



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **kpt. Mgr. D. D.**, zastoupen Mgr. Alicí Hejzlarovou, LL.M., advokátkou se sídlem Žitná 1575/49, Praha 1, proti žalovanému: **náčelník Generálního štábu Armády České republiky**, se sídlem Vítězné náměstí 1500/5, Praha 6, adresa pro doručování: Ministerstvo obrany, legislativní a právní odbor, oddělení pro právní zastupování, sídlem Náměstí Svobody 471, Praha 6, o žalobě proti rozhodnutí náčelníka Generálního štábu Armády České republiky ze dne 2. 4. 2020, č. j. MO 102944/2020-1304, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2022, č. j. 9 Ad 8/2020-66,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2022, č. j. 9 Ad 8/2020-66, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ředitel Agentury personalistiky Armády České republiky rozhodnutím ze dne 12. 2. 2020, č. j. MO 41464/2020-2230, zamítl žádost žalobce ze dne 17. 6. 2019 o dorovnání náhrady zvýšených životních nákladů včetně příslušenství po dobu jeho studijního pobytu v zahraničí od 20. 6. 2016 do 13. 1. 2017. Na základě Oznámení o výši náhrady zvýšených životních nákladů ze dne 20. 6. 2016 byla zahájena měsíční výplata náhrady zvýšených životních nákladů ve výši 2 205,45 USD při použití přepočítací relace,

vycházející z přiznání procentní výměry pro výpočet těchto nákladů ze stanoveného platu ve výši 11,5 %, tedy 2 205,45 USD.

[2] Při určení této výše služební orgán vycházel z právních předpisů ve znění účinném v době, kdy uplatněné nároky měly vzniknout, tedy z § 79 odst. 3 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání ve znění pozdějších předpisů, podle kterého *„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. Základ pro určení měsíční výše náhrady zvýšených životních nákladů stanoví služební orgán v rozmezí 10 % až 50 % ze služebního platu určeného vojákově bez příplatku za službu v zahraničí“*. Dále vycházel z ustanovení čl. 20 rozkazu ministra obrany č. 27/2006 Věstníku Ministerstva obrany, dle kterého *„Základ pro určení měsíční výše náhrady životních nákladů stanovuje ministr obrany pro příslušný kalendářní rok v procentech podle § 3 odst. 2 nařízení vlády“*. O konkrétní procentní výši základu služební orgán rozhodoval na základě informační zprávy pro ministra obrany čj. 50-11/2015-7542 ze dne 25. 6. 2015 ve věci stanovení náhrady zvýšených životních nákladů zaměstnancům MO se stálým pracovištěm v zahraničí od 1. 7. 2015, která v bodě 3 stanovuje, že vojákově, který je služebně zařazen na systemizovaném místě *„student v zahraničí“* se navrhuje stanovit základ pro určení měsíční výše náhrady zvýšených životních nákladů ve výši 11,5% ze služebního platu stanoveného vojákově.

[3] Tento postup potvrdil následně shora označeným rozhodnutím náčelník Generálního štábu Armády České republiky.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji vyhověl, napadené rozhodnutí zrušil a vrátil správnímu orgánu k dalšímu řízení.

[5] Důvodnost žaloby soud shledal v tom, že konkrétní procentní hodnota 11,5 %, z níž žalovaný v rámci zákonného rozpětí pro výpočet náhrady zvýšených životních nákladů u žalobce vycházel, neměla náležitou oporu v interních předpisech, a to v rozhodnutí ministra obrany o konkrétní procentní výši, jak stanoví výše citovaný rozkaz Ministra obrany č. 27/2006.

[6] V obecné rovině souhlasil, že schválením informační zprávy ministrem obrany se tento akt stává rozhodnutím, k němuž je ministr oprávněn jako k aktu řízení v resortu. V souzené věci však dovodil, že posuzovaná zpráva neobsahuje projev vůle - stanovisko ministra obrany k návrhu ve formě výslovného schválení, přičemž neobsahuje ani resortní označení orgánu. Je opatřena pouze podpisem státního tajemníka, který návrh vypracoval, podpisem náčelníka Generálního štábu a dále, u data 26. 6. 2015 holografickým, zkratkovitým podpisem (parafou), o němž zástupkyně žalovaného uvedla, že jde o podpis ministra, což žalobce nepovažoval za prokázané. Údajný podpis ministra bez oficiálního označení, že jde o podpis ministra obrany a zejména bez jakéhokoli schvalovacího vyjádření, vyvolává pochybnosti o tom, zda v dané věci byla ke stanovenému základu skutečně dodržena formální i materiální procedura rozhodování.

pokračování

[7] Městský soud neměl za prokázané, že informační zpráva byla ministrem obrany schválena; nelze dle něj proto vycházet z toho, že rozhodnutí ministra o výši procentního základu 11,5 % pro určení náhrady zvýšených životních nákladů bylo vydáno a že tím se stalo právním podkladem pro rozhodnutí o žádosti žalobce.

[8] Na základě těchto závěrů městský soud zrušil pro nezákonnost napadené rozhodnutí, spočívající v chybějícím právním podkladu – rozhodnutí ministra obrany o konkrétním procentním základu pro určení měsíční výše náhrady zvýšených životních nákladů, na jehož základě mělo být dle rozkazu ministra obrany rozhodováno o náhradě zvýšených životních nákladů vojáků z povolání.

II. Kasační stížnost

[9] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost.

[10] Předně namítl, že posouzení souladu formy vnitřního aktu řízení ministra obrany s požadavky právní úpravy soud vyhodnotil nesprávně. Z ničeho nevyplývá, že by soud vedl o této jím nastolené rozhodné otázce dokazování. Pro úplnost dodal, že schvalovací proces informační zprávy nevybočoval z praxe přijímání řídicích aktů ministra obrany.

[11] Dále soud přisoudil informační zprávě zcela jinou roli, než jakou v systému právních aktů Ministerstva obrany má. Služební předpisy jsou svou podstatou instrukcemi, jejímiž adresáty jsou služební orgány při stanovení standardních postupů v rámci resortu, nikoliv vojáci z povolání samotní. Soud výslovně označil informační zprávu schválenou ministrem za akt rozhodnutí ministra, sjednocujícího praxi k rozhodování o konkrétních právech příslušníků Armády ČR. Služební instrukce však konkrétní práva vojáků z povolání nezakládají. Voják z povolání je ve služebním poměru k České republice a slouží podle potřeb ozbrojených sil a o podmínkách, za kterých je mu určeno jiné místo a pozice výkonu služby, sám nerozhoduje. Znalost obecných podmínek vyslání na místo v zahraničí (ale stejně tak jakékoliv služební místo kdekoliv v ČR) jinou formou než konkrétním personálním opatřením je pro vojáka z povolání nerozhodná.

[12] S ohledem na výše uvedené navrhl napadený rozsudek městského soudu zrušit a vrátit k dalšímu řízení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval splnění podmínek řízení, shledal, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a jedná se o kasační stížnost, která je ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) přípustná.

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Jedním ze základních prvků přezkumu správními soudy je jeho omezení na včas uplatněné žalobní body (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Účelem této úpravy je vymezení přezkumu po obsahové stránce tak, aby bylo zjevné, čím se má soud zabývat. Platí přitom, že rozšiřovat žalobní body (po uplynutí žalobní lhůty) nemohou ani osoby zúčastněné na řízení, ani další účastníci řízení. Tím spíše tak nepřichází v úvahu, aby tak za ně činil správní soud.

Jde o závažnou procesní vadu, která zakládá důvod tzv. jiné vady řízení před soudem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[16] Soud však musí přihlédnout k určitým vadám správního rozhodnutí z úřední povinnosti. Tuto výjimku stanoví § 76 odst. 2 s. ř. s., podle něhož soud vysloví i bez návrhu nicotnost rozhodnutí. Judikatura dále dovodila, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je povinností soudu přihlížet z úřední povinnosti též ke skutečnostem významným z hlediska hmotného práva, jako je např. absolutní neplatnost smlouvy, prekluze práva, porušení čl. 40 odst. 5 a 6 Listiny základních práv a svobod, aplikace nevyhlášeného právního předpisu, či porušení principu *non-refoulement* (srov. KÜHN k § 75 odst. 2 s. ř. s. In: KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. s. 604 a násl.). Pro vady řízení je bez žalobní námitky soud oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pouze tehdy, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS).

[17] Dispoziční zásada pak nachází svůj odraz také v § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., podle něž je žalobce povinen označit rozsah napadení správního rozhodnutí žalobními body. Z těchto bodů následně musí plynout, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Tvrzení žalobce pak musí být samozřejmě odůvodněno. Nedostatek tvrzení žalobce o konkrétní nezákonnosti proto nutně způsobuje nemožnost přezkoumat napadené správní rozhodnutí právě z absentujícího důvodu (srov. např. rozsudky ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 Afs 216/2006-65, a ze dne 31. 8. 2005, č. j. 6 As 45/2004-84). Jak uvedl rozšířený senát v usnesení ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS, „*soudní přezkum není a nemůže být všeobecnou kontrolou zákonnosti postupu a rozhodování správních orgánů. Je vždy na osobě rozhodnutím dotčené, zda toto rozhodnutí akceptuje, či zda se proti němu bude bránit u soudu; je rovněž na její vůli, jaká pochybení označí za podstatná*“.

[18] Správní soud tak nemůže za žalobce domýšlet a dotvářet žalobní námitky z vlastní vůle. Takový postup soudu by popíral uplatnění dispoziční zásady a zasahoval by do principu rovnosti účastníků řízení (čl. 96 odst. 1 Ústavy, čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, § 36 odst. 1 s. ř. s.). Současně by žalovanému znemožnil vyjádřit se k bodům uplatněným žalobcem (srov. rozsudek ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 Afs 216/2006-65). Rozhodnutí městského soudu založené na odlišné právní argumentaci, než jaká byla obsažena v žalobě, je tak překvapivé. Na druhé straně stojí též legitimní očekávání žalobce, že soud se bude pohybovat v rámci, který mu vytyčil žalobními body (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2011, č. j. 2 Afs 16/2011-78, č. 2510/2012 Sb. NSS). Shodně lze odkázat například na nálezy Ústavního soudu II. ÚS 2732/15 ze dne 12. 1. 2016, dle kterého „*rozhodnutí městského soudu založené na odlišné právní argumentaci, než jaká byla obsažena ve správním rozhodnutí nebo v podané žalobě, k níž se strany řízení nemohly dosud vyjádřit a zejména tomu uzpůsobit provedené dokazování, by tak porušovalo právo na spravedlivý proces a bylo by pro účastníky překvapivé ve smyslu judikatury Ústavního soudu (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 8. 1999, sp. zn. IV. ÚS 544/98)*“.

[19] Městský soud v bodech 13 a následujících napadeného rozsudku shrnul žalobní argumentaci. Již z tohoto shrnutí je patrné, že žalobce sice obecně namítl nepodloženost

pokračování

stanovení konkrétního procentního základu pro učení měsíční výše náhrady zvýšených životních nákladů, nikoliv však z důvodu, že by interní zpráva nebyla dostatečně a průkazně podepsána/schválena ministrem obrany. Výslovně přitom v žalobě naopak ve vztahu ke své argumentaci uvedl (a soud ji shodně zopakoval v rámci rekapitulace): „že ministr potvrdil seznámení se s obsahem informační zprávy na této skutečnosti nemůže nic změnit“. Nedodržení, slovy soudu (viz bod 51 napadeného rozsudku) „formální a materiální“ procedury rozhodování, tak žalobce v žalobě vůbec nerozporoval a tuto vadu nenamítal.

[20] Ze záznamu z ústního jednání kasační soud zjistil, že městský soud v rámci vlastní přezkumné činnosti poukázal na chybějící/neúplný podpis na informační zprávě, následně vyzval žalovaného, aby se vyjádřil, zda se jedná o podpis tehdejšího ministra obrany a následně se zcela návodně a opakovaně dotázal též žalobce, zda uvedený podpis sporuje. Tím však vybočil z mezí žalobní argumentace.

[21] Nejvyšší správní soud výše vyložil podmínky, za kterých je soud oprávněn zkoumat i jiné než namítané vady, jakákoliv úvaha v tomto duchu však v napadeném rozsudku absentuje. Pokud soud absenci/neúplnost považoval za vadu, ke které byl povinen přihlídnout z úřední povinnosti, pak v tomto směru byl povinen též vést argumentaci a své myšlenkové pochody osvětlit.

[22] Městský soud tak v projednávané věci v rozporu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal napadené rozhodnutí stěžovatele mimo rámec vznesených žalobních bodů. Nebyl přitom oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti napadeného správního rozhodnutí a v jejich mezích poté posuzovat jeho zákonnost. Důvody, pro které bylo rozhodnutí stěžovatele zrušeno, nepředstavovaly ani výjimku z dispoziční zásady; nejednalo se tedy o důvody, ke kterým musí správní soudy přihlížet z úřední povinnosti (i nad rámec žalobních bodů).

[23] Závěrem je možno souhlasit se žalovaným, že městský soud k uvedené otázce nadto neprovedl takřka vůbec žádné dokazování. K pochybnostem, které soud vyjádřil ve vztahu k posuzovanému podpisu (viz například bod 51 napadeného rozsudku), neprovedl žádné důkazy (například porovnání podpisu na jiných listinách, případně výslech svědků apod.), ani blíže nezkoumal schvalovací praxi a procesy žalovaného. V bodě 52 napadeného rozsudku pouze a toliko uzavřel, „že nepovažuje za prokázané, že Informační zpráva byla ministrem obrany schválena“. Tyto úvahy soudu tak je nutno hodnotit rovněž jako nepřezkoumatelné, resp. nedostatečně zdůvodněné.

[24] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru o nezákonnosti napadeného rozsudku. Vzhledem k tomu, že soud vybočil z mezí soudního přezkumu, je jeho rozsudek stížen jinou vadou řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud se nezabýval zbylými kasačními námitkami, neboť by to bylo za současného stavu předčasné; ty nadto tvoří polemiku s argumentací městského soudu, kterou Nejvyšší správní soud však shledal nepřezkoumatelnou, resp. nedostatečnou.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou a rozhodl o zrušení napadeného rozsudku a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta

první, část věty před středníkem s. ř. s.). V něm bude soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), tedy napadené rozhodnutí stěžovatele posoudí v mezích včas uplatněných žalobních bodů podle § 75 odst. 2 s. ř. s, přičemž své úvahy řádně a srozumitelně odůvodní.

[26] V dalším řízení rozhodne městský soud též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 18. října 2022

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu