



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě, složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobců: a) Mgr. T. A., b) Mgr. J. B., c) Mgr. Z. B., d) Mgr. M. H., e) Mgr. T. K., f) Mgr. M. K., g) Ing. J. K., h) JUDr. V. L., ch) Ing. F. P. i) Mgr. M. S., j) Mgr. P. S., k) Ing. V. Š., l) Mgr. J. Š., m) JUDr. P. M., n) Ing. L. D., o) Mgr. M. Hl., p) Mgr. J. Kl., q) Ing. J. M., r) JUDr. P. N., s) Mgr. J. P., všichni zastoupeni Mgr. Michalem Štofem, advokátem, se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, t) Ing. L. F., u) T. L., v) Mgr. T. S., proti žalovanému: **Ministerstvo obrany**, se sídlem Tychonova 1, Praha 6, proti rozhodnutí ministryně obrany ze dne 28. 4. 2009, č. j. 280/2009-8764-OLP, v řízení o kasační stížnosti žalobců a) – s) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 Ca 149/2009 – 109,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 Ca 149/2009 – 109, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Náčelníka Generálního štábu Armády České republiky ze dne 9. 12. 2008, čj. 37/2008-1416, nebyl žalobcům přiznán rozdíl mezi výší minimální mzdy a služného vypláceného vojákům základní služby v období, kdy žalobci vykonávali základní vojenskou službu. Proti uvedenému rozhodnutí podali žalobci odvolání, na základě něhož byl rozhodnutím ministryně obrany precizován výrok napadeného rozhodnutí tak, že se žádost žalobců na dorovnání rozdílu mezi výší minimální mzdy a služného vypláceného jim jako vojákům základní služby za dobu skutečně vykonané vojenské základní služby zamítá.

Rozhodnutí ministryně obrany napadli žalobci správní žalobou, v níž tvrdili, že k výkonu základní vojenské služby byli v roce 2003 povoláni jen výběrově, kdy pro tento

výběr nebyla stanovena jakákoli pravidla plynoucí z právní úpravy. Poukázali na skutečnost, že v roce 2003 nastoupilo na základní vojenskou službu 11 % daného odvodního ročníku. Především namítali, že selektivní přístup, díky němuž nastoupili základní vojenskou službu, zakládá nerovnost mezi odvedenými osobami, neboť osoby nepovolané k základní vojenské službě mohli vykonávat zaměstnání odpovídající jejich kvalifikaci za odpovídající platové ohodnocení alespoň ve výši minimální mzdy. V tom spatřovali zásah do práv plynoucích z čl. 1, čl. 10 a čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, za který jim však nebyla poskytnuta žádná kompenzace. V otázce kompenzace, pro kterou neexistuje právní úprava, odkázali na problematiku tzv. slovenských důchodů, kde Ústavní soud dovodil, že nedostatek právní úpravy nelze klást k tíži dotčených osob. Zdůraznili rovněž porušení principu proporcionality, neboť nepřiměřená pracovní zátěž během základní vojenské služby neodpovídala úrovni přiznané odměny.

Rozsudek Městského soudu v Praze

Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 Ca 149/2009 – 109, vyloučil žalobu Mgr. O. J. k samostatnému projednání a ve vztahu k ostatním žalobcům žalobu zamítl. Městský soud se nejprve k žalobním námitkám vyjádřil z pohledu tzv. jednoduchého práva a konstatoval, že z hlediska podústavních norem je žaloba nedůvodná. Uvedl, že otázka služného, jeho výše a podmínek, za nichž je vypláceno, je stanovena zákonem č. 220/1999 Sb., o průběhu základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení a o některých právních poměrech vojáků v záloze (v napadeném rozsudku chybně označen jako zákon č. 220/1990 Sb.), který správní orgány respektovaly a uplatnily. V tomto ohledu proto nelze napadenému rozhodnutí nic vytknout.

Městský soud dále podotkl, že žaloba směřuje především do oblasti práva ústavního, avšak na posouzení, zda jsou relevantní ustanovení zákona č. 220/1999 Sb. v souladu s předpisy ústavního práva, nemá městský soud působnost ani pravomoc. Dodal, že v případě, kdy by dospěl k závěru, že je takové posouzení nutné, nemohl by postupovat jinak, než řízení přerušit a věc předložit Ústavnímu soudu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Městský soud zvažoval možnost předložit věc Ústavnímu soudu, ovšem dospěl k závěru, že s ohledem na procesní ekonomii a s ohledem na délku řízení (začalo již v květnu roku 2003) mají žalobci právo, aby o jejich věci bylo rozhodnuto bez zbytečného odkladu, a proto dle čl. 95 odst. 2 Ústavy nepostupoval.

Městský soud uzavřel s tím, že v rozsahu jednoduchého práva žaloba důvodná není a žalobci budou mít možnost pořadem dalšího práva uplatnit své nároky u dalších soudních instancí včetně Ústavního soudu. Žalobu proto dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“) zamítl.

Kasační stížnost

Kasační stížností ze dne 13. 11. 2013 napadají uvedení žalobci (dále „stěžovatelé“) rozsudek městského soudu ve výroku, kterým byla kasační stížnost zamítnuta a výroku, jímž nebyla účastníkům přiznána náhrada nákladů řízení. Kasační stížnost opírají o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

pokračování

Stěžovatelé nejprve konstatují, že v rovině jednoduchého práva uplatňují nárok, který není žádným právním předpisem výslovně upraven. Jeho existenci lze však dovodit v rovině ústavně zaručených práv. V této souvislosti opakují argumenty vznesené již ve správní žalobě a dodávají, že kompenzaci za nepřiměřené a selektivní omezení výkonem základní vojenské služby je možné dovodit z čl. 4 odst. 1, čl. 10, čl. 11 odst. 4 a čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, a rovněž z čl. 3 a čl. 4 ve spojení s čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Napadenému rozsudku zásadně vytykají jeho nepřezkoumatelnost. Poukazují na rozporné odůvodnění napadeného rozsudku. Městský soud na jedné straně konstatoval jistou oprávněnost žalobní úvahy, ale žalobu nakonec zamítl. Městskému soudu vytykají, že se v rovině aplikace a interpretace ústavních principů k žalobě nevyjádřil, ačkoli pochybnosti v tomto směru naznačil. Uvádí, že zamítnutí žaloby není podepřeno žádným odůvodněním vycházejícím z obsahu sporu a jediným důvodem zamítavého rozhodnutí je procesní ekonomie a zájem, aby byl spor ukončen co nejdříve. Stěžovatelé mají za to, že se soud měl zabývat i ústavně zaručenými právy a přezkoumat z tohoto hlediska i předcházející správní rozhodnutí. Domnívají se také, že jim bylo postupem městského soudu odepřeno právo na spravedlivý proces. Městský soud je totiž nepřímou odkázal na řízení před ústavním soudem, čímž je prakticky zkrátil o jednu instanci přezkumu před obecnými soudy. V souvislosti s tím poukazují na judikaturu Ústavního soudu vztahující se k povinnosti obecného soudu vypořádat se s tvrzením účastníků řízení.

V další části kasační stížnosti srovnávají posuzovanou věc s kauzou tzv. slovenských důchodů a akcentují názor Ústavního soudu, dle něhož absence procedury vedoucí k naplnění ústavně garantovaného práva nesmí být důvodem pro odmítnutí jeho ochrany. Oprávněnost kompenzace za selektivní uplatnění branné povinnosti uvádějí i na příkladu, kdy by si stát pro zajištění obranyschopnosti vybral k vojenské službě jen odborníky na určité oblasti. Dle stěžovatelů není představitelné, aby byla takto vybraným odborníkům poskytnuta za omezení jejich práv a svobod odměna ve výši tehdejšího služného (500-750 Kč za měsíc). Zdůrazňují povinnost soudů přezkoumat postup orgánu veřejné moci, který narazil na mezeru v zákoně, a to s ohledem na existující ústavně garantovaná práva a svobody. Není proto správný názor městského soudu, který se jejich nárokem odmítl zabývat z důvodu nedostatečné pravomoci a kompetence.

Stěžovatelé nesouhlasí ani s důvody, pro které městský soud nepředložil věc Ústavnímu soudu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Mají za to, že právě postup městského soudu je v rozporu s procesní ekonomikou, neboť proti nedostatečně odůvodněnému rozhodnutí musejí podat kasační stížnost a řádného odůvodnění se domoci. Za procesně ekonomický postup by považovali, pokud by byla věc Ústavnímu soudu předložena již v řízení o žalobě. Stěžovatelé jsou však přesvědčeni, že pro předložení věci Ústavnímu soudu nebyl dán důvod, neboť věc mohla být posouzena tak, aby nedošlo k rozporu zákona s ústavním pořádkem.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem proto stěžovatelé navrhuje rozsudek městského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení, popřípadě zrušit i rozhodnutí ministryně obrany. V případě, že by Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že je nezbytné nejprve zrušit příslušná ustanovení zákona č. 220/1999 Sb., navrhuje řízení přerušit a věc předložit Ústavnímu soudu.

Vyjádření ke kasační stížnosti a replika stěžovatelů

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil dne 5. 4. 2014. Přestože se zamítnutím žaloby souhlasí, pokládá právní názor městského soudu za chybný. Nesouhlasí s názorem, v němž městský soud naznačuje rozpor postupu žalovaného s ústavním právem, aniž by vyslovil, v čem taková protiústavnost spočívá. Žalovaný se naopak domnívá, že jeho postup byl v souladu se zákony i Ústavou. Zabývá se charakterem služného a účelem minimální mzdy. Dovojuje, že srovnávat tyto dva instituty je zcela nepřipadné. Požadavek na doplatek služného do minimální mzdy nemá jednak oporu v zákoně a navíc přehlíží hodnotu naturálního plnění k zabezpečení životních potřeb vojáka. Dodává také, že již v rámci odvodního řízení měli stěžovatelé možnost volby mezi základní vojenskou službou a civilní službou a proti povolávacímu rozkazu se ve správním, ani soudním, řízení nebránili. Kasační stížnost proto navrhuje zamítnout.

K vyjádření žalovaného podali stěžovatelé repliku, v níž setrvali na podané kasační stížnosti a zdůraznili nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Nesouhlasí s tvrzením, že by byl postup žalovaného v souladu s Ústavou a poukazují na nerovné postavení, pro které nebylo přiměřené odůvodnění. Domnívají se, že se žalovaný měl tvrzeným nárokem zabývat v souladu s jejich ústavními právy bez ohledu na to, zda je nárok výslovně upraven v rovině práva jednoduchého. K otázce zabezpečení životních potřeb vojáků odkazují na text dovolání, které bylo v rámci předmětné věci podáno. Opětovně poukazují na porušení principu proporcionality a dodávají, že nedostatečné zabezpečení vojáků nelze srovnávat se sociálními dávkami, které slouží k zabezpečení jejich rodin. Uvádějí, že s institutem minimální mzdy počítá i zákon č. 220/1999 Sb. v otázce odpovědnosti vojáka. Za irelevantní považují tvrzení, že se měli bránit již proti povolávacímu rozkazu. Nikdy totiž nenamítali, že k výkonu základní vojenské služby neměli být povoláni právě oni – nenapadali tedy povolávací rozkaz, nýbrž postoj státu k určité skupině osob, se kterou bylo zacházeno odlišně.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval problematikou přípustnosti kasační stížnosti a dalších podstatných náležitostí. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelé jsou v řízení zastoupeni advokátem a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Stěžejním důvodem kasační stížnosti je nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu – kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Stěžovatelé namítají, že se městský soud nevyjádřil k aplikaci a interpretaci ústavních předpisů a odůvodnění nereflektuje obsah sporu vymezený žalobou. Poukazují také na vnitřní rozpornost rozsudku. Pod stejný kasační důvod lze podřadit i namítanou vadu spočívající v nedostatečném

pokračování

odůvodnění z hlediska postupu soudu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

Otázkami nepřezkoumatelnosti rozsudků se Nejvyšší správní soud zabýval již mnohokrát. Dle ustálené judikatury zdejšího soudu je rozhodnutí soudu zatíženo nepřezkoumatelností například v případě, kdy se soud ztotožní se závěry správního orgánu a označí je za správné, přičemž se ale nevypořádá s věcnými či právními námitkami v žalobě uplatněnými proti takovým závěrům (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2005, č. j. 4 As 13/2004 - 55), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na niž je postaven základ žaloby (blíže k tomu v rozsudku zdejšího soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44).

V daném případě byl základ žaloby postaven na argumentaci, že selektivní přístup k povolání branců na základní vojenskou službu v roce 2003 způsobil nerovnost mezi osobami, jež musely službu nastoupit a těmi, kteří k vojenské službě povolání nebyli. Tato nerovnost měla být dle stěžovatelů státem kompenzována ve výši rovnající se rozdílu mezi minimální mzdou a služným, které je vojákům základní služby standardně vypláceno. Vzhledem k tomu, že pro uvedenou kompenzaci chybí zákonná úprava, odvolávali se stěžovatelé na základní principy plynoucí z Ústavy, Listiny základních práv a svobod, a některých mezinárodních smluv. Rozhodně nelze přehlédnout, že tuto argumentaci městský soud vůbec nereflektoval. Napadený rozsudek neobsahuje žádnou úvahu v rovině posouzení zásahu do základních práv stěžovatelů. Nelze z něj vysledovat myšlenkový pochod soudu, na základě něhož dospěl k závěru, že jsou námitky stěžovatelů nedůvodné. Městský soud jen stručně uvedl, že žalovaný postupoval v souladu se zákonem, a v tomto smyslu mu tak nelze nic vytknout. To je ostatně nosný závěr celého rozsudku, neboť právě z tohoto důvodu soud žalobu zamítl, aniž by se blíže zabýval zásahem do ústavních práv stěžovatelů. Přitom i Ústavní soud zdůrazňuje, že požadavek kvalitního a vyčerpávajícího odůvodnění soudního rozhodnutí je jedním z principů představujících neopominutelnou součást práva na spravedlivý proces a vylučujících libovůli při rozhodování; „z hlediska stanoveného postupu (čl. 36 odst. 1 Listiny) je požadavek řádného a vyčerpávajícího zdůvodnění rozhodnutí orgánů veřejné moci jednou ze základních podmínek ústavně souladného rozhodnutí“ [nález sp. zn. III. ÚS 103/99 ze dne 3. 2. 2000 (N 17/17 SbNU 121), nález sp. zn. I. ÚS 60/01 ze dne 28. 8. 2001 (N 127/23 SbNU 227)]. Právě z toho důvodu zastává i Nejvyšší správní soud názor, že za nepřezkoumatelný je nutné považovat rozsudek, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitk (srov. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, popřípadě rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74). Tím spíše v případě, kdy se jedná o námitky, na nichž je žaloba zbudována.

Městský soud se námitkám stěžovatelů vyhnul užitím nepřipadného tvrzení o nedostatku pravomoci posoudit soulad zákona č. 220/1999 Sb. s ústavními předpisy. Toho se však stěžovatelé primárně ani nedomáhali. Požadovali spíše přímou aplikaci norem ústavního práva, popřípadě ústavně konformní interpretaci zákona. Úkolem městského soudu bylo se s námitkami stěžovatelů vypořádat a zvolit jeden z možných způsobů řešení. Městský soud mohl aprobovat postup správních orgánů s tím, že se jednalo o postup správný, v souladu se zákonnými i ústavními předpisy. Stejně tak mohl soud dospět k závěru, že šlo o postup chybný, neboť byl zákon interpretován a aplikován v rozporu

s normami ústavního práva. A v případě, kdy by městský soud dospěl k názoru, že zákonná úprava neposkytuje prostor pro ústavně konformní výklad, na jehož základě by mohl správní orgány zavázat k dalšímu postupu ve věci, přicházelo by v úvahu popřípadě předložení věci Ústavnímu soudu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Městský soud žádný z uvedených způsobů nezvolil a ústavněprávní argumentaci stěžovatelů nereflektoval vůbec. Takto postavený rozsudek představuje typický příklad nepřezkoumatelného rozhodnutí soudu.

Z argumentace městského soudu lze vysledovat, že měl o ústavní konformitě přijatého řešení pochybnosti a předložení věci Ústavnímu soudu zvažoval. K tomuto kroku však nepřistoupil a namísto toho se nevhodně dovolal principu procesní ekonomie, v dané věci naprosto bezvýznamného. Bezpochyby platí, že *„Oprávnění přerušit řízení a předložit zákon, jehož má být ve věci použito, Ústavnímu soudu s návrhem na vyslovení jeho rozporu s ústavním pořádkem (čl. 95 odst. 2 Ústavy) je autonomní, přímo Ústavou svěřenou a zákonem v pozitivním ani negativním slova smyslu nelimitovatelnou pravomocí soudu, do které tedy ani instancně nadřízený soud není oprávněn jakkoli zasahovat“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2010, č. j. 2 Afs 180/2006 - 75). O předložení věci Ústavnímu soudu tak rozhoduje soud zcela autonomně a není v tomto směru vázán ani požadavky účastníků [srov. také judikaturu prvorepublikového Nejvyššího správního soudu – rozhodnutí č. 17843/21 (Boh. A č. 1097/1922)]. V nyní posuzované věci jsou důvody, pro které se městský soud rozhodl věc Ústavnímu soudu nepředložit, nanejvýš problematické. Z odůvodnění totiž vyplývá, že soud považuje zákon č. 220/1999 Sb. (či jeho relevantní části) za protiústavní, ale k postupu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy se neodhodlal z důvodu procesní ekonomie. Sám soud přitom „vybízí“ stěžovatele, aby se svého práva domáhali u dalších soudních instancí včetně Ústavního soudu. Takovou „metodiku“ rozhodně Nejvyšší správní soud nemůže akceptovat. V případě, kdy soud dospěje k závěru, že zákon, jehož by mělo být při řešení použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, je povinen v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy předložit věc Ústavnímu soudu (obdobně v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2007, č. j. 5 As 26/2007 - 86). V takovém případě soud nemá na výběr, neboť nepředložením věci ke konkrétní ústavní kontrole norem, by mohlo dojít k aplikaci zákona, který je protiústavní. Zájem na rychlém rozhodnutí ve věci a procesní ekonomie nemůže bránit v nalézání spravedlnosti a ochraně práv účastníků, k čemuž jsou soudy povinny především (viz čl. 4 Ústavy, čl. 36 Listiny základních práv a svobod a § 2 s. ř. s.). Řešení zvolené městským soudem představuje samo o sobě postup ústavně kalný, respektive ústavně nekonformní.

Pro úplnost je třeba zopakovat, že postup městského soudu lze navíc označit za rozporný, neboť na jedné straně naznačil protiústavnost správních rozhodnutí i zákona, ale na straně druhé žalobu zamítl. Na uvedený rozpor ostatně poukazovali jak stěžovatelé, tak žalovaný v řízení o kasační stížnosti. Vzhledem k tomu, že je zamítavý výrok v rozporu s odůvodněním, je napadený rozsudek poškozen dalším důvodem nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.).

Z výše uvedených závěrů je zřejmé, že kasační stížnost důvodná je. Napadený rozsudek obsahuje hned několik vad, které bude muset městský soud v dalším řízení odstranit. Především bude nutné, aby se podrobně zabýval všemi námitkami stěžovatelů a posoudil je i z hlediska ústavních předpisů. Pouze v případě, kdy by se ústavně konformní výklad ukázal nemožným a městský soud by dospěl k závěru, že musí aplikovat

pokračování

protiústavní předpis, nebyla by jiná možnost, než věc předložit Ústavnímu soudu k posouzení dle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

Věcnou stránku případu Nejvyšší správní soud posoudit nemůže. Kdyby tak učinil, zasáhl by nepřípustně do činnosti městského soudu, který by již v dalším řízení neměl prostor pro vlastní úvahy v meritu věci.

Celkově Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil podle § 110 odst. 1 s. ř. s. Věc současně vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, v němž je tento soud podle odst. 4 téhož ustanovení vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu a jeho úkolem bude přezkoumat rozhodnutí stěžovatele v rámci všech žalobních námitek.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 3 s. ř. s. městský soud v novém rozhodnutí.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. června 2014

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu