



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudců Mgr. Marka Bedřicha a JUDr. Jitky Hroudové v právní věci žalobců **a) Mgr. T. A.**, bytem v P. Ú., 9. k. 6, **b) Mgr. J. B.**, bytem v P. 5, S. 9, **c) Mgr. Z. B.**, bytem v O. – P., S. 4402/35, **d) Ing. L. D.**, bytem v R. n. K., S. 1344, **e) Mgr. M. H.**, bytem v P. 6, C. 497/15, **f) Mgr. M. H.**, bytem v K., M. n. 432, **g) Mgr. T. K.**, bytem v O. – B., P. 670/11a, **h) Mgr. M. K.**, bytem v B., H. 13, **i) Ing. J. K.**, bytem v S., M. A. 620, **j) Mgr. J. K.**, bytem v P. 6, P. 13, **k) JUDr. V. L.**, bytem v O., P. 1014/15, **l) Ing. J. M.**, bytem v D. P. č. p. 96, **m) JUDr. P. N.**, **Ph. D.**, bytem v P. 6, J. 451/1, **n) Ing. F. P.**, **Ph. D.**, bytem v P., N. H. 46, **o) Mgr. J. P.**, bytem v P., N. N. V. 507, **p) Mgr. M. S.**, bytem v P. 6, B. 5, **q) Mgr. P. S.**, bytem v P. 4, T. 229/7, **r) Ing. V. Š.**, bytem v M. č. p. 234, **s) Mgr. J. Š.**, bytem v P. 4, V. 454, **t) JUDr. P. M.**, **Ph. D.**, bytem v H. K., U S. 90/21, **u) Ing. L. F.**, bytem v Č., S. 1640, **v) T. L.**, bytem v B., Z. 299/10, **w) Mgr. T. S.**, bytem v P. 6, A. 22/3, všech zastoupených Mgr. Michalem Štrofem, advokátem se sídlem v Hradci Králové, Velké náměstí 135/19, proti žalovanému: **Ministerstvu obrany**, se sídlem v Praze 6, Tychonovova 221/1, o žalobě proti rozhodnutí ministra obrany ze dne 8. 7. 2016, č. j. 649-3/2016-7542KM

t a k t o:

- I. Rozhodnutí ministra obrany ze dne 8. 7. 2016, č. j. 649-3/2016-7542KM, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení ve výši 207.637,80,-Kč do třiceti dnů od právní moci rozsudku k rukám Mgr. Michala Štrofa, advokáta.

O d ů v o d n ě n í:

Žalobci se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhali přezkoumání a zrušení rozhodnutí ministra obrany ze dne 8. 7. 2016, č. j. 649-3/2016-7542KM, jímž bylo změněno rozhodnutí náčelníka Generálního štábu Armády České republiky ze dne 9. 12. 2008, č. j. 37/2008-1416, tak, že se zamítá žádost odvolatelů na dorovnání rozdílu mezi výši minimální mzdy a služného vyplaceného jim jako vojákům základní služby za dobu skutečně vykonané vojenské základní služby.

V bodě 2 podané žaloby žalobci popsali průběh předchozího řízení a poukázali především na skutečnost, že dne 5. 11. 2015 vydal Městský soud v Praze rozsudek č. j. 8A 118/2014 - 206, kterým zrušil k žalobě žalobců rozhodnutí ministryně obrany ze dne 28. 4. 2009, č. j. 280/2009-8764-OLP, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Důvodem tohoto postupu správního soudu byla důvodná námitka žaloby, podle níž se žalovaný v soudem zrušeném rozhodnutí vůbec nezabýval argumentací žalobců o rozporu postupu příslušných služebních orgánů s Ústavou České republiky a s Listinou základních práv a svobod. Městský soud v Praze proto uložil žalovanému, aby v dalším řízení náležitě projednal námitky žalobců, které tito uplatnili v odvolání proti rozhodnutí náčelníka Generálního štábu.

Uvedené námitky žalobců lze rozčlenit do dvou argumentačních linií, a to

- 1) protiústavní selektivní povolávání k výkonu základní služby bez odpovídající kompenzace
- 2) absence přiměřené kompenzace (služného) za výkon základní služby, i pokud by nedocházelo k selektivnímu povolávání.

V bodě 3 podané žaloby žalobci namítali nesprávný právní názor žalovaného v napadeném rozhodnutí, nerespektování závazného právního názoru Městského soudu v Praze a nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí.

Podle názoru žalobců je ústavně přípustná právní úprava, ať již výslovná, či výslovně neřešící, podle níž bude stát oprávněn přistoupit k selektivnímu výběru povolávaných osob, například při nedostatku IT expertů pro účely zajištění kybernetické obrany klíčových armádních systémů před útoky nepřátelských mocností. Stejně tak při výrazném snížení potřeby ozbrojených sil na povolování branců s ohledem na plánovanou profesionalizaci armády bylo představitelné, aby byl povolán jen takový počet osob, který byl nezbytný pro zajištění potřeb ozbrojených sil. V případě možnosti selektivního povolávání osob měl ovšem stát respektovat ústavně právní zákaz diskriminace podle čl. 1 Listiny základních práv a svobod a osoby podrobené v rámci potřeb celé společnosti výrazným omezením a povinností oproti jiným osobám kompenzovat jiným způsobem, což neučinil.

Žalovaný se v rozhodnutí s první argumentační linií žalobců vypořádal nesprávně, když za protiústavní považoval již selektivní povolávání žalobců k výkonu základní služby, které podle názoru žalobců bylo ústavně možné, ale za protiústavní již nepovažoval neposkytnutí přiměřené kompenzace. Sám žalovaný tedy připouští, že v případě selektivního výběru by mohlo docházet k protiústavní diskriminaci - tím spíše je třeba dbát základních práv takto povolávaných osob a poskytnout jim přiměřenou kompenzaci.

Žalobci dále namítali, že v napadeném rozhodnutí zcela absentuje vypořádání se se zásadní argumentací žalobců, týkající se ústavního podkladu pro to, aby byla žalobcům

přiznána kompenzace za jejich selektivní povolání k výkonu základní služby. Žalovaný se tedy neřídil závazným právním názorem Městského soudu v Praze a nijak se nevypořádal s druhou argumentační linií žalobců. Žalovaný argumentační linii stran aplikace případu tzv. slovenských důchodů a nároků žalobců na přiměřenou kompenzaci vyplývající z jejich ústavně zaručených práv přešel bez jediné zmínky. Z rozhodnutí tak nelze zjistit, z jakého důvodu žalovaný nerespektoval judikaturu Ústavního soudu a v případě žalobců nepostupoval shodně jako v kauze tzv. slovenských důchodů, přestože v tomto případě Ústavní soud posuzoval případ obdobný případu žalobců. V rozhodnutí tedy žalovaný nerespektoval závazný právní názor Městského soudu v Praze a v důsledku toho je rozhodnutí nepřezkoumatelné.

V bodě 4 podané žaloby tedy žalobci znovu namítli, že existenci svého nároku na přiměřenou kompenzaci v ústavní rovině dovozují se závěrů Ústavního soudu v kauze tzv. slovenských důchodů, tedy nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 294/06 ze dne 24. 6. 2008. Existenci nároku na kompenzaci v ústavní rovině žalobci odůvodňují jednak porušením čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, neboť v roce 2003 byli žalobci k povolání k výkonu základní služby a tuto řádně konali. V průběhu výkonu základní služby žalobci činilo služné vojáka v základní službě, tj. odměna za práci vykonanou pro stát podle dosažené hodnosti, měsíčně od 500,- do 750,- Kč, takže výše této odměny byla zjevně nepřiměřená pracovní zátěží žalobců a byla dokonce minimálně čtyřikrát nižší, než byla úroveň odměny za práci vykonávanou za práci osobami odsouzenými k trestu odnětí svobody. V posuzovaném případě tak stát nedostal principu proporcionality, porušil čl. 4 odst. 4 Listiny, jelikož pracovní zátěž žalobců byla zcela zjevně nepřiměřená úrovni jim přiznané odměny. Dále žalobci namítli porušení čl. 10 Listiny, který stanoví, že každý má právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost. Výše služného žalobců v průběhu výkonu základní služby ani toto ústavně právní minimum životního standartu žalobců nezajišťovala. Dále žalobci namítli porušení čl. 26 odst. 3 Listiny, který zajišťuje každému právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Byť žalobci vykonávali v rámci své základní služby práci pro stát a nemohli po tuto dobu získávat prostředky pro své životní potřeby jinou prací, výše odměny za tuto práci byla zcela nepřiměřená jejím hmotným potřebám a hmotným potřebám kohokoliv. Stát tak nutil žalobce pracovat v rámci základní vojenské služby, aniž by jim ovšem umožnil získávat prostředky pro jejich životní potřeby prací, respektive aniž by je v dostatečně možné míře jinak hmotně zabezpečil, čímž došlo k porušení čl. 26 odst. 3 Listiny.

Závěrem podané žaloby žalobci uzavřeli, že pokud žalovaný v rozhodnutí i nadále odmítá přiznat žalobcům přiměřenou kompenzaci, postupuje nesprávně a protiústavně, přičemž žalobci rovněž navrhli, aby v případě, že by se soud s argumentací žalobců neztotožnil, za protiústavní považoval přímo výši služného, neboť žádná jiná odměna žalobcům za jejich práci nenáležela. Z tohoto důvodu žalobci navrhli, aby soud předložil věc Ústavnímu soudu k posouzení ústavnosti, respektive pro vyslovení protiústavnosti ustanovení § 76 zákona č. 220/1999 Sb. Závěrem podané žaloby žalobci poukázali na to, že v rámci nové úpravy výše služného, která se řídí zákonem č. 46/2016 Sb., o službě vojáků v záloze (*správně se jedná o zákon č. 45/2016 Sb. – poznámka soudu*), se zákonodárce již ztotožnil s argumentací žalobců, když vojákům v záloze přiznává přiměřenou odměnu ve smyslu judikatury Ústavního soudu. Žalobci poukázali, že od samého počátku sporu uváděli, že sami by se spokojili i s kompenzací podle jejich názoru zcela minimální, a to v podobě rozdílu mezi výší služného a výší minimální mzdy. Právní úprava výše služného obsažená v zákoně č. 45/2016 Sb. je podle názoru žalobců aplikovatelná též pro výpočet kompenzace, které se žalobci domáhají, a to jak v případě, kdy bude žalobcům poskytnut rozdíl mezi jim vyplaceným služným a přiměřenou kompenzací, tak v případě, kdy dojde k vyslovení

protiústavnosti a novému výpočtu přiměřené kompenzace. Tím bude učiněno zadost ústavně právnímu požadavku na poskytování kompenzace přiměřené pracovní zátěže žalobců a poskytující žalobcům dostatečné a důstojné hmotné zabezpečení.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že napadeným rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto odvolání žalobců proti rozhodnutí náčelníka Generálního štábu České republiky ze dne 19. 12. 2008, kterým byla zamítnuta žádost žalobců na dorovnání rozdílu mezi výší minimální mzdy a služného vyplaceného žalobcům jako vojákům základní služby za dobu skutečně vykonané základní vojenské služby.

Jádro první ze žalobních námitek žalobců podle názoru žalovaného spočívá v tom, že žalobci považují napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné, neboť se podle jejich názoru žalovaný neřídil závazným právním názorem Městského soudu v Praze, obsaženým v jeho rozsudku ze dne 5. 11. 2015, č. j. 8A 118/2014 - 206. S tímto závěrem žalovaný nesouhlasí, neboť v souladu se závazným právním názorem Městského soudu se řádně a dostatečně zabýval námitkami žalobců a v mezích mu svěřené působnosti posoudil, nakořím byl postup služebních orgánů při povolání žalobců (výběru z odvodního ročníku) v souladu s právním řádem a ústavními principy. Jednotlivé argumentační body žalobců se vzájemně prolínají, a proto nelze zcela odděleně posuzovat ústavní rozměr selektivního povolávání jednotlivých občanů a právo na kompenzaci za takové povolání a výkon základní vojenské služby.

K žalobci k namítané změně postoje k otázce, zda selektivní povolávání k výkonu základní vojenské služby je možno považovat za souladné s ústavními principy či nikoliv, žalovaný uvedl, že se s touto argumentací řádně vypořádal v rámci odůvodnění napadeného rozhodnutí. Podle názoru žalovaného by nepochybně bylo možné povolávat k výkonu základní vojenské služby jen určité kategorie osob, například podle odbornosti, ovšem pro takový postup by musela existovat příslušná právní úprava. Při povolání žalobců ovšem taková právní úprava absentovala, neexistovalo zde zákonné ustanovení určující způsob výběru konkrétních osob (ze všech osob schopných vojenské služby), ani způsob a výši kompenzace za takové omezení práv ve vztahu k osobám, jímž tato práva omezena nebyla.

Podle názoru žalovaného v obecné rovině není sporu o tom, že žalobci podléhali jako občané České republiky branné povinnosti, tedy také povinnosti odvodní a povinnosti služební podle zákona č. 218/1999 Sb., branného zákona. Samotný výběr žalobců probíhal bez zákonného podkladu a služební orgány svým postupem porušily základní zásadu činnosti orgánu veřejné moci, zejména čl. 2 odst. 2 Listiny, která stanoví, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. V konečném důsledku tak služební orgány vůči žalobcům postupovaly diskriminačně, čímž byla zasažena jejich základní práva a svobody. Od výše uvedeného porušení práv zaručených na ústavní úrovni nemohl žalovaný při posuzování odvolání žalobců odhlédnout, takže žalobci uváděná změna přístupu k selektivnímu povolávání občanů k výkonu základní vojenské služby měla spíše charakter ilustrativního popisu. Proto nelze souhlasit s tvrzením žalobců v podané žalobě o změně jeho právního názoru. Podle § 16 odst. 1 braného zákona služební povinnost vznikala nabytím právní moci rozhodnutí o schopnosti k vojenské činné službě. Jinými slovy, každá osoba, která byla odvodní komisí pravomocně shledána způsobilou k výkonu vojenské služby, měla být povolána k výkonu základní či náhradní vojenské služby, a to zpravidla v kalendářním roce, ve kterém byla odvedena, nebo v roce následujícím.

K samotné přiměřené kompenzaci za nezákonné selektivní povolání žalobců k výkonu základní vojenské služby v podobě doplacení rozdílu minimální mzdy a poskytnutého služného žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, když ministerstvo obrany nemohlo žalobcům v požadovaném rozsahu a na základě uvedeného právního důvodu konstruovat věcnou příslušnost služebních orgánů, způsob nápravy a výši úhrady, a tedy danému požadavku vyhovět.

Pokud jde o argumentaci závěry Ústavního soudu v žalobci uváděném případě tzv. slovenských důchodů, žalovaný uvedl, že nemá za to, že tyto závěry lze aplikovat na případ žalobců, neboť Ústavní soud zaujal své názory v případech diametrálně odlišných od případu žalobců. V případech řešených Ústavním soudem byla předmětem sporu mezinárodní právní úprava mezi Českou republikou a Slovenskou republikou, zasahující do právních vztahů vzniklých a trvajících za existence dříve společného státu a v době platnosti československého práva. Nelze proto odhlédnout od faktu, že důvod, pro který Ústavní soud dovedl žalobci citované ústavně právní výkladové principy, spočíval v rozdělení původně společného státu s jednotným systémem důchodového zabezpečení, a v jeho důsledcích. Jde tak o jiný kontext, než je tomu v případě žalobců v této nyní posuzované věci.

Z tohoto důvodu žalovaný odmítá tvrzení žalobců, že nevyhovění jejich nároku je přepjatým formalismem ze strany služebních orgánů, když služební orgány jsou vázány dikcí zákona a nemohly dovozovat nad rámec právní úpravy možnost poskytnutí požadovaného doplatku. Podle názoru žalovaného je žalobou napadené rozhodnutí přezkoumatelné, řádně se vypořádává s námitkami žalobců a nárok na kompenzaci nezákonného postupu služebních orgánů, spočívající v selektivním povolání žalobců, byl posouzen podle příslušné právní normy a žalobcům nebylo vyhověno pouze z důvodu promlčení jejich nároku.

Podle názoru žalovaného nelze srovnávat výkon základní vojenské služby a jeho podmínky s podmínkami a výkonem zaměstnaneckého poměru či služebního poměru vojáka z povolání. Proto nelze hovořit o neomezené pracovní době ani o pracovní zátěži žalobců, neboť aplikace pracovně právních předpisů v daném případě není na místě. Výkon vojenského výcviku a služby má zcela jiný základ a charakter, než plnění pracovních úkolů podle pracovně právních předpisů. Služba vojáka, konajícího základní vojenskou službu, nebyla ani v přeneseném slova smyslu neomezenou, neboť ustanovení § 6 a 7 zákona č. 220/1999 Sb. stanovovala zcela jasná pravidla pro dobu výkonu služby. Výkonem základní vojenské služby žalobci nebyl porušen čl. 4 odst. 4 Listiny základní práv a svobod, neboť na služné a další náležitosti poskytované vojákovu základní služby nelze hledět jako na odměnu za vykonanou práci a poměřovat je s úrovní minimální mzdy či s jinými instituty pracovního práva. Jejich účelem je zabezpečení samotného výkonu služby, tedy i vojenského výcviku a přípravy občanů k obraně vlasti.

Pokud jde o porušení čl. 10 odst. 1 Listiny, tedy porušení práva na zachování lidské důstojnosti, žalovaný ani v tomto případě nesouhlasil s argumentací žalobců, neboť nemá za to, že by z hlediska výše služného s přihlédnutím k dalším náležitostem vojáků základní služby poskytovaným a v závěrech žalovaného výše uvedených došlo jakémukoliv snížení důstojnosti žalobců. Pokud jde o kolizi práva získávat prostředky pro zabezpečení svých životních potřeb prací a branné povinnosti, žalovaný má za to, že zásah do ústavního hospodářského práva žalobců odpovídal zásadě proporcionality, byl přiměřený intenzitě veřejného zájmu na obraně státu a nezbytnosti tento veřejný zájem cestou branné povinnosti chránit. Instituty branného zákona obsahovaly nástroje pro zajištění základních potřeb vojáků základní služby a suplovaly tak v nezbytné míře výpadek jejich příjmů, když mimo služného

je to zejména strava, ubytování, ošacení, materiál osobního užívání, bezplatné služby, střihání vlasů, praní a čištění stejnokroje, jízdného při nástupu a skončení vojenské základní služby, jízdného na dovolenou a zpět či zdravotnické zabezpečení.

Podle názoru žalovaného není důvodu postupovat věc Ústavnímu soudu České republiky k posouzení neústavnosti ustanovení § 76 zákona č. 220/1999 Sb. Na služné vojáka v základní službě nelze nahlížet jako na určitou odměnu za odváděnou činnost, která by byla analogická např. mzdě poskytované zaměstnanci za vykonávanou práci, neboť je svým charakterem od této odměny naprosto odlišné, jedná se o jednu z náležitostí mimo náležitostí materiální a naturální poskytovanou, aby bylo možné zajistit řádnou přípravu vojáka základní služby k obraně státu a jeho výcvik.

Ze spisového materiálu, který byl soudu předložen žalovaným správním orgánem, byly zjištěny následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti.

Žalobci se podanou žádostí domáhali vyplacení rozdílu minimální mzdy a služného, jež pobírali jako vojáci ve výkonu základní vojenské služby podle § 76 zákona č. 220/1999 Sb., o průběhu základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení a o některých právních poměrech vojáků v záloze, ve znění pozdějších předpisů.

V návaznosti na rozhodnutí zvláštního senátu, zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., ze dne 28. 5. 2007, č. j. KONF 34/2006 - 22, pověřila ministryně obrany náčelníka Generálního štábu armády České republiky k vydání rozhodnutí o této žádosti.

Náčelník Generálního štábu armády České republiky rozhodl o žádosti dne 27. 9. 2007 tak, že požadovaný rozdíl mezi výší minimální mzdy a služného se žalobcům nepřiznává. Toto rozhodnutí bylo na základě odvolání ze dne 15. 10. 2007 ministryně obrany zrušeno a následně se náčelník Generálního štábu České republiky znovu zabýval podanou žádostí a rozhodl o ní rozhodnutím ze dne 9. 12. 2008, č. j. 37/2008 - 1416, jímž opětovně nepřiznal žadatelům rozdíl mezi výší minimální mzdy a služného vyplaceného jim jako vojákům základní služby v období, kdy vykonávali základní vojenskou službu.

Uvedené rozhodnutí náčelníka Generálního štábu armády České republiky napadli žalobci včasným odvoláním, v němž namítali, že se správní orgán nevypořádal se skutkovým stavem, ani s tvrzením odvolatelů, zejména s argumentací, kterou sporují zákonnost a ústavnost skutečnosti, že od roku 2003 byla povolována k výkonu základní vojenské služby pouze polovina branců splňující zákonem stanovené předpoklady a žalovaný neuvedl, jaké důkazy a jaká tvrzení byla podkladem pro jeho rozhodnutí.

O podaném odvolání rozhodla ministryně obrany rozhodnutím ze dne 28. 4. 2009, jímž rozhodnutí náčelníka Generálního štábu armády České republiky ze dne 9. 12. 2008 změnila tak, že se předmětná žádost odvolatelů zamítá vzhledem k tomu, že v této žádosti nejde o faktický právní nárok, ale pouze o nárok domnělý, neboť zákon nesvěřuje služebním orgánům právo rozhodovat o výši služného.

Proti uvedenému rozhodnutí ministryně obrany podali odvolatelé včasnou žalobu, o níž rozhodl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7Ca 149/2009 - 109, jímž žalobu zamítl. Nejvyšší správní soud k žalobci podané kasační stížnosti rozsudkem ze dne 11. 6. 2014, č. j. 3Ads 94/2013 - 86, dostupným stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí tohoto soudu na www.nssoud.cz, rozsudek Městského soudu zrušil a věc mu vrátil

k dalšímu řízení s odůvodněním, že pokud měl soud pochybnosti o ústavní konformitě přijatého řešení po povolávání odvedenců k výkonu základní vojenské služby, s těmito pochybnostmi se nevypořádal a nevhodně se dovolal principu procesní ekonomie.

Následně Městský soud v Praze svým rozsudkem ze dne 5. 11. 2015, č. j. 8A 118/2014 – 206, rozhodnutí ministryně obrany zrušil pro nepřezkoumatelnost, neboť se vůbec nezabývala argumentací odvolatelů a soud proto nemohl zhodnotit, zda výklad právních předpisů provedený náčelníkem Generálního štábu armády České republiky a ministryní obrany ohledně postupu příslušných služebních orgánů, či odvolatelům byl ústavně konformní, či nikoliv.

Po vrácení věci správnímu orgánu podali žalobci dne 2. 3. 2016 k ministerstvu obrany své písemné vyjádření, v němž shrnuli své argumenty ohledně rozporu postupu příslušných služebních orgánů s Ústavou České republiky a Listinou základních práv a svobod. Opakovaně namítali nepřiměřenost výše služného jako kompenzace za výkon služby a porušení čl. 4 odst. 4, čl. 10, čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

Žalobou napadeným rozhodnutím ministr obrany znovu přezkoumal rozhodnutí náčelníka Generálního štábu Armády České republiky s právními předpisy a rozhodnutí změnil pouze formulačně ve výroku tak, že žádost odvolatelů na dorovnání rozdílu mezi výší minimální mzdy a služného vyplaceného jim jako vojákům základní služby za dobu skutečně vykonané základní služby se zamítá.

Městský soud v Praze na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumávání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Soud po přezkoumání věci dospěl k závěru, že žaloba byla podána důvodně, neboť napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné.

Problematikou řádného odůvodnění rozhodnutí správního orgánu se opakovaně zabývala soudní judikatura, podle které je nezbytné, aby se správní orgán v souladu s ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu vypořádal s námitkami účastníků řízení takovým způsobem, aby z odůvodnění jeho rozhodnutí bylo možno dovodit, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti tvrzené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9As 71/2008 – 109), v opačném případě může své rozhodnutí zatížit nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Uvedené platí tím spíše pro odvolací řízení, kdy jen ze samotného podání odvolání lze předpokládat, že účastník bude namítat rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí či předcházejícího řízení (§ 82 odst. 2 správního řádu) a povinností odvolacího správního orgánu bude tyto námitky přezkoumat (§ 89 odst. 2 správního řádu), přičemž nevypořádání uplatněných odvolacích námitek zpravidla rovněž způsobuje nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3As 51/2007 – 84).

Žalobci spatřovali nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí v tom, že se žalovaný nevypořádal s jejich argumentací týkající se ústavního podkladu pro přiznání kompenzace, tj. s námitkou, že nárok žalobců na přiměřenou kompenzaci vyplývá z ústavně zaručených základních práv a svobod. Konkrétně žalobci namítali, že se žalovaný vůbec nevyjádřil k možné aplikaci závěrů vyslovených Ústavním soudem ve věci tzv. slovenských důchodů (nález sp. zn. I. ÚS 294/06) na projednávaný případ.

Uvedená žalobní námitka je důvodná.

Jádrem správního a navazujícího soudního řízení byl žalobci uplatňovaný nárok na vyplacení rozdílu mezi služným, které pobírali jako vojáci ve výkonu základní vojenské služby, a minimální mzdou. Nárok na poskytnutí takového dorovnání - dle dikce žaloby *kompenzace* – žalobci dovozují ze dvou důvodů.

Zaprvé ze skutečnosti, že jako osoby povolané k výkonu základní vojenské služby se ocitly v nerovném postavení ve srovnání s osobami, které k výkonu vojenské služby povolány nebyly. Docházelo tak dle žalobců k neodůvodněnému rozlišování, které by mělo být dorovnáno poskytnutím kompenzace.

Zadruhé, nárok na vyšší služné, než jaké jim bylo vyplaceno, žalobci dovozují na ústavní úrovni, a to konkrétně z čl. 4 odst. 4, čl. 10 a čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Přesto, že lze souhlasit se žalovaným, že jednotlivé argumentační body žalobců se prolínají, tato, dle žalobců druhá, argumentační linie je zčásti nezávislá na argumentační linii první (nárok na kompenzaci z důvodu dorovnání nerovného postavení). Nárok na vyšší, než vyplacené, služné by z uvedených článků Listiny plynul, i pokud by k tvrzenému nerovnému zacházení nedošlo, tj. i pokud by byli povoláni všichni odvedenci.

Ze spisu je zřejmé, že žalobci tuto argumentační linii spočívající na tvrzení, že nárok na vyšší služné jim plyne přímo z Listiny, uváděli opakovaně. Naposledy byla žalobci připomenuta v jejich vyjádření ze dne 2. 3. 2016, které podali žalovanému za účelem shrnutí a zopakování své dosavadní argumentace poté, co bylo původní rozhodnutí ministryně obrany ze dne 28. 4. 2009, č. j. 280/2009-8764-OLP, zrušeno rozsudkem Městského soudu č. j. 8A 118/2014 - 206.

Žalobci v tomto vyjádření zopakovali, že „[p]řekážkou pro to, aby byla poskytována kompenzace, jak se jí domáhají žadatelé (...) není ani absence výslovné zákonné úpravy, na základě které by stát žadatelům výše uvedenou odměnu (kompenzací adekvátní pracovní zátěží žadatelů) poskytoval. Pokud určitá práva vyplývají přímo z ústavního pořádku, pak musí aplikující orgán hledat takové řešení, které mu umožní tato práva naplnit. Odkázat lze na případy tzv. slovenských důchodů (viz. Např. nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 294/06 ze dne 24. 6. 2008). Příslušné správní orgány se bránily vyplatit dotčeným občanům vyrovnávací příspěvek (...) s odůvodněním, že pro poskytnutí takového příspěvku neexistuje právní úprava. Ústavní soud ovšem dovodil, že pokud existuje nárok na určitou kompenzaci v ústavní rovině (...) nedostatek pozitivně právní úpravy nelze klást k tíži dotčených osob.“

S těmito námitkami žalobců se žalovaný v napadeném rozhodnutí nikterak nevypořádal. Povinnost odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý uplatněný argument. Odpověď na

základní námitky v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související. Tak tomu však není v případě žalobou napadeného rozhodnutí.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí na jednu stranu uvádí, že nesouhlasí s námitkami, že by výše služného byla v rozporu s ústavními předpisy, z čehož by bylo možné dovozovat názor žalovaného, že žalobcům nárok na vyšší než vyplacené služné na ústavní úrovni vůbec nevzniká. Z další argumentace obsažené v odůvodnění napadeného rozhodnutí ale spíše vyplývá, že se žalovaný správní orgán s otázkou nároku na vyšší služné, nároku na poskytnutí *kompenzace*, vyplývajícího z ústavně zaručených základních práv a svobod vůbec nezabýval. Z napadeného rozhodnutí totiž vyplývá, že dle žalovaného je stěžejním důvodem pro nemožnost vyplatit žalobci požadovanou finanční částku skutečnost, že pro to není zákonného podkladu, že taková možnost není stanovena zákonem a že Ministerstvu obrany k takovému postupu nebyla svěřena působnost. Tato argumentace se však míjí s obsahem odvolacích námitek žalobců.

Žalobci nikterak nezpochybňovali, že výše služného je fixně stanovena zákonem č. 220/1999 Sb., o průběhu základní nebo náhradní služby, ve znění účinném od 1. 3. 2002, když ustanovení § 76 odst. 2 tohoto zákona zakotvovalo fixně měsíční částky služného v rozmezí 500 – 750 Kč. Žalobci současně nikterak nezpochybňovali, že zákon neobsahuje žádné ustanovení, které by umožňovalo poskytování částek vyšších. Mezi žalobci a žalovaným tak není rozporu v tom, že možnost vyplatit vyšší služné, *kompenzaci*, není stanovena zákonem.

Podstatou námitek žalobců však je, že vyšší služné, *kompenzaci*, je možné, resp. nutné, vyplatit právě i přes absenci zákonné úpravy. Oporou pro tuto námitku žalobců je přitom již výše zmíněný nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 294/06 (tzv. slovenské důchody XII.). Žalobci požadovali, aby žalovaný správní orgán v projednávaném případě analogicky aplikoval principy vyslovené Ústavním soudem v tomto nálezu. Jedná se zejména o následující vyjádření Ústavního soudu: „*Ústavní soud už dříve odmítl, jako přepjatý formalismus (vyplývající z čistě pozitivistického pohledu na právo) takový postup, podle kterého soudy neposkytují ochranu subjektivním základním právům jenom proto, že stát zanedbal vytvoření zákonného podkladu pro jejich uplatňování.*“ (bod 28 nálezu). A dále „*pokud ústavní pořádek zaručuje základní práva, k jejichž realizaci je třeba zákonné úpravy, je primárně věcí zákonodárce, aby tuto legislativu přijal. Pokud se tak nestane, vykazuje zákonná úprava mezery, k jejichž naplnění je zásadně povolána moc soudní, a to nejen Ústavní soud, nýbrž (...) i soudy obecné a veškeré orgány moci veřejné při výkonu této moci. Není-li tedy mechanismus naplnění ústavně garantovaného práva vymezen zákonem, je povinností orgánu aplikujícího právo (...) tento mechanismus dotvořit.*“

Žalovaný se s touto argumentační linií žalobců, jejíž podstatou byla přímá aplikace norem ústavního práva, nevypořádal, když pouze poukázal na absenci zákonné úpravy, o níž však nebylo sporu. Úkolem žalovaného bylo náležitě se vypořádat se všemi námitkami. Žalovaný přitom mohl dospět k závěru, že žalobci uplatněná argumentace je mylná či lichá, takový závěr je však třeba uvést a náležitě odůvodnit. Této povinnosti však žalovaný v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí nedostál.

Jedná se o vadu, která v daném případě měla vzhledem ke všem okolnostem posuzované věci za následek nezákonnost rozhodnutí, neboť žalovaný nerespektoval závazný právní názor, vyjádřený Městským soudem v Praze v rozsudku ze dne 5. 11. 2015, č. j. 8A 118/2014 – 206. V něm totiž soud při odůvodnění výroku o zrušení předchozího rozhodnutí ministryně spravedlnosti zcela jednoznačně, určitě a srozumitelně uvedl, že „*tvrzení*

ministryně v rozhodnutí ze dne 28. 4. 2009 nelze považovat za vypořádání odvolacích námitek žalobců, protože konstatují jen obecně známé skutečnosti, jež ani žalobci nijak nerozporovali, ale nijak nevysvětlují, na základě jakých ústavně konformních právních předpisů a zejména podle jakých kritérií, těmito předpisy stanovenými, byl proveden výběr mezi těmi odvedenci, kteří byli povoláni k výkonu základní vojenské služby a těmi, kdož povoláni nebyli. Otázka ústavnosti jejich finančního ohodnocení ve srovnání s minimální mzdou pak nebyla pojednána vůbec. V tomto směru je tedy žalobou napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.“ Protože se tedy služební orgány obou stupňů nezabývaly argumentací žalobců o rozporu postupu příslušných služebních orgánů s Ústavou, resp. Listinou základních práv a svobod, soud v důsledku toho nijak nemohl zkoumat a hodnotit, zda výklad právních předpisů provedený náčelníkem generálního štábu, respektive ministryní obrany ohledně postupu příslušných služebních orgánů vůči žalobcům je ústavně konformní či nikoliv, jestliže takový výklad není v žádném z jimi vydaných rozhodnutí vůbec proveden a jeho závěr není vyjádřen.

Soud tedy konstatoval, že bez ohledu na to, jaký názor by si na řešení právě onoho ústavně právního rozměru věci učinil, je nutno zohlednit především to, že napadené rozhodnutí neobsahuje žádné úvahy ani závěry, z nichž by bylo možno seznat, jak ministryně obrany o tomto problému uvažovala, respektive zda vůbec se jím zabývala. Vzhledem k tomu, že není v pravomoci soudu nahrazovat chybějící úvahy a závěry správního, resp. služebního orgánu, nezbylo mu za tohoto stavu věci než žalobou napadené rozhodnutí zrušit.

Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žalovaný se při vydání nyní žalobou napadeného rozhodnutí závazným právním názorem soudu neřídil, čímž zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 4. 2009, č. j. 4Azs 72/2008 – 100, vyslovil právní názor, že nerespektování závazného právního názoru vysloveného ve zrušujícím rozsudku krajského soudu představuje natolik závažné porušení procesních předpisů správním orgánem podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., že k němu soud musí přihlédnout i bez námítky. K tomu Nejvyšší správní soud dále uvedl, že soudní řízení ve správním soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou, která se projevuje tím, že řízení nemůže být vedeno bez návrhu (resp. zahajuje se pouze na návrh - viz § 32 s. ř. s.) a soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (srov. § 75 odst. 2 s. ř. s.).

Zmíněná dispoziční zásada je však v některých případech prolomena; soudní řád správní výslovně umožňuje v § 76 odst. 2 s. ř. s. i bez návrhu (tj. při absenci příslušného žalobního bodu) konstatovat nicotnost rozhodnutí správního orgánu. Judikatura správních soudů pak dovodila další případy prolomení dispoziční zásady, a to především nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a dále procesní vady uvedené v § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., které brání přezkoumání správního rozhodnutí v mezích žalobních bodů.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, *jestliže účastník v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nenamítá vady řízení uvedené v ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., soud přihlédne z úřední povinnosti k existenci takových vad jen za předpokladu, že jsou bez dalšího patrné ze správního spisu a zároveň se jedná o vady takového charakteru a takové míry závažnosti, že brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů* (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2003, č. j. 2 Azs 23/2003 - 39, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího

správního soudu pod č. 272/2004, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2006, č. j. 3 As 5/2003 - 107, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 3 Afs 19/2004 - 92, všechny dostupné též na www.nssoud.cz).

Z judikatury Ústavního soudu, která se týká uplatňování dispoziční zásady ve správním soudnictví a jejích mezí, Nejvyšší správní soud poukázal především na náleznost pléna Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 12/99, podle kterého „*správní soudnictví je založeno na zásadě, že správní soud z vlastní iniciativy nepřezkoumává správní rozhodnutí nad rámec vymezený žalobcem a nenahrazuje žalobcovu iniciativu. ... Uvedená omezení a specifický proces nastolují otázku, zda jsou jednotlivě i ve svých souvislostech ústavně akceptovatelné a podřaditelné pod požadavek vyplývající z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), tj. že u nezávislého a nestranného soudu je nezbytné se svých práv domáhat stanoveným způsobem. Především pak je v této souvislosti třeba odpovědět na otázku, zda se „dispoziční zásada“ v některých případech prolamuje, zejména zda soud musí k něčemu, a pokud ano, k čemu, přihlídnout, i když to žalobce nenamítá - tedy ex officio. Z komentáře a judikatury k § 250h o. s. ř. vyplývá, že není pochyb o nutnosti takového zásahu soudu u správních aktů nulitních. Připouští se však, a Ústavní soud tento názor sdílí, že není tak zcela jasno, co má být za takové akty považováno. Komentář k o. s. ř. připouští, že praxe bude nacházet i další otázky, k nimž budou muset správní soudy přihlídnout z moci úřední, a že nejde ani tak o principiální nemožnost zkoumat správní rozhodnutí nad rámec vymezený žalobcem, jako spíše o správné a stabilní stanovení okruhu otázek důležitých pro rozhodnutí, ke kterým soud musí přihlídnout, i když to žalobce nenamítá. Také tento názor Ústavní soud sdílí a pouze považuje za potřebné připomenout, že každé ustanovení, které tím, že formalizuje řízení ve správním soudnictví, stanoví de facto meze přístupu k soudu, tedy meze jednoho ze základních ústavních práv - práva na soudní ochranu. Všechna taková ustanovení ... je proto nezbytné vykládat v duchu čl. 4 odst. 4 Listiny, tedy při aplikaci takových ustanovení šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod. Jinak řečeno, existuje nepochybně více situací, nežli jen nulita správního aktu, které bude muset vzít správní soud na zřetel i bez návrhu, resp. na základě pozdního upozornění, tedy ex officio, nebo spíše, lépe vyjádřeno - ex aequo et bono. Ústavní soud předpokládá, že v naznačeném směru se bude judikatura správních soudů vyvíjet.“*

Citovaný náleznost nachází svůj odraz i v aktuální judikatuře Ústavního soudu: v náleznosti ze dne 2. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 816/07, byl použit i na řízení vedené podle soudního řádu správního a v náleznosti ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, Ústavní soud dokonce uvedl, že *správní soudnictví není postaveno na projednací, ale vyšetřovací zásadě*.

Vycházejí z těchto judikátů, Nejvyšší správní soud konstatoval již výše uvedené, totiž že nerespektování závazného právního názoru vysloveného ve zrušujícím rozsudku krajského soudu představuje natolik závažné porušení procesních předpisů správním orgánem podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., že k němu soud musí přihlídnout i bez námítky. Opačný přístup by znamenal nepřipustnou erozi významu závazného právního názoru, jehož dodržení by soud bez příslušného žalobního bodu vůbec nemohl zkoumat. Ve prospěch přezkoumání dodržení závazného právního názoru z úřední povinnosti svědčí i zásady procesní ekonomie, rychlosti a efektivnosti soudního přezkumu správních rozhodnutí: jsou-li splněny podmínky řízení a podání nevykazuje vady, soud nejprve posoudí, zda správní orgán respektoval v dané věci vyslovený závazný právní názor, a při negativním zjištění přistoupí bez dalšího ke kasaci napadeného rozhodnutí. Řízení tak bude rychlejší, hospodárnější a efektivnější.

Vzhledem k výše uvedenému městský soud podle ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. napadené rozhodnutí zrušil a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Podle § 76 odstavec 1 písm. a/ a c/ s. ř. s. rozhodl soud bez nařízení ústního jednání. Soud důrazně apeluje na žalovaného, aby se v dalším řízení důsledně zaměřil na to, aby se náležitě vypořádal se všemi námitkami žalobců v kontextu výše uvedeného, a své závěry zdůvodnil.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odstavec 1 s. ř. s. Žalobci byli ve věci úspěšní, proto jim přísluší právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení proti neúspěšnému žalovanému. Náhradu nákladů představuje v dané věci žalobci zaplacený soudní poplatek z podané žaloby v částce 69.000,- Kč a náhrada nákladů právního zastoupení žalobců Mgr. Michalem Štofem, advokátem. Výše těchto nákladů je tvořena dvěma úkony právního zastoupení žalobců (převzetí zastoupení, podání žaloby) a dvěma režijními paušály podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném ke dni provedení jednotlivých úkonů.

Náklady právního zastoupení tak tvoří dva úkony společného zastoupení triadvaceti žalobců po 57.040,- Kč podle § 7, § 9 odstavec 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d), upravená podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu, a dvakrát režijní paušál po 300,- Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Jelikož zástupce žalobců městskému soudu osvědčil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, náhrada zastoupení advokátem v takto vypočtené částce 114.680,- Kč se zvyšuje o tuto daň ve výši 21%, tj. o částku 23.957,80,- Kč.

Celková výše náhrady nákladů řízení žalobců tak činí 207.637,80,- Kč a tuto částku je žalovaný povinen zaplatit zástupci žalobců do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 23. května 2017

JUDr. Hana V e b e r o v á v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Pechočová