



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **pplk. Mgr. Bc. L. Š.**, zastoupený JUDr. Janem Salmonem, advokátem, sídlem Revoluční 763/15, Praha 1, proti žalovanému: **náčelník Generálního štábu Armády České republiky**, sídlem Vítězné náměstí 1500/5, Praha 6, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2017 čj. MO 89753/2017-1304, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 1. 2022, čj. 3 Ad 14/2017-71,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze z 18. 1. 2022, čj. 3 Ad 14/2017-71, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2017 čj. MO 89753/2017-1304, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti ve výši 32 684 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Jana Salmona, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Armáda České republiky vyslala žalobce k výkonu služby do zahraničí na období tří let. Protože jej měla doprovázet také manželka a dvě děti, požádal žalobce o poskytnutí finanční zálohy na pokrytí zvýšených vybavovacích výdajů.

[2] Česká republika – Ministerstvo obrany, zastoupené ředitelem Ředitelství zahraničních aktivit, uzavřelo se žalobcem 10. 7. 2015 dohodu o poskytnutí zálohy na tyto

vybavovací výdaje ve výši 131 580 Kč (vypočtené stanoveným násobkem služebního platu). Uvedenou zálohu následně žalobce obdržel na svůj účet. O týden později žalobci napsal nprap. P. B., příslušník Ředitelství zahraničních aktivit, e-mail, v němž mu doporučil, aby částku čerpal zhruba ve výši 60 %, protože nastaly změny v rozpočtu, které dále vysvětluje. Bude tedy nutné částku formou „informační zprávy“ snížit. Současně přislíbil, že po případném schválení této informační zprávy žalobci výslednou částku oznámí. V srpnu nprap. B. žalobce e-mailem informoval, že má podle informační zprávy pro ministra obrany, čj. 49-46/2015-5133, schválené 28. 7. 2015, nárok na 96 941 Kč („nově vypočtená náhrada“).

[3] Předložená informační zpráva představuje žádost žalovaného o to, aby ministr obrany schválil určitý postup. Žalovaný v ní popisuje, že je třeba reagovat na nový platový systém vojáků úpravou aktuálně platného systému přiznávání náhrad zvýšených vybavovacích výdajů. Tyto úpravy dále podrobněji vypočítává a závěrem žádá ministra obrany o schválení předložené informační zprávy.

[4] V mezidobí zahájilo Ředitelství zahraničních aktivit řízení o náhradě škody na majetku České republiky – Ministerstva obrany ve výši 34 639 Kč jako rozdílu mezi poskytnutou částkou ve výši 131 580 Kč a náhradou nově vypočtenou podle pravidel obsažených v informační zprávě. Uvedenou částku žalobce uhradil.

[5] Posléze však žalobce podal žádost o proplacení náhrady zvýšených vybavovacích výdajů, již později rozšířil o další jím odůvodněné částky na celkovou částku ve výši 49 939 Kč. Dle svého přesvědčení měl nárok na obnos v celkové výši 146 880 Kč. Ředitel Ředitelství zahraničních aktivit tuto žádost zamítl rozhodnutím z 27. 2. 2017, čj. MO 38808/2017-5133. Žalovaný rozhodnutím výše označeným žalobcovu odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[6] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji zamítl. Městský soud předeslal, že jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace, nikoli reagovat na každý dílčí argument. Pro stručnost může rovněž odkázat na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu. Městský soud nepřisvědčil žalobci, že by rozhodnutí žalovaného mělo být pro nepřiznání žádného nároku na náhradu zvýšených vybavovacích výdajů zmatečné. Žalovaný předmět řízení vyčerpal. Napadené rozhodnutí městský soud nepovažoval ani za nezákonné z důvodu, že by informační zpráva nebyla právně závazná. Interní normativní instrukce nemusí mít nutně písemnou podobu a být veřejně vyhlášeny, pokud jsou vhodným způsobem sděleny těm, jichž se týkají. Podepsáním informační zprávy došlo s účinností od 1. 8. 2015 ke změně čl. 33 v rozkazu ministra obrany č. 27/2006 Věstníku Ministerstva obrany o Zabezpečení zahraničních pracovišť Ministerstva obrany a zaměstnanců, kteří jsou na tato pracoviště zařazeni (dále „RMO č. 27/2006“). Stanovení výše náhrad zvýšených vybavovacích nákladů i určení pravidel pro jejich poskytnutí jsou plně v kompetenci zaměstnavatele, tedy ministra obrany. Žalobce byl s novou právní úpravou seznámen, protože ho na záměr snížit náhradu zvýšených vybavovacích nákladů upozornil e-mail z 17. 7. 2015. Současně byl upozorněn, aby s ohledem na avizované snížení výše náhrady zvýšených vybavovacích výdajů nevyčerpal poskytnutou zálohu v plné výši, ale přibližně ze 60 %. Nová úprava byla tedy účinná i vůči němu, neboť byl o změně vnitřního předpisu relevantně informován.

pokračování

[7] Ustálenou správní praxi lze podle městského soudu změnit, pokud se tato změna činí do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a tato změna je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi. 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). Tyto požadavky byly nyní splněny. Ke změně výše náhrad došlo z racionálních důvodů (výrazně se zvýšil služební plat vojáků), *pro futuro*, a pro všechny případy. Se žalobcem sice byla uzavřena dohoda o poskytnutí zálohy na náhradu zvýšených vybavovacích výdajů, ale žalobce byl o připravované redukci informován již dva dny po vyplacení zálohy. Místo toho, aby žalobce k zaměstnavateli zachoval loajalitu, poskytnutou částku přečerpal. Učinil tak podle svých slov proto, aby měl důkaz pro následující vymáhání domnělého nároku. V takovém případě není podle městského soudu argument legitimního očekávání na místě. Kdyby žalobce hypoteticky vyčerpal finanční prostředky v mezidobí od poskytnutí zálohy do informování o avizovaných změnách, svědčila by žalobci dobrá víra, že je oprávněn poskytnutou zálohu čerpat. Žalobce ovšem naopak úmyslně postupoval v rozporu s uvedeným e-mailem.

[8] Nelze také namítat zákaz retroaktivity, jestliže je adresátovi norem právní norma nade vší pochybnost známa. I tato námitka by byla důvodná pouze v situaci, kdyby žalobce zálohu vyčerpal před seznámením se s e-mailem. Žalobce však většinu svých nákupů uskutečnil až poté, co byl s novou právní úpravou relevantním způsobem seznámen.

[9] Napadené rozhodnutí není nezákonné ani pro podjatost odvolacího orgánu. Žalobce neuvedl žádné konkrétní skutečnosti svědčící o vztahu úřední osoby k žalobci a nebylo také prokázáno, že by se úřední osoba jakkoli podílela na projednávání a rozhodnutí věci v předchozím stupni. Skutečnost, že se odvolání žalobce probíralo při poradách inspektorátu náčelníka Generálního štábu Armáda České republiky, důvod podjatosti podle § 14 správního řádu nezakládá. Porušen nebyl ani princip rovnosti. Kritériem diferenciací koeficientů přepočtu náhrady zvýšených vybavovacích výdajů jsou jednotlivé hodnoty vojáků, souvisí tedy se zastávaným služebním místem, jeho důležitostí a mírou odpovědnosti na ně kladené.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[10] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost.

[11] Přesvědčení městského soudu a žalovaného, že informační zpráva schválená ministrem obrany má normativní potenciál ke změně vnitřního předpisu, není podle stěžovatele správné. Informační zpráva chybí v taxativním výčtu vnitřních předpisů obsaženém v 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 „RMO č. 29/2009“). Tento rozkaz rovněž stanoví pravidla vnitřního legislativního procesu při přípravě vnitřních předpisů, přičemž s jejich novelizací pomocí pokynů uvedených v informační zprávě se nepočítá. Platné jsou takové vnitřní předpisy, které byly řádně vyhlášeny ve Věstníku ministerstva obrany a nebyly zrušeny nebo změněny.

[12] Stěžovatel srovnává RMO č. 29/2009 s ústavním předpisem, jímž suverén (zde ministr obrany) stanovil pravidla. Sám sobě jimi předepisuje postup při tvorbě vnitřní legislativy a určuje její prameny. Je to vnitřní předpis vyšší síly, který je zdrojem pravidel pro tvorbu všech ostatních vnitřních předpisů.

[13] Podstatnou vlastností vnitřních předpisů je jejich obecná dostupnost. Věstník ministerstva obrany plní vlastně úlohu Sbírky zákonů. Informační zprávy pro ministra obrany a jiné podobné dokumenty spadající podle stěžovatele do kategorie tzv. „šedé legislativy“ (metodické pomůcky, pokyny, instrukce) tuto esenciální vlastnost postrádají. Posuzovaná informační zpráva nebyla nikde zveřejněna a stěžovateli byla k seznámení předložena až 10. 5. 2016. Až do uvedeného data tedy stěžovateli nebyla vůle ministra obrany sdělena relevantním způsobem a zdroj poznání vnitrorezortní úpravy proplácení zvýšených vybavovacích nákladů pro něj představoval RMO č. 27/2006.

[14] Jestliže zaměstnavatel pro úpravu poskytování zvýšených vybavovacích nákladů zvolil formu vnitřního předpisu, musí dále postupovat podle pravidel, která si sám stanovil. Podepsáním informační zprávy tak nemohlo dojít ke změně řádně vyhlášeného vnitřního předpisu. I kdyby se připustil opak, skutečnost, že stěžovatel byl se změnou vnitřního předpisu informační zprávou relevantně seznámen až 10. 5. 2016, je v rozporu s povinnostmi zaměstnavatele při práci s vnitřními předpisy. Vnitřní předpis musí být všem zaměstnancům zaměstnavatele přístupný a zaměstnavatel je povinen zaměstnance s jeho obsahem seznámit.

[15] K problematice vnitřních předpisů stěžovatel dále uvádí, že za základní východisko je třeba i v případech služebního poměru považovat zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále jen „zákoník práce“), který v § 305 a § 306 vymezuje základní aspekty vnitřních předpisů. Literatura vnitřní předpis definuje jako jednostranný akt aplikace práva vydávaný zaměstnavatelem, který hromadně upravuje práva zaměstnanců v pracovněprávních vztazích u tohoto zaměstnavatele. Zákoník práce stanoví, že vnitřní předpis je závazný pro zaměstnavatele a všechny jeho zaměstnance. Podle § 38 odst. 1 písm. a) zákoníku práce je zaměstnavatel povinen dodržovat ostatní pracovní podmínky stanovené vnitřním předpisem. Práva vzniklá na základě vnitřního předpisu lze uplatňovat stejně jako jiné individuální nároky vznikající v pracovněprávních, resp. služebněprávních vztazích. Literatura považuje vnitřní předpisy za prameny pracovního práva, jestliže zakládají mzdová, platová či ostatní práva zaměstnance v pracovněprávních vztazích či rozvádějí ustanovení právních předpisů. Za tzv. lokální prameny práva je považuje i Ústavní soud (nález z 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06). Stěžovatel uzavírá, že vnitřní předpisy lze při splnění zákonných podmínek formálně považovat za prameny práva služebního poměru s nejnižší právní silou.

[16] Stěžovatel dále upozorňuje na § 305 odst. 2 zákoníku práce, který pod sankcí neplatnosti stanoví, že vnitřní předpis musí být vydán písemně. Musí mít také formu obvyklou u daného zaměstnavatele a musí být řádně vyhlášen. Literatura zmiňuje rovněž vnitřní připomínkové řízení, které by měl zpracovatel vnitřního předpisu zajistit. Stěžovatel zdůrazňuje, že by mělo být nemožné, aby u zaměstnavatele, kde je obvyklým způsobem vyhlásování vnitřních předpisů jejich publikace ve Věstníku, mohlo platně docházet ke změnám interní legislativy jinak, než v podobě její novelizace proběhnuvší s dodržením všech ustálených zásad pro vnitřní normotvorbu, včetně obvyklého způsobu vyhlášení.

pokračování

[17] Podle § 305 odst. 4 zákoníku práce je zaměstnavatel povinen zaměstnance s vydáním, změnou nebo zrušením vnitřního předpisu seznámit nejpozději do 15 dnů, navíc musí být všem zaměstnancům zaměstnavatele přístupný.

[18] Správní orgán je nadto vázán vlastní správní praxí. Jestliže služební orgán za účelem úpravy práv a povinností vojáků z povolání vydává vnitřní předpisy, je povinen se touto správní praxí řídit. V opačném případě porušuje legitimní očekávání účastníků právních vztahů a postupuje v rozporu s principy demokratického právního státu.

[19] Jediným vnitřním předpisem týkajícím se stanovení výše zvýšených vybavovacích nákladů, byl RMO č. 27/2006. Po oznámení, že úprava byla změněna, stěžovatel opakovaně žádal o zpřístupnění informační zprávy, ale zaměstnavatel mu dokument nezpřístupnil. Stěžovatel tedy uskutečnil své nákupy v souladu s jediným dokumentem, na jehož základě si mohl výši náhrady ověřit. Postupoval v dobré víře v platnost a závaznost vnitřních předpisů, s nimiž byl v dané době seznámen.

[20] Stěžovatel rovněž připomněl, že poukazoval na možnou podjatost služebních orgánů a možné porušení dvojinstančnosti správního řízení (zaměstnanci působící u žalovaného poskytovali právní pomoc správnímu orgánu I. stupně). K prokázání tohoto tvrzení stěžovatel v řízení před městským soudem navrhoval provedení svědeckých výpovědí, k nimž však soud bez řádného zdůvodnění nepřistoupil, čímž žalobci odepřel možnost prokázat jeho tvrzení, a tím i nezákonnost postupu služebních orgánů.

[21] Závěrem stěžovatel namítá, že se městský soud náležitě nevypořádal se všemi žalobními argumenty. Odůvodnění je pro svou stručnost nepřezkoumatelné. Městský soud se zejména nezabýval skutečností, že informační zprávu stěžovatel k dispozici neměl a že jeho informace o legislativní změně tak byly pouze zprostředkované. Nevyjádřil se k nutnosti, aby byly vnitřní předpisy dostupné všem zaměstnancům. Přestože jsou právně teoretické otázky související se závazností vnitřních předpisů zásadním zdrojem pochybností o zákonnosti postupu služebních orgánů, k čemuž stěžovatel předložil obsáhlou argumentaci, odůvodnění napadeného rozsudku se jí věnuje pouze v bodě 44, což stěžovatel považuje za zcela nedostatečné a což činí rozsudek nepřezkoumatelným.

[22] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že má za to, že stěžovatel v kasační stížnosti rozvádí žalobní bod, jež městský soud řádně vypořádal s tím, že je nutné odlišit normativní právní akty a normativní instrukce. Nově pak žalobce v kasační stížnosti rozsáhle argumentuje tím, že za základní východisko je i v případě služebního poměru vojáků z povolání třeba považovat úpravu provedenou zákoníkem práce. Pracovněprávní poměr je ovšem soukromoprávní vztah, zatímco služební poměr vojáka z povolání je typickým veřejnoprávním vztahem. Na interní normativní právní instrukce jsou navíc kladeny nižší formální nároky. S legitimním očekáváním a dobrou vírou se pak městský soud již vypořádal.

[23] Stěžovatel v dalším vyjádření odkázal na rozsudek městského soudu z 28. 4. 2022, čj. 15 Ad 9/2020-73 (kasační stížnosti proti němu je u Nejvyššího správního soudu vedena pod sp. zn. 3 As 137/2022). Městský soud tam posuzoval shodnou právní otázku, ale dospěl k opačnému závěru ohledně normativního potenciálu informační zprávy pro ministra obrany a její způsobilosti změnit normy stanovené vnitřními předpisy ve srovnání s nyní

napadeným rozsudkem. Zejména pak stěžovatel odkazuje na body 41–48 odůvodnění odkazovaného rozsudku. Stěžovatel rovněž poukazuje na to, že není vhodné, aby v rozhodovací praxi existovala takováto libovůle.

[24] Žalovaný v dalším vyjádření uvedl, že v nedávné době byla tato otázka u městského soudu řešena ještě ve dvou dalších sporech. Také v nich došel městský soud k závěru, že je možné, aby se informační zpráva po schválení ministrem obrany stala rozhodnutím ministra obrany, k němuž je ministr oprávněn jako k aktu řízení (rozsudek z 20. 4. 2022, čj. 9 Ad 8/2020-66, a z 28. 4. 2022, čj. 9 Ad 4/2019-45). V obou těchto případech městský soud v obecné rovině konstatoval možnost změny rozkazu ministra obrany cestou schválené informační zprávy, ale konkrétní informační zpráva neměla podstatné náležitosti, a právě proto byla napadená správní rozhodnutí v obou případech soudem zrušena.

[25] Stěžovatel k rozsudku městského soudu s čj. 9 Ad 4/2019-45 následně uvedl, že se tam městský soud zabýval otázkou, zda je možné změnit ustanovení platného vnitřního předpisu ústředního orgánu státní správy dokumentem, který nemá povahu vnitřního předpisu; v tehdy posuzovaném případě tedy informační zprávou. Městský soud tam došel k závěru, že informační zpráva neobsahuje projev vůle ministra obrany ke změně vnitřního předpisu, což je zdrojem pochybností o dodržení formální a materiální procedury rozhodování. Jeho argumentace je uplatnitelná i v nyní projednávané věci. Stěžovatel odkazuje zejména na bod 44 odůvodnění tohoto rozsudku. Nyní posuzovaná informační zpráva pak neměla být právním podkladem pro rozhodnutí o žádosti, protože nejde o vnitřní předpis vydaný podle postupů ministerstva obrany. I kdyby tato zpráva mohla mít „normativní potenciál“, nedodržení materiální a formální procedury v konkrétním případě znamená, že nemohla platně změnit ustanovení vnitřních předpisů.

[26] Stěžovatel později zaslal ještě další vyjádření, v němž zopakoval, že platné a účinné vnitřní předpisy nelze měnit svévolně. Městský soud v rozsudku čj. 9 Ad 8/2020-66 konstatoval, že informační zpráva obстоjí jako akt řízení, jestliže je v souladu se zákonnými předpisy, služebními předpisy a je-li zajištěna potřeba vydat k určité věci či oblasti vztahů určující jednotnou praxi. V posuzovaném případě není v souladu se služebními předpisy, přesněji s čl. 33 RMO č. 27/2006. Sporné je i naplnění poslední podmínky, neboť potřeba jednotné praxe byla v době předložení informační zprávy zajištěna právě tímto článkem. Stěžovatel má za to, že ostatní rozsudky čj. 15 Ad 9/2020-73, 9 Ad 4/2019-45 a 9 Ad 8/2020-6 jsou s jeho argumentací v souladu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

III.A Nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu

[27] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkou směřující k nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. Teprve dospěje-li kasační soud k závěru, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné, může se zabývat dalšími stížnostními námitkami (rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2005, čj. 3 As 6/2004-105, č. 617/2005 Sb. NSS). Dle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje především takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a žalobní námitky za liché, mylné či vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna

pokračování

zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (rozsudky NSS z 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, z 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či z 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS).

[28] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s tím, co městský soud předeslal v bodě 41 napadeného rozsudku. Správní soudy nemusejí nutně reagovat na každý dílčí argument. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (rozsudek NSS z 3. 4. 2014, čj. 7 As 126/2013-19). Argumenty, k nimž stěžovateli schází podrobnější vypořádání, městský soud implicitně označil za irelevantní tím, že odlišil normativní právní akty a interní normativní instrukce. Instrukce podle městského soudu nemusí mít písemnou formu a nemusí být veřejně vyhlášeny. Stačí, že jsou vhodným způsobem sděleny těm, jichž se týkají. Tato instrukce podle městského soudu změnila rozkaz ministra obrany a stěžovatel byl o tomto záměru informován e-mailem 17. 7. 2015. Nejvyšší správní soud připomíná, že na tomto místě neposuzuje věcnou stránku závěrů městského soudu. Zabývá se pouze tím, zda tyto závěry z rozsudku plynou, což shledal. Ostatně, stěžovatel s nimi vede věcnou polemiku, seznatelné jsou tedy dostatečně.

[29] Stěžovatel dále stručně namítl, že městský soud řádně neodůvodnil, proč nepřistoupil k dokazování ohledně jím vznesené námitky podjatosti. Je pravda, že městský soud výslovně neodůvodnil, proč neprovedl důkaz výsledkem osob účastnících se porad inspektorátu náčelníka Generálního štábu Armády ČR navrhovaný v souvislosti s námitkou týkající se možné podjatosti. Z odůvodnění napadeného rozsudku však plyne, že městský soud případnou diskusi o odvolání stěžovatele během porad inspektorátu žalovaného nepovažoval z hlediska možné podjatosti ve smyslu § 14 správního řádu za relevantní (bod 47 rozsudku městského soudu). Již z tohoto závěru je tedy (implicitně) zřejmé, že k provedení navrženého důkazu městský soud nepřistoupil pro jeho nadbytečnost. Ani v tomto ohledu tedy není námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu důvodná.

III.B Námitka nezávaznosti informační zprávy

[30] Podle § 79 odst. 3 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění účinném do 30. 9. 2017 (dále „zákon 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 (...)*.

[31] Podle § 4 odst. 1 nařízení vlády č. 62/1994 Sb., o poskytování náhrad některých výdajů zaměstnancům rozpočtových a příspěvkových organizací s pravidelným pracovištěm v zahraničí (dále „nařízení vlády o náhradách“) *zaměstnavatel může zaměstnanci poskytnout jednorázovou náhradu prokázaných zvýšených vybavovacích výdajů v Kč.*

[32] Podle § 4 odst. 2 nařízení vlády o náhradách *výše náhrady podle odstavce 1 může činit nejvýše čtyřnásobek měsíčního platu určeného zaměstnanci zaměstnavatelem pro výkon práce v zahraničí.*

[33] Podle čl. 33 RMO č. 27/2006 zaměstnanci se poskytuje jednorázová náhrada mimořádných 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.

[34] Podle čl. 35 RMO č. 27/2006 náhradu vybavovacích výdajů lze zaměstnanci poskytnout na základě dohody s ředitelem Úřadu, ve které se zaměstnanec zaváže, že vyplacenou částku na vybavovací výdaje zpětně uhradí Úřadu do 30 dnů od ukončení služby (práce) na zahraničním pracovišti, a to a) v plné výši, nenastoupí-li k výkonu služby (práce) na zahraničním pracovišti pro překážku, která je na jeho straně, a z tohoto důvodu bylo jeho zařazení na zahraniční pracoviště zrušeno; b) v poloviční výši, pracoval-li na zahraničním pracovišti méně než dva měsíce, popř. na něm nepracoval vůbec, a jeho zařazení na zahraniční pracoviště bylo ukončeno pro překážku ve službě (práci) na straně Ministerstva obrany; c) jednu dvanáctinu vyplacené náhrady vybavovacích výdajů za každý započatý měsíc, který chybí do konce prvního roku od jeho zařazení na zahraniční pracoviště, bylo-li v této době zrušeno.

[35] Podle čl. 40 RMO č. 27/2006 ředitel Úřadu poskytne zaměstnanci na jeho žádost zálohu na náhradu vybavovacích výdajů do výše náhrady vybavovacích výdajů stanovené tímto rozkazem. Účetní doklady za vybavovací výdaje je zaměstnanec povinen předložit Úřadu do 3 měsíců ode dne zařazení na zahraniční pracoviště a nevyúčtovanou zálohu vrátit.

[36] Podle čl. 3 RMO č. 29/2009 vnitřními předpisy jsou: a) základní vojenský řád; b) rozkaz ministra obrany; c) normativní výnos Ministerstva obrany; d) vojenský předpis.

[37] Ve věci je rozhodující otázka, zda bylo možné prostřednictvím informační zprávy změnit stanovený násobek měsíčního platu (od něhož se odvíjí výše náhrady vybavovacích výdajů), kterou mj. určil RMO č. 27/2006.

[38] V prvé řadě je nezbytné připomenout, že zejména v situaci, kdy obecně závazný předpis výslovně neupravuje postup správního orgánu, k němuž je správní orgán zmocněn zákonem, správní soud přezkoumá tento postup i z hlediska jeho souladnosti s vnitřními předpisy, které jinak nejsou obecně právně závazné (k tomu srov. rozsudek NSS z 23. 8. 2007, čj. 7 Afs 45/2007-251). Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku konstatoval, že pokud se vytvořila správní praxe, která je nepochybně všeobecně dodržována, je pro správní orgány právně závazná. Za určitý typ či výraz správní praxe pak považuje také vnitřní předpisy. „Správní orgán se od ní nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový jeho postup by byl libovůlí, která je v právním státě (viz čl. 1 odst. 1 Ústavy) nepřípustná. Ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod) vyplývá princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila. (...) Obecně se od vytvořené určité správní praxe lze odchýlit, avšak zásadně pouze pro futuro a z racionálních důvodů. Je totiž zcela v dispozici příslušného orgánu tuto správní praxi (vnitřní předpis SPČ 1/2000) změnit anebo nestanovit pravidla žádná, ovšem něco takového může platit vždy pouze do budoucna.“

[39] Obdobně hovoří též usnesení rozšířeného senátu NSS z 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, bod 82: „Správní praxi zakládající legitimní očekávání lze změnit,

pokračování

pokud je taková změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi.“ A také: „interní instrukce má ve správním řízení a potažmo i ve správním soudnictví význam z toho důvodu, že adresáti povinností jsou v dobré víře, že jednou zvolený postup při interpretaci a aplikaci práva nebudou orgány veřejné správy bezdůvodně a libovolně měnit“ (bod 73).

[40] Dále je třeba uvést, že věda správního práva rozeznává z hlediska forem činnosti veřejné správy dvě skupiny aktů, které jsou zaměřeny dovnitř veřejné správy a primárně nepůsobí navenek vůči adresátům veřejnosprávního působení. Jde jednak o vnitřní akty normativní, označované též jako interní normativní instrukce nebo normativní akty řízení či vnitřní předpisy, jednak o vnitřní individuální pokyny, které doktrína označuje též jako individuální služební akty (viz PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání, Masarykova univerzita, Brno 2007, s. 265–266, 274 a 279). Obě tyto skupiny interních aktů mají společné, že se obrací dovnitř veřejné správy, a liší se v tom, zda se jedná o akty obecné či individuální (rozsudek NSS ze 17. 2. 2011, čj. 1 As 105/2010-73, bod 12).

[41] Vnitřní předpis ve veřejné správě je pak souhrnným označením pro akty abstraktní povahy, které slouží k uspořádání poměrů uvnitř organizační jednotky nebo zařízení veřejné správy a jejichž vydání se opírá o právně upravený vztah podřízenosti k vydavateli aktu (viz HENDRYCH, D.: *Správní právo*, C. H. Beck, Praha 2003, str. 113, a dále např. rozsudek NSS z 15. 10. 2013, čj. 1 As 70/2013-58, či rozsudky NSS ze 17. 2. 2011, čj. 1 As 105/2010-73, a z 20. 12. 2018, čj. 7 As 369/2018-32).

[42] Pro věc samu je podstatné, že pro správní orgány není závazné jen znění RMO č. 27/2006 pojednávající o náhradách zvýšených vybavovacích nákladů, ale také RMO č. 29/2009. Jestliže posledně uvedený rozkaz označil určité interní normativní akty za „vnitřní předpisy“, lze podle Nejvyššího správního soudu dovodit, že účelem takového ustanovení je vymezit, jakými formami abstraktních aktů se bude organizace činnosti ministra obrany i činnosti podléhajících složek a pracovníků uskutečňovat. Jde o výčet uzavřený, neboť použití zde nepředvídaného normativního aktu by bylo vykročením mimo takto zavedenou správní praxi. Ze skutečnosti, že RMO č. 29/2009 tyto abstraktní akty rozlišuje, lze rovněž dovodit, že jsou tyto formy vzájemně odlišitelné a že jejich odlišnost má význam. Informační zpráva ve výčtu uvedeném v čl. 3 RMO č. 29/2009 uvedena není.

[43] Nejvyšší správní soud nepochybně, že (schválená) informační zpráva může představovat určitou formu řízení. Žalovaný v ní navrhuje ministru vnitra „s účinností od 1. 8. 2015 [...] aplikovat následující opatření“, které následně vypočítává (mj. jde o konkrétní úpravu výpočtu náhrady zvýšených vybavovacích výdajů pro jednotlivé hodnosti vojáků). Pro případ, že ministr obrany bude s jeho návrhy souhlasit, žádá žalovaný o schválení předložené informační zprávy. Nejvyšší správní soud má ovšem za to, že ani při posouzení tohoto aktu podle jeho obsahu (nikoli dle označení) nelze tento dokument považovat za abstraktní normativní akt. Je totiž koncipován tak, že to odpovídá jeho názvu – jako zpráva. Začíná oslovením, pokračuje shrnutím situace a jejím navrženým řešením. Za adresáta je zřetelně označen ministr obrany. Jádrem jejího obsahu je pak žádost o schválení určitého postupu žalovaného. Jde tedy o formalizovaný způsob komunikace mezi ministrem obrany a jeho podřízenými, jehož výsledkem v daném případě je schválení navrhovaných opatření směřujících ke změně systému přiznávání náhrady zvýšených vybavovacích výdajů. Navazovat by tedy měla změna rozkazu ministra obrany jakožto vnitřního předpisu, a to

způsobem předvídaným v čl. 24 RMO č. 29/2009, podle něhož se při přípravě *novelizace vnitřního předpisu nebo zrušení vnitřního předpisu bez náhrady postupuje jako při přípravě návrhu vnitřního předpisu*.

[44] Závěr, že informační zpráva nepředstavuje abstraktní normativní akt, podporuje rovněž její srovnání s RMO č. 27/2006. Tento rozkaz se na rozdíl od informační zprávy také vnější formou podobá „běžnému“ zákonu či vyhlášce. Je označen číslem, slovy „*rozkaz ministra obrany*“, nadpisem přibližujícím obsah rozkazu („*Zabezpečení zahraničních pracovišť Ministerstva obrany a zaměstnanců, kteří jsou na tato pracoviště zařazeni*“). Jednotlivá ustanovení jsou uvozena slovem „*stanovují*“. Následují číslované odstavce, které v logických celcích oddělují titulky. Rozkaz uzavírá informace o účinnosti rozkazu a jméno ministra obrany. Pokud jde o obsah jednotlivých ustanovení, upravuje tento rozkaz práva a povinnosti zaměstnanců, stanoví postupy, určuje lhůty. Adresátům by z něj i bez výslovného označení za „*rozkaz ministra obrany*“ bylo podle Nejvyššího správního soudu zřejmé, že jde o nějaký typ abstraktního aktu.

[45] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že nejenže informační zpráva nepatří podle RMO č. 29/2009 mezi vnitřní předpisy, ale zjevně jím není ani podle svého obsahu.

[46] Dále je podstatné, že RMO č. 27/2006 založil správní praxi spočívající ve stanovování náhrad zvýšených vybavovacích nákladů v určité výši. To, jak se stanovují náhrady zvýšených vybavovacích nákladů, lze jistě změnit. Je to však třeba učinit abstraktním normativním aktem, do budoucna, je nezbytné, aby se adresáti s novou úpravou včas seznámili, a tato úprava musí být odůvodněna.

[47] Jestliže je tedy informační zpráva v rozporu s vnitřním předpisem RMO č. 27/2006, nelze ji při výpočtu částky, jež stěžovateli náleží jako náhrada zvýšených vybavovacích nákladů, aplikovat. RMO č. 27/2006 stěžovateli totiž založil legitimní očekávání, že služební orgány budou postupovat v souladu s uvedeným vnitřním předpisem jako interním normativním aktem. Jak Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 19. 4. 2017, čj. 6 As 98/2016-54 (bod [36]): „*ideovým základem konceptu ochrany legitimního očekávání je přesvědčení, že ti, kdo jednají v oprávněné důvěře v existující právo, resp. v právo, jak se jim s přihlédnutím k okolnostem a dobré víře obsahově jeví, by neměli být zklamáni ve svých očekáváních, že v souladu s právem jednají a že jejich jednání také právo demokratického právního státu nakonec poskytne svou ochranu. V nejtypičtější podobě se ochrana legitimního očekávání, ve vazbě na ochranu právní jistoty, v oboru správního práva upíná k vázanosti správy vlastní ustálenou správní praxí, ustáleným výkladem procesních i hmotných právních pravidel, veřejně deklarovanou politikou v mezích správního uvážení, interní výkladovou či aplikační směrnicí, anebo k závaznosti konkrétního a kvalifikovaného ujištění o právu či procesním postupu, poskytnutého orgánem veřejné moci adresátu jeho správy (tzv. representation).*“

[48] Nejvyšší správní soud je nadto přesvědčen, že ani v případě, že by informační zpráva představovala abstraktní normativní akt, nebyla by splněna podmínka (včasného) seznámení se s touto zprávou. Nejvyšší správní soud totiž na rozdíl od městského soudu nepovažuje za dostačující, že byl stěžovatel informován o informační zprávě, dokud představovala pouhý „záměr“, tedy před jejím schválením. E-mail od nrap. P. B. ze 17. 7. 2015 zaslaný stěžovateli obsahuje formulace jako „*v současné době [je] zpracován návrh*“, „*v případě schválení*“. Skutečnost, že tento e-mail současně obsahuje větu, že „*v případě schválení se tato*

pokračování

situace promítne u všech zaměstnanců vyslaných na zahraniční pracoviště k 1. 8. 2015“, nemůže Nejvyšší správní soud považovat za rozhodující. Rozhodující by bylo, zda měl stěžovatel možnost se s touto informační zprávou včas seznámit. Žalovaný na str. 6 napadeného rozhodnutí za okamžik, kdy se měl stěžovatel dozvědět o změně částky, označuje až 7. 8. 2015. Dne 7. 8. 2015 stěžovatel formou e-mailu žádá nrap. P. B. o poskytnutí informační zprávy společně s dalšími dokumenty, podle nichž je výše náhrady zvýšených vybavovacích nákladů vypočtena. Týž den mu nrap. P. B. odpovídá, že „*byla přeposlána formou ASAS k dispozici jednotlivým nákladovým střediskům*“ a informuje ho také o výši nově vypočtené náhrady.

[49] Na okraj Nejvyšší správní soud dodává, že samotným vznikem nároku na náhradu zvýšených vybavovacích výdajů plynoucího z RMO č. 27/2006 se v souladu s dispoziční zásadou blíže nezabýval. Tato otázka nebyla mezi účastníky řízení sporná a stěžovatel brojil pouze proti výši částky.

IV. Závěr a náklady řízení

[50] Z výše uvedených důvodů je napadený rozsudek nezákonný pro nesprávné posouzení rozhodné právní otázky městským soudem. Proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek zrušil. S ohledem na to, že v posuzovaném případě však byly již v řízení před městským soudem dány důvody pro to, aby bylo žalobou napadené rozhodnutí zrušeno, zrušil Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 2 s. ř. s. také je.

[51] S ohledem na zásadu ekonomie řízení se věc dle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrací k dalšímu řízení žalovanému, protože městský soud by při respektování názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v tomto rozhodnutí nemohl učinit nic jiného, než rozhodnutí žalovaného zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Žalovaný je podle odst. 5 téhož ustanovení vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným. Při výpočtu celkové částky na náhradu zvýšených vybavovacích výdajů, na niž má stěžovatel nárok, bude tedy žalovaný postupovat podle RMO č. 27/2006, nikoli podle informační zprávy.

[52] Pokud Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí městského soudu a současně i rozhodnutí žalovaného, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek ze dne 19. 11. 2008, čj. 1 As 61/2008-98).

[53] Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci. Vzhledem k tomu, že výsledkem soudního přezkumu před správními soudy bylo zrušení správního rozhodnutí, je nutno konstatovat, že to byl stěžovatel, kdo měl ve věci plný úspěch. V takovém případě je mu žalovaný povinen dle § 60 odst. 1 s. ř. s. nahradit náhradu nákladů řízení před soudem.

[54] Náklady řízení před městským soudem jsou v projednávané věci tvořeny částkou 3 000 Kč za soudní poplatek za žalobu. Zástupce stěžovatele v řízení o žalobě učinil celkem tři úkony právní služby: převzetí a přípravu zastoupení (§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních

služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], další poradu s klientem přesahující jednu hodinu [§ 11 odst. 1 písm. c) advokátního tarifu] a písemné podání ve věci samé – vyjádření k věci [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu].

[55] V řízení před Nejvyšším správním soudem tvoří náklady řízení částka 5000 Kč za soudní poplatek za kasační stížnost. Dále učinil zástupce celkem tři úkony právní služby, kterými jsou podání kasační stížnosti, doplnění kasační stížnosti a replika [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu].

[56] Za každý uvedený úkon právní služby náleží zástupci stěžovatele mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Za jeden úkon právní služby proto náleží 3 400 Kč. Celkem tedy náklady právního zastoupení za 6 úkonů právní služby činí 20 400 Kč. Zástupce stěžovatele je plátcem DPH. K nákladům řízení o žalobě a o kasační stížnosti se tedy přičítá DPH ve výši 4 284 Kč. Celková částka za řízení před městským soudem a Nejvyšším správním soudem činí 32 684 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit stěžovateli do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce stěžovatele.

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

V Brně 24. srpna 2023

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu