyhodnocení bezpečnostní akce za řízený úsek*, a na skutečnost, že žádnému jinému funkcionáři není podle pokynu č. 36/2003 svěřeno vyhodnocování bezpečnostní akce, lze dovodit, že popis služební činnosti stěžovatele počítá i s možností výkonu funkce velitele, či velitele úseku bezpečnostní akce. Skutečnosti, že pro služební funkci zastávanou stěžovatelem je předpokládán i výkon funkce velitele bezpečnostní akce svědčí i rozkaz ředitele PČR útvaru pro ochranu ústavních činitelů ochranné služby č. 88/2008 (uvedený ve spise pod spisovou značkou 89 a 90), ve kterém je jako velitel bezpečnostní akce uveden Mgr. P. P., který je v soupisu funkcionářů odboru ochrany chráněných osob (uvedený ve správním spise pod spisovou značkou 18) uveden jako komisař, tedy je ve funkčním zařazení na stejném stupni jako stěžovatel. Na základě uvedených materiálů tedy Nejvyšší správní soud dovodil, že s pozicí komisaře-osobního ochránce, tak jak je upravena popisem služební činnosti, je spojena i možnost výkonu funkce velitele bezpečnostní akce. Nicméně shodně s tvrzením stěžovatele uvedeným v kasační stížnosti i vyjádřením žalovaného Nejvyšší správní soud konstatuje, že samotný výkon funkce velitele bezpečnostní akce či velitele výjezdové skupiny není skutečností rozhodnou pro posouzení služebního zařazení stěžovatele, tou je charakter, náročnost a rozsah prováděných činností stěžovatele v rámci těchto akcí.

Tyto výjezdní (bezpečnostní) akce podle tvrzení stěžovatele svým rozsahem dosahovaly zhruba 50% výkonu služby a při jejich velení se všichni osobní ochránci střídali. V tomto kontextu je tedy zřejmé, že ona tvrzená řídicí činnost v těchto akcích netvořila podstatnější část výkonu služby stěžovatele a samotnou převážně vykonávanou činností stěžovatele byla ona koncová činnost ochrany osob, ať již konaná v rámci výjezdové akce, či služby v místě služebního působiště (tj. hl. m. Praha) v souladu s čl. 6 organizačního pokynu Policie České republiky útvaru pro ochranu ústavních činitelů ochranné služby č. 55/2003 (dále „pokyn č. 55/2003“). V rámci zajištění výjezdních akcí konaných mimo služební působiště byl z důvodu koordinace (rozuměj sjednocování, spolupráce v obvyklém slova smyslu) na stanovenou akci určen vždy jeden z osobních ochránců jako velitel výjezdové skupiny, či jako velitel bezpečnostní akce. Tento způsob organizace výjezdní akce byl zřejmě zvolen z důvodu efektivního provedení akce a její operativnosti, která musí být personálně ošetřena tak, aby jeden z jejích členů zajišťoval součinnost osobních ochránců na dané akci. Tento postup je pochopitelným mechanismem vedení akce stran ekonomie jejího provedení a lze konstatovat, že tento způsob organizace a zabezpečení průběhu výjezdních akcí je smysluplným rozdělením služebních povinností. Je tedy nutné zkoumat, zda tato činnost naplňuje nároky a požadavky pro zařazení do 8. tarifní třídy, či je svým obsahem zahrnuta pod vymezení stanovené pro 7. tarifní třídu. V této souvislosti je třeba vycházet z ustanovení zákona a jeho přílohy a především pak z úpravy obsažené v nařízení, kde jsou příkladmo vymezeny jednotlivé požadavky na výkon činností spjatých se zařazením do tarifních tříd, jak je uvedeno výše.

Z dikce zákonného termínu *stanovování nejnáročnějších postupů*, uvedených pro služební hodnost komisaře pod bodem 1.3.7.10. přílohy nařízení, lze odvodit, že obsahem činnosti osobních ochránců komisařů není jen prostý výkon služebních pokynů a zajištění fyzické ochrany chráněných osob a objektů, ale že je pro její výkon předpokládáno a vyžadováno nejen zapojení do samotné koncové realizace ochrany osob a objektů, nýbrž i aktivní podíl na systémové podpoře zabezpečení oněch nejnáročnějších postupů, neboť termín stanovování je nutno chápat v aktivně-tvůrčím významu – spoluutváření a zapojení, nikoliv jako prostý výkon služebních pokynů.

Naproti tomu definice bodu 1.3.8.10 přílohy nařízení uvádí požadavek *koordinace činností při zajišťování bezpečnosti chráněných osob nebo objektů zvláštního významu v útvarech s působností na celém území České republiky*, kde význam pojmu koordinace je speciálně vymezen jako *činnosti, které spočívají v aktivním působení na složky systému, jenž je vymezen příkladem činnosti (obory, agendy, činnosti), k dosažení jejich souladu*. Toto vymezení předpokládá jako trvalou a nosnou část aktivního působení na složky systému, prvek řízení, organizace a managementu, a to jako stěžejní a konstantní součást této funkce. (Funkci těchto pracovníků v rámci ochrany osob lze tedy popsat jako zajištění koordinace a vedení složek ochrany osob.) V tomto lze obsahově odkázat na čl. 3 pokynu č. 55/2003, kde jsou jako zásadní součástí výkonu služby vedoucího 1. oddělení uvedeny organizace, řízení, kontrola a hodnocení výkonu služby osobních strážců, což jsou příklady oné koordinace, jako trvalého aktivního působení na složky systému.

Vzhledem k zařazení všech osobních ochránců v rámci oddělení výkonu služby stěžovatele (mimo velitele a jeho zástupce) na pozici komisařů, je u všech těchto příslušníků předpokladem schopnost zastávat funkci na vysoké kvalitativní úrovni a v souladu s výše uvedeným vymezením realizovat činnosti komplexního stanovování nejnáročnějších postupů a způsobů ochrany života a zdraví chráněných osob a ochrany objektů zahrnující všechny části daného celku (systému) (§ 2 písm. c) nařízení). U komisařů je tedy předpokládán výkon široké škály různorodých činností, a proto vysoký stupeň kvalifikace a odborné úrovně. Do této škály činností pak lze podřadit i součinnost v rámci organizace výjezdových akcí a koordinace osobních ochránců v jejím rámci, stejně jako kooperace s ostatními bezpečnostními složkami. Z toho ovšem nelze vyvodit, že osobní ochránci vykonávají úkony vymezené nařízením pod bodem 1.3.8.10. pro vrchní komisaře, neboť pro tuto pozici jsou stanovena kritéria svým obsahem a šíří překračující uvedené povinnosti velitelů výjezdových (bezpečnostních) akcí. Způsob řízení a koordinace v rámci těchto výjezdových (bezpečnostních) akcí nedosahuje jak kvalitativní úrovně požadované a vykonávané vrchním komisařem, ve smyslu aktivního působení na složky systému usměrňováním jejich činností, tak ani úrovně kvantitativní. Stěžovatel působil v bezpečnostních akcích jako velitel vždy z pověření jemu nadřízeného vedoucího a v rámci tohoto pověření mu bylo svěřeno řízení osobních ochránců. Nedisponoval však sám z pozice své funkce oprávněním aktivně působit na osobní ochránce stejně jako ostatní bezpečnostní složky ve smyslu § 2 písm. a) nařízení. Soubor oprávnění na něj byl delegován jeho nadřízeným a pouze v jeho intencích byl nadán řídicí pravomocí, která se vztahovala jen na ostatní osobní ochránce a nikoli již přímo vůči ostatním bezpečnostním složkám. Řídicí působení vůči osobním ochráncům svěřované vždy jednomu z nich je pochopitelné, neboť žádný z osobních ochránců nepůsobí na pozici nižší, a proto jsou všichni schopni zastávat veškeré činnosti daného systému ochrany osob a objektů ve smyslu § 2 písm. c) nařízení. Na daném úseku je proto možné průběžné střídání komisařů na pozicích velitelů výjezdových, bezpečnostních akcí, nicméně tato jejich činnost tvoří podpůrnou součást pro jinak stěžejní obsah jejich práce, jímž je ochrana života a zdraví chráněných osob. Vzhledem k poměru objemu této řídicí činnosti lze konstatovat, že netvořila významný podíl na celkovém rozsahu služby. Sám stěžovatel uvedl, že výjezdové akce, v jejímž rámci bývá bezpečnostní akce rozkazem vyhlášena, dosahuje co do množství celkové činnosti osobních strážců asi 50 %.

což vzhledem ke skutečnosti, že komisařů je jen v 1. oddělení, kde slouží i stěžovatel, několik desítek (podle údajů ve správním spise 35) a tito všichni se střídají ve velení bezpečnostním akcím, je zřejmé, že počet akcí, v nichž jsou jednotliví osobní ochránci veliteli, je svým podílem nepřevažující součástí celkového objemu služební činnosti. Vzhledem k výše uvedenému tak nelze usuzovat na to, že výkon koordinačních činností je obsahem a cílem činnosti osobních ochránců.

Funkce, spadající svojí náplní do 8. tarifní třídy, je nutno chápat jako tvořené zejména a převážně řídicí funkcí vůči podřízeným složkám. Velení a aktivní působení na složky systému je tedy specifickým obsahem pojícím se s funkcí zařazenou do této tarifní třídy. Naproti tomu obsahem a stanoveným cílem činnosti stěžovatele je bezprostřední ochrana života a zdraví chráněné osoby, k čemuž nepravděelně patří i řízení součinnosti osobních ochránců v rámci výjezdové, či bezpečnostní akce, která je podpůrnou činností k hlavní náplní činnosti stěžovatele. Důvodem pro zařazení policisty do 8. tarifní třídy tedy není založeno na schopnosti velení a podílu na řízení osobních ochránců, případně i jiných složek systému v rámci výjezdních akcí, nýbrž na výkonu služby, jehož zásadní a stěžejní činností je koordinace ve smyslu nařízení, tedy přímé a soustavné aktivní působení a řízení složek daného systému, které tvoří jak na kvalitativní úrovni vysoce komplexní činnost zahrnující management řady prvků celku, tak na úrovni kvantitativní podstatnou součást výkonu služby. Činnosti vymezené pro 8. tarifní třídu svým obsahem odpovídají stanovenému souhrnu služebních povinností uvedených v čl. 3, 4 a 5 pokynu č. 55/2003, kdežto popsaná činnost stěžovatele spadá svým obsahem do čl. 6 tohoto pokynu, čímž odpovídá jeho aktuálnímu zařazení do příslušné tarifní třídy.

V tomto smyslu se již dříve vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 8. 2005, č. j. 2 As 62/2004 - 61, kde uvedl: *K výkonu práce vedoucího zaměstnance náleží koordinace a usměrňování podřízených zaměstnanců. Za tuto práci přísluší příplatek za vedení (§ 5 zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pobyt v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech). Samotný výkon této práce (výkon vedoucí funkce) však není aktivním působením (koordinací a usměrňováním) na složky (útvary), tedy na více útvarů organizačního systému, a není tak důvodem pro zařazení do vyšší platové třídy. Platí-li výše uvedené pro vedoucího zaměstnance, platí toto konstatování i pro komisaře, který vykonává vedoucí funkci jen občasně a ve speciálně vymezených případech.*

Ve vztahu ke druhé námitce stěžovatele ohledně směnného charakteru jeho služby Nejvyšší správní soud konstatuje, že na základě spisového materiálu nebylo prokázáno, že by stěžovatel vykonával službu v pravidelném směnném provozu. Naopak z tvrzení obsažených v podáních stěžovatele a žalovaného vyplynulo, že stěžovatel vykonával službu, v níž se střídali ochránci v pravidelných cyklech jen ojedinele v případech, kdy do služby nastupovali v den provádění akce. V jeho případě se tedy nejednalo o pravidelné zabezpečení úkolů na pracovišti, kde je zajišťován nepřetržitý provoz, či provoz pravidelně konaný ve směnách. Při vymezení definičních znaků směnného pracovního režimu možno odkázat na zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, který v ustanovení § 78 písm. d), e) a f) uvádí, že směnný provoz je vymezený vzájemným pravidelným střídáním zaměstnanců. Ve stejném smyslu je nutno chápat i směnný provoz podle zákona o služebním poměru, jehož definiční součástí je mimo zákona explicitně uvedených kritérií i ona pravidelnost (týdenní, čtrnáctidenní) střídání jednotlivých služebních funkcionářů. Tento charakter služby, který skutečně dlouhodobě působí na biorytmus a rodinný a sociální život, však u služby stěžovatele prokázán nebyl. U stěžovatele chyběl prvek stálosti-pravidelnosti, který je definiční součástí pojmu směnný charakter služby. V daném případě se jednalo o službu nerovnoměrně rozvrženou ve smyslu § 53 odst. 3 zákona o služebním poměru.

Nejvyšší správní soud tedy neshledal v postupu Městského soudu v Praze pochybení, pokud jde o zjištění skutkového stavu, ani pokud jde o právní posouzení. Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost nepovažuje za důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona tak, že žádný z účastníků nemá právo na jejich náhradu, neboť neúspěšnému stěžovateli náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému v souvislosti s řízením o kasační stížnosti stěžovatele žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 12. března 2009

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu