



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **pplk. Mgr. Bc. L. Š.**, proti žalovanému: **Ministerstvo obrany**, se sídlem Tychonova 221/1, Praha 6, proti rozhodnutí ministra obrany ze dne 11. 12. 2018, č. j. MO 323573/2018-8694, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 1. 2022, č. j. 8 Ad 2/2019 - 33,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 27. 3. 2018 u náčelníka Generálního štábu Armády České republiky (dále jen „GŠ Armády ČR“) žádost o doplacení stabilizačního příspěvku ve zvýšené výměře 10 000 Kč měsíčně za období od 1. 8. 2015 do 31. 7. 2017, resp. o doplacení rozdílu mezi částkou nárokovanou a skutečně vyplacenou, a to společně se zákonným úrokem z prodlení. Žalobci byl již dříve pro dané období rozhodnutím ze dne 27. 8. 2015, č. j. 98/31/116/2015-8860, přiznán příspěvek v základní výměře 7 000 Kč dle § 70b odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vojácích z povolání“). Žalobcovu žádost o doplacení stabilizačního příspěvku zamítl náčelník GŠ Armády ČR rozhodnutím ze dne 17. 5. 2018, č. j. MO 129107/2018-1304, jelikož žalobce nesplnil podmínky stanovené v § 70b odst. 3 zákona o vojácích z povolání ve spojení s § 2 písm. n) a § 3 odst. 2 nařízení vlády č. 68/2015 Sb., o stanovení seznamu speciálních odborností a činností nezbytných pro plnění úkolů ozbrojených sil a Vojenské policie a výše stabilizačního příspěvku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení vlády č. 68/2015 Sb.“). Proti výše uvedenému rozhodnutí podal žalobce odvolání,

kteřé zamítl ministr obrany rozhodnutím uvedeným v záhlaví, kterým potvrdil prvostupňové rozhodnutí.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji zamítl rozsudkem uvedeným v záhlaví, jelikož neshledal důvodnými námitky ohledně nesprávného posouzení žádosti žalobce o doplacení stabilizačního příspěvku. Žalobce byl v období od 1. 8. 2015 do 31. 7. 2017 služebně zařazen do právního oddělení velitelství Mnohonárodního sboru severovýchod při Severoatlantické alianci s pravidelným místem výkonu služby ve Štětíně v Polsku. V rámci tohoto zařazení nevykonával činnosti dle § 2 písm. n) nařízení vlády č. 68/2015 Sb., což vyplývá z popisu jeho služební činnosti. Jak ministr obrany, tak náčelník GŠ Armády ČR konstatovali, že žalobce dané činnosti v této době nevykonával ani fakticky, což žalobce nijak nezpochybnil.

[3] Skutečnost, že stabilizační příspěvek ve zvýšené míře není poskytován všem vojákům, kteří jsou příslušníky právní podpory a kteří splňují podmínku příslušného vzdělání, není v rozporu s § 70b odst. 3 zákona o vojácích z povolání. Dané ustanovení hovoří o tom, že stabilizační příspěvek může být navýšen vojákům ve vybraných odbornostech nezbytných pro plnění úkolů ozbrojených sil. Na toto ustanovení navazuje § 70b odst. 6, který provedení této úvahy svěřuje vládě, která má nařízením stanovit, se kterými speciálními odbornostmi a vykonávanými činnostmi bude právo na navýšení příspěvku spojeno. Vláda má na základě tohoto ustanovení prostor pro široké uvážení při určení, komu má být stabilizační příspěvek ve zvýšené výměře poskytován. Současně pro tyto účely stanovuje tzv. klíčové odbornosti a činnosti pro fungování ozbrojených sil. Jejich identifikace je záležitostí politicko-manažerského charakteru. Městský soud proto nemůže nahrazovat úvahu vlády, které odbornosti jsou pro účely § 70b zákona o vojácích z povolání pro armádu klíčové. Na zařazení určité odbornosti či činnosti mezi tzv. klíčové není právní nárok. Voják má na navýšení stabilizačního příspěvku oproti jeho základní výměře nárok pouze v případě, že ho vláda označí za klíčového příslušníka armády. Nejedná se o složku služebního platu, ale o motivační prostředek, který je přiznáván nad rámec spravedlivého ohodnocení odvedené práce. Proto nelze v postupu správních orgánů shledat porušení čl. 28 Listiny základních práv a svobod či § 2 odst. 3 zákona o vojácích z povolání. Co se týče zařazení některých odborností a činností mezi tzv. klíčové, toto zařazení nemůže být považováno za nerovné či diskriminační zacházení, jelikož daná právní úprava sleduje legitimní cíl a má rozumný základ, který je zachycen v důvodové zprávě k ní. Vláda může na základě § 70b odst. 6 zákona o vojácích z povolání stanovit, komu bude přiznán stabilizační příspěvek ve zvýšené výměře, jak na základě kritéria odbornosti, tak dle kritéria aktuálně vykonávané činnosti.

[4] Městský soud souhlasil se žalobcem, že vymezení služebních zařazení spojených s přiznáním stabilizačního příspěvku by mělo být v čase relativně stabilní a jeho změna by neměla být účelová nebo zcela nahodilá. V případě žalobce nicméně svévolné či účelové změny služebního zařazení neshledal. Jeho působení ve Štětíně bylo předčasně ukončeno po dvou letech. Jednalo se tak o relativně stabilní služební zařazení. Změny v jeho služebním zařazení nevykazují žádné vnější znaky účelovosti. Jednalo se o přijatelné změny služebního zařazení s ohledem na měnící se potřeby armády. K tvrzené nelogičnosti toho, že sporný příspěvek pobíral za následné období, kdy byl služebně zařazen u Náčelníka GŠ Armády ČR, městský soud uvedl, že v tomto období měl v popisu služební činnosti tvorbu právních předpisů. Právě popis služební činnosti vydaný dle § 6 odst. 3

pokračování

zákona o vojácích z povolání je určující pro posouzení toho, v jaké výši vojákovi náleží stabilizační příspěvek. Městský soud taktéž neshledal důvodnou námitku ohledně tvrzení žalovaného, že o žalobcově nároku bylo závazně rozhodnuto již dne 27. 8. 2015.

II. Obsah kasační stížnosti žalobce a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podřazených pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Nařízení vlády č. 68/2015 Sb. v § 2 písm. n) stanoví kumulativně vypočtené podmínky pro přiznání zvýšené výměry stabilizačního příspěvku, a to: 1) oprávněný je příslušník právní podpory, 2) má magisterské vysokoškolské vzdělání v oboru právo ve studijním programu právo a právní věda na vysoké škole v ČR nebo rovnocenné zahraniční vzdělání, 3) vykonává buď činnost při sjednávání mezinárodních smluv a na ně navazujících dohod k vymezení postavení a činnosti ozbrojených sil při plnění mezinárodních závazků ČR, nebo činnosti při tvorbě právních předpisů. Dle městského soudu v případě poslední uvedené podmínky postačuje, pokud oprávněný vykonává alespoň jednu z uvedených činností. Uvedený názor je však v rozporu s praxí žalovaného, který pro přiznání zvýšeného stabilizačního příspěvku vyžaduje kumulativní výkon obou činností.

[7] Dle důvodové zprávy k § 70b zákona o vojácích z povolání je účelem zavedení stabilizačního příspěvku zamezení fluktuace vojáků ve speciálních odbornostech a zabezpečení konkurenceschopnosti armády na trhu práce vůči zaměstnavatelům z civilního sektoru. I přes stylistickou neobratnost § 70b odst. 3 tohoto zákona je zřejmé, že zákonodárce měl na mysli všechny vojáky z povolání, kteří mají díky svému vzdělání či výcviku určitou speciální odbornost, případně schopnosti vysoce ceněné na trhu práce. Formulaci v § 70b odst. 6 daného zákona obsahující slova odbornost i činnosti zákonodárce použil, jelikož jsou i obory, pro něž by označení *odbornost* nebylo přiléhavé nebo by se pro takovou odbornost obtížně hledalo jednoduché označení. Stěžovatel upozorňuje na nekonzistentnost mezi § 70b odst. 3, kde se hovoří pouze o odbornosti, a jeho odst. 6, kde zákon hovoří o odbornostech i činnostech.

[8] Ustanovení § 2 písm. n) nařízení vlády č. 68/2015 Sb., které staví určité právnické činnosti a jejich výkon nad ostatní, je v rozporu se zákonem o vojácích z povolání a se smyslem stabilizačního příspěvku. Není důvodné, aby činnosti při sjednávání mezinárodních smluv a na ně navazujících dohod k vymezení postavení a činnosti ozbrojených sil při plnění mezinárodních závazků ČR a při tvorbě právních předpisů byly považovány za důležitější než např. činnosti při vedení správních řízení, nebo činnosti při poskytování právní podpory velitelům v oblasti práva ozbrojeného konfliktu. Uvedené činnosti, které dle daného nařízení vlády zakládají nárok na zvýšenou výměru stabilizačního příspěvku, jsou čistě administrativního charakteru a v rámci rezortu žalovaného je vykonávají primárně civilní právníci (úředníci). Přiznání zvýšené výměry příspěvku by však mělo být navázáno na specifika spojená s výkonem činností vojenského právníka a nikoli na výkon ryze administrativních činností. Uvedené činnosti příslušníci právní služby Armády ČR v praxi téměř nevykonávají a do návrhu nařízení vlády byly zařazeny zcela arbitrárně osobami z vedení právní služby, které z této právní úpravy samy

profitují. Zavedená právní úprava se naprosto rozchází s existující praxí a zvýšená míra stabilizačního příspěvku náleží jen několika málo příslušníkům právní služby.

[9] V případě připuštění takového „kádrování“ činností právních poradců Armády ČR dle důležitosti je třeba si klást otázku, zda mají svá opodstatnění systematizovaná místa zbývajících příslušníků právní služby, u kterých dle nařízení vlády č. 68/2015 Sb. nárok na stabilizační příspěvek ve zvýšené míře nevzniká, takže patrně nejsou pro fungování Armády ČR nezbytná. Kritériem pro výběr by měly být zkušenosti a osobní kvality vojáků z povolání, které si chce armáda udržet, a nikoli obsah popisu jejich služební činnosti. Provádění jednotlivých činností v rámci téže odbornosti zohledňuje nařízení vlády č. 60/2015 Sb., o stanovení seznamu činností pro jednotlivé vojenské hodnosti. Výkon služby je spjatý s výkonem specifických činností. Každé vojenské hodnosti odpovídá určitý soubor činností, které má voják v této hodnosti vykonávat. Činnosti vykonávané stěžovatelem nemůže vykonávat voják v hodnostech nižších než v hodnosti podplukovníka, jelikož nejde o činnosti, se kterými seznam činností pro tyto nižší hodnosti počítá. Pokud by tyto činnosti byly zohledňovány jak při stanovení hodnosti, tak při přiznávání stabilizačního příspěvku, docházelo by k nedůvodnému poskytování dvojího plnění.

[10] Má-li být účelem stabilizačního příspěvku zamezení odchodu odborníků do civilního sektoru, není možné, aby jedna a tatáž osoba příspěvek v určitém období pobírala a v dalším nikoli. Účel stabilizačního příspěvku z něj dělá nárok osobní povahy, a je-li jednou správně přiznán, neměl by být odebrán. Dle čl. 28 Listiny základních práv a svobod mají zaměstnanci právo na spravedlivou odměnu za práci. Ze zákona o vojácích z povolání a kariérního řádu vyplývá, že vojáci se stejnou hodností sloužící v téže odbornosti by měli být shodně odměňováni. Stabilizační příspěvek je fakticky složkou platu. Stávající praxí dochází k porušování právních předpisů nejvyšší právní síly, neboť za stejnou práci není poskytována stejná odměna. Za osm měsíců, které stěžovatel po návratu ze zahraničního pracoviště strávil na právním oddělení inspektorátu náčelníka GŠ Armády ČR, nevykonával žádné činnosti při sjednávání mezinárodních smluv nebo při tvorbě právních předpisů, a přesto stabilizační příspěvek ve zvýšené míře pobíral. Účelovost nařízení vlády je zjevná i u dalších odborností a činností, kde je patrná snaha přilepšit konkrétním jednotlivcům zařazeným na konkrétních systematizovaných místech. Opření přiznání zvýšené výměry příspěvku o formální uvedení v popisech služební činnosti vede k tomu, že jakmile je právní poradce přicházející z nižšího stupně zařazen na jedno z privilegovaných služebních míst, je mu ihned přiznána zvýšená výměra příspěvku, aniž by kteroukoli z uvedených činností již fakticky vykonal. Přitom v důvodové zprávě k nařízení vlády č. 68/2015 Sb. je uvedeno, že pouze dlouhodobou činností v prostředí mezinárodních zahraničních operací získají vojáci z povolání potřebnou zkušenost pro formulování návrhů mezinárodních smluv a prováděcích dohod, případně přípravu právních předpisů. Stěžovateli není zřejmé, z jakého důvodu vzniká nárok na zvýšené výměry příspěvku i vojákům, kteří nemají s uvedenou problematikou ze své dosavadní praxe žádné zkušenosti, a jak lze obhájit, že v jeho případě byla výměra stabilizačního příspěvku měněna.

[11] Napadený rozsudek a napadené rozhodnutí žalovaného jsou nezákonné i z důvodu, že ve správním řízení nebylo provedeno dokazování k otázce, zda stěžovatel v daném období fakticky vykonával některé z činností vyžadovaných § 2 písm. n) nařízení vlády č. 68/2015 Sb. Správní orgány měly doplnit dokazování, respektive vyzvat stěžovatele

pokračování

k doložení, zdali dané činnosti v posuzovaném období skutečně nevykonával. Stěžovatel by byl schopen předložit listinné důkazy, ze kterých by bylo zřejmé vykonávání daných činností. Správní orgány mají při rozhodování o žádostech vojáků z povolání postupovat z moci úřední, a není tak namístě, aby se této odpovědnosti zprostily tím, že v žádosti netvrdil, že dané činnosti vykonával.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí, jelikož závěry městského soudu jsou souladné se zákonem, věcně správné a řádně odůvodněné.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Posoudil ji v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Dle § 70b odst. 1 zákona o vojácích z povolání platí, že *za každý ukončený kalendářní měsíc služby náleží vojákovi stabilizační příspěvek ve výši 7 000 Kč.* Dle odst. 3 daného ustanovení platí, že *vojákům, kteří konají službu ve speciální odbornosti a služba v této odbornosti je nezbytná pro plnění úkolů ozbrojených sil, Vojenské policie nebo Vojenského zpravodajství, může být stabilizační příspěvek navýšen až do výše čtyřnásobku částky uvedené v odstavci 1.* Dle odst. 6 věty první tohoto ustanovení platí: *Seznam speciálních odborností a vykonávaných činností nezbytných pro plnění úkolů ozbrojených sil a Vojenské policie a výši stabilizačního příspěvku podle odstavce 3 stanoví vláda nařízením.*

[16] Dle § 2 písm. n) nařízení č. 68/2015 Sb., které je provedením § 70b odst. 6 zákona o vojácích z povolání, jsou speciálními odbornostmi a činnostmi nezbytnými pro plnění úkolů ozbrojených sil a Vojenské policie *činnosti příslušníka právní podpory, který splňuje kvalifikační předpoklad vysokoškolského vzdělání absolvováním studijního oboru právo magisterského studijního programu právo a právní věda na vysoké škole v České republice nebo zahraničního vysokoškolského vzdělání, které bylo uznáno za rovnocenné tomuto vzdělání na základě mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána, anebo podle jiného právního předpisu, při sjednávání mezinárodních smluv a na ně navazujících dohod k vymezení postavení a činnosti ozbrojených sil při plnění mezinárodních závazků České republiky a při tvorbě právních předpisů.*

[17] Podle stěžovatele je § 2 písm. n) nařízení vlády č. 68/2015 Sb. v rozporu s doslovným zněním zákona o vojácích z povolání a se smyslem stabilizačního příspěvku jako takového. Ohledně této námitky nicméně neuvedl novou argumentaci, která by rozporovala závěry městského soudu, nýbrž pouze doslovně zopakoval tvrzení uvedená v žalobě. S nimi se však městský soud dostatečným a srozumitelným způsobem vypořádal a vysvětlil, proč neshledal, že by namítané ustanovení bylo v rozporu se zákonem, a proč bylo v pořádku, že stěžovatel stabilizační příspěvek ve zvýšené míře za dané období nepobíral. V bodě 38. napadeného rozsudku vysvětlil, že stabilizační příspěvek dle § 70b zákona o vojácích z povolání může být navýšen u vojáků ve vybraných odbornostech a že § 70b odst. 6 tohoto zákona svěřuje vládě provedení úvahy, o které odbornosti se jedná.

Následně v bodě 39. vysvětlil, proč má tuto úvahu učinit právě vláda a proč soud nemůže její úvahu nahrazovat. Dále v bodě 43. dospěl k závěru, že zařazení některých činností mezi tzv. klíčové nelze považovat za diskriminační zacházení, k čemuž provedl tzv. test racionality. Dále posoudil, že v případě stěžovatele nedocházelo ke svévolné či účelové změně služebního zařazení. Stěžovatel v kasační stížnosti netvrdil, že by setrval na své žalobní argumentaci kvůli nedostatečnému vypořádání žalobních námitek, ani nenamítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku z tohoto důvodu. V řízení o kasační stížnosti tedy nestaví v této části svou vlastní argumentaci proti odůvodněným a logickým závěrům městského soudu, s nimiž se NSS ztotožňuje.

[18] Stěžovatel dále upozornil, že závěr městského soudu o dostatečnosti vykonávání alespoň jedné z činností uvedených v § 2 písm. n) nařízení č. 68/2015 Sb. je v rozporu s praxí žalovaného, který vyžaduje kumulativní výkon obou činností. V této otázce se NSS shoduje s městským soudem, že v daném nařízení vlády není uvedeno, že k získání stabilizačního příspěvku ve zvýšené míře je nutný kumulativní výkon obou v něm uvedených činností. Náзор správních orgánů, že k přiznání stabilizačního příspěvku ve zvýšené míře je třeba vykonávat obě tyto činnosti, je tudíž nesprávný, nicméně jak již uvedl městský soud v bodě 34. napadeného rozsudku, toto pochybení nemá na projednávanou věc vliv. Stěžovateli nebyl stabilizační příspěvek ve zvýšené míře přiznán, jelikož v dané době nevykonával ani jednu z výše uvedených činností, což ani před městským soudem nerozporoval, ostatně se zjevně shodoval s právním názorem městského soudu.

[19] Dle stěžovatele byly činnosti uvedené v § 2 písm. n) nařízení vlády č. 68/2015 Sb. zařazeny do tohoto nařízení arbitrárně osobami, které z dané právní úpravy mají samy prospěch. Tuto námitku lze podřadit pod námitku uvedenou na straně desáté žaloby, že se podmínka vykonávání činností uvedených v § 2 písm. n) výše uvedeného nařízení vlády do tohoto nařízení dostala účelově v rozporu se smyslem institutu stabilizačního příspěvku. K dané námitce je třeba uvést, že stěžovatel tato tvrzení ničím nedokládá a ze samotného nařízení vlády bezprostředně nevyplývají. Již městský soud v bodě 43. svého rozsudku dostatečně vysvětlil, proč pokládá vymezení konkrétních odborností a činností v nařízení vlády č. 68/2015 Sb. za rozumně zdůvodněné, jak plyne z důvodové zprávy k němu, a že sleduje legitimní cíl v podobě snahy motivovat určité klíčové skupiny vojáků k setrvání u armády, přičemž tento okruh je nutně – už vzhledem k finančním možnostem státu – omezený. S těmito závěry městského soudu stěžovatel v kasační stížnosti nepolemizuje a na stranách 5 až 8 kasační stížnosti pouze parafrázuje námitky, které uvedl již v bodech 29 až 37 žaloby.

[20] K námitce, že výkon služby v určité vojenské hodnosti je spjat s výkonem specifické činnosti a zohledněním těchto činností jak při stanovení hodnosti, tak při přiznávání stabilizačního příspěvku by došlo k poskytování dvojího plnění za tutéž činnost, NSS uvádí, že tuto námitku stěžovatel neuplatnil v řízení před městským soudem, ačkoliv mohl, ale až v kasační stížnosti. Jedná se tak o nepřipustnou námitku dle § 104 odst. 4 s. ř. s., kterou se NSS nemůže zabývat. Totéž platí i pro námitku, že správní orgány měly provést dokazování, respektive jej měly vyzvat k doložení výkonu činností, které neměl uvedený v popisu služebních činností. I ji uplatňuje poprvé až v kasační stížnosti, a jde proto o nepřipustnou námitku dle § 104 odst. 4 s. ř. s.

pokračování

[21] Závěrem je třeba připomenout, že stěžovatel nijak nenapadá závěry městského soudu obsažené v bodech 26. až 32. rozsudku městského soudu, který v nich polemizuje s judikaturou NSS týkající se povahy rozhodování služebního funkcionáře o různých složkách platu vojáka z povolání. K této části rozsudku městského soudu se proto NSS nevyjadřuje.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek městského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[23] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, věty první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, proto by mu soud mohl přiznat náhradu nákladů řízení proti stěžovateli, avšak jemu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznává.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. června 2022

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu