



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **S. Š.**, zastoupen JUDr. Petrem Holým, advokátem se sídlem Na Kozáčce 7, Praha 2, proti žalovanému: **Náčelník Generálního štábu Armády České republiky**, se sídlem Vítězné náměstí 5, Praha 6, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2016, č. j. 6 Ad 13/2014 – 26,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce S. Š. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2016, č. j. 6 Ad 13/2014 – 26, a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 3. 2014, č. j. MOCR 40406-4/2013-1304, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Zástupce náčelníka generálního štábu – ředitele Společného operačního centra Ministerstva obrany ze dne 21. 11. 2013, č. j. MOCR 40406-2/2013-1160. Tímto rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobce o zaplacení částky 26.064 USD, jakožto příplatku za to, že působil jako vojenský pozorovatel v zahraničí v období od 1. 10. 1993 do 1. 5. 1994 a od 22. 10. 1997 do 22. 10. 1998. Žalobce se příplatku domáhal na základě

ust. § 11 odst. 3 zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění účinném do 31. 12. 2000 (dále jen „zákon o platu“). Správní orgán prvního stupně však vůči tomuto nároku uplatnil námitku promlčení a žalobci vyplatil příplatek pouze za účast na misi v období od 29. 10. 2000 do 1. 5. 2001.

Městský soud shledal, že námitka promlčení nebyla uplatněna v rozporu s dobrými mravy. Žalobce se začal zaplacení 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. Objektivně mu nic nebránilo v tom, aby své právo na zaplacení zvláštního příplatku uplatnil včas. Autorita Ministerstva obrany ani skutečnost, že žalovaný je ve vztahu k žalobci ve služebně nadřazeném postavení, mu nemohly nikterak bránit v tom, aby se zaplacení zvláštního příspěvku domáhal před uplynutím promlčecí doby. To, že Ministerstvo obrany neuplatňovalo námitku promlčení u nároků splatných ode dne 1. 12. 1999, je irelevantní, neboť nárok žalobce do této skupiny nepatří. Nejde ani o diskriminaci, neboť Ministerstvo obrany aplikuje tuto časovou hranici shodně u všech žadatelů. Městský soud proto žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel namítl, že předmětná situace odpovídá definici Nejvyššího soudu České republiky, kdy lze námitku promlčení posoudit jako rozpornou s dobrými mravy. Uplynutím promlčecí doby stěžovatel nezavinil, neboť se v dobré víře řídil oficiálním výkladem zákona o platu ze strany samotného autora (Česká republika). Jednal s důvěrou ve stát, resp. jeho příslušný orgán. Odmítnutím nároku je nabouráván princip právní jistoty, který v sobě zahrnuje i důvěru ve stát, jeho orgány a instituce a princip spravedlnosti. Stěžovatel neměl žádné pochybnosti o oficiálním výkladu zákona. Nelze to 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 by 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 „vystřelil od boku“. S tímto datem se však ve vztahu k předmětnému nároku neváže žádná významná událost, a pokud žalovaný odkazoval na nabytí účinnosti nového zákona o vojácích z povolání, ten se daného problému vůbec nedotýká. Vedle vojáků, u kterých námitka promlčení nebyla uplatňována, vznikla nespravedlivá situace i ve srovnání s vojáky, kteří s promlčením problém vůbec neměli. Stěžovatel totiž sloužil ve vojenské misi v rámci plnění mezinárodních závazků České republiky s nasazením vlastního zdraví a života, a žádá-li stejné zákonné podmínky jako ostatní, odvděčuje se mu Česká republika konstatováním, že sice má nárok na příplatek, ale má smůlu, neboť je promlčen. I v tom je třeba spatřovat nepřiměřenou tvrdost postihu i výjimečnost celé situace. Opakovaným protichůdným (a oficiálním) výkladem zákona ze strany jeho autora a zneužitím situace došlo ke zneužití práva, narušení principu právní jistoty a diskriminaci stěžovatele ve srovnání s vojáky, kterých se běh promlčecí doby nedotkl, resp. u kterých nebylo

pokračování

promlčení bez objektivních důvodů namítáno. Je tím narušena i rovnost ohledně důstojnosti vojáků sloužících v zahraničních misích. Došlo taktéž k porušení práva na ochranu majetku. Stěžovatel z uvedených důvodů navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na svá dřívější podání, ztotožnil se se závěry městského soudu a navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Nejvyšší správní soud předesílá, že ve skutkově a právně obdobných věcech rozhodl již v řízeních vedených např. pod sp. zn. 3 Ads 83/2013, 3 As 262/2014 či 2 As 4/2015 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Argumentace stěžovatelů v těchto věcech se přitom podstatným způsobem nelišila od té, kterou stěžovatel vznesl v nynějším řízení. Nejvyšší správní soud také podotýká, že závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem aproboval i Ústavní soud (srov. usnesení ze dne 2. února 2015 sp. zn. IV. ÚS 3138/14 nebo ze dne 31. srpna 2015 sp. zn. II. ÚS 2097/15; všechna zde citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>).

Stěžovatel nárok na příplatek v cizí měně uplatňoval na základě ust. § 11 odst. 3 zákona o platu, podle něhož 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 ust. § 23. Tímto prováděcím předpisem bylo 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 účinném do 31. 12. 2000. Podle jeho ust. § 10 odst. 7 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.

Stěžovatel namítl, že uplatnění námitky promlčení žalovaným bylo v rozporu s dobrými mravy, neboť promlčení nároku zapříčinil sám žalovaný svým ustáleným výkladem. Tato námitka není důvodná.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě připustil, že Ministerstvo obrany do 5. srpna 2004 zastávalo výklad, podle něhož byl předmětný příplatek poskytován toliko vojákům z povolání, kteří byli v rámci české jednotky vysláni do jednotky mnohonárodních sil mimo území České republiky. Podle takového výkladu naopak nárok na příspěvek nesvědčil vojákům, kteří s diplomatickými pasy vykonávali službu v zahraničí jako pozorovatelé v misích OSN, OBSE či ZEU, neboť byli individuálně předáváni do dispozice

mezinárodních organizací. Účast v pozorovatelských misích vycházela z principu dobrovolnosti. V roce 2004 ovšem došlo ke změně přístupu a v důsledku novely rozkazu ministra obrany č. 49/2003 – Poskytování zvláštního příplatku v jiné než české měně v rezortu Ministerstva obrany – dosáhli na příspěvek i vojáci vykonávající službu v zahraničí jako pozorovatelé v misích jmenovaných mezinárodních organizací. Co se týče promlčení nároků na předmětný příspěvek, žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že ministr obrany dospěl k závěru, že námitka promlčení bude uplatňována vůči všem nárokům, jejichž splatnost nastala před 1. prosincem 1999, přičemž toto datum se váže k nabytí účinnosti zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, kterým došlo k zásadnímu přehodnocení dosavadních služebních vztahů vojáků z povolání.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že uplatnění námítky promlčení v nyní projednávané věci nepředstavovalo rozpor s dobrými mravy. Vztahem námítky promlčení a korektivu dobrých mravů se v různých kontextech zabývaly české vrcholné soudy. Zejména lze poukázat na nálezy Ústavního soudu ze dne 6. září 2005, sp. zn. I. ÚS 643/04 (N 171/38 SbNU 367) a nálezy ze dne 25. května 2011, sp. zn. IV. ÚS 2842/2010 (N 101/61 SbNU 527), v nichž Ústavní soud 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 námítky 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 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.“* Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 8. února 2011, sp. zn. 21 Cdo 85/2010 (dostupný na www.nsoud.cz), 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: *„Dobrym mravum 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 jakémukoliv 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.“*

Ke sporné otázce se vyjádřil také Nejvyšší správní soud, a to ve věci obdobné nyní projednávanému případu. V citovaném rozsudku č. j. 3 Ads 83/2013 - 39 uvedl: *„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*

pokračování

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.“ Nejvyšší správní soud nemá v nyní řešené věci důvodu se od závěru přijatého třetím senátem odchýlovat. Také v této věci platí, že stěžovateli nic nebránilo brojit proti výkladu zastávanému Ministerstvem obrany u nezávislého soudu, který v souladu s principem dělby moci a s čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky pochopitelně nebyl a není vázán interním výkladem Ministerstva obrany. Ostatně sám Ústavní soud v obdobné věci naznal, že se jednalo „o výklad interního charakteru, zavazující služební orgány, které rozhodují v řízení ve věcech služebního poměru a také o platových poměrech příslušníků ozbrojených sil, nikoliv o výklad bezprostředně závazný pro stěžovatele.“ (usnesení Ústavního soudu ze dne 31. srpna 2015 sp. zn. II. ÚS 2097/15).

Stěžovatel dále namítl, že byl diskriminován, neboť žalovaný jako rozhodné datum pro zpětné přiznání některých promlčených práv stanovil 1. 12. 1999, přičemž toto datum podle stěžovatele „vystřelil od boku“. Ani tuto námitku neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou.

Postup, kdy žalovaný uplatňuje námitku promlčení vůči všem nárokům, jejichž splatnost nastala před 1. prosincem 1999, nelze bez dalšího označit za diskriminační. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v odkazovaném rozsudku č. j. 3 Ads 83/2013 - 39: „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.).“ Postup žalovaného v obdobných případech ostatně aproboval i Ústavní soud (viz usnesení ze dne 31. srpna 2015 sp. zn. II. ÚS 2097/15, bod 12, nebo ze dne 2. února 2015 sp. zn. IV. ÚS 3138/14).

Nejvyšší správní soud, neshledal důvod se odchylovat od závěrů dříve vyslovených třetím senátem. Dospěl proto k závěru, že ani v nyní projednávané věci nedošlo k diskriminaci stěžovatele. Žalovaný svým rozhodnutím v oblasti veřejné správy rozhodoval o subjektivním právu stěžovatele, a proto byl vázán základními zásadami činnosti správních orgánů včetně zásady předvídatelnosti (§ 2 odst. 4 *in fine* zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů). Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že žalovaný *prima facie* nezvolil diskriminační kritérium. Správní orgány v nyní projednávané věci uplatnily námitku promlčení v souladu s obecně formulovaným časovým kritériem založeným na objektivní události – nabytí účinnosti zákona o vojácích z povolání. Volbě tohoto časové okamžiku navíc nelze upřít jisté *ratio* spočívající v tom, že daný zákon představoval předěl v úpravě právních poměrů vojáků z povolání, neboť tento zákon upravil služební poměr vojáků v reakci na do té doby roztržštěnou právní úpravu uvedených otázek a na vstup ČR do NATO nově a komplexně (srov. obecnou část důvodové zprávy k zákonu o vojácích z povolání, dostupná na www.psp.cz). Nelze proto říci, že by správní orgány jednaly svévolně či zjevně nerozumně.

Nejvyšší správní soud proto neshledal v postupu žalovaného narušení rovnosti vojáků ani v jejich právech, ani v jejich důstojnosti, jak tvrdí stěžovatel. Co se pak týče tvrzené diskriminace z důvodu neuplatňování námitky promlčení bez objektivního důvodu u jiných vojáků, zůstal stěžovatel u zcela nekonkrétního konstatování. Nejvyšší správní soud proto může taktéž pouze v obecné rovině konstatovat, že v řízení nevyšly najevo žádné skutečnosti, které by naznačovaly, že by žalovaný vůči nárokům vzniklým před 1. 12. 1999 u jednotlivých vojáků uplatňoval nerovný přístup.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému pak podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

pokračování

V Brně dne 31. března 2016

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu