



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **MUDr. J. K.**, zastoupený JUDr. Alicí Hejzlarovou, LL.M., MBA, advokátkou se sídlem Urxova 430/4, Praha 8, proti žalovanému: **náčelník Generálního štábu Armády České republiky**, se sídlem náměstí Svobody 471/4, Praha 6, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 2. 2024, čj. MO 167099/2024-1304, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 10. 2024, čj. 9 Ad 7/2024-52,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 10. 2024, čj. 9 Ad 7/2024-52, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 2. 2024, čj. MO 167099/2024-1304, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši **20 342 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 :

I. Vymezení věci

[1] Dne 11. 10. 2013 Česká republika – Ministerstvo obrany, jednající služebním orgánem (dále „Česká republika“), a žalobce uzavřeli dohodu o zvýšení vzdělání – prezenční magisterské studium, studijní obor Vojenské všeobecné lékařství, Univerzita obrany, ve znění Dodatku č. 1 z 9. 12. 2015 o prodloužení doby trvání studia o 12 měsíců a Dodatku č. 2 ze 17. 8. 2020 o prodloužení doby trvání studia o další 1 měsíc (dále „dohoda“). Dne 19. 11.

2020 Česká republika a žalobce uzavřeli dohodu o zvýšení vzdělání – Specializační vzdělávání v oboru Radiologie a zobrazovací metody, ve znění Dodatku č. 1 z 22. 3. 2022 o změně oboru specializačního vzdělávání z oboru Radiologie a zobrazovací metody na obor Všeobecné praktické lékařství (dále „specializační dohoda“).

[2] Rozhodnutím ředitele Agentury personalistiky Armády České republiky (dále „prvostupňový služební orgán“) z 3. 11. 2023, sp. zn. 16513/2023 (dále „prvostupňové rozhodnutí“), byl žalobce na vlastní žádost dnem 31. 12. 2023 propuštěn ze služebního poměru vojáka z povolání (výrok I.), a byla mu stanovena povinnost uhradit České republice náhradu nákladů spojených se studiem v celkové výši 1 170 000 Kč do 60 dnů od propuštění (výrok II.). V záhlaví uvedeným rozhodnutím žalovaný odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Z důkazů navržených žalobcem městský soud provedl při ústním jednání pouze jeho účastnický výslech, ostatní (čestná prohlášení, výpovědi svědků) pro nadbytečnost neprovedl. Dále městský soud uvedl, že žalovaný dostatečně zjistil skutkový stav a že jeho rozhodnutí je přezkoumatelné.

[4] Podle městského soudu je pro splnění zákonné náležitosti stanovení druhů nákladů, které bude voják povinen uhradit, nesplní-li svůj závazek setrvat ve služebním poměru, podle § 60 odst. 2 písm. c) zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, dostačující konkrétní odkaz na příslušné ustanovení prováděcí vyhlášky č. 265/1999 Sb., kterou se stanoví doba setrvání ve služebním poměru u vojáků z povolání, kteří se připravují k výkonu služby studiem, a výše úhrady, kterou lze na vojákovi z povolání požadovat, pokud nesplní dohodu (dále „vyhláška“), jež stanoví konkrétní výši úhrady. Ustanovení § 2 vyhlášky podrobně stanoví v jaké výši, jak často, v jaké formě studia a za jaký druh studia náleží Armádě České republiky [pozn. NSS: myšleno České republice jako druhé smluvní straně] úhrada za nesplnění dohodnuté doby, po kterou se žalobce zavázal setrvat ve služebním poměru po skončení studia. Jedná se o částku konkrétní pro daný program studia a vše zahrnující, jak vyplývá z konkrétního vymezení jednotlivých studijních programů [§ 2 odst. 1 písm. a) a b) vyhlášky]. Při posouzení (ne)platnosti dohod městský soud vyšel ze závěrů nálezu Ústavního soudu ze 14. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 625/03, s ohledem na konkrétní okolnosti řešeného případu (obě strany všechny dohody podepsaly bez připomínek, žalobce prohlásil, že byl před uzavřením dohod podrobně seznámen s vyhláškou a s průběhem služby vojáků z povolání vyslaných ke vzdělávání a podpisem stvrdil svůj souhlas s obsahem dohod). Podle městského soudu je vyhláškou fixně stanovená výše úhrady prospěšná pro obě strany, neboť je již v době uzavření dohody pevně daná, je transparentní a změnit se může jen změnou právního předpisu.

[5] Důvodnou městský soud neshledal ani námitku neplatnosti specializační dohody pro její uzavření pod nátlakem, jež navazuje na nesouhlas žalobce se závěrem žalovaného stran koncentrace správního řízení dle § 82 odst. 4 věta první správního řádu. K tomu městský soud předně uvedl, v souladu se žalovaným, že tvrzení o nátlaku považuje za nové, a tedy rozporné s uvedeným ustanovením, neboť jej žalobce mohl a měl uplatnit dříve. Tuto výhradu však žalobce uplatnil až v průběhu odvolacího řízení po změně právního zastoupení, kdy také nově navrhl výslech svůj a dalších konkrétních vojáků. Do té doby žalobce namítal pouze nesplnění povinnosti podle § 60 odst. 2 písm. c) zákona o vojácích

pokračování

z povolení. Na uvedeném nic nezměnil ani výslech žalobce při ústním jednání. Žalobce ostatně netvrdil ani neprokazoval, že by v prvostupňovém řízení určitý úkon nemohl učinit (§ 82 odst. 4 věta druhá správního řádu). Uvedení této výhrady až po změně právního zastoupení se městskému soudu jeví účelové.

[6] K aplikaci zásady koncentrace správního řízení v nyní projednávané věci městský soud uvedl, že byť bylo řízení o stanovení výše úhrady za studium formálně zahájeno z moci úřední, nekladl na ně stejně přísné nároky (vyplývající z žalobcem odkazované judikatury – bod [9] dále), jako by tomu bylo v případě, kdy by toto řízení nebylo vyvoláno řízením o žádosti žalobce o propuštění ze služebního poměru při současné existenci dohody a specializační dohody, v nichž se žalobce zavázal uhradit České republice náklady za studium pro případ nesetrvání ve služebním poměru po dohodnutou dobu. Proto neaplikoval žalobcem namítanou judikaturu Nejvyššího správního soudu stran (ne)užití koncentrační zásady.

[7] Městský soud neshledal, že by v případě žalobce došlo k porušení jeho procesních práv. Naopak byl ve správním řízení aktivní a také byl zastoupen právním zástupcem, od něhož se očekává obrana práv klienta.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost, jíž navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc městskému soudu vrátil k dalšímu řízení.

[9] Stěžovatel namítl, že městský soud i žalovaný pochybili tím, že se nezabývali stěžovatelem namítanými okolnostmi, za kterých byly uzavřena specializační dohoda. Podle stěžovatele mělo s ohledem na judikaturu (rozsudek Krajského soudu v Plzni z 23. 10. 2013, čj. 30 A 56/2012-65, rozsudky NSS z 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS, a ze 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011-48, č. 2412/2011 Sb. NSS) a komentářovou judikaturu dojít k prolomení zásady koncentrace správního řízení. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu totiž nedopadá na řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, jak tomu bylo v případě stěžovatele. Toto ustanovení proto žalovaný neměl aplikovat, a stěžovatel měl mít možnost navrhnout nové důkazy. Uvedené vyplývá také z § 50 odst. 3 správního řádu.

[10] V důsledku uvedeného pochybení, je napadený rozsudek podle stěžovatele nepřezkoumatelný. Vůbec se totiž nevyjádřil k argumentaci stěžovatele odkazující na neplatnost jednání způsobenou rozporem s § 580 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Tímto formalistickým přístupem žalovaného i městského soudu byla stěžovateli odepřena spravedlnost (nález Ústavního soudu z 28. 1. 2004, sp. zn. I. ÚS 546/03).

[11] Městský soud podle stěžovatele pochybil též tím, že neprovedl jím navržené výsledky svědků (jež byli v podobném postavení jako stěžovatel), které mohou mít vliv na právní posouzení případu, neboť prokazují neplatnost specializační dohody. Nepřipuštění stěžovatelem navrhovaných důkazů bylo nesprávné také proto, že podklady ve správním spisu nejsou dostatečné pro posouzení otázky nátlaku při uzavírání specializační dohody. Městský soud podle stěžovatele dále pochybil, neboť provedený účastnický výslech hodnotil jako nedostatečný k prokázání tvrzení stěžovatele, přesto další důkazy již neprovedl. Městský soud tak neumožnil stěžovateli prokázat jeho tvrzení, ač důkazy byly řádně

navrženy a označeny (podobnou situaci řešil Ústavní soud v nálezu z 16. 12. 2014, sp. zn. II. ÚS 1774/14).

[12] Městský soud se také nevypořádal s žalobními námitkami stěžovatele týkajícími se chybějící náležitosti specializační dohody podle § 60 odst. 2 zákona o vojácích z povolání. Tento zákon nelze vykládat svévolně zkracujícím způsobem v neprospěch vojáků, protože služební orgány (zde prvostupňový služební orgán a žalovaný) mohou konat jen to, co je jim právním předpisem přímo uloženo (zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí). Splnění náležitostí dohody tak nelze přesunout na podzákonný právní předpis.

Vyjádření žalovaného

[13] Žalovaný ve vyjádření navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Nedošlo k porušení zásady enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí. Specializační dohoda je dvoustranným právním aktem, ke kterému služební orgán zmocňuje § 60 odst. 1 zákona o vojácích z povolání. Ustanovení § 60 odst. 6 zmíněného zákona pak obsahuje zákonné zmocnění k úpravě výše úhrady, kterou lze požadovat po vojákovi, pokud nesplní dohodu, formou prováděcí vyhlášky. Ta s jiným druhem náhrad nepočítá. Odkaz na právní normu představuje legitimní způsob specifikace druhu nákladů.

[14] Stěžovatelův výklad § 82 odst. 4 správního řádu by podle žalovaného vedl k popření tohoto ustanovení. Postup žalovaného i městského soudu byl naopak v souladu se stěžovatelem odkazovaným rozsudkem Krajského soudu v Plzni čj. 30 A 56/2012-65. Povinnost uhrazení nákladů spojených se studiem vznikla stěžovateli již porušením dohody a specializační dohody, nikoliv až v rámci správního řízení. Prvostupňový služební orgán svým rozhodnutím již toliko konkretizoval výši závazku takto vzniklého. Proto nelze aplikovat výjimku z koncentrace správního řízení. Námitky stěžovatele týkající se nátlaku jsou opožděné, a nelze se jimi zabývat, a to ani v řízení před soudem. Pro úplnost žalovaný doplnil, že jakýkoliv nátlak popírá. Stěžovatelem odkazované nálezy Ústavního soudu na případ stěžovatele nedopadají.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] Podle stěžovatele se měl žalovaný i městský soud zabývat okolnostmi uzavření specializační dohody, přesněji námitkou neplatnosti specializační dohody z důvodu jejího uzavření pod nátlakem. Stěžovatel uvedenou námitku mohl uplatnit až v průběhu odvolacího řízení, protože se na řízení zahájena z moci úřední, v nichž má být uložena povinnost, zásada koncentrace správního řízení (§ 82 odst. 4 správního řádu) nevztahuje.

[17] Podle § 82 odst. 4 správního řádu *k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.*

[18] Podle § 50 odst. 3 správního řádu je správní orgán *povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost,*

pokračování

je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.

[19] K otázce užití zásady koncentrace správního řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu v řízeních, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost, se již vyjádřila judikatura Nejvyššího správního soudu. V již výše uvedeném rozsudku čj. 5 As 7/2011-48, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že i vzhledem k § 50 odst. 3 správního řádu nelze § 82 odst. 4 správního řádu použít v řízeních vedených z moci úřední, v nichž má být účastníkovi řízení uložena nějaká povinnost. Má-li totiž správní orgán podle § 50 odst. 3 správního řádu povinnost zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena, i bez návrhu (z logiky věci bez návrhu toho, komu má být povinnost uložena), nemůže se správní orgán ohledně nově uvedených skutečností a návrhů na provedení dalších důkazů současně dovolávat ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu tedy na řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, nedopadá. Jde o ustálený judikaturní závěr, jež zastává i doktrína a komentářová literatura (např. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2012, 2. aktualizované vydání, s. 727 až 728).

[20] Z výše uvedeného tak plyne, že pro závěr o neaplikaci zásady koncentrace správního řízení musí být kumulativně splněny dvě podmínky, kdy musí jít o 1) řízení zahájené z moci úřední, 2) v němž má být uložena povinnost.

[21] Podle § 145 odst. 1 písm. l) zákona o vojácích z povolání se o úhradě nákladů spojených se zvýšením vzdělání při nesplnění povinnosti setrvat po dohodnutou dobu ve služebním poměru (dále „řízení o úhradě nákladů“) rozhoduje v řízení ve věcech služebního poměru, tj. ve správním řízení (v širším slova smyslu). Služební orgány v tomto řízení postupují též podle správního řádu, a to včetně jeho § 50 odst. 3 (§ 144 odst. 1 zákona o vojácích z povolání *a contrario*).

[22] Z § 145 odst. 1 zákona o vojácích z povolání dále plyne, že řízení o úhradě nákladů podle písm. l) tohoto ustanovení je samostatným řízením, odlišným od řízení o propuštění vojáka ze služebního poměru podle písm. d) uvedeného ustanovení. Samostatnost řízení o úhradě nákladů plyne též z rozsudku Nejvyššího správního soudu z 30. 1. 2014, čj. 3 Ads 30/2013-23, jenž řešil situaci, v níž k zániku služebního poměru tehdejšího žalobce došlo podle § 21 odst. 3 zákona o vojácích z povolání dnem odnětí hodnosti, v návaznosti na což bylo vedeno samostatné řízení, v němž bylo rozhodnuto o úhradě nákladů. Samostatnost obou uvedených řízení pak potvrzuje i procesní postup prvostupňového služebního orgánu, který usnesením z 18. 9. 2023 sp. zn. 3220405-12/2023-2230, obě řízení spojil do řízení jediného. Zároveň jednotlivá dílčí řízení společného řízení neztrácejí samostatnou existenci (rozsudky NSS z 10. 10. 2014, čj. 5 As 6/2013-97, č. 3137/2015 Sb. NSS, a na něj navazující ze 4. 12. 2019, čj. 10 As 252/2019-256, body 71 a 78).

[23] Zatímco řízení o propuštění stěžovatele ze služebního poměru bylo v nyní projednávané věci zahájeno na návrh – jeho žádost (§ 18 písm. b) a § 19 odst. 1 písm. k) zákona o vojácích z povolání], samostatné řízení o úhradě nákladů bylo zahájeno a vedeno z moci úřední, jelikož mu formálně ani fakticky žádná „iniciační“ žádost jako nárokový právní prostředek nepředcházela. Nic na tom nemění skutečnost, že řízení o úhradě nákladů bylo, slovy městského soudu (bod 26 napadeného rozsudku; bod [6] výše), vyvoláno řízením

o žádosti stěžovatele o propuštění ze služebního poměru, tedy, že bylo zahájeno v návaznosti na tuto žádost. Podstata řízení o úhradě nákladů jako řízení z moci úřední se tím totiž nikterak nezměnila. Ostatně, z rozdílného charakteru těchto řízení vycházel i prvostupňový služební orgán, jenž na str. 2 svého rozhodnutí uvedl jednak to, že řízení o propuštění ze služebního poměru bylo zahájeno dnem doručení stěžovatelovy žádosti [pozn. NSS: v souladu s § 44 odst. 1 správního řádu], a jednak, že v souladu s § 46 odst. 1 správního řádu bylo stěžovateli doručeno oznámení o zahájení řízení o úhradě nákladů. Nadto, byla-li by v tomto ohledu pro povahu řízení o úhradě nákladů určující povaha řízení o propuštění ze služebního poměru, znamenalo by to, že v jiných případech, kdy řízení o propuštění ze služebního poměru (by) nebylo zahájeno na žádost podle § 19 odst. 1 písm. k) zákona o vojácích z povolání jako v nyní projednávané věci, nýbrž z moci úřední [např. z důvodů podle § 19 odst. 1 písm. d), f) až j) či l) až o) tohoto zákona], by řízení o úhradě nákladů mělo povahu řízení z moci úřední. Takový přístup by vedl k absurdním důsledkům, neboť by řízení o úhradě nákladů bylo jednou koncentrovaným řízením na žádost, a jindy, za v podstatě (v rozhodných ohledech) srovnatelných okolností, řízením z moci úřední, v němž by se koncentrační zásada neuplatňovala.

[24] Není tedy pochyb, že řízení o úhradě nákladů bylo zahájeno, a i po spojení nadále vedeno, z moci úřední. Ostatně, konstatoval to výslovně i městský soud v bodu 26 napadeného rozsudku (bod [6] výše). Zároveň žalovaný ve svém rozhodnutí neargumentoval tím, že by o řízení z moci úřední nešlo. Takovou argumentaci sice uvedl ve vyjádření k žalobě (část II na str. 3 žaloby; bod 7 napadeného rozsudku), avšak ve vyjádření ke kasační stížnosti ji již nezopakoval.

[25] Stejně tak je podle Nejvyššího správního soudu patrné, že v řízení o úhradě nákladů byla stěžovateli uložena povinnost. Výrok II prvostupňového rozhodnutí v tomto ohledu obsahuje jednoznačnou a výmluvnou formulaci, že se stěžovateli „**stanovuje povinnost uhradit České republice – Ministerstvu obrany náhradu nákladů spojených se studiem v celkové výši 1 170 000 Kč (...) do 60 dnů od propuštění (...)**“ [zvýraznění provedl NSS].

[26] Neobstojí proto stručná poznámka v bodu 26 napadeného rozsudku (bod [6] výše), jíž městský soud bez podrobnějšího vysvětlení poukázal na existenci dohody a specializační dohody, v nichž se žalobce zavázal uhradit České republice náklady za studium pro případ nesetrvání ve služebním poměru po dohodnutou dobu. Formulace výroku odpovídá uložení povinnosti (ve smyslu § 50 odst. 3 správního řádu).

[27] Obdobně neobstojí ani argumentace žalovaného ve vyjádření ke kasační stížnosti, že povinnost uhrazení nákladů spojených se studiem vznikla stěžovateli již porušením dohody a specializační dohody, nikoliv až v rámci správního řízení, a prvostupňový služební orgán tak svým rozhodnutím již toliko konkretizoval výši závazku takto vzniklého. Z výše citované části výroku II prvostupňového rozhodnutí, který je formálně závaznou částí tohoto rozhodnutí, jednoznačně plyne, že stanovením povinnosti prvostupňový služební orgán tuto povinnost stěžovateli nově založil, konstituoval. Jde tedy o konstitutivní výrok (rozhodnutí), nikoli deklaratorní, jímž by prvostupňový služební orgán „toliko“ deklaroval (určil, prohlásil), že povinnost k úhradě nákladů vznikla již porušením dohod. Tomu nasvědčuje i to, že zákon o vojácích z povolání nepředpokládá, že by konkrétní povinnost vojáka (zde stěžovatele) k úhradě nákladů vznikla již samotným porušením dohody. Neobsahuje totiž žádnou úpravu, podle níž by řízení o úhradě nákladů, resp. jeho zahájení,

pokračování

mělo představovat „toliko“ uplatnění již (samotným porušením dohody vzniklého a tedy) existujícího práva České republiky (jako druhé strany „téže mince“ k povinnosti vojáka) – na rozdíl např. od institutu náhrady škody ve služebním poměru (rozsudek NSS z 26. 2. 2025, čj. 8 As 36/2024-47, body 17 až 19). Tímto způsobem nadto není formulována ani uzavřená dohoda.

[28] I kdyby však hypoteticky nějaká obecná povinnost k úhradě stěžovateli skutečně vznikla již ze zákona ve spojení s porušením dohod a výrokem II prvostupňového rozhodnutí došlo „jen“ k její konkretizaci, je evidentní, že teprve tímto výrokem byla stěžovateli uložena individualizovaná povinnost vymezená konkrétní částkou a pariční lhůtou, při jejímž nesplnění by se výrok II stal exekučním titulem. Jinak řečeno, nebylo-li by výroku o (stanovení) povinnosti k úhradě nákladů, nebylo by povinnosti stěžovatele k takové úhradě, resp. právního titulu České republiky (jako oprávněné), na jehož základě by mohla úhradu po stěžovateli požadovat, příp. vymáhat.

[29] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že zásada koncentrace správního řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu se nemohla uplatnit v té části společného řízení, jež bylo vedeno z moci úřední a v němž byla stěžovateli uložena (stanovena) povinnost uhradit konkrétní částku jako náhradu nákladů spojených se studiem. Námitka je důvodná.

[30] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že městský soud i žalovaný nesprávně posoudili právní otázku týkající se (ne)aplikace zásady koncentrace správního řízení. Žalovaný tak byl povinen se v odvolacím řízení vypořádat s námitkou tvrzené neplatnosti specializační smlouvy z důvodu nátlaku při jejím uzavírání. Jelikož tak chybně neučinil, dopustil se vady řízení spočívající v tom, že při zjišťování skutkové podstaty porušil zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. V důsledku tohoto nesprávného procesního postupu je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné, neboť se věcně nevypořádalo s řádně a včas uplatněnou odvolací námitkou. Městský soud měl pro tuto v žalobě důvodně vytýkanou vadu rozhodnutí žalovaného zrušit. Jelikož tak nepostupoval, zatížil svůj rozsudek vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[31] S ohledem na to, že se námitkou tvrzené neplatnosti specializační smlouvy z důvodu nátlaku při jejím uzavírání dosud věcně nezabýval ani žalovaný, nemůže se jí, ani s ní souvisejícími námitkami (neprovedení stěžovatelem navržených výsledků svědků, resp. nedostatečné zjištění skutkového stavu stran existence nátlaku), nyní v této fázi řízení jako první zabývat Nejvyšší správní soud (rozsudky NSS ze 14. 9. 2022, čj. 8 Afs 301/2020-78, bod 30, či ze 4. 5. 2023, čj. 8 Afs 262/2021-55, bod 44).

[32] Shora uvedený nesprávný závěr městského soudu i žalovaného naopak Nejvyššímu správnímu soudu nebrání v posouzení oddělitelného okruhu kasační argumentace týkající se náležitosti specializační dohody podle § 60 odst. 2 písm. c) zákona o vojácích z povolání (usnesení rozšířeného senátu NSS z 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS, a rozsudek NSS z 15. 6. 2023, čj. 8 Afs 105/2021-91, bod 31).

[33] Stěžovatel předně namítl, že se městský soud nevypořádal s nedostatky specializační dohody spočívajícími v chybějící náležitosti dle § 60 odst. 2 zákona o vojácích z povolání.

K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že svojí podstatou jde o námitku dílčí nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek jeho důvodů. Městský soud se však s touto námitkou přezkoumatelně vypořádal v bodu 23 napadeného rozsudku (bod [4] výše), přičemž stěžovatel ani neuvedl, v čem konkrétně je reakce městského soudu nedostatečná. V tomto ohledu napadený rozsudek není nepřezkoumatelný.

[34] Stěžovatel rovněž namítl, že se městský soud nevypořádal s žalobními námitkami ani v tom směru, že služební orgány mohou konat jen to, co je jim právním předpisem přímo uloženo, a že tedy splnění náležitostí dohody nelze přesunout na podzákoný právní předpis. Nejvyšší správní soud však ze spisu městského soudu ověřil, že stěžovatel takovou žalobní námitku v řízení před městským soudem neuplatnil. Posouzení souladu jiného právního předpisu (zde vyhlášky) se zákonem (zde o vojácích z povolání) ve smyslu čl. 95 odst. 1 části věty za středníkem Ústavy je však nejen oprávněním soudu (jak uvádí text uvedeného ustanovení), nýbrž zároveň jeho povinností, hodlá-li jiný právní předpis v dané věci aplikovat (rozsudek NSS z 21. 7. 2010, čj. 3 Ads 42/2010-92; MIKULE, V./SUCHÁNEK, R. in SLÁDEČEK, V., a kol. *Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016, komentář k čl. 95 odst. 1, str. 1099, bod 6). Městský soud tedy byl povinen, a to i bez žalobní námítky, posoudit soulad vyhlášky se zákonem o vojácích z povolání. Nicméně, vzhledem k tomu, že stěžovatel v žalobě tuto otázku nevznesl, je nutno mít za to, že se s touto otázkou městský soud vypořádal mlčky tak, že vyhláška je souladná s uvedeným zákonem (tj. byla vydána na základě zákona a v jeho mezích – *secundum et intra legem*) – ostatně jinak by ji městský soud nesměl aplikovat. S ohledem na nedostatek žalobní námítky ale nebyl povinen se touto otázkou zabírat výslovně, tj. uvádět své úvahy v odůvodnění rozsudku (ve vztahu k obdobně nahlíženým otázkám prekluze práva a nicotnosti správního rozhodnutí rozsudky NSS z 24. 4. 2023, čj. 8 As 230/2021-47, body 8 a 9, resp. z 26. 4. 2024, čj. 8 As 83/2023-19, bod 16). Uvedený postup proto nečiní nyní napadený rozsudek nepřezkoumatelným (KÜHN, Z. in KÜHN, Z. KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, komentář k § 4, str. 936 až 937, bod 31).

[35] Pokud stěžovatel výše uvedenou stručnou, obecnou a obtížně uchopitelnou kasační argumentací namítá nesoulad vyhlášky se zákonem o vojácích z povolání, je Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému povinen námitku věcně vypořádat, byť ji stěžovatel neuplatnil již v žalobě, ač mohl. K tomu lze poukázat na zmocňovací ustanovení § 60 odst. 6 uvedeného zákona, podle něž *Ministerstvo obrany stanoví vyhláškou výši úhrady, kterou lze na vojákovy požadovat, pokud nesplní dohodu*. Jestliže tedy Ministerstvo obrany v § 2 vyhlášky stanovilo takovou výši úhrady za různé typy (formy) studia, je zřejmé, že postupovalo na základě a v mezích zákona o vojácích z povolání, resp. způsobem stanoveným tímto zákonem. Stěžovatel však vůbec neuvádí, v čem konkrétně spatřuje nezákonnost vyhlášky (její nesoulad se zákonem o vojácích z povolání), ani jak (čím) měly služební orgány postupovat v rozporu se zásadou enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí. Jestliže tedy Česká republika, zastoupená služebním orgánem, jak stanoví § 60 odst. 1 ve spojení s § 2 odst. 2 uvedeného zákona, při uzavírání dohod se stěžovatelem, jakož i prvostupňový služební orgán a žalovaný při rozhodování o úhradě nákladů, postupovaly i podle vyhlášky, na níž je v dohodách též odkazováno, jak stěžovateli vysvětlil již žalovaný i městský soud, nelze mít obecně za to, že nešlo o postup na základě zákona a v jeho mezích, resp. jím stanoveným způsobem, ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek městského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného, přikročil Nejvyšší správní soud i k jeho zrušení a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení postupem podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a § 78 odst. 3 a 4 s. ř. s. Žalovaný je vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto zrušujícím rozhodnutí (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.). Žalovaný se tak v dalším řízení bude muset vypořádat s námitkou neplatnosti specializační dohody z důvodu jejího podepsání stěžovatelem pod tlakem a s tím spojenými důkazy a důkazními návrhy.

[37] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Stěžovatel úspěšný byl, a proto má právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti. Žalovaný naopak úspěch neměl, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[38] Náklady stěžovatele za řízení o žalobě tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za žalobu a odměna advokátky. Ta zahrnuje dva úkony právní služby spočívající v přípravě a převzetí zastoupení a sepsání žaloby (§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024 (advokátní tarif), přičemž za každý z nich náleží částka 3 100 Kč (§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu) a paušální náhrada hotových výdajů v částce 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Za řízení o žalobě tak zástupkyni stěžovatele náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 6 800 Kč [2 x (3 100 + 300)]. Jelikož je zástupkyně stěžovatele plátkyní DPH, zvyšuje se tato částka o částku 1 428 Kč odpovídající 21 % DPH na celkovou částku 8 228 Kč. Celkové náklady stěžovatele za řízení o žalobě, včetně zaplaceného soudního poplatku, tak činí 11 228 Kč.

[39] Náklady stěžovatele za řízení o kasační stížnosti tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za kasační stížnost a odměna advokátky za jeden úkon právní služby spočívající v sepsání kasační stížnosti (§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu). Za každý úkon náleží částka 3 100 Kč a paušální náhrada hotových výdajů v částce 300 Kč. Za řízení o kasační stížnosti tak zástupkyni stěžovatele náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 3 400 Kč. Jelikož je zástupkyně stěžovatele plátkyní DPH, zvyšuje se tato částka o částku 714 Kč odpovídající 21 % DPH na celkovou částku 4 114 Kč. Celkové náklady stěžovatele za řízení o kasační stížnosti, včetně zaplaceného soudního poplatku, tak činí 9 114 Kč.

[40] Celková výsledná částka nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti tedy činí 20 342 Kč. Žalovaný je povinen zaplatit stěžovateli tuto částku ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně JUDr. Alice Hejzlarové (§ 149 odst. 1 o. s. ř.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 26. června 2025

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu