



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jana Vyklického a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Ing. M. K.**, zastoupen JUDr. Petrem Holým, advokátem se sídlem Na Kozačce 1289/7, Praha 2, proti žalovanému: **Náčelník Generálního štábu Armády České republiky**, se sídlem Vítězné náměstí 5, Praha 6, adresa pro doručování: Agentura pro právní zastupování, náměstí Svobody 471, Praha 6, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 9. 2010, č. j. 519-2/2010-1416, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 8. 2013, č. j. 9 Ad 22/2010 – 32,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 21. 8. 2013, č. j. 9 Ad 22/2010 - 32 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí náčelníka Generálního štábu Armády České republiky ze dne 21. 9. 2010, č. j. 519-2/2010-1416 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí zástupce náčelníka Generálního štábu – ředitele Společného operačního centra Ministerstva obrany ze dne 17. 8. 2010, č. j. 7-3/8/2010 - 1160 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).

V **prvostupňovém rozhodnutí** byla zamítnuta žádost stěžovatele o zaplacení částky 13 750 USD s úroky z prodlení, na kterou mu měl vůči Ministerstvu obrany vzniknout nárok v souvislosti s jeho působením jako vojenského pozorovatele OSN v Bosně a Hercegovině a v Chorvatsku v době od 1. 4. 1994 do 31. 1. 1995. V odůvodnění prvostupňový orgán odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 2. 2010, č. j. 21 Cdo 569/2009 – 65, kterým Nejvyšší soud ČR zrušil předcházející rozhodnutí civilních soudů ve věci stěžovatele a postoupil celou věc ministru obrany k dalšímu řízení. Při zkoumání, zda je nárok vznesený stěžovatelem vymahatelný, dospěl služební orgán k závěru, že předmětný nárok je promlčen, protože vznikl v období od 1. 4. 1994 do 31. 1. 1995 (pozn. NSS: *od 1. 4. 1994 došlo k novelizaci aplikovaného ustanovení § 11 o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 143/1992 Sb.“) a byl doplněn § 11 odst. 3, o nějž se opírá nárok stěžovatele*), a tudíž tříletá promlčecí lhůta uplynula nejpozději v březnu 1998. První úkon, konkrétně žalobu v této věci směřující k uplatnění nároku na požadovanou částku, však stěžovatel učinil 31. 7. 2006. Námitka promlčení byla ze strany žalovaného v soudním řízení řádně uplatněna. Přestože námitku promlčení stěžovatel napadl námitkou údajného rozporu s dobrými mravy, služební orgán takový rozpor po právní stránce neshledal.

V **napadeném rozhodnutí** žalovaný uvedl, že je nesporné, že stěžovatel v uvedeném období skutečně působil jako vojenský pozorovatel v Bosně a Hercegovině a také v Chorvatsku, přesto však nebylo jeho žádosti na zaplacení, resp. doplacení zvláštního příplatku vyhověno. Důvodem bylo promlčení nároku ve tříleté promlčecí lhůtě. Ohledně hmotněprávní otázky namítané stěžovatelem, že na straně žalovaného docházelo k určité změně postoje, žalovaný uvedl, že ani prvostupňový ani odvolací služební orgán není oprávněn rozhodovat na základě jakékoliv sebereflexe či morálky, jak stěžovatel požaduje. V řízení bylo nezbytné vycházet ze skutečností a rozhodnutí, která byla resortem obrany ve věci zvláštního příplatku v minulosti přijata, a není možné polemizovat, zda tato rozhodnutí byla správná, příp. z jakého důvodu byla přijata. To by mohlo být důležité pouze v případě, že by byla v rozporu s platnou právní úpravou, avšak k tomu nedošlo. Bez ohledu na okolnosti, které vedly k rozdílným přístupům tehdejších ministrů obrany k vyplácení zvláštního příplatku pro vojenské pozorovatele, je v dané zásadní skutečnost promlčení nároku stěžovatele. Podle názoru žalovaného je jakékoliv posuzování, zda došlo v rámci řízení o nároku stěžovatele k porušování dobrých mravů, jak stěžovatel tvrdil, v dané věci bezpředmětné. Jediným důvodem pro nevyhovění stěžovateli pro zaplacení zvláštního příplatku bylo pozdní uplatnění nároku, neboť od doby působení odvolatele ve funkci vojenského pozorovatele do podání žaloby uplynulo 11 let. Tento rozhodovací důvod žalovaný shledal jako dostatečný, ztotožnil se s ním, a proto odvolání zamítl.

Žalobou se stěžovatel domáhal zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Především uvedl, že byl jako voják z povolání vyslán jako tzv. vojenský pozorovatel do mírové mise v Bosně a Hercegovině a Chorvatsku na dobu od 1. 2. 1994 do 31. 1. 1995. V souvislosti s finančním zabezpečením českých vojáků v zahraničí bylo resortem ministerstva obrany prezentováno, že příplatek v cizí měně dle zákona č. 143/1992 Sb., náleží pouze členům českých jednotek v zahraničí a nikoli samostatně vyslaným jedincům - vojenským pozorovatelům. Dne 5. 8. 2004 bylo rozhodnutím ministra obrany ČR č. j. 10161/2004 - 8764 toto stanovisko přehodnoceno a bylo konstatováno, že vojenští pozorovatelé mají na uvedený příplatek nárok. Následné

pokračování

žádosti vojenských pozorovatelů o doplacení příplatku však byly odmítány s tím, že výklad je sice změněn, ale nárok žadatelů je již promlčen. Námitka promlčení však nebyla uplatňována u nároků na zaplacení příplatků splatných ode dne 1. 12. 1999. Podle stěžovatele k tomu není absolutně žádná právní opora a takový postup zakládá další nerovnost v přístupu k jednotlivým vojenským pozorovatelům a prohlubuje rozpornost s dobrými mravy. Stěžovatel původní výklad ze strany ministerstva obrany bez dalšího akceptoval a považoval věc za uzavřenou. Poté, co v roce 2004 došlo k prezentaci nového stanoviska, uplatnil svůj nárok u žalovaného. Ten však věc odmítal řešit ve správním řízení, a proto byl stěžovatel nucen obrátit se na obecný soud. Následně až Nejvyšší soud potvrdil, že věc má být nejprve projednána ve správním řízení. Výsledkem správního řízení je napadené rozhodnutí. Za podstatu věci, kterou doposud nikdo ze strany ministerstva obrany seriózně neřešil, považuje stěžovatel to, že k (včasnému) neuplatnění nároku došlo z jeho strany v důsledku jasného výkladu zastávaného ministrem obrany, tedy vrcholným zástupcem státu. Žalovaný nevnímal výjimečnost situace, nad touto okolností se nijak vážněji nepozastavil a v napadeném rozhodnutí se s ní vypořádal pouze tak, že to sice může být pro žalobce subjektivně důležité, ale žádný zásadní vliv pro řízení a rozhodnutí to nemá. Za uvedených okolností není dle stěžovatele námitka promlčení, kterou uplatnil žalovaný, namístě, respektive tato námitka je v rozporu s dobrými mravy a jako taková je neúčinná. Z tohoto důvodu považuje stěžovatele napadené rozhodnutí za nezákonné, neboť se opírá o skutečnost, která je neúčinná, tj. o námitku promlčení, která je v rozporu s dobrými mravy. V daném případě jde dokonce o situaci, že dlužníkem je (a námitku promlčení vznáší) ten, kdo ve správním řízení rozhoduje.

Z **vyjádření** žalovaného k žalobě vyplynulo, že původní výklad Ministerstva obrany uplatňovaný do 5. 8. 2004 byl takový, že zvláštní příplatek v USD byl poskytován pouze těm vojákům z povolání, kteří jako příslušníci české jednotky, do které byli zařazeni nebo odveleni, byli v této jednotce vysláni do jednotky mnohonárodních sil mimo území ČR. Podle tohoto výkladu nebylo možno přiznávat zvláštní příplatek vojákům z povolání, kteří s diplomatickými pasy vykonávali službu v zahraničí jako pozorovatelé v misích OSN, OBSE, popř. ZEU. Účast v pozorovatelských misích vycházela z principu dobrovolnosti, tedy na základě dohody. Ve prospěch této interpretace svědčila i skutečnost, že pozorovatelé v místě svého působení byli ekonomicky zajištěni nadnárodní organizací, v jejíž prospěch činnost vykonávali, a to kromě platu vypláceného v české měně. Po zásadním přehodnocení dosavadních služebních vztahů vojáků z povolání v souvislosti s přijetím zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, dospělo Ministerstvo obrany k závěru, že nepřiznávání zvláštního příplatku vojenským pozorovatelům po dobu jejich působení v misích OSN, OBSE či ZEU není v souladu s ustanovením § 11 odst. 3 zákona č. 143/1992 Sb. Proto byla provedena novela rozkazu ministra obrany č. 49/2003 – Poskytování zvláštního příplatku v jiné než české měně v resortu Ministerstva obrany, která nabyla účinnosti dnem 1. 11. 2004. Zásady pro dodatečné doplacení dosud nepromlčených nároků vojenských pozorovatelů ministr obrany stanovil v informační zprávě č. j. 10161/2004 - 8764, přičemž základem výpočtu se stal stav v rozhodném období, tedy ke dni 30. 11. 1999, kdy vojáků z povolání vyslanému v rámci jednotky mírových sil k účasti na mírových operacích OSN, OBSE či ZEU náležel měsíční příplatek podle platové třídy funkce, do níž byl zařazen podle náročnosti a rizikovosti mise. Podstatným faktorem pro stanovení období, za něž bude zvláštní příplatek v cizí měně dodatečně vyplacen, bylo rozhodnutí, zda bude uplatněna námitka promlčení, a pokud ano, kdy

k zastavení běhu promlčecí doby. Po pečlivé úvaze, v jejímž rámci byly zváženy všechny podstatné rozhodné okolnosti, bylo rozhodnuto, že uplatnění námitky promlčení je na místě, a proto bylo určeno jedno konkrétní datum, kdy byl běh promlčecí doby zastaven pro všechny dotčené vojáky bez ohledu na to, kdy byli do mise vysláni. Jako toto datum byl stanoven den 1. 12. 1999, což je den nabytí účinnosti zákona č. 221/1999 Sb. Ministr obrany proto rozhodl, že vůči všem nárokům, jejichž splatnost nastala před 1. 12. 1999, bude námitka promlčení uplatněna.

V **napadeném rozsudku** městský soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. V prvé řadě zkonstatoval, že v projednávané věci je mezi účastníky nesporné, že žalobci nebyli v souvislosti s jeho působením ve funkci vojenského pozorovatele OSN v Bosně a Hercegovině a v Chorvatsku v době od 1. 4. 1994 do 31. 1. 1995 ze strany ministerstva obrany zaplacen zvláštní příplatek podle § 11 odst. 3 zákona č. 143/1992 Sb., a že stěžovatel se začal zaplacení tohoto příplatku domáhat až poté, co v roce 2004 došlo k přehodnocení dosavadního stanoviska ministerstva obrany o nemožnosti vyplácení uvedeného příspěvku vojákům vykonávajícím funkci vojenského pozorovatele v misích mezinárodních organizací. Stěžovatel v nyní projednávané věci namítá jediné – že námitka promlčení jeho práva na zaplacení zvláštního příplatku uplatněná správním orgánem je v rozporu s dobrými mravy. Tato námitka však není podle názoru městského soudu opodstatněná.

Námitka promlčení obecně dobrým mravům neodporuje, neboť tento institut je institutem zákonným a použitelným ve vztahu k jakémukoliv právu, které se dle zákona promlčuje. Městský soud odkázal na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 8. 2. 2011 sp. zn. 21 Cdo 85/2010 a dospěl k závěru, že projednávaná věc takovým výjimečným případem, jenž by odůvodňoval odepření práva žalovanému uplatnit účinně námitku promlčení, rozhodně není. Stěžovateli objektivně nic nebránilo v tom, aby své právo na zaplacení zvláštního příplatku uplatnil včas, tj. před uplynutím promlčecí doby. Stěžovatel tak neučinil výlučně z toho důvodu, že se zcela ztotožnil s výkladem zákona zastávaným v rozhodné době ministerstvem obrany, že mu (stejně jako jiným vojenským pozorovatelům v misích mezinárodních organizací) tento příplatek dle zákona nenáleží. Okolností, která jej podnítila k tomu, že se začal zaplacení zvláštního příplatku domáhat, byla až změna dosavadního stanoviska Ministerstva obrany o nemožnosti vyplácení uvedeného příspěvku vojákům vykonávajícím funkci vojenského pozorovatele v misích mezinárodních organizací, k níž došlo v srpnu roku 2004. Až poté, to jest více než devět a půl roku po ukončení jeho funkce vojenského pozorovatele OSN v Bosně a Hercegovině a v Chorvatsku, se stěžovatel začal se doplacení zvláštního příplatku domáhat.

Rozpor správním orgánem vznesené námitky promlčení s dobrými mravy nemůže způsobovat to, že stěžovatel v rozhodné respektoval autoritu výkladu zákona zastávaného resortem ministerstva obrany. Záleželo pouze na žalobci, zda se s tímto výkladem ztotožní či nikoliv. Autorita ministerstva obrany jakožto ústředního orgánu státní správy, ani skutečnost, že žalovaný jakožto služební funkcionář je ve vztahu k žalobci ve služebně nadřazeném postavení, žalobci se nemohly nikterak bránit v tom, aby se zaplacení zvláštního příspěvku domáhal před uplynutím promlčecí doby, pokud měl za to, že mu právo na zaplacení tohoto příplatku náleží. Jak ve svém rozhodnutí přílehlavě uvedl prvostupňový orgán, nezbytnost udržovat ve vojenském prostředí disciplínu a respektovat

pokračování

autoritu nadřízeného je třeba vykládat ve smyslu povinnosti řádného plnění vojenských úkolů a rozkazů nadřízených, nikoliv ve smyslu nemožnosti domáhat se svých nároků plynoucích ze zákona, ať již služebním postupem, nebo v řízení před soudem.

Městský soud se tedy zcela ztotožnil s názorem, který ve vztahu k dané problematice zaujal již civilní odvolací soud v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 53 Co 216/2008 – 50, podle něhož *„má-li být v určité souzené věci posouzeno vznesení námitky promlčení jako výkon práva odporující dobrým mravům, musí tomu napovídat právě a jedině konkrétní podmínky souzené věci. Rozpor vznesené námitky promlčení s dobrými mravy z povahy věci nikdy nelze shledat en bloc bez vztahu ke sporům určitých typů nebo ve vztahu k většímu okruhu adresátů právní normy, resp. eventuálních účastníků řízení. Pak by totiž ohled na dobré mravy nesloužil jako prostředek korekce individuálně tvrdé aplikace práva, nýbrž by – definováním sporů určitého typu nebo vymezením většího okruhu adresátů právní normy – vlastně nabízel hypotézu právní normy. Podle městského soudu žalobci objektivně nic nebránilo v tom, aby se vyplacení zvláštního příplatku u příslušného orgánu domáhal před uplynutím promlčecí doby. Protože tak neučinil, je nutno marné uplynutí promlčecí doby přičítat výhradně k jeho tíži. Soud v této souvislosti poukazuje na obecnou právní zásadu „vigilantibus iura“ (práva náleží bdělým). Samotné subjektivní přesvědčení stěžovatele o správnosti a autoritě výkladu zákona zastávaného v rozhodné době ministerstvem obrany nezakládá rozpor správním orgánem vznesené námitky promlčení s dobrými mravy. Skutečnost, že se Ministerstvo obrany rozhodlo neuplatňovat námitku promlčení u nároků na zaplacení zvláštních příplatků splatných ode dne 1. 12. 1999, bylo podle názoru městského soudu v souzené věci irrelevantní, protože stěžovatelův nárok do této skupiny nepatří. V uvedeném nelze spatřovat ani žádnou diskriminaci stěžovatele ze strany správního orgánu, neboť resort ministerstva obrany aplikuje uvedenou časovou hranici shodně u všech žadatelů – bývalých vojenských pozorovatelů. Stěžovatel ostatně v řízení netvrdil (a ani neprokázal) opak. Na tom, že námitku promlčení v souzené věci vznesl ten, kdo ve správním řízení o žalobcově žádosti rozhodoval, není nic neobvyklého. Žalobce své právo na zaplacení zvláštního příplatku uplatnil vůči služebnímu orgánu, a je proto logické, že právě tento orgán, do jehož pravomoci dle rozhodnutí Nejvyššího soudu spadá projednání a rozhodnutí dané věci, vznesl proti uplatněnému právu námitku promlčení.*

V **kasační stížnosti** stěžovatel uvedl, že městský soud se ve svém odůvodnění omezil pouze na citaci judikátu Nejvyššího soudu ČR a na konstatování, že projednávaná věc rozhodně není takovým výjimečným případem, který by odůvodňoval odepření práva na uplatnění námitky promlčení. Stěžovatel má za to, že se o takovou situaci jedná, a to z následujících důvodů. Stěžovatel především tvrdí, že uplynutí promlčecí doby nezavinil, neboť se v dobré víře řídil oficiálním výkladem zákona č. 143/1992 Sb. ze strany „samotného autora“, tedy České republiky. Stěžovatel tedy jednal s důvěrou ve stát, resp. jeho příslušný orgán. Odmítnutím nároku stěžovatele je tak nabouráván princip právní jistoty, který v sobě zahrnuje i důvěru ve stát a jeho orgány, jakož i princip spravedlnosti. Stěžovatel však neměl žádné pochybnosti o oficiálním výkladu zákona, což nelze srovnávat se situací, kdy zaměstnavatel nezaplatí zaměstnanci mzdu, kterou mu platí každý měsíc a která mu nepochybně náleží, a poté zaměstnanec zapomene svůj nárok uplatnit. Zánik nároku stěžovatele by tak byl nepřiměřeně tvrdým postihem, neboť žalovaný vytvořil nespravedlivou situaci tím, že zpětně od určitého data některé promlčené nároky přiznal

a vyplatil, a to tak, že datum 1. 12. 1999 doslova „vystřelila od boku“. S tímto datem však se ve vztahu k předmětnému nároku neváže žádná významná událost, a pokud žalovaný odkazoval na nabytí účinnosti nového zákona o vojácích z povolání, je třeba zdůraznit, že ten se daného problému vůbec nedotýká. Vedle vojáků, u nichž námitka promlčení nebyla uplatňována, pak vznikla nespravedlivá situace ve srovnání s ostatními vojáky v misích, kteří s promlčením problém vůbec neměli. Městský soud odkázal i na rozhodnutí odvolacího civilního soudu, č. j. 53 Co 216/2008 - 50, který rozhodoval ve věci předtím, než se věc po rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR dostala do správního řízení, podle něhož rozpor námítky promlčení s dobrými mravy nelze z povahy věci nikdy shledat en bloc ve vztahu ke sporům určitých typů nebo ve vztahu k většímu okruhu adresátů právní normy. Stěžovatel se s tímto názorem ztotožňuje, nicméně podle jeho názoru to není argument pro zamítnutí jeho nároku, neboť s touto logikou by nebylo možné dovolávat se neúčinnosti námítky promlčení pro rozpor s dobrými mravy nikdy, neboť každá situace může mít své analogie. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci k dalšímu řízení.

Žalovaný podal ke kasační stížnosti **vyjádření**, v němž navrhl zamítnout kasační stížnost jako nedůvodnou. K tomu uvedl, že podle jeho názoru městský soud řádně a úplně zjistil skutkový stav věci a z něj vyvodil správné právní závěry, s nimiž se žalovaný plně ztotožnil.

Ze správního spisu žalovaného vyplývají následující skutečnosti relevantní pro posouzení věci:

Z rozsudku Nejvyššího soudu ČR ze dne 9. 2. 2010, č. j. 21 Cdo 569/2009 - 65 vyplývá, že stěžovatel nejprve dne 31. 7. 2006 podal žalobu na zaplacení částky 13 750 USD s úroky z prodlení k Obvodnímu soudu pro Prahu 6. Tento soud ve věci samé dospěl k závěru, že žalobci sice náležel od 1. 4. 1994 nárok na zvláštní příplatek v měsíční výši stanovené ministrem obrany ve smyslu § 11 odst. 3 zákona č. 143/1992 Sb. a § 10 odst. 8 nařízení vlády č. 79/1994 Sb., který mu měl být vyplacen poprvé v květnu 1994 a naposledy v únoru 1995. V tomto řízení žalovaný vznesl námitku promlčení, k níž soud přihlédl a žalobu zamítl, neboť tříletá promlčecí lhůta k uplatnění nároku u soudu uplynula nejpozději dnem 1. 3. 1998. Tento rozsudek byl potvrzen i v odvolacím řízení rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 25. 9. 2008, č. j. 53 Co 216/2008 - 50. V odvolacím řízení pak Nejvyšší soud ČR dospěl k závěru, že pravomoc k projednání a rozhodnutí dané věci není svěřena civilním soudům, ale ministru obrany, jemuž také Nejvyšší soud ČR celou věc postoupil k vyřízení, přičemž zároveň zrušil rozsudky obou nižších soudů a řízení v této věci zastavil.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti označenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

pokračování

Mezi stranami není sporné, že stěžovatel se domáhá na žalovaném zaplacení částky 13 750 USD s úroky z prodlení, na kterou mu měl vůči Ministerstvu obrany vzniknout nárok v souvislosti s jeho působením jako vojenského pozorovatele OSN v Bosně a Hercegovině a v Chorvatsku v době od 1. 4. 1994 do 31. 1. 1995. Předmětem sporu mezi stranami je to, zda mělo být právu žalovaného namítnout promlčení stěžovatelova nároku na zaplacení předmětné částky s příslušenstvím přiznána soudem právní ochrana proti stěžovateli, anebo zda je tvrzení stěžovatele, že námitka promlčení je v rozporu s dobrými mravy, opodstatněné. Nejvyšší správní soud se v prvé řadě považuje za nutné vyjádřit k právnímu režimu posouzení otázky promlčení, který vyplývá z odůvodnění rozsudku městského soudu pouze implicitně, což platí obdobně i pro rozhodnutí žalovaného.

Nárok na příplatek v cizí měně vznikl stěžovateli podle ustanovení § 11 odst. 3 zákona č. 143/1992 Sb., které ve znění s účinností k 1. 4. 1994 znělo takto: *Příslušníku ozbrojených sil vyslanému v rámci jednotky mírových sil mimo území České republiky se po dobu působení v zahraničí poskytne zvláštní příplatek v jiné než české měně za podmínek a ve výši stanovených prováděcím předpisem vydaným podle § 23. Podle § 10 odst. 8 nařízení vlády č. 79/1994 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ozbrojených sil, bezpečnostních sborů a služeb, orgánů celní správy, příslušníků Sboru požární ochrany a zaměstnanců některých dalších organizací (služební platový řád) ve znění s účinností do 31. 7. 1995 platilo, že „vojáku z povolání, který je vyslán v rámci jednotky mírových sil k účasti na mírových operacích Organizace spojených národů, se poskytuje po dobu působení v zahraničí místo příplatku podle odstavce 3 nebo 7 příplatek ve výši 700 USD až 3000 USD měsíčně. Podmínky pro určení výše příplatku v rámci tohoto rozpětí stanoví a výši příplatku vojáku z povolání určí ministr obrany.“*

Zákon č. 143/1992 Sb. v tehdy platném a účinném znění neupravoval pravidla pro promlčení platu a dalších peněžitých plnění vyplácených vojákům z povolání, přičemž v tomto ohledu neobsahoval ani žádnou odkazující normu, která by zakládala subsidiární použití zákoníku práce či občanského zákoníku. K tomu je zapotřebí dále podotknout, že ani tehdy platná a účinná úprava služebního poměru vojáků v zákoně č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků (účinném do 30. 11. 1999) chyběla jakákoliv právní úprava promlčení.

Důsledkem zvláštní povahy služebního poměru a z ní vyplývajících odlišností ve srovnání s pracovním poměrem je, že podle ustanovení § 4 zákoníku práce bylo možno zákoník práce z roku 1965 použít na pracovněprávní (služebněprávní) vztahy příslušníků ozbrojených sil v činné službě jen pokud to zákoník práce výslovně stanoví nebo pokud to stanoví zvláštní předpisy (rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 22. 11. 2001, sp. zn. 21 Cdo 2584/2000). Jak Nejvyšší soud ČR uvedl ve výše citovaném rozsudku ze dne 9. 2. 2010, č. j. 21 Cdo 569/2009 - 65, kterým zastavil řízení před civilními soudy z důvodu absence věcné příslušnosti k projednání věci stěžovatele, „protože se žalobce v posuzované věci domáhá nároků, které vznikly před účinností tohoto zákona, je třeba posuzovat jeho platové nároky na zvláštní příplatek podle dosavadních předpisů, tj. zejména podle zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění účinném v době od 1. 4. 1994 do 31. 1. 1995, eventuálně - kdyby uplatněný požadavek žalobce byl posuzován jako nárok na náhradu škody - podle výslovného přechodného

ustanovení § 164 odst. 7 zákona č. 221/1999 Sb. rovněž podle dosavadních předpisů, tedy podle zákona č. 65/1965 Sb., zákoníku práce (srov. § 206 odst. 2 cit. zákona).“

Vzhledem k tomu, že předmětný nárok byl nárokem na odměnu v rámci stěžovatelovy služby coby vojáka z povolání ve služebním poměru, přičemž zákon č. 143/1992 Sb. ani zákon č. 76/1959 Sb. nestanovily v případě promlčení platových a jiných peněžitých nároků vojáků z povolání možnost použití úpravy pracovněprávní úpravy promlčení (na rozdíl od náhrady škody způsobené zaměstnavatelem – viz k tomu ustanovení § 206 odst. 2 zákoníku práce ve znění s účinností do 30. 11. 1999), ztotožnil se Nejvyšší správní soud s tím, že promlčení tohoto nároku mělo být posuzováno podpůrně podle právní úpravy obsažené v občanském zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb., účinný do 31. 12. 2013).

Podle ustanovení § 1 odst. 2 občanského zákoníku upravuje majetkové vztahy fyzických a právnických osob, majetkové vztahy mezi těmito osobami a státem, jakož i vztahy vyplývající z práva na ochranu osob, pokud tyto občanskoprávní vztahy neupravují jiné zákony. Právo se promlčí, jestliže nebylo vykonáno v době v tomto zákoně stanovené (§ 101 až 110). K promlčení soud přihlédne jen k námitce dlužníka. Dovolá-li se dlužník promlčení, nelze promlčené právo věřiteli přiznat. Podle ustanovení § 101 občanského zákoníku platilo, že *pokud není v dalších ustanoveních uvedeno jinak, je promlčecí doba tříletá a běží ode dne, kdy právo mohlo být vykonáno poprvé*. Podle § 110 odst. 3 občanského zákoníku dále platilo, že *„úroky a opětuující se plnění se promlčují ve třech letech; jde-li však o práva pravomocně přiznaná nebo písemně uznaná, platí tato promlčecí doba, jen pokud jde o úroky a opětuující se plnění, jejichž splatnost nastala po právní moci rozhodnutí nebo po uznání.“*

Žalobci vznikl nárok na příplatek v cizí měně v období od 1. 4. 1994 do 31. 1. 1995, přičemž z uvedené právní úpravy vyplývá, že jednotlivá opětuující se plnění tohoto peněžitého nároku se promlčovala postupně, a to ode dne, kdy právo mohlo být uplatněno poprvé (tzn. den po dni splatnosti – výplatním termínem) a skončila po uplynutí lhůty tří let. Lze tedy souhlasit s názorem žalovaného i městského soudu, že nejpozději v březnu 1998 již byl nárok stěžovatele na přiznání zvláštního příspěvku celkově promlčen, a bylo tedy na žalovaném, zda námitku promlčení uplatní či nikoliv.

Výkon subjektivních práv a povinností obecně musí být v souladu s dobrými mravy, jinak takovému výkonu subjektivního práva není možno přiznat právní ochranu (§ 3 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, s účinností do 31. 12. 2014). Vztahem námitky promlčení a korektivu dobrých mravů se v různých kontextech zabývaly ve své judikatuře české vrcholné soudní orgány. Zejména lze poukázat na nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 9. 2005 sp. zn. I. ÚS 643/04 a dále ze dne 25. 5. 2011, sp. zn. IV. ÚS 2842/2010 (přístupné na <http://nalus.usoud.cz>), v nichž Ústavní soud ČR obecně vymezil podmínky pro uplatnění korektivu dobrých mravů vůči námitce promlčení takto: *„Námitka promlčení zásadně dobrým mravům neodporuje, ale mohou nastat situace, že uplatnění této námitky je výrazem zneužití práva na úkor účastníka, vůči němuž by zánik nároku v důsledku uplynutí promlčecí doby byl nepřiměřeně tvrdým postihem ve srovnání s rozsahem a charakterem jím uplatňovaného práva a s důvody, pro které své právo včas neuplatnil. Zásada souladu práv, resp. jejich výkonu s dobrými mravy představuje významný princip, který v odůvodněných případech dovoluje zmírňovat tvrdost zákona a dává soudci*

pokračování

prostor pro uplatnění pravidel slušnosti (ekvity). Pojem "dobré mravy" nelze vykládat pouze jako soubor mravních pravidel užívaných jako korektiv či doplňující obsahový faktor výkonu subjektivních práv a povinností, ale jako příkaz soudci rozhodovat v souladu s ekvitou, což ve svých důsledcích znamená nastoupení cesty nalézání spravedlnosti. Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 2. 2011, sp. zn. 21 Cdo 85/2010 (přístupný na www.nsoud.cz), v němž Nejvyšší soud posuzoval uvedený problém v kontextu promlčení pohledávky ze smlouvy o půjčce a dospěl k následujícímu právnímu názoru, který výstižně charakterizuje podmínky pro uplatnění korektivu dobrých mravů na námitku promlčení: Dobrým mravům zásadně neodporuje, namítá-li někdo promlčení práva uplatňovaného vůči němu, neboť institut promlčení přispívající k jistotě v právních vztazích je institutem zákonným a tedy použitelným ve vztahu k jakémukoli právu, které se podle zákona promlčuje. Uplatnění námítky promlčení by se přičilo dobrým mravům jen v těch výjimečných případech, kdy by bylo výrazem zneužití tohoto práva na úkor účastníka, který marné uplynutí promlčecí doby nezavinil, a vůči němuž by za takové situace zánik nároku na plnění v důsledku uplynutí promlčecí doby byl nepřiměřeně tvrdým postihem ve srovnání s rozsahem a charakterem jím uplatňovaného práva a s důvody, pro které své právo včas neuplatnil. Tyto okolnosti by přitom musely být naplněny v natolik výjimečné intenzitě, aby byl odůvodněn tak významný zásah do principu právní jistoty, jakým je odepření práva uplatnit námitku promlčení (srov. například odůvodnění rozsudku Nejvyššího soudu ČR ze dne 22. 8. 2002, sp. zn. 25 Cdo 1839/2000, který byl uveřejněn pod č. 59 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, ročník 2004).

Z uvedených hledisek posuzoval předmětnou právní otázku i Nejvyšší správní soud. Stěžovatel ony výjimečné okolnosti uplatnění svého práva na přiznání zvláštního příplatku za službu v zahraniční misi spatřuje zejména v tom, že uplynutí promlčecí doby nezavinil, neboť se v dobré víře řídil oficiálním výkladem zákona č. 143/1992 Sb. ze strany „samotného autora“, tedy České republiky, a jednal tedy s důvěrou ve stát, resp. jeho příslušný orgán. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že je třeba odlišovat oficiální výklad práva a výklad orgánu aplikujícího právo jako dvě různé formy výkladu odlišované jednak podle subjektu, který výklad podává, a jednak podle závaznosti takového výkladu (srv. k tomu Harvánek, J. a kol. Právní teorie. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o, 2013, s. 314 – 317). Výklad zaujatý žalovaným a posléze jím také změněný byl výklad interního charakteru zavazující služební orgány, které rozhodují v řízení ve věcech služebního poměru a také platových poměrech příslušníků ozbrojených sil. Ani tak ovšem nelze tento výklad chápat jako výklad „samotného autora“ (tzn. autentický výklad), neboť v současné době v České republice není standardně takový výklad práva podáván, přičemž aby se jednalo o autentický výklad, musel by ho podávat sám normotvůrce, tedy orgán, který danou právní normu vydal, nikoliv jakýkoliv jiný orgán státu. Oficiální výklad Ministerstva obrany však nebyl žádným způsobem závazný pro samotného stěžovatele, který není služebním orgánem, tedy orgánem aplikace práva. Pro stěžovatele byl závazný až výklad zaujatý služebními orgány při rozhodování o jeho nároku na zvláštní příplatek, neboť v tomto případě se již jednalo o výklad orgánu aplikace práva, který je pro adresáty individuálních právních aktů relativně závazný (*inter partes*). Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s názorem městského soudu, že stěžovatele nijak nechránil princip legitimního očekávání či oprávněné důvěry v tento výklad práva, jakkoliv byl zastáván jeho nadřízenými, a stěžovatel se mohl u soudu domáhat svého práva i proti tomuto výkladu.

Změnu oficiálního výkladu právní úpravy tedy nelze považovat za důvod pro omezení práva na uplatnění námitky promlčení vůči nároku stěžovatele.

Ohledně stěžovatelovy námitky, podle níž žalovaný vytvořil nespravedlivou situaci tím, že zpětně od určitého data některé promlčené nároky přiznal a vyplatil, a to tak, že datum 1. 12. 1999 doslova „vystřelil od boku“, Nejvyšší správní soud uvádí, že se ideově rovněž neztotožňuje s takovýmto rozlišováním, a to již z pohledu obecných principů výkonu veřejné správy. Zde jde ovšem primárně o uplatnění civilního institutu promlčení na veřejnoprávní nárok ze služebního poměru, takže právní otázka zde není čistě veřejnoprávní, ale je třeba zohlednit i východiska soukromoprávní. Uplatnění námitky promlčení je subjektivním právem, nikoliv však povinností žalovaného. Pokud se žalovaný rozhodl v určité skupině případů námitku promlčení uplatnit, a v jiných nikoliv, nic mu v tom ze soukromoprávního pohledu nebrání. To však bez dalšího nepochybně neplatí z pohledu uplatňování základních zásad služebního poměru (§ 2 odst. 3 zákona č. 221/1999 Sb. účinného od 1. 12. 1999), podle nichž jsou služební orgány povinny zajišťovat rovný přístup a rovné zacházení se všemi uchazeči o povolání do služebního poměru a se všemi vojáky při vytváření podmínek výkonu služby, zejména pokud jde o odbornou přípravu a dosažení služebního postupu, odměňování, jiná peněžitá plnění a plnění peněžité hodnoty. Žalovaný v tomto ohledu měl zjevně snahu svůj postup objektivizovat stanovením určité časové hranice (1. 12. 1999 – den nabytí účinnosti nové úpravy služebního poměru zákonem č. 221/1999 Sb.), což zjevně koresponduje i s účinností nové právní úpravy zmiňovaných zásad. Vzhledem k tomu, že ve věci stěžovatele bylo rozhodováno podle právní úpravy účinné před 1. 12. 1999 a jeho nárok byl promlčen již nejpozději v březnu roku 1998, Nejvyšší správní soud nespatřuje v tomto postupu porušení uvedené zásady, a to z toho důvodu, že pro její uplatnění ve smyslu vyloučení účinku námitky promlčení by chyběl zákonný podklad. I v tomto ohledu se tedy Nejvyšší správní soud, byť s určitou výhradou v důvodech, ztotožňuje se závěry městského soudu.

Souhrnně vzato Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 in fine s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které mu vznikly. Žalovanému, která by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti, a proto mu Nejvyšší správní soud žádnou náhradu nákladů nepřiznal.

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

V Brně dne 16. července 2014

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu