



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Václava Štencla a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce **Mgr. Ing. J. P., MSc.**, zastoupeného JUDr. Alicí Hejzlarovou, LL.M., MBA, advokátkou se sídlem Praha 1, Žitná 1575/49, proti žalovanému **náčelníku Generálního štábu Armády České republiky**, se sídlem Vítězné náměstí 1500/5, Praha 6, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2022, č. j. 15 Ad 9/2020 - 73,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně JUDr. Alice Hejzlarové, LL.M., MBA, advokátky.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 4. 2020, č. j. MO 123963/2020-1304, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí ředitele Agentury personalistiky Armády České republiky ze dne 25. 2. 2020, č. j. MO 63652/2020-2230, kterým byla zamítnuta mimo jiné žádost žalobce o dorovnání náhrady zvýšených životních nákladů „na manželku“ včetně příslušenství po dobu jeho studijního pobytu na Vojenské vysoké škole velení a generálního štábu pozemních sil Fort Leavenworth v době od 28. 6. 2016 do 9. 6. 2017. Žalobce

se domáhal z tohoto titulu navýšení náhrady zvýšených životních nákladů o 20 % na základě 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“). Bylo mu však přiznáno navýšení pouze o 15 % z důvodu, že podle správních orgánů došlo informační zprávou ze dne 12. 11. 2014, č. j. 76-7/2014-7542 (dále jen „*informační zpráva* č. j. 76-7/2014-7542“), ke snížení náhrady zvýšených životních nákladů na 15 %. Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, které Městský soud v Praze (dále jen „*městský soud*“) shora označeným rozsudkem vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[2] Městský soud dospěl k závěru, že informační zpráva č. j. 76-7/2014-7542 nebyla způsobilá novelizovat *RMO* č. 27/2006 jakožto vnitřní předpis. Informační zpráva není vnitřním předpisem ve smyslu rozkazu ministra obrany č. 29/2009 Věstníku Ministerstva obrany, o přípravě, schvalování a vyhlášení vnitřních předpisů v působnosti Ministerstva obrany a vydávání Věstníku Ministerstva obrany (dále „*RMO* č. 29/2009“), ani ve smyslu rozkazu ministra obrany č. 1/2017 Věstníku Ministerstva obrany, o přípravě návrhů, posuzování a schvalování vnitřních předpisů a Věstníku Ministerstva obrany (dále „*RMO* č. 1/2017“). Ministr byl informační zprávou toliko informován o návrzích změn vnitřních předpisů a jiných opatření. Její autor si byl dobře vědom toho, že není způsobilá novelizovat samotný *RMO* č. 27/2006. K jeho novelizaci nedošlo. Přiznáním zvýšení náhrady zvýšených životních nákladů pouze o 15 % proto bylo v rozporu s vnitřními předpisy. Zbývající žalobní námitky městský soud neshledal důvodnými.

[3] Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Stěžovatel s odkazem na rozsudek městského soudu ze dne 18. 1. 2022, č. j. 3 As 14/2017 - 41 (správně 3 Ad 14/2017 - 71 – pozn. Nejvyššího správního soudu), namítá, že podepsáním informační zprávy č. j. 76-7/2014-7542 ministrem obrany došlo ke změně *RMO* č. 27/2006. Zákon nestanoví rozmezí zvýšení náhrady zvýšených životních nákladů na manžela doprovázejícího vojáka studujícího v zahraničí. Proto je v kompetenci ministra obrany jako vedoucího organizační složky, kde žalobce vykonává službu, stanovení rozsahu zvýšení, pokud s ním byl žalobce vhodně seznámen, což bylo prokázáno, a ani on sám to nerozporuje.

[5] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůrazňuje, že požadoval 20 % zvýšení základu náhrad zvýšených životních nákladů, nikoliv vyplacení 20 % platu. Informační zpráva č. j. 76-7/2014-7542 představuje toliko návrh úpravy. Stěžovatel (jako gestor) úpravu neprovedl. I proto je možné jeho argumentaci vnímat jako pozdní ospravedlnění vlastního pochybení. Také Odbor interního auditu a inspekce Ministerstva obrany České republiky ve svém nálezu uvedl, že úprava navýšení náhrad zvýšených životních nákladů formou informační zprávy neodpovídá zásadám pro tvorbu a novelizaci interního normativního aktu v resortu. Není patrné, zda se s ní ministr pouze seznámil, nebo s ní vyslovil souhlas. Není možné ani identifikovat podpis na informačních zprávách. S informační zprávou č. 76-7/2014-7542 byl žalobce seznámen až 12. 6. 2017. Informační zprávy jsou

pokračování

podle RMO č. 29/2009 pouze podpůrným, informačním dokumentem osvětlujícím důvod předkládané úpravy interního normativního aktu. Stěžovatel sice rozlišoval mezi různými nároky vojáků studujících v zahraničí, ale zjevně ke stanovení výše náhrad přistoupil zcela formálně. Žalobce proto navrhuje, aby byla kasační stížnost jako nedůvodná zamítnuta a aby byl výrok napadeného rozsudku změněn ve věci stanovení základu náhrady zvýšených životních nákladů.

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud na úvod poznamenává, že je to vždy stěžovatel, kdo určuje svými námitkami rámec kasačního přezkumu. Ostatní účastníci řízení o kasační stížnosti nedisponují předmětem řízení, a nemohou proto podanou kasační stížnost rozšiřovat na další, stěžovatelem nezpochybňované otázky. Nejvyšší správní soud se proto nemohl zabývat námitkami, které neuplatnil stěžovatel, nýbrž žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti (ve vztahu ke stanovení základu náhrady zvýšených životních nákladů). Ostatně tyto námitky ani nesměřují proti nosným důvodům napadeného rozsudku, tj. důvodům, na kterých je založen výrok o zrušení rozhodnutí stěžovatele.

[9] Nosným důvodem pro zrušení rozhodnutí stěžovatele byl závěr městského soudu, že žalobci mělo být přiznáno navýšení náhrady zvýšených životních nákladů „na manželku“ o 20 % na základě RMO č. 27/2006. Stěžovatel pak tento závěr zpochybňuje s argumentací, že toto navýšení bylo sníženo na 15 % informační zprávou č. j. 76-7/2014-7542. Jádrem sporu je tak otázka, zda tato informační zpráva mohla mít „novelizační“ důsledky, které ji stěžovatel připisuje. Touto otázkou se přitom Nejvyšší správní soud již zabýval ve svém rozsudku ze dne 24. 8. 2023, č. j. 8 As 12/2022 - 55 (všechna zde citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz), jímž byl přezkoumáván rozsudek městského soudu ze dne 18. 1. 2022, č. j. 3 Ad 14/2017 - 71, na který odkazuje stěžovatel. Byť se Nejvyšší správní soud v daném rozsudku zabýval uvedenou otázkou ve vztahu k jinému ustanovení RMO č. 27/2006 a jiné informační zprávě, jsou jeho úvahy týkající se možné „novelizace“ RMO č. 27/2006 informační zprávou přílehlavé i na nyní posuzovaný případ, a proto z nich vychází i v nyní projednávané věci.

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

[11] Tímto zvláštním právním předpisem je nařízení vlády č. 62/1994 Sb., o poskytování náhrad některých výdajů zaměstnancům rozpočtových a příspěvkových organizací s pravidelným pracovištěm v zahraničí (dále jen „*nařízení vlády o náhradách*“), podle jehož

§ 3 odst. 3 (věta před středníkem) zaměstnanci, kterého manželka nebo manžel následuje do místa výkonu práce v zahraničí, přísluší náhrada podle odstavce 2 (náhrada zvýšených životních nákladů), zvýšená o 5 % až 20 %.

[12] Podle čl. 20a písm. a) RMO č. 27/2006 náleží-li zaměstnanci zvýšení náhrady životních nákladů podle § 3 odst. 3 nařízení vlády o náhradách, náhrada životních nákladů přiznaná podle čl. 20 se zvyšuje o 20 % vedoucímu zahraničního pracoviště a zaměstnanci, jehož manželka (manžel) pečuje o dítě do 18 let, které nepobírá invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně nebo nemá příjem ze závislé činnosti nebo jako osoba samostatně výdělečně činná.

[13] Z výše uvedeného vyplývá, že zákon o vojácích z povolání přímo nekonkretizuje náhrady, na které mají nárok vojáci, které následuje manželka nebo manžel do místa výkonu práce v zahraničí. Tyto náhrady specifikuje až nařízení vlády o náhradách, ovšem nikoliv konkrétní částkou ani procentní sazbou ze základu, nýbrž rozsahem zvýšení náhrady zvýšených životních nákladů o 5 % až 20 %. Samotným nařízením vlády o náhradách je tedy dán poměrně široký prostor pro uvážení orgánu, který má o náhradě zvýšených životních nákladů rozhodovat.

[14] V první řadě je proto 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2007, č. j. 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. Určitým typem či výrazem správní praxe jsou také vnitřní předpisy. Nejvyšší správní soud zároveň zdůraznil, že ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněné 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. Obecně se od vytvořené správní praxe lze odchýlit, avšak zásadně pouze *pro futuro* a z racionálních důvodů. Obdobně se vyjádřil také rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 - 132, č. 1915/2009 Sb. NSS, v němž dodal, že „*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.*“

[15] Pro věc samu je podstatné, že pro správní orgány není závazné jen znění RMO č. 27/2006 pojednávající o náhradách zvýšených životních nákladů, ale také RMO č. 29/2009 a RMO č. 1/2017.

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

pokračování

[17] Podle čl. 4 RMO č. 1/2017, který s účinností od 16. 3. 2017 nahradil RMO č. 29/2009, se vnitřním předpisem rozumí: a) základní vojenský řád, b) pracovní řád, c) rozkaz ministra obrany, d) normativní výnos ministerstva a e) vojenský předpis.

[18] Jestliže RMO č. 29/2009 a RMO č. 1/2017 označují 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 jemu 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 výčtech uvedených v čl. 3 RMO č. 29/2009 a v čl. 4 RMO č. 1/2017 uvedena není.

[19] Nejvyšší správní soud nepochybně, že (schválená) informační zpráva č. j. 76-7/2014-7542 může představovat určitou formu řízení. Státní tajemník ministerstva obrany v ní navrhuje ministru vnitra „*s účinností od 1. 1. 2015 [...] tato opatření*“, která následně vypočítává. Mezi ně pod bodem 5. řadí mimo jiné úpravu zvýšení náhrady zvýšených životních nákladů zaměstnance, jehož manželka (manžel) následuje do zahraničí a zároveň pečuje o nezletilé děti, ze současných 20 % na 15 %. V závěru se uvádí, že státní tajemník předkládá informační zprávu ministru obrany na vědomí a žádá o schválení navrhovaných opatření. Nejvyšší správní soud má 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, jak 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 určitých opatření. Jde tedy o formalizovaný způsob komunikace mezi ministrem obrany a jeho podřízenými, jehož výsledkem v daném případě mělo být schválení navrhovaných opatření směřujících ke změně systému přiznávání náhrady zvýšených životních nákladů. 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 (obdobně viz čl. 17 odst. 1 RMO č. 1/2017).

[20] Závěr, že informační zpráva č. j. 76-7/2014-7542 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*“ a 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 jeho účinnosti 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.

[21] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že nejenže informační zpráva č. j. 76-7/2014-7542 nepatří podle RMO č. 29/2009 a RMO č. 1/2017 mezi vnitřní předpisy, ale zjevně jím není ani podle svého obsahu. S ohledem na tyto závěry je pak nadbytečné zabývat se otázkou, kdy a jak byl žalobce s uvedenou informační zprávou seznámen.

[22] Jak zároveň plyne z výše uvedeného, RMO č. 27/2006 založil správní praxi spočívající ve stanovování náhrady zvýšených životních nákladů v určité výši. Tuto praxi lze jistě změnit, ale je tak v daném případě třeba učinit abstraktním normativním aktem, do budoucna, je nezbytné, aby se adresáti s novou úpravou včas seznámili, a tato úprava musí být odůvodněna. Za změnu RMO č. 27/2006 nelze považovat informační zprávu č. j. 76-7/2014-7542. S ohledem na její rozpor s vnitřním předpisem RMO č. 27/2006 ji nebylo možné aplikovat při výpočtu částky, jež žalobci náleží jako náhrada zvýšených životních nákladů. RMO č. 27/2006 žalobci založil legitimní očekávání, že služební orgány budou postupovat v souladu s tímto vnitřním předpisem jako interním normativním aktem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, č. j. 6 As 98/2016 - 54).

[23] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že městský soud dospěl ke správnému závěru, že žalobci měla být přiznána náhrada zvýšených životních nákladů dle čl. 20a RMO č. 27/2006, tedy včetně navýšení o 20 %. Přiznal-li stěžovatel žalobci navýšení toliko o 15 % na základě informační zprávy č. j. 76-7/2014-7542, postupoval protiprávně.

[24] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

[25] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že ve věci byl procesně úspěšným žalobce, vzniklo mu právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Výše těchto nákladů je představována částkou 3 100 Kč za jeden úkon právní služby zástupkyně žalobce (vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Přiznána byla též náhrada hotových výdajů zástupkyně, která činí dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu 300 Kč za úkon právní služby. Jelikož je zástupkyně žalobce plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se uvedená odměna a náhrada hotových výdajů o částku odpovídající této dani. Částku 4 114 Kč, představující náhradu nákladů řízení, je žalovaný povinen zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně.

Poučení : Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 25. ledna 2024

Mgr. Radovan Havelec

pokračování

předseda senátu