



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudkyně UDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové ve věci

žalobce: **kpt. Mgr. D. D.,**
bytem xxx
zastoupen advokátkou Mgr. Alicí Hejzlarovou,LLM.
sídlem sídlem Žitná 1575/49, Praha 1

proti
žalovanému: Velení Armády České republiky
sídlem Vítězné náměstí 1500/5, Praha 6

o žalobě proti rozhodnutí Náčelníka Generálního štábu Armády České republiky ze dne 2.4.2020, č.j. MO 102944/2020-1304

takto:

- I. Rozhodnutí Náčelníka Generálního štábu Armády České republiky ze dne 2.4.2020, č.j. MO 102944/2020-1304 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 19 456 Kč do 1 měsíce od právní moci rozsudku, k rukám zástupkyně žalobce Mgr. Alice Hejzlarové, LLM., advokátky.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání rozhodnutí Náčelníka Generálního štábu Armády České republiky (dále jen „žalovaný“) uvedeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí ředitele

Agentury personalistiky Armády České republiky ze dne 12. 2. 2020, č. j. MO 41464/2020-2230, kterým byla zamítnuta žádost žalobce ze dne 17. 6. 2019 o dorovnání náhrady zvýšených životních nákladů (dále jen „NZZN“) včetně příslušenství po dobu jeho studijního pobytu v zahraničí od 20. 6. 2016 do 13. 1. 2017.

2. Žádost žalobce byla prvostupňovým rozhodnutím zamítnuta s tím, že na základě Oznámení o výši náhrady zvýšených životních nákladů ze dne 20. června 2016 žalobci byla dnem 20. června 2016 zahájena měsíční výplata NZZN žalobci ve výši 2205,45 USD při použití přepočítací relace, vycházející z přiznání procentní výměry pro výpočet NZZN ze stanoveného platu ve výši 11,5 %, tedy 2 205,446692 USD. Při určení výše NZZN služební orgán vycházel z právních předpisů, ve znění účinném v době, kdy uplatněné nároky měly vzniknout, tedy z § 79 odst. 3 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vojácích z povolání“), podle kterého „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 vojákově bez příplatku za službu v zahraničí. Dále vycházel z ustanovení čl. 20 RMO č. 27/2006 Věstníku Ministerstva obrany, dle kterého „Základ pro určení měsíční výše náhrady životních nákladů stanovuje ministr obrany pro příslušný kalendářní rok v procentech podle § 3 odst. 2 nařízení vlády“. O konkrétní procentní výši základu služební orgán rozhodoval na základě Informační zprávy pro ministra obrany čj. 50-11/2015-7542 ze dne 25. června 2015 ve věci stanovení náhrady zvýšených životních nákladů zaměstnancům MO se stálým pracovištěm v zahraničí od 1. července 2015, která v bodě 3 stanovuje, že vojákově, který je služebně zařazen na systemizovaném místě student v zahraničí se navrhuje stanovit základ pro určení měsíční výše NZZN ve výši 11,5% ze služebního platu stanoveného vojákově. Důvodem pro toto opatření byl nový platový systém vojáků z povolání upravený zákonem č. 332/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání. Služební orgán dle čl. 20 RMO č. 27/2006 prověřil, že částka 2 205 USD vyplácená žalobci měsíčně plně odpovídá výši NZZN, tedy 11,5% ze služebního platu stanoveného účastníku řízení pro zemi výkonu služby ve výši 0,548878. Ze mzdových listů za období 2016 a 2017 pak zcela jednoznačně vyplývá, že NZZN byly účastníku řízení měsíčně ve stanovené výši řádně vyplaceny. Žádost žalobce o dorovnání, v níž žalobce požadoval doplacení NZZN do 19,56 % zachovaného služebního platu z důvodu procentuálního rozpětí ve vyhl. č. 62/1994 Sb. a z důvodu nevyplacených LA z americké strany, byla zamítnuta.
3. Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce odvolání, o kterém bylo rozhodnuto žalobou napadeným rozhodnutím.

II. Rozhodnutí žalovaného (napadené rozhodnutí)

4. Žalovaný se v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádával s odvolacími námitkami žalobce, že procentuální základ ve výši 11,5 % pro výpočet měsíční výše NZZN vojáka - studenta není v souladu s předpisy, je v příkrém rozporu s požadavky na rovnost zacházení s jednotlivými příslušníky Armády ČR a požadavek na žalobce na doložení vyšších nákladů je v rozporu se zásadami správního řízení.
5. K uvedeným námitkám žalovaný poukázal na hierarchii právních norem, kdy předpisem nejvyšší právní síly zde byl zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, jehož ust. § 79 odst. 3 zákona o vojácích z povolání stanovilo základ pro určení měsíční výše NZZN v rozmezí 10 % až 50 % ze služebního platu oproti ust. § 3 odst. 2 nařízení vlády č. 62/1994 Sb., na které zákon odkazoval a které stanovilo základ pro určení měsíční výše NZZN v rozmezí 25 až 52 % ze služebního platu. Žalovaný kontradiktornost obou předpisů řešil upřednostněním zákona jako předpisu vyšší právní síly, neboť důvodová zpráva k zákonu č. 332/2014 Sb. novelizujícímu zákon o vojácích z povolání s účinností od 1. 7. 2015 (dále jen „novela zákona o vojácích z povolání“) uváděla, 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). “Na tom nemění nic ani skutečnost, že na příslušné nařízení vlády odkazoval čl. 20 rozkazu ministra obrany č. 27/2006 (dále jen RMO) ve svém ve znění účinném v době, kdy byl žalobce vyslán ke studiu. Příslušné ustanovení RMO pochází z doby, kdy se opravdu stanovení výše NZŽN řídila výhradně podle nařízení vlády č. 62/1994 Sb. Po novelizaci zákona o vojácích z povolání, které přímo do zákona zavedlo odlišné rozpětí sazeb NZŽN, pak ministru obrany nic nebránilo, aby postupoval při stanovení sazby NZŽN nikoliv podle nařízení vlády, ale přímo podle zákona jak učinil schválením Informační zprávy čj. 50-11/2015-7542 ze dne 25. června 2015.

6. Žalovaný uvedl, že rozhodnutí ministra obrany vydané formou schválené informační zprávy má normativní potenciál ke změně předchozího rozhodnutí ministra obrany, které bylo učiněno formou vnitřního předpisu. Rozkaz ministra obrany je druh vnitřního resortního předpisu, který se vydává ve věcech výlučně pravomoci ministra obrany jako vedoucího organizační složky státu stanovené právním předpisem, výkonu působnosti Ministerstva obrany stanovené právním předpisem a ve věcech podrobnější úpravy činností a vztahů, které mají významný dopad na Ministerstvo obrany a o kterých rozhoduje ministr obrany. Nejde o podzákonný obecně závazný předpis ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy. Jelikož vnitřní předpisy nejsou obecně závaznými podzákonnými předpisy, neurčují zákony zpravidla ani jejich formu, pojmenování či obsah, resp. jejich vydávání zpravidla vůbec nepředvídají. Vydávání vnitřních předpisů, jejich forma, pojmenování a obsah je pak plně v diskreci vedoucího organizační složky státu, v případě Ministerstva obrany ministra obrany, má-li potřebu vydat podřízeným pokyn k určité věci k založení jednotné praxe. V obecné rovině pak dává ministrovi obrany právo vydávat k zabezpečení úkolů armády rozkazy závazné pro vojáky v činné službě. Akty řízení stanovil ministr obrany pro svůj rezort v RMO č. 92/2015 Věstníku Organizační řád Ministerstva obrany, a pravidla pro přípravu, schvalování a vyhlásování vnitřních předpisů v RMO č. 29/2009 Věstníku (zrušeno k 15. 2. 2017 a nahrazeno RMO č. 1/2017 Věstníku o přípravě návrhů, posuzování a schvalování vnitřních předpisů a Věstníku Ministerstva obrany o přípravě vnitřních předpisů). Tato pravidla jsou projevem práva řídit své podřízené, nikoli ministra samého. Existují-li vnitřním aktem daná pravidla pro vyplácení zvýšené NZŽN, může se jich zaměstnanec s odkazem na zásadu legitimního očekávání, rovnost a stabilitu praxe dovolat. Zákon ale ministrovi neukládá v jaké formě má tato pravidla stanovit ani jak je může měnit, potažmo mu neukládá, že je má stanovovat vůbec. Schválení informační zprávy, čj. 50-11/2015-7542 ze dne 25. 6. 2015, ministrem obrany o snížení procentní sazby zvýšené NZŽN je jeho rozhodnutím o snížení těchto náhrad k 1. 7. 2015, které je legitimním rozhodnutím ministra obrany, jeho aktem řízení, jímž se mění resortní praxe vyplácení zvýšené NZŽN, a to bez ohledu na to, že nebylo provedeno formou změny rozkazu ministra obrany ve smyslu v té době platného a účinného. K tomu žalovaný dodal, že v rezortu Ministerstva obrany je běžné stanovovat vyšší peněžitého plnění vojákům z povolání formou informační zprávy pro ministra obrany, děje se tak například při určení výše příplatku za službu v zahraničí podle § 68b zákona o vojácích z povolání. Informační zpráva je svým charakterem nástrojem, kterým lze reagovat na změny nejrůznějších vnějších faktorů daleko pružněji, než v případě RMO, jehož novelizace vyžaduje vnitroresortní připomínkové řízení. Přitom je však stejně jako RMO projevem vůle ministra obrany vydat závazný rozkaz dovnitř rezortu ministerstva obrany.
7. Žalovaný poukázal na skutečnost, že žalobce byl o stanovené výši NZŽN informován oznámením čj. 95/12/11/2016-2230, tzn., měl již na počátku svého vyslání ke studiu informaci o finančním zabezpečení a mohl se od samého počátku domáhat nápravy situace, anebo si mohl vést záznamy o svých nákladech v rámci studia a uplatnit tyto náklady bezprostředně po skončení studijního pobytu.
8. Žalovaný aproboval názor správního orgánu 1. stupně, že institut NZŽN není odměnou za práci, ale je paušální náhradou, kompenzací zvýšených životních nákladů, které zaměstnanci vznikají při vyslání na zahraniční pracoviště v důsledku jevů jako kurzové rozdíly a vyšší cenová hladina v místě

působení. Vojákovi s pravidelným výkonem služby v zahraničí bezesporu vznikají náklady na provoz domácnosti, vyšší náklady na pořízení potravin, služeb na přepravu v místě výkonu služby, apod. Zaměstnavatel tak musí při určování procentního základu jednoznačně vycházet z očekávaných výdajů, které zaměstnanci v souvislosti se změnou místa výkonu práce nebo služby v zahraničí vznikají. Tím může dojít k situaci, kdy při porovnání vyplacených NZŽN a skutečných nákladů dojde na straně vojáka k přebytku anebo naopak k deficitu kdy výdaje převyšují vyplacené NZŽN. V případě, kdy vojákovi fakticky v důsledku jeho vyslání ke studiu vzniká škoda, tzn. jeho majetek se fakticky v důsledku vyslání zmenšil, přichází v úvahu využití obecné odpovědnosti státu za škodu způsobenou vojákovi podle § 112 zákona o vojácích z povolání. V praxi to znamená doplacení rozdílu mezi úhrnně vyplacenými NZŽN a skutečnými výdaji, které voják prokáže pomocí dokladů co do jejich oprávněnosti a výše. Nelze tedy přisvědčit odvolateli, že služební orgán prvního stupně nebyl oprávněn vyzvat jej k jejich doložení, kdy dotyčná výzva služebního orgánu prvního stupně byla jednoznačně ve prospěch žalobce.

9. K odvolací námitce porušení zásady rovného přístupu k vojákům se žalovaný zabýval možným porušením jednak vůči studujícím v zahraničí, kteří byli vysláni ke studiu před 1. 1. 2016 (tj. za situace výplaty LA ze strany pořadatele) a dále po 24. 10. 2017 (zvýšení procentuální výše NZŽN) a jednak vůči vojákům vyslaným na zahraniční pracoviště.
10. Ve vztahu k vojákům na vyslaným na zahraniční pracoviště žalovaný uvedl, že voják vyslaný na zahraniční pracoviště plní odlišné úkoly než voják na studijním pobytu a bývá rovněž vyslán do zahraničí na delší dobu. Jedná se tak o odlišné skupiny, u nichž je v souladu s § 2 odst. 3 věta poslední zákona o vojácích z povolání odlišné zacházení přípustné. Skutečnost, že informační zprávou ministra obrany ze dne 6. 10. 2017 později došlo ke sjednocení výplaty NZŽN u obou skupin vojáků, není přiznáním nelegitimity předcházejícího postupu, ale odráží skutečnost, že od účinnosti zákona č. 263/2017 Sb., novelizujícího zákon o vojácích z povolání s účinností od 1. 10. 2017, není jiná diferenciací mezi vojáky z povolání s výkonem služby v zahraničí než na základě vojenské hodnosti přípustná. Žalobce navíc diskriminaci oproti skupině vojáků vyslaných na zahraniční pracoviště nijak nedoložil. Ve vztahu k vojákům studujícím v zahraničí, kteří byli vysláni ke studiu před 1. 1. 2016, žalovaný rovněž neshledal nerovné zacházení, neboť těm byly kromě NZŽN vyplaceny i tzv. *Living Allowances* (dále jen „LA“), které jsou však institutem americké vlády, a proto české služební orgány nemohly ovlivnit jejich poskytování vojákům. Skutečnost, že LA byly dříve vypláceny, byla sice v období před 1. 7. 2015 zohledněna, ale pouze marginálním způsobem, a to NZŽN ve výši 26 % oproti 25 % v případě vojáků-studentů s LA. Od 1. 7. 2015 už služební orgány nebraly LA u vojáků-studentů v zahraničí v potaz vůbec a byla stanovena stejná základní výše NZŽN pro všechny vojáky studující v zahraničí. U vojáků-studentů vyslaných ke studiu po schválení informační zprávy ministra obrany z 6. 10. 2017 došlo k navýšení NZŽN oproti vojákům-studentům vyslaným před daným datem (tj. oproti žalobci) v důsledku změny procentního základu na stejnou úroveň s vojáky vyslanými na zahraniční pracoviště proto, že náhrady jsou pravidelně zvyšovány, aby odrážely růst cenové hladiny. O tom, která náhrada bude paušalizovaná, nicméně rozhoduje zákonodárce. Žalovaný si je vědom toho, že informační zpráva ministra obrany z 6. 10. 2017 uváděla, že z důvodů neposkytování LA došlo k propadům příjmů některých studentů, kterým to způsobilo problémy. Žalovaný však poukázal na to, že se tak děje u vojáků v jiném hodnostním sboru, než je žalobce. Ke změně výpočtu výše NZŽN u vojáků-studentů v zahraničí stejně muselo dojít s ohledem na nabytí účinnosti zákona č. 263/2017 Sb., novelizujícího zákon o vojácích z povolání. Proplacení NZŽN žalobci podle informační zprávy ministra obrany, která stanovila výši NZŽN až s účinností po ukončení studijního pobytu žalobce, by bylo v rozporu se zákazem retroaktivity.
11. K námitce žalobce, že stanovisko ministerstva obrany ze dne 9. 5. 2019 prokázalo, že došlo k nerovnému přístupu mezi vojáky, žalovaný odporoval, že by se na žalobce tyto závěry vztahovaly, neboť mu NZŽN byla stanovena stejným způsobem jako ostatním studujícím v zahraničí vyslaným v témže časovém období.

12. Na základě výše uvedeného žalovaný rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku napadeného rozhodnutí.

III. Žaloba

13. Žalobce v podané žalobě nejprve rozporoval jednotlivé body prvostupňového rozhodnutí ohledně určení výše NZŽN ze základu 11,5% služebního platu žalobce, a to s odkazem na pravidla interpretace právních předpisů, kdy s ohledem na sílu jednotlivých právních předpisů je zřejmé, že rozhodnutí o konkrétní výši NZŽN by mělo být určeno v intervalu 25% - 50% platu žalobce. Výše NZŽN určená z procentního základu 11,5% je tak v příkrém rozporu s pravidly interpretace právních předpisů – a to jak zákonných tak podzákonných. Namítal, že procentní hodnota základu ve výši 11,5% neodpovídá ani záměru zákonodárce, který je vyjádřen v důvodové zprávě k novelizaci zákona o vojácích z povolání účinné ode dne 1. července 2014, kdy dle důvodové zprávy k novele se „*vzhledem k návrhu nových základních služebních tarifních platů navrhuje stanovit základ pro určení měsíční výše nábrady zvýšených životních nákladů v rozmezí 10 % až 50 % (namísto 25 % až 52 % stanovených nařízením vlády č. 62/1994 Sb.) a podle předběžné kalkulace bude stanoven základ pro určení této nábrady ve výši cca 17 %*“.
14. Žalobce má dále za to, že v otázce rozlišení nákladů vojáků – studentů a vojáků zařazených k běžnému výkonu služby na zahraničních pracovištích je úvaha správního orgánu 1. stupně svévolná a mylná. Nerozporuje, že platové náležitosti včetně náhrad jsou diferencované pro jednotlivé hodnoty, ale zcela jednoznačně rozporuje diskriminaci a nerovné zacházení vůči vojákům vyslaným na studijní pobyt za účelem zlepšení svých schopností, které má za následek zlepšení stavu Armády ČR jako celku po jejich návratu do služby v ČR.
15. Žalobce namítal, že prvostupňový správní orgán zcela dezinterpretoval kladné vyřízení stížnosti jednoho z příslušníků armády - Sekcí dozoru a kontroly ministerstva obrany, jehož závěr vyzněl tak, že při výpočtu NZŽN od 1. ledna 2016 nebyla zohledněna skutečnost, že poskytovatelská země od roku 2016 nebude studentům v zahraničí vyplácet plnění k pokrytí dalších nákladů - LA, přičemž byla připravena novela zákona o vojácích z povolání – zákon č. 263/2017 Sb., účinný od 1.10.2017. To je dle žalobce uznáním pochybení. Pokud tedy nebyla vyplácena Living Allowances (LA) v době studia, není důvodu na vojáka studenta pohlížet odlišně než na vojáka nestudenta z hlediska hodnoty NZŽN. Prvostupňové rozhodnutí je tak ve flagrantním rozporu s uvedeným posouzením Armády ČR, která daný postup, jaký byl aplikován v případě žalobce označila za závadný a nerovný. Žalobce byl významně poškozen tím, že absolvoval studijní pobyt v období spadajícím do časové periody od 1. ledna 2016 do 1. listopadu 2017, kdy byly podmínky pro vojáka studenta excesivně nevýhodné, neboť k nápravě stavu došlo až od 1.11.2017 po vyhodnocení závěrečných zpráv i dalších studentů na nedostatečné finanční zabezpečení. S ohledem na stav po 1. listopadu 2017 je zřejmé, že Armáda ČR si byla vědoma pochybení v souvislosti s nastavením výše NZŽN v daném období spojeném s nevyplácením LA.
16. Žalobce dále uplatnil žalobní námítky proti napadenému odvolacímu rozhodnutí s tím, že se žalovaný dostatečně nevypořádal s argumenty žalobce uvedenými v odvolání.
17. K otázce interpretace právních předpisů žalobce namítal, že zákonná norma může být konkretizována podzákonnou právní normou. Přesahuje-li podzákonná právní norma zákonnou normu, neanuluje to podzákonnou normu jako celek, nýbrž jen ten rozsah, který je se zákonnou normou v rozporu. Pokud tedy zákonná norma vymezila výši NZŽN v rozsahu 10 až 50 % služebního platu a podzákonná norma ji specifikovala na rozsah 25 až 52 %, je logicky ve výsledku normována výše NZŽN v rozmezí 25% až 50 % platu. V případě stanovení NZŽN se v žádném případě nejedná o výhradu zákona ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky. Nesprávný výklad síly právních norem se projevuje také na způsobu rozhodování správního orgánu formou tzv. „informačních zpráv“, nikoliv rozkazů či nařízení ministra. Žalovaný tak činí normativní rozhodnutí výhradně na základě Informačních zpráv, které až do roku 2018 nebyly nikde uveřejňovány a byly dostupné pouze pro vyhrazený okruh jedinců, ovšem nikoliv pro osoby,

kterých se přímo dotýkaly, např. z důvodu stanovení výše NZŽN. Informační zpráva je pouze podkladem pro ministra, který takto předanou zprávu musí přijmout a např. zadat úpravu rozkazu, či jiného druhu podzákonného právního předpisu. Informační zprávy, tak nemají normativní povahu a není možné je považovat za podzákonný právní předpis, nýbrž za interní informační materiál. Skutečnost, že ministr potvrdil seznámení se s obsahem informační zprávy na této skutečnosti nemůže nic změnit. Žalovaný poukazuje na podobnost s opatřeními Ministerstva zdravotnictví v době nouzového stavu vyvolaného pandemií koronaviru SARS-COVID2, které byly správním soudem zrušeny z důvodu protiprávnosti. Žalovaný se domnívá, že pokud nelze právním pořádkem předpokládanou formu právních norem nijak krátit ani v době pandemie, tedy nařízení vlády nelze nahradit nařízením ministerstva, pak jednoznačně nelze nahradit rozhodnutí ministra informační zprávou, pouze proto, že je to „efektivnější“ a „rychlejší“ metoda.

18. Tvrzení žalovaného ohledně rozdílnosti nákladů vojáků-studentů a vojáků-vojáků (nestudentů) považuje žalobce za nepodložené a účelně konstruované. Byť náklady těchto dvou skupin vojáků vyslaných do zahraničí budou nejspíše rozdílné, neexistuje žádný hmatatelný důkaz, která z těchto skupin skutečně nese větší množství nákladů svépomocí a které skupině je poskytováno více benefitů v podobě dotovaných či jinak hrazených služeb. Proto tvrzení žalobce o diskriminačním přístupu z důvodu nepodloženosti aplikovaného jednání ze strany žalovaného nebylo nijak vyvráceno. Možnost proplácení reálně vzniklých nákladů za doby pobytu v zahraničí působí taktéž poněkud účelově vzhledem ke skutečnosti, že tato informace byla žalobci poskytnuta až po napadení přiznané výše NZŽN. Žalovaný přiznává, že náhrady určované paušálním způsobem jsou neustále měněny, aby reflektovaly měnící se cenové hladiny a plnily svůj účel mitigace vynaložených nákladů. Toto tvrzení žalovaného je ovšem v přímé kontradikci se zmíněnými závěry Sekce dozoru a kontroly Ministerstva obrany, konstatujícími, že od 1. ledna 2016 nebyla zohledněna skutečnost, že poskytovatelská země od roku 2016 nebude studentům v zahraničí vyplácet plnění k pokrytí dalších nákladů vzniklých studiem – LA. Žalobce uvedl, že v době pobytu žalobce na studiu někteří příslušníci Armády ČR pobírali LA, pravděpodobně z důvodu setrvačnosti některých amerických základů, na kterých vykonávali studium. Žalobce byl po příjezdu do USA informován tom, že Armáda ČR a US Army uzavřeli jinou dohodu ohledně podmínek realizace programu IMET, jejíž následkem je nevyplácení LA, resp. závazek ubytování a stravování zajistit prostřednictvím prostředků Armády ČR. Tato dohoda není veřejně dostupná, přesto je její obsah, resp. i její existence jedním z klíčových a žalobce uvedenou mezinárodní dohodu mezi ČR a USA (případně mezi Armádou ČR a US Army) ohledně podmínek realizace vojenského vzdělávacího programu IMET ve znění účinném v roce 2015, 2016, 2017 a 2018 navrhl k důkazu.
19. Žalobce trvá na tom, že došlo k nesprávnému výkladu a aplikaci právních norem ze strany správního orgánu 1. stupně a že se žalovaný náležitě nevypořádal s výtkami žalobce a dalšími skutečnostmi uvedenými v odvolání.
20. Z uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalovaného k žalobě

21. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě poukázal na to, že novelou zákona o vojácích z povolání byl upraven platový systém vojáků z povolání mj. tím, že se jim výrazně zvýšily služební platy. Jelikož NZŽN přiznáváné vojákům s pravidelným místem výkonu služby v zahraničí vycházejí právě ze služebních platů, bylo příslušné ustanovení novelizováno ve smyslu snížení procentuálního rozsahu pod hranici stanovenou příslušným nařízením vlády č. 62/1994 Sb. Důvodová zpráva k novele zákona o vojácích z povolání k § 79 odst. 3 uvedla, že „Podle předběžné kalkulace bude stanoven základ

pro určení této náhrady ve výši cca 17 %. Ze základu pro výpočet této náhrady se vylučuje příspěvek za službu v zahraničí. “Z jazykového i teleologického výkladu daného zákonného ustanovení je tedy zřejmé, že zákonodárce chtěl rozsah NZŽN stanovit odlišně, než jak stanoví nařízení vlády č. 62/1994 Sb. Na uvedeném nemůže nic změnit ani argument žalobce pomocí RMO č. 27/2006, jehož čl. 20 uvádí, že „Základ pro určení měsíční výše náhrady životních nákladů stanovuje ministr obrany pro příslušný kalendářní rok v procentech podle § 3 odst. 2 nařízení vlády.“ RMO č. 27/2006 byl vydán v době, kdy zákon o vojácích z povolání neobsahoval procentuální rozpětí NZŽN, tj. v době před novelou zákona o vojácích z povolání, kdy se stanovení výše NZŽN řídilo dle nařízení vlády č. 62/1994 Sb. Konkrétní výše NZŽN byla stanovena vždy informační zprávou ministra obrany. V době výkonu studijního pobytu žalobce tedy existoval platný RMO, který NZŽN stanovoval v rozmezí nařízení vlády č. 62/1994 Sb., zákon o vojácích z povolání stanoví, že rozhodnutí o konkrétní výši náhrady stanovuje služební orgán. Dle čl. 20 RMO je příslušný orgánem ministr. Dle zákona o vojácích z povolání rozhodnutí o konkrétní výši NZŽN stanovuje služební orgán, kterým je v dané věci ministr obrany. Informační zprávu ministra obrany je nutno považovat za interní normativní akt, který je na stejné úrovni jako rozkaz ministra obrany. Jedná se pouze o jinou formu interního normativního aktu, neboť zákon žádnou speciální formu rozhodnutí služebního orgánu o stanovení výše NZŽN nestanoví. Interní normativní akty nemusejí být veřejně vyhlášeny – stačí, když jsou sděleny těm, jichž se týkají. Žalobce byl s informační zprávou ministra obrany před výjezdem na studijní pobyt seznámen. O výši NZŽN vojákům s pravidelným výkonem služby v zahraničí bylo rozhodnuto v RMO, který byl měněn později vydávanými informačními zprávami, kdy v důsledku zvýšení služebních platů vojáků z povolání bylo třeba snížit procentuální sazbu pro předmětnou náhradu, jak vyplývá z novely zákona o vojácích z povolání a z důvodové zprávy k ní.

22. K žalobní námitce, že rozdílná procentuální výše stanovená pro vojáky vyslané na zahraniční pracoviště a vojáky vyslané na studijní pobyt je nerovným přístupem, jak částečně shledalo i ministerstvo obrany ve věci stížnosti kolegy žalobce, žalovaný uvedl, že LA nelze brát jako součást NZŽN a jejich nevyplacení považovat za propad příjmu, jak předpokládá závěr ministerstva obrany, neboť LA není vždy vypláceno. V souladu s § 50 odst. 4 správního řádu se prvostupňový orgán ani žalovaný neztotožnili s názorem uvedeným ve stanovisku Sekce dozoru a kontroly Ministerstva obrany.
23. Žalovaný navrhl, aby soud podanou žalobu zamítl.

V. Replika žalobce

24. Žalobce v replice uvedl, že žalovaný opomněl svou povinnost stanovit výši NZŽN tak, aby tyto náhrady byly schopny plnit svůj primární účel, kterým je zachování životní úrovně vojáka při nárůstu nákladů spojených s pobytem v zahraničí. Žalovaný se dopustil nesprávného výkladu závaznosti právních předpisů a porušením zásady rovného přístupu se dopustil diskriminace vůči vojákům. Žalovaný skokově navýšil NZŽN pro následující ročníky studentů v zahraničí, čímž fakticky přiznal své pochybení v podobě nesprávně stanovené výše NZŽN žalobci.
25. K citaci důvodovou zprávu k novele zákona o vojácích z povolání žalobce uvedl, že novela zákona o vojácích z povolání nederogovala nařízení vlády č. 62/1994 Sb. Novela zákona o vojácích z povolání obsahuje taxativně vymezené zrušovací ustanovení, kterým bylo zrušeno celkem 13 nařízení vlády. Pokud by tedy zákonodárce tehdy měl v úmyslu nařízení vlády č. 62/1994 Sb. zrušit, učinil by tak.
26. Argumentace žalovaného se zakládá na dvou chybných předpokladech. Prvním nesprávným závěrem je skutečnost, že žalovaný považuje nařízení vlády č. 62/1994 Sb. za obsolentní v důsledku samotné novely zákona o vojácích z povolání. Objasnění nelogičnosti takového právního uvažování objasnil žalobce výše. Druhým případem vadného právního uvažování je tvrzení, že jakmile zákon něco nestanoví, pak lze aplikovat zásadu legální licence v souladu s aktuálními potřebami žalovaného. Princip legální licence lze aplikovat pouze na fyzické osoby, nikoliv na státní orgány. Proto byť zákon nestanovuje formu pro interní předpis, neznamená to, že lze zaměňovat

jeden typ interního předpisu s druhým, obzvláště pokud je jich schvalovací procedura odlišná. Pro státní a jiné veřejné orgány platí princip zcela opačný, tzv. princip enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí. Informační zpráva, která se předkládá ministrovi pouze k podpisu, není svou povahou totožná s rozkazem ministra, který podléhá schválení legislativního a právního odboru ministerstva obrany. Tyto typy normativních právních aktů nejen že jsou odlišné, ale v hierarchii by měl mít větší význam interní akt, který podléhá přísnější proceduře schvalování, tj. rozkaz ministra před informační zprávou. Žalobce tak uvedl, že byt' je ze zákonné definice vynechán konkrétní popis podoby interních normativních aktů, tato absence neimplikuje možnost libovůle ze strany správního orgánu. I pro interní normativní akty jsou aplikovatelná základní pravidla právní teorie působnosti normativních aktů.

27. Žalobce si je vědom rozdílů mezi vojáky-studenty a vojáky-vojáky, ovšem na rozdíl od žalovaného není schopen vynést soud, které z těchto skupin jsou poskytovány náhrady ve vyšší hodnotě. Žalovaný neargumentoval konkrétními čísly, stanovením rozdílné hodnoty pro tyto dvě skupiny vojáků. Odkaz na § 2 odst. 3 zákona o vojácích z povolání je pouze prvním krokem, ale nikoliv finálním. Správní orgán nemůže své rozhodnutí uzavřít v momentě, kdy vnímá rozdíl mezi jednotlivými skupinami, ale je povinen identifikovat jednotlivé aspekty tohoto rozdílu a teprve na jejich základě rozhodnout.
28. Žalovaným citované ust. § 50 odst. 4 správního řádu není provedeno správně ani úplně. Správní orgán je povinen přihlédnout ke všemu, co vyšlo najevo v řízení. Institut správního uvážení a volného hodnocení důkazů nelze zaměňovat s libovolným odmítáním důkazů, které nejsou v souladu s názorem správního orgánu. Takový postup svědčí o ohýbání důkazů na místo řádného zhodnocení podkladů a vytvoření závěru na základě těchto zjištění. Správní orgán tak neobjasnil, proč by důkaz v podobě stanoviska ministerstva obrany neměl být brán v potaz. Pouhé argumentování zásadou volného hodnocení důkazů je zcela nepřezkoumatelné.

VI. Jednání před soudem

29. Při jednání před soudem zástupce žalobce setrval na námitkách, že náhrada zvýšených životních nákladů vycházející ze základu 11,5 % byla stanovena v nesprávné výši a neodpovídá platným právním předpisům, když ve vládním nařízení č. 62/1964 Sb. a v zákoně o vojácích z povolání jsou uvedena odlišná procentní rozpětí pro výpočet NZŽN. Stanovení 11,5 % neodpovídá teleologickému výkladu novelizovaného ustanovení zákona o vojácích z povolání a důvodové zprávě k novele zákona, která zvažuje procentní základ 17%. V době služby žalobce došlo ke zvýšení nákladů na pobyt a studium z důvodu nevyplácení LA, toto zvýšení nákladů nebylo kompenzováno, žalobce se dostal do situace, kdy byl ve skupině vojáků, kterým nebylo vypláceny kompenzace v tzv. LAS s tím, že o dorovnání se postará česká strana, nicméně než na české straně došlo k úpravě dorovnání, žalobce se dostal do legislativní pasti, kdy nespadal do skupiny vojáků, kterým byla později náhrada zvýšena. Žalobce má za to, že nemohlo být přehlíženo, že již nedocházelo ke kompenzacím (LA) ze strany příjímajícího státu. Nepřezkoumatelná a volná úvaha o výši náhrady vojáků - studentů vycházející ze základu 11,5 % oproti vojákům nestudentům tak může zakládat diskriminaci a libovůli správního orgánu. Argumentace žalovaného postupem dle ust. § 112 zákona o vojácích z povolání, podle kterého žalobce mohl uplatňovat náhradu škody vzniklé ze zvýšených nákladů po jejich doložení, není na místě, nebo citované ustanovení slouží jinému účelu. Oproti tomu NZŽN je paušální náhradou, takže nelze postupovat způsobem prokázání výdajů, které nebyly kompenzovány. Žalobce by tak však učinil, avšak v době vyslání do zahraničí nebyl předem ani o případném prokazování výdajů nad rámec paušálu poučen.
30. Zástupkyně žalovaného uvedla, že stanovení NZŽN odpovídá platným právním předpisům, kdy po novele zákona o vojácích z povolání již nebylo možné aplikovat vladní nařízení, neboť toto platí

pro náhrady v civilním sektoru, pro potřeby zaměstnanců v pracovněprávní poměru Uvedla, že novelou zákona o vojácích z povolání došlo ke snížení procentního rozpětí 10%-50% v důsledku záměru zákonodárce reflektovat zvýšení služebních platů. Poukázala na smysl úpravy NZŽN s tím, že poprvé zaznamenává, že žalobci vznikla škoda spojená se zvýšenými životními náklady, což z hlediska účelu NZŽN nedává smysl. Žalobce byl seznámen s výší základu 11,5 % a věděl, jaké náklady mu budou kompenzovány.

31. K dotazu soudu, z čeho lze dovodit, že na základě předmětné Informační zprávy došlo k rozhodnutí ministra obrany, zástupkyně žalovaného uvedla, že v předmětné Informační zprávě je, byť neúplný, podpis ministra. K tomu zástupce žalobce poukázal na to, že zpochybňují celou Informační zprávu jako náležitý právní podklad a podpis ministra nemá za prokázány.
32. K dotazu soudu na způsob výpočtu NZŽN za použití základu ve výši 11,5% tak, jak vyplývá z napadeného rozhodnutí, kdy tento konkrétní počet procent měl být dovozen z nominální výše NZŽN, která vojákům - studentům náležela do 30.6.2015 (v té době ve výši 25 %, resp . 26 %) , zástupkyně žalovaného uvedla, že k tomuto způsobu výpočtu se nemůže vyjádřit.
33. Ke stejnému dotazu soudu na žalobce, zda při aplikaci výše základu 11,5 % při zvýšených služebních platech lze dojít ke stejné nominální hodnotě NZŽN, jaká zde existovala před novelou zákona a vycházející z 25 %, resp. 26 %, zástupce žalobce popřel, že by zde byla přímá úměra ve vztahu k tomu, o kolik byl navýšen služební příjem a snížen procentní základ a zpochybnil nominální shodnost výše náhrady.
34. Soud neprovedl dokazování důkazy navrženými v žalobě, nebož z části jde o listiny založené ve správním spise, z něhož soud vychází, a v případě navrženého důkazu mezinárodní dohodou mezi ČR a USA ohledně podmínek realizace vojenského vzdělávání, soud nepovažoval tuto dohodu za relevantní z hlediska právních úvah, které byly rozhodující pro posouzení věci soudem.

VII. Posouzení věci městským soudem

35. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), v mezích žalobních bodů.
36. Žaloba je důvodná.
37. Důvodnost žaloby soud neshledal k žalobním námitkám nesprávné aplikace a výkladů obecně závazných právních předpisů, týkajících se jen rozpětí procentní hodnoty pro určení výše NZŽN, ale v tom, že konkrétní procentní hodnota 11,5 %, z níž žalovaný v rámci zákonného rozpětí pro výpočet NZŽN u žalobce vycházel, nemá náležitou oporu v interních předpisech, a to v rozhodnutí ministra obrany o konkrétní procentní výši, jak stanoví RMO č. 27/2006.
38. Podle § 79 odst. 3 zákona o vojácích ve znění platném v době před vysláním žalobce na studijní pobyt v zahraničí platilo, že 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.
39. Podle § 79 odst. 3 zákona o vojácích z povolání ve znění platném v rozhodné době studijního pobytu žalobce, tj. ve znění do 30.9.2017 (přesněji od 1.7.2015 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.
40. Zvláštním právním předpisem, na který obě díkce citovaného zákonného ustanovení odkazují, je nařízení vlády č. 62/1994 Sb., o poskytování náhrad některých výdajů zaměstnancům rozpočtových

a příspěvkových organizací s pravidelným pracovištěm v zahraničí, které ve svém ust. § 3 odst. 2, větě první stanovilo, že základ pro určení měsíční výše náhrady zvýšených životních nákladů stanoví zaměstnavatel v rozmezí 25 % až 52 % z platu stanoveného zaměstnanci.

41. Zákonné rozpětí základu pro určení výše NZŽN 10% - 50 % bylo do zákona o vojácích vloženo novelou provedenou zákonem č. 332/2014 Sb. s účinností od 1.7.2015, a to v důsledku legislativního návrhu a poté uzákonění nových základních služebních tarifních platů vojáků, tedy zákon o vojácích v rozsahu NZŽN stanovil vlastní procentní rozmezí oproti rozmezí stanovenému ve vládním nařízení, platném ovšem stále a dále, a to obecně pro zaměstnance rozpočtových a příspěvkových organizací. S okamžikem účinnosti vlastního zákonného rozpětí základu náhrady, konkrétně pro vojáky z povolání, je nezbytné na dikci ust. § 79 odst. 3 zákona o vojácích z povolání nahlížet nejen jako na úpravu stanovenou právním předpisem vyšší právní síly - zákonem, ale i jako na úpravu vycházející z nových okolností hmotného zabezpečení vojáků z povolání vzhledem ke zvýšení tarifních platů. Novelizovaná právní úprava procentního rozpětí tedy měla své legislativní opodstatnění. S účinností novely od 1.7.2015 se proto již neuplatní úprava rozpětí základu náhrad dle vládního nařízení, ovšem aniž by se tím stalo obsoletním ust. § 3 odst. 2 cit. nařízení, neboť toto ustanovení stále platí pro stanovení náhrad jiným zaměstnancům rozpočtových a příspěvkových organizací než jsou vojáci z povolání s pravidelným místem výkonu služby v zahraničí. Současná existence zákonné úpravy hodnotového rozpětí 10% - 50% a podzákonné úpravy hodnotového rozpětí 25% - 52 % neznamená kontradiktornost právní úpravy, a to vzhledem ke změně právních vztahů a adresnosti úpravy. Z odůvodněných legislativních příčin byly novelou zákona o vojácích z povolání specificky upraveny náhrady pro vojáky z povolání vykonávající službu v zahraničí. Neobstojí proto výklad žalobce ohledně započtení intervalu stanoveného zákonem do intervalu stanoveného vládním nařízením. Taková interpretace v dané věci je mylná nejen z obecného hlediska hierarchie právních předpisů (zákon je předpisem vyšší právní síly než vládní nařízení), ale zejména proto, že odkazovaná úprava vládním nařízením již nyní nereguluje zcela stejné právní vztahy jako před novelou zákona. V důsledku úpravy jiného procentního rozpětí základu, specificky pro vojáky z povolání, kteří *v tomto rozsahu* byli s účinností od 1.7.2015 vyčleněni z úpravy vztahující se obecně na zaměstnance rozpočtových a příspěvkových organizací, již ust. § 3 odst. 2 vládního nařízení nenaplňuje úlohu úpravy rozpětí procentní výše náhrady pro vojáky z povolání. Na tom nemůže nic změnit ani skutečnost namítaná žalobcem, totiž, že odkaz na vládní nařízení v ust. § 79 odst. 3 nebyl zrušen. Nejde totiž o opomenutí zákonodárce ani snad o vědomí možnosti vzájemného započtení intervalů rozpětí základu náhrad dle zákona a dle vládního nařízení, jak míní žalobce, ale o úpravu, která má obecně ve vztahu k náhradám v určitém směru stálou platnost. Odkaz zákona o vojácích na vládní nařízení, i když již není v rozsahu NZŽN vojáků z povolání aktivní, stále platí co do druhu nároků, neboť ust. § 79 odst. 3 zákona (a to i ve znění před novelou) odkazovalo na toto vládní nařízení upravující také, že voják má nárok *na stejné náhrady* jako zaměstnanci rozpočtových a příspěvkových organizací s pravidelným pracovištěm v zahraničí, přičemž na jaké náhrady mají tyto zaměstnanci nárok stanoví § 2 vládního nařízení (druhy náhrad), takže v tomto rozsahu a pro tyto účely se zjevně legislativně nejevilo nutné zákonný odkaz na vládní nařízení derogovat.
42. Ostatně úmysl zákonodárce upravit rozsah NZŽN odlišně od vládního nařízení právě z důvodu nové úpravy služebních tarifních platů je zřejmý z důvodové zprávy ke zmíněné novele zákona o vojácích z povolání, v níž se výslovně uvádí záměr „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.“).
43. V uvedené souvislosti je třeba k námitce žalobce, že výše náhrady mu byla stanovena oznámením, které odkazovalo na čl. 20 RMO č. 27/2006, a tedy mu měla být výše náhrady stanovena dle rozpětí 25% - 52% dle nařízení vlády, upřesnit následující. Oznámením o výši náhrady zvýšených životních nákladů ze dne 20.6.2016 č.j. 95/12/11/2016-2230 (dále jen „Oznámení“), založeném ve správním spise, byla žalobci skutečně s odkazem na čl. 20 RMO č. 27/2006 sdělena konkrétní výše

náhrady v souvislosti s jeho vysláním k výkonu služby na zahraniční pracoviště tak, že tato výše náhrady se, mimo jiné položky, odvíjela od procentní výše základu 11,5 %, která však byla právě z důvodu novely zákona o vojácích stanovena nikoliv v RMO č. 27/2006, ale v bodě 3. Informační zprávy pro ministra obrany ze dne 25.6.2015 č.j. 50-11/2015-7542 (dále jen „Informační zpráva“) a to pro vojáky – studenty v zahraničí. Tato Informační zpráva neodkazuje na čl. 20 RMO č. 27/2006, nýbrž na zákon o vojácích a jeho novelizaci. Pro žalovaného tedy byla podkladem pro stanovení konkrétní procentní výše základu náhrady Informační zpráva, což ostatně napadené rozhodnutí potvrzuje. V Oznámení učiněný odkaz na čl. 20 RMO č. 27/2006 Sb. ale ani nepodporuje tvrzení žalobce o nezbytnosti aplikace procentního rozpětí 25% - 52% dle vládního nařízení, neboť tento článek pro účely aplikace procentního základu pro určení měsíční výše NZŽN odkazuje nejen na § 3 odst. 2 nařízení vlády, ale také na § 79 odst. 3 zákona o vojácích z povolání a konkrétní procentuelní výši pro vojáky – studenty nestanoví. S přihlédnutím k tomu, že RMO č. 27/2006 byl vydán v době před 1.7.2015, kdy zákon o vojácích ještě neupravoval procentní základ NZŽN, pak odkaz na RMO č.27/2006 v Oznámení ze dne 20.6.2016, plnícím úlohu sdělení o NZŽN v souvislosti s vysláním žalobce do zahraničí, nemůže stvrzovat aplikaci zmíněných právních předpisů, než jak byla v souvislosti s novelou zákona výše vyložena a nemůže odůvodňovat postup služebního funkcionáře v rozporu s platným zněním § 79 odst. 3 zákona o vojácích z povolání.

44. Z uvedených důvodů žalobní námitky směřující proti právnímu posouzení procentuálního rozmezí jako základu ze služebního platu vojáka z povolání pro účely výpočtu NZŽN nejsou důvodné.
45. Soud však shledal důvodnými námitky, v nichž se žalobce dovolával nepodloženého stanovení konkrétního procentního základu pro určení měsíční výše NZŽN žalobce v hodnotě 11,5 % s odkazem na interní předpisy Armády ČR, od čehož se odvíjely i jeho další žalobní námitky nerovnosti postupu služebních funkcionářů při poskytování náhrad příslušníkům Armády ČR. Z podnětu těchto žalobních námitek tak soud posuzoval relevanci Informační zprávy jako právního podkladu pro stanovení konkrétní procentní výše 11,5 % v rámci platného zákonného rozpětí 10% - 50 % jako základu pro měsíční výši NZŽN pro vojáky - studenty. To tím spíše, že žalovaný v napadeném rozhodnutí tuto Informační zprávu považoval za akt mající normativní potenciál ke změně předchozího rozhodnutí ministra obrany učiněného formou vnitřního předpisu.
46. I když interní akt označený jako „Informační zpráva pro ministra obrany“ není dle RMO č. 29/2009 nahrazeném RMO č. 1/2017 uveřejněných ve Věstníku Ministerstva obrany druhem vnitřního resortního předpisu Ministerstva obrany, je soud toho názoru, že takový akt jako akt řízení ministra obrany ob stojí, jestliže je souladný se zákonnými a služebními předpisy a je jím zajištěna potřeba vydat k určité věci či oblasti vztahů určující jednotnou praxi. Soud proto přisvědčuje žalovanému v tom, že schválením informační zprávy ministrem obrany se tento akt stává rozhodnutím ministra obrany, k němuž je ministr oprávněn jako k aktu řízení v resortu ministerstva obrany.
47. Podle § 2 odst. 2 zákona o vojácích z povolání právní úkony ve věcech služebního poměru jménem České republiky činí služební orgány, kterými jsou prezident republiky (dále jen "prezident"), ministr obrany (dále jen "ministr") a v rozsahu určeném rozkazem prezidenta nebo rozkazem ministra velitelé, náčelníci, ředitelé a jiní vedoucí zaměstnanci.
48. Pojem právní úkon v oblasti správního práva znamená, že příslušný služební orgán může rozhodovat o vzniku, průběhu a zániku služebního poměru vojáka a jeho právech a povinnostech. Ministr obrany svou pravomoc tradičně v části přenáší formou rozkazu na nižší velitele, náčelníky a vedoucí zaměstnance. Jde o poměrně složitý systém, kdy pro různé oblasti (personální, platovou, vzdělávací, objasňování škod, sociální) jsou určeny rozdílné služební orgány. V dané věci ministr formou rozkazu RMO č. 27/2006 v čl. 20 stanovil postup a služební akt pro účely určení konkrétní procentní měsíční výše NZŽN.

49. Podle čl. 20 RMO č. 27/2006 základ pro určení měsíční výše náhrady životních nákladů stanovuje pro občanské zaměstnance a pro vojáky z povolání na návrh státního tajemníka v Ministerstvu obrany ministr obrany v procentech podle § 3 odst. 2 nařízení vlády a podle § 79 odst. 3 zákona o vojácích z povolání O rozhodnutí ministra obrany vydá státní tajemník v Ministerstvu obrany sdělení ve Věstníku Ministerstva obrany. Základ pro určení měsíční výše náhrady životních nákladů stanovuje pro státní zaměstnance a pro zaměstnance ve správním úřadu státní tajemník v Ministerstvu obrany služebním předpisem.
50. Na základě uvedeného by tedy Informační zpráva ministra o výši základu 11,5 % jako náležitý právní podklad v oblasti vnitrozoborního aktu řízení (rozhodnutí ministra) obstála, pokud by z podkladů správního řízení bylo možné nepochybně dovodit, že předmětná Informační zpráva je skutečně rozhodnutím ministra obrany, nadto nikoliv jen formálním, ale i materiálním. K tomu, zda se jedná o rozhodnutí ministra obrany, tj. rozhodnutí o právech a povinnostech vojáků v oblasti náhrad, dle náhledu soudu a v rámci úpravy dle čl. 20 RMO č. 27/2006 postačuje schválení návrhu státního tajemníka v Ministerstvu obrany ministrem obrany, přičemž lze předpokládat, že legitimita tohoto schválení by se měla odvíjet od kvality návrhu, obsahujícího i správní uvážení ke konkrétně navrhovanému procentnímu základu pro určení NZŽN. To ostatně i proto, že žalovaný sám v napadeném rozhodnutí zmínil, že při určování procentního základu náhrady je třeba vycházet z očekávaných výdajů (dle činností a životních potřeb vojáka), návrh a tudíž i jeho schválení ministrem by mělo vycházet z odůvodnitelných úvah v rámci zákonného rozpětí.
51. Oproti předchozí Informační zprávě státního tajemníka Ministerstva obrany ze dne 12.11.2014 č.j. 76-7/2014-7542, která je rovněž návrhem na stanovení procentní výše základu náhrady pro vojáky – studenty v zahraničí (v té době 25 % a také 26 %) a která vychází ze srovnávací analýzy (odkaz na přílohu zprávy) a u vojáků – studentů i *z konkrétních okolností* ovlivňujících výši základů 26 %, předmětná Informační zpráva nejenže neobsahuje žádné úvahy ani odkaz na případnou analýzu či skutečnosti ovlivňující výši základu u jednotlivých příslušníků, ale zejména, což je rozhodující, neobsahuje projev vůle - stanovisko ministra obrany k návrhu ve formě výslovného schválení tohoto návrhu, přičemž neobsahuje ani resortní označení orgánu, jímž ministr obrany je. Z předmětné Informační zprávy pro ministra obrany ze dne 25.6.2015 je patrné, že jde o návrh Sekce státního tajemníka Ministerstva obrany na opatření spočívajících v určení různých procentních základů příslušníků Armády ČR podle jejich míst a postavení v armádě, přičemž pro vojáky zařazené na systemizovaném místě „student v zahraničí“ je stanoven základ 11,5 %. Informační zpráva je opatřena podpisem státního tajemníka, který návrh vypracoval, podpisem Náčelníka Generálního štábu a dále, u data 26.6.2015 holografickým, zkratkovitým podpisem (parafou), o němž zástupkyně žalovaného až při jednání před soudem uvedla, že jde o podpis ministra, což žalobce nepovažoval za prokázané. Údajný podpis ministra bez oficiálního označení, že jde o podpis ministra obrany a zejména bez jakéhokoliv schvalovacího vyjádření, vyvolává pochybnosti o tom, zda v dané věci byla ke stanovenému základu skutečně dodržena formální i materiální procedura rozhodování. K tomu také nepřispívá skutečnost, že z rozdělovníku Informační zprávy ani z jiných podkladů správního řízení není zřejmé, zda a kdy bylo sdělení státního tajemníka o rozhodnutí ministra zveřejněno ve Věstníku Ministerstva obrany tak, jak to předpokládá čl. 20 RMO č. 27/2006. Soud nevyklučuje, že sdělení o informační zprávě, kterou po schválení ministrem žalovaný považuje za interní normativní akt ve smyslu aktu řízení, nemusí být ve Věstníku ministerstva obrany vyhlášeno, nicméně záznam o sdělení o rozhodnutí ministra obrany ve Věstníku Ministerstva obrany tak, jak předpokládá čl. 20 č. RMO č. 27/2006, by jistě přispěl k prokázání, že návrh státního tajemníka byl ministrem schválen, a tudíž o výši náhrady bylo ministrem *rozhodnuto*. V dané věci ani z individuálního Oznámení o výši náhrady ze dne 20.6. 2016 žalobci, v souvislosti s jeho vysláním k výkonu služby do zahraničí, nelze dovodit, že náhrada stanovená žalobci v procentní výši základu 11,5 % vychází z rozhodnutí ministra obrany na základě předmětné Informační zprávy, neboť toto Oznámení odkazuje jen na čl. 20 RMO č.

27/2006, tedy nikoliv na konkrétní procentní výši stanovenou rozhodnutím ministra pro vojáky v situaci žalobce.

52. I když, jak výše uvedeno, soud nezastává názor žalobce, že o výši náhrady mělo být rozhodnuto přímo rozkazem ministra obrany a připouští, jak bylo výše uvedeno, jako náležitý podklad i informační zprávu schválenou ministrem a tímto schválením nabývajícím povahu rozhodnutí ministra, sjednocujícího praxi k rozhodování o konkrétních právech příslušníků Armády ČR, v daném případě nepovažuje za prokázané, že Informační zpráva byla ministrem obrany schválena. V důsledku tohoto nedostatku nelze vycházet z toho, že rozhodnutí ministra o výši procentního základu 11,5 % pro určení NZŽN bylo vydáno a že tím se stalo právním podkladem pro rozhodnutí o žádosti žalobce.
53. Nodostatek podkladu pro přiznání konkrétní procentní výměry pro výpočet NZŽN v rámci zákonného rozpětí, který je předvídan RMO č. 27/2006 a který by vycházel z aktuálních resortních poměrů a sjednocoval rozhodovací praxi, také způsobuje, že soud neměl podmínky pro to, aby přezkoumal oprávněnost námitek žalobce o nerovném zacházení a diskriminaci vojáků vyslaných na studijní pobyt do zahraničí oproti vojákům nestudentům, rovněž vyslaným služebně do zahraničí, a dále důvody, které vedly správní orgány k přijetí opatření, týkajících se určení základu 11,5 % měsíční výše NZŽN bez zohlednění hodnoty LA, tj. zvýšení nákladů na pobyt a zhoršení podmínek u vojáků – studentů. Takové posouzení je v případě, kdy nelze bez dalšího závazně vycházet z Informační zprávy jako z rozhodnutí ministra obrany k základům výpočtu NZŽN pro vojáky – studenty a vojáky – nestudenty bezpředmětné, neboť není právně závazný podklad, který by potvrdil úvahy ke stanovení rozdílů v procentních výměrách pro výpočet NZŽN u vojáků v různých služebních situacích a ostatně i služebních hodnotách uvedených v Informační zprávě. Správní úvahy o procentních výších základu pro výpočet NZŽN v rámci zákonného rozpětí, případně o důvodech jejich odlišnosti, z předmětné Informační zprávy, ale dokonce ani z napadeného rozhodnutí nevyplývají.
54. V souvislosti s výše uvedeným je třeba uvést, že podle rozhodnutí správního orgánu 1. stupně v celku s napadeným rozhodnutím byl procentní základ odůvodněn jen obecně specifickým charakterem a potřebami studujícího vojáka z povolání s tím, že v případech vojáků z povolání zařazených k běžnému výkonu služby na zahraničních pracovištích jsou jejich potřeby odlišné, dané charakterem ubytování a zabezpečení stravy (žalovaný je v Informační zprávě odlišuje také podle hodnot). Soud podotýká, že uvedená východiska potřeb vojáků – studentů a vojáků – nestudentů ke stanovení procentní výměry ze zákonného rozpětí, nejsou v napadených rozhodnutích z hlediska podstaty a smyslu NZŽN ve vztahu k jednotlivým služebním kategoriím vojáků nikterak předestřena. Správní orgány obou stupňů svá rozhodnutí, jak bylo výše zmíněno, postavily na tom, že procentní výše byla dle Informační zprávy stanovena tak, aby odpovídala nominální výši NZŽN, která vojákům - studentům náležela do 30.6.2015, tj. do novely zákona o vojácích. Vlastní podstata NZŽN, která by měla u všech vojáků vycházet z potřebných životních nákladů a vedla by k určení procentní výměry navrhované v Informační zprávě jinak pro vojáky – studenty a jinak pro vojáky – nestudenty nebyla v napadeném rozhodnutí k odvolacím námitkám žalobce zvažována. Pouhý způsob stanovení procentního základu 11,5 % vycházejícím z dřívější nominální hodnoty vyplacených NZŽN, popsáný v rozhodnutích správních orgánů obou stupňů a k dotazu soudu při ústním jednání nevyjasněný, nepředstavuje správní uvážení o předpokládaných výdajích a životních potřebách vojáků té či oné skupiny při pobytu v zahraničí. Soud proto neměl nejen na základě neexistence rozhodnutí ministra, ale ani dle napadených rozhodnutí podklady a podmínky pro to, aby se námitkami žalobce o nerovném přístupu k poskytování náhrad věcně zabýval.

VIII. Závěr a náklady řízení

55. Na základě shora uvedených skutečností Městský soud v Praze napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s.ř.s. zrušil pro nezákonnost, spočívající v chybějícím právním podkladu – rozhodnutí ministra obrany o konkrétním procentním základu pro určení měsíční výše NZŽN, na jehož základě mělo být dle rozkazu ministra obrany rozhodováno o NZŽN vojáků z povolání, a tedy i o žádosti žalobce. Soud také potřebné správní uvážení o určení procentní výše v rámci zákonného rozpětí, v důsledku přesvědčení žalovaného, že předmětná Informační zpráva je normativním podkladem, nenalezl v napadeném rozhodnutí.
56. Soud současně soud vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), v němž bude správní orgán vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
57. O nákladech řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V řízení měl plný úspěch žalobce, a proto soud rozhodl, že žalovaný je povinen zaplatit žalobci k rukám jeho právní zástupkyně na nákladech řízení částku 19 456 Kč ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
58. Výše nákladů řízení sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč [položka 18 bod 2 písm. a) sazebníku poplatků k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích] a z odměny za zastoupení advokátkou v rozsahu 4 úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, podání repliky, účast při jednání před soudem) po 3 100 Kč za úkon dle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) na základě § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, včetně 4 režijních paušálů po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu) ve výši 1200 Kč a částkou 2 856 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen 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.).
59. Celkové náklady řízení jsou dány ve výši 19 456 Kč.

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 20. dubna 2022

JUDr. Naděžda Řeháková, v. r.
předsedkyně senátu