



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže, soudkyně Mgr. Věry Jachurové a soudce Mgr. Bc. Jana Schneeweise v právní věci

žalobce: **mjr. Ing. J. P.**
bytem XXX

zastoupený advokátkou JUDr. Alicí Hejzlarovou, LL.M.
se sídlem Žitná 1575/49, Praha 1

proti

žalovanému: **Náčelník Generálního štábu Armády České republiky**
se sídlem Vítězné náměstí 1500/5, Praha 6

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30.4.2020 č.j. MO 123963/2020-1304

takto:

- I. Rozhodnutí Náčelníka Generálního štábu Armády České republiky ze dne 30.4.2020 č.j. MO 123963/2020-1304 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15.342,- Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právní zástupkyně žalobce advokátky JUDr. Alice Hejzlarové, LL.M.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), jakož i zrušení rozhodnutí služebního orgánu I. stupně, které jeho vydání předcházelo. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl žalobcovu odvolání a potvrdil rozhodnutí ředitele Agentury personalistiky Armády České republiky (dále jen „Agentura personalistiky AČR“) ze dne 25.2.2020, č.j. MO 63652/2020-2230 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvním výrokem prvostupňového rozhodnutí ředitel Agentury personalistiky AČR zamítl žádost žalobce o dorovnání náhrady zvýšených životních nákladů včetně příslušenství, které mu měly vzniknout

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

po dobu jeho studijního pobytu uskutečněného v období od 28.6.2016 do 9.6.2017 ve Spojených státech amerických. Druhým výrokem prvostupňového rozhodnutí ředitel Agentury personalistiky AČR zamítl žádost žalobce o dorovnání náhrady zvýšených životních nákladů na manželku včetně příslušenství po dobu téhož studijního pobytu.

2. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce byl jakožto voják z povolání na základě personálního rozkazu ředitele Agentury personalistiky AČR ze dne 8.4.2016, sp. zn. 4262/2016 ve smyslu § 14a zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vojácích z povolání“) vyslán ke studijnímu pobytu v místě Fort Leavenworth, Kansas, Spojené státy americké, a to v období od 28.6.2016 do 9.6.2017 (dále jen „studijní pobyt“). Oznámením ze dne 28.6.2016, č.j. 95/12/13/2016-2230 bylo žalobci Agenturou personalistiky AČR sděleno, že mu po dobu studijního pobytu bude vyplácena náhrada zvýšených životních nákladů (dále jen „NZŽN“) ve výši 11,5 % z jeho platu, a to v souladu s nařízením vlády č. 62/1994 Sb., o poskytování náhrad některých výdajů zaměstnancům rozpočtových a příspěvkových organizací s pravidelným pracovištěm v zahraničí (dále jen „nařízení vlády č. 62/1994 Sb.“) a též v souladu s rozkazem ministra obrany č. 27/2006 Věstníku Ministerstva obrany, o zabezpečení zahraničních pracovišť Ministerstva obrany a zaměstnanců, kteří jsou na tato pracoviště zařazeni (dále jen „RMO 27/2006“). Žalobci bylo dále s odkazem na právě uvedené předpisy přiznáno 15% zvýšení NZŽN, neboť jej na studijní pobyt doprovázela manželka pečující o dvě nezletilé děti. Ze mzdových listů založených ve správním spise vyplývá, že žalobci byla náhrada zvýšených životních nákladů navýšená o 15 % za manželku po dobu studijního pobytu vyplácena měsíčně. Samotné vyplácení NZŽN v této výši není mezi účastníky řízení předmětem sporu.
3. Žalobce po absolvování studijního pobytu požádal ředitele Agentury personalistiky AČR o doplacení, resp. dorovnání NZŽN, jakož i dorovnání navýšení NZŽN za manželku. Prvostupňovým rozhodnutím byla jeho žádost zamítnuta. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí vyplývá, že ředitel Agentury personalistiky AČR vycházel při určení výše NZŽN z toho, že § 79 odst. 3 zákona o vojácích z povolání stanoví NZŽN v rozmezí 10 % až 50 % ze služebního platu. Dále vycházel z čl. 20 RMO 27/2006, podle nějž základ pro určení měsíční výše NZŽN stanoví pro příslušný kalendářní rok ministr obrany v procentech podle § 3 odst. 2 nařízení vlády č. 62/1994 Sb., a z informační zprávy pro ministra obrany ze dne 25.6.2015, č.j. 50-11/2015-7542 (dále jen „informační zpráva ze dne 25.6.2015“), která v bodě 3 stanovuje, že vojákovi, který je studentem v zahraničí, náleží měsíční NZŽN ve výši 11,5 % ze služebního platu. Ve věci navýšení NZŽN na manželku pak vycházel z čl. 20a písm. a) RMO 27/2006, podle něhož se NZŽN zvyšuje o 20 % zaměstnanci, jehož manžel(ka) pečuje o nezletilé dítě, ve spojení s informační zprávou pro ministra obrany ze dne 12.11.2014, č.j. 76-7/2014-7542 (dále jen „informační zpráva ze dne 12.11.2014“), jejímž schválením ministr obrany závazně stanovil, že NZŽN zaměstnance, kterého do zahraničí následuje manželka, se zvyšuje (pouze) o 15 %.
4. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl. V odůvodnění napadeného rozhodnutí předně konstatoval, že průtahy v řízení, proti nimž žalobce brojil v odvolání, nemají vliv na správnost rozhodnutí. Proto se žalovaný tím, zda k namítaným průtahům došlo, nezabýval, a připomněl žalobci možnost uplatnit opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu. Dále vyložil, že při určení rozmezí výše NZŽN je třeba zkoumat příslušné právní a vnitřní předpisy ve vzájemných vazbách. Předpisem nejvyšší právní síly je zde zákon o vojácích z povolání, který v § 79 odst. 3 uvádí, že náhrady jsou stanoveny zvláštním právním předpisem, a současně uvádí, že základ pro určení výše NZŽN stanoví služební orgán v rozmezí 10 % až 50 % ze služebního platu. Nařízení vlády č. 62/1994 Sb., v § 3 odst. 2 stanoví rozmezí 25 % až 52 % z platu stanoveného zaměstnanci. Pokud v daném případě zákon stanovuje rozsah NZŽN pod dolní hranici obsaženou v nařízení vlády, je třeba tuto kontradiktornost vyřešit upřednostněním zákona jako předpisu vyšší právní síly. Dále je třeba vycházet z důvodové zprávy k zákonu č. 332/2014 Sb., jímž bylo procentuální rozmezí do § 79 odst. 3 zákona o vojácích z povolání zakotveno. Ta uvádí, že „*Vzhledem k návrhu*

nových základních služebních tarifních platů se navrhuje stanovit základ pro určení měsíční výše náhrady zvýšených životních nákladů v rozmezí 10% až 50% (namísto 25 % až 52 % stanovených nařízením vlády č. 62/1994 Sb.)“. Zavedením procentuálního rozmezí NZŽN v zákoně o vojácích z povolání se stala příslušná část RMO 27/2006 obsoletní, protože pochází z doby, kdy ještě tato zákonná úprava nebyla zavedena, a proto odkazuje toliko na nařízení vlády č. 62/1994 Sb. Ministr obrany změnu právní úpravy reflektoval schválením informační zprávy ze dne 25.6.2015. Protože zákon o vojácích z povolání výslovně neuvádí, jakou formou má být stanovena výše NZŽN, není určení výše NZŽN informační zprávou v rozporu se zákonem. Navíc je třeba zdůraznit, že konkretizace procentuální sazby na konkrétní rok byla i před novelizací zákona o vojácích z povolání prováděna informačními zprávami pro ministra obrany, neboť nařízení vlády č. 62/1994 Sb., obsahuje pouze procentuální rozpětí.

5. Rozhodnutí ministra obrany vydané formou schválené informační zprávy má dle žalovaného normativní potenciál ke změně předchozího rozhodnutí ministra obrany, které bylo učiněno formou vnitřního předpisu. Rozkaz ministra obrany (dále též „RMO“) je vnitřním předpisem, nikoliv podzákonným právním předpisem ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy. Protože vnitřní předpisy nejsou obecně závazné, zákon neurčuje jejich formu, pojmenování či obsah. Jejich vydávání je plně v diskreci vedoucího organizační složky státu. V branné legislativě zákon co do pojmenování předjímá základní řády a rozkaz ministra obrany či prezidenta, neurčuje však jejich formu. Pravidla pro přípravu, schvalování a vyhlášení vnitřních předpisů stanovil ministr obrany v RMO č. 29/2009 Věstníku Ministerstva obrany, o přípravě, schvalování a vyhlášení vnitřních předpisů v působnosti Ministerstva obrany a vydávání Věstníku Ministerstva obrany (dále jen „RMO 29/2009“), který byl nahrazen RMO č. 1/2017 Věstníku Ministerstva obrany. Pokud zákon neukládá ministrovi, v jaké formě má stanovit pravidla pro vyplacení NZŽN a jak je může měnit, je změna rezortní praxe ve vyplacení NZŽN prostřednictvím informační zprávy ze dne 25.6.2016 legitimním rozhodnutím ministra obrany, a to bez ohledu na to, že nebyla provedena formou změny rozkazu ministra obrany ve smyslu RMO 29/2009. V rezortu Ministerstva obrany je běžné určovat výši peněžitého plnění vojákům z povolání formou informační zprávy pro ministra obrany, protože informační zpráva je nástrojem, kterým lze reagovat na změny nejrůznějších faktorů pružněji než rozkazem ministra obrany, jehož novelizace vyžaduje vnitrorezortní připomínkové řízení. Schválení informační zprávy je, stejně jako schválení RMO, projevem vůle ministra obrany vydat závazný akt dovnitř rezortu. Byť nebyly informační zprávy až do roku 2018 veřejně dostupné, žalobce byl o stanovené výši NZŽN informován oznámením ze dne 28.6.2016, č.j. 95/12/13/2016-2230, tj. již od vyslání ke studiu o výši svého zabezpečení znal přesnou výši jemu přiznané NZŽN.
6. NZŽN není odměnou za práci, nýbrž kompenzací zvýšených životních nákladů, které zaměstnanci vzniknou při vyslání na zahraniční pracoviště v důsledku jevů, jako jsou kurzové rozdíly či vyšší cenová hladina v místě působení, vyšší náklady na provoz domácnosti, pořízení potravin, služeb na přepravu apod. Žalovaný připustil, že se může stát, že zaměstnavatel při určování procentního základu NZŽN nesprávně určí očekávané výdaje a při porovnání vyplacených NZŽN a skutečných nákladů dojde k přebytku či naopak deficitu. Pokud vojákovi přímo v důsledku vyslání ke studiu vznikla škoda, přichází v úvahu § 112 zákona o vojácích z povolání zakotvující obecnou odpovědnost státu za škodu způsobenou vojákovi. Žalobce však sám ve Vyhodnocení služební zahraniční cesty, které zpracoval dne 11.5.2017, uvedl, že „*po ukončení kurzu došlo k narovnání finanční situace prodejem vozidla a obdržením výplat za květen a červen bylo dosaženo nezáporné bilance“.*
7. Žalovaný nevešel ani na odvolací námitku, jíž žalobce brojil proti tomu, že NZŽN mu s ohledem na následování manželkou a dětmi byla navýšena pouze o 15 %. Je sice pravdou, že RMO 27/2006 v čl. 20a stanoví, že NZŽN se zvyšuje o 20 % zaměstnanci, kterého na zahraniční pracoviště doprovází manžel(ka). V souladu se systematikou a hierarchií vnitřních předpisů, jak ji vyložil ve vztahu ke stanovení samotné NZŽN, žalovaný konstatoval, že došlo ke změně zvýšení

NZŽN schválením informační zprávy ze dne 12.11.2014, podle níž je navrženo snížit zvýšení NZŽN za manželku na 15 %. Ačkoli byl RMO 27/2006 novelizován rozkazem ministra obrany č. 35/2016 a tato novelizace změnu navýšení NZŽN na manželku neobsahovala, nic nenasvědčuje tomu, že by bylo úmyslem ministra obrany změnit své rozhodnutí stran snížení sazby, které vyjádřil v informační zprávě ze dne 12.11.2014. Tomu odpovídá i to, že v informační zprávě ze dne 25.10.2016 je výslovně uvedeno, že pro zvýšení sazby NZŽN při následování manželkou se navrhuje ponechat v platnosti zásady stanovené informační zprávou ze dne 12.11.2014. Žalovaný je toho názoru, že schválením informační zprávy ze dne 12.11.2014 ministrem obrany se ustanovení 20a RMO 27/2006 stalo obsoletním a neúčinným.

8. Žalovaný popřel, že by stanovením NZŽN žalobci došlo k porušení zásady rovného přístupu k vojákům, a to jak oproti vojákům vyslaným ke studiu před 1.1.2016, tak i oproti vojákům vyslaným na zahraniční pracoviště (dále jen „vojáci na ZP“). Ve vztahu ke studentům vyslaným před 1.1.2016, tj. studentům, jimž byl vedle NZŽN vyplácen americkou armádou též příspěvek tzv. Living Allowances (dále jen „LA“) žalovaný uvedl, že není možné namítat nerovný přístup, protože LA jsou institutem vlády USA a k jejich odejmutí zahraničním studentům došlo na základě suverénního rozhodnutí americké strany. Na vyplácení LA nemá Česká republika žádný vliv. Skutečnost, že LA byly před 1.7.2015 vypláceny, byla při stanovení NZŽN zohledněna jen marginálně (studentům s LA byla vyplácena NZŽN ve výši 25 %, studentům bez této podpory americké strany 26 % služebního platu). Od 1.7.2015 není LA zohledňována vůbec. Ve vztahu k vojákům na ZP žalovaný uvedl, že s ohledem na povahu pobytu v zahraničí je třeba označit vojáky na ZP za skupinu odlišnou od vojáků studujících v zahraničí. Tyto odlišnosti ospravedlňují odlišný přístup k oběma skupinám, a to ve smyslu § 2 odst. 3 poslední věta zákona o vojácích z povolání. To, že informační zprávou ze dne 6.10.2017, č.j. MO 204344/2017-2230 (dále jen „informační zpráva ze dne 6.10.2017“) došlo ke sjednocení výplaty NZŽN, není přiznáním nelegitimity předcházejícího postupu, jak tvrdí žalobce, ale pouze reflektováním změny právní úpravy provedené zákonem č. 263/2017 Sb., podle které je diferenciací mezi vojáky z povolání s výkonem služby v zahraničí možná pouze na základě vojenské hodnosti.
9. K diskriminaci žalobce nedošlo ani ve vztahu ke studentům vyslaným ke studiu po schválení informační zprávy ze dne 6.10.2017, kterou došlo k navýšení výplaty NZŽN oproti dříve vyslaným studentům na stejnou úroveň s vojáky na ZP. Tyto náhrady jsou určovány paušalizovaným způsobem a jsou pravidelně zvyšovány, aby odrážely růst cenové hladiny. Informační zpráva ze dne 6.10.2017 sice konstatovala, že k propadům příjmů studentů došlo v důsledku neposkytování LA a že tento propad působí těmto vojákům nemalé problémy, zároveň však obsahovala informaci, že se tento propad týká zejména poddůstojníků a praporčíků. Žalobce byl zařazen v hodnostním sboru vyšších důstojníků. Navíc by ke změně výpočtu NZŽN muselo dojít tak jako tak v důsledku nabytí účinnosti zákona č. 263/2017 Sb. Pokud by žalobci byl zpětně vyplácen NZŽN podle informační zprávy ze dne 6.10.2017, došlo by k nepřipustnému prolomení zákazu retroaktivity. O retroaktivitu se totiž jedná kdykoliv, pokud se použije pozdějšího předpisu na případy, které se staly v minulosti. Žalobce se domáhal retroaktivní aplikace právní úpravy platné od 24.10.2017 (pozn. soudu: v napadeném rozhodnutí je uvedeno datum 24.10.2016, což je patrně chyba v psaní a žalovaný měl zřejmě na mysli datum 24.10.2017, tj. den podepsání informační zprávy ze dne 6.10.2017 ministrem obrany) na jeho studijní pobyt, který probíhal od 28.6.2016 do 9.6.2017, a ředitel Agentury personalistiky AČR postupoval správně, pokud takový návrh zamítl.
10. Závěrem se žalovaný vypořádal s odvolací námitkou, kterou žalobce brojil proti tomu, že prvostupňovým rozhodnutím nebylo reflektováno Stanovisko Sekce dozoru a kontroly Ministerstva obrany ze dne 9.5.2019, č.j. MO 137482/2019-1216 (dále jen „Stanovisko SDK MO“), z něž dle žalobce jednoznačně vyplývá, že při stanovení NZŽN žalobci došlo k nerovnému přístupu k vojákům. Žalovaný připomněl, že podle § 50 odst. 4 správního řádu správní orgán hodnotí podklady podle své úvahy. Ředitel Agentury personalistiky AČR ani

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

žalovaný nejsou zmíněným stanoviskem vázán, otázku diskriminace posoudili sami a shledali, že se žalobcem bylo zacházeno stejně jako s ostatními studujícími v témže časovém období.

11. V žalobě žalobce namítl, že napadené rozhodnutí je založeno na svévolném, protiprávním a nesprávném výkladu právních předpisů. Za nesprávný označil výklad hierarchie právních předpisů. Je totiž v souladu s právní teorií, aby určité vymezení stanovil extenzivně zákon a konkretizoval jej podzákonný právní předpis. Pouze pokud podzákonná norma přesahuje vymezení stanovené zákonem, je třeba ignorovat rozsah rozporný se zákonem. Proto pokud zákon o vojácích z povolání stanoví NZŽN v rozsahu 10 % - 50 % služebního platu, přičemž podzákonná norma její rozsah specifikovala na 25 % - 52 %, je logickým výkladem rozsah NZŽN stanoven na 25 % - 50 % a nelze se odvolávat na neplatnost či neaplikovatelnost podzákonné normy. Rozpor podzákonné normy se zákonem nevede k její neplatnosti, nýbrž pouze k neaplikování té části, která je v rozporu se zákonem. Žalovaný dle mínění žalobce nesprávně odkázal na čl. 79 odst. 3 Ústavy, který upravuje výhradu zákona, což s danou věcí vůbec nesouvisí, protože NZŽN není materií, která by mohla být upravena výhradně zákonem.
12. Nesprávný výklad síly právních norem žalovaným se projevuje i v aplikaci tzv. informačních zpráv pro ministra obrany. Informační zprávy jsou pouhým podkladem pro ministra obrany, do roku 2018 nebyly nikde uveřejňovány, a to ani osobám, jichž se přímo dotýkaly, např. právě z důvodu stanovení výše NZŽN. Informační zprávy nejsou podzákonným právním předpisem, nemají normativní povahu, jsou pouhým informačním materiálem, a jestliže je „zavedenou“ praxí žalovaného tyto materiály aplikovat jako interní předpisy, není tato praxe legitimní.
13. Rozdílnost studujících vojáků a vojáků na ZP, jak ji popsal žalovaný, považuje žalobce za nepodloženou a účelně vykonstruovanou. Tvzení žalovaného, že náklady vojáků studujících v zahraničí jsou nižší než vojáků na ZP, nelze opřít o žádný důkaz a žalobcova odvolací námitka ohledně diskriminace nebyla žalovaným nijak vyvrácena, a to ani ve vztahu ke studujícím vojákům vyslaným na studijní pobyt před 1.1.2016, jimž byla vyplácena LA. Vše totiž ukazuje na skutečnost, že při konstrukci NZŽN pro vojáky - studenty se s LA počítalo coby s financemi, které jsou vojákům studujícím v zahraničí poskytovány. Žalobce byl až po příjezdu do USA informován o tom, že došlo ke změně podmínek realizace jeho studijního programu, jejímž následkem je mj. nevyplácení LA. Nově uzavřená dohoda mezi Armádou ČR a US Army není veřejně dostupná, ačkoli je její obsah rozhodný pro posouzení sporu mezi žalobcem a žalovaným.
14. Také argumentaci služebního orgánu o možnost proplacení reálně vzniklých nákladů skrze institut náhrady škody způsobené vojákovi státem považuje žalobce za účelovou, protože o této možnosti byl informován až poté, co napadl výši přiznané NZŽN. Nelze akceptovat ani argumentaci poukazující na § 50 odst. 4 správního řádu a ospravedlnit tak ignorování Stanoviska SDK MO, neboť zmíněné ustanovení zakotvuje volné hodnocení důkazů správním orgánem, avšak nekládá mu do rukou pravomoc rozhodovat svévolně a některé důkazy pomíjet.
15. Žalobce nesouhlasí s tím, že se domáhal retroaktivního použití pozdější právní úpravy na stanovení výše NZŽN. Na pozdější úpravu, která napravila vadný stav, žalobce poukázal nikoliv proto, že by se domáhal její aplikace, nýbrž proto, že ukazuje, jak ostentativně nedostatečné podmínky pro zachování důstojného působení příslušníka AČR v zahraničí stanovovala právní úprava, kterou žalovaný aplikoval na stanovení výše NZŽN žalobci. Domáhá se toho, aby bylo zrušeno rozhodnutí založené na informační zprávě stanovující výši NZŽN v rozporu s rozkazem ministra obrany.
16. Žalobce nesouhlasí ani s tím, jak žalovaný vypořádal problematiku průtahů v řízení. Žalovaný poddrývá požadavek na právní jistotu a vytváří zbytečné náklady na straně státu spočívající v navyšování úroků z pohledávky.
17. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ve vyjádření k žalobě nejprve obecně vyložil účel NZŽN, jímž je odstranění znevýhodnění vojáků s pravidelným pracovištěm

v zahraničí, které tkví v nedostatečném zabezpečení životní úrovně v zahraničí služebním platem vypláceným v českých korunách. Paušálně stanovená částka NZŽN se zpětně může ukázat jako nedostatečná a žalobci náleželo právo po doložení, že mu NZŽN nevystačila na pokrytí zvýšených životních nákladů, žádat o náhradu škody podle § 112 zákona o vojácích z povolání. To však žalobce nedoložil, a to ani na výzvu Agentury personalistiky AČR.

18. Žalovaný nesouhlasí s argumentací žalobce o aplikaci nařízení vlády č. 62/1994 Sb., neboť odporuje jazykovému i teleologickému výkladu § 79 odst. 3 zákona o vojácích z povolání. Je zřejmé, že zákonodárce chtěl rozsah NZŽN stanovit odlišně od nařízení vlády č. 62/1994 Sb., ovšem zbytek úpravy obsažené v tomto nařízení se rozhodl zachovat. Na tom nic nemění ani odkaz na nařízení č. 62/1994 Sb., v RMO č. 27/2006. Tento rozkaz ministra obrany byl vydán v době, kdy zákon o vojácích z povolání žádné procentuální rozpětí neobsahoval a stanovení NZŽN se řídilo nařízením vlády. Konkrétní výše NZŽN pro dané období (zpravidla kalendářní rok) byla stanovena vždy informační zprávou pro ministra obrany. Informační zpráva je třeba považovat za interní normativní akt, který je na stejné úrovni jako rozkaz ministra obrany, má pouze jinou formu, přičemž zákon žádnou speciální formu rozhodnutí o určení výše NZŽN nestanoví. Interní normativní akty nemusí být ani veřejně vyhlášeny, stačí, když jsou sděleny těm, jichž se týkají.
19. Žalovaný má za to, že ze Stanoviska SDK MO nevyplývá, že by bylo navýšení NZŽN o 15 % za manželku namísto 20 % protiprávní. Ve stanovisku je uvedeno, že tento postup „*z hlediska tvorby vnitřních předpisů neodpovídá nastavenému rezortnímu systému*“, z čehož plyne, že postup protiprávní není.
20. K diskriminaci žalobce oproti vojákům, kteří po dobu zahraničního studia pobírali též LA, nemohlo dojít, protože poskytování LA nemůže Armáda ČR jakkoliv ovlivnit. Tato náhrada navíc není pořadatelé vyplácena na všech studijních pobytech. Nelze ji proto brát jako povinnou součást NZŽN a její nevyplacení považovat za propad příjmů, jak tvrdí SDK MO. Proto se žalovaný nemohl se závěrem vyjádřeným ve Stanovisku SDK MO ztotožnit a otázku diskriminace vyhodnotil dle vlastního uvážení. Nedošlo ani k diskriminaci žalobce v porovnání s vojáky na ZP. Je zde totiž faktický rozdíl mezi potřebami vojáků – studentů a vojáků na ZP, kteří plní odlišné úkoly, přičemž studenti jsou vysíláni na podstatně kratší dobu. Je-li s vojáky zacházeno odlišně pro věcný důvod spočívající v povaze služby, nejde podle § 2 odst. 3 zákona o vojácích z povolání o diskriminaci.
21. Žalobce v žádosti o doplacení NZŽN požaduje proplatit rozdíl mezi 11,5 % jeho služebního platu a žalobci vypláceným procentuálním základem NZŽN ve výši 19,56 % služebního platu odpovídající hodnoti major pro vojáky na ZP podle informační zprávy účinné od 24.10.2017. V době studijního pobytu žalobce platila informační zpráva stanovující NZŽN ve výši 11,5 %. Žalobci nemůže být dorovnána NZŽN podle informační zprávy, která stanovila výši NZŽN až po ukončení jeho studijního pobytu, neboť by tím byla porušena zásada retroaktivity.
22. V replice žalobce nad rámec žalobní argumentace uvedl, že žalovaný sice objasnil podstatu NZŽN, zároveň však opomněl povinnost stanovit její výši tak, aby mohla plnit svůj účel. Odkazem na § 112 zákona o vojácích z povolání žalovaný rezignoval na svou povinnost postupovat podle zákona a v souladu s veřejným zájmem. Novelizace § 79 odst. 3 zákona o vojácích z povolání provedená zákonem č. 332/2014 Sb., automaticky nederogovala nařízení č. 62/1994 Sb., protože tato novela v čl. III vyjmenovává celkem 13 nařízení vlády, která se účinností novely ruší. Nařízení č. 62/1994 Sb., v tomto taxativním výčtu není. Kdyby chtěl zákonodárce toto nařízení zrušit, učinil by tak. Žalovaný se proto mylí v tom, že se novelizací zákona o vojácích z povolání stalo nařízení vlády obsoletní. Další vadný právní předpoklad žalovaného spočívá v tom, že lze na jeho postupy aplikovat zásadu legální licence. Byť zákon nestanoví formu pro interní předpis, neznamená to, že lze typy interních předpisů zaměňovat, obzvlášť pokud je jejich přijímací procedura odlišná. Informační zpráva není totožná s rozkazem

ministra obrany. Absence zákonné úpravy konkrétní podoby interních předpisů neimplikuje možnost libovůle správního orgánu. Za kreativní výklad povinností žalovaného označil žalobce tvrzení uvedené ve vyjádření k žalobě, že pokud ze Stanoviska SDK MO plyne, že postup Agentury personalistiky AČR „*neodpovídá nastavenému rezortnímu systému*“, znamená to, že tento postup není protiprávní. Projevem libovůle je pak ničím nepodložené tvrzení o rozdílnosti vojáků - studentů a vojáků na ZP. Ustanovení § 2 odst. 3 zákona o vojácích z povolání nelze použít v momentě, kdy žalovaný rozdíl mezi skupinami vojáků pouze „vnímá“ a není schopen identifikovat konkrétní aspekty rozdílu. Žalovaný dále vůbec neobjasnil, proč nevycházel ze závěrů Stanoviska SDK MO, přičemž pouhý odkaz na ustanovení zakotvující princip volného hodnocení důkazů je zcela nedostatečný a napadené rozhodnutí je v této části nepřezkoumatelné. Závěrem žalobce vyjádřil přesvědčení, že prvostupňové i napadené rozhodnutí jsou od počátku nicotnými paaky, protože byly vydány v rozporu se zákonem, nařízením vlády č. 62/1994 Sb., i interními předpisy.

23. V duplice žalovaný uvedl, že nařízení vlády č. 62/1994 Sb., je právní předpis vydaný na základě zákonů v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, a proto nemohlo být zrušeno z úrovně Ministerstva obrany, protože jednak není v jeho gesci a dále jsou podle něj odměňováni i zaměstnanci v pracovním poměru a státní zaměstnanci. To byl i důvod, proč se zákonem o vojácích z povolání určilo vlastní rozpětí NZŽN. Svůj závěr, že předpis vyšší právní síly má přednost před předpisem nižší právní síly, byť by ustanovení předpisu nižší právní síly mohlo být pro žalobce dle jeho subjektivního názoru příznivější, podepřel žalovaný odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.8.2020, č.j. 6 As 80/2020-24. Nad rámec již uvedeného podotkl, že Stanoviskem SDK MO nebyl vázán také proto, že Sekce dozoru a kontroly Ministerstva obrany není jeho nadřízeným orgánem. Názory ve stanovisku vyjádřené jsou proto pouhými podklady, ke kterým může a nemusí být přihlédnuto.
24. Při rozhodování o žalobě soud vycházel zejména z této právní úpravy:
25. Podle § 2 odst. 3 zákona o vojácích z povolání služební orgány jsou povinny zajišťovat rovný přístup a rovné zacházení se všemi uchazeči o povolání do služebního poměru (dále jen "uchazeč") a se všemi vojáky při vytváření podmínek výkonu služby, zejména pokud jde o odbornou přípravu a dosažení služebního postupu, odměňování, jiná peněžitá plnění a plnění peněžité hodnoty. Je zakázána diskriminace uchazečů a vojáků z důvodu rasy, barvy pleti, pohlaví, sexuální orientace, víry a náboženství, národnosti, etnického nebo sociálního původu, majetku, rodu, manželského a rodinného stavu a povinností k rodině, těhotenství nebo mateřství anebo proto, že vojákyně kojí. Je zakázáno i takové jednání služebních orgánů, které diskriminuje nikoliv přímo, ale až ve svých důsledcích. Za takové jednání se považuje i navádění k diskriminaci. Za diskriminaci se nepovažují případy, kdy je pro odlišné zacházení věcný důvod spočívající v povaze služby, kterou voják vykonává, a který je pro výkon této služby nezbytný.
26. Podle § 79 odst. 3 zákona o vojácích z povolání ve znění účinném do 30.9.2017 voják s pravidelným místem výkonu služby v zahraničí má nárok na stejné náhrady jako zaměstnanci rozpočtových a příspěvkových organizací s pravidelným pracovištěm v zahraničí, které jsou stanovené zvláštním právním předpisem. Základ pro určení měsíční výše náhrady zvýšených životních nákladů stanoví služební orgán v rozmezí 10 % až 50 % ze služebního platu určeného vojákovi bez příplatku za službu v zahraničí. Pro splatnost a výplatu této náhrady se použijí § 68l, § 68m odst. 2 až 4 a § 68n.
27. Podle § 112 zákona o vojácích z povolání za škodu způsobenou vojákovi při výkonu služby, v přímé souvislosti s ním nebo pro výkon služby porušením právní povinnosti odpovídá stát.
28. Podle § 3 odst. 2 nařízení č. 62/1994 Sb., základ pro určení měsíční výše náhrady zvýšených životních nákladů stanoví zaměstnavatel v rozmezí 25 % až 52 % z platu stanoveného zaměstnanci. Tato částka se násobí přepočítací relací pro zemi výkonu práce. Způsob určení přepočítací relace je stanoven v příloze k tomuto nařízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

29. Podle § 3 odst. 3 (část věty před středníkem) nařízení č. 62/1994 Sb., zaměstnanci, kterého manželka nebo manžel následuje do místa výkonu práce v zahraničí, přísluší náhrada podle odstavce 2, zvýšená o 5 % až 20 %.
30. Podle čl. 20 RMO 27/2006 základ pro určení měsíční výše náhrady životních nákladů stanovuje ministr obrany pro příslušný kalendářní rok v procentech podle § 3 odst. 2 nařízení vlády.
31. Podle čl. 20a písm. a) RMO 27/2006 náleží-li zaměstnanci zvýšení náhrady životních nákladů podle § 3 odst. 3 nařízení vlády, 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.
32. Podle čl. 3 RMO 29/2009 vnitřními předpisy jsou:
- a) základní vojenský řád;
 - b) rozkaz ministra obrany;
 - c) normativní výnos Ministerstva obrany;
 - d) vojenský předpis.
33. Podle čl. 24 RMO 29/2009 při přípravě novelizace vnitřního předpisu nebo zrušení vnitřního předpisu bez náhrady se postupuje jako při přípravě návrhu vnitřního předpisu.
34. Podle § 50 odst. 4 správního řádu pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.
35. Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba je zčásti důvodná.
36. Soud nepřisvědčil žalobním námitkám, jimiž žalobce brojil proti stanovení NZŽN ve výši 11,5 % ze služebního platu. Přesvědčení žalobce, že s ohledem na právní sílu relevantních obecně závazných i vnitřních předpisů měla být v jeho případě NZŽN stanovena v rozmezí od 25 % do 50 % služebního platu, se zakládá na nesprávné právní úvaze. Je skutečností, že zatímco § 79 odst. 3 zákona o vojácích z povolání pro určení měsíční výše NZŽN stanovil rozmezí 10 % až 50 %, nařízení vlády č. 62/1994 Sb., stanovilo pro určení téže náhrady rozmezí 25 % až 52 %. Důvodová zpráva k zákonu č. 332/2014 Sb., jímž bylo procentuální rozmezí NZŽN implementováno do zákona o vojácích z povolání, uvádí, že „(v)zhledem k návrhu nových základních služebních tarifních platů se navrhuje stanovit základ pro určení měsíční výše náhrady zvýšených životních nákladů v rozmezí 10 % až 50 % (namísto 25 % až 52 % stanovených nařízením vlády č. 62/1994 Sb.) ze služebního platu určeného vojákovu služebním orgánem.“ Z toho je zřejmé, že úmyslem zákonodárce bylo při stanovení základu pro určení měsíční výše NZŽN u vojáků z povolání zcela vyloučit aplikaci nařízení vlády č. 62/1994 Sb.
37. Žalobce sice správně dovodil, že určení NZŽN nad zákonem stanovených 50 % by bylo protiprávní, nicméně dolní hranici rozmezí určil nesprávně. Nařízení vlády č. 62/1994 Sb., jehož užití při stanovení dolní hranice NZŽN se žalobce domáhá, se v rozhodné době dostalo do rozporu se zákonem o vojácích z povolání v důsledku proběhlé novelizace tohoto zákona. Shora citovaná důvodová zpráva se v tomto směru výslovně vymezuje vůči předmětnému vládnímu nařízení. V případě střetu obou těchto právních norem má bezpochyby přednost výslovná úprava rozmezí NZŽN obsažená v zákoně, který je pramenem práva vyšší právní síly, *lex superior* (čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky). Nelze opominout ani pravidlo, že pozdější předpis ruší dřívější (*lex posterior derogat priori*), neboť jde o aplikaci ustanovení § 79 odst. 3 zákona o vojácích z povolání ve znění, které zákonodárce přijal až po vydání nařízení vlády č. 62/1994 Sb. Byť je tedy rozmezí pro určení NZŽN stanovené předmětným nařízením pro žalobce příznivější (podle něj nelze určit NZŽN nižší než 25 % služebního platu), je tato úprava v přímém a vzájemně neslučitelném rozporu se zákonnou úpravou. Z popsanych důvodů bylo nutné při určení NZŽN

vycházet výhradně z rozmezí 10 % až 50 % stanoveného zákonem, což jinými slovy znamená, že určení NZŽN v rozmezí 25 % - 50 % na základě žalobcem nastíněné „kombinace“ obou právních předpisů nepřichází v úvahu. Na právě uvedeném nemůže nic změnit ani skutečnost, že podle čl. 20 RMO 27/2006 základ pro určení měsíční výše náhrady životních nákladů stanovuje ministr obrany pro příslušný kalendářní rok v procentech podle § 3 odst. 2 nařízení vlády. Do značné míry zavádějící odkaz na zmíněné ustanovení nařízení vlády č. 62/1994 Sb., který v RMO 27/2006 zůstal i po novelizaci § 79 odst. 3 zákona o vojácích z povolání, zajisté nemůže mít vliv na povinnost aplikovat při určení NZŽN přednostně novou úpravu obsaženou v § 79 odst. 3 zákona o vojácích z povolání, a to tím spíše, že rozkaz ministra obrany je „toliko“ interním předpisem, který nemůže měnit či derogovat zákon.

38. Žalobce se v podstatě dovolává toho, aby bylo rozmezí při určení NZŽN stanovené zákonem o vojácích z povolání v jeho spodní části nahrazeno rozsahem stanoveným nařízením vlády. Takový myšlenkový konstrukt, který žalobce vzletně nazval logickým výkladem právních norem, je však nepřipustný a zjevně účelový, neboť by bylo ve zřejmém rozporu se záměrem zákonodárce vtěleným do zákona, pokud by měla být spodní hranice nově zákonem stanoveného rozmezí pro určení NZŽN nahrazena hranicí stanovenou dříve vydaným nařízením vlády.
39. RMO 27/2006 výslovně počítá s tím, že ministr obrany určuje měsíční výši NZŽN pro příslušný kalendářní rok v procentech. V tomto směru je případná též argumentace žalovaného, že pokud zákon (nebo RMO) neuloží ministrovi obrany konkrétní formu, prostřednictvím které má měsíční výši NZŽN pro konkrétní kalendářní rok určit, je stanovení NZŽN formou schválení informační zprávy pro ministra obrany zcela po právu, pohybuje-li se takto stanovená výše NZŽN v zákonem určených mantinelech. Žalobce ostatně žádnou relevantní námitkou nezpochybnil, že je to právě ministr obrany, kdo má určit měsíční výši NZŽN pro příslušný kalendářní rok v procentech, a nezpochybnil ani to, že tak ministr obrany v daném případě učinil prostřednictvím schválení informační zprávy.
40. Soud s ohledem na výše uvedené učinil dílčí závěr, že služební orgán postupoval v mezích zákona (a v něm zakotveného rozmezí pro určení měsíční výše NZŽN), jestliže žalobci stanovil NZŽN ve výši 11,5 % z jeho služebního platu. Neobstojí tak požadavek žalobce na dorovnání NZŽN o 19,56 % služebního platu, protože sazba NZŽN ve výši 11,5 % nebyla stanovena protiprávně.
41. Soud se dále zabýval otázkou, zda byl žalobce zkrácen na právech tím, že mu bylo zvýšení NZŽN na manželku přiznáno toliko ve výši 15 % a nikoliv ve výši 20 %, jak stanoví čl. 20a písm. a) RMO 27/2006. Procentuální rozmezí zvýšení NZŽN na manželku, která vojáka - studenta do zahraničí doprovází, není výslovně upraveno zákonem. Je proto třeba vycházet z nařízení vlády č. 62/1994 Sb., které počítá se zvýšením NZŽN o 5 % až 20 %. Podle čl. 20a písm. a) RMO č. 27/2006 se NZŽN na manželku zvyšuje o 20 %. Žalovaný navýšení NZŽN pouze o 15 % opřel o informační zprávu ze dne 12.11.2014. V této informační zprávě navrhl státní tajemník Ministerstva obrany, aby bylo ministrem obrany s účinností od 1.1.2015 přijato opatření spočívající mj. v tom, že zvýšení NZŽN u zaměstnance, jehož manželka (manžel) následuje do zahraničí a zároveň pečuje o nezletilé dítě, se upraví ze stávajících 20 % na 15 %, a současně navrhl uložit náčelníkovi Generálního štábu AČR zpracování tohoto opatření do RMO 27/2006, jehož je gestorem (bod č. 5 informační zprávy). Žalovaný má za to, že informační zpráva byla způsobilá novelizovat (změnit) rozkaz ministra obrany. Tento právní názor žalovaného však soud nesdílí a naopak přisvědčuje žalobci v tom, že žalovaný se volným výkladem hierarchie svých vlastních interních předpisů a jejich následnou nesystémovou aplikací dopustil nepřipustné libovůle při stanovení zvýšení NZŽN na manželku žalobce.
42. V první řadě je třeba připomenout, že v situaci, kdy obecně závazný předpis výslovně neupravuje postup správního orgánu, k němuž je tento zmocněn zákonem, správní soud přezkoumá jeho postup i z hlediska jeho souladnosti s vnitřními předpisy (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.8.2007, č.j. 7 Afs 45/2007-251). Protože nařízení vlády

č. 62/1994 Sb., stanovilo toliko procentuální rozmezí zvýšení NZŽN na manželku, rozkazem ministra obrany byla stanovena konkrétní procentní sazba ve výši 20 %. Soud proto hodnotil, zda zvýšení NZŽN na manželku bylo žalobci přiznáno v souladu s tímto vnitřním předpisem.

43. Podle RMO 29/2009 je rozkaz ministra obrany vedle základního vojenského řádu, normativního výnosu Ministerstva obrany a vojenského předpisu vnitřním předpisem v působnosti Ministerstva obrany. Příprava, schvalování, ba i novelizace těchto vnitřních předpisů podléhá formalizovanému postupu, který zahrnuje např. legislativní posouzení, připomínkové řízení, v některých případech řešení rozporů či spolupráci s odborovými organizacemi. Tento proces má na starosti tzv. gestor (čl. 10 RMO 29/2009), v jehož působnosti je zcela nebo převážně předmět úpravy vnitřního předpisu a který zabezpečuje zpracování návrhu vnitřního předpisu a připomínkové řízení.
44. Informační zpráva pro ministra obrany není způsobilá novelizovat rozkaz ministra obrany jakožto vnitřní předpis, který podléhá shora nastíněnému schvalovacímu procesu. Je tomu tak v prvé řadě proto, že informační zpráva vůbec není vnitřním předpisem ve smyslu RMO 29/2009 (výčet druhů vnitřních předpisů je upraven v čl. 3 tohoto rozkazu) a není jím ani podle RMO 1/2017, jímž byl s účinností od 16.3.2017 RMO 29/2009 nahrazen. Informační zpráva nepodléhá žádnému schvalovacímu procesu a je pouhým vyjádřením souhlasu ministra obrany s návrhy změn, které mu předložili jeho podřízení. Je pravdou, že vydávání, forma, obsah či název vnitřních předpisů je v diskreci vedoucích správních orgánů, nicméně pokud jde o vnitřní předpisy v působnosti Ministerstva obrany, byla tato diskrece jednoznačně vyjádřena právě v RMO 29/2009 (a následně RMO 1/2017). Tvrzení žalovaného, že informační zpráva pro ministra obrany, popřípadě jakkoli vyjádřená vůle ministra obrany má „normativní potenciál“ ke změně RMO, nelze akceptovat, neboť by ve svém důsledku znamenalo rezignaci na celý systém přijímání vnitřních předpisů upravený v RMO 29/2009. K tomu lze podotknout, že i ministr obrany je vázán vlastními vnitřními předpisy, mezi které patří i jeho vlastní rozkazy.
45. Jak vyplývá ze samotného názvu dokumentu, informační zprávou pro ministra obrany je ministr toliko *informován* svými podřízenými pracovníky o návrzích změn vnitřních předpisů a jiných opatření. Informační zprávy, které jsou součástí správního spisu vztahujícího se k nyní projednávané věci, jsou formulovány jako „přípisy“ adresované ministru obrany, v jejichž úvodu jsou vždy krátce nastíněny důvody pro navrhované změny a v bodech je pak navrhováno přijetí konkrétních opatření. V informační zprávě ze dne 12.11.2014 státní tajemník Ministerstva obrany dokonce výslovně navrhl, aby žalovaný coby gestor RMO 27/2006 zapracoval změnu spočívající ve snížení sazby zvýšené NZŽN na manželku o pět procentních bodů do tohoto rozkazu ministra obrany. Je tedy zřejmé, že informační zpráva ze dne 12.11.2014 měla pouze dočasný charakter a její autor si byl dobře vědom toho, že není způsobilá novelizovat samotný RMO 27/2006, a je tedy třeba provést řádnou změnu příslušného rozkazu ministra obrany, který danou materii upravuje. K novelizaci RMO 27/2006 v části týkající se procentní sazby zvýšení NZŽN na manžela/manželku vojáka způsobem, který by korespondoval článku 24 RMO 29/2009 (*při přípravě novelizace vnitřního předpisu nebo zrušení vnitřního předpisu bez náhrady se postupuje jako při přípravě návrhu vnitřního předpisu*), však nedošlo, a proto i nadále platí v něm stanovená procentní sazba zvýšení NZŽN o 20 %. Řečeno jinak, i kdyby ministr obrany schválením informační zprávy ze dne 12.11.2014 projevil souhlas se snížením této sazby navrženým v informační zprávě, nemohl mít tento jeho projev vůle za následek změnu (novelizaci) vnitřního předpisu v podobě RMO 27/2006. Žalobci proto mělo být přiznáno zvýšení NZŽN na manželku ve výši stanovené v RMO 27/2006; přiznání tohoto zvýšení v nižší sazbě bylo v rozporu s vnitřními předpisy platnými v rozhodné době v působnosti Ministerstva obrany.
46. Názor, že snížení procentní sazby mělo být provedeno změnou rozkazu ministra obrany, tj. vnitřního předpisu stejné právní síly (anebo vydáním zcela nového vnitřního předpisu) a nikoliv informační zprávou pro ministra obrany, byl vyjádřen i ve Stanovisku SDK MO.

Žalovaný tedy věcně pochybil, nesdílel-li právní názor vyjádřený ve zmíněném Stanovisku. Na druhou stranu je třeba uvést, že toto stanovisko nebylo pro žalovaného právně závazné; jednalo se o pouhý podklad pro jeho rozhodování v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů, a tudíž mu z procesního hlediska nelze vytýkat, že se Stanoviskem SDK MO neřídil. Ze zákona nevyplývá závaznost Stanoviska SDK MO v řízení o dorovnání náležitostí po dobu studia vojáka, a žalovaný proto mohl tento podklad vyhodnotit podle své vlastní úvahy. Tento jeho postup sám o sobě nezákonnost napadeného rozhodnutí způsobit nemůže. Důvody, které jej vedly k nerespektování závěrů Stanoviska SDK MO, žalovaný v napadeném rozhodnutí řádně vyložil. Též ředitel Agentury personalistiky AČR své úvahy v tomto směru v prvostupňovém rozhodnutí předestřel dostatečně srozumitelným způsobem, a rozhodnutí správních orgánů obou stupňů proto netrpí namítanou vadou nepřezkoumatelnosti.

47. Lze shrnout, že pravidlo uvedené v čl. 20a písm. a) RMO 27/2006, v němž je zakotveno zvýšení NZŽN na manželku o 20 %, nebylo změněno či derogováno schválením informační zprávy pro ministra obrany ze dne 12.11.2014, ani se ze žádného jiného důvodu nestalo obsoletním, a zvýšení NZŽN na manželku mělo být žalobci přiznáno podle této úpravy. Žalobci přiznané zvýšení NZŽN na manželku o pouhých 15 % bylo v rozporu s vnitřními předpisy platnými v rozhodné době, jimiž se měl žalovaný při rozhodování ve věci samé řídit.
48. Soudu je z úřední činnosti známo, že podobnou otázku řešil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 18.1.2022 č.j. 3 As 14/2017-41. Ve zmíněném rozsudku se zabýval změnou způsobu výpočtu jednorázové náhrady mimořádných zvýšených vybavovacích výdajů vojáka zařazeného na zahraniční pracoviště (dále jen „náhrada vybavovacích výdajů“), který byl původně stanoven rozkazem ministra obrany. Následně byl však, rovněž v reakci na markantní zvýšení platebních tarifů vojáků, tento výpočet upraven, a to prostřednictvím informační zprávy pro ministra obrany. V důsledku následné úpravy způsobu výpočtu byl žalobce v uvedené věci jakožto voják nucen vrátit již vyplacenou zálohu této náhrady, jež mu byla vypočtena mechanismem stanoveným RMO. Proti tomu se bránil žalobou, která byla výše zmíněným rozsudkem zamítnuta. Třetí senát Městského soudu v Praze dovodil, že je-li informační zpráva vhodným způsobem sdělena adresátovi, je způsobilá novelizovat rozkaz ministra obrany (bod 44 rozsudku), protože stanovení výše náhrad zvýšených vybavovacích výdajů, jakož i určení pravidel pro jejich poskytnutí, jsou plně v kompetenci zaměstnavatele, jímž je v případě resortu Ministerstva obrany ministr. Patnáctý senát Městského soudu v Praze však tento názor nesdílí. Je toho názoru, že informační zpráva pro ministra obrany může toliko zpřesňovat či konkretizovat rozkaz ministra obrany v jeho intencích. Pro vybočení z hranic vymezených v RMO, navíc k tíži adresáta, nemá informační zpráva pro ministra obrany vzhledem k současnému vymezení vnitřních předpisů Ministerstva obrany, způsobu jejich přijímání, změn a rušení právní sílu. Řečeno slovy žalovaného, nemá „normativní potenciál“ ke změně RMO.
49. Soud neshledal opodstatněnou námitku žalobce, že napadené rozhodnutí je nicotné. Vadou nicotnosti trpí takové rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec příslušný, a dále rozhodnutí, které je zjevně vnitřně rozporné nebo právně či fakticky neuskutečnitelné, anebo trpí jinými vadami, pro něž jej vůbec nelze považovat za rozhodnutí správního orgánu (§ 77 odst. 1 správního řádu). Takovými vadami prvostupňové ani napadené rozhodnutí netrpí. Vada spočívající v chybně stanoveném zvýšení NZŽN na manželku, kterou lze v dalším řízení odstranit, nicotnost napadeného rozhodnutí nezpůsobuje.
50. Soud nepovažuje za důvodnou ani žalobní argumentaci, v níž žalobce namítl porušení principu rovnosti a tvrdil, že byl diskriminován oproti jiným skupinám vojáků studujících či vykonávajících službu v zahraničí. Žalobce spatřuje nerovné zacházení s jeho osobou zaprvé oproti vojákům, kterým byly v minulosti vedle NZŽN vypláceny i LA americkou stranou. Soud však v tomto směru musí přitakat žalovanému, že se nemohl dopustit diskriminace žalobce, protože přiznávání dávky LA není vůbec v jeho režii a kompetenci. Její (ne)vyplácení nemohl žalovaný zásadnějším způsobem reflektovat při paušálním stanovení výše NZŽN, protože ta se stanovuje pro vojáky -

studenty působící nejen ve Spojených státech amerických, tudíž s touto dávkou paušálně počítat nelze.

51. Případné porušení rovného zacházení lze v případě žalobce posuzovat jen ve vztahu ke stejné skupině vojáků, tj. k těm vojákům - studentům, kteří působili v témže období na stejném či srovnatelném zahraničním pracovišti (základně). V tomto směru však žalobce žádný odlišný přístup netvrdil. Žalovaný dostatečně zdůvodnil, z jakých důvodů považuje postavení vojáka - studenta za odlišné od postavení vojáků na ZP a žalobce tyto jeho argumenty žádnou relevantní námitkou nezpochybnil. Ze skutečnosti, že informační zprávou ze dne 6.10.2017 byl procentní základ NZŽN pro vojáky - studenty stanoven ve stejné úrovni, jako je tomu u vojáků na ZP, není možné dovozovat, že s těmito skupinami vojáků mělo být i v minulosti zacházeno shodně a měla jim být vyplácena peněžitá plnění ve stejné výši.
52. Důvodný není ani žalobcův nesouhlas se způsobem, jakým žalovaný vypořádal problematiku průtahů v řízení. K této otázce Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10.1.2019, č.j. 10 Afs 43/2018 - 45 jednoznačně vyložil, že „(s)amotná skutečnost, že orgán veřejné moci se v řízení dopustil průtahů, však nemůže přivodit nezákonnost rozhodnutí, které bylo v takovém řízení vydáno; to platí jak pro řízení správní, tak pro řízení soudní. (...) Už ve svém předešlém rozsudku (...) NSS zdůraznil, že za průtahy v řízení může být účastník nanejvýš odškodněn podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.“ Soud se s tímto závěrem plně ztotožňuje a pouze opakuje žalovaným již vyřčené, že pokud měl žalobce za to, že k průtahům skutečně dochází, mohl a měl uplatnit opatření proti nečinnosti správního orgánu podle § 80 odst. 3 správního řádu.
53. Žalovaný nepochybil ani tím, že žalobce upozornil na možnost domáhat se případné náhrady škody způsobené vojákovu státem podle § 112 zákona o vojácích z povolání. Žalovaný tímto jednáním nikterak nepopřel svou povinnost vyplácet žalobci NZŽN; pouze se pokusil žalobci nastínit možnost kompenzace škody, byla-li mu nějaká způsobena. Otázka případné náhrady škody způsobené žalobci nicméně není předmětem nyní projednávané věci.
54. S přihlédnutím ke všem shora uvedeným skutečnostem a citovaným zákonným a podzákonným ustanovením, jakož i relevantním vnitřním předpisům soud napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s.ř.s. zrušil pro jeho nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení otázky, v jakém rozsahu mělo být žalobci přiznáno zvýšení NZŽN na manželku. Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku je správní orgán v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
55. Ve druhém výroku tohoto rozsudku soud v souladu s § 60 odst. 1 věta první s.ř.s. přiznal žalobci, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení. Náklady, které žalobci v řízení vznikly, spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3.000,- Kč a v nákladech souvisejících s právním zastoupením žalobce advokátkou. Ty jsou tvořeny jednak odměnou za tři úkony právní služby (převzetí zastoupení, sepsání žaloby, replika), přičemž sazba odměny za každý z těchto úkonů činí dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) 3.100,- Kč (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d/ vyhlášky č. 177/1996 Sb.), dále třemi paušálními částkami ve výši 300,- Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb.) a konečně částkou 2.142,- Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokátka povinna z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s.ř.s.). Celková výše nákladů, které žalobci v tomto řízení vznikly, tedy činí 15.342,- Kč. Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v této výši ve stanovené lhůtě k rukám právní zástupkyně žalobce (§ 149 odst. 1 o.s.ř. ve spojení s § 64 s.ř.s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud.

Praha 28. dubna 2022

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu