



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Ryby a soudkyň JUDr. Ludmily Sandnerové a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobce: **pplk. Mgr. Bc. L. Š.**, nar. xxxxxxxx
bytem K.
zastoupený Mgr. Janem Salmonem, advokátem
sídlem Revoluční 763/15, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **náčelník Generálního štábu Armády České republiky**
s adresou pro doručování: Ministerstvo obrany, Sekce právní, Odbor
pro
právní zastupování, nám. Svobody 471/4, 160 00 Praha 6

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2017 č. j. MO 89753/2017-1304

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět přezkumu

1. Žalobce se domáhá u Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“) zrušení rozhodnutí ze dne 5. května 2017 č. j. MO 89753/2017-1304 (dále též „*napadené rozhodnutí*“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a zároveň potvrdil rozhodnutí

ředitele Ředitelství zahraničních aktivit (dále též „*prvostupňový orgán*“) ze dne 27. 2. 2017 č. j. MO 38808/2017-5133 (dále též „*prvostupňové rozhodnutí*“), jež bylo žalobci zasláno přípisem prvostupňového orgánu ze dne 28. 2. 2017 č. j. MO 40372/2017-5133 (toto datum a č. j. pak použil žalovaný v napadeném rozhodnutí pro citaci prvostupňového rozhodnutí). Prvostupňovým rozhodnutím, jehož zrušení žalobce rovněž navrhuje, nebylo vyhověno žádosti žalobce ze dne 23. 9. 2015 (doplněné dne 11. 1. 2017) o doplacení náhrady zvýšených vybavovacích nákladů v celkové výši 49 939,- Kč.

II. Žalobní body

2. Námitky žalobce uplatněné v podané žalobě lze rozdělit do těchto žalobních bodů:
3. V rámci *prvního žalobního bodu* žalobce namítá zmatečnost napadeného rozhodnutí, jímž byla zcela zamítnuta žádost žalobce o náhradu zvýšených vybavovacích výdajů ve výši 146 880,- Kč. Žalobce má za to, že žádosti mělo být žalovaným vyhověno alespoň v té části, která není podle právního názoru žalovaného sporná, tj. do částky 96 941,- Kč. Pokud byla žádost žalobce zamítnuta v celém rozsahu, žalovaný neuznal vznik nároku na proplacení náhrady zvýšených vybavovacích výdajů byť zčásti, což je v rozporu nejen s vnitřním předpisem, rozkazem ministra obrany č. 27/2006 Věstníku Ministerstva obrany o *Zabezpečení zahraničních pracovišť Ministerstva obrany a zaměstnanců, kteří jsou na tato pracoviště zařazeni* (dále též „*rozkaz ministra obrany*“ či „*rozkaz ministra obrany č. 27/2006*“), ale i s textem informační zprávy pro ministra obrany, kterou se ministr obrany pokusil podle žalobce změnit vnitřní předpis.
4. Ve *druhém žalobním bodě* žalobce namítá nezákonnost napadeného rozhodnutí spočívající v tom, že informační zpráva ze dne 17. 7. 2015 č. j. 49-46/2015-5133 není právně závazná. Podle rozkazu ministra obrany č. 29/2009 Věstníku Ministerstva obrany o *Přípravě, schvalování a vyhlásování vnitřních předpisů v působnosti Ministerstva obrany a vydávání Věstníku Ministerstva obrany* (dále též „*rozkaz ministra obrany č. 29/2009*“) jsou vnitřními předpisy základní vojenský řád, rozkaz ministra obrany, normativní výnos Ministerstva obrany a vojenský předpis. Informační zpráva pro ministra obrany v tomto taxativním výčtu uvedena není. Podle žalobce se jedná o provizorní dokument, který lze vnímat spíše jako návrh žalovaného adresovaný ministru obrany, aby přijal určitá, zde specifikovaná opatření. Podpis informační zprávy ministrem obrany může znamenat toliko pokyn k zahájení prací na novelizaci platných a účinných vnitřních předpisů.
5. Závazná pravidla pro stanovení výše náhrady zvýšených vybavovacích výdajů jsou stanovena v čl. 33 rozkazu ministra obrany. Rozkaz ministra obrany konkretizuje ust. § 4 nařízení vlády č. 62/1994 Sb., o poskytování náhrad některých výdajů zaměstnancům rozpočtových a příspěvkových organizací s pravidelným pracovištěm v zahraničí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*nařízení vlády č. 62/1994 Sb.*“). Podle čl. 33 rozkazu ministra obrany se „*zaměstnanci poskytuje jednorázová náhrada zvýšených vybavovacích výdajů v české měně do výše dvojnásobku měsíčního platu stanoveného zaměstnanci na zahraničním pracovišti. Je-li zaměstnanec zařazen na zahraniční pracoviště na dobu delší než 12 měsíců, zvyšuje se tato částka o jednu polovinu měsíčního platu jemu stanoveného, a to za každého rodinného příslušníka, který zaměstnance následuje do místa zahraničního pracoviště, nejvýše však do výše trojnásobku*

měsíčního platu jemu stanoveného“. Podle citovaného ustanovení náležela žalobci, jenž byl do zahraničí vyslán spolu se třemi rodinnými příslušníky a jemuž byl ke dni 1. 8. 2015 stanoven služební plat ve výši 48 960,- Kč, náhrada zvýšených vybavovacích výdajů v celkové výši 146 880,-Kč.

6. Informační zprávu nelze podle názoru žalobce považovat za právně závaznou i z toho důvodu, že nebyla přijata řádným legislativním postupem pro tvorbu vnitřních předpisů. Mezi základní principy přijímání vnitřních předpisů patří mj. písemnost, vnitřní předpis nesmí být v rozporu s obecně závaznými právními předpisy, vydán se zpětnou účinností (zákaz retroaktivity), vnitřní předpis zavazuje zaměstnavatele (tvůrce vnitřního předpisu), nabývá účinnosti dnem, který je v něm stanoven, nejdříve však dnem, kdy byl u zaměstnavatele vyhlášen (tedy vhodným způsobem publikován), a konečně je zaměstnavatel povinen zaměstnance seznámit s obsahem nebo zrušením vnitřního předpisu a učinit jej přístupným všem zaměstnancům.
7. Jelikož informační zpráva shora uvedené esenciální vlastnosti postrádá, zejména nebyla nikde zveřejněna, nemá potenciál ke změně vnitřního předpisu. Žalobci byla informační zpráva předložena až spolu s výzvou k vrácení zálohy na náhradu zvýšených vybavovacích výdajů ze dne 10. 5. 2016. Až do uvedeného data nebyla žalobci vůle ministra obrany relevantním způsobem komunikována a jediným zdrojem poznání vnitroresortní úpravy proplácení náhrady zvýšených vybavovacích výdajů pro žalobce byl rozkaz ministra obrany, potažmo několik zprostředkovaných informací ve formě e-mailu nrap. B. ze dne 7. 8. 2015 a dopisu ředitele Ředitelství zahraničních aktivit ze dne 11. 11. 2015. Podle žalobce není z pohledu právní jistoty významné, co o právních či vnitřních předpisech říkají druhotné zdroje, nýbrž co říkají originální texty. Z hlediska právní jistoty adresátů norem dále platí, že pokud zaměstnavatel jednou zvolil pro úpravu poskytování náhrady zvýšených vybavovacích výdajů formu vnitřního předpisu (s ohledem na návaznost institutu náhrady zvýšených vybavovacích výdajů na veřejné finanční prostředky i na potřebu rovného přístupu k zaměstnancům si lze jen stěží představit úpravu na jiné, nižší úrovni), musí postupovat podle pravidel, která si pro vydávání vnitřních předpisů sám stanovil.
8. O nezávaznosti informační zprávy svědčí i fakt, že do doby podání správní žaloby nebyl čl. 33 rozkazu ministra obrany změněn a stále tedy obsahoval původní vzorec výpočtu výše náhrady zvýšených vybavovacích výdajů.
9. Ze shora uvedených důvodů má žalobce za to, že podepsáním informační zprávy nemohlo dojít ke změně řádně vyhlášeného vnitřního předpisu. Žalobce nesouhlasí se závěry služebních orgánů, že informační zpráva má potenciál ke změně vnitřního předpisu. A i kdyby tomu tak bylo, žalobce byl o změně vnitřního předpisu informační zprávou neformálně informován až dne 7. 8. 2015. I kdyby tedy informační zpráva měla normotvorný potenciál, a tak i sílu vnitřního předpisu, byly pro osobu žalobce ke dni 1. 8. 2015 platné a účinné vnitřní předpisy, se kterými byl v té době prokazatelně seznámen.
10. Ve *třetím žalobním bodě* žalobce namítá nezákonnost napadeného rozhodnutí pro porušení zásady legitimního očekávání a zákazu retroaktivity. Vojáci, kteří měli být vysláni na zahraniční pracoviště ke dni 1. 8. 2015, byli v dubnu roku 2015 na přípravných školeních uskutečněných ze strany Ředitelství zahraničních aktivit po celou dobu přípravy ujišťováni, že se nechystá změna ve způsobu výpočtu náhrady

zvýšených vybavovacích výdajů. Jelikož v té době již byla součástí právního řádu novela zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání (dále jen „*zákon o vojácích z povolání*“), provedená zákonem č. 332/2014 Sb., která pevně stanovila základní výši platu pro každou hodnost, mohl si žalobce přesně spočítat, v jaké výši mu nárok na proplacení náhrady zvýšených vybavovacích výdajů vznikne. Pokud by žalobce již v období od 1. 5. 2015 do 31. 7. 2015 věděl, že výše náhrady zvýšených vybavovacích výdajů bude nižší, než bylo veřejně přislíbeno, uzpůsobil by tomu i své nákupy, a řadu věcí, které v tomto období zakoupil, by sobě nebo svým rodinným příslušníkům nepořídil. Žalobce proto nesouhlasí se závěry služebních orgánů o tom, že celkové výdaje uskutečněné po schválení informační zprávy je možné omezit novou maximální částkou. Ani deklarovaná výjimka, že pokud by byly výdaje žadatelem uskutečněny před účinností nové úpravy výpočtu náhrady zvýšených vybavovacích nákladů, nahrazovaly by se žadateli do výše náhrady stanovené rozkazem ministra obrany, nemůže obstát. Opomíjí se tím totiž důležitost plánování, kdy zaměstnanec má právo nákupy plánovat a rozvrhnout podle vhodnosti v České republice a v zahraničí. Se zásadou legitimního očekávání je v rozporu i skutečnost, že podpis informační zprávy (28. 7. 2015) byl realizován na poslední chvíli, pouhé tři dni před letní rotací vojáků zařazených ke službě na zahraničním pracovišti. Přitom na změnu vnitřního předpisu měli příslušní zaměstnanci ministerstva obrany dostatek času, neboť jak již uvedeno, v době podpisu informační zprávy byla již sedm měsíců v účinnosti novela zákona o vojácích z povolání zavádějící nový platový systém vojáků.

11. V rámci *čtvrtého žalobního bodu* žalobce namítá nezákonnost napadeného rozhodnutí pro podjatost odvolacího orgánu. Žalobce disponuje informacemi, že oprávněná úřední osoba, která měla odvolací řízení přiděleno k řešení, byla při pravidelných týdenních poradách inspektorátu náčelníka Generálního štábu Armády České republiky, jimž předsedá inspektor Armády České republiky, ovlivňována a odvolání žalobce bylo na poradách veřejně probíráno. Porušení procesních předpisů spočívá dále ve skutečnosti, že oprávněná úřední osoba v řízení o odvolání žalobce poskytovala právní pomoc oprávněné úřední osobě již v řízení před prvostupňovým orgánem, a to pravděpodobně podle instrukcí, které obdržela od inspektora Armády České republiky. Tím se podle žalobce fakticky rezignovalo na apelační princip ve správním řízení.
12. V rámci *pátého žalobního bodu* žalobce namítá nezákonnost napadeného rozhodnutí z důvodu porušení principu rovnosti. Způsob výpočtu náhrady zvýšených vybavovacích výdajů, jaký byl informační zprávou navržen, je v rozporu s principem rovného přístupu k vojákům, neboť byl neodůvodněně stanoven různý způsob výpočtu výše náhrady zvýšených vybavovacích výdajů pro různé hodnosti, a to i v případě, kdy vojáci sloužící v těchto hodnostech pobírají stejný základní plat (nadpraporčík – nadporučík; štábní praporčík – major). Problematická je i skutečnost, že Ministerstvo obrany v této oblasti přistupuje zcela odlišně ke dvěma kategoriím jeho zaměstnanců – vojákům na jedné straně a občanským a státním zaměstnancům na straně druhé.

III. Vyjádření žalovaného a replika žalobce

13. Ve vyjádření k žalobě žalovaný předně shrnul a zrekapituloval průběh správního řízení. Vyjádřil se v tom smyslu, že zásadně nesouhlasí se žalobní argumentací, neboť

žaloba neobsahuje žádné skutečnosti ani důkazy, na jejich základě by bylo možné napadené a prvostupňové rozhodnutí zpochybnit. Navrhuje proto zamítnutí žaloby jako nedůvodné. V úvodu vyjádření žalovaný zdůraznil, že právní úprava (§ 79 odst. 3 zákona o vojácích z povolání, § 4 nařízení vlády č. 62/1994 Sb.) nestanoví ministroví obrany povinnost poskytnout dotčeným vojákům náhradu zvýšených vybavovacích výdajů (dále též „NZVV“). V případě, že se tak ministr obrany rozhodne a možnost výplaty NZVV v rámci své působnosti stanoví, což je podle žalovaného současný stav, zmocnění dané zákonem a nařízením vlády mu nepřikazuje, jakou formou tak má učinit. Musí se jednat o formalizované rozhodnutí s jasnou materiální podobou. Dne 28. 7. 2015 podle sdělení žalovaného schválil ministr obrany informační zprávu č. j. 49-46/2015-5133 ze dne 17. 7. 2015, kterou došlo k úpravě výpočtu NZVV odlišné od výpočtu uváděného v čl. 33 rozkazu ministra obrany č. 27/2009. Z toho lze podle žalovaného dovodit, že služební orgány vycházely z právně relevantního dokumentu a že podstatné je, že došlo ke změně dané úpravy, nikoli forma uvedené změny.

14. V odpovědi na *první žalobní bod* žalovaný poznamenal svůj nesouhlas s tvrzením žalobce o zmatečnosti rozhodnutí spočívající v zamítnutí žádosti o NZVV, a tím v neuznání vzniku nároku na proplacení NZVV. Žalobce v žádosti ze dne 23. 9. 2015 požadoval proplacení NZVV ve výši 146 880,- Kč, přičemž již fakticky obdržel zálohu ve výši 131 580,- Kč. Žalovaný tak rozhodoval o výši částky, nikoli o nároku samotném. Vzhledem k tomu, že žalobce uhradil rozdíl (34 639,- Kč) mezi poskytnutou zálohou a nárokem nově přiznaným podle informační zprávy (96 941,- Kč), neuplatňuje žalovaný (resp. Česká republika-Ministerstvo obrany) vůči žalobci v tomto ohledu již žádnou pohledávku.
15. Co se týče *druhého žalobního bodu*, žalovaný neakceptuje žalobcův postoj, podle něhož informační zpráva schválená ministrem obrany nemá normativní potenciál ke změně vnitřního předpisu, konkrétně čl. 33 rozkazu ministra obrany č. 27/2006, resp. neměla pro žalobce ke dni nástupu na zahraniční pracoviště (1. 8. 2015) žádné právní účinky.
16. Poskytování náhrad zvýšených vybavovacích výdajů vojákům zařazeným na zahraniční pracoviště je ve smyslu nařízení vlády č. 62/1994 Sb. zcela v kompetenci a na rozhodnutí zaměstnavatele, tedy vnitřní záležitostí resortu a jeho představitele. Vnitřní předpisy nejsou obecně závaznými podzákonnými předpisy, a proto zákony neurčují zpravidla ani jejich formu, pojmenování či obsah, resp. jejich vydávání zpravidla vůbec nepředvídají. Vydávání vnitřních předpisů, jejich forma, pojmenování a obsah, je pak podle žalovaného plně v diskreci vedoucího organizační složky státu, v případě Ministerstva obrany ministra obrany, má-li potřebu vydat podřízeným pokyn k určité věci k založení jednotné praxe. Ministra obrany by vázal jen obecně závazný právní předpis, jakým je zákon nebo v jeho mezích a na jeho základě vydané nařízení či vyhláška.
17. Jak již bylo i řečeno, právní úprava nestanoví podle žalovaného ministroví obrany povinnost poskytnout dotčeným vojákům NZVV. Zákon neukládá ministroví, v jaké formě má tato pravidla stanovit ani jakým způsobem je může měnit, resp. neukládá mu, že je má stanovit vůbec. Souhlas ministra s aplikací opatření navrženého v informační zprávě ke snížení NZVV s účinností k 1. 8. 2015 je legitimním rozhodnutím – aktem řízení, měnícím praxi proplácení NZVV bez ohledu na to, že nebylo provedeno formou rozkazu ministra obrany. Žalovaný akceptoval při správním

uvažování informační zprávu schválenou ministrem jako akt řízení a vůli ministra obrany změnit ustanovení čl. 33 rozkazu ministra obrany.

18. K námitce žalobce, že s informační zprávou nebyl ke dni 1. 8. 2015 relevantním způsobem seznámen, žalovaný uvedl, že toto tvrzení se nezakládá na pravdě, neboť z e-mailové komunikace mezi žalobcem a nrap. B. ze dne 17. 7. 2015 plyne, že žalobce byl o chystaných změnách ve výpočtu výše náhrad zvýšených vybavovacích výdajů s účinností od 1. 8. 2015 informován a nemohl mít pochybnosti o relevantnosti skutečností uváděných ve sdělení.
19. V rámci posouzení *třetího žalobního bodu* žalovaný vyjádřil nesouhlas s námitkou v otázce porušení principu legitimního očekávání, zákazu retroaktivity a dobrých mravů. O důvodnosti těchto námitek lze teoreticky uvažovat až v návaznosti na vydání personálního rozkazu ze dne 7. 7. 2015, kterým byl žalobce služebně zařazen na služební místo na zahraničním pracovišti, případně 10. červenec 2015, tj. datum uzavření dohody o poskytnutí zálohy na náhradu zvýšených vybavovacích výdajů. Žalobce byl o chystané změně ve výpočtu výše náhrad zvýšených vybavovacích výdajů informován pouhé dva dny poté, co obdržel zálohu na náhradu zvýšených vybavovacích výdajů ve výši 131 580,- Kč. Současně byl vyzván, aby s ohledem na avizované snížení výše náhrady zvýšených vybavovacích výdajů nevyčerpal poskytnutou zálohu v plné výši, ale přibližně 60 %. V případě, že by žalobce hypoteticky stihl utratit veškerou zálohu v tomto týdnu, nastalo by vzhledem k pozdější změně řešení zkoumání otázky dobré víry žalobce. Nicméně žalobce v tuto dobu žádné výdaje neměl. Až po vyrozumění o schválení informační zprávy žalobce přistoupil k realizaci většiny nákupů vybavení a nově stanovenou částku překročil. Žalobcův argument opožděného informování a porušení principu legitimního očekávání proto neobstojí.
20. Žalovaný rovněž nespatřuje ve svém postupu žádnou retroaktivitu, jak tvrdí žalobce s poukazem na (opět) hypotetické plánování nákupů od 1. 5. 2017. Vzhledem ke dni vydání personálního rozkazu jakékoli plánování žalobce není do 7. 7. 2015 nijak relevantní. Nárok na zvýšené vybavovací náklady žalobci vznikl až zařazením na služební místo v zahraničí, tj. ke dni 1. 8. 2015. Veškerá tomu předcházející školení a instrukce jsou pouze informativního charakteru a podle příslušných orgánů Ředitelství zahraničních aktivit je vždy vojákům v rámci nich zdůrazňováno, že nárok vzniká až s nástupem na příslušné zahraniční pracoviště. Ani vyplacení zálohy nemá v tomto případě žádný význam pro vznik nároku. I po vyplacení zálohy může dojít v rámci armády ke změnám, v jejichž důsledku je původně zamýšlené vyslání vojáka na zahraniční pracoviště zrušeno či jinak změněno a ten je pak povinen celou zálohu nebo její část vrátit.
21. Ohledně *čtvrtého žalobního bodu* žalovaný uvedl, že pro tvrzení o ovlivňování rozhodování ve věci třetími osobami, které neměly postavení služebních orgánů rozhodujících ve věci, ani oprávněných úředních osob, nepředkládá žalobce žádný důkaz a je nutné jej odmítnout jako naprostou fabulaci. Stejně tak tvrzení, že na vedení řízení v prvním i druhém stupni se do značné míry podílely stejné oprávněné úřední osoby. Pro řízení o žádosti žalobce o doplacení náhrady zvýšených vybavovacích výdajů v prvním stupni byl ve smyslu § 15 odst. 2 správního řádu určen oprávněnou úřední osobou kpt. Ing. M. I., Ph.D. (Ředitelství zahraničních aktivit). Pro odvolací

řízení byl oprávněnou úřední osobou určen pplk. Mgr. B. K. (právní asistent náčelníka Generálního štábu Armády České republiky).

22. K *pátému žalobnímu bodu* žalovaný uvedl, že diferenciace koeficientů přepočtu pro jednotlivé hodnosti je odvozena od té skutečnosti, že vojákovi udělená hodnost je vázána se zastávaným služebním místem, tedy důležitostí zastávané funkce a tedy i mírou odpovědnosti na něj kladené. V informační zprávě je rovněž uvedeno, že do výpočtu uvedených násobků služebního platu bylo zapracováno rozhodnutí ministra obrany o diferenciaci procentních základů náhrady zvýšených životních nákladů č. j. 50-11/2015-7542 ze dne 26. 6. 2015.
23. Žalobce na vyjádření žalovaného ze dne 4. 7. 2017 reagoval replikou ze dne 12. 7. 2017. Nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že byl s informační zprávou seznámen včas. Vojáci vysílání do zahraničí jsou na vyslání připravováni ve formě různých školení a kurzů několik měsíců (i let) před předpokládaným datem vyslání. V rámci školení, kterých se žalobce účastnil (např. dne 22. 4. 2015), bylo vojákům vysvětleno, jaké náklady jim budou proplaceny. Navíc k této problematice byly zaměstnavatelem zpracovány i písemné instrukce s jasným vymezením, co je a co není možné považovat za náklady způsobilé k poskytnutí náhrady. Některé nákupy žalobce v předstihu konzultoval s pracovníky Ředitelství zahraničních aktivit a z jejich strany nebyly vzneseny žádné námítky. Žalobce nesouhlasí ani s názorem žalovaného, že způsob výpočtu náhrady zvýšených vybavovacích výdajů není v rozporu s principem rovnosti. Už při letném pohledu na koeficienty stanovené v informační zprávě je patrná svévole a není přesvědčivě vysvětleno, proč je vojákům v různých hodnotách výše náhrady počítána s použitím různých koeficientů.

IV. Rozhodné skutečnosti vyplývající ze správního spisu

24. Žalobce byl výnosem ředitele Agentury personalistiky Armády České republiky sp. zn. 6319/2015 ze dne 7. 7. 2015 vyslán dnem 1. 8. 2015 na období tří let k výkonu služby na zahraniční pracoviště na místo vedoucí starší důstojník - specialista mnohonárodního sboru. Výnosem byl žalobci vysloven souhlas, aby s ním na zahraniční pracoviště ve smyslu nařízení vlády č. 62/1994 Sb. byla vyslána i jeho manželka a dvě děti.
25. V souvislosti s vysláním na zahraniční pracoviště žalobce požádal v souladu s čl. 33 a násl. rozkazu ministra obrany o poskytnutí finanční zálohy na pokrytí výdajů spojených se zvýšenými vybavovacími výdaji.
26. Dne 10. 7. 2015 uzavřel ředitel Ředitelství zahraničních aktivit se žalobcem dohodu o poskytnutí zálohy na náhradu zvýšených vybavovacích výdajů, ve které se žalobce zavázal zálohu ve výši 131 580,- Kč vyúčtovat do tří měsíců od zařazení na zahraniční pracoviště a nevyúčtovanou zálohu vrátit. Záloha ve výši 131 580,- Kč byla žalobci vyplacena bezhotovostně na jeho účet dne 15. 7. 2015.
27. Dne 17. 7. 2015 byl žalobci nprap. P. B. zaslán e-mail, v němž mj. bylo uvedeno: „*V uplynulých dnech Vám byla již vyplacena záloha na vybavovací výdaje, je tedy naší povinností Vás seznámit se situací, která nastala. Vzhledem k platnosti služebního zákona od 1. 7. 2015 došlo úpravou platových výměrů k dramatickému nárůstu částky v řádu cca 30-40 % na poskytnutí vybavovacích výdajů. Tím, že by se nastalá situace promítla výrazně*

do čerpání rozpočtu na rok 2015, je v současné době zpracován návrh formou IZ na redukcii částky přibližně na úroveň předchozích rotací na zahraniční pracoviště. V případě schválení se tato situace promítne u všech zaměstnanců vyslaných na zahraniční pracoviště k 1. 8. 2015. Proto Vám doporučujeme obdržanou zálohu prozatím vyčerpat částečně cca na 60% a v případě schválení IZ Vám bude cílová částka oznámena.“

28. Dne 28. 7. 2015 ministr obrany schválil informační zprávu č. j. 49-46/2015-5133 ze dne 17. 7. 2015, kterou došlo k úpravě výpočtu náhrady zvýšených vybavovacích výdajů. O této skutečnosti byl žalobce informován nprap. P. B. formou e-mailu dne 7. 8. 2015, v němž bylo mj. uvedeno: „...na základě schválené IZ MO ČR dne 28. 7. 2015 Vám pro Vaši informaci sděluji, že dnem 1. 8. 2015 Vám byla upravena výše nároku ZVV takto: Vyplacena záloha: 131 580,- Kč Nároková výše: 96 941,- Kč Informační zpráva byla přeposlána formou ASAS k dispozici jednotlivým nákladovým střediskům.“
29. Podáním ze dne 23. 9. 2015 žalobce požádal o proplacení náhrady zvýšených vybavovacích výdajů, kterou dne 26. 10. 2015 rozšířil o další potvrzení o nákupech ve výši 8 378,28 Kč. Celkově tedy předložil doklady k nákupům za 169 555,46,- Kč. S ohledem na poskytnutou zálohu ve výši 131 580,- Kč požádal o doplacení částky 15 300,- Kč jako rozdílu mezi částkou vypočtenou podle rozkazu ministra obrany odpovídající hodnoti podplukovníka (146 880,- Kč) a zálohou (131 580,- Kč).
30. Přípisem Ředitelství zahraničních aktivit ze dne 11. 11. 2015 č. j. 244-1/2015-5133 byl žalobce vyzván k vrácení rozdílu mezi výší vyplacené zálohy (131 580,- Kč) a zálohy nově vypočtené podle informační zprávy ministra obrany, která s účinností od 1. 8. 2015 změnila násobky služebního platu, ze kterých se náhrada zvýšených vybavovacích nákladů počítá (96 941,- Kč), tedy k vrácení částky ve výši 34 639,- Kč. Přípisem Ředitelství zahraničních aktivit ze dne 10. 5. 2016 byl žalobce opětovně vyzván k vrácení dlužné částky.
31. Dne 9. 1. 2017 bylo Ředitelstvím zahraničních aktivit zahájeno řízení o náhradě škody na majetku České republiky – Ministerstva obrany ve výši 34 639,- Kč, která vznikla nevrácením části poskytnuté zálohy na náhradu zvýšených vybavovacích nákladů. Dne 11. 1. 2017 žalobce na zahájení řízení ve věci náhrady škody reagoval zaplacením požadované částky a rozšířením žádosti ze dne 23. 9. 2015 o proplacení náhrady zvýšených vybavovacích nákladů na částku ve výši 49 939,- Kč. V návaznosti na úhradu dlužné částky ve výši 34 639,- Kč žalobcem bylo řízení o náhradě škody dne 17. 1. 2017 zastaveno, jelikož po vrácení uvedené částky odpadl důvod jeho vedení.
32. Prvostupňovým rozhodnutím nebylo vyhověno žádosti žalobce o doplacení náhrady zvýšených vybavovacích nákladů ze dne 23. 9. 2015 a 11. 1. 2017 v celkové výši 49 939,- Kč.
33. Proti tomuto rozhodnutí žalobce podal dne 1. 3. 2017 odvolání z důvodu nesprávného právního posouzení věci, v němž namítal nepřípustnost změny rozkazu ministra obrany informační zprávou, porušení principu legitimního očekávání, zákazu retroaktivity a dobrých mravů, jakož i opožděné informování žalobce o vůli ministra obrany změnit ustanovení rozkazu ministra obrany upravující výši náhrady zvýšených vybavovacích nákladů.
34. Napadené rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl žalobcovo odvolání a potvrdil prvostupňové rozhodnutí bylo žalobci doručeno 11. 5. 2017.

V. Soudní přezkum

35. Městský soud vycházel z této právní úpravy v rozhodném znění:
36. Podle § 79 odst. 3 zákona o vojácích z povolání *voják s pravidelným místem výkonu služby v zahraničí má nárok na stejné náhrady jako zaměstnanci rozpočtových a příspěvkových organizací s pravidelným pracovištěm v zahraničí, které jsou stanovené zvláštním právním předpisem.*
37. Podle § 4 nařízení vlády č. 62/1994 Sb. *(1) Zaměstnavatel může zaměstnanci poskytnout jednorázovou náhradu prokázaných zvýšených vyživovacích výdajů v Kč. (2) Výše náhrady podle odstavce 1 může činit nejvýše čtyřnásobek měsíčního platu určeného zaměstnanci zaměstnavatelem pro výkon práce v zahraničí.*
38. Podle § 14 odst. 1 správního řádu *každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen "úřední osoba"), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit."*
39. Podle čl. 33 rozkazu ministra obrany ve znění účinném do 1. 8. 2015 *zaměstnanci se poskytuje jednorázová náhrada zvýšených vyživovacích výdajů v české měně do výše dvojnásobku měsíčního platu stanoveného zaměstnanci na zahraničním pracovišti. Je-li zaměstnanec zařazen na zahraniční pracoviště na dobu delší než 12 měsíců, zvyšuje se tato částka o jednu polovinu měsíčního platu jemu stanoveného, a to za každého rodinného příslušníka, který zaměstnance následuje do místa zahraničního pracoviště, nejvýše však do výše trojnásobku měsíčního platu jemu stanoveného.*
40. Podle informační zprávy pro ministra obrany č.j. 49-46/2015-5133 ze dne 17. 7. 2015 (účinnost od 1. 8. 2015) se stanoví *(1) vojákům vyslaným na zahraniční pracoviště poskytovat jednorázovou NZVV ve výši násobku služebního platu (služebního tarifu, výkonnostního příplatku, zvláštního příplatku a příplatku za zvýšenou odpovědnost) podle hodnoty stanovené pro systematizované místo, na kterém jsou služebně zařazeni, takto: (...) Podplukovník 1,32 násobek (...) (2) Je-li voják zařazen na zahraniční pracoviště na dobu delší než 12 měsíců, zvýšit násobek služebního platu podle bodu 1 této informační zprávy o 25 %, a to za každého rodinného příslušníka, který vojáka následuje do místa zahraničního pracoviště, nejvýše však o 50%.*
41. Před vlastním posouzením věci městský soud připomíná, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu soudy nemusí nutně reagovat na každý dílčí argument uvedený v žalobě. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014 č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby správní soud v odůvodnění rozhodnutí postihl všechny stěžejní námitky účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i reakce na některé dílčí a související námitky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014 č. j. 7 Afs 85/2013-33). Soud rovněž může pro stručnost odkázat na část odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, s nímž se ztotožní. Jak uvedl Ústavní soud, „není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti

nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (viz nález ze dne 12. 2. 2009 sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68.; srov. též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015 č. j. 9 As 221/2014-43 či ze dne 25. 2. 2015 č. j. 6 As 153/2014-108).

42. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále již „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Žalobce ve vyjádření k žalobě výslovně uvedl, že souhlasí s projednáním a rozhodnutím věci bez nařízení jednání, žalovaný pak k výzvě městského soudu neuvedl nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání; městský soud tak postupoval a rozhodl ve smyslu ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání. Po seznámení se se správním spisem a zhodnocení jeho obsahu, rozhodných skutečností a dokazování ve správním řízení dospěl městský soud k závěru, že žaloba není důvodná. Městský soud neshledal potřebu doplnění či zopakování dokazování nad rámec správního řízení o důkazy navržené žalobou s ohledem na úplný správní spis, který byl předložen městskému soudu, a pro nadbytečnost neshledal ani nezbytným provedení svědeckého výslechu kpt. Ing. M. I.
43. Ve vztahu k *prvnímu žalobnímu bodu* městský soud nepřisvědčil námitce žalobce, že napadené rozhodnutí je zmatečné pro nepřiznání žádného nároku na náhradu zvýšených vybavovacích výdajů. Žalobce podáním ze dne 23. 9. 2015 požádal o proplacení náhrady zvýšených vybavovacích výdajů ve výši 15 300,- Kč s tím, že od nároku na náhradu zvýšených vybavovacích výdajů ve výši trojnásobku stanoveného platu ve výši 146 880,- Kč žalobce odečetl poskytnutou zálohu ve výši 131 580,- Kč. Skutečnost, že žalobce žádal toliko o doplatek, plyne rovněž ze žádosti žalobce ze dne 11. 1. 2017, kterou rozšířil původní žádost ze dne 23. 9. 2015 o vyplacené částky v rámci řízení o náhradě škody ve výši 34 639,- Kč. V závěru rozšířené žádosti žalobce uvedl, že po připočtení této částky požaduje celkem 49 393,- Kč. Vzhledem k tomu, že pro proplacení této částky nebyl podle názoru žalovaného důvod, žádosti nevyhověl, čímž vyčerpal předmět řízení o žádosti žalobce.
44. Ve vztahu k *druhému žalobnímu bodu* městský soud nepřisvědčil argumentaci žalobce, že napadené rozhodnutí je nezákonné pro právní nezávaznost informační zprávy. Od normativních právních aktů (právních předpisů) je nutno odlišovat interní normativní instrukce. Instrukce nemusí nutně mít písemnou formu a nemusí být veřejně vyhlášeny, stačí, jsou-li vhodným způsobem sděleny těm, jichž se týkají. Podepsáním informační zprávy došlo s účinností od 1. 8. 2015 ke změně čl. 33 rozkazu ministra obrany, neboť stanovení výše náhrad zvýšených vybavovacích výdajů, jakož i určení pravidel pro jejich poskytnutí jsou plně v kompetenci zaměstnavatele, jímž je v případě resortu Ministerstva obrany ministr. Požadavek seznámení s novou právní úpravou byl ve vztahu k žalobci splněn, neboť žalobce byl o záměru snížení náhrady zvýšených vybavovacích výdajů upozorněn formou e-mailu dne 17. 7. 2015 a současně byl upozorněn, aby s ohledem na avizované snížení výše náhrady zvýšených vybavovacích výdajů nevyčerpal poskytnutou zálohu v plné výši, ale přibližně 60%. Nová úprava tedy byla účinná i vůči žalobci, neboť o změně vnitřního předpisu byl relevantním způsobem informován.
45. Městský soud neshledal důvodnou ani námitku žalobce, že napadené rozhodnutí je nezákonné pro porušení zásady legitimního očekávání a zákazu retroaktivity.

Ustálenou správní praxi lze změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006-132). Za racionální (nikoli svévolnou) změnu správní praxe lze přitom s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem považovat změnu interpretovaného zákona, změnu zákonů souvisejících s interpretovaným předpisem (systematický výklad) a změnu skutečností rozhodných pro interpretaci zákona (teleologický výklad). Shora uvedené požadavky byly v projednávané věci splněny, neboť ke změně výše náhrad došlo z racionálních důvodů, tj. výrazného zvýšení služebních platů vojáků, pro futuro, a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká. Se žalobcem sice byla uzavřena dohoda o poskytnutí zálohy na náhradu zvýšených vybavovacích výdajů ve výši 131 580,- Kč, nicméně žalobce byl již dva dny po vyplacení zálohy informován o připravované redukci náhrady zvýšených vybavovacích výdajů, kdy mu bylo doporučeno jen částečné čerpání zálohy na těchto náhradách. Místo zachování loajality k zaměstnavateli žalobce poskytnutou částku přečerpal. Jak sám uvedl, učinil tak proto, aby měl důkaz pro následující vymáhání domnělého nároku. V takovém případě není argument legitimního očekávání na místě. Je zřejmé, že kdyby žalobce hypoteticky vyčerpal finanční prostředky v mezidobí od poskytnutí zálohy do zaslání e-mailu ze dne 17. 10. 2015 o avizovaných změnách, svědčila by mu dobrá víra, že poskytnutou zálohu byl oprávněn čerpat. Takový postup ovšem nebyl prokázán, žalobce naopak úmyslně postupoval v rozporu se sdělením Ředitelství zahraničních aktivit.

46. Pokud jde o argument porušení zákazu retroaktivity, nelze namítat zpětnou účinnost, jestliže je adresátovi norem právní úprava nade vší pochybnost známa. Námitka porušení zákazu retroaktivity by byla přílehlavá v situaci, kdyby žalobce před informacemi zaslanými e-mailem ze dne 17. 7. 2015 o avizovaných změnách ve výši poskytovaných náhrad vyčerpal zálohu, která by mu následně nebyla proplacena. Tak tomu v projednávaném případě nebylo, neboť žalobce většinu svých nákupů realizoval až poté, co byl s novou právní úpravou relevantním způsobem seznámen.
47. Městský soud se neztotožnil ani s námitkou žalobce, že napadené rozhodnutí je nezákonné pro podjatost odvolacího orgánu. O podjatosti úřední osoby lze pochybovat, jestliže má s ohledem na svůj poměr k věci (např. předchozí účast na projednávání a rozhodnutí ve věci), k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům (např. příbuzenský vztah) zájem na výsledku řízení. Žalobce neuvádí žádné konkrétní skutečnosti, které svědčí o osobním vztahu úřední osoby k žalobci, stejně tak nebylo prokázáno, že by se úřední osoba jakkoli podílela na projednávání a rozhodnutí věci v předchozím stupni. Sama skutečnost, že podání odvolání žalobce bylo při poradách inspektorátu náčelníka Generálního štábu Armády České republiky veřejně probíráno, ještě nezakládá důvod podjatosti ve smyslu § 14 správního řádu.
48. Tvzení žalobce o porušení principu rovnosti napadeného rozhodnutí lze považovat za rovněž nedůvodné, neboť rovnost lze vysvětlit též jako "srovnatelnost" mezi dvěma a více odlišnými věcmi, osobami, procesy či okolnostmi, a jejich "podobnost" v určitých relevantních aspektech. Jestliže kritériem diferenciací koeficientů přepočtu náhrady zvýšených vybavovacích výdajů jsou jednotlivé hodnoty vojáků, potom toto rozlišení není diskriminační, neboť souvisí se zastávaným služebním místem, tedy důležitostí zastávané funkce, a tedy i mírou odpovědnosti na ně kladené.

49. Vzhledem k výše shrnuté argumentaci městský soud se ztotožnil s důvody napadeného rozhodnutí žalovaného a skutkovým i právním stavem, jak jej zjistil žalovaný, resp. prvostupňový orgán.
50. Z výše uvedených důvodů proto městský soud žalobu v celém rozsahu zamítl jako nedůvodnou podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s.

VI. Posouzení nákladů řízení

51. O náhradě nákladů soudního řízení městský soud rozhodl podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému podle obsahu spisu žádné náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly. Městský soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ustanovení § 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.

Podle ustanovení § 104 odstavec 3 písmeno a/ s. ř. s. je kasační stížnost nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

V Praze dne 18. ledna 2022

JUDr. Jan Ryba
předseda senátu