



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: **Mgr. Bc. L. Š.**
bytem XXX
zastoupený advokátem JUDr. Janem Salmonem
se sídlem Revoluční 763/15, 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 14. 3. 2024, č. j. MO 219686/2024-1304

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce coby voják z povolání byl ke dni 1. 8. 2015 vyslán k výkonu služby na Zahraniční pracoviště Mons na místo vedoucího staršího důstojníka – specialisty mnohonárodního sboru severovýchod (Štětín – Polsko). V souvislosti s tímto přeložením požádal žalobce o doplacení náhrady zvýšených vybavovacích výdajů (dále též jen „náhrada ZVV“ nebo „NZVV“). Ředitel Ředitelství zahraničních aktivit (dále jen „ředitel“) nejprve žalobcově žádosti o doplacení částky 49 939 Kč nevyhověl a žalobcovu odvolání proti negativnímu rozhodnutí žalovaný zamítl. Žalobce se proti tomu bránil žalobou, kterou sice Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 18. 1. 2022, č. j. 3 Ad 14/2017-71 zamítl, avšak Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 24. 8. 2023, č. j. 8 As 12/2022-55 zrušil jak rozsudek Městského

soudu v Praze, tak žalobu napadené rozhodnutí žalovaného, neboť dospěl k závěru, že žalovaný vadně posoudil povahu tzv. informační zprávy coby vnitřního předpisu způsobilého určit výši NZVV.

2. Ředitel proto rozhodoval o žádosti žalobce o doplacení NZVV znovu, a to rozhodnutím ze dne 19. 1. 2024, č. j. MO 54559/2024-5133 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvním výrokem prvostupňového rozhodnutí ředitel rozhodl, že žadateli se přiznává náhrada zvýšených vybavovacích výdajů ve výši 49 939 Kč „*spolu s úroky z prodlení*

z částky 34 639 Kč za dobu od 13. 1. 2017 do zaplacení,

z částky 15 300 Kč za dobu od 22. 10. 2015 do zaplacení,

a to do 15 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.“ Druhým výrokem prvostupňového rozhodnutí pak ředitel rozhodl, že úroky z prodlení z částky 34 639 Kč za dobu od 22. 10. 2015 do 12. 1. 2017 se žadateli nepřiznávají.

3. Žalobce napadl prvostupňové rozhodnutí odvoláním, které žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl, prvostupňové rozhodnutí potvrdil a nepřiznal žalobci náhradu nákladů odvolacího řízení. Žalobce poté podal v zákonem stanovené lhůtě u Městského soudu v Praze žalobu, kterou se domáhal zrušení napadeného rozhodnutí pro jeho nezákonnost.
4. Následně popsané skutečnosti, které soud zjistil ze správního spisu, nejsou mezi účastníky řízení o žalobě sporné; sporné jsou právní důsledky, které podle nich z jednotlivých úkonů plynou.
5. Před vysláním do zahraničí žalobce obdržel zálohu na zvýšené vybavovací výdaje ve výši 131 580 Kč, a to na základě dohody o poskytnutí zálohy na NZVV ze dne 10. 7. 2015 znějící na tuto částku. Ředitel nicméně v reakci na následně vydanou informační zprávu¹ přehodnotil názor na výši nároku (podle informační zprávy měla NZVV činit 96 941 Kč). Proto po žalobci požadoval náhradu škody na majetku, kterou spatřoval v rozdílu mezi již vyplacenou zálohou a nově vypočtenou NZVV, což představovalo částku 34 639 Kč. Tuto část vyplacené zálohy žalobce po opakovaných urgencích vrátil dne 13. 1. 2017.
6. Žádostí ze dne 23. 9. 2015 požádal žalobce o proplacení NZVV. V žádosti vyčíslil tuto náhradu ve výši trojnásobku stanoveného platu částkou 146 880 Kč s tím, že po odečtení poskytnuté zálohy zbývá doplatit 15 300 Kč. Podáním ze dne 11. 1. 2017 žalobce sdělil ministerstvu obrany, že se rozhodl vrátit (zaplatit) částku 34 639 Kč odpovídající části poskytnuté zálohy na NZVV, která po něm byla požadována jako náhrada škody, a o stejnou částku současně rozšířil svoji žádost ze dne 23. 9. 2015, kterou „*požadoval doplacení NZVV do výše, na kterou mu vznikl nárok.*“ Žalobce výslovně uvedl, že „*celkově tak nyní požaduje doplacení částky 49 939 Kč s příslušenstvím.*“
7. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí ředitel konstatoval, že je vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, že informační zpráva není vnitřním předpisem, a nebyla proto způsobilá novelizovat rozkaz ministra obrany. Žalobci proto náležela NZVV dle RMO č. 27/2006, ve výši 146 880 Kč. Z tohoto důvodu ředitel žalobci přiznal jím požadovaný doplatek na NZVV ve výši 49 939 Kč.
8. Ředitel dále odůvodnil prvostupňové rozhodnutí co do úroků z prodlení. Konstatoval, že jistinu (doplatek NZVV ve výši 49 939 Kč) rozdělil na dvě části. U částky 15 300 Kč nastalo

¹ zpráva pro ministra obrany, č. j. 49-46/2015-5133, schválená dne 28. 7. 2015

prodlení dne 22. 10. 2015, což je den po předložení vyúčtování NZVV. Prodlení u částky 34 639 Kč ale nastalo teprve tehdy, když žalobce tuto část zálohy vrátil, tj. ode dne 13. 1. 2017. Do té doby měl žalobce finanční prostředky odpovídající této částce u sebe, a prodlení na straně služebního orgánu tudíž neexistovalo. V obou případech se jedná o zákonný úrok z prodlení ve výši 8,05 % ročně (ředitel v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí výslovně uvedl i příslušnou repo sazbu ČNB).

9. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se žalovaný plně ztotožnil se závěry ředitele obsaženými v prvostupňovém rozhodnutí. V odvolání identifikoval dvě odvolací námitky: žalobce zaprvé namítl, že částku 34 639 Kč nelze považovat za (chybně vyplacenou) zálohu na NZVV. S tím žalovaný nesouhlasil, neboť původně byla tato částka vyplacena žalobci jako součást zálohy ve výši 131 580 Kč v souladu s tehdejší zněním čl. 33 RMO č. 27/2006, a to v návaznosti na platový návrh zahraničního pracoviště (tehdy ještě pro hodnost major). Po vyplacení dostal ředitel nový návrh platového výměru (nově pro hodnost podplukovníka), k jeho zapracování ale nedošlo vzhledem k nové informační zprávě. V daném okamžiku tedy nešlo o chybně (nedopatřením) vyplacenou částku, ale částku odpovídající hodnosti major dle tehdy platné rezortní úpravy. Účel vyplacené zálohy ve výši 131 580 Kč plyne z dohody o poskytnutí zálohy na NZVV ze dne 10. 7. 2015. Žalobce navíc v následném vyúčtování doložil, že částku 34 639 Kč obsaženou v záloze na NZVV ve výši 131 580 Kč použil v souvislosti s vysláním do zahraničí. S danou částkou tedy reálně disponoval a jeho nárok byl v této části NZVV uspokojen, a to až do vrácení této částky dne 13. 1. 2017. Z uvedených důvodů žalovaný neshledal opodstatněnou ani druhou odvolací námitku, tj. že částka 34 639 Kč byla žalobci vyplacena bez právního důvodu. Právním důvodem byla dohoda o poskytnutí zálohy ze dne 10. 7. 2015. Žalobce nadto přes opakované výzvy více než rok a půl odmítal částku 34 639 Kč vrátit. Určení počátku prodlení bylo ryze v jeho rukách (čím dříve by ji vrátil, tím dříve by počal běžet úrok z prodlení). Musel si být vědom toho, že v případě úspěchu v případném sporu lze nárokovat jen doplatek toho, co mu ještě nebylo uhrazeno a úrok z prodlení za období, kdy mu jistina vyplacena nebyla. Daný postup není podle žalovaného ani v rozporu s dobrými mravy – dluh v částce 34 639 Kč vznikl až 13. 1. 2017, tj. v den vrácení této částky žalobcem.
10. V žalobě proti napadenému rozhodnutí uplatnil žalobce celkem tři žalobní body. Zaprvé namítl, že výrok prvostupňového rozhodnutí není vykonatelný, protože v něm není uvedeno, v jaké výši byly žalobci přiznány úroky z prodlení. Nestačí, že způsob výpočtu je uveden v odůvodnění. Žalobce zároveň upozornil na to, že nevykonatelnost prvostupňového rozhodnutí namítl již v odvolání.
11. Zadruhé žalobce namítl, že služební orgány v dané věci nerozhodly o celém předmětu řízení. Žalobce dne 23. 9. 2015 uplatnil nárok na proplacení NZVV ve výši 146 880 Kč, avšak ředitel rozhodl pouze o částce 49 939 Kč. Byť byla žalobci ve zbylé části (96 941 Kč) vyplacena záloha, o tomto nároku nikdy nebylo rozhodnuto. Poskytnutí zálohy nezbavuje služební orgán povinnosti rozhodnout o oprávněnosti jejího čerpání po jejím vyúčtování.
12. Zatřetí žalobce brojil proti stanovení počátku prodlení u částky 34 639 Kč. Namítl, že na základě tehdy platné vnitrorezortní úpravy (kterou ale později správní soudy zpochybnil) mu náležela NZVV pouze ve výši 96 941 Kč. Částka ve výši 34 639 Kč mu byla vyplacena nedopatřením a služební orgány ji téměř ihned po vyplacení žádaly vrátit, přičemž vůči němu vystupovaly ve vrchnostenské pozici. Pokud ředitel autoritativně určil, že výše NZVV činí 96 941 Kč, musel se žalobce tomuto rozhodnutí podrobit a částku 34 639 Kč v reakci na zahájené řízení o náhradě škody jako bezdůvodné obohacení vrátit. Nelze nyní zpětně tvrdit,

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

že šlo o zálohu na NZVV. Peníze jsou věcí generickou, a je tedy lhostejné, že s nimi mohl žalobce po určitou dobu disponovat. Faktem zůstává, že se jednalo o finanční částku vyplacenou žalobci bez právního důvodu. Žalobce je proto přesvědčen, že mu náleží zákonný úrok z prodlení celé částky 49 939 Kč od 22. 10. 2015.

13. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ve vyjádření k žalobě k prvnímu žalobnímu bodu uvedl, že žalobce v odvolání sice vytkl prvostupňovému rozhodnutí nevykonatelnost, tuto námitku ale nijak neodůvodnil. Žalovaný přezkoumal správnost napadeného rozhodnutí pouze v rozsahu námitek uvedených v odvolání. Považuje za dostatečné, že výpočet přiznaných úroků z prodlení je uveden v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. K druhému žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že žalobce žádal o doplatek NZVV ve výši 15 300 Kč a následně žádost rozšířil o částku 34 639 Kč. Takto byl vymezen předmět žádosti, který ředitel i žalovaný zcela vyčerpali. NZVV se běžně proplácí na základě vyúčtování žadatele, standardně nevyžaduje vydávání rozhodnutí ve věcech služebního poměru. K třetímu žalobnímu bodu žalovaný pouze zopakoval své přesvědčení, že v období od 22. 10. 2015 do 12. 1. 2017 nebyl s vyplacením částky 34 639 Kč v prodlení.
14. V replice žalobce uvedl, že v odvolání nejenže vznesl námitku nevykonatelnosti výroku, ale též navrhl znění výroku, do nějž zahrnul i vyčíslení úroku z prodlení. Žalovaný měl zákonnost výroku prvostupňového rozhodnutí přezkoumat z moci úřední. Tím, že žalovaný připustil, aby nevykonatelné rozhodnutí nabylo právní moci, postupoval proti veřejnému zájmu. Úroky z prodlení definované bez jejich přesné výše či způsobu výpočtu nelze úspěšně exekučně vymáhat. Dále se žalobce vyzemil proti vyjádření žalovaného k druhému žalobnímu bodu – uvedl, že nepovažuje za zákonný postup, pokud služební orgány „tradičně“ o žádostech vojáků o náhradu ZVV nerozhodují, pouze proplácí vyúčtování. Ve vztahu ke třetímu bodu žalobce zopakoval, že částka 34 639 Kč nebyla součástí zálohy, byla vyplacená omylem a bez právního důvodu. Žalovaný si protiřečí, pokud na jednu stranu tvrdil, že žalobci náleží NZVV pouze ve výši 96 941 Kč a nyní zpětně na straně druhé říká, že mu na NZVV poskytl zálohu o 34 639 Kč vyšší.
15. Při rozhodování o žalobě soud vycházel zejména z této právní úpravy:
16. Podle § 79 odst. 3 věty první zákona o vojácích z povolání má voják s pravidelným místem výkonu služby v zahraničí nárok na stejné náhrady jako zaměstnanci rozpočtových a příspěvkových organizací s pravidelným pracovištěm v zahraničí, které jsou stanovené zvláštním právním předpisem.
17. Podle § 4 nařízení vlády č. 62/1994 Sb., o poskytování náhrad některých výdajů zaměstnancům rozpočtových a příspěvkových organizací s pravidelným pracovištěm v zahraničí zaměstnavatel může zaměstnanci poskytnout jednorázovou náhradu prokázaných zvýšených vybavovacích výdajů v Kč.
18. Podle čl. 33 RMO č. 27/2006 se zaměstnanci 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.

19. 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.
20. Podle § 163 odst. 1 zákona o vojácích z povolání získá-li voják bezdůvodné obohacení na úkor majetku státu nebo stát na úkor vojáka, musí je vydat. Podle odst. 2 je bezdůvodným obohacením je prospěch získaný plněním bez právního důvodu nebo plněním na základě neplatného právního úkonu. Neplatnost právního úkonu nemůže být vojákovi na újmu, pokud neplatnost nezpůsobil výlučně sám; vznikne-li vojákovi následkem takového neplatného právního úkonu škoda, jsou ministerstvo nebo stát povinny ji nahradit.
21. Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.
22. První žalobní bod je možné rozdělit na dvě dílčí námitky, a to jednak námitku, že vytýkaný nedostatek výroku prvostupňového rozhodnutí spočívající v neuvedení výše přiznaných úroků z prodlení způsobuje jeho nevykonatelnost, a dále námitku, že žalovaný se v odvolacím řízení namítanou vadou vůbec nezabýval.
23. Při posouzení vykonatelnosti prvostupňového rozhodnutí soud vycházel z civilistické judikatury Nejvyššího soudu, protože jím přijaté závěry ohledně nároků na výrok soudu o úrocích z prodlení jsou plně přenositelné i na přezkum výroku správního rozhodnutí, kterým je přiznáváno právo na plnění z téhož právního titulu. Nutno připustit, že výrok prvostupňového rozhodnutí není bezvadný. Úrok z prodlení se přiznává výrokem rozhodnutí tak, že správní orgán (či soud) buď jeho výši přesně vyčíslí, nebo uvede jeho výši v procentech z jistiny a dobu, za kterou musí být úroky z prodlení v této výši zaplacený (viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2007, sp. zn. 20 Cdo 1719/2006). Je zřejmé, že těmto požadavkům výrok prvostupňového rozhodnutí neodpovídá – obsahuje pouze výši jistiny, dobu prodlení a pariční lhůtu, procentní výše úroků z prodlení umožňující výpočet přesné částky v něm ale chybí.
24. Nelze-li z výroku zjistit, jak vlastně správní orgán rozhodl, je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 -75, č. 3/2004 Sb. NSS). Touto vadou ovšem rozhodnutí netrpí, nebudou-li po interpretaci rozhodnutí jako celku – s přihlédnutím k obsahu spisu a k úkonům správních orgánů a účastníků – pochyby o jeho významu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2006, č. j. 1 Afs 38/2006-72).
25. Soud se na základě námitek vtělených do prvního žalobního bodu zabýval otázkou, zda je prvostupňové rozhodnutí jako celek přezkoumatelné a vykonatelné.
26. Vykonatelnost je taková vlastnost rozhodnutí, která ho činí způsobilým k nucenému uskutečnění cestou výkonu rozhodnutí (exekuce). Právní teorie rozlišuje vykonatelnost *formální* (která zahrnuje jednak tzv. procesní dospělost přiznaného práva, jednak předpoklad, že rozhodnutí obsahuje veškeré zákonem požadované náležitosti), a *materiální* (musí být zřejmé, jaká konkrétní povinnost může být ve vykonávacím řízení vynucena). Klíčová je v nyní souzeném případě otázka materiální vykonatelnosti. Nejvyšší soud zastává konstantní názor, že „*nikoli každá (nýbrž jen výkladem neodstranitelná) vada titulu způsobuje jeho materiální nevykonatelnost. Obsah rozhodnutí správní orgán vyslovuje, podobně jako soud, ve výroku rozhodnutí a jen výrok rozhodnutí je závazný. Splnění předpokladů materiální vykonatelnosti musí proto vyplývat z výroku rozhodnutí, který však lze (a v případě*

potřeby, jak je tomu v souzené věci, je nutno) vykládat v souvislosti (...) s odůvodněním, jestliže to obsah výroku blíže ozřejmuje a lze-li jeho pomocí odstranit případné pochybnosti o obsahu a rozsahu uložených povinností s přihlédnutím k povaze věci nebo k předepsanému způsobu exekuce (...). Soud se tedy může uchýlit i k odůvodnění rozhodnutí, avšak jen k tomu účelu, aby výrok náležitě vyložil, nikoli aby jej doplňoval či opravoval.“ (viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 10. 2006, sp. zn. 20 Cdo 3036/2005). Nutnost posuzovat materiální vykonatelnost rozhodnutí nejen podle jeho výroku, ale v případě potřeby i podle jeho záhlaví a odůvodnění, dlouhodobě akcentuje i Ústavní soud (srov. např. bod 9 jeho usnesení ze dne 30. 11. 2023, sp. zn. III. ÚS 2304/23).

27. Konkrétní způsob výpočtu úroku z prodlení ředitel popsal v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Uvedl, že se jedná o zákonný úrok z prodlení podle § 1970 občanského zákoníku ve spojení s nařízením vlády č. 351/2013 Sb., a dále zmínil, že pro částku 15 300 Kč je vzhledem k počátku prodlení příslušná repo sazba ČNB platná ke dni 1. 7. 2015 (0,05 %) a pro částku 34 639 Kč ke dni 1. 1. 2017 (taktéž 0,05 %). V obou případech výsledný úrok z prodlení činí 8,05 % ročně z uvedených částek. Nedostatek, kterým výrok prvostupňového rozhodnutí trpí, je odstranitelný výkladem rozhodnutí jako celku, neboť odůvodnění rozhodnutí dostatečně konkretizuje rozsah žalobcova práva na úrok z prodlení. Lze tak uzavřít, že vada, kterou žalobce prvostupňovému rozhodnutí vytkl, nemá vliv na jeho materiální vykonatelnost (právo žalobci v něm přiznané je exekučně vymahatelné), a prvostupňové rozhodnutí proto není ani nepřezkoumatelné.
28. Žalobce v žalobě sice tvrdí, že dle „bohaté judikatury“ nestačí, pokud je výše úroku uvedená v odůvodnění, a nevyhovující je podle něj též formulace *zákonný* úrok z prodlení ve výroku, toto obecné tvrzení ale nedoložil jediným konkrétním soudním rozhodnutím. Rozhodovací praxe Nejvyššího soudu však tyto názory nepotvrzuje. V usnesení ze dne 29. 5. 2007, sp. zn. 20 Cdo 1719/2006 Nejvyšší soud uvedl, že doba prodlení musí být specifikována časovým úsekem s jednoznačně určitelným počátkem i koncem (třebaže by byl konec lhůty spojován formulací „do zaplacení“). Nejvyšší soud tehdy v důsledku absence vymezení konce doby prodlení shledal exekuční titul materiálně nevykonatelným, v jím posuzované věci nicméně nebylo možné konec doby prodlení dovodit ani z odůvodnění exekučního titulu. V usnesení ze dne 16. 8. 2012, sp. zn. 20 Cdo 3726/2010 Nejvyšší soud zase připustil, že na vykonatelnost exekučního titulu nemá vliv, je-li ve výroku týkajícím se úroku z prodlení obsažen pouze pojem úrok.
29. Také ve správním soudnictví již soudy aprobovaly uvedení konkrétního způsobu výpočtu úroku z prodlení v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu. Například Krajský soud v Brně se v rozsudku ze dne 31. 5. 2022, č. j. 31 Ad 2/2021-122 zabýval situací, kdy žalovaný správní orgán rozhodoval o proplacení služebního platu za službu přesčas spolu s úroky z prodlení za jednotlivé měsíce. Připustil, že jistinu žalovaný správní orgán ve výroku nevymezil zcela ideálně (bod 57 předmětného rozsudku), ta je však jednoznačně určitelná výší platu za ten který měsíc uvedený v jednotlivých částech odůvodnění správního rozhodnutí (body 57 a 58 předmětného rozsudku). Na takto vymezeném úroku z prodlení neshledal Krajský soud v Brně nic nezákonného ani nepřezkoumatelného. Vyzdvihl též, že nesprávnost ve stanovení sazby nebo doby prodlení žalobkyně netvrdila, což platí i pro nyní posuzovanou věc. I s odkazem na tyto závěry je soud přesvědčen o tom, že prvostupňové rozhodnutí je materiálně vykonatelné a rovněž přezkoumatelné, neboť je z něj patrné, jak ředitel ohledně úroků z prodlení rozhodl.

30. V reakci na žalobní argumentaci soud podotýká, že z usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 1. 2017, sp. zn. 20 Cdo 5424/2016 jednoznačně plyne, že formulace *zákonný úrok z prodlení* je dostatečně určitá. K tomu je ovšem nutno dodat, že takovou formulaci ředitel v nyní projednávané věci nepoužil.
31. Dalším aspektem, kterým se soud v rámci posouzení prvního žalobního bodu zabýval, je žalobcem vytýkané opomenutí žalovaného spočívající v neposouzení odvolací námitky o nevykonatelnosti prvostupňového rozhodnutí.
32. Nutno podotknout, že žalobce sice v odvolání zmínil, že jej podává proti prvostupňovému rozhodnutí „z důvodu jeho nevykonatelnosti a z důvodu nesprávného právního posouzení“, veškerá jeho odvolací argumentace se ale vztahovala pouze k úrokům z prodlení z částky 34 639 Kč. Vymezení odvolacích námitek ve smyslu § 82 odst. 2 správního řádu je výlučně v dispozici odvolatele a úlohou správního orgánu není domýšlet, resp. dotvářet obsah odvolání (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2015, č. j. 9 Azs 308/2014-26, bod 14). Míře obecnosti odvolací námitky odpovídá i míra obecnosti reakce odvolacího orgánu na ni. Žalovaný učinil své povinnosti vypořádat takto obecnou námitku alespoň implicitně zadost, konstatoval-li v závěru (str. 6) napadeného rozhodnutí, že nebyl zjištěn rozpor prvostupňového rozhodnutí se zákonem ani jeho nesprávnost.
33. Za vadu řízení, pro kterou by bylo třeba přistoupit ke zrušení napadeného rozhodnutí, nelze považovat pouhé implicitní vypořádání nekonkrétní odvolací námitky o nevykonatelnosti prvostupňového rozhodnutí žalovaným. Pominout nelze ani to, že daná odvolací námitka, kterou žalobce ve vztahu k úrokům z prodlení patřičně rozvedl teprve v žalobě, důvodná není (k tomu viz výše).
34. Ve druhém žalobním bodě žalobce namítl, že ředitel byl povinen rozhodnout o celé jím nárokové části NZVV a nikoliv jen o doplatku, tedy o rozdílu mezi vyplacenou zálohou a trojnásobkem služebního platu podplukovníka. Žalobce je tedy přesvědčen, že správně měl ředitel prvostupňovým rozhodnutím rozhodnout tak, že žalobci se přiznává částka 146 880 Kč, z čehož se 96 941 Kč započítává na již vyplacenou zálohu.
35. V rámci vypořádání této námitky je zapotřebí zdůraznit, že soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS, dovodil, že *„[s]oudní řád správní je svojí povahou ‚obrannou‘ normou. Není normou ‚kontrolní‘, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoli úkonu veřejné správy. Má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Hraničním kritériem pro žalobní legitimaci je právě tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv. Nikoliv veškerá činnost (případně veškeré pochybení) veřejné správy je podrobena soudní kontrole ze strany fyzických a právnických osob, ale pouze ta, kdy činnost správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv.“*
36. V žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je tedy možné napadat výlučně takové okolnosti, které jsou způsobitelné se v žalobcově právní sféře negativně projevit. V nyní projednávané věci žalobce sice tvrdil, že ředitel nevyčerpal předmět řízení a tím pádem jsou rozhodnutí služebních orgánů obou stupňů nezákonná, nevysvětlil ale, jak tato jím tvrzená nezákonnost zasahuje do jeho veřejných subjektivních práv. Existence takového zásahu je přitom klíčová pro posouzení důvodnosti žaloby (či konkrétního žalobního bodu). Soud je přesvědčen, že v projednávané věci žádný takový zásah existovat nemůže. Částka 96 941 Kč

představující část NZVV, o které dle žalobního tvrzení nebylo rozhodnuto, není (a nikdy ani nebyla) mezi účastníky řízení sporná, byla již dříve žalobci na základě dohody o poskytnutí zálohy na NZVV ze dne 10. 7. 2015 vyplacena a z postupu ředitele i žalovaného v projednávané věci je zřejmé, že nikdy neměli v úmyslu jakkoliv zpochybňovat žalobcův nárok na NZVV v tomto rozsahu.

37. Nelze pominout, že pokud by soud přisvědčil tvrzení žalobce, že služební orgány plně nevyčerpaly předmět řízení a napadené rozhodnutí a případně i prvostupňové rozhodnutí kvůli tomuto pochybení zrušil, žalobce by docílil pouze formulační změny výroku. V jeho právní sféře by se však tato změna, jež by spočívala v doplnění výroku o celkovou výši přiznané náhrady ZVV a její „rozdělení“ na zálohu a doplatek, žádným způsobem neprojevila.
38. Druhý žalobní bod tedy nemůže být důvodný již proto, že v něm namítaný nedostatek prvostupňového rozhodnutí nemohl mít žádný negativní dopad do veřejných subjektivních práv žalobce.
39. Žalobce nadto nemá pravdu, že ředitel prvostupňovým rozhodnutím nerozhodl o celém předmětu řízení. Žádostí ze dne 23. 9. 2015, kterou následně rozšířil podáním ze dne 11. 1. 2017, se totiž žalobce nedomáhal NZVV v plné výši (neboť si byl dobře vědom toho, že mu převážná část této náhrady již byla dříve vyplacena formou zálohy), ale požadoval *doplatení NZVV do výše, na kterou mu vznikl nárok*. Konkrétně žádal o *doplatení částky 49 939 Kč s příslušenstvím*. O tomto žalobcově nároku ředitel prvostupňovým rozhodnutím rozhodl v plném rozsahu, a předmět žádosti tak vyčerpal.
40. Jádrem třetího žalobního bodu je tvrzení, že žalovaný prodléval s placením částky 34 639 Kč již od 22. 10. 2015, protože uvedenou částku nepovažoval za zálohu na NZVV, žalobci ji vyplatil omylem, a ten s ní tudíž disponoval bez právního důvodu. Soud tomuto žalobnímu tvrzení ani v nejmenším nepřisvědčil.
41. Částkou 34 639 Kč se žalobce rozhodně neobohatil bezdůvodně. Zákon o vojácích z povolání obsahuje v § 163 speciální úpravu institutu bezdůvodného obohacení a jeho skutkových podstat, které jsou vymezeny jako i) plnění bez právního důvodu, a ii) plnění na základě neplatného právního úkonu. Ani jedna z těchto variant v nyní projednávané věci nenastala. Platným právním důvodem plnění představovaného částkou 34 639 Kč vyplacenou žalobci byla dohoda o poskytnutí zálohy na NZVV ze dne 10. 7. 2015, v níž žalobce i ředitel vyjádřili jednoznačnou vůli ujednat mezi sebou závazek spočívající v poskytnutí konkrétní finanční sumy (131 580 Kč) žalobci jako zálohy na pokrytí nákladů spojených se zvýšenými vybavovacími výdaji.
42. Ředitel záhy po vyplacení zálohy vnesl do případu pochyby o tom, v jaké výši má žalobce na NZVV vlastně nárok, a navzdory platně uzavřené dohodě o poskytnutí zálohy po žalobci vymáhal vrácení její části. Ředitelovy následné pochyby o konečné výši NZVV nicméně nemohou vést k závěru o zneplatnění dohody o poskytnutí zálohy, resp. o popření titulu, na základě kterého byla žalobci částka 34 639 Kč (představující část ujednané zálohy na NZVV) vyplacena. V žádném případě se z dané částky nestává „omylem vyplacená suma bez právního důvodu“. Dřívější vadné přesvědčení žalovaného, že žalobce na část již vyplacené zálohy nemá nárok, nečiní z částky 34 639 Kč omylem vyplacenou sumu peněz nacházející se v právním vzduchoprázdnu. Jinak řečeno, uvedená částka, byť byla poté na žalobci neoprávněně vymožená zpět, nepřestala být až do jejího vrácení částí žalobci vyplacené zálohy na NZVV. O žádné bezdůvodné obohacení na straně žalobce se tedy nejednalo.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

43. Žalobce svou tezi, že částka 34 639 Kč mu byla vyplacena omylem, zdůvodnil také tím, že „na základě tehdy platné (a až později ve správním soudnictví zpochybněné) právní úpravy náležela žalobci náhrada pouze ve výši 96 941 Kč.“. V tom ale žalobce nemá pravdu a *de facto* tím popírá základní (a správnou) myšlenku svého předešlého soudního sporu se žalovaným o určení NZVV. Žalobci po celou dobu (již od jeho vyslání do Polska) náležela NZVV ve výši 146 880 Kč, tj. trojnásobek platu podplukovníka. Tato částka byla určena jediným aplikovatelným vnitřním předpisem ministerstva obrany, jímž byl RMO č. 27/2006. Tím, že považoval informační zprávu za vnitřní předpis způsobilý novelizovat zmíněný rozkaz ministra obrany, se žalovaný dopustil nezákonného postupu, což podrobně vysvětlil Nejvyšší správní soud v bodech 42–47 rozsudku ze dne 24. 8. 2023 č. j. 8 As 12/2022-55. Informační zpráva žádným vnitřním armádním právním předpisem není, a proto ani nebyla způsobilá změnit RMO č. 27/2006 a závazně určit výši NZVV. Není tedy pravda, že žalobci náležela NZVV pouze ve výši 96 941 Kč (určené informační zprávou). Soud považoval za potřebné vypořádat se s touto do značné míry zavádějící žalobní argumentací, třebaže si je vědom toho, že pro určení počátku prodlení žalovaného, které se týká zaplacení částky 34 639 Kč, je ve výsledku lhostejné, do jaké celkové výše bylo možné žalobci NZVV přiznat.
44. Nepřiznání úroků z prodlení žalobci z částky 34 639 Kč za období od 22. 10. 2015 do 13. 1. 2017 není v rozporu s dobrými mravy. Dobrým mravům by naopak odporovalo, pokud by měl být žalovaný povinen platit žalobci úroky z prodlení za období, během něhož měl žalobce tuto částku prokazatelně ve své dispozici. Jak plyne z výše uvedeného, byla mu vyplacena jako součást zálohy na NZVV a žalobce ji po opakovaných urgencích vrátil až dne 13. 1. 2017.
45. Veřejnoprávní charakter vztahu mezi žalobcem a žalovaným nemůže mít žádný vliv na platnost dohody o poskytnutí zálohy na NZVV uzavřené mezi oběma účastníky a stejně tak ani na určení počátku prodlení žalovaného se zaplacením částky 34 639 Kč.
46. Soud tedy nepřisvědčil žádné ze žalobních námitek, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl. Za splnění podmínek uvedených v § 51 odst. 1 s. ř. s. o žalobě rozhodl bez nařízení ústního jednání (oba účastníci řízení s tímto postupem souhlasili). Soud k tomu dodává, že nepovažoval za potřebné provádět důkaz rozkazem ministra obrany RMO č. 27/2006. Tento armádní vnitřní předpis sice není součástí správního spisu, nicméně jeho obsah je oběma stranám důvěrně znám a znám je také soudu z jeho vlastní činnosti (žalobce jej soudu předložil spolu se žalobou projednávanou v řízení vedeném pod sp. zn. 3 Ad 14/2017). Mezi stranami navíc nebyl spor o tom, že výše NZVV žalobce byla ve výsledku určena podle RMO č. 27/2006, ale o jiných právních otázkách, pro jejichž posouzení nebyl zmíněný rozkaz ministra obrany podstatný.
47. Žalobce nebyl ve sporu úspěšný a procesně úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Soud proto druhým výrokem rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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. ledna 2025

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu