

Závěrečné stanovisko

S návrhem opatření k nápravě ve věci nařizování služebního 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 služebního pohotovosti a protíprávní postup v souvislosti s nařizováním služebních pohotovostí, spočívající v tom, že v posuzovaném období (2009 - 2012) docházelo na Vojenské policii Stará Boleslav (dále také „VěMP“) k nařizování služebního pohotovosti v rozporu s ustanovením § 30 zákona o vojácích z povolání,¹ neboť vojákům nebylo určeno místo jejich pobytu mimo vojenské objekty, ale ve svém volnu byly omezovány způsobem, který zákon nepřipouští, a to učinem časové normy, tedy dosažitelnosti. Nedodržení zákona lze podle ochránce klást jedině k tříži služebních orgánů. Je vyloučené jím odůvodnit neproplácení odměn za nařízené služební pohotovosti podle ustanovení § 19 zákona o platu.²

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 ministru obrany, aby se k ní v zákoně lhůte 30 dnů vyjádřil a sdělil mu, jaká opatření k nápravě provede.

Z obsahu vyjádření ministra obrany lze Vlastimila Picha vyplynout zejména následující skutečnosti:

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

reakční čas, odstupňovaný v závislosti rizikovost události. Hotovostní systém zavedený dlouhodobě v ozbrojených silách vychází z reakčního času určitých sil a přisťedku na předem odhadnuté hrozby a přání ostatních složek podlejších se na reakci a takto vyhotovený hotovostní systém považuje ministr obrany za nezbytnost.

Podele názoru ministra obrany je účelem ustanovení § 30 zákona o vojácích z povolání zajistit možnost adekvátně reagovat na nepředvídatelné situace a nutnost plnit služební úkoly v co možná nejkratším čase. Z toho plyní i opravnění služebního orgánu omezit vojáka i mimo předem rozvrženou dobu služby, tak aby byl schopen splnit úkoly vplývající ze vzniku nepředvídatelné 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 (přinejmenším omezen natolik, aby naležela finanční kompenzace) nájazd vojáka, který je zaražen na účtenou do hotovostního systému s úkolem podilet 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 stěžovatele uváděného časového omezení 360 minut. Tato reakční doba je podle názoru ministra obrany neomezovala v běžných aktivitách (nevylučuje ani používání alkoholických nápojů) a do jejich svobody zasáhla ve věmi omezené.

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

Svůj názor opírá minister obrany i o rozhodky vydané v meziobdobí Krajským soudem v Praze ve věci tří žalob vojenských policistů z VeVP³ z obsahu jednotlivých rozhodnutí soudů vyplývá, že stejně jako ustanovení § 30 zákona o vojácích z povolání umožňuje v důležitém zaměření 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), stejněmu účelu slouží i uvození dosažitelnosti v určité době, jíž tomu bylo v případě jednotlivých žalobců. Případ dosažitelnosti vojáka v určitém časovém limitu je jedním z omezení, jež může být v zájmu zajištění obrannoschopnosti ČR vojákoví uloženo, přičemž zákonodáce pro tyto případy s prvnou odměnou za toto omezení nepočítá. Urcení dosažitelnosti v řádu 360 nebo 120 minut od útvaru nepředstavuje náloží intenzivní omezení vojáka, jež by bylo z hlediska ustanovení § 30 zákona o vojácích z povolání povozáváno za služební pohotovost a jež bylo spojeno s náhradou podle ustanovení § 19 zákona o platu. Za služební pohotovost je považováno jenom naloží intenzivní omezení v právě, jež spočívá ve využitím servitní v vojenském objektu nebo

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

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

³ Jedná se o č. 45 Ad 13/2012-30 (záložce č. 26 dne 25. dubna 2013 č. 45 Ad 14/2012-40 (záložce č. 26 dne 11. června 2013 č. 45 Ad 14/2012-39 (záložce č. 1, ze dne 12. června 2013).

Rozhodnutí jsou obsažové toložná. Od stěžovatele jsou zjištěna, že přesnějším uvě rozhodnutí byla v meziobdobí napadenia kasací stížností Nejvyšším správním soudem.

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

Ve snaze předejít nejasnosti a také jako preventci před opakováním situace, kdy se i v obecných organizačních dokumentech používají nesprávné právní pojmy, vydal ministr obrany s účinností od 1. května 2013 rozkaz ministra obrany č. 15/2013 Věstniku Vyčlenění vojáků z povolání a občanských zaměstnanců k plnění neodkladných úkolů rezortu Ministerstva obrany. Rozkaz ma jednoznačně stanovovat obsah povinnosti 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 vojákovu příslušnou vedoucí místo, kde se bude voják v době služební pohotovosti zdržovat, způsob jeho využití, 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.⁵

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. nemoznost dopravy), nařízení ke službě, tedy dostavit se v počádovaném čase z důvodu vzdálenosti nebo možnosti k plnění služebních úkolů.⁶

C - Závěrečné hodnocení zástupce ochránce

JUDr. Pavel Vanvarovský mě jako svého zástupce pověřil mě výkonom působnosti ochránce v oblasti resortu Ministerstva obrany a Armády ČR. Seznámil jsem se tedy se zábravou ochránce i s poskytnutým vyjádřením ministra obrany.

Kvůli snahu ministra obrany předejít nejasnostem a zvýšit transparentnost hotovostního systému prostřednictvím jím vydaného rozkazu č. 15/2013 Věstniku, nicméně tento krok, byť správným směrem, dle mého názoru, pouze potvrdil nezákonost 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 napravě.

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 považují stávající hotovostní systém ozbrojených sil za problematický.

Přede vším jsem v zákoně o vojácích z povolání nenašel oporu pro nařízování tzv. dosažitelnosti.⁷ Není mi tudíž zřejmě, na jakém právním základě mohou být vojáci mimo dobu služby ukládány další povinnosti v souvislosti s nařízenou dosažitelností. Zdůrazňuji, že služební poměr vojáka z povolání je institutem veřejného práva. Kognitní charakter právních norm vylučuje možnost služebního orgánu odchýlit se od zákonné právní úpravy - nelze tedy ani aplikovat zásadu platnou pro oblast soukromého práva „co není zakázáno, je povolen“; právě naopak. Z toho můžeme doložit, že voják z povolání nemůže být tedy v době svého volna omezenován jinak než způsobem, který stanoví zákon.

Za této právní situace považují jakékoli úvahy o tom, do jaké míry je nařízení dosažitelnosti způsobilé zasáhnout do soukromého života vojáka (do jeho práv) za druhohradé. Jakékoli 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 mý i případ stěžovatelů), nebyla nařízena služební pohotovost, protože dané časové omezení nepředstavuje takové omezení jako určení místa pobytu v případě služební pohotovosti, považují za nutné se vůči této úvaze ohnout. Zvláště, pokud krajský soud v Praze naznačuje, že i časové omezení 120 minut není náročné omezení, jaké určení místa pobytu v případě služební pohotovosti, a proto zákonodárce pro tyto případy s přímou odněrou za toto omezení nepočítá.

Uznávám, že omezení spojená s tzv. dosažitelností zřejmě nedosahují takové intenzity, jako omezení v podobě určení místa pobytu vojáka. Nevyhlučují 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 povolen zpět do služby? Může si pozvat návštěvu? Pochoptitelně v návaznosti na stanovený reakční čas dosažitelnosti, místo pobytu vojáka (vzdálenost od příslušného vojenského objektu), zajištěny způsob dopravy apod. se bude zřejmě lišit míra jeho omezení. Steině 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 nařízení služební pohotovosti nemusí fakticky plynout. Pro vojáka žádná omezení, a přesto se o služební pohotovost bude jednat, jestliže byla vojákově 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.

⁴ Příloha za formalistické tvrzení označí soud názor žalovaného, že musí jít o zcela konkrétní místo (místo, kde budou vojáci mít jít o místo, které je amnézie (úhru vojáka) známo a umožní zastavení vojáka, setkouli běžné umozňují rychlé dohledání vojáka).

⁵ Stov. čl. 5 odst. 1 rozkazu.

⁶ Stov. čl. 5 odst. 4 rozkazu.

⁷ Absencí právní upravy neosvědčil ani Krajský soud v Praze ve svých rozhodnulých, o něž se opírá minister obnovy.

Poměřovat tedy, zda s ohledem na možná omezení byla dotčeným vojákům nařízena služební pohotovost, nebo dosažitelnost, mi tedy nepřípadá příležavé, jinými slovy - rozsah omezení není rozhodující a nevyseváje, proč za pohotovost vojákoví náleží odměna, a za dosažitelnost nikoliv. Skutečnost, že zákonodárci nepočítá s odměnou za dosažitelnost, lze vysvetlit velmi prozaicky - zákonodárci totíž nepočítá s dosažitelností jako takovou.

Z tohoto důvodu považuji za zcela nepřijatelné, aby v rámci Armády ČR (a potažmo kdekoliv jinde) docházelo k tomu, aby jeden právní institut (zde služební pohotovost) konstruovaný pro účely zajištění plného úkolu ozbrojených sil nastalých z titulu důležitého zájmu služby nebyl záměrně využíván (možné motivy naznačím dále) a byl bez potřebné opory v zákoně nahrazen vyhověním nového institutu (tzv. dosažitelnosti). Je nepochybně, že dosažitelnost je využívána v rámci hotovostního systému k témuž účelu jako služební pohotovost, tj. zajištění výkonu služby v případě nastálé potřeby důležitého zájmu služby. Ať už i omegou celého posouzení je tedy účel zajištění vojáků do hotovostního systému. Tímto účelem bylo v případě střežovatele zajištění jejich výkonu v případě důležitého zájmu služby. Protože jediným zákonem způsobem, jak uvedeněho účelu dosáhnout, je nařízení služební pohotovosti podle ustanovení § 30 zákona o vojaci 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 tříži vojáků. Praktické důsledky (např. při aktivizaci vojáků v případě selhání standardních komunikačních prostředků) musí nést jediné služební orgán, nikoliv vojáci v podobě nepřiznání odměny za služební pohotovost dle ustanovení § 19 zákona o platu. Odměna představuje finanční kompenzaci za jejich "připravenost" k další službě a pro její poskytnutí není rozhodující místo pobytu jednotlivých vojáků.

Obdobně jako ochránci píde mnohům jsem vedl úvahy nad smyslem určení místa pobytu, nad tím, proč zákonodárci dali služebnímu orgánu oprávnění určit, kde se má voják mimo vojenské objekty zdízovat. Přičemž jsem dospěl ke stejným závěrům.⁸ Omezení vojáků spočívající v určení jejich místa pobytu bylo zákonodárcem (s přihlédnutím k dobré přijetí dané právní úpravy) zřejmě konstruováno zejména pro případ selhání běžných komunikačních prostředků, jichž se využívalo při aktivaci vojáka.⁹ K témuž 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 spis faktor času (alespoň takto rozumím, výjádření ministra obrany). Z jednodušené řečeno, pro plnění úkolu ozbrojených sil není ani tak důležitě, kde se voják ve svém volnu nachází, jako spis, 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)¹⁰ 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.

Zákonný postup by, dle mého názoru, měl spočívat v tom, že služební orgán reakční čas určeny dle rizika události (hrozby), jež 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 napravě

Ministrovi obrany navrhují, aby:

1. příkazně doložil, že vojákům z povolání byla v soulادu se zákonem nařízena tzv. dosažitelnost, tj. bližší zdrovní, na jakém právním základě lze omezit vojáky z povolání mimo dobu služby ukádáním povinnosti v souvislosti s tzv. dosažitelností,

nebo

2. zahájil přezkumná řízení o rozhodnutích náčelníka VP plukovníka gšt. Ing. Milana Schulce, M.Sc., o odvoláních¹¹ proti rozhodnutím služebního orgánu - velitele VěVP Stará Boleslav plukovníka gšt. Ing. Milana Diviáka ohledně uplatnění nároku na proplacení služebních pohotovostí nařízených až 3 roky zpětně, neboť lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí jsou v soulada s právními předpisy.

Závěrečně stanovisko zasiláme ministrovi obrany a žádám, aby mi v souladu se zákonem o veřejném ochránci práv sdělil, zda provedl navržená opatření k napravě. Odpověď očekávám v zákoně lhutě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasiláme také jednotlivým stěžovatelům.

Pokud minister obrany nepřijme navržená opatření k napravě ani nedoloží zákonného nařizování tzv. dosažitelnosti, vyrozmístim podle ustanovení § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv nadřízený úřad, tj. vládu, případně mohu o svých zájistěních informovat veřejnost.

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
zástupce veřejného ochránců práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)

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

¹² Jde zejména o rozhodnutí čj. 60-6/2012-2664 a čj. 127-5/2012-2664, ze dne 29. 6. 2012, čj. 127-7/2012-2664, čj. 127-8/2012-2664, čj. 127-9/2012-2664, čj. 127-10/2012-2664, všechna ze dne 3. 7. 2012.

¹³ Blíže str. 14 zprávy o šetření.

⁹ V lomu duchu ryzniva i právní argumentace Krajského soudu v Praze ohledně určení místa pobytu vojáka.

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

