

## **Závěrečné stanovisko**

### **s návrhem opatření k nápravě ve věci nařizování služební pohotovosti vojákům z povolání**

#### **A - Závěry šetření**

Ve zprávě o šetření ze dne 7. června 2013 veřejný ochránce práv JUDr. Pavel Varvařovský (dále také „ochránce“) konstatoval netransparentnost systému nařizování služební pohotovosti a protiprávní postup v souvislosti s nařizováním služebních pohotovostí, spočívající v tom, že v posuzovaném období (2009 - 2012) docházelo na Velitelství Vojenské policie Stará Boleslav (dále také „VeIVP“) k nařizování služební pohotovosti v rozporu s ustanovením § 30 zákona o vojácích z povolání,<sup>1</sup> neboť vojákům nebylo určeno místo jejich pobytu mimo vojenské objekty, ale ve svém volnu byli omezováni způsobem, který zákon nepřipouští, a to určením časové normy tzv. dosažitelnosti. Nedodržení zákona lze podle ochránce klást jedině k tíži služebních orgánů. Je vyloučené jím odůvodnit neproplácení odměn za nařízené služební pohotovosti podle ustanovení § 19 zákona o platu.<sup>2</sup>

V podrobnostech odkazují na text zprávy, kterou disponují jak stěžovatelé, tak Ministerstvo obrany.

#### **B - Vyjádření úřadu**

V souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv zaslal ochránce zprávu o šetření ministrovi obrany, aby se k ní v zákonné lhůtě 30 dnů vyjádřil a sdělil mu, jaká opatření k nápravě provede.

Z obsahu vyjádření ministra obrany Ing. Vlastimila Picka vyplynuly zejména následující skutečnosti.

Úkoly neodkladného charakteru, které ozbrojené síly plní, jsou v důsledku aktuální geopolitické situace z velké části nevojenského charakteru; především ve prospěch integrovaného záchranného systému nebo na jeho nepřímou podporu. Ozbrojené síly vyhodnocují jednotlivé hrozby a *podle pravděpodobnosti vzniku události a hrozby následků ovlivněných časem jsou k jednotlivým rizikům přiřazeny konkrétní úkoly konkrétním složkám ozbrojených sil a je jim stanoven takzvaný*

<sup>1</sup> Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>2</sup> Zákon č. 143/1992 Sb., o platu a o odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů.

reakční čas, odstupňovaný v závislosti rizikovost události. *Hotovostní systém zavedený dlouhodobě v ozbrojených silách vychází z reakčních časů určitých sil a prostředků na předem odhadnuté hrozby a plánů ostatních složek podílejících se na reakci a takto vytvořený hotovostní systém považuje ministr obrany za nezbytnost.*

Podle názoru ministra obrany je účelem ustanovení § 30 zákona o vojácích z povolání *zajistit možnost adekvátně reagovat na nepředvídané situace a nutnost plnit služební úkoly v co možná nejkratším čase. Z toho plyne i oprávnění služebního orgánu omezit vojáka i mimo předem rozvrženou dobu služby, tak aby byl schopen splnit úkoly vyplývající ze vzniku nepředvídané situace.* Omezení vojáka s tím spojená jsou finančně kompenzována podle ustanovení § 19 zákona o platu.

Z dalšího vyjádření ministra obrany je zřejmé, že z jeho pohledu není nijak omezen (přínejmenším omezen natolik, aby náležela finanční kompenzace) např. *voják, který je zařazen na týden do hotovostního systému s úkolem podílet se na odstraňování následků jaderné nehody a s povinností dostavit se reakčním čase 18 hodin od vzniku nehody na své pracoviště. K nějakému podstatnějšímu zásahu do soukromého života nedošlo podle ministra obrany ani u stěžovateli uváděného časového omezení 360 minut. Tato reakční doba je podle názoru ministra obrany neomezována v běžných aktivitách (nevylučuje ani používání alkoholických nápojů) a do jejich svobody zasáhla velmi omezeně.*

***Splnění služebních úkolů při nenadálých situacích lze podle názoru ministra obrany dosáhnout i bez nutnosti nařizovat trvale služební pohotovost a zařazením vojáků do hotovostního systému (dosažitelnosti) nedošlo k podstatnému omezení jejich práv, jestliže jim byl vyhlášen čas 360 minut k dostavení do vojenského objektu. Takto zařazeným vojáků nebyla služební pohotovost ve smyslu ustanovení § 30 odst. 2 zákona o vojácích z povolání nařízena, a proto jim odměna za ni nepřísluší.***

Svůj názor opírá ministr obrany i o rozsudky vydané v mezidobí Krajským soudem v Praze ve věci tří žalob vojenských policistů z VeVP.<sup>3</sup> Z obsahu jednotlivých rozhodnutí soudu vyplývá, že *stejně jako ustanovení § 30 zákona o vojácích z povolání umožňuje v důležitém zájmu služby omezit práva vojáka i mimo dobu služby s cílem, aby bylo možné v případě náhlé a nečekané potřeby zajistit jeho přítomnost na pracovišti i mimo plánovaný rozvrh služby (a v návaznosti na to mu ustanovení § 19 zákona o platu přiznává zvláštní náhradu), stejnému účelu slouží i uložení dosažitelnosti v určité době, jako tomu bylo v případě jednotlivých žalobců. Případ dosažitelnosti vojáka v určitém časovém limitu je jedním z omezení, jež může být v zájmu zajištění obranyschopnosti ČR vojákovi uloženo, přičemž zákonodárce pro tyto případy s přímou odměnou za toto omezení nepočítá. Určení dosažitelnosti v řádu 360 nebo 120 minut od útvaru nepředstavuje natolik intenzivní omezení vojáka, jež by bylo z hlediska ustanovení § 30 zákona o vojácích z povolání považováno za služební pohotovost a jež bylo spojeno s náhradou podle ustanovení § 19 zákona o platu. Za služební pohotovost je považováno jenom natolik intenzivní omezení v právech, jež spočívá ve vynuceném setrvání ve vojenském objektu nebo*

---

<sup>3</sup> Jedná se o čj. 45Ad 13/2012-30 (žalobce Ž.), ze dne 25. dubna 2013, čj. 45Ad 14/2012-40 (žalobce H.), ze dne 11. června 2013, čj. 45Ad 12/2012-39 (žalobce Mgr. J.), ze dne 12. června 2013. Rozhodnutí jsou obsahově totožná. Od stěžovatelů jsem zjistil, že přínejmenším dvě rozhodnutí byla v mezidobí napadena kasační stížností u Nejvyššího správního soudu.

*na místě určeném nadřízeným. Musí jít tedy o omezení v podobě zákazu opuštění určitého konkrétního místa,<sup>4</sup> byť jinak voják může na daném místě vykonávat libovolnou mimopracovní činnost, jež neohrožuje jeho připravenost nastoupit v určeném časovém limitu službu.*

*Ve snaze předejít nejasnostem a také jako prevenci před opakováním situace, kdy se i v obecných organizačních dokumentech používaly nesprávné právní pojmy, vydal ministr obrany s účinností od 1. května 2013 rozkaz ministra obrany č. 15/2013 Věstníku *Vyčleňování vojáků z povolání a občanských zaměstnanců k plnění neodkladných úkolů rezortu Ministerstva obrany*. Rozkaz má jednoznačně stanovovat obsah povinností souvisejících se zařazením do služební pohotovosti a do dosažitelnosti, okruhy úkolů, při kterých se využívají konkrétní nástroje k jejich zabezpečení, i postup, jak bude určen počet osob zařazovaných do služební (pracovní) pohotovosti.*

*Z citovaného rozkazu vyplývá, že před nařízením služební pohotovosti určí vojákovi příslušný vedoucí místo, kde se bude voják v době služební pohotovosti zdržovat, způsob jeho vyzoomění, a popřípadě způsob dopravy do místa výkonu služby. Voják je v rámci služební pohotovosti povinen přijmout stanoveným způsobem od vedoucího pokyn a dostavit se neodkladně k plnění služebních úkolů.<sup>5</sup>*

*Před stanovením dosažitelnosti vojáka s ním příslušný vedoucí dohodne způsob komunikace v době mimo výkon služby. Voják, kterému byla stanovena dosažitelnost, je povinen přijmout od vedoucího dohodnutým způsobem nařízení ke služební pohotovosti nebo po dohodě, že výkonu služby nebrání překážky, které vyplývají z právních předpisů, nebo jiné překážky na jeho straně (např. nemožnost dostavit se na pracoviště v požadovaném čase z důvodu vzdálenosti nebo možnosti dopravy), nařízení ke službě, tedy dostavit se v určeném čase na určené místo k plnění služebních úkolů.<sup>6</sup>*

### **C - Závěrečné hodnocení zástupce ochránce**

JUDr. Pavel Varvařovský mě jako svého zástupce pověřil mj. výkonem působnosti ochránce v oblasti resortu Ministerstva obrany a Armády ČR. Seznámil jsem se tedy se zprávou ochránce i s poskytnutým vyjádřením ministra obrany.

Kvituji snahu ministra obrany předejít nejasnostem a zvýšit transparentnost hotovostního systému prostřednictvím jím vydaného rozkazu č. 15/2013 Věstníku, nicméně tento krok, byť správným směrem, dle mého názoru, pouze potvrdil nezákonnost hotovostního systému ozbrojených sil, kterou ochránce ve zprávě kritizoval. **Opatření přijatá ministrem obrany nepovažuji proto za dostatečná.**

V souladu s ustanovením § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vydávám své závěrečné stanovisko, jehož součástí je návrh opatření k nápravě.

---

<sup>4</sup> Přitom za formalistické tvrzení označil soud názor žalovaného, že musí jít o zcela konkrétní místo (místnost, budovu), musí jít o místo, které je armádě (útvary vojáků) známo a umožní zastížení vojáka, selžou-li běžné komunikační prostředky. Lze si tedy představit i vymezení určením konkrétní obce (vesnice), jejíž velikost umožňuje rychlé dohledání vojáka.

<sup>5</sup> Srov. čl. 5 odst. 1 rozkazu.

<sup>6</sup> Srov. čl. 5 odst. 4 rozkazu.

Plně rozumím tomu, že ozbrojené složky musí neustále vyhodnocovat případná rizika a hrozby a že v návaznosti na ně musí existovat určitý harmonogram reakčních časů. Přesto považuji stávající hotovostní systém ozbrojených sil za problematický.

Především jsem v zákoně o vojácích z povolání nenašel oporu pro nařizování tzv. dosažitelnosti.<sup>7</sup> Není mi tudíž zřejmé, na jakém právním základě mohou být vojákům mimo dobu služby ukládány další povinnosti v souvislosti s nařízenou dosažitelností. Zdůrazňuji, že služební poměr vojáka z povolání je institutem veřejného práva. Kogentní charakter právních norem vylučuje možnost služebního orgánu odchýlit se od zákonné právní úpravy - nelze tedy ani aplikovat zásadu platnou pro oblast soukromého práva „co není zakázáno, je povoleno“, právě naopak. Z toho mj. plyne, že voják z povolání nemůže být tedy v době svého volna omezován jinak než způsobem, který stanoví zákon.

Za této právní situace považuji jakékoliv úvahy o tom, do jaké míry je nařízená dosažitelnost způsobilá zasáhnout do soukromého života vojáka (do jeho práv) za druhořadé. **Jakékoliv omezení vojáka mimo dobu služby, které nemá oporu v zákoně, je nepřípustné**, a proto ho podrobují své kritice.

Nicméně protože z argumentace ministra obrany a z předložených rozhodnutí Krajského soudu v Praze vyplývá, že vojákům, jimž byl vyhlášen čas 360 minut k dostavení do vojenského objektu (což je mj. i případ stěžovatelů), nebyla nařízena služební pohotovost, protože dané časové omezení nepředstavuje takové omezení jako určení místa pobytu v případě služební pohotovosti, považuji za nutné se vůči této úvaze ohradit. Zvláště, pokud krajský soud v Praze naznačuje, že i časové omezení 120 minut není natolik omezující jako určení místa pobytu v případě služební pohotovosti, a proto zákonodárce pro tyto případy s přímou odměnou za toto omezení nepočítá.

Uznávám, že omezení spojená s tzv. dosažitelností zřejmě nedosahují takové intenzity jako omezení v podobě určení místa pobytu vojáka. Nevylučuji ale, že časové hledisko dosažitelnosti může v individuálním případě představovat stejný či alespoň srovnatelný zásah do soukromého života vojáka - v rámci jeho plánových volnočasových aktivit. Je totiž nepopiratelné, že samotná skutečnost, že voják může být kdykoliv ve svém volnu aktivován k další službě, jej fakticky limituje v jeho činnostech. Může jít např. voják do divadla nebo do kina, když neví, zda a kdy bude povolán zpět do služby? Může si pozvat návštěvu? Pochopitelně v návaznosti na stanovený reakční čas dosažitelnosti, místo pobytu vojáka (vzdálenost od příslušného vojenského objektu), zajištěný způsob dopravy apod. se bude zřejmě lišit míra jeho omezení. Stejně tak si ovšem dovedu představit, že povinnost vojáka být doma v rámci nařízené pohotovosti nemusí ve skutečnosti vojáka nijak omezovat, pokud měl voják v plánu tímto způsobem trávit své volno. Tím chci naznačit, že z nařízení služební pohotovosti nemusí fakticky plynout pro vojáka žádná omezení, a přesto se o služební pohotovost bude jednat, jestliže byla vojákovi v souladu s ustanovením § 30 zákona o vojácích z povolání nařízena, tj. bylo mu určeno místo pobytu, kde má být připraven na možný další výkon služby.

---

<sup>7</sup> Absenci právní úpravy neosvědčil ani Krajský soud v Praze ve svých rozhodnutích, o něž se opírá ministr obrany.

Poměrovat tedy, zda s ohledem na možná omezení byla dotčeným vojákům nařízena služební pohotovost, nebo dosažitelnost, mi tedy nepřipadá přiléhavé. Jinými slovy - rozsah omezení není rozhodující a nevysvětluje, proč za pohotovost vojákoví náleží odměna, a za dosažitelnost nikoliv. Skutečnost, že zákonodárce nepočítá s odměnou za dosažitelnost, lze vysvětlit velmi prozaicky - zákonodárce totiž nepočítá s dosažitelností jako takovou.

Z tohoto důvodu považuji za zcela nepřijatelné, aby v rámci Armády ČR (a potažmo kdekoli jinde) docházelo k tomu, aby jeden právní institut (zde služební pohotovost) konstruovaný pro účely zajištění plnění úkolů ozbrojených sil nastalých z titulu důležitého zájmu služby nebyl záměrně využíván (možné motivy naznačím dále) a byl bez potřebné opory v zákoně nahrazen vytvořením nového institutu (tzv. dosažitelností). Je nepochybné, že dosažitelnost je využívána v rámci pohotovostního systému k témuž účelu jako služební pohotovost, tj. zajištění výkonu služby v případě nastalé potřeby důležitého zájmu služby. Alfou i omegou celého posouzení je tedy účel zařazení vojáků do pohotovostního systému. **Tímto účelem bylo v případě stěžovatelů zajištění jejich výkonu v případě důležitého zájmu služby. Protože jediným zákonným způsobem, jak uvedeného účelu dosáhnout, je nařízení služební pohotovosti podle ustanovení § 30 zákona o vojácích z povolání, nelze přijmout jiný závěr, než že vojákům byla služební pohotovost nařizována (bez ohledu na to, jak byla v jednotlivých rozkazech označována), i když služební orgán nevyužil možnosti určit vojákům místo jejich pobytu.** Tento výsledný stav nemůže jít k tíži vojáků. Praktické důsledky (např. při aktivizaci vojáků v případě selhání standardních komunikačních prostředků) musí nést jedinečně služební orgán, nikoliv vojáci v podobě nepřiznání odměny za služební pohotovost dle ustanovení § 19 zákona o platu. Odměna představuje finanční kompenzaci za jejich „přípravenost“ k další službě a pro její poskytnutí není rozhodující místo pobytu jednotlivých vojáků.

Obdobně jako ochránce přede mnou jsem vedl úvahy nad smyslem určení místa pobytu, nad tím, proč zákonodárce dal služebnímu orgánu oprávnění určit, kde se má voják mimo vojenské objekty zdržovat. Přičemž jsem dospěl ke stejným závěrům.<sup>8</sup> Omezení vojáků spočívající v určení jejich místa pobytu bylo zákonodárcem (s přihlédnutím k době přijetí dané právní úpravy) zřejmě konstruováno zejména pro případ selhání běžných komunikačních prostředků, jichž se využívalo při aktivaci vojáka.<sup>9</sup> K těmto situacím, dle mého názoru, z dnešního pohledu a stavu komunikačních technologií, kdy pokrytí území GSM signálem je téměř 100%, dochází zřejmě zřídka. Z tohoto pohledu se jeví i možná nadbytečné omezovat vojáka místem jeho pobytu, relevantní se jeví spíše faktor času (alespoň takto rozumím vyjádření ministra obrany). Zjednodušeně řečeno, pro plnění úkolů ozbrojených sil není ani tak důležité, kde se voják ve svém volnu nachází, jako spíše, za jak dlouho je schopen výkonu další služby, nastane-li nepředvídaná situace, která vyžaduje plnění dalších úkolů. Rozumím proto i tomu, že z tohoto důvodu (vedle fiskálních důvodů)<sup>10</sup> je méně nařizována služební pohotovost a více nařizována dosažitelnost, která počítá jen s časovým omezením vojáka. Bez potřebné opory v zákoně však tento trend nemohu akceptovat.

---

<sup>8</sup> Blíže str. 14 zprávy o šetření.

<sup>9</sup> V tomto duchu vyznívá i právní argumentace Krajského soudu v Praze ohledně určení místa pobytu vojáka.

<sup>10</sup> S nařízením služební pohotovosti je spojena odměna dle ustanovení § 19 zákona o platu.

Zákonný postup by, dle mého názoru, měl spočívat v tom, že služební orgán reakční čas určený dle rizika události (hrozby), jejíž pravděpodobnost výskytu se předpokládá, zohlední při určení místa pobytu vojáka v souvislosti s jím nařizovanou služební pohotovostí. Podotýkám, že v tomto směru zákon o vojácích z povolání nijak služební orgán neomezuje při určení místa pobytu vojáka mimo vojenské objekty.

## D - Opatření k nápravě

**Ministrovi obrany navrhuji, aby:**

1. **průkazně doložil, že vojákům z povolání byla v souladu se zákonem nařízena tzv. dosažitelnost**, tj. blíže zdůvodnil, na jakém právním základě lze omezit vojáky z povolání mimo dobu služby ukládáním povinností v souvislosti s tzv. dosažitelností,  
nebo
2. **zahájil přezkumná řízení o rozhodnutích** náčelníka VP plukovníka gšt. Ing. Milana Schulce, M.Sc., o odvoláních<sup>11</sup> proti rozhodnutím služebního orgánu - velitele VelVP Stará Boleslav plukovníka gšt. Ing. Milana Diviaka<sup>12</sup> **ohledně uplatněných nároků na proplacení služebních pohotovostí** nařízených až 3 roky zpětně, **neboť lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí jsou v souladu s právními předpisy.**

Závěrečné stanovisko zasílám ministrovi obrany a žádám, aby mi v souladu se zákonem o veřejném ochránci práv sdělil, zda provedl navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také jednotlivým stěžovatelům.

Pokud ministr obrany nepřijme navržená opatření k nápravě ani nedoloží zákonnost nařizování tzv. dosažitelnosti, vyrozumím podle ustanovení § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv nadřízený úřad, tj. vládu, případně mohu o svých zjištěných informovat veřejnost.

JUDr. Stanislav K ř e č e k v. r.  
zástupce veřejného ochránce práv  
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)

---

<sup>11</sup> Jde zejména o rozhodnutí čj. 96-15-3/2012-5104, čj. 96-9-3/2012-5104, čj. 96-11-3/2012-5104 a čj. 96-16-3/2012-5140, vše ze dne 4. 10. 2012, čj. 96-12-3/2012-5104, čj. 96-18-3/2012-5104, čj. 96-19-3/2012-5104, čj. 96-20-3/2012-5104, čj. 96-21-3/2012-5140, čj. 96-22-3/2012-5104, čj. 96-23-3/2012-5104, vše ze dne 5. 10. 2012, čj. 96-24-3/2012-5104, ze dne 8. 10. 2012, čj. 96-31-3/2012-5104, ze dne 10. 10. 2012, a čj. 96-25-3/2012-5140, ze dne 12. 10. 2012.

<sup>12</sup> Jde zejména o rozhodnutí čj. 60-6/2012-2664 a čj. 127-5/2012-2664, ze dne 29. 6. 2012, čj. 127-17/2012-2664, ze dne 2. 7. 2012, čj. 60-7/2012-2664, čj. 127-1/2012-2664, čj. 127-2/2012-2664, čj. 127-3/2012-2664, čj. 127-4/2012-2664, čj. 127-5/2012-2664, čj. 127-6/2012-2664, čj. 127-7/2012-2664, čj. 127-9/2012-2664, čj. 127-10/2012-2664, čj. 127-18/2012-2664, čj. 127-20/2012-2664, všechna ze dne 3. 7. 2012.