



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobců: a) Mgr. T. A., b) Mgr. J. B., c) Mgr. Z. B., d) Ing. L. D., e) Mgr. M. H., f) Mgr. M. H., g) Mgr. T. K., h) Mgr. M. K., i) Ing. J. K., j) Mgr. J. K., k) JUDr. V. L., l) Ing. J. M., m) nezl. A. N., n) Ing. F. P., Ph.D., o) Mgr. J. P., p) Mgr. M. S., q) Mgr. P. S., r) Ing. V. Š., s) Mgr. J. Š., t) JUDr. P. M., Ph.D., u) Ing. L. F., v) T. L., a w) Mgr. T. S., všichni zastoupeni Mgr. Michalem Štrofem, advokátem se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti žalovanému: **Ministerstvo obrany**, se sídlem Tychonovova 221/1, Praha 6, o přezkoumání rozhodnutí ministra obrany ze dne 24. 8. 2017, č. j. MO 165845/2017-7542KM, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2020, č. j. 6 Ad 27/2017 - 102,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím náčelníka Generálního štábu Armády České republiky (dále jen „náčelník“) ze dne 9. 12. 2008, čj. 37/2008-1416, nebyl žalobcům [pozn. soudu: žalobkyně m) je procesním nástupcem původního žalobce m)] přiznán rozdíl mezi výší minimální mzdy a služného vypláceného vojákům základní služby v období, kdy žalobci vykonávali základní vojenskou službu. Proti uvedenému rozhodnutí podali žalobci odvolání, o kterém (po předchozích zrušujících rozsudcích správních soudů) ministr obrany rozhodl v záhlaví specifikovaným rozhodnutím, přičemž rozhodnutí náčelníka změnil tak,

že žádost žalobců na dorovnání rozdílu mezi výší minimální mzdy a služného vyplaceného jim jako vojákům základní služby za dobu skutečně vykonané vojenské služby zamítl.

[2] Proti rozhodnutí ministra obrany se žalobci bránili žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji napadeným rozsudkem zamítl. Městský soud se nejprve zabýval námitkou selektivního výběru odvedenců, kteří měli vykonávat základní vojenskou službu. Dospěl přitom k závěru, že právní úprava, ač obecná a stručná, opravňovala žalovaného k výběru odvedenců tak, aby vykonávali vojenskou službu dle potřeb ozbrojených sil. Dle městského soudu tak bylo na žalovaném, aby si vyložil neurčitý právní pojem „*potřeby ozbrojených sil*“ a posoudil jej v každém jednotlivém případě.

[3] Dále se již městský soud zabýval pouze otázkou existence nároku žalobců na odpovídající finanční kompenzaci za výkon základní vojenské služby. Městský soud shrnul, že § 76 odst. 2 zákona č. 220/1999 Sb., o průběhu základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení a o některých právních poměrech vojáků v záloze (dále jen „zákon o průběhu základní nebo náhradní služby“), stanoví fixní částky služného v závislosti na hodnotě v rozmezí od 500 do 750 Kč měsíčně. Žalobci nezpochybňovali, že tento zákon neobsahuje žádné ustanovení, které by umožňovalo poskytovat vojákům v základní službě finanční částky vyšší. Ti se totiž domnívali, že výplatu kompenzace je přes absenci zákonné úpravy možné dovodit na základě ústavněprávních principů, konkrétně z čl. 4 odst. 4, čl. 10 odst. 1 a čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Ze stejných důvodů žalobci považovali § 76 zákona o průběhu základní nebo náhradní služby za protiústavní.

[4] Nejprve se městský soud zabýval tím, zda je možné vojenskou činnou službu považovat za výkon práce, a je tak možné na ni nahlížet optikou čl. 26 odst. 3 Listiny. Ačkoliv zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce (dále jen „zákoník práce“) neobsahoval definici závislé práce, bylo podle městského soudu možné aplikovat shodné definiční znaky obsažené v § 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále jen „nový zákoník práce“). Dospěl k závěru, že výkon základní vojenské služby nelze srovnávat se zaměstnaneckým či obdobným poměrem, neboť jejich účel je jiný. Zatímco účelem výkonu závislé práce je získávat formou odměny prostředky pro svoji obživu, účelem služby dle zákona č. 218/1999 Sb., o rozsahu branné povinnosti a o vojenských správních úřadech (branný zákon), je příprava k obraně státu, za níž právní předpisy neposkytují protihodnotu ve formě odměny. Služné tak dle městského soudu nemá povahu odměny za vykonanou práci, která by měla zabezpečovat životní náklady vojáků základní služby a jejich rodin. Nelze tedy poměřovat služné s úrovní minimální mzdy (či jinými instituty hmotného zabezpečení). K tomu městský soud doplnil, že základní vojenskou službu jako činnost *sui generis* nelze s odkazem na čl. 9 odst. 2 písm. b) Listiny považovat za výkon nucené práce. Městský soud k tomu doplnil, že v daném případě nebylo nutné ani provádět tzv. test proporcionality, neboť pokud se dostanou do kolize dvě normy ústavní, má přednost norma speciální. Existence branné povinnosti je přitom stanovena v čl. 4 odst. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Na učiněném závěru dle městského soudu nemůže nic změnit ani terminologie zvolená v některých právních předpisech či některé instituty společné pro výkon základní vojenské služby i pro pracovněprávní vztahy, neboť rozhodujícím faktorem je účel těchto činností.

[5] Podle městského soudu taktéž nebyla přiléhavá argumentace žalobců, podle níž srovnávali výkon základní vojenské služby s činností advokátů, jejichž odměnu hradí stát,

pokračování

a prací odsouzených ve výkonu trestu odnětí svobody a jejich odměnou za tuto práci, neboť v těchto případech se jedná o výkon práce, jejichž povaha a účel je odlišný od výkonu základní vojenské služby. Rovněž podle něj není vhodné srovnání výkonu základní vojenské služby s náhradou příjmu při plnění branné povinnosti (zejm. vojenské cvičení), neboť účast na vojenském cvičení má svoji vlastní právní úpravu obsaženou v § 204 nového zákoníku práce, přičemž účel této krátkodobé činnosti je jiný. V podrobnostech, co se týče komparace činnosti žalobců s jinými činnostmi, městský soud odkázal na odůvodnění žalovaného, které považoval za věcně správné.

[6] Městský soud nepřisvědčil ani námitce porušení čl. 4 odst. 4 Listiny (ve spojení s čl. 26 odst. 3 Listiny) spočívající konkrétně v tom, že výkon základní vojenské služby zasáhl do práva žalobců na výkon jejich vlastní svobodné výdělečné činnosti, aniž by jim bylo dané omezení jakýmkoliv způsobem kompenzováno. Zásah do základních práv žalobců totiž podle něj odpovídal zásadě proporcionality, neboť byl přiměřený veřejnému zájmu na přípravě obrany státu a intenzitě tohoto zájmu. Zásah byl časově omezen, netrval nepřiměřeně dlouhou dobu, byl učiněn v mladém věku odvedenců, kteří teprve začali budovat své pracovní kariéry a tvořit rodiny. Zároveň městský soud podotkl, že stát zřídil instituty, které dokázaly zabezpečit potřeby žalobců a nahradit výpadek v jejich příjmech. Městský soud dodal, že práva zakotveného v čl. 26 odst. 3 Listiny je možno se domáhat podle čl. 41 odst. 1 Listiny jen na základě zákona, proto není možné se dovolávat přímé aplikovatelnosti čl. 26 odst. 3 Listiny a to ani v souvislosti s nemožností vykonávat vlastní výdělečnou činnost po dobu výkonu základní vojenské služby. Není tak po žalovaném možné žádat, aby postupoval za použití analogie a aplikoval právní úpravu jinou.

[7] Dále se městský soud vyjádřil k otázce porušení čl. 10 odst. 1 Listiny, tedy zda výkonem základní vojenské služby bez náležité finanční kompenzace došlo k narušení lidské důstojnosti žalobců. Městský soud úvodem předeslal, že právo na zachování lidské důstojnosti je právem absolutním a na rozdíl od čl. 26 Listiny je přímo aplikovatelné bez výslovného zákonného zmocnění. Absence právní úpravy, k níž došlo zanedbáním státu, tak nesmí být důvodem pro odmítnutí ochrany ústavně zaručeného základního práva. Potud městský soud přisvědčil žalobcům ohledně jejich argumentace nálezem Ústavního soudu ze dne 24. 6. 2008, sp. zn. I. ÚS 294/06, ve věci tzv. slovenských důchodů. Zároveň však dodal, že k vyplňování mezer v zákoně je vhodné povolat soudy. Je totiž těžko představitelné, aby je (v souvislosti s finanční kompenzací) vyplňoval správní orgán, který je vázán rozpočtovými pravidly.

[8] Možnost přímé aplikace čl. 10 odst. 1 Listiny ze strany žalovaného tak městský soud považoval za nepříhodnou a nepraktickou. Ochranou lidské důstojnosti ve smyslu čl. 10 odst. 1 Listiny přitom městský soud vnímá jako ochranu na úrovni etické, která chrání lidské bytosti před ponížením z hlediska morálního nežli o ochranu v materiálním pojetí. Městský soud se tak neztotožnil s námitkou žalobců, že nebyl během výkonu jejich základní vojenské služby zachován důstojný životní standard. Žalobci byli po celou dobu výkonu jejich základní vojenské služby dostatečně materiálně zajištěni nejen poskytováním služného, ale především poskytováním naturálního plnění podle § 84 a násl. zákona o průběhu základní nebo náhradní služby, které žalobcům zabezpečily přiměřené podmínky. Další podporu mohli žalobci získat z jiných institutů z oblasti systému sociálního zabezpečení. Žalobci přitom neuváděli žádné konkrétní okolnosti, které by byly způsobily městský soud přesvědčit, že výše poskytovaných dávek porušovala jejich právo na důstojný život. Městský soud proto upozornil, že koncepce sociálního zabezpečení

v České republice odpovídá východisku uvedenému v čl. 30 odst. 2 Listiny, tedy že pomoc je poskytována v rozsahu nezbytném pro zajištění základních životních podmínek, nikoliv optimálnímu životnímu standardu dle představ žalobců. Výši dávek státní sociální podpory v České republice městský soud považoval za stanovenou v racionální a rozumné podobě a v případě žalobců nebyl prokázán opak. Městský soud doplnil, že i kdyby žalobci prokázali, že k porušení jejich práva na důstojnost skutečně došlo, nebyl k nápravě pasivně legitimován žalovaný, neboť do jeho působnosti nespadá správa a výplata dávek sociálního zabezpečení. Městský soud proto uzavřel, že poskytování konkrétních náležitostí zajišťovaných během výkonu základní vojenské služby nezasáhlo do základního práva žalobců na zachování jejich důstojnosti ve smyslu čl. 1 a čl. 10 odst. 1 Listiny, naopak souviselo s veřejným zájmem státu, kterým byla ochrana republiky. Městský soud neshledal § 76 zákona o průběhu základní nebo náhradní služby za rozporný s ústavním pořádkem, a proto nevyužil svého oprávnění zakotveného v čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a replika žalobců

[9] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) napadli rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů, které lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[10] Stěžovatelé se nejprve ztotožnili se závěrem městského soudu o existenci zákonného zmocnění pro selektivní výběr odvedenců, neboť tehdejší právní úprava umožňovala výběr osob podle potřeb ozbrojených sil, a tudíž v tomto ohledu již ničeho nenamítají.

[11] Mají však za to, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť městský soud v něm nevypořádal několik podstatných žalobních námitek. Konkrétně se jednalo o námitku, (i) z jakého důvodu bylo pro dosažení sledovaného cíle potřebné, aby nebyla za výkon služby poskytnuta přiměřená kompenzace, (ii) možnosti aplikovat na posuzovanou věc případ tzv. slovenských důchodů, jímž se zabýval Ústavní soud, (iii) nevykompenzované nerovnosti mezi osobami selektivně povolanými k výkonu základní vojenské služby a osobami, které povolány nebyly, (iv) nemožnosti uspokojovat i nejzákladnější potřeby stěžovatelů v průběhu výkonu služby a (v) námitku týkající se rozdílu mezi základní vojenskou službou a dalšími činnostmi majícími charakter nucené práce.

[12] Stěžovatelé dále považují napadený rozsudek za nezákonný, neboť městský soud podle nich nesprávně posoudil otázku, zda má být stěžovatelům přiznána přiměřená kompenzace. Neposkytnutí přiměřené kompenzace za výkon základní vojenské služby je podle jejich názoru v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny. Pro dosažení sledovaného cíle (tj. zajištění obrany státu) nebylo potřebné, aby byla základní vojenská služba vykonávána za nepřiměřeně nízkou kompenzací, kterou bylo dle příslušné právní úpravy slušné, a to navíc za situace, kdy nebyla šetřena další práva stěžovatelů na zajištění rovnosti dle čl. 1 Listiny, lidské důstojnosti dle čl. 10 odst. 1 Listiny a získávání prostředků pro své životní potřeby prací podle čl. 26 odst. 3 Listiny.

[13] Stěžovatelé trvají na tom, že výkon základní vojenské služby naplňuje znaky závislé práce. Na tom nic nemění ani účel základní vojenské služby a účel výkonu práce. V této souvislosti porovnali účel jiných druhů závislé práce uvedených v čl. 9 odst. 2 Listiny. Není jim přitom zřejmé, proč má podle městského soudu účel základní vojenské služby

pokračování

odůvodňovat odlišné zacházení než u jiných druhů nucených prací. Pro takový postup chybí legitimní důvod. Stěžovatelé naopak přirovnávají výkon základní vojenské služby k činnosti vojáků z povolání, přičemž v obou případech je účel stejný - zajistit obranu státu. Z tohoto důvodu je podle názoru stěžovatelů závěr městského soudu, že v případě základní vojenské služby se nejedná o výkon závislé práce, nesprávný. V tomto ohledu odkázali na § 6 odst. 1 zákona o průběhu základní nebo náhradní služby, který definuje pojem vojenské zaměstnání. Na podporu svých tvrzení rovněž odkázali na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2020, č. j. 3 As 124/2017 - 31, a ze dne 21. 1. 2016, č. j. 6 As 75/2015 - 17, a nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 1/19, a ze dne 11. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 24/17, z nichž podle nich vyplývá, že pracovní a služební poměr jsou obdobné právní vztahy. Podle jejich názoru výkon základní vojenské služby není ničím jiným než výkonem práce ve veřejnoprávním vztahu, neboť podstatné prvky výkonu základní vojenské služby a služby vojáka z povolání jsou shodné, především výkon práce ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti nebo odpovědnost za způsobenou škodu. Proto měla být stěžovatelům poskytnuta za výkon práce spravedlivá odměna, za kterou nelze považovat služné, neboť neodpovídalo pracovní zátěži, míře omezení základních práv stěžovatelů ani neposkytovalo dostatečné a důstojné hmotné zabezpečení. V tomto ohledu odmítli i názor městského soudu, že správní orgán byl vázán rozpočtovými pravidly, neboť jejich nárok bylo možné dovodit z ústavně zaručených práv.

[14] Stěžovatelé dále namítají porušení principu proporcionality upraveného v čl. 4 odst. 4 Listiny s ohledem na porušení zásady rovnosti. Přes rozsah vykonávané práce bylo stěžovatelům poskytnuté služné ve zcela zjevném nepoměru k odměně poskytované pracovníkům podle pracovněprávních předpisů. Tento nepoměr je podle nich především evidentní ve vztahu k výkonu práce vojáků z povolání, která byla totožná co do obsahu a účelu výkonu základní vojenské služby. Na tom nic nemění ani případné přihlédnutí k naturálnímu plnění (např. stravné, zajištění zdravotní péče nebo ošacení), které bylo stěžovatelům během výkonu základní vojenské služby poskytováno. To má totiž podle stěžovatelů za účel hradit výdaje spojené s výkonem práce pro zaměstnavatele a nemůže být považováno za poskytnutí přiměřené kompenzace.

[15] Stěžovatelé mají dále za to, že v jejich případě došlo k porušení práva na zachování důstojnosti ve smyslu čl. 10 odst. 1 Listiny, neboť při výkonu základní vojenské služby nebyl zajištěn ani minimální standard uspokojování jejich základních lidských potřeb. Naturální plnění, které byl zaměstnavatel stěžovatelům povinen poskytovat, je nezbavovalo nutnosti hradit další náklady, jež poskytované plnění nebylo schopno pokrýt. Jednalo se např. o hygienické potřeby, ošacení, stravu pro výkon noční služby, náklady na dopravu či náklady spjaté s užíváním jejich občanských bydlení nebo zaopatření manželek během těhotenství. Poskytované služné nebylo pro tyto potřeby dostačující a museli čerpat ze svých úspor; nebyla tak zachována jejich lidská důstojnost. Výše příspěvku na bydlení byla přitom natolik zanedbatelná, že nemohla celkové náklady na bydlení pokrýt. Závěr městského soudu o tom, že stěžovatelé byli dostatečně zajištěni ze služného, naturálních náležitostí a jiných dávek poskytovaných státem je podle stěžovatelů nesprávný a nepodložený, neboť o těchto otázkách nebylo vedeno žádné dokazování. Stěžovatelé připustili, že hospodářská, sociální a kulturní práva nemají bezpodmínečnou povahu a lze se jich domáhat pouze v mezích zákonů, nicméně tyto zákony nesmí popřít jejich existenci ani realizaci. K posouzení toho, zda je takovýto zákon ústavně konformní, slouží tzv. test rozumnosti. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že v jejich případě byl popřen esenciální obsah práva na přiměřené hmotné zabezpečení (tj. druhý krok testu rozumnosti), neboť byli

vyloučení z možnosti čerpání v podstatě veškerých dávek sociálního systému. Byť cíl úpravy (příprava na obranu státu) mohl být legitimní, zásah do základních práv stěžovatelů s ohledem na nedostatečné hmotné zabezpečení nebyl přiměřený.

[16] Stěžovatelé rovněž namítli porušení čl. 26 odst. 3 Listiny, přičemž městský soud podle nich provedl nesprávné porovnání postavení vojáků vykonávajících základní vojenskou službu a vojáků z povolání, kterým byla poskytnuta přiměřená kompenzace. V jejich případě došlo k popření práva zakotveného v čl. 26 odst. 3 Listiny, tedy práva získávat prostředky pro své životní potřeby prací.

[17] Na závěr stěžovatelé namítli, že v jejich případě došlo k porušení zásady rovnosti. Porušení této zásady podle nich nastalo jednak ve vztahu k osobám, které rovněž podléhaly branné povinnosti, ale nebyly povolány, a nedošlo tak k omezení jejich práv bez náležité kompenzace. V této souvislosti stěžovatelé porovnali své postavení s advokáty, které soud ustanovoval jako opatrovníky v soudním řízení (srov. nález Ústavního soudu ze dne 24. 9. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 4/19). Ustanovení opatrovníci však na rozdíl od nich byli lépe finančně kompenzováni. Pokud tedy shledal Ústavní soud jako ústavně nekonformní výši odměny advokátů za výkon činnosti opatrovníka, tím spíše by dle názorů stěžovatelů mělo být shledáno jako ústavně nekonformní služné vyplacené stěžovatelům během výkonu jejich základní vojenské služby. Stěžovatelé dále spatřují porušení zásady rovnosti mezi osobami vykonávajícími základní vojenskou službu a mezi vojáky z povolání. Stěžovatelům byla vyplácena výrazně nižší odměna než vojákům z povolání, ačkoliv účel výkonu této činnosti a její obsah byl shodný. Vojáci na zcela shodných pozicích dostávali zcela jinou odměnu. K tomu doplnili, že protiústavnost postupu vůči nim je zřejmá i při srovnání s dalšími skupinami osob uvedených v čl. 9 odst. 2 Listiny, neboť výše služného je několikanásobně menší, než kompenzace jiných skupin osob dle čl. 9 odst. 2 Listiny, a to bez jakéhokoliv legitimního důvodu.

[18] Stěžovatelé taktéž Nejvyššímu správnímu soudu navrhli, aby v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky předložil Ústavnímu soudu návrh na vyslovení protiústavnosti § 76 zákona o průběhu základní nebo náhradní služby.

[19] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že snížením životního standardu výkonem základní vojenské služby nedošlo k narušení lidské důstojnosti mladých mužů ve společnosti. Naopak v rámci vnímání lidské důstojnosti v kontextu celospolečenských vztahů žalovaný tvrdil, že výkonem základní vojenské služby docházelo u stěžovatelů ke zvýšení jejich lidské důstojnosti, osobní cti a dobré pověsti. K námitce nedostatečného materiálního zajištění uvedl, že stěžovatelé vždy měli možnost se proti excesům (např. nedostatku ošacení a hygienických potřeb) bránit předvídaným služebním postupem a nemohou namísto toho žádat o dodatečné navýšení služného. Základní vojenská služba žalobců byla plněna na základě branného zákona, který doposud nebyl shledán protiústavním. Žalovanému není ani známo, že by činnost konskripční armády byla Evropským soudem pro lidská práva shledána za rozpornou se základními právy a svobodami. Žalovaný uzavřel, že ani v jiných zemích, ve kterých je vykonávána základní vojenská služba, není materiální a ekonomické hledisko působení vojáků podrobeno zákonnému či ústavnímu přezkumu (např. v Rakouské republice).

[20] Stěžovatelé následně reagovali na vyjádření žalovaného replikou. K otázce lidské důstojnosti zdůrazňují, že stát vytvořil podmínky pro výkon základní vojenské služby,

pokračování

podle kterých byli donuceni hradit vyšší náklady, než činilo pobírané služné. Tato situace (navíc při srovnání s majetkovou situací vojáků z povolání a osob, které nebyly k výkonu základní vojenské služby povolány) měla dopad na jejich lidskou důstojnost. Mají za to, že při výkonu jejich základní vojenské služby nebyly zajištěny jejich základní životní potřeby. Stěžovatelé nesouhlasí se žalovaným, že výkonem základní vojenské služby mělo dojít ke zvýšení jejich lidské důstojnosti, osobní cti a dobré pověsti, neboť se pravidelně setkali s přehlížením a despektem ze strany společnosti a tato činnost nebyla spojena s jakoukoliv prestiží. V této souvislosti poukázali rovněž na systém určování vojenských hodnot, přičemž v tomto ohledu docházelo ke zvýhodňování (i finančnímu) vojáků z povolání. Branná legislativa přijatá v roce 1999 tak v mnoha ohledech přinesla horší postavení vojáků základní služby, než předchozí úprava stanovená v zákoně č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků. Tvrzení žalovaného ohledně možnosti řešit individuální excesy týkající se nedostatečného materiálního zajištění cestou stížnosti označili za zavádějící, neboť maximální možná míra peněžního a naturálního plnění byla stanovena v právních předpisech a velitel daného útvaru byl povinen v souladu s nimi postupovat a více nepřidělit. Jejich stížnostem nemohlo být vyhověno, a stěžovatelé tak neměli jinou možnost než se domáhat nápravy prostřednictvím žaloby. Stěžovatelé nijak nezpochybňují koncept základní vojenské služby vykonávané zdarma či za sníženou odměnu, ta je však možné pouze za podmínky, že snížená odměna je kompenzována jinak, což se v jejich případě nestalo. Sporná je tak podle nich pouze otázka přiměřenosti kompenzace. Srovnání situace stěžovatelů s rakouskou právní úpravou je bez známosti bližších parametrů výkonu rakouské základní vojenské služby podle jejich názoru nepřijatelná.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelé jsou v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupeni advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[22] Kasační stížnost není důvodná.

[23] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Platí totiž, že v případě zjištění vad stanovených v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. již zpravidla není dán prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru a je nezbytné napadený rozsudek bez dalšího zrušit.

[24] Z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyplývá, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za prokázaný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 76). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které

je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. V této souvislosti je třeba dodat, že povinnost soudu posoudit všechny žalobní námitky neznamena, že byl městský soud povinen reagovat na každou dílčí argumentaci uplatněnou stěžovatelem a tu obsáhle vyvrátit; jeho úkolem bylo uchopit obsah a smysl žalobní argumentace a vypořádat se s ní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 130). Na druhou stranu nestačí pouhé konstatování, že správní orgán rozhodl správně (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2022, č. j. 3 As 444/2019 - 39), anebo jen odkázat na rozhodnutí správních orgánů a jejich odůvodnění, protože soud je povinen přednést svoje vlastní argumentačně podložené zhodnocení právě posuzovaného případu.

[25] V této souvislosti je třeba dále upozornit, že soud nemá povinnost reagovat na takovou dílčí argumentaci, která není způsobilá nijak ovlivnit výsledek řízení. Takový přístup je vhodný především u velmi obsáhlých podání. Opačný postup by mohl vést k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a hospodárnosti soudního řízení. Požadavky kladené na orgány veřejné moci (včetně soudů), pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly.

[26] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku náležitě zabýval obsahem a smyslem žalobní argumentace, vyjádřil se ke všem základním žalobním námitkám stěžovatelů a v dostatečném rozsahu se s nimi vypořádal. Z rozsudku je zřejmé, jak městský soud ve věci rozhodl, z jeho odůvodnění vyplývá, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Skutečnost, že stěžovatelé se závěry městského soudu nesouhlasí, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nepřezkoumatelnost.

[27] Stěžovatelé konkrétně namítali, že městský soud se opomenul vypořádat s jejich pěti (dle nich pro věc podstatnými) námitkami. K tomuto se Nejvyšší správní soud postupně vyjádří. Je pravdou, že městský soud přímo nezodpověděl na námitku stěžovatelů, z jakého důvodu bylo pro dosažení sledovaného cíle potřebné, aby nebyla za výkon služby poskytnuta přiměřená kompenzace. Městský soud ovšem nebyl povinen tuto námitku namísto zákonodárce zodpovídat. Místo toho se dostatečně vyčerpávajícím způsobem zabýval tím, proč příslušná právní úprava neumožňovala jinou výši finanční kompenzace a proč správní orgán vzhledem k rozpočtovým pravidlům nemohl vyplňovat tvrzené „díry v zákoně“. Městský soud rovněž dostatečně vysvětlil, z jakého důvodu poskytnutí vyšší finanční kompenzace nebylo v rozporu s příslušnými ustanoveními Listiny a že finanční pomoc bylo možné získat prostřednictvím systému sociálního zabezpečení.

[28] Z napadeného rozsudku je rovněž zřejmé, že městský soud vzal dostatečně v potaz nález Ústavního soudu ve věci tzv. slovenských důchodů (sp. zn. I. ÚS 294/06). V odst. 75 napadeného rozsudku městský soud stěžovatelům přisvědčil, že v nyní posuzované věci existují se zmíněným nálezem jisté podobnosti, konkrétně že absence právní úpravy nesmí být důvodem pro odmítnutí ochrany ústavně zaručeného základního práva. V dalších bodech nicméně městský soud vysvětlil, proč považuje příslušnou právní úpravu peněžního plnění vojákům vykonávajícím základní službu za ústavně konformní. Jeho povinností

pokračování

nebylo provádět podrobnou právní analýzu poukázaného nálezu Ústavního soudu a rozebírat jej ze všech možných aspektů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2023, č. j. 3 Azs 14/2022 - 43).

[29] K namítané nerovnosti mezi osobami selektivně povolanými k výkonu základní vojenské služby a osobami, které povolány nebyly, se městský soud vyjádřil v odst. 53. Tato žalobní námitka měla podle městského soudu stejný argumentační základ jako námitka vznesená v druhé argumentační linii žalobců. Proto městský soud námitku, že selekci je možné hodnotit jako zákonnou pouze v případě, je-li výběr odvedenců finančně kompenzován, vypořádal v rámci námitky, dle níž nárok na kompenzaci je dán, i kdyby k selekci odvedenců nedošlo a byli by povoláni všichni odvedenci. Nárok na vyšší než vyplacené služné totiž žalobci dle městského soudu opírali o totožné důvody i pro případ, že by při selekci odvedenců k nerovnému zacházení nedošlo, tj. i pokud by byli povoláni všichni odvedenci. Otázkou finanční kompenzace se pak městský soud zabýval. I tato námitka tak byla městským soudem výslovně vypořádána.

[30] K tvrzené nemožnosti uspokojovat nejzákladnější potřeby stěžovatelů během výkonu základní vojenské služby se městský soud vyjádřil v odst. 80 napadeného rozsudku. Stěžovatelé byli podle názoru městského soudu po celou dobu výkonu služby dostatečným způsobem materiálně zajištěni nejen poskytováním služného dle § 76 zákona o průběhu základní nebo náhradní služby, ale především poskytováním naturálních náležitostí ve smyslu § 84 a násl. zákona o průběhu základní nebo náhradní služby ve spojení s vyhláškou č. 272/1999 Sb., o rozsahu a způsobu poskytování naturálních náležitostí vojákům v základní nebo náhradní službě a vojákům v záloze povolaným na vojenské cvičení. V odst. 81 napadeného rozsudku městský soud doplnil, že vedle náležitostí poskytovaných žalovaným ve formě služného a naturálních náležitostí měli dále žalobci možnost čerpat případnou podporu od státu na základě právních předpisů z oblasti práva sociálního zabezpečení.

[31] K rozdílu mezi základní vojenskou službou a dalšími činnostmi se městský soud vyjádřil v odst. 66 a 67 napadeného rozsudku. Konkrétně porovnal činnost základní vojenské služby s činností advokátů, kterým v některých případech hradí odměnu stát, dále s prací odsouzených při výkonu trestu odnětí svobody, jakož i se služebním poměrem vojáků z povolání a odměnou za jejich činnost. Ve všech případech kladl důraz na rozdílnou povahu a účel výkonu základní vojenské služby od uvedených povolání. Taktéž se zabýval povahou účasti osob na vojenském cvičení. Městský soud v odst. 64 napadeného rozsudku rovněž dospěl k závěru, že výkon základní vojenské služby je činností *sui generis* a nejedná se o výkon nucené práce.

[32] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že městský soud se v dostatečné míře zabýval všemi podstatnými žalobními námitkami a napadený rozsudek není nepřezkoumatelný; je tak možné přejít k vypořádání námitek věcného charakteru. Stěžovatelé nijak nepopírají povinnost občana vykonat základní vojenskou službu. Jádrem daného sporu je, zda lze z principů obsažených v ústavním pořádku České republiky odvodit nárok stěžovatelů na (adekvátní) finanční kompenzaci za výkon základní vojenské služby. Stěžovatelé netvrdí, že by postup správních orgánů byl v rozporu se zákonem anebo že by se správní orgány dopustily v jejich případech individuálních excesů. Problém vnímají jako systémový, mají totiž za to, že § 76 zákona o průběhu základní nebo náhradní služby je ústavně nekonformní, neboť je v rozporu s příslušnými ustanoveními Listiny.

[33] Podle § 74 odst. 1 zákona o průběhu základní nebo náhradní služby platí, že *voják má za výkon vojenské činné služby nárok na peněžní náležitosti, kterými jsou služné, zástupné, příplatky za službu ve ztížených a zdraví škodlivých podmínkách a stanovené druhy peněžních náhrad*. Podle § 76 odst. 1 zákona o průběhu základní nebo náhradní služby má voják nárok na služné po dobu výkonu základní nebo náhradní služby. Podle odst. 2 stejného paragrafu *vojákům v základní nebo náhradní službě se pro hodnosti mužstva a poddůstojníků stanovují tyto měsíční částky služného: voják 500 Kč, svobodník 550 Kč, desátník 700 Kč, četař 750 Kč*.

[34] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou, dle které výkon základní vojenské služby naplňuje znaky závislé práce, a z tohoto titulu jim tak měla náležet adekvátní odměna za vykonanou práci. Městský soud v této otázce dospěl k závěru, že se o výkon závislé práce jednat nemůže, neboť účelem výkonu základní vojenské služby není zajištění obživy, nýbrž příprava k obraně státu, za níž právní předpisy neposkytují protihodnotu ve formě odměny.

[35] Kasační soud v této souvislosti pokládá za nezbytné se úvodem vyjádřit k povaze výkonu základní vojenské služby a jejímu postavení v právním řádu České republiky. Po společensko-politických změnách proběhlých po roce 1989 a po následném rozpadu společného státu Čechů a Slováků docházelo k utváření nového ústavního pořádku České republiky, který měl za cíl zajištění a udržení demokratických hodnot ve společnosti. Nově přijatá Ústava České republiky a Listina byla ve vztahu k právům, svobodám a povinnostem občanů nastavena velmi liberálně s důrazem na práva a svobody občanů. Tato základní myšlenka byla na úrovni ústavního pořádku do jisté míry modifikována o mnoho let později ústavním zákonem č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, v jehož čl. 4 odst. 1 byla zakotvena branná povinnost (tj. povinnost občana plnit úkoly ozbrojených sil České republiky). Ustanovení čl. 4 odst. 2 téhož zákona uvádí, že *rozsah branné povinnosti, úkoly ozbrojených sil, ozbrojených bezpečnostních sborů, záchranných sborů a havarijních služeb, jejich organizaci, přípravu a doplňování a právní poměry jejich příslušníků stanoví zákon, a to tak, aby byla zajištěna civilní kontrola ozbrojených sil*.

[36] Výkon základní vojenské služby, jakožto součást branné povinnosti, je specifickým druhem ústavně zakotveného právního vztahu mezi státem a jeho občanem, přičemž občan má v tomto vztahu povinnost něco konat a stát je zase na druhou stranu oprávněn konání v jeho prospěch vyžadovat. Tento požadavek státu existuje nezávisle na vůli občana, který s ním nemusí vůbec souhlasit. Je ovšem třeba vzít v potaz právo občana zakotvené v čl. 15 odst. 3 Listiny odmítnout výkon vojenské služby, pokud je to v rozporu s jeho svědomím nebo s jeho náboženským vyznáním. Na tom ovšem nic nemění, že příslušný vztah je ze strany státu ryze autoritativní, neboť stát jednostranně rozhoduje o povinnostech občanů. Městskému soudu je v tomto ohledu potřeba dát za pravdu, že primárním účelem základní vojenské služby je zajištění přípravy na obranu státu před nepřitelem. Účelem základní vojenské služby především bylo zajistit plynulé doplňování ozbrojených sil České republiky a pro případ částečné či úplné mobilizace vycvičit potřebné množství vojáků, kteří vykonali základní vojenskou službu, aby byl stát způsobilý se před případným útokem dostatečně účinně bránit. Smysl základní vojenské služby začal klesat na významu po postupném zapojení České republiky do vojenských struktur Severoatlantické aliance, jejíž členské státy jsou v dostatečné míře schopny svoji potřebu obrany pokrýt za pomoci vzájemné spolupráce jejich profesionálních armád.

pokračování

[37] Kasační soud se v návaznosti na úvahy o smyslu základní vojenské služby bude nyní zabývat pojmem *závislá práce*. Ačkoliv zákoník práce (oproti § 2 nového zákoníku práce), který byl účinný v době výkonu základní vojenské služby stěžovatelů, pojem závislé práce nedefinoval, není mezi těmito dvěma právními předpisy zásadní rozdíl ve vnímání její podstaty. Ustanovení § 7 odst. 1 zákoníku práce totiž uvádí, že *pracovněprávní vztahy podle tohoto zákoníku mohou vzniknout jen se souhlasem fyzické osoby a zaměstnavatele*. Zásada autonomie vůle je imanentní vlastností soukromoprávních vztahů. Pracovněprávní vztah tak může vzniknout pouze se souhlasem obou smluvních stran. To platí obdobně i v rámci služebních poměrů. Ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, totiž stanoví, že vojákem z povolání je občan, který vojenskou činnou službu **vykonává jako svoje zaměstnání**. Voják je ve služebním poměru k České republice. Občan může být povolán do služebního poměru **jen na základě vlastní žádosti**. U vojáka základní vojenské služby však znak dobrovolnosti výkonu této činnosti absentuje. Nemůže se tak jednat o závislou práci v rámci pracovněprávního vztahu, který je typicky soukromoprávním vztahem. Nejedná se ani o druh služebního poměru, který je sice vztahem veřejnoprávním, přičemž od pracovněprávních vztahů se odlišuje určitým asymetrickým postavením jednotlivých subjektů, nicméně má jistý soukromoprávní přesah a též vzniká na základě konsenzu. Základní vojenská služba je veřejnoprávním vztahem *sui generis*, v rámci něhož se voják vykonávající základní vojenskou službu nachází vůči státu v nerovném postavení. Jakékoliv podpůrné použití zákoníku práce a jiných pracovněprávních předpisů (např. v otázce aplikace právní úpravy minimální mzdy či spravedlivé odměny) tak bylo v případě stěžovatelů vyloučeno. Na stěžovatele se tudíž nevztahuje čl. 28 Listiny, podle kterého zaměstnanci mají právo na spravedlivou odměnu za práci. Toto právo náleží výlučně zaměstnancům, kterými vojáci základní vojenské služby, ani při širokém a autonomním výkladu pojmu zaměstnanec, nejsou.

[38] Za této situace tak bylo možné aplikovat na právní poměr stěžovatelů pouze pravidla stanovená v zákoně o průběhu základní nebo náhradní služby. Je přitom nerozhodné, že se zákonodárce rozhodl zavést (nebo stejně nazvat) určité pojmy a instituty pracovního práva i do příslušného zákona. V některých otázkách totiž nebylo nutné právní úpravu vytvářet zcela nově, pokud povaha věci umožňovala použít u vojáků základní vojenské služby právní úpravu již existující. Žalovaný se tak nedopustil nezákonného postupu, pokud stěžovatelům poskytoval finanční plnění pouze ve formě služného ve smyslu § 76 zákona o průběhu základní nebo náhradní služby bez podpůrné úpravy pracovněprávních předpisů. Nutno zdůraznit, že čl. 4 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky umožňuje, aby zákon, kterým byl v posuzované době zákon o průběhu základní nebo náhradní služby, upravit právní poměry příslušníků ozbrojených sborů.

[39] Nejvyšší správní soud v této souvislosti nepovažuje za přiléhavé ani srovnání výkonu vojáků základní vojenské služby s výkonem vojáků z povolání. Tyto činnosti jsou sice v mnoha ohledech srovnatelné, nicméně, jak již bylo uvedeno výše, činnost vojáků z povolání je vykonávána v rámci služebního poměru; jedná se tak o jistý druh závislé práce, za který náleží spravedlivá odměna ve smyslu čl. 28 Listiny. Jejím účelem je (ve vztahu ke státu) taktéž zajištění obrany České republiky, jakož i jiných členských států Severoatlantické aliance; ve vztahu k vojákům samotným je však účelem výkonu této činnosti též zajištění jejich obživy, neboť tuto činnost vykonávají, na rozdíl od vojáků základní vojenské služby, dlouhodobě a kontinuálně. Proto je podle názoru Nejvyššího správního soudu nutné vojáky z povolání náležitě finančně odměňovat.

[40] Stěžovatelé v této souvislosti rovněž namítali, že v jejich případě došlo k porušení čl. 26 odst. 3 Listiny, neboť výkonem základní vojenské služby bylo porušeno jejich právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací a za výkon základní vojenské služby neobdrželi adekvátní kompenzaci. Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem uvádí, že namítaný zásah do jejich práv nebyl nepřiměřený. Stěžovatelům plynula z ústavněprávních norem povinnost k výkonu vojenské služby. Zákodárce přitom stanovil takové podmínky, aby tento zásah do práv občanů byl co nejmenší. Zásah byl časově omezen, netrval nepřiměřeně dlouhou dobu (v případě stěžovatelů zpravidla jeden rok), a byl učiněn v mladém věku odvedenců, bylo tudíž možné předpokládat, že jejich pracovní kariéra a rodinný život jsou teprve v počáteční fázi. Za této situace je podle názoru kasačního soudu stanovení povinnosti k výkonu základní vojenské služby přiměřené. Nejvyšší správní soud dále uvádí, že právo na práci uvedené v čl. 26 odst. 3 Listiny míří především na povinnost státu vytvářet aktivní politiku zaměstnanosti. Z práva na práci neplyne povinnost státu zabezpečit práci každému zájemci, nýbrž jen povinnost státu vyvinout úsilí k zajištění práce zájemcům o ni. Tohoto práva je navíc možné se v souladu s čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat pouze v mezích zákonů, které tato právo provádějí. Z čl. 26 odst. 3 Listiny naopak nevyplyvá povinnost státu náležitě kompenzovat nemožnost vykonávat práci kvůli povinné účasti na základní vojenské službě.

[41] Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovateli ani v tom, že by výkon základní vojenské služby byl výkonem nucené práce. Výkon nucené práce je podle čl. 9 odst. 1 Listiny obecně zapovězen. Základními znaky zakázané nucené práce (srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 11. 1983 ve věci *Van der Mussele proti Belgii*, č. 8919/80) jsou (a) výkon nějaké činnosti, práce či služby (aktivní konání), které zahrnují nejen činnost manuální, ale i duševní a (b) nedobrovolnost (subjektivní prvek), vyplývající z donucení, případně jen hrozby donucení uložením nějakého trestu (objektivní prvek). V čl. 9 odst. 2 Listiny jsou ze zákazu nucené práce stanoveny výjimky, mezi nimiž se nachází rovněž výkon vojenské služby nebo jiné služby stanovené zákonem namísto povinné vojenské služby. Nejedná se tak o zakázanou nucenou práci. Předmětný odstavec 2 obsahuje výčet případů, které za nucenou práci považovat nelze. To ostatně vyplývá i z mezinárodních závazků, kterými je Česká republika vázána. Kasační soud odkazuje na Úmluvu Mezinárodní organizace práce č. 29 ze dne 28. 6. 1930 o nucené nebo povinné práci (vyhlášena ve Sbírce zákonů pod č. 506/1990). V jejím čl. 2 odst. 2. písm. a) je stanoveno, že *pro účely této úmluvy výraz „nucená nebo povinná práce“ nebude zahrnovat: žádnou práci ani službu vymáhanou na základě zákonů o povinné vojenské službě pro práce ryze vojenské povahy*. Smyslem zvoleného pojmu „ryze vojenská povaha“ bylo znemožnit povolávání odvedenců kvůli jejich využití pro veřejné práce. Otázkou, co vše spadá pod pojem „vojenská služba“ ve smyslu čl. 9 odst. 2 písm. b) Listiny, se Ústavní soud zabýval v usnesení ze dne 29. 3. 1995, sp. zn. III. ÚS 194/94, přičemž dospěl k závěru, že pod tento pojem spadá veškerá činnost armády, včetně funkcí administrativních (např. písař, účetní či laborant).

[42] Nejvyšší správní soud nemá ani za to, že by žalovaný byl povinen finančně kompenzovat všechny činnosti dle čl. 9 odst. 2 Listiny stejně, neboť finanční kompenzace bude záviset na účelu konkrétní činnosti, jaký v daném případě má (srov. rozsudek německého Spolkového ústavního soudu 2 BvR 441/90). Například práce odsouzených ve věznici je součástí výkonu trestu a resocializačního programu zacházení, proto i odměna za vykonanou práci má jinou funkci než mzda za výkon svobodné práce v pracovním poměru. Uplatní se zde zejména funkce stimulační, v menším rozsahu alimentární, naopak

pokračování

výrazně je potlačena funkce kompenzační (srov. WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, V.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. a kol., *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 268). V případě výkonu základní vojenské služby má služné v podstatě plnit funkci alimentární v menším rozsahu (tu následně zajišťuje především naturální plnění a případně další nástroje, které jsou součástí systému sociálního zabezpečení), a naprosto je pak upozaděna stimulační a kompenzační funkce služného. Míra poskytnutého finančního plnění musí proto být u jednotlivých činností logicky jiná. Otázku kompenzace za činnosti spadající pod čl. 9 odst. 2 Listiny nelze navíc omezovat na čistě finanční odměnu. Může zahrnovat i naturální plnění.

[43] Z tohoto důvodu nemůže obstát ani argumentace stěžovatelů, že výkonem základní vojenské služby bez náležité kompenzace, resp. bez zajištění minimálního standardu poskytování základních lidských potřeb, došlo k porušení jejich práva na zachování lidské důstojnosti ve smyslu čl. 10 odst. 1 Listiny. Městský soud dospěl k závěru, že stěžovatelé byli po celou dobu výkonu základní vojenské služby dostatečně materiálně zajištěni (v době výkonu základní vojenské služby byly stěžovatelům zajištěny veškeré životní potřeby, jako je ubytování, výživa či ošacení) a další nezbytnou podporu mohli čerpat z jiných institutů, jež byly součástí systému sociálního zabezpečení. S těmito závěry městského soudu Nejvyšší správní soud souhlasí.

[44] K tomu dodám, že lidská důstojnost je „nadpozitivní“ hodnotou ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy České republiky, přičemž respekt a ochrana lidské důstojnosti a svobody je nejvyšším a nejobecnějším účelem práva (srov. nález Ústavního soudu ze dne 29. 2. 2008, sp. zn. II. ÚS 2268/07). Ústavní soud dále zdůraznil, že s člověkem nelze manipulovat jako s věcí a v žádném aplikačním postupu, ani v žádném individuálním či v normativním aktu veřejné moci, nesmí být obsaženo nic, co by porušovalo základní práva vyložená v hranicích lidské důstojnosti (srov. nález Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2005, sp. zn. IV. ÚS 412/04). Lidská důstojnost jako hodnota je ukotvena v samých základech celého řádu základních práv obsažených v ústavním pořádku. Je s ní spojen nárok každé osoby na respekt a uznání jako lidské bytosti, z něhož plyne zákaz činit z člověka pouhý objekt státní vůle, anebo zákaz vystavení osoby takovému jednání, které zpochybňuje její kvalitu jako subjektu (srov. již výše zmíněný nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2268/07). Lidská důstojnost stěžovatelů v tomto smyslu narušena nebyla. Se stěžovateli nebylo zacházeno jako s objekty. Byli pouze povinni vykonat základní vojenskou službu, která byla upravena jak zákonem, a reflektována také Listinou v čl. 9 odst. 2 písm. b). Tím přispívali k zajištění důležitého veřejného zájmu, kterým je ochrana bezpečnosti státu, a který je také legitimním důvodem pro omezení základních práv.

[45] Stěžovatelům byla během jejich výkonu poskytnuta plnění, jejichž čerpání jim zákon o průběhu základní nebo náhradní služby umožňoval, resp. netvrdili, že by v jejich případě byl zákon porušován. Jednalo se především o služné podle § 76 téhož zákona, které sloužilo k pokrytí jejich drobných výdajů během výkonu jejich služby, a případně i zástupné a příplatek za výkon služby za ztížených podmínek nebo ve ztížených a zdraví škodlivých podmínkách (srov. § 77 a 78 téhož zákona). Podle § 84 odst. 2 dotčeného zákona měl voják vykonávající základní vojenskou službu dále nárok na naturální plnění, konkrétně na proviantní, výstrojní a přepravní náležitosti a dále na ubytování. Konkrétní výši plnění stanovil prováděcí právní předpis (již výše zmíněná vyhláška č. 272/1999 Sb.). Zákon o průběhu základní nebo náhradní služby tak měl zajistit, aby bylo osobám vykonávajícím základní vojenskou službu poskytnuto nezbytné zázemí, které by jim základní vojenskou

službu umožnilo vykonat. V tomto ohledu tak Nejvyšší správní soud nespatřuje porušení lidské důstojnosti stěžovatelů ve smyslu čl. 10 odst. 1 Listiny, neboť o jejich základní lidské potřeby bylo ze strany ozbrojených sil České republiky v rámci možností postaráno.

[46] Co se týče závazků plynoucích z jejich civilních životů (např. náklady spojené s vlastnictvím nebo pronájmem bytu nebo s péčí o rodinu), nezbytnou pomoc bylo možné zajistit z jiných zdrojů, a to konkrétně ze systému sociálního zabezpečení (srov. např. příspěvek na bydlení nebo jiné instituty obsažené v zákoně č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, nebo v zákoně č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti). V těchto věcech ovšem není pasivně legitimován žalovaný, nýbrž by byly pasivně legitimovány jiné orgány státní správy. V případě zaopatření manželek v době těhotenství navíc nejsou stěžovatelé ani aktivně legitimováni, neboť k případnému porušení veřejných subjektivních práv může dojít pouze v jejich případě. Nutno podotknout, že městský soud správně poukázal na čl. 30 odst. 2 Listiny, podle něhož *každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek*. Stát nebyl povinen zajistit úhradu všech nákladů stěžovatelů. Byl povinen zajistit pomoc potřebným osobám pouze v nezbytném rozsahu tak, aby byly zajištěny jejich základní životní potřeby. Kasační soud podotýká, že toto právo není omezeno jen na občany České republiky, a zároveň dodává, že právo na sociální pomoc ve smyslu čl. 30 odst. 2 Listiny je možné se podle čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat jenom v mezích prováděcích zákonů. Nejednalo se tak o porušení lidské důstojnosti stěžovatelů, jestliže stát nehradil veškeré výdaje plynoucí z jejich občanského života, a ti se tak museli během výkonu základní vojenské služby uskromnit.

[47] Kasační soud nesdílí názor stěžovatelů, že v jejich případě nebyl splněn druhý krok testu rozumnosti (racionality) spočívající v naplnění esenciálního obsahu práva na hmotné zabezpečení. Jak již bylo ostatně vysvětleno v předchozím odstavci, systém sociálního zabezpečení stěžovatelům garantoval jejich základní lidské právo, aby mohli požádat o pomoc v hmotné nouzi. O jejich základní životní potřeby pak bylo postaráno ozbrojenými silami v souladu se zákonem o průběhu základní nebo náhradní služby. Test racionality se skládá ze čtyř kroků (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 17/22), přičemž posledním krokem je, že prostředek použitý k dosažení cíle musí být rozumný, byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. Tyto podmínky příslušná právní úprava dle názoru Nejvyššího správního soudu splňuje.

[48] Stěžovatelé na závěr namítají, že v jejich případě došlo k porušení zásady rovnosti, a to ve dvou rovinách; jednak ve vztahu k osobám, které nebyly odvedeny, a nedošlo tak k omezení jejich práv, a jednak k jiným osobám, které byly podle názoru stěžovatelů v obdobném postavení, jako oni (např. ustanovení opatrovníci anebo vojáci z povolání). K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že diskriminací je obecně nutno rozumět odlišné zacházení s osobami ve srovnatelném postavení na základě některého ze zakázaných důvodů, které nesleduje legitimní zájem nebo není přiměřené (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 49/10).

[49] Nejvyšší správní soud vnímá, že stěžovatelé považují za významnou újmu a diskriminaci, že na rozdíl od jiných odvedenců byli povoláni k výkonu základní vojenské služby. Příklad stěžovatelů spadá do doby transformace české armády na armádu profesionální. V dané době již Armáda České republiky nepotřebovala, aby základní vojenskou službu vykonali všichni odvedenci. Jak zdůraznil městský soud a proti čemuž

pokračování

stěžovatelé nic nenamítají, Armáda České republiky povolávala odvedence „podle potřeb ozbrojených sil“. Soudy při přezkumu aplikace neurčitého pojmu „potřeby“ ozbrojených sil, který má úzkou souvislost s důležitým veřejným zájmem bezpečnosti státu, musí zachovávat zvláštní míru zdrženlivosti. Je to právě Armáda České republiky, která je mnohem lépe vybavena než soudy, aby zhodnotila, co je momentální potřebou ozbrojených sil, aby mohly účinně vykonávat svou funkci obrany České republiky. Z hlediska namítaného porušení zákazu diskriminace je v každém případě zásadní, že výběr stěžovatelů, kteří byli nuceni vykonat základní vojenskou službu, byl do jisté míry dílem náhody, respektive zcela neutrálního kritéria „potřeb ozbrojených sil“. Nemůže tedy jít o diskriminaci, neboť chybí jakýkoliv diskriminační znak (zakázaný důvod) odlišného zacházení. Takovým důvodem by byly například v čl. 3 odst. 1 Listiny demonstrativně vyjmenované rasa, barva pleti, jazyk, víra a náboženství atd. Odlišné zacházení z takových důvodů však stěžovatelé netvrdí, a ani Nejvyšší správní soud žádné takové důvody v tomto případě neshledal. Jedním ze zakázaných důvodů odlišného zacházení je sice i pohlaví, nicméně Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 11. 3. 2003, sp. zn. C-186/01, ve věci *Alexander Dory*, dospěl k závěru, že právo Evropské unie na úseku rovného zacházení nebrání tomu, aby k povinné vojenské službě byli povoláni pouze muži.

[50] Ani vůči jiným osobám nemohlo dojít k porušení zásady rovnosti, neboť povaha jednotlivých činností byla odlišná. Stěžovatelé tedy nebyli ve srovnatelném postavení s ostatními osobami, se kterými se srovnávají, jako jsou ustanovení opatrovníci, advokáti a další. K tomu se Nejvyšší správní soud již dostatečně vyjádřil v odst. 39 v souvislosti s vojáky z povolání a dále v odst. 42 v souvislosti s jinými činnostmi uvedenými v čl. 9 odst. 2 Listiny (např. prací osob ve výkonu trestu odnětí svobody). Na závěr tak nezbyvá, než se vyjádřit ke komparaci stěžovatelů ohledně vojáků základní služby a ustanovenými opatrovníky ve světle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/19. Ze zmíněného nálezu vyplývá, že Ústavní soud zrušil část ustanovení § 9 odst. 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), neboť normotvůrce zvolil nižší odměnu advokátům vystupujícím jako opatrovníci osob neznámého pobytu, ačkoliv poskytovali těmto osobám právní pomoc, jako v obdobných situacích jiným osobám; zvolené řešení tak Ústavní soud nepovažoval za rozumné. Kasační soud uvádí, že je třeba odlišit pozici (ustanoveného) advokáta, který poskytuje svým klientům právní pomoc, a vojáků základní vojenské služby vykonávajících svou občanskou povinnost vůči státu. Advokáti vykonávají svoji právní praxi dobrovolně a dlouhodobě s cílem zajistit si touto činností svoji obživu. Oproti vojákům základní vojenské služby má u této skupiny osob mnohem větší význam kompenzační a stimulační funkce odměny za vykonanou činnost. Ta by měla být ve světle judikatury Ústavního soudu stejná u všech ustanovených advokátů (opatrovníků) bez ohledu na postavení klienta, kterého zastupují.

[51] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud neshledal důvod, aby věc předložil v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky Ústavnímu soudu s návrhem na vyslovení protiústavnosti § 76 zákona o průběhu základní nebo náhradní služby. Kasační soud k návrhu stěžovatelů jen pro úplnost podotýká, že Ústavní soud působí v roli negativního zákonodárce a není oprávněn k tvorbě zcela nové právní úpravy. Vyslovením neústavnosti dotčeného ustanovení by se situace stěžovatelů tudíž nijak nezměnila, neboť by ke vzniku nové právní úpravy, která by jim zajistila požadovanou finanční kompenzaci, nedošlo.

IV. Závěr a náklady řízení

[52] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[53] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemají. Žalovaný byl ve věci úspěšný, ten ale náhradu nákladů nepožadoval a ze spisového materiálu nevyplývá, že by mu nějaké náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti vznikly. Nejvyšší správní soud proto nepřiznal náhradu nákladu řízení ani jednomu z účastníků.

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

V Brně dne 19. června 2023

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu