



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **L. D.**, zastoupen Mgr. Alicí Hejzlarovou LL.M., advokátkou se sídlem Za Poříčskou bránou 375/22, Praha 8, proti žalovanému: **Státní tajemník v Ministerstvu obrany**, se sídlem Náměstí Svobody 471/4, Praha 6, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2019, č. j. 10 Ad 5/2017 - 45,

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 d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 27. 9. 2016, č. j. 132-6/2016-7542, Ředitel odboru řízení lidských zdrojů sekce státního tajemníka Ministerstva obrany (dále též „služební orgán I. stupně“) zamítl žádost žalobce (bývalého příslušníka oddělení ochrany a doprovodů Velitelství ochranné služby Vojenské policie) „o *proplacení služby konané v režimu nepřetržitého vojenského nasazení na území České republiky nad rámec základní týdenní doby služby, v období od 1. července 2015 do 31. října 2015*“ (dále též „prvostupňové rozhodnutí“).

[2] Odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí bylo zamítnuto rozhodnutím Státního tajemníka v Ministerstvu obrany ze dne 3. 1. 2017, č. j. 72-18/2016-7542 (dále též „rozhodnutí o odvolání“).

II.

[3] Žalobce se proti rozhodnutí o odvolání bránil žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“). Městský soud žalobě vyhověl, zrušil rozhodnutí o odvolání a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Uvedl, že rozhodnutí o odvolání je nepřezkoumatelné, neboť žalovaný se v něm nezabýval všemi odvolacími námitkami. Zejména pak z rozhodnutí o odvolání (ani z prvostupňového rozhodnutí) neplyne, jak se žalovaný vypořádal s odvolací

námitkou žalobce stran nenaplnění podmínek pro nařízení nepřetržitého vojenského nasazení. Městský soud mj. z rozsudku Soudního dvora Evropské unie (dále též „SDEU“ nebo „Soudní dvůr“) ze dne 14. 7. 2005, ve věci C-52/04, dovedl, že účelem režimu nepřetržitého vojenského nasazení je rozvržení pracovní doby při specifických činnostech ozbrojených sil v závažné nebezpečné situaci – např. při odstraňování následků pohrom (viz např. obecně známá kauza výbuchu muničního skladu ve Vrbětčích), při nebezpečí hrozby teroristického či vojenského útoku nebo při dalších situacích obdobného charakteru. Z prvostupňového rozhodnutí ani z rozhodnutí o odvolání však není zřejmé, zda byla uvedená podmínka existence závažné nebezpečné situací splněna. Z rozhodnutí ani ze správního spisu neplyne, na základě jakých skutečností služební orgán I. stupně dospěl k závěru (uvedenému v jeho rozhodnutí), že zde bylo aktuální zvýšení bezpečnostního rizika a současně nebylo možné zabezpečit kvalitní ochranu určených osob jiným způsobem. Městský soud dále poukázal na ve spisovém materiálu založenou informační zprávu pro státního tajemníka ze dne 24. 2. 2015, č. j. 62-5/2015-2104, a dovedl, že z ní lze nabýt dojmu, že využití režimu nepřetržitého vojenského nasazení v souvislosti s plněním úkolů ochrany osob mohlo být pouhým postupem, který by Vojenské policii zajistil dostatek pracovníků (a to bez navýšení finanční náročnosti). Nepříznivá personální či finanční situace Vojenské policie však nemůže být důvodem pro nařízení nepřetržitého vojenského nasazení.

III.

[4] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti uvedenému rozsudku městského soudu kasační stížnost, ve které uvedl, že městský soud nesprávně aplikoval příslušná ustanovení zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění účinném pro rozhodné období (dále též „zákon o vojácích z povolání“). Rozsudek městského soudu je nadto dle stěžovatele vnitřně rozporný.

[5] Stěžovatel uvedl, že je pravdou, že prvostupňové rozhodnutí i rozhodnutí o odvolání vycházela z předpokladu, že služební orgány i žalobce jsou obeznámeni s podstatou služby vojenských policistů v rámci bezpečnostních ochranných týmů. Obsah této činnosti služební orgány považují za notorietu, a jeho vysvětlení proto nebyla věnována zvláštní pozornost ani ve vyjádření k žalobě. Z rozsudku městského soudu však plyne, že městský soud charakter služby vojenských policistů buď nezná, nebo tento nesprávně vyhodnotil. Tím došlo k nesprávnému vyličení skutkového stavu a k neoprávněnému odmítnutí aplikace § 31b odst. 1 zákona o vojácích z povolání upravujícího nepřetržité vojenské nasazení. Úmyslem zákonodárce bylo dát ozbrojeným silám nástroj ke zdolávání přírodních a průmyslových katastrof. Rozlišovacím znakem přitom nebyla ani délka činnosti ani její nenadállost, ale naplnění materiální stránky věcné potřeby dle závěrů SDEU, pod kterou přitom činnost vojenského policisty spadá.

[6] Podle stěžovatele dále městský soud neměl vycházet z rozsudku SDEU ze dne 14. 7. 2005, ve věci C-52/04. V uvedeném rozsudku se SDEU zabýval pracovníky, jejichž postavení není srovnatelné s postavením vojenských policistů v bezpečnostních ochranných týmech. Soudní dvůr posuzoval situaci pracovníků, kteří čekali na pracovišti a následně vyjžděli k zásahu, během kterého se s nasazením vlastního života snažili o záchranu osob a majetku ohrožených nenadálým dějem. Úkolem vojenského policisty v bezpečnostních ochranných týmech je doprovod a ochrana chráněné osoby po celou dobu od převzetí do předání úkolu novému ochránci. Vojenský policista tak na rozdíl od hasiče nebo policisty nečeká na hlášení a neprovádí výjezd, nýbrž je po celou dobu povinen reagovat na případné ohrožení a chránit jemu svěřenou osobu i s nasazením vlastního života. Služba vojenského policisty přímo souvisí se zabezpečením řádného chodu státu a ochrana osoby spadá do činností, které podle SDEU svou závažností a rozsahem vyžadují přijetí opatření, která jsou nezbytná k ochraně života, zdraví a bezpečnosti a jejichž řádné provedení by bylo zpochybněno, pokud by musela být dodržena všechna ustanovení směrnic ohledně rozvržení pracovní doby.

pokračování

[7] O skutečnosti, že důvodem zavedení režimu nepřetržitého nasazení pro vojenské policisty v bezpečnostních ochranných týmech nebyl nedostatek pracovníků, svědčí dle stěžovatele fakt, že tento byl aplikován pouze na necelých 6 % z celkového počtu vojenských policistů. Těmto vojenským policistům přitom nebyl režim nepřetržitého nasazení nařízen po celou dobu jejich služby, ale pouze pro samotný výkon ochrany určené osoby.

[8] Vnitřní rozpornost rozsudku spočívá podle stěžovatele v tom, že městský soud považoval za situace vhodné pro uplatnění režimu nepřetržitého nasazení situace výbuchu muničního skladu ve Vrběticích (kde většina nasazených vojáků vykonávala pochůzkovou činnost kolem postupně budovaného oplocení po dobu více než jednoho roku) či nebezpečí hrozby teroristického nebo vojenského útoku, avšak povinnost vojenského policisty odvrátit hrozbu teroristického útoku na chráněnou osobu nikoliv.

[9] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[10] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

[11] 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 přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[12] Dříve než Nejvyšší správní soud přistoupil k věcnému posouzení kasační stížnosti, zabýval se otázkou pasivní procesní legitimity (tj. otázkou určení žalovaného), kterou se má povinnost zabývat z úřední povinnosti. Městský soud v rozsudku za žalovaného označil Ministerstvo obrany. Z rozsudku zdejšího soudu ze dne 12. 9. 2018, č. j. 1 As 110/2018 - 37, č. 3804/2018 Sb. NSS, však plyne, že zákony upravující rozhodování ve služebních věcech svěřují kompetence konkrétním osobám - služebním funkcionářům. Právě tyto služební funkcionáře je pak nutno ve služebních věcech považovat za správní orgány. V nyní projednávané věci tudíž žalovaným není Ministerstvo obrany, nýbrž Státní tajemník v Ministerstvu obrany (který ve věci rozhodoval jako odvolací služební orgán podle § 2 odst. 2 zákona o vojácích z povolání). V odkazovaném rozsudku sp. zn. 1 As 110/2018 nicméně zdejší soud uvedl, že v případech pochybení při určování žalovaného je zásadní, zda (správný) žalovaný dostal možnost se k věci vyjádřit. V nyní posuzované věci přitom městský soud po celou dobu řízení (kromě posledního procesního poučení o složení senátu a vlastního rozsudku) za žalovaného označoval správně Státního tajemníka v Ministerstvu obrany (který nadto nemá vlastní datovou schránku, nýbrž mu je doručováno do datové schránky Ministerstva obrany). Tomuto služebnímu funkcionáři zaslal žalobu k vyjádření. Státní tajemník (resp. pověřený zaměstnanec) se k žalobě rovněž vyjádřil. Nutno dodat, že ačkoliv městský soud ve výroku za žalovaného označil Ministerstvo obrany, v další části výroku jednoznačně identifikoval rozhodnutí, jehož se rozsudek týká zcela správně jako „rozhodnutí státního tajemníka Ministerstva obrany ze dne 3. 1. 2017, č. j. 72-18/2016-7542“. Není zde tedy pochyb o tom, které konkrétní správní rozhodnutí bylo zrušeno. Za této situace Nejvyšší správní soud není názoru, že by uvedená formulační nepřesnost rozsudku vyvolávala nutnost jeho zrušení. Opačný závěr by byl projevem přehnaného formalismu (viz rozsudky zdejšího soudu ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 As 34/2005 - 61, ze dne 13. 3. 2014, č. j. 4 As 14/2014 - 30, a ze dne 28. 6. 2017, č. j. 3 As 192/2016 - 61).

[13] Věcné posouzení kasační stížnosti se neobejde bez rekapitulace správního a soudního spisu, ze kterých Nejvyšší správní soud zjistil následující rozhodné skutečnosti.

[14] Žalobce (jako bývalý příslušník oddělení ochrany a doprovodů Velitelství ochranné služby Vojenské policie) podáním ze dne 4. 2. 2016 požádal, aby mu byl proplacen zjištěný rozdíl 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, a to mj. na základě nařízení náčelníka Vojenské policie ze dne 25. 4. 2015, č. j. 62-10/2015-5104, kterým bylo rozhodnuto, že od 1. 7. 2015 bude realizován výkon služby ochrany a doprovodu určených osob v režimu nepřetržitého nasazení v plánovaných tříměsíčních intervalech. 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 (obrana ČR proti napadení, odstraňování následků živelných pohrom atp.). Užití režimu nepřetržitého nasazení pro plnění standardních úkolů útvaru (ochranné služby Vojenské policie) nelze ospravedlnit. Žalobce poukázal mj. i na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se protiprávnosti plošného využívání institutu služby přesčas za účelem plnění běžných služebních úkolů a dále na informační zprávu Náčelníka Vojenské policie ze dne 24. 2. 2015, č. j. 62-5/2015-5104, ze které má vyplývat, že záměr využít nepřetržitě nasazení k výkonu ochrany a doprovodu chráněných osob zde existoval několik měsíců před jeho zavedením a jeho účelem mělo být řešení problémů s poddimenzovaností a efektivitou bezpečnostních ochranných týmů. 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 vykonal 276 hodin služby 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.

[15] Ředitel odboru řízení lidských zdrojů sekce státního tajemníka Ministra obrany rozhodnutím ze dne 27. 9. 2016, č. j. 132-6/2016-7542, žádost žalobce zamítl. Uvedl, že žalobce byl ve sledovaném období určen k nepřetržitému vojenskému nasazení na území ČR na základě § 31b zákona o vojácích z povolání a v souladu s vnitřním rozkazem velitele Velitelství ochranné služby Vojenské policie Praha, a to ve dnech 3. až 5., 7. až 9., 11. až 16., 18. až 20., 22. až 24., 28. až 30. července 2015, 1. až 3., 17. až 19., 21. až 23., 25. až 27., 29. až 31. srpna 2015, 10. až 12., 14. až 16., 18. až 20., 22. až 24., 26. až 28., 30. září 2015, 2., 12. až 14., 16. až 18., 20. až 22. října 2015. Služební orgán I. stupně dále uvedl, že výkon služby ochrany a doprovodu určených osob v režimu nepřetržitého vojenského nasazení byl od 1. 7. 2015 nařízen především z důvodu tehdy aktuálního zvýšení bezpečnostního rizika a nemožnosti zabezpečit kvalitní ochranu určených osob jiným způsobem. Vojákům byla tato skutečnost sdělena a byli seznámeni s atributy institutu nepřetržitého vojenského nasazení. Nepřetržitě nasazení je nutné použít v situaci, kdy závažnost nebo rozsah ohrožení vyžadují přijetí takových zvláštních opatření, která jsou nezbytná pro ochranu života, zdraví a bezpečnosti společnosti. K odvrácení tohoto rizika je pak nutno aktivovat právě režim nepřetržitého vojenského nasazení. V případě žalobce jde o plnění úkolů ochrany určené osoby, kdy ochrana jejího života a zdraví vyžaduje plné nasazení vojenského policisty bez ohledu na jeho život a zdraví. Není pravdivá argumentace žalobce, že by mělo jít o standardní plnění úkolů útvaru žalobce.

[16] Žalobce se proti uvedenému prvostupňovému rozhodnutí odvolal. V odvolání mj. uvedl, že zdůvodnění služebního orgánu I. stupně, že k nařízení nepřetržitého vojenského nasazení došlo z důvodu zvýšení bezpečnostního rizika a nemožnosti zabezpečení kvalitní ochrany určených osob jiným způsobem, nelze považovat za legitimní pro užití tak mimořádného instrumentu jako je nepřetržitě nasazení. Nadto je toto tvrzení služebního orgánu I. stupně

pokračování

nepřezkoumatelné, protože není podloženo žádným konkrétním zdůvodněním či specifikací onoho údajného zvýšení bezpečnostního rizika. Toto tvrzení se dále jeví i jako nedůvěryhodné, neboť pravým důvodem užití nepřetržitého nasazení bylo nedostatečné personální zajištění výkonu ochranné služby, což plyne mj. z informační zprávy pro státního tajemníka od Náčelníka Vojenské policie ze dne 24. 2. 2015, na kterou žalobce v žádosti poukazoval a služební orgán I. stupně se s ní jakkoli nevypořádal. Podle žalobce byl jím realizovaný výkon ochrany určených osob plněním standardních úkolů, které mělo být prováděno v rámci základní týdenní doby služby. Úkolem Vojenské policie je zajistit plnění svých úkolů především v rámci základní doby služby, nikoliv za využívání zcela specifických institutů, jako je nepřetržité nasazení. Skutečnost, že vojáci byli o zavedení nepřetržitého nasazení informováni, je pro věc zcela irelevantní. Žalobce dále poukazoval na vnitřní rozpornost prvostupňového rozhodnutí, na vnitřní rozpornost právní úpravy nepřetržitého nasazení a polemizoval s vypořádáním tohoto tvrzení služebním orgánem I. stupně.

[17] Státní tajemník v Ministerstvu obrany rozhodnutím ze dne 3. 1. 2017, č. j. 72-18/2016-7542, odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Konstatoval, že pro použití institutu nepřetržitého vojenského nasazení není rozhodné, zda má útvar nedostatek příslušníků nebo zda se jedná o plnění úkolů, které voják plní při běžném výkonu služby. Rozhodné je to, zda došlo k situaci, kdy se projevuje potřeba společnosti na ochraně života, zdraví, majetkových hodnot nebo vnitřního pořádku v takové míře, že je nezbytné aktivovat k odvrácení tohoto rizika nebo jeho potlačení zvláštní složky státu k tomu zřízené. V případě žalobce přitom šlo o plnění úkolů ochrany osoby, kdy ochrana jejího života a zdraví vyžadovala plné nasazení vojenského policisty bez ohledu na jeho život a zdraví. Žalovaný dále uvedl, že odvolání žalobce se „*v podstatě shoduje*“ s žádostí a neobsahuje žádné nové argumenty, které by byly rozhodné pro odlišné řešení věci. Služební orgán I. stupně se s námitkami žalobce plně věcně vypořádal.

[18] K následně žalobcově žalobě městský soud rozhodnutí o odvolání zrušil. Dospěl k závěru, že toto je stíženo vadou nepřezkoumatelnosti, neboť žalovaný se v něm nevypořádal se všemi odvolacími námitkami, resp. se všemi rozhodnými skutečnostmi, zejména pak se skutečností, zda v případě nařízení nepřetržitého vojenského nasazení žalobci existovalo riziko závažné bezpečnostní situace, které by takovýto postup odůvodňovalo.

[19] Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem ztotožňuje.

[20] Je totiž zaprvé nutno souhlasit s městským soudem v tom, že rozhodnutí o odvolání se jakkoli nevypořádalo s převážnou většinou odvolacích námitek. Jak plyne z výše provedené rekapitulace, žalobce v odvolání obsáhle polemizoval s odůvodněním prvostupňového rozhodnutí, toto označoval za nezákonné a nepřezkoumatelné. Uváděl konkrétní argumenty, kterými se snažil doložit svůj názor o nesprávnosti a nedostatečnosti závěrů prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný se však žalobcem vznesenými argumenty nezabýval. Pouze povšechně uvedl, že odvolání žalobce se shoduje s jeho žádostí (což však neodpovídá textu těchto podání) a že v případě žalobce šlo o plnění úkolů ochrany osoby, kdy ochrana jejího života a zdraví vyžadovala plné nasazení vojenského policisty bez ohledu na jeho život a zdraví. Nezabýval se tvrzením žalobce, že zdůvodnění služebního orgánu I. stupně, že k nařízení nepřetržitého vojenského nasazení došlo z důvodu zvýšení bezpečnostního rizika a nemožnosti zabezpečení kvalitní ochrany určených osob jiným způsobem, je nepřezkoumatelné a nelze je považovat za legitimní pro užití tak mimořádného instrumentu jako je nepřetržité nasazení. Stejně tak se nevypořádal s tvrzením žalobce, že pravým důvodem užití nepřetržitého nasazení bylo nedostatečné personální zajištění výkonu ochranné služby, což mělo plynout mj. z informační zprávy pro státního tajemníka od Náčelníka Vojenské policie ze dne 24. 2. 2015 (k tomuto dokumentu se žalovaný vůbec nevyjádřil). Bez odezvy pak zůstalo i tvrzení žalobce, že jím

realizovaný výkon ochrany určených osob byl plněním standardních úkolů, které mělo být prováděno v rámci základní týdenní doby služby, a že jak právní úprava nepřetržitého nasazení, tak prvostupňové rozhodnutí trpí vnitřní rozporností. To stejné platí i pro námitku, že pro věc je zcela irelevantní, že vojáci byli o zavedení nepřetržitého nasazení informováni.

[21] Již pro výše uvedené měl městský soud rozhodnutí žalovaného zrušit. Zdejší soud opakovaně vyslovil, že nevyporádá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající zpravidla v nedostatku jeho důvodů (viz např. rozsudky ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007 - 84, ze dne 7. 9. 2011, č. j. 6 Ads 99/2011 - 43, ze dne 28. 11. 2019, č. j. 10 As 123/2018 - 54).

[22] Nejvyšší správní soud přitom ve shodě s městským soudem konstatuje, že pro danou věc bylo zcela zásadní, aby se služební orgány adekvátně vypořádaly s tím, zda byly v případě žalobce splněny podmínky pro nařízení nepřetržitého vojenského nasazení podle § 31b zákona o vojácích z povolání.

[23] 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.

[24] 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.

[25] 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 stráž na území České republiky podle § 9 odst. 3 téhož zákona. Následné vypořádání této doby s vojákem bude provedeno stejně jako u nepřetržitého vojenského výcviku.“

[26] 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,

pokračování

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. Těto 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 zábraničních 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.“

[27] Odborná literatura k danému institutu uvádí, že „[n]epřetržitě 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).

[28] Z uvedeného tedy plyne, že režim nepřetržitého vojenského nasazení podle § 31b zákona o vojácích z povolání je výjimkou z unijní směrnice zabývající se úpravou pracovní doby (směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/88/ES, o některých aspektech úpravy pracovní doby). Zákodárce zamýšlel výkon nepřetržitého vojenského nasazení vyčlenit z působnosti dané směrnice (a to z důvodu vymaňování se ze standardů poskytovaných touto směrnicí pracovníkům). V této souvislosti je tudíž rozhodná i rozhodovací praxe Soudního dvora Evropské unie (jak ostatně plyne i z citované důvodové zprávy k zákonu č. 332/2014 Sb.). 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.

[29] 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 vyloučení 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 záborových 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.“

[30] 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, jimž 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.“*

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

[32] Z výše uvedeného plyne, že městský soud dospěl ke správnému závěru, uvedl-li, že režim nepřetržitého vojenského nasazení (jako výjimka ze směrnice upravující pracovní dobu) má své místo v mimořádně závažných a rozsáhlých situacích ohrožujících bezpečnost, zdraví či pořádek (případně v jiných vysoce specifických situacích), které se slovy SDEU *„vyznačují tím, že u nich z povahy věci nelze plánovat pracovní dobu“* (uvedenou skutečnost ostatně potvrzuje i sám stěžovatel, který v kasační stížnosti konstatoval, že pro nařízení nepřetržitého vojenského nasazení je rozhodné *„naplnění materiální stránky věcné potřeby dle závěrů SDEU“* a jako příklad takové situace uvedl přírodní a průmyslové katastrofy).

[33] V tomto ohledu tedy měla být vedena argumentace služebního orgánu I. stupně a žalovaného – služební orgány se měly podrobně zabývat tím, zda činnost žalobce byla vykonávána za takové mimořádně závažné a rozsáhlé situace, která by vylučovala předem organizovat rozvržení pracovní doby žalobce (příp. zda jeho činnost vykazuje natolik specifické rysy, jejichž povaha nutně odporuje rozvržení pracovní doby stanovené unijními předpisy). Za tímto účelem bylo potřebné se detailně zabývat např. konkrétním obsahem činnosti žalobce v rozhodném období (činnost žalobce jako vojenského policisty sloužícího v bezpečnostním ochranném týmu přitom v žádném případě není notorií, kterou nebylo potřebné se v rozhodnutích služebních orgánů zabývat, jak nyní stěžovatel tvrdí), možností plánovat jeho činnost v rámci zákonné doby služby, případně specifickými rysy činnosti žalobce, které by mohly odůvodňovat nemožnost podřazení jeho služby pod klasické rozvržení doby služby. Takto nicméně služební orgány nepostupovaly. Jak již poznamenal městský soud, služební orgán I. stupně uvedl pouze to, že v případě žalobce jde o plnění úkolů ochrany určené osoby, kdy ochrana jejího života a zdraví vyžaduje plné nasazení vojenského policisty bez ohledu na jeho život a zdraví, a že výkon služby ochrany a doprovodu určených osob v režimu nepřetržitého vojenského nasazení byl od 1. 7. 2015 nařízen především z důvodu tehdy aktuálního zvýšení bezpečnostního rizika a nemožnosti zabezpečit kvalitní ochranu určených osob jiným způsobem.

pokračování

Obecné tvrzení o plném nasazení žalobce bez ohledu na jeho život a zdraví není pro věc rozhodné (viz výše citovaný rozsudek SDEU ve věci C-52/04). Tvrzení o aktuálním zvýšení bezpečnostního rizika a nemožnosti zabezpečit kvalitní ochranu určených osob jiným způsobem pak služební orgán I. stupně jakkoli nerozvedl, nekonkretizoval a nepodložil žádnými podklady. Argumentace služebnímu orgánu I. stupně tak nemůže (zejména ve světle výše citovaných judikатурních závěrů) obstát. Žalovaný pak pouze stejně jako služební orgán I. stupně povšechně uvedl, že v případě žalobce šlo o plnění úkolů ochrany osoby, kdy ochrana jejího života a zdraví vyžadovala plné nasazení vojenského policisty bez ohledu na jeho život a zdraví. Ani tato argumentace se však adekvátně nevěnuje všem rozhodným aspektům věci vymezeným výše (srov. nadto výše uvedené závěry SDEU stran skutečnosti, že ani ohrožení zdraví či života pracovníka bez dalšího nevyklučuje jeho činnost z působnosti směrnice).

[34] V souvislosti s povinností služebních orgánů zabývat se důvody pro nařízení nepřetržitého vojenského nasazení žalobci pak nutno ve shodě s městským soudem poukázat i na fakt, že v informační zprávě Náčelníka Vojenské policie pro státního tajemníka ze dne 24. 2. 2015, č. j. 62-5/2015-5104 (týkající se toho, že služba bezpečnostních ochranných týmů bude od 1. 7. 2015 prováděna v režimu nepřetržitého vojenského nasazení), je mj. uvedeno, že „[v]ýznamným aspektem výkonu ochrany určených osob je i otázka politické a mediální obhajitelnosti počtu ochránců zabezpečujících danou osobu. Navýšení počtu ochránců, aniž by vedlo ke zvýšení úrovně ochrany, znamená neefektivní navýšení nároku na finanční krytí výkonu služby.“ Jak již nicméně uvedl městský soud, nepříznivá personální či finanční situace Vojenské policie nemůže být důvodem pro nařízení nepřetržitého vojenského nasazení. Právní úprava (i k ní se vztahující důvodové zprávy a odborná literatura) ani judikatura SDEU takové situace explicitně nezmiňují. Podle těchto pramenů může být nepřetržité vojenské nasazení nařízeno ve specifických situacích, které zjednodušeně řečeno svojí povahou vylučují organizovat, plánovat či rozvrhnout výkon služby v běžném rozvržení pracovní doby. Vypovídací hodnotu citované zprávy přitom nemůže zcela zpochybnit ani tvrzení stěžovatele, že by snad mělo jít pouze o první reakci uvedeného funkcionáře na přijatou novelu zákona o vojácích z povolání. Tvrzení městského soudu o možném zavedení režimu nepřetržitého nasazení z důvodů personální a finanční politiky Vojenské policie nevyvrací bez dalšího ani stěžovatelem v kasační stížnosti tvrzená skutečnost, že tento režim byl aplikován pouze na necelých 6 % z celkového počtu vojenských policistů (a to pouze pro samotný výkon ochrany určené osoby). Stěžovatel totiž jakkoli dále nerozvádí, zda takový počet vojáků podílejících se na ochraně osob odpovídal personálním nárokům na výkon dané služby. Stejně tak neuvádí, zda daných 6 % představovalo veškeré vojáky podílející se na výkonu ochranné služby, případně, zda byla režimu nepřetržitého nasazení podrobena pouze určitá skupina pracovníků podílejících se na ochraně osob (a z jakého důvodu).

[35] Městskému soudu lze tedy přisvědčit, že žalovaný se v rozhodnutí o odvolání nezabýval adekvátně tím, zda byly v případě žalobce splněny podmínky pro nařízení nepřetržitého vojenského nasazení, resp. že důvodnost takového režimu nebyla v řízení před služebními orgány prokázána. Přijmout přitom nelze postup stěžovatele, který se vytčené nedostatky odůvodnění svého rozhodnutí snaží napravit v kasační stížnosti. 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 rozborom 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). Soud není oprávněn doplňovat odůvodnění správního rozhodnutí.

Soudy rozhodující ve správním soudnictví nejsou v postavení dalších orgánů rozhodujících ve správním řízení a obecně rozhodují pouze na kasačním principu. Jinak řečeno, přes existenci plné jurisdikce vede řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí pouze k přezkumu jeho zákonnosti, nikoliv k nahrazení správního rozhodnutí rozhodnutím soudu. Z uvedeného důvodu soud nemůže ani nahradit či podstatně doplnit odůvodnění rozhodnutí správního rozhodnutí vlastním odůvodněním (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2013, č. j. 8 Afs 58/2012 - 44, ze dne 10. 2. 2016, č. j. 4 As 207/2015 - 107, ze dne 24. 9. 2014, č. j. 8 Afs 34/2013 - 68, ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015 - 43). Chybějící argumentaci pak nemůže dodatečně doplňovat ani správní orgán (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015 - 43, ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002 - 25, č. 73/2004 Sb. NSS). Pripustil-li by Nejvyšší správní soud takový postup, odňal by žalobci právo na vícestupňové přezkoumání jeho tvrzení (ze strany služebního orgánu, ze strany městského soudu a následně případně i ze strany Nejvyššího správního soudu). Z uvedeného důvodu 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).

[36] Argumentace městského soudu netrpí ani vadou vnitřní rozpornosti. Městský soud v rozsudku uvedl vnitřně soudržnou a logickou argumentaci. Vnitřní rozpornost rozsudku nezpůsobuje ani to, že městský soud v rozsudku uvedl, že situaci vhodnou pro nařízení režimu nepřetržitého vojenského nasazení by byla hrozba teroristického nebo vojenského útoku či výbuch muničního skladu ve Vrběticích. Odkazy městského soudu na výbuch muničního skladu ve Vrběticích či na případný teroristický (vojenský) útok nelze vyhodnotit jinak než jako podpůrné ilustrační příklady. Předmětem řízení před městským soudem takové situace nebyly. Městský soud se primárně zabýval činností vojenského policisty vykonávajícího službu v bezpečnostním ochranném týmu, přičemž dospěl k závěru, že v proběhnuvším řízení před služebními orgány nebyla prokázána důvodnost nařízení režimu nepřetržitého nasazení podle § 31b zákona o vojácích z povolání, resp. že tato důvodnost z rozhodnutí nevyplývá, a žalovaný se s touto skutečností nevypořádal v souladu se zákonem a souvisejícími judikaturními východisky. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožnil (viz výše).

[37] Na základě shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal důvod ke zrušení rozsudku městského soudu. Kasačnímu soudu proto nezbylo než kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[38] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože podle obsahu spisu mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 5. března 2020

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu