



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň JUDr. Hany Pipkové a JUDr. Marcely Rouskové v právní věci žalobců: a) **Mgr. T. A.**, b) **Mgr. J. B.**, c) **Mgr. Z. B.**, d) **Ing. L. D.**, e) **Ing. L. F.**, f) **Mgr. M. H.**, g) **Mgr. M. H.**, h) **Mgr. T. K.**, ch) **Mgr. M. K.**, i) **Ing. J. K.**, j) **Mgr. J. K.**, k) **JUDr. V. L.**, l) **T. L.**, m) **Ing. J. M.**, n) **JUDr. P. N.**, o) **Ing. F. P., PhD.**, p) **Mgr. J. P.**, q) **Mgr. M. S.**, r) **Mgr. P. S.**, s) **Mgr. T. S.**, t) **Ing. V. Š.**, u) **Mgr. J. Š.**, v) **JUDr. P. M., PhD.**, všichni zastoupeni Mgr. Michalem Štrofem, advokátem se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti žalovanému: **Ministerstvo obrany**, se sídlem v Praze 6, Tychonova 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministryně obrany č. j. 280/2009-8764-OLP ze dne 28. 4 2009,

t a k t o :

I. Rozhodnutí ministryně obrany ze dne 28. 4 2009, č. j. 280/2009-8764-OLP, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení ve výši 436.565,68 Kč, a to do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám Mgr. Michala Štrofa, advokáta.

O d ů v o d n ě n í

Žalobci se podanou žalobou domáhali zrušení rozhodnutí ministryně obrany č. j. 280/2009-8764-OLP ze dne 28. 4 2009, kterým bylo rozhodnuto o jejich odvolání proti

rozhodnutí náčelníka Generálního štábu Armády České republiky ze dne 9. 12. 2008, čj. 37/2008-1416, jímž nebyl žalobcům přiznán rozdíl mezi výší minimální mzdy a služného vypláceného vojákům základní služby v období, kdy žalobci vykonávali základní vojenskou službu.

Žalobci v žalobě uvedli, že se domáhají dorovnání rozdílu mezi výší služného vypláceného každému v souladu s příslušnými ustanoveními zákona č. 220/1999 Sb. po dobu výkonu základní vojenské služby na jedné straně a výší minimální mzdy dle nařízení vlády č. 330/1995 Sb. Svůj nárok opírají o skutečnost, že v roce 2003, kdy byli povoláni k výkonu základní služby a tuto konali, byli povoláváni k výkonu základní služby výběrově pouze někteří branci způsobilí k vojenské základní službě, aniž by pro tento výběr byla stanovena jakákoli pravidla. Správní orgány nevypořádaly s tvrzením žalobců, že povolání pouze některých z disponibilních odvedených osob bez jakýchkoli právními předpisy stanovenými pravidly pro výběr vytváří prostor pro libovůli a z ní plynoucí nedůvodné a ničím neodůvodněné znevýhodnění určité skupiny občanů. Takovýto selektivní přístup podle žalobců zakládá mezi odvedenými osobami, když nepovolání k výkonu základní služby mohli vykonávat zaměstnání odpovídající jejich kvalifikaci za odpovídající platové ohodnocení, což bylo osobám povolaným k výkonu základní služby znemožněno. Tím byl podle žalobců porušen čl. 1 Listiny základních práv a svobod. Příslušný správní orgán se k uvedenému jakkoli nevyjádřil. Žalobci jsou přesvědčeni, že postupné omezování počtu odvedenců do základní služby mělo být právně upraveno tak, aby se předešlo nerovnému zacházení s osobami jinak předpokladů pro výkon základní služby, a tedy nebyl porušen čl. 1 Listiny základních práv a svobod. Podle žalobců nedostatek zákonné úpravy nelze nahradit jakýmsi byť logickým uvážením příslušných správních orgánů. Služební orgány rovněž nevypořádaly s jejich námitkami, v nichž poukazovali žalobci na rozpor s čl. 10 a čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a dále na rozpor s čl. 3 a čl. 4 ve spojení s čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Podle žalobců v případě, že zákon umožňoval Ministerstvu obrany faktický rozdílný přístup k občanům splňujícím stanovená kritéria, mělo ministerstvo těm, kteří byli povoláni k plnění povinností nezbytných pro zajištění obrany státu, stanovit alespoň minimální kompenzaci tohoto stavu. Žalobci pak upozornili na skutečnost, že obdobnou situaci řešil Ústavní soud v souvislosti s tzv. slovenskými důchody, kdy se příslušné správní orgány bránily vyplatit dotčeným občanům vyrovnávací příspěvek mezi výší slovenského a českého důchodu s odůvodněním, že pro poskytnutí takového příspěvku neexistuje právní úprava. Ústavní soud dovodil, že pokud existuje nárok na takovou kompenzaci v ústavní rovině, nedostatek pozitivně právní úpravy nelze klást k tíži dotčených osob. Odmítání vyplatit kompenzaci pak Ústavní soud označil za přepjatý formalismus, který je v rozporu se základními právy a svobodami zaručenými Ústavou a Listinou základních práv a svobod. Žalobci upozornili na to, že s institutem minimální mzdy počítá i zákon č. 220/1999 Sb., kdy v § 52 odst. 2 stanoví, že horní hranice výše náhrady škody způsobené z nedbalosti a to při splnění povinnosti k odvracení škody nesmí přesáhnout u jednotlivého vojáka čtyřapůlnásobek minimální mzdy. Pokud podle žalobců tedy stát klade i stejnou míru odpovědnosti na vojáka jako na zaměstnance s minimální mzdou, měl by jej minimálně ve stejné výši odměňovat.

Ve vyjádření k žalobě žalovaný odmítl námitky žalobců uvedené v žalobě a navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

Při ústním jednání konaném dne 29.8.2013 setrvali účastníci na svých stanoviscích.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 29. srpna 2013, č. j. 7Ca 149/2009-109, tuto žalobu zamítl.

Na základě kasační stížnosti žalobců rozhodoval ve věci Nejvyšší správní soud, který rozsudkem ze dne 11. června 2014, č. j. 3 Ads 94/2013-86, výše označený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud uvedl, že:

„V daném případě byl základ žaloby postaven na argumentaci, že selektivní přístup k povolání branců na základní vojenskou službu v roce 2003 způsobil nerovnost mezi osobami, jež musely službu nastoupit a těmi, kteří k vojenské službě povolání nebyli. Tato nerovnost měla být dle stěžovatelů státem kompenzována ve výši rovnající se rozdílu mezi minimální mzdou a služným, které je vojákům základní služby standardně vypláceno. Vzhledem k tomu, že pro uvedenou kompenzaci chybí zákonná úprava, odvolávali se stěžovatelé na základní principy plynoucí z Ústavy, Listiny základních práv a svobod, a některých mezinárodních smluv. Rozhodně nelze přehlédnout, že tuto argumentaci městský soud vůbec nereflektoval. Napadený rozsudek neobsahuje žádnou úvahu v rovině posouzení zásahu do základních práv stěžovatelů. Nelze z něj vysledovat myšlenkový pochod soudu, na základě něhož dospěl k závěru, že jsou námitky stěžovatelů nedůvodné. Městský soud jen stručně uvedl, že žalovaný postupoval v souladu se zákonem, a v tomto smyslu mu tak nelze nic vytknout. To je ostatně nosný závěr celého rozsudku, neboť právě z tohoto důvodu soud žalobu zamítl, aniž by se blíže zabýval zásahem do ústavních práv stěžovatelů. ...

Městský soud se námitkám stěžovatelů vyhnul užitím nepřipadného tvrzení o nedostatku pravomoci posoudit soulad zákona č. 220/1999 Sb. s ústavními předpisy. Toho se však stěžovatelé primárně ani nedomáhali. Požadovali spíše přímou aplikaci norem ústavního práva, popřípadě ústavně konformní interpretaci zákona. Úkolem městského soudu bylo se s námitkami stěžovatelů vypořádat a zvolit jeden z možných způsobů řešení. Městský soud mohl aprobovat postup správních orgánů s tím, že se jednalo o postup správný, v souladu se zákonnými i ústavními předpisy. Stejně tak mohl soud dospět k závěru, že šlo o postup chybný, neboť byl zákon interpretován a aplikován v rozporu s normami ústavního práva. A v případě, kdy by městský soud dospěl k názoru, že zákonná úprava neposkytuje prostor pro ústavně konformní výklad, na jehož základě by mohl správní orgány zavázat k dalšímu postupu ve věci, přicházelo by v úvahu popřípadě předložení věci Ústavnímu soudu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Městský soud žádný z uvedených způsobů nezvolil a ústavněprávní argumentaci stěžovatelů nereflektoval vůbec. Takto postavený rozsudek představuje typický příklad nepřezkoumatelného rozhodnutí soudu.“

Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že z argumentace městského soudu lze vysledovat, že měl pochybnosti o ústavní konformitě přijatého řešení a zvažoval předložení věci Ústavnímu soudu, avšak namísto toho se nevhodně dovolal principu procesní ekonomie a v podstatě „vybídl“ stěžovatele, aby se svého práva domáhali u dalších soudních instancí včetně Ústavního soudu. Takový postup městského soudu je jednak nepřijatelný a jednak i rozporný, neboť na jedné straně naznačil protiústavnost správních rozhodnutí i zákona, ale na straně druhé žalobu zamítl.

Nejvyšší správní soud uzavřel svou argumentaci s tím, že:

„ Napadený rozsudek obsahuje hned několik vad, které bude muset městský soud v dalším řízení odstranit. Především bude nutné, aby se podrobně zabýval všemi námitkami stěžovatelů a posoudil je i z hlediska ústavních předpisů. Pouze v případě, kdy by se ústavně konformní výklad ukázal nemožným a městský soud by dospěl k závěru, že musí aplikovat protiústavní předpis, nebyla by jiná možnost, než věc předložit Ústavnímu soudu k posouzení dle čl. 95 odst. 2 Ústavy.“

Městský soud v Praze v dalším řízení nařídil jednání, které proběhlo dne 5. listopadu 2015 a při němž všichni účastníci setrvali na svých skutkových i právních stanoviscích.

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

Soud konstatoval, že žaloba obsahuje dvě hlavní argumentační linie, kdy jedna se týká otázky ústavnosti postupu, jímž byli žalobci jako odvedenci vybráni k výkonu základní vojenské služby, přičemž jiní odvedenci téhož odvodního ročníku k výkonu této služby povoláni nebyli, a druhá se týká otázky ústavnosti výše vypláceného služného jako kompenzace za činnosti, které žalobci museli pod dobu své základní vojenské služby vykonávat.

Z obsahu správního spisu je zřejmé, že již v podáních, kterými se žalobci obrátili na ministryni obrany a která se týkala určení služebního orgánu příslušného k projednání žádosti o zaplacení částky 67 950,- Kč jako rozdílu mezi výší minimální mzdy a služného vojáka základní služby (na základě usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 34/2006-22 ze dne 28. 5. 2007), je zdůrazněn rozpor s článkem 1 Ústavy. Náčelník generálního štábu ve svém rozhodnutí ze dne 9. 12. 2008, č. j. 37/2008-1416, tvrzení žalobců o rozporu s Ústavou, resp. Listinou základních práv a svobod výslovně zmínil, a to na páté straně rozhodnutí, ve čtvrtém odstavci shora a na šesté straně, v posledním odstavci. Ve své argumentaci, kterou odůvodnil výrok o nepřiznání rozdílu mezi výší minimální mzdy a služného vypláceného jim jako vojákům základní služby, se však náčelník generálního štábu k těmto tvrzením nijak nevyjádřil.

Žalobci podali proti tomuto rozhodnutí odvolání, v jehož části III. výslovně namítli, že „služební orgán se ani v doručeném rozhodnutí nevypořádal s argumentem žadatelů, kteří sporují zákonnost a ústavnost skutečnosti, že od roku 2003 byla povolávána k výkonu základní vojenské služby pouze polovina branců splňujících zákonem stanovené předpoklady. Argumentace o neústavnosti takového postupu příslušnými služebními orgány, zakládající nerovné podmínky (tj. formou nezákonné diskriminace) pro osoby povolané k výkonu základní vojenské služby a osoby k výkonu základní vojenské služby nepovolané je obsažena v jednotlivých podáních žadatelů a byla uvedena rovněž ve vyjádření žadatelů při zahájení řízení příslušným služebním orgánem. Příslušný služební orgán se tak nevypořádal s argumentací žadatelů o rozporu postupu příslušných služebních orgánů s Ústavou, Listinou základních práv a svobod, jakož i Evropskou úmluvou o lidských právech, když tato argumentace byla obsažena v podáních žadatelů.“

Ministryně obrany napadeným rozhodnutím změnila výrok náčelníka generálního štábu Armády České republiky tak, že výrok, kterým se nepřiznává rozdíl mezi výší minimální mzdy a služného jako vojáku základní služby nahradila textem, že žádost žadatelů o takové dorovnání zamítá. V odůvodnění napadeného rozhodnutí

zrekapitulovala dosavadní průběh řízení před obecnými soudy (kde žalobci uplatnili svůj nárok ponejprv), před Ústavním soudem, dále před zvláštním senátem zřízeným podle zákona č. 131/2002 Sb. o rozhodování některých kompetenčních sporů, jakož i u náčelníka generálního štábu Armády České republiky, jehož předchozí rozhodnutí ze dne 27. 9. 2007 zrušila. Uvedla, že po novém projednání náčelník GŠ AČR jako služební orgán vydal rozhodnutí č.j. 37/2008-1416 ze dne 9. prosince 2008, kterým nepřiznal žadatelům rozdíl mezi výší minimální mzdy a služným vyplaceným jim jako vojákům základní služby v období, kdy vykonávali základní vojenskou službu. Stručně pak zmínila obsah odvolání žalobců proti tomuto rozhodnutí a vyložila, že ustanovení 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, neumožňuje požadované dorovnání služného do výše minimální mzdy. Ke změně výroku prvostupňového rozhodnutí přistoupila proto, že na straně žalobců nejde o faktický právní nárok, ale o nárok domnělý. V další části pak vyložila, proč nebylo žalobcům vyhověno ani podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.

Ze spisu je nesporné, že žalobci své námitky ohledně rozporu s Ústavou, resp. Listinou základních práv a svobod uplatňovali v celém průběhu správního řízení, byť v některých podáních více akcentovali první argumentační linii, a v jiných podáních linii druhou. Podstatným shledal soud to, že v odvolání proti rozhodnutí náčelníka generálního štábu výslovně a zřetelně namítli, že ten se v rozhodnutí vydaném v I. stupni s těmito otázkami vůbec nevypořádal, ačkoliv v průběhu správního řízení byly opakovaně připomínány. Ostatně z rozhodnutí náčelníka generálního štábu je zcela zřejmé, že o těchto záležitostech není v jeho odůvodnění nijak pojednáno a nelze nijak posoudit, v jaké míře tento služební funkcionář o těchto záležitostech uvažoval, resp. zda vůbec. Tuto jeho vadu jeho rozhodování bylo možno odstranit v navazujícím řízení odvolacím, avšak ani tam k tomu nedošlo, byť to bylo v odvolání výslovně a důrazně žádáno. Ministryně obrany se ničím z toho výslovně nezabývala, přinejmenším v té části, v níž se vypořádala s odvoláním proti rozhodnutí vydaném v I. stupni, protože jejím rozhodnutím bylo rozhodnuto ve dvou věcech: jednak bylo vyřízeno odvolání žalobců a jednak byl vypořádán jejich nárok podle zákona č. 82/1998 Sb. V té části, v níž se ministryně obrany zabývala odvoláním žalobců, není o ústavně-právních aspektech záležitostí žalobců uvedeno vůbec nic. Jistý náznak se objevil až v další části, kde se ministryně vypořádala s nárokem podle zákona č. 82/1998 Sb., kde zmínila, že v důsledku blížící se profesionalizace armády došlo k tomu, že k výkonu základní služby byli povoláni jen někteří odvedenci, a to vzhledem k redukovaným potřebám armády, ovšem s ústavně-právními aspekty odvolání žalobců se nevypořádala. Tato část odůvodnění napadeného rozhodnutí na osmé straně, čtvrtý a pátý odstavec shora, totiž obsahuje jen konstatování, že k výkonu vojenské základní služby nebyli povoláni všichni branci, což souvisí s postupnou profesionalizací ozbrojených sil České republiky, dále toho, že za přípravu a zajišťování obrany státu odpovídá vláda, která je k naplnění tohoto cíle oprávněna přijímat základní koncepční opatření související s výstavbou, přípravou a použitím ozbrojených sil včetně jejich mobilizace pro zajištění obrany státu. Dále ministryně uvedla, že je zcela logické, že již v této fázi došlo k útlumu počtu povolávaných odvedenců a příslušné vojenské správní úřady povolaly do základní nebo náhradní služby jen omezený počet odvedenců a v profesní skladbě, která v té době odpovídala potřebám ozbrojených sil.

Uvedená tvrzení však 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.

Rozhodnutí vydaná v obou stupních tedy trpí stejnou vadou: nejedná se o to, že by se s argumentací žalobců o rozporu postupu příslušných služebních orgánů s Ústavou, resp. Listinou základních práv a svobod vypořádala nesprávně, nezákonně, nesrozumitelně nebo polovičatě, ale o to, že se s ní nezabývala vůbec. Soud v důsledku toho nijak nemůže zkoumat a hodnotit, zda výklad právních předpisů provedený náčelníkem generálního štábu, resp. 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, resp. 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 proto podle ust. § 78 odst. 1 soudního řádu správního napadené rozhodnutí zrušil a podle ust. § 78 odst. 4 soudního řádu správního věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

V dalším řízení tedy bude úkolem žalovaného náležitě projednat námítky, které žalobci uplatnili v odvolání proti rozhodnutí náčelníka generálního štábu a rozhodnout o nich. Teprve poté by přicházelo v úvahu, aby jeho závěry ohledně ústavnosti přístupu k žalobcům jako osobám selektivně povolaným k výkonu základní služby přezkoumal soud ve správním soudnictví.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 soudního řádu správního, když žalobci měli ve věci úspěch a jejich náklady řízení sestávají ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu a kasační stížnost v souhrnné výši 146.000 Kč a z nákladů zastoupení advokátem. Jejich výši soud určil v souladu s vyhláškou č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném ke dni provedení jednotlivých úkonů, tak, že jsou tvořeny odměnou za dva úkony právní služby po 1.680 Kč ve vztahu k 22 žalobcům (převzetí zastoupení, podání žaloby), jeden úkon právní služby ve výši 2.480 Kč ve vztahu k 22 žalobcům (účast při jednání dne 29. 8. 2013), jeden úkon právní služby ve výši 2.480 Kč ve vztahu k 19 žalobcům (podání kasační stížnosti), jeden úkon právní služby ve výši 2.480 Kč ve vztahu k 23 žalobcům (účast při jednání dne 5. 11. 2015) a jeden úkon právní služby ve výši 2.480 Kč ve vztahu k žalobci JUDr. Petru Mikešovi, Ph.D. (převzetí

zastoupení), a dále náhradou hotových výdajů advokáta v částce 300 Kč za každý z vypočtených úkonů; jelikož se jednalo o zastupování více osob, byla mimosmluvní odměna za každý z úkonů snížena o 20 %. Náklady zastoupení advokátem jsou dále tvořeny náhradou za promeškaný čas a náhradou cestovného ve výši 1.582,26 Kč v souvislosti s jednáním konaným dne 29. 8. 2013 a ve výši 1.634,93 Kč v souvislosti s jednáním konaným dne 5. 11. 2015. Jelikož je zástupce žalobců plátcem DPH, náhrada zastoupení advokátem v takto vypočtené částce 240.136,93 Kč se zvyšuje o náhradu této daně ve výši 21 %. Náhradu nákladů řízení žalobců v celkové výši 436.565,68 Kč je žalovaný povinen zaplatit zástupci žalobců do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í:

Proti tomuto rozsudku 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 5. listopadu 2015

JUDr. Slavomír Novák, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Jana Válková