

Zpráva o šetření

ve věci nařizování služební pohotovosti vojákům z povolání

A – Obsah podnětů

V obou obdržovaných podnětech namítají vojáci z povolání (příslušníci Velitelství Vojenské policie Stará Boleslav, dále jen „VeVP Stará Boleslav“) chybnou správní praxí služebních orgánů v resortu Ministerstva obrany ve věci (ne)poskytování odměny za služební pohotovost vojákům z povolání.

Nezákonnost postupu má podle stěžovatelů spočívat v tom, že k zajištění výkonu služby mimo dobu služby není (dle stěžovatelů záměrně) formálně nařizována tzv. služební pohotovost podle ustanovení § 30 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vojácích z povolání“), nýbrž je k tomuto účelu nařizována tzv. dosažitelnost (vymezená časovým určením doby, např. 120, 360 minut, během níž je voják povinen se dostavit na základnu). I když je v konečném důsledku nařízením dosažitelnosti dosaženo téhož výsledku jako v případě služební pohotovosti a pro vojáka takový rozkaz přináší prakticky tatáž omezení po dobu mimo službu, není za tento typ „pohotovosti“ přiznána odměna podle ustanovení § 19 zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o platu“).

Stěžovatelé dokládají, že požádali v průběhu měsíce března 2012 služební orgán o proplacení služební pohotovosti nejméně 3 roky zpětně. Velitel VeVP Stará Boleslav rozhodl o zamítnutí jednotlivých žádostí s odůvodněním, že služební pohotovost nebyla vojákům nařizována, protože v rozkazech nebylo určeno místo jejich pobytu mimo vojenské objekty, jak vyžaduje § 30 zákona o vojácích z povolání. Dotčení vojáci podali proti rozhodnutí služebního orgánu odvolání náčelníkovi VP. Argumentovali, že místo jejich pobytu bylo určeno stanovenou časovou normou dosažitelnosti. Odvolání byla zamítnuta s odůvodněním, že místo musí být v rozkaze vymezeno jako místo pobytu nebo jiné prostorově určené místo.

Ve věci jsem zahájil šetření dle ustanovení § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“), a v souladu s ustanovením § 15 odst. 2 písm. a) – c) zákona o veřejném ochránci práv jsem požádal předsedu vlády, t. č. pověřeného řízením Ministerstva obrany, o vyjádření k nastíněným námitkám stěžovatelů, tj. k záležitosti (ne)vyplácení odměn za „služební pohotovost“, a předložení dokladů svědčících o tom, že nařizování dosažitelnosti mimo pracovní dobu, tak jak se aktuálně děje, probíhá plně v souladu s právem.

B – Skutková zjištění

I. Shrnutí vyjádření ministra obrany a poskytnutých resortních předpisů

Z vyžádaného vyjádření ministra obrany Ing. Vlastimila Picka¹ plyne, že k zabezpečení úkolů bojové pohotovosti, krizového řízení a úkolů postavených před vojenskou policií slouží hotovostní systém VP. Tento byl od roku 2009 do června 2012 organizován² v rámci pracovní pohotovosti³ takto:

- I. *pracovní pohotovost na pracovišti,*
- II. *pracovní pohotovost s časovou normou dosažitelnosti do 120 minut,*
- III. *pracovní pohotovost s časovou normou dosažitelnosti do 360 minut,*
- IV. *pracovní pohotovost s časovou normou dosažitelnosti do 10 hod.,*
- V. *pracovní pohotovost s časovou normou dosažitelnosti do 12 hod.,*
- VI. *pracovní pohotovost s časovou normou dosažitelnosti do 18 hod.,*
- VII. *pracovní pohotovost s časovou normou dosažitelnosti do anebo 24 hodin.*

U vojenských útvarů byly určeny počty a konkrétní úkoly. Velitelé jednotlivých útvarů určili a uveřejnili ve svých vnitřních rozkazech konkrétní osoby zařazené do jednotlivých skupin hotovostního systému VP. Jejich povinností bylo také upřesnit, komu se služební pohotovost bude proplácet, a komu nikoliv.

Z obsahu resortních předpisů předložených ministerstvem a stěžovateli vplynuly další podrobnosti, které shrnují v časovém sledu.

Rok 2009

Z poskytnutého vnitřního rozkazu velitele VeVP Stará Boleslav (dále jen „rozkaz“) č. 18/2009, ze dne 30. dubna 2009 (*Článek 1 Služby OD, policejní dosažitelnost a stálá pohotovost*), je v rámci bojového rozdělení⁴ určena pracovní pohotovost s časovou normou dosažitelnosti do 120 minut a za ni je také přiznána odměna dle zákona o platu. Dále je s výslovným odkazem na § 30 zákona o vojácích z povolání nařízena osobám v rozkaze uvedeným služební pohotovost na pracovišti a za ni přiznána odměna dle zákona o platu. V případě nařízené pracovní pohotovosti s časovou normou dosažitelnosti do 360 minut anebo 18 hod. není v rozkaze nárok na odměnu dle zákona o platu přiznán.

Rok 2010

Z poskytnutého rozkazu č. 1/2010, ze dne 4. ledna 2010 (*2. Služební pohotovost*), plyne, že služební pohotovost je nařizována:

¹ č. 203/2013-1140, ze dne 7. března 2013

² Z nařízení náčelníka VP čj. 100114-72/2004/DP-5104, vydaném k 1. 10. 2009, čj. 139-3/2008/DP-5104, vydaném k 1. 6. 2010, a čj. 33-17/2011-5104, vydaném k 1. 10. 2011.

³ Předložená nařízení používají termín „pracovní pohotovost“, je však zřejmé, že v případě vojáků z povolání jde o „služební pohotovost“ dle § 30 zákona o vojácích z povolání. Pracovní pohotovost upravuje § 95 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“) a týká se pouze občanských zaměstnanců Armády ČR.

⁴ Dle poskytnutého vysvětlení ministerstva „Bojové rozdělení slouží k vyčlenění sil a prostředků pro zabezpečení řešení událostí v mírovém stavu, krizových situací a úkolů bojové pohotovosti v míru a k zahájení plnění úkolů při uvádění vojsk do bojové připravenosti.“

- I. mimo pracoviště v mimopracovní době – s dosažením pohotovosti na pracovišti do 120 min., do 360 min. a do 18 hod.,
- II. na pracovišti s dosažením pohotovosti k plnění úkolu do 30 min.,
- III. bojové rozdělení.

V rozkaze není uvedeno, které pohotovosti jsou odměňovány dle zákona o platu.⁵

Rok 2012

Jednacím řádem VeVP Stará Boleslav⁶ se k zabezpečení kvalitní a nepřetržité policejní činnosti i v době mimo denní dobu služby určuje u Velitelství Vojenské policie služební pohotovost v následujícím rozsahu:

a) dosažitelnost v čase Č + 120 minut

- hlavní funkcionář VeVP, který v rámci bojového rozdělení zároveň vykonává funkci NOSTř,
- výjezdová skupina ve složení 1 + 3 (zabezpečuje OdOK),
- psovod (zabezpečuje OdDPSL podle rozdělovníku HVeVP);

b) pohotovost na pracovišti

- příslušníci PohOd ve složení 1 + 5 v rámci výcviku v pětidenním cyklu,
- pyrotechnik VP (zabezpečuje OdOK podle rozdělovníku HVeVP),
- zabezpečení ochrany chráněných osob (zabezpečuje OdDPSI jedním příslušníkem);

c) dosažitelnost v čase Č + 360 minut

- příslušníci operačního střediska ve složení 7 příslušníků VeVP [zabezpečuje 4x štáb (z toho 1x SOD, který ukončil CS), 1x OdOK, 1x OdDPSI, 1x OdZabZ],
- vyšetřovatel (zabezpečuje OdOK),
- ochrana objektů ve složení 1 + 6 (zabezpečuje PohOd),
- záložní zásahová skupina 1 + 5 (zabezpečuje PohOd příslušníky, kteří právě ukončili hotovost ve skupině rychlého zásahu),
- k posílení CS jedním příslušníkem DPohOd (vždy příslušníkem, který nastupuje do CS následující den),
- k posílení CS 17 příslušníky OdZabZ (vždy příslušníkem, který nastupuje do CS následující den);

d) dosažitelnost v čase Č + 18 hod

Ochrana doprovodů JE pro policejní ochranu přesunů ve prospěch 31. brchbo Liberec a zpr Rakovník při MU na JEDU a JETE ve složení 14 příslušníků VeVP (zabezpečuje štáb 4 příslušníky a OdDPSI 10 příslušníky).

⁵ Pouze v případě „skupiny okamžitého zásahu z PohOd.“ se odkazuje na právní úpravu v zákoně o platu a konstatuje se, že podle cit. ustanovení „náleží osobám za výkon pracovní pohotovosti odměna“.

⁶ čj. 167/2011-2664, schválený velitelem plk. gšt. Ing. Milanem Diviakem v prosinci 2011, bod. 13. Hotovostní systém

Rozkazem č. 1/2012 ze dne 2. ledna 2012 je v souladu s Jednacím řádem VelVP nařízena (článek 2) „dosažitelnost“ vojáků v následujícím rozsahu:

- I. „*služební pohotovost mimo pracovní dobu s dosažením pohotovosti na pracovišti do 120 min.*“ – nařizuje se náčelníkovi operačního střediska, příslušníkům výjezdové skupiny a psovodovi VP,
- II. „*na pracovišti s dosažením pohotovosti k plnění úkolu do 30 min.*“,
- III. „*dosažitelnost mimo pracovní dobu s dosažením pohotovosti na pracovišti do 360 min. nebo 18 hodin*“⁷ osobám tam uvedeným,
- IV. „*Bojové rozdělení*“,
- V. *Zařazení do bojové a mobilizační pohotovosti*⁸.

V rozkaze č. 5/2012 ze dne 27. 1. 2012 (v článku 1 *Služby OD, policejní dosažitelnost a stálá pohotovost*) je podle § 30 zákona o vojácích z povolání nařizována pouze služební pohotovost na pracovišti s dosažením pohotovosti k plnění úkolu do 30 minut (pyrotechnikovi VP) a do 120 minut členům výjezdové skupiny s tím, že se současně těmto příslušníkům povoluje proplatit odměnu za služební pohotovost a příplatky dle zákona o platu. K zajištění policejní ochrany přesunů ve prospěch 31. brchbo Liberec a zpr Rakovník při MU na JEDU a JETE⁹ je nařizována dosažitelnost v čase Č + 18 hod. V rámci bojového rozdělení je určena policejní dosažitelnost/pohotovost (zřejmě mimo pracoviště¹⁰) do 120 min., a to náčelníkovi OStřVelVP; operátorům č. 1 – 7, vyšetřovateli a psovodovi VP do 360 minut.

Rozkazem č. 6/2012 ze dne 3. 2. 2012 (článek 8. Opravy) doznal změn rozkaz č. 1/2012, neboť povinnost uvedená v článku 2 oddíl „*III. dosažitelnost mimo pracovní dobu s dosažením pohotovosti na pracovišti do 360 min. nebo 16/18 hodin*“ byla zrušena a nahrazena oddílem „*III. dosažitelnost mimo pracovní dobu bez časové normy*“, kdy příslušníkům tam uvedeným byla nově uložena „*povinnost se dostavit v co nejkratší době do zaměstnání*“.

Rozkazem č. 10/2012 ze dne 2. 3. 2012 (článek 1 *Služby SOD, policejní dosažitelnost a stálá pohotovost*) je podle § 30 zákona o vojácích z povolání nařizována pohotovost na pracovišti pohotovostnímu oddělení (od 10 hod. do 10 hod.) a pohotovost na pracovišti s dosažením pohotovosti k plnění úkolu do 30 min. pyrotechnikovi VP a pohotovost na pracovišti s dosažením pohotovosti k plnění úkolu do 120 min. výjezdové skupině. Této skupině se také povoluje proplacení odměny za služební pohotovost a příplatků dle zákona o platu. Lze dále soudit, že podle § 30 zákona o vojácích z povolání je nařizována i pohotovost na pracovišti bez určení časové normy policejní ochraně přesunů ve prospěch 31. brchbo Liberec a sZR Rakovník při MU na JEDU a JETE, zde ovšem bez přiznání nároku na proplacení odměny za služební pohotovost a příplatků dle zákona o platu. Mimo pracoviště je podle § 30 zákona o vojácích z povolání nařízena pohotovost konkrétním příslušníkům OdDPSI s přiznáním nároku na proplacení odměny za služební pohotovost a příplatků dle zákona o platu a pohotovostnímu oddělení

⁷ Odlišně od Jednacího řádu je rozkazem upravena i dosažitelnost s dosažením pohotovosti na pracovišti do 16 hodin.

⁸ Osoby tam uvedené se dnem 1. 1. 2012 zařazují do bojové a mobilizační pohotovosti s povinností být připraveni dostavit se na stanovený signál na určené místo v časové normě do 360 minut.

⁹ v souladu s Jednacím řádem

¹⁰ v rozkaze není specifikováno, pouze poznámka v tabulce „Poh.“

(v čase od 10 hod. do 10 hod.) bez přiznaného nároku na proplacení odměny za služební pohotovost a příplatků dle zákona o platu.

V rámci bojového rozdělení je tímto rozkazem určena policejní dosažitelnost/pohotovost (zřejmě mimo pracoviště¹¹) do 120 min., a to náčelníkovi OStřVeVP, a do 360 min. psododovi VP. U operátorů č. 1 – 6 a vyšetřovatele je nařizována pohotovost „bez čas. normy“.¹²

Z vyjádření ministra obrany dále vyplynulo, že v souvislosti s rozsudkem Krajského soudu v Ostravě čj. 38 Ad 24/2010-30, ze dne 5. 4. 2012¹³ (a zřejmě i v návaznosti na vyvstalou potřebu řešit hromadná podání žádostí – nejen stěžovatelů – o proplácení služebních pohotovostí s časovou dosažitelností 360 minut až 3 roky zpětně),¹⁴ vydal tehdejší ministr obrany Alexandr Vondra dne 6. 6. 2012 Úkolový list č. 588/2012-1140, kterým uložil „ihned“ změnu dosavadní praxe nařizování pohotovostí tak, aby bylo vždy určeno (s občanským zaměstnancem dohodnuto) místo, kde se bude voják (zaměstnanec) po dobu služební (pracovní) pohotovosti zdržovat, a v souvislosti s tím také přehodnotit počty osob, kterým je pohotovost nařizována, s cílem jejich snížení. K realizaci úkolového listu vydal náčelník VP nařízení čj. 85-33/2012-5104, kterým uvedené s účinností od 15. 6. 2012 nařídil velitelům útvarů VP.

Dne 28. 6. 2012 vydal náčelník Generálního štábu AČR nařízení¹⁵ k určování do služební a pracovní pohotovosti, z něhož plyne, že:

1. Vojákům z povolání (občanským zaměstnancům), kterým byla nařízena služební (pracovní) pohotovost s určenou časovou normou do 120 minut, se nařizuje určit místo výkonu pohotovosti (a to s ohledem na splnění určené časové normy) a služební pohotovost takto určenou proplácet v souladu s právní úpravou.
2. Vojákům z povolání (občanským zaměstnancům), „kteří byli předurčení nadřazeným k plnění úkolů v rámci krizového řízení a plnění krizových opatření v rámci týdenního bojového rozdělení“, se místo výkonu ani časová norma neurčují. Obojí se určuje jen v případě jejich aktivace.¹⁶ Takto nařízená služební pohotovost se proplácí v souladu s právními předpisy.

Uvedené změny se následně promítly do dále vydaných rozkazů, kdy např. v rozkaze č. 26/2012 ze dne 22. 6. 2012¹⁷ (článek číslo 1. „*Služby, služební pohotovost, BoRo*“) je služební pohotovost podle § 30 zákona o vojácích z povolání nařizována na pracovišti (v době od 10 hod. do 10 hod. nebo s dosažením pohotovosti k plnění úkolu do 30 min.). Již bez výslovného odkazu na § 30 zákona

¹¹ v rozkaze není specifikováno, pouze poznámka v tabulce „Poh.“

¹² Zřejmě v návaznosti na změnu provedenou rozkazem č. 6/2012, článek 8 Opravy (popsanou výše).

¹³ Z názoru soudu v rozsudku prezentovaném plyne, že voják z povolání se nemůže úspěšně domáhat nároku na odměnu za služební pohotovost mimo pracoviště, pokud služební orgán neurčil místo jeho pobytu. Místo pobytu vojáka mimo vojenský objekt je pojmovým znakem služební pohotovosti dle § 30 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání. Podrobněji dále v části B. III. této zprávy.

¹⁴ Individuální rozhodovací praxi se blíže věnuji v části B. II. této zprávy.

¹⁵ čj. 267-1/2012-1416

¹⁶ Aktivací se rozumí „stanovení časové normy a místo služební a pracovní pohotovosti mimo pracoviště předurčené vojákoví z povolání nebo občanskému zaměstnanci“.

¹⁷ obdobně také v rozkaze č. 44/2012 ze dne 26. října 2012

o vojácích z povolání je nařizována služební pohotovost mimo pracoviště¹⁸ s časem dostavení se na pracoviště do 120 minut. Vždy je uvedeno místo pobytu vojáka (adresa). Ve všech případech nařízených pohotovostí je rozkazem přiznán nárok na proplacení odměny za služební pohotovost a příplatků dle zákona o platu.

Rok 2013

Z vnitřního rozkazu náčelníka VP č. 1 ze dne 31. prosince 2012¹⁹ vyplývá, které osoby jsou předurčeny do hotovostního systému k zabezpečení přímého řízení VP a k plnění úkolů policejní ochrany. Místo přítomnosti při služební (pracovní) pohotovosti je definováno jako „*místo, které je vyjádřeno adresou pobytu, je zveřejněno ve vnitřním rozkaze a ze kterého je příslušník VP schopen se ve stanovené časové normě dostavit na předem stanovené pracoviště (není-li to v konkrétním případě stanoveno jinak)*“.²⁰ Způsob zabezpečení vyrozumění byl stanoven Jednacím řádem HVeIV²¹, který byl k 1. 3. 2013 nahrazen novým jednacím řádem^{22a} lze z něj²³ vyčíst, že náčelník operačního střediska VP je zařazen do služební pohotovosti, příslušníci operačního střediska VP a další příslušníci HVeIVP vyčlenění bojovým rozdělením jsou uvedeni ve vnitřním rozkaze NVP. Tito „*jsou povinni zabezpečit svou nepřetržitou telefonickou dosažitelnost. Svoz těchto příslušníků HVeIVP na pracoviště není zabezpečován. Pro případ povolání příslušníků HVeIVP jsou u SOD HVeIVP uložena telefonní čísla příslušníků HVeIVP. Každý příslušník HVeIVP je odpovědný za aktuálnost telefonního čísla, na kterém bude k zastizení.*“

Ke dni 1. 3. 2013 rovněž náčelník VP nařídil²⁴ zabezpečit hotovostní systém VP následujícím způsobem:

- I. *služební (pracovní) pohotovost na pracovišti²⁵,*
- II. *služební (pracovní) pohotovost mimo pracoviště,*
- III. *zařazení do bojového rozdělení.*

Služební (pracovní) pohotovostí se podle tohoto nařízení rozumí „*přítomnost vojáka (občanského zaměstnance) ve vojenských objektech nebo na jiných místech, která určí nadřízený, a to mimo dobu služby (pracovní dobu), a připravenost zahájit plnění služebních úkolů na určeném místě a v určeném čase. Voják (občanský zaměstnanec) je povinen se po dobu služební (pracovní) pohotovosti zdržet jednání, které by mu znemožnilo přijetí pokynu a případný výkon služby (práce).*“

Hotovostní systém VeIVP Stará Boleslav pro rok 2013 upravuje primárně rozkaz č. 1/2013 ze dne 2. 1. 2013 (článek 2 Dosažitelnost a bojové rozdělení) takto:

¹⁸ V rozkaze není uvedeno, že jde o pohotovost mimo pracoviště, dovozují tak ale ze skutečnosti, že u jednotlivých osob je uvedeno místo pobytu, odlišné od místa pracoviště.

¹⁹ čj. 1-1/2013-5104

²⁰ srov. HLAVA 4, *bod 2.5 místo výkonu služební (pracovní) pohotovosti*

²¹ čj. 33-28/2011-5104

²² čj. 100-13/2013-5104

²³ srov. *Čl. 17 Opatření mírového stavu*

²⁴ nařízením čj. 100-4/2013-5104

²⁵ Pouze u této pohotovosti je výslovně nařízeno proplácet ji v souladu se zákonem o platu.

- I. Služební pohotovost mimo pracovní dobu – „je uveřejňována ve vnitřním rozkaze velitele, a to v týdenních cyklech s uvedením místa pobytu v mimopracovní době služební pohotovosti“. S dosažením pohotovosti na pracovišti do 120 min. se služební pohotovost nařizuje a také proplácí dle zákona o platu náčelníkovi operačního střediska a příslušníkům výjezdové skupiny.
- II. Pohotovost na pracovišti s dosažením pohotovosti k plnění úkolu do 30 min. – osobám, jimž je nařizována, se proplácí dle zákona o platu.
- III. Služební pohotovost mimo pracoviště – nařizuje se psovodovi, přičemž platí, že: „aktivace a nasazení se provádí na základě nařízení a pokynů NOSTrVP, který stanovuje i dobu zahájení práce na stanovišti nebo u útvaru. Vyčleněný psovod se psem se využívá pouze k zabezpečení hotovostního systému a střežení záložních pracovišť. K zabezpečení této sl. pohotovosti je velitelem VelOSIVP Praha zpracováván harmonogram na období 3 měsíců.“
- IV. Zařazení do bojového rozdílení bez časové normy – do bojového rozdílení pro výcvikový rok 2013 jsou určeni „příslušníci VelVP v souladu s aktuálním bojovým rozdílením, které je uveřejňováno ve vnitřním rozkaze velitele v týdenních cyklech. Bojové rozdílení je bez časové normy. Vyčleněným osobám nařizují dostavit se do zaměstnání v co nejkratší době.“

Z rozkazu č. 4/2013 a rozkazu č. 17/2013 ze dne 26. 4. 2013 vyplývá, že popsaný trend nařizování a proplácení pohotovostí na pracovišti je zachován. Nově je nařizována pohotovost mimo pracoviště tak, že se současně stanovuje „*nástup a ukončení služební pohotovosti v 08,00 hod.*“²⁶ Pohotovost takto nařízená se proplácí v souladu se zákonem o platu. V rámci bojového rozdílení jsou zařazováni vojáci bez časové normy.

II. Rozhodovací činnost služebních orgánů

Z vyjádření Ministerstva obrany vyplývá, že v 31 případech²⁷ byla podaná odvolání proti rozhodnutí služebních orgánů zamítnuta z věcných důvodů²⁸, ve 3 případech z důvodů formálních. Dle vyjádření ministerstva byly podány 3 žaloby proti rozhodnutí odvolacího orgánu, které dosud nebyly příslušným soudem rozhodnuty.

Spolu s podněty stěžovatelé předložili celkem 15 rozhodnutí služebního orgánu, velitele VelVP Stará Boleslav plukovníka gšt. Ing. Milana Diviaka,²⁹ a stejný počet rozhodnutí náčelníka VP plukovník gšt. Ing. Milana Schulce, MSc., o odvolání.³⁰ Z obsahu poskytnutých rozhodnutí vyplynuly zejména tyto skutečnosti.

²⁶ srov. oddíl II. Služební (pracovní) pohotovost mimo pracoviště, str. 10 – 11

²⁷ z tohoto počtu se necelá polovina obrátila podnětem na mě

²⁸ podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)

²⁹ Jde 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.

³⁰ Jde 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.

a) prvoinstanční rozhodnutí

Velitel VeVP Stará Boleslav nepopírá, že žadatelé byli v příslušných letech zařazováni do služebních pohotovostí/dosažitelností, za něž nebyla poskytnuta odměna, a to v termínech určených průběžně v předstihu v jednotlivých vnitřních rozkazech velitele, v souladu s nařízeními náčelníka VP, která stanovila podrobně jednotlivé kategorie pracovních pohotovostí/dosažitelností.

Své zamítavé právní posouzení opírá velitel VeVP Stará Boleslav o následující dokumenty:

- stanovisko náčelníka VP³¹,
- rozsudek Krajského soudu v Ostravě čj. 38 Ad 24/2010-30, ze dne 5. 4. 2012,
- informační zpráva náčelníka VP pro ministra obrany³²,
- stanovisko náměstka ministra obrany pro personalistiku³³.

Z obsahu jednotlivých dokumentů vyplývají zejména tyto skutečnosti.

Podle náčelníka VP je nutno v rámci prováděného správního řízení posoudit, zda byla služební pohotovost nařízena v souladu s ustanovení § 30 zákona o vojácích z povolání, tj. zda byly splněny všechny nutné podmínky, které citované ustanovení předpokládá. Pokud ano, je nutné nařízenou služební pohotovost proplatit. Ve vedených řízeních doporučuje postupovat dle právního názoru obsaženého v rozsudku Krajského soudu v Ostravě čj. 38 Ad 24/2010-30, ze dne 5. 4. 2012.

Krajský soud v Ostravě v posuzované věci zamítnutí proplacení odměn za služební pohotovost od listopadu 2005 do května 2008 ve výši 61.102,60 Kč a za služební pohotovost nařízenou od 1. 6. 2008³⁴ dospěl mj. k závěru, že „*pojmovým znakem služební pohotovosti je mimo jiné to, že voják musí být přítomen, pokud nejde o vojenský objekt, na místě, které mu určí nadřízený*“. Vzhledem k tomu, že žalobce i žalovaný učinili nesporným, že žádný nadřízený žalobce neurčoval místo jeho pobytu, dovedil krajský soud, že se nemohlo jednat o konání služební pohotovosti. S žalobcem soud souhlasil potud, že „*žalovaný neprávem interními předpisy vázal jeho nárok na odměnu za pracovní pohotovost na institut tzv. dosažitelnosti do 120 minut, zatímco jeho funkce staršího technika ILS je podle interní směrnice aktivována v časové normě 180 minut*“. Krajský soud poukázal na skutečnost, že v oblasti pracovníprávní tvořené kogentními normami „*není možno vznik jednotlivých nároků vázat na splnění dalších podmínek, které tyto předpisy výslovně neupravují*“.

Z informační zprávy pro ministra obrany plyne, že zaměstnanci byli v minulosti určováni dle potřeby do pracovní pohotovosti s různou dobou dosažitelnosti, nejčastěji 120 nebo 360 minut, přičemž peněžní prostředky byly kalkulovány a propláceny pouze za pracovní pohotovosti s dosažitelností do 120 minut. Situace je podle předkladatele řešitelná dvěma způsoby. Buď nepřiznáním nároku

³¹ čj. 179-10-2012-5104

³² čj. 179-10/2012-5104, ze dne 9. května 2012

³³ čj. 179-10/2012-5104, ze dne 21. května 2012

³⁴ Odůvodnění zamítnutí: Odměna za služební pohotovost nenáleží, když 1) nebyl přítomen na pracovišti, 2) neměl povinnost zdržovat se na konkrétním místě mimo pracoviště určené zaměstnavatelem, 3) neměl povinnost dostavit se do 120 minut na pracoviště.

na proplacení pracovní pohotovosti s odkazem na skutečnost, že „pracovní pohotovost nebyla určena přesně podle dikce zákona, tj. že nebylo určeno konkrétní místo výkonu pracovní pohotovosti (ve vojenských objektech nebo na jiných místech, která určí nadřízený, a to mimo dobu služby)“. Druhým způsobem řešení je nárok přiznat, ale „k proplacení takto uznaných nároků však nejsou k dispozici potřebné finanční prostředky“. Při volbě první varianty „hrozí námitky ze strany odmítnutých žadatelů, protože pracovní pohotovost byla určována stejným způsobem i zaměstnancům určovaným do pracovní pohotovosti s dosažitelností do 120 minut, kterým byla proplácena. Nutno podotknout, že zákon při určování do pracovní pohotovosti se stanovením jakékoliv časové normy nepočítá.“

Ze stanoviska náměstka ministra obrany pro personalistiku Ing. Michaela Hrbaty k informační zprávě je zřejmé, že pro přiznání vznesených nároků považuje za stěžejní, „zda byla, či nebyla nařizována služební pohotovost se všemi znaky, jak je uvádí ustanovení § 30 zákona o vojácích z povolání“. Ze stanoviska rovněž vyplývá, že „se bez opory ve vnitřních předpisech dosud aplikoval metodický Pokyn k uplatnění nového platového systému čj. 1275, schválený v roce 1994 tehdejším náměstkem ministra obrany, podle kterého se za nařízení služební (pracovní) pohotovosti považovalo i nařízení dosažitelnosti zaměstnance pro dosažení pohotovosti na pracovišti v normě 120 minut. Šlo o rozšíření podmínek uvedených v právních předpisech a tento postup odmítl v rámci soudního sporu vyvolaného bývalým vojákem z povolání ve svém rozsudku sp. zn. 38 Ad 24/2010, z 5. dubna 2012, Krajský soud v Ostravě.“

Z odůvodnění jednotlivých rozhodnutí velitele VeVP Stará Boleslav dále vyplývá, že „bez ohledu na označení institutu, do něhož byl účastník řízení určován, není sporu o tom, že jeho smyslem bylo zajištění přítomnosti na určeném pracovišti do určené doby“. Protože ale nebylo určeno konkrétní místo, kde měl být účastník řízení mimo dobu služby přítomen, nebyly naplněny zákonné znaky služební pohotovosti předpokládané v § 30 zákona o vojácích z povolání, nejedná se tedy o nařízení služební pohotovosti, a tudíž se nárok na výplatu odměny nepřiznává. S námitkou stěžovatelů, že k určení místa pobytu po dobu služební pohotovosti došlo nepřímo určením času, v němž jsou povinni se dostavit na pracoviště k výkonu služby, se služební orgán vypořádal takto: „smyslem pohotovosti je zajištění určitého stupně připravenosti vojáka konat v případě potřeby službu. K tomu je zapotřebí vytvořit předpoklad k možnosti kontaktovat vojáka určeného do pohotovosti kdykoliv v době mimo službu a nařídít mu výkon služby. Aby však tento předpoklad mohl být naplněn vždy a za všech okolností, není jiné možnosti než určení konkrétního místa, na kterém bude voják po dobu určení do služební pohotovosti přítomen.“

b) rozhodnutí o odvolání

Odvolací orgán poukazuje zejména na kogentnost právní úpravy služebních poměrů a na oprávnění a současně i povinnost služebnímu funkcionáře nařizovat služební pohotovost ve vojenských objektech nebo na jiných místech, a to mimo dobu služby, jak to vyžaduje důležitý zájem služby.

Podle odvolacího orgánu služební funkcionář nařizuje služební pohotovost ve vojenských objektech nebo na jiných místech, a to mimo dobu služby podle toho, jak to vyžaduje důležitý zájem služby. „Jiným místem mimo vojenský objekt se

rozumí³⁵ místo, kde má voják z povolání pobyt ve smyslu zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných čísel a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o evidenci obyvatel“), popřípadě jiné místo, které určí služební orgán, přičemž lze připustit, že takovéto místo může být určeno s ohledem na potřeby konkrétního vojáka z povolání, nebude-li takovéto určení místa ohrožovat důležitý zájem služby. Vždy se však musí jednat o takové určení místa, které splňuje požadavky zákona o evidenci obyvatel. Navíc z logického výkladu v ustanovení § 30 odst. 2 zákona o vojácích z povolání společně použitých pojmů „vojenských objektech“ a „jiných místech“ jednoznačně vyplývá, že se musí k naplnění dikce ustanovení § 30 odst. 2 zákona o vojácích z povolání jednat o (prostorové) a nikoliv časové určení takovéhoho místa. Odvolací správní orgán rovněž poukazuje na skutečnost, že principiálně obdobnou úpravu ostatně také obsahuje i ustanovení § 62 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.“

Pro nařízení služební pohotovosti dle § 30 zákona o vojácích z povolání je podle názoru odvolacího orgánu „nezbytné, aby jak nadřízený, tak i voják z povolání přesně věděli, že se o nařízení služební pohotovosti jedná. Proto nadřízený musí použít při nařizování služební pohotovosti vojákově z povolání slovní spojení „služební pohotovost“ a současně mu určit místo, kde se bude po dobu nařízené služební pohotovosti zdržovat.“

III. Další rozhodné skutečnosti

Z podkladů, které stěžovatelé k prošetření svého podnětu poskytli, považují, nad rámec dosud uvedeného, za významné stanovisko ředitele sekce personální Ministerstva obrany Ing. Petra Vančury,³⁶ z něhož mj. vyplývá, že „v praxi dochází k tomu, že vojákovi jsou vyhlašovány různé druhy pohotovostí a dosažitelností, které však nemají zákonné opodstatnění. V takovém případě nevyplývají pro vojáka z takto vyhlášené pohotovosti nebo dosažitelnosti žádné povinnosti a voják není vázán jejich splněním.“

V neposlední řadě je nezbytné doplnit, že citovaný rozsudek Krajského soudu v Ostravě sp. zn. 38 Ad 24/2010, o nějž svou právní argumentaci opírají jednotlivé služební orgány včetně ministerstva, byl zrušen v rámci projednávané kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem.³⁷ **Nejvyšší správní soud** dospěl v dané věci k závěru, že krajským soudem nebylo postaveno najisto, zda stěžovateli byla, či nebyla nařízena pohotovost, a pokud nařízena byla, zda bylo rovněž určeno místo, kde ji měl vykonávat. *S názorem krajského soudu se ztotožnil v hodnocení, že „vázání služební pohotovosti na podmínku dosažitelnosti do 120 minut nemá zákonný podklad“.* Na rozdíl od krajského soudu se ale **nedomnívá, „že pokud nebylo stanoveno místo konání služební pohotovosti, nemohlo se jednat o služební pohotovost. Neurčení místa konání služební pohotovosti nemůže být přičítáno k tíži stěžovatele.“** Proto soud rozhodnutí krajského soudu i rozhodnutí žalovaného zrušil, a věc bude tedy nově projednávat žalovaný, jehož úkolem bude zjišťovat, zda se v případě stěžovatele jednalo o výkon služební

³⁵ Cituji z obsahu jednotlivých rozhodnutí. Táž argumentace se ale objevuje i ve vyjádření Ministerstva obrany.

³⁶ Jde o stanovisko k služební pohotovosti ze dne 3. 9. 2012, čj. 136-20/2012-7542.

³⁷ Jde o rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2012, čj. 6 Ads 71/2012-47.

pohotovosti podle zákonných kritérií vyplývajících z ustanovení § 30 odst. 2 zákona o vojácích z povolání.

C – Právní hodnocení

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených ve zmíněném zákoně³⁸, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně základních práv a svobod.

Při hodnocení postupu služebních orgánů a při formulaci níže uvedených průběžných závěrů jsem se nemohl vyhnout posouzení celé problematiky v širším rámci, neboť zákon od ochránce explicitně vyžaduje hodnocení postupu úřadů nejen v úzké dichotomii zákonost – nezákonnost, ale rovněž v obecnějších dimenzích, jako je kupříkladu soulad s právem, principy dobré správy³⁹ či základními principy demokratického právního státu.

Na základě dosud vedeného šetření a po seznámení se s obsahem shromážděných podkladů, blíže popsanych v předchozí části této zprávy, jsem dospěl k závěru, že další využití tzv. vyšetřovacích oprávnění, kterými v souladu s ustanovením § 15 zákona o veřejném ochránci práv disponuji, není třeba, a věc hodnotím následujícím způsobem.

I. Právní úprava služební pohotovosti vojáků z povolání

Služební poměr příslušníků ozbrojených sil je institutem veřejného práva⁴⁰ a je považován za právní poměr státně zaměstnanecký, neboť nevzniká smlouvou, ale mocenským aktem služebního orgánu, a po celou dobu svého průběhu se výrazně odlišuje od poměru pracovního (typického soukromoprávního poměru), kde účastníci

³⁸ Působnost ochránce se podle § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv vztahuje na **na ministerstva** a jiné správní úřady s působností pro celé území státu, správní úřady jim podléhající, Českou národní banku, pokud působí jako správní úřad, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, orgány územních samosprávních celků při výkonu státní správy, a není-li dále stanoveno jinak na Policii České republiky, **Armádu České republiky**, Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky, dále na zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, zabezpečovací detence, jakož i na veřejné zdravotní pojišťovny (dále jen „úřad“).

³⁹ K principům dobré správy blíže <http://www.ochrance.cz/stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>.

⁴⁰ Blíže usnesení Ústavního soudu IV. ÚS 85/09, ze dne 27. 9. 2009: „Nejvyšší správní soud velmi záhy po svém obnovení judikoval (srov. k tomu například velmi propracované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, čj. 6 As 29/2003-97, jež bylo publikováno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, svazek 12, ročník 2004, str. 1106), že ‚služební poměr (...) má být nadále posuzován jako poměr práva veřejného, jenž může být podroben soudnímu přezkumu [rozuměj přezkumu v rámci správního soudnictví postupujícího podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen ‚s. ř. s.’)] z hlediska zákonitosti postupu, který je zvolen při rozhodování ve vztahu nadřízeného k podřízenému (v citovaném rozhodnutí přitom šlo o propuštění příslušníka Policie České republiky a o přezkum zákonitosti rozhodnutí služebního funkcionáře, na základě něhož k tomuto propuštění došlo). Podle Ústavního soudu je přitom zjevné, že uvedený závěr o přezkoumatelnosti rozhodnutí učiněných v rámci vztahů v rozsahu služebního poměru není omezen pouze na služební poměr policistů, popř. od 1. 1. 2007 příslušníků bezpečnostních sborů podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ale je použitelný na služební poměr jako takový (resp. na jeho ‚pracovněprávní rozměr‘), což rovněž plyne z judikatury Nejvyššího správního soudu [srov. k tomu přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, čj. 6 As 49/2005-112 (ve znění opravného usnesení ze dne 16. 1. 2007), týkající se rozkazu ministra obrany a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2006, čj. 6 As 62/2006-57].“

mají rovné postavení. Odlišnost povahy tohoto vztahu, daná zvláštní povahou „zaměstnavatele“ jako primárního nositele veřejné moci, potřebou pevného začlenění „zaměstnance“ do struktury veřejné moci a účasti na jejím výkonu, se pak projevuje zejm. v právní úpravě služební kázně, možnosti ukládat kázeňské odměny a tresty, omezené možnosti propouštění, úpravě služebního volna, nárocích na dovolenou, zvláštními nároky při skončení služebního poměru a také zvláštními ustanoveními o řízení před služebními funkcionáři.⁴¹

Služební pohotovost upravuje zákon o vojácích z povolání v § 30 takto:

(1) Vyžaduje-li to důležitý zájem služby, může nadřízený nařídit vojákovi služební pohotovost.

(2) Služební pohotovostí se rozumí přítomnost vojáka ve vojenských objektech nebo na jiných místech, která určí nadřízený, a to mimo dobu služby.

(3) Služební pohotovost nelze nařídit vojákovi, který má stanovenou kratší týdenní dobu služby.

Podle § 19 zákona o platu náleží za pracovní pohotovost odměna v rozsahu tam uvedeném.⁴²

II. Hodnocení postupu služebních orgánů

Před vyjádřením vlastního hodnocení předesílám, že není mým záměrem vypořádat se se všemi argumenty obou stran sporu. Srovnám-li jednotlivé pohledy, lze pro zjednodušení říci, že jádro posuzované situace tkví v tom, že ministerstvo a jednotlivé služební orgány odmítají uznat nárok vojáků na odměnu za služební pohotovost se zdůvodněním, že jim nařízena služební pohotovost nebyla, protože jim nebylo určeno místo jejich pobytu mimo vojenské objekty, ačkoliv tak podle § 30 zákona o vojácích z povolání být mělo. Toto zdůvodnění se stěžovatelé snaží vyvrátit poukazem na skutečnost, že stanovením časové normy jejich dosažitelnosti bylo dosaženo téhož výsledku, jako kdyby jim místo pobytu bylo určeno, protože s ohledem na stanovený čas byli ve svém pobytu mimo vojenské objekty fakticky prostorově limitováni.

Po zohlednění argumentů obou stran, zjištěného stavu věci a shora zmíněné právní úpravy hodnotím situaci tak, že buď služební orgány nařizovaly služební pohotovost, a pak také měly proplácet odměnu za ni, nebo služební pohotovost nenařizovaly, ale omezovaly vojáka v jeho služebním volnu způsobem, který právní úprava neumožňuje. V každém ohledu lze říci, že ze strany služebních orgánů došlo k porušení zákona, a to, jak podrobněji vysvětlím dále, následujícím způsobem:

⁴¹ Blíže usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2007, sp. zn.: Konf 26/2005-9:

⁴² „(1) Za hodinu pracovní pohotovosti na pracovišti mimo pracovní dobu zaměstnance přísluší zaměstnanci odměna ve výši 50 %, a jde-li o den pracovního klidu, ve výši 100 % poměrné části platového tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku, připadající na jednu hodinu práce bez práce přesčas v kalendářním měsíci, na který připadla pracovní pohotovost.

(2) Za hodinu pracovní pohotovosti mimo pracoviště mimo pracovní dobu zaměstnance přísluší zaměstnanci odměna ve výši 15 %, a jde-li o den pracovního klidu, ve výši 25 % poměrné části platového tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku, připadající na jednu hodinu práce bez práce přesčas v měsíci, na který připadla pracovní pohotovost.

(3) Za výkon práce v době pracovní pohotovosti přísluší zaměstnanci plat. Odměna za pracovní pohotovost v takovém případě nepřísluší.“

- a) při nařizování „pohotovostí“ byli vojáci omezováni ve svém volnu způsobem, který zákon neumožňuje, a
- b) za nařízenou služební pohotovost jim nebyla přiznána odměna podle zákona o platu.

Jak podrobněji vysvětlím dále, jsem přesvědčen, že dotčeným vojákům byla nařizována služební pohotovost ve smyslu § 30 zákona o vojácích z povolání. I pokud bych přijal argumentaci služebních orgánů, že k nařízení služební pohotovosti nedošlo, musím konstatovat, že se služební orgány dopustily významného překročení zákonného rámce a porušení zásady legality, resp. právnosti. Jak totiž argumentují i někteří služební funkcionáři, právní úprava zákona o vojácích z povolání má kogentní charakter. To znamená, že se od ní nemůže služební orgán odchýlit. Neplatí tedy zásada „co není zakázáno, je povoleno“, ale naopak. Z čehož mj. plyne, že **voják z povolání nemůže být tedy v době svého volna omezován jinak než způsobem, který stanoví zákon**. Obdobně se vyjádřily soudy již v citovaných soudních rozhodnutích⁴³, tj. že „*není možno vznik jednotlivých nároků vázat na splnění dalších podmínek, které tyto předpisy výslovně neupravují*“ – v daném případě vázat odměnu za pohotovost na institut tzv. dosažitelnosti.

Nelze přehlédnout, že podle příslušných ustanovení hlavy IV zákona o vojácích z povolání je služba vykonávána dle týdenního rozvrhu. Nad rámec základní týdenní doby služby lze konat službu jen na rozkaz nadřízeného nebo s jeho souhlasem. Potřebu dalšího výkonu služby z důvodu důležitého zájmu služby je možné řešit jedině nařízením služební pohotovosti. Zákon o vojácích z povolání nezná jiné hotovostní systémy kromě služební pohotovosti a nepřipouští možnost limitovat vojáka jinak než místem jeho pobytu mimo vojenské objekty.

Nutno dodat, že protiprávní postup spočívající ve svévoli v podobě nerespektování kogentních norem byl i Ústavním soudem opakovaně označen za nepřipustný.⁴⁴

Při řešení otázky, zda dotčeným vojákům byla nařízena služební pohotovost dle § 30 zákona o vojácích z povolání, jsem dovodil, že z § 30 odst. 2 zákona o vojácích z povolání vyplývají určitá kritéria stanovení služební pohotovosti, jejichž naplnění je třeba zkoumat. Těmito rozhodnými skutečnostmi (pojmovými znaky) jsou:

1. Služební pohotovost nařizuje nadřízený vojáka.
2. Služební pohotovost není výkonem služby.
3. Z nařízení služební pohotovosti plyne pro vojáka povinnost být přítomen ve vojenských objektech nebo jinde (slovy zákona „*na jiných místech*“) podle určení nadřízeného.
4. Důvodem nařízení služební pohotovosti může být jen důležitý zájem služby.

Ze zákona explicitně nevyplývá způsob nařizování služební pohotovosti, způsob vyrozumívání (kontaktování) vojáků v souvislosti s vyvstalou potřebou důležitého zájmu služby ani bližší požadavky na určení místa, kde se má voják v době pohotovosti zdržovat.

⁴³ srov. zejména rozsudek Krajského soudu v Ostravě čj. 38 Ad 24/2010-30

⁴⁴ srov. např. III. ÚS 224/98, III. ÚS 545/99, III. ÚS 269/99, III. ÚS 138/2000, III. ÚS 738/2000 a další

Porovnáním argumentů služebních orgánů včetně ministerstva a stěžovatelů je zřejmé, že sporné nejsou první dva pojmové znaky. Ze čtvrtého pojmového znaku (důvodu služební pohotovosti) lze pak dovodit, co je účelem nařízení služební pohotovosti. Tím je potřeba zajistit výkon služby v případě vyvstalého důležitého zájmu služby. To pro konkrétního vojáka znamená povinnost být připraven na výkon další služby, resp. zdržet se jednání, které by mohlo bránit dalšímu výkonu služby. Třetí a sporný pojmový znak pak nabízí odpověď na otázku, kde má být voják připraven na službu (kde se má v době svého volna nacházet). Odpověď pak zní: voják má být přítomen ve vojenských objektech nebo na jiném místě určeném nadřízeným.

Pokud jde o místo výkonu služební pohotovosti, přikláním se spíše k názoru služebních orgánů, že místo by mělo být vymezeno prostorově, konkrétní adresou pobytu vojáka. K tomuto závěru mě přivedla praktická úvaha nad smyslem určení místa pobytu, nad tím, proč zákonodárce dal služebnímu orgánu oprávnění určit, kde se má voják mimo vojenské objekty zdržovat. Dospěl jsem přitom k závěru, že smyslem určení místa je, aby se voják v době svého volna zdržoval mimo vojenské objekty v místě, z něhož bude schopen se v potřebném čase k plnění vyvstalého důležitého zájmu další služby dostavit zpět do služby. Posuzují-li možnost určení místa pobytu vojáka touto optikou, lze dovodit, že místo pobytu by mělo být určeno prostorově (adresou), přičemž určené místo by se mělo nacházet ve vzdálenosti odpovídající časové potřebě splnění úkolů, kvůli nimž je pohotovost nařizována, stejně tak by ovšem mohlo být místo pobytu určeno prostřednictvím časové normy dosažitelnosti. Protože však není možné vyloučit situaci, že standardní způsob komunikace mezi základnou a vojákem v pohotovosti selže, a vyvstane tak potřeba osobního kontaktování vojáka a zajištění jeho přemístění do vojenského objektu za účelem výkonu další služby, jeví se určení místa pobytu konkrétní adresou jako vhodnější řešení.

Nicméně, i když zákon o vojácích z povolání s určením místa pobytu vojáka počítá (byť blíže nestanoví žádné požadavky na jeho určení), neznamená to, jak již naznačil Nejvyšší správní soud,⁴⁵ že s absencí určení místa výkonu služební pohotovosti lze spojovat absenci nařízení služební pohotovosti. Taková aplikace práva je odrazem **přepjatého formalismu**⁴⁶, který byl opakovaně judikatorně zapovězen.⁴⁷ Právo není samoučelné, neexistuje jen pro formu.⁴⁸ Aplikace práva

⁴⁵ „Žalovaný zejména objasní, zda byla stěžovateli nařízena služební pohotovost ve smyslu § 30 odst. 2 zákona o vojácích z povolání, a dále objasní, zda bylo stěžovateli určeno místo pobytu v době služební pohotovosti, případně proč mu místo pobytu v době služební pohotovosti určeno nebylo. Žalovaný též objasní, zda byla zavedena obvyklá praxe ohledně místa, kde stěžovatel služební pohotovost měl vykonávat, a za tímto účelem případně provede výslech služebního funkcionáře, jenž stěžovateli služební pohotovost nařizoval, ohledně toho, jak bylo postupováno při určení místa, kde měl být stěžovatel po dobu služební pohotovosti přítomen.“

⁴⁶ Srov. I. ÚS 1595/10, ze dne 12. 8. 2010: „Formalismus je taková aplikace práva, která nesleduje účel práva, ale účel shledává jen v právu samotném (v jeho formě, tj. textu).“

⁴⁷ Srov. I. ÚS 2736/07, ze dne 14. 4. 2010: „Ústavní soud ve své konstantní judikatuře již mnohokrát prokázal, že netoleruje orgánům veřejné moci, a především obecným soudům formalistický postup za použití v podstatě sofistikovaného odůvodňování zřejmě nespravedlnosti. Zdůraznil přitom mj., že obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku a že povinnost soudů nalézat právo neznamená pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 7, nález č. 13, nebo nález sp. zn. 19/98, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 13, nález č. 19).“

⁴⁸ srov. nález sp. zn. I. ÚS 1898/09, ze dne 17. 2. 2010

vycházející pouze z jeho jazykového výkladu je neudržitelná. „Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity...“⁴⁹ Je nutné zkoumat význam a účel jím dovozené právní normy (rovina teleologického výkladu). Tato teze je notorií v judikatuře Ústavního soudu.⁵⁰

K aplikaci ustanovení § 30 zákona o vojácích z povolání je nutné přistoupit ústavně-konformním způsobem, což znamená jednak zohlednit materiální stránku věci, tj. co bylo záměrem nařizování jednotlivých pohotovostí a „dosažitelností“ a zda zamýšleného bylo dosaženo i přes absenci určení místa pobytu vojáka mimo vojenské objekty. Dále je třeba vzít v úvahu, že nikoliv každá vada či nedostatek rozhodnutí služebního orgánu (rozkazu) vyvolává neplatnost takového aktu a zbavuje služební orgán povinnosti dalšího plnění. Konkrétně se pak domnívám, že i bez určení místa výkonu služební pohotovosti mohl služební orgán nařídít služební pohotovost, pakliže ji nařídil zamýšlel, a voják plnil povinnosti spojené s nařízením služební povinnosti, tj. byl připraven k výkonu další služby. Jinými slovy, s neurčením místa pobytu vojáka mimo vojenské objekty není možné spojovat právní důsledky, jaké dovozují služební orgány v jednotlivých rozhodnutích včetně ministerstva, tj. absenci nařízení služební pohotovosti. Jediným praktickým důsledkem neurčení místa je, že služební orgán nemá přehled o tom, kde se voják s nařízenou služební pohotovostí nachází, a musí se proto spoléhat na to, že se přítomnost vojáka ve vojenském objektu z důvodu důležitého zájmu služby podaří zajistit standardními komunikačními prostředky (telefonem). **Skutečnost, že služební orgán v rozporu se zákonem vojákovi neurčil místo jeho pobytu mimo vojenské objekty, nemůže jít k tíži vojáka.**⁵¹ Pokud voják byl připraven k výkonu další služby (ať už kdekoliv), může důsledky takového protiprávního jednání nést jedinečně služební orgán, v žádném případě však voják sám v podobě nepřiznání odměny za služební pohotovost dle zákona o platu.

III. Hodnocení dosavadní praxe nařizování a proplácení služební pohotovosti

S ohledem na právě formulované obecné závěry se po seznámení s předloženými interními předpisy (zejména rozkazy a nařízeními) domnívám, že i přes rozdílné označení nařízených „pohotovostí/dosažitelností“ byla v roce 2009 i 2010 vojákům nařizována služební pohotovost ve smyslu § 30 zákona o vojácích

⁴⁹ srov. např. plenární náleží sp. zn. Pl. ÚS 33/97, ze dne 17. 12. 1997

⁵⁰ Dále lze citovat kupř. náleží sp. zn. Pl. ÚS 21/96: „soud není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku...“ Nebo usnesení sp. zn. II. ÚS 1773/07: „Výklad zákona podávaný stěžovatelem nese rysy formalismu, který pomíjí smysl a účel zákona. V ústavní stížnosti je argumentováno pouze jazykovým, resp. doslovným výkladem. Tím je však zcela nereflexována základní teze interpretace práva, a sice to, že nelze ztotožňovat text právního předpisu a právní normu, která je významem tohoto textu. Právní norma se ne vždy musí krýt s tím, jak je vyjádřena v textu zákona, a to ani v takovém případě, kdy se text může jevit jako jednoznačný a určitý (srov. např. I. ÚS 138/06). Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě.“

⁵¹ Jak ostatně konstatuje i ve výše citovaném rozhodnutí Nejvyšší správní soud.

z povolání. Nelze přehlédnout, že i samotné vnitřní předpisy⁵² hovoří o pohotovosti, resp. pracovní pohotovosti.⁵³ Že k nařízení služebních pohotovostí docházelo, aniž by byly propláceny, nepopírá v jednotlivých rozhodnutích o uplatněných nárocích na zpětné proplácení odměn za služební pohotovost ani velitel VelVP Stará Boleslav.⁵⁴ Na tomto závěru nic nemění fakt, že nikoliv vždy byla služební pohotovost v jednotlivých rozkazech velitele VelVP Stará Boleslav nařizována s výslovným odkazem na § 30 zákona o vojácích z povolání, ani fakt, že voják byl ve svém volnu omezen nikoliv určením místa svého pobytu mimo vojenské objekty, ale stanovenou časovou normou dosažitelnosti.

Obdobně⁵⁵ i v první polovině roku 2012 byla vojákům nařizována služební pohotovost ve smyslu § 30 zákona o vojácích z povolání, ačkoliv není v jednotlivých rozkazech důsledně takto označována⁵⁶; častěji se používá termín „*dosažitelnost v čase*“ nebo „*dosažitelnost s dosažením pohotovosti na pracovišti*“. I přes tuto pojmovou nejednotnost je zřejmé, že se jedná o služební pohotovost, která se liší jen v tom, zda se jedná o služební pohotovost na pracovišti nebo mimo pracoviště a dále v časové normě dosažitelnosti pohotovosti k plnění úkolů.

Pokud jde o proplácení odměn za služební pohotovost, je z provedeného šetření zřejmé, že nikoliv všem vojákům, jimž byla služební pohotovost v posuzovaném období nařízena, byla také v souladu s § 19 zákona o platu proplacena. Pochybení spatřuji i v zavedené praxi, že velitelé jednotlivých útvarů měli být oprávněni upřesnit, komu se služební pohotovost bude proplácet, a komu nikoliv.⁵⁷ Takový postup je ale nepřijatelný, neboť podmínky přiznání nároku na odměnu stanoví zákon o platu v případě každé služební pohotovosti, a nelze je tedy omezovat rozhodnutími jednotlivých velitelů.

Základním deficitem dosavadní praxe nařizování služebních pohotovostí je **netransparentnost celého systému**, ať už jde o absenci vysvětlení rozsahu povinností vojáka při tzv. dosažitelnosti, či o nařizování služebních pohotovostí s dosažitelností bez časové normy s povinností „*dostavit se v co nejkratší době do zaměstnání*“.⁵⁸

Pozitivně hodnotím vydání Úkolového listu č. 588/2012-1140 tehdejšími ministrem obrany a opatření následující, v důsledku čehož v průběhu měsíce června 2012 konečně došlo k naplnění zákonného požadavku na určení místa pobytu vojáka při výkonu služební pohotovosti mimo vojenské objekty. Přičemž je zřejmé, že místo pobytu vojáka mělo být určeno tak, aby byl voják schopen se v časovém horizontu 120 minut dostavit k výkonu služby.⁵⁹ Deficitem zaváděné praxe nařizování služební pohotovosti ovšem zůstala časová norma dosažitelnosti – 120 minut

⁵² Počínaje nařízením náčelníka VP čj.100114-72/2004/DP-5104, vydaným k 1. 10. 2009, dále nařízením náčelníka VP čj. 139-3/2008/DP-5104, vydaným k 1. 6. 2010, a čj. 33-17/2011-5104, vydaným k 1. 10. 2011, a konče jednotlivými rozkazy velitele Velitelství VP Stará Boleslav.

⁵³ Což je, jak už jsem poznamenal výše, poněkud nepřesné označení, vzhledem k tomu, že právní úprava zná jen „pohotovost“ (pro civilní zaměstnance) a „služební pohotovost“ (pro vojáky z povolání).

⁵⁴ jak vyplývá z jednotlivých rozhodnutí prvoinstančního orgánu

⁵⁵ jak plyne z Jednacího řádu Velitelství Vojenské policie Stará Boleslav

⁵⁶ V jednotlivých tabulkách označující funkce a časové období zařazení jednotlivých osob se používá zkratka „Poh.“

⁵⁷ To vyplývá z vyjádření Ministerstva obrany čj. 203/2013-1140.

⁵⁸ viz rozkaz č. 6/2012 ze dne 3. 2. 2012

⁵⁹ To vyplývá z nařízení náčelníka VOP čj. 267-1/2012-1416, ze dne 28. 6. 2012.

(v případě pohotovostí mimo pracoviště) nebo 30 minut nebo „v době od 10 hod. do 10 hod.“ v případě pohotovosti na pracovišti,⁶⁰ tj. podmínka, která jde nad rámec zákona.

Problematickým vnímám také to, že **významnější část vojáků**, „kteří byli předurčeni nadřízeným k plnění úkolů v rámci krizového řízení a plnění krizových opatření v rámci týdenního bojového rozdílení“ se nachází **v režimu obdobném služební pohotovosti** (je zřejmé, že nejde o služební pohotovost) – vyčkává na aktivaci.⁶¹ Přičemž není zřejmé, jaká omezení z tohoto zařazení plynou. Je ale patrné, že tento typ „připravenosti“ není nijak platově ošetřen.⁶²

I když stěžovatelé považují za podstatné období do konce roku 2012 (a především tomuto období jsem se také věnoval), musím zareagovat i na změny nastalé v letošním roce.

Pozitivně hodnotím výslovnou specifikaci určení místa pobytu vojáka mimo vojenské objekty,⁶³ tedy že se ke dni 1. 3. 2013 konečně podařilo⁶⁴ jasně vymezit smysl a účel služební (pracovní) pohotovosti a definovat povinnosti s tím spojené:

- a) povinnost být přítomen ve vojenských objektech nebo mimo ně na místě určeném nadřízeným,
- b) povinnost být připraven k výkonu služby (práce) v určeném čase,
- c) povinnost zdržet se jednání, které by znemožnilo přijetí pokynu a výkon služby (práce).

Stanovené povinnosti korespondují s pojetím pracovní pohotovosti dle § 95 zákoníku práce, který pohotovost považuje za *specifickou dobu odpočinku zaměstnance, v níž je zaměstnanec připraven (na jiném dohodnutém místě odlišném od pracoviště zaměstnavatele) na pokyn zaměstnavatele k případnému výkonu práce podle pracovní smlouvy, která musí být v případě naléhavé potřeby provedena nad rámec jeho rozvrhu pracovních směn.*⁶⁵ Jak už jsem zmínil vícekrát, časové omezení jde nad rámec zákona – potřeba dostavit se v určitém čase by měla být zohledněna při určení místa pobytu vojáka mimo vojenské objekty. To znamená, že místo by mělo být určeno tak, aby bylo v možnostech vojáka dostavit se v potřebném čase k výkonu služby. Jinak než místem pobytu není možné vojáka omezovat.

Nastalé změny v nařizování pohotovosti pak hodnotím takto.

⁶⁰ viz rozkaz č. 26/2012, ze dne 22. 6. 2012

⁶¹ Aktivací se rozumí „stanovení časové normy a místo služební a pracovní pohotovosti mimo pracoviště předurčené vojákovi z povolání nebo občanskému zaměstnanci“.

⁶² Propírácí se až případně nařízená služební pohotovost.

⁶³ Z vnitřního rozkazu náčelníka VP č. 1 ze dne 31. prosince 2012 plyne, že jako místo přítomnosti při služební (pracovní) pohotovosti se rozumí „místo, které je vyjádřeno adresou pobytu, je zveřejněno ve vnitřním rozkaze a ze kterého je příslušník VP schopen se ve stanovené časové normě dostavit na předem stanovené pracoviště (není-li to v konkrétním případě stanoveno jinak)“.

⁶⁴ nařízením náčelníka VP čj. 100-4/2013-5104

⁶⁵ Srov. Zákoník práce: prováděcí nařízení vlády a další související předpisy s komentářem k 1. 1. 2012. 6. aktualiz. vyd. Olomouc: ANAG, c2012, 1239 s. Práce, mzdy, pojištění. ISBN 978-80-7263-713-3., s. 190.

Není zřejmé⁶⁶, jaký je rozdíl odlišování mezi „*služební pohotovostí mimo pracovní dobu*“ a „*služební pohotovostí mimo pracoviště*“, když evidentně obě pohotovosti jsou nařizovány mimo pracovní dobu (jde o pojmový znak služební pohotovosti) a mimo pracoviště. Za rozhodné (a pozitivní) nicméně považuji, že veškeré pohotovosti se podle vnitřních rozkazů proplácí dle zákona o platu.⁶⁷ Nadále nečitelnou, a už proto spornou (kromě dalších důvodů, které jsem už uvedl výše), zůstává kategorie osob „*zařazených do bojového rozdělení bez časové normy*“, kdy se vyčleněným osobám nařizuje „*dostavit se do zaměstnání v co nejkratší době*“. Obdobně nejasně pak vnímám nově zavedenou praxi⁶⁸ nařizování pohotovosti mimo pracoviště tak, že se současně stanovuje „*nástup a ukončení služební pohotovosti v 08,00 hod.*“⁶⁹ Při takto formulovaných podmínkách nerozumím důvodům, které vedly k nařízení pohotovosti a formulaci časové podmínky nástupu a ukončení výkonu služby. Je-li zřejmá potřeba služby již v předem určeném čase (od 8:00 hod. do 8:00 hod.), pak postrádám všeobecně opodstatněnost pro další omezení vojáka mimo tuto (předem danou dobu) v jeho volném čase.

Své hodnocení uzavírám následující poznámkou, k níž mě vede stanovisko někdejšího ředitele sekce personální Ministerstva obrany Ing. Petra Vančury⁷⁰: „*v praxi dochází k tomu, že vojákové jsou vyhlašováni různé druhy pohotovostí a dosažitelností, které však nemají zákonné opodstatnění*“, s tím, že je na vojákové, zda dobrovolně poslechne takový rozkaz, či nikoliv.

Popsaný postoj shledávám krajně problematickým. Není totiž možné přenášet odpovědnost za nezákonné postupy služebních orgánů na vojáka z povolání. Do jaké míry je voják oprávněn (povinen) zkoumat zákonnost rozkazů, resp. jakou má faktickou možnost neposlechnout „nezákonný“ rozkaz svého velitele, zvláště trvá-li na něm?⁷¹ Stejně tak se nedomnívám, že je akceptovatelné, aby byly záměrně vydávány „nezákonné“ rozkazy, kterými by vojákům byly ukládány povinnosti, vojáci by je řádně plnili, ale nenásledovalo by za ně protiplnění ze strany služebních orgánů, které je možné dle zákona oprávněně očekávat.

D – Závěr

V souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv shrnuji výsledky svého šetření a žádám ministra obrany, aby se k mým zjištěním vyjádřil a také sdělil, jaká provede opatření k nápravě.

⁶⁶ z rozkazu velitele Velitelství VP Stará Boleslav č. 1/2013 ze dne 2. ledna 2013 (*článek 2 Dosažitelnost a bojové rozdělení*)

⁶⁷ Byť z nařízení náčelníka VP čj. 100-4/2013-5104 lze dovodit, že nárok na odměnu dle zákona o platu přísluší jen v případě pohotovosti na pracovišti.

⁶⁸ viz rozkaz č. 4/2013 a rozkaz č. 17/2013 ze dne 26. 4. 2013

⁶⁹ srov. *oddíl II. Služební (pracovní) pohotovost mimo pracoviště*, str. 10 – 11

⁷⁰ Jde o zmíněné stanovisko k služební pohotovosti ze dne 3. 9. 2012, čj. 136-20/2012-7542.

⁷¹ Srov. ustanovení § 48 odst. 1 písm. a) zákona o vojácích z povolání: „*Voják je povinen důsledně a přesně plnit úkoly, které mu ukládají právní předpisy a rozkazy nadřízených*“ s ustanovením § 48 odst. 2 téhož zákona: „*Domnívá-li se voják, že rozkaz nadřízeného je v rozporu s právním předpisem, je povinen nadřízeného na to upozornit; trvá-li nadřízený na splnění rozkazu, je voják povinen jej splnit. Voják je povinen odepřít splnění rozkazu nadřízeného, spáchal-li by jeho splněním trestný čin; tuto skutečnost ohlásí neodkladně vyššímu nadřízenému.*“

Protiprávnost správní praxe při nařizování služební pohotovosti trvajících po celou posuzovanou dobu včetně současného stavu spatřuji především v následujících skutečnostech:

V posuzovaném období docházelo mj. na Velitelství Vojenské policie Stará Boleslav k nařizování služební pohotovosti v rozporu s § 30 zákona o vojácích z povolání, 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. I když tento protiprávní způsob nařizování služebních pohotovostí lze vytýkat jedině služebním orgánům, dotčení vojáci mohli být omezeni na svém pobytu stejným způsobem jako v případě určení místa svého pobytu mimo vojenské objekty, plnili své povinnosti spojené s nařízením služební pohotovosti, přesto orgán své pochybení klade k tíži vojákům a odmítá proplacení odměny za odsloužené služební pohotovosti.

JUDr. Pavel V a r v a ř o v s k ý
veřejný ochránce práv