



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **Mgr. Bc. L. Š.**, zastoupený JUDr. Janem Salmonem, advokátem se sídlem Revoluční 763/15, Praha 1, proti žalovanému: **Ministr obrany**, se sídlem Tychonova 221/1, Praha 6, proti rozhodnutí ministra obrany ze dne 14. 1. 2020, č. j. MO 6494/2020-1322, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2022, č. j. 14 Ad 1/2020-24,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2022, č. j. 14 Ad 1/2020-24, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Stěžovatel jako voják z povolání podal podnět k zahájení přezkumného řízení ve věci personálního rozkazu náčelníka Generálního štábu Armády České republiky ze dne 19. 6. 2019, č. j. MO 184052/2019-1304 (dále jen „personální rozkaz“). Rozhodnutím Ministra obrany ze dne 6. 9. 2019, č. j. MO 251059/2019-8694 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), bylo ve zkráceném přezkumném řízení výrokem č. 1 rozhodnuto o zrušení personálního rozkazu a vrácení věci k novému projednání. Výrokem č. 2 prvostupňového rozhodnutí pak žalobci nebyla přiznána náhrada nákladů přezkumného řízení s odůvodněním, že řízení nespadá podle § 79 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), pod výjimku stanovenou správním řádem či podle jiného zvláštního zákona, a proto je úhrada nákladů přezkumného řízení plně na žalobci. Žalobce podal proti výroku č. 2 prvostupňového rozhodnutí rozklad, kterým se domáhal přiznání náhrady

nákladů přezkumného řízení a řízení o rozkladu. Žalovaný rozklad v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl.

[2] Žalobce proto u Městského soudu v Praze podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu (dále jen „městský soud“ a „napadené rozhodnutí“). Městský soud následně v záhlaví uvedeným rozsudkem napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Městský soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, neboť v projednávané věci bylo namístě, aby kvůli úplnému úspěchu žalobce v předchozím přezkumném řízení žalovaný při vydání napadeného rozhodnutí aplikoval právní normu obsaženou v § 177 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“) a § 166 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „zákon o státní službě“), a nikoliv obecnou právní úpravu obsaženou v § 79 odst. 3 správního řádu. Žalovaný měl tedy rozhodnout o přiznání náhrady vynaložených a uplatněných nákladů řízení úspěšnému žalobci.

[4] Podle městského soudu absence výslovné právní úpravy náhrady nákladů řízení podle zásady úspěchu ve věci v zákoně o vojácích z povolání nebyla zamýšleným a vědomým záměrem zákonodárce. Neshledal významnější odlišnosti v postavení vojáků z povolání oproti příslušníkům bezpečnostních sborů a jiných složek státní služby. Nesouhlasil tedy se žalovaným, že postavení vojáků z povolání je natolik výlučné, že zasluhuje právě z hlediska náhrady nákladů řízení vlastní odlišnou právní úpravu.

[5] Městský soud dal za pravdu žalobci, že za uvedeného skutkového a právního stavu absence výslovné právní úpravy náhrady nákladů řízení v zákoně č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání (dále jen „zákon o vojácích z povolání“), vede k neodůvodněné nerovnosti oproti jiným příslušníkům státní služby. Jedná se o nevědomou nepravou mezeru v zákoně, jež vyžaduje zaplnění cestou *analogie iuris*. Přípustnost jejího využití Nejvyšší správní soud již dovodil, a to v podobném případě (rozsudek ze dne 28. 6. 2016, č. j. 9 As 69/2016-31), jenž se týkal absence právní úpravy přepočtu výsluhového příspěvku dle zákona o služebním poměru, kdy naopak jako správnou posvětil aplikaci úpravy tohoto přepočtu podle zákona o vojácích z povolání. Podle městského soudu je patrné, že oba zákony jsou z hlediska podobnosti materie, adresátů a vztahů, jež upravují, velmi dobře vzájemně prostupné.

[6] Aplikace obdobné právní normy, obsažené v zákoně o služebním poměru a zákoně o státní službě je v projednávané věci přípustná také proto, že přináší jednotlivci komfortnější pozici oproti minimálnímu ústavnímu požadavku plynoucímu z čl. 36 odst. 3 Listiny, kdy by v opačném případě byl žalobce nucen domáhat se náhrady nákladů správního řízení cestou žaloby na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

pokračování

[7] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále jen „napadený rozsudek“ a „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tj. pro nesprávné posouzení právní otázky.

[8] Stěžovatel namítá, že parametry služebního poměru vojáků z povolání jsou uceleně upraveny zákonem o vojácích z povolání, který je speciální normou. Na řízení ve věcech služebního poměru se subsidiárně použije správní řád. Služební orgán podle zákona o vojácích z povolání vystupuje jako správní orgán v pozici mocensky rozhodujícího orgánu, jeho role nemůže být směřována s rolí dalšího účastníka sporného řízení.

[9] V právním řádu České republiky je definováno několik druhů služebních poměrů – služební poměr vojáků z povolání, služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů atd. Zákodárce zvolil přístup komplexní speciální úpravy jednotlivých služebních poměrů a výslovně uvádí, které jiné zákony či jejich části se použijí na konkrétní instituty těchto služebních poměrů nebo v řízení o nich.

[10] Část devátá zákona o vojácích z povolání obsahuje přesnou právní regulaci ve věcech služebního poměru vojáka. Současné znění § 144 a násl. zákona o vojácích z povolání upravuje vztah správního řádu a právní úpravy rozhodování ve věcech služebního poměru vojáka. Zákon o vojácích z povolání obsahuje zvláštní právní úpravu, která má aplikační přednost před ustanoveními správního řádu. Ten se pak použije subsidiárně pouze v těch případech, kdy zákon o vojácích z povolání, jako zvláštní právní předpis, nestanoví jinak. Zákodárce přitom myslel i na náhradu nákladů řízení, když v § 144 zákona o vojácích z povolání výslovně vyloučil § 79 odst. 5 správního řádu (pozn. NSS: o paušálních nákladech řízení) z řízení ve věcech služebního poměru. Už jen z této skutečnosti plyne, že v ostatních případech se náklady řízení ve věcech služebního poměru posuzují dle správního řádu. Pokud zákon o vojácích z povolání neupravuje právo na náhradu nákladů správního řízení, nelze to považovat za mezeru v zákoně.

[11] Podle stěžovatele je výjimku z právního pravidla třeba vykládat v pochybnostech restriktivně, není-li zvláštního důvodu k výkladu jinému. Přitom odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2015, č. j. 6 As 62/2014-69. Městský soud v napadeném rozsudku pomocí *analogie iuris* podle stěžovatele konstituuje univerzální služební poměr všech kategorií státních zaměstnanců. Důsledkem takového přístupu je, že by příslušné služební orgány měly aplikovat komplexně všechny předpisy a odlišnosti interpretovat v závislosti na tom, zda se jedná o mezeru v zákoně úmyslnou či neúmyslnou. Takový výklad zákona by však vedl k nepřehlednosti a paralyzoval veškerou činnost služebních orgánů. Mohl by mít navíc zcela absurdní důsledky napříč platnými právními úpravami jednotlivých služebních poměrů.

[12] Stěžovatel má i z obsahu důvodové zprávy vážící se k původnímu znění zákona za to, že úmyslem zákodárce po vyhodnocení zkušeností s řízením v bezpečnostních sborech bylo nedat účastníkovi právo na nákladu nákladů řízení. Absence úpravy je tedy úmyslná, a soudem tvrzená neúmyslná mezera zákona neexistuje. Nic na tom nezměnily ani novelizace zákona o vojácích z povolání.

[13] V případě, že by stěžovatel aplikoval v praxi závěr krajského soudu, znamenalo by to povinnost služebních orgánů požadovat náhradu nákladů řízení např. o opravném prostředku v případě, kdy by účastník řízení nebyl v tomto řízení úspěšný. Takový postup by byl dle názoru stěžovatele zcela v rozporu s úmyslem zákonodárce.

[14] Žalobce ve svém vyjádření navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta. Podle něj je nepochybné, že služební poměry vojáků z povolání a příslušníků bezpečnostních sborů mají řadu odlišností. V případech, kde jsou tyto odlišnosti odůvodněné specifickou povahou jednotlivých druhů služebních poměrů a mají svůj význam, je jejich existence zcela v pořádku, a je třeba se vždy striktně řídit právním předpisem upravujícím daný služební poměr. Jsou-li stejné instituty v obou zákonech upraveny odlišně, bude odlišný přístup s vysokou pravděpodobností odůvodněn specifiky služebních poměrů a bude vycházet z úmyslu zákonodárce.

[15] V projednávaném případě nelze nalézt žádné ospravedlnění odlišného přístupu k příslušníkům bezpečnostních sborů a k vojákům z povolání. Předmět se dotýká ústavního práva na spravedlivý proces, přičemž beneficianty tohoto práva jsou obecně bez rozdílu všichni občané České republiky, tedy ve stejném rozsahu vojáci i příslušníci bezpečnostních sborů. Pokud je na jedné straně vedeno řízení ve věcech služebního poměru, jehož účastníkem je voják z povolání, a na straně druhé řízení týkající se srovnatelné záležitosti (např. propuštění ze služebního poměru, žádost o doplacení služebního platu apod.), jehož účastníkem je policista, měly by mít obě kategorie zaměstnanců v zásadních otázkách srovnatelné postavení a srovnatelné možnosti, co se týče využití služeb právních profesionálů. Taková situace však nenastane, neboť policistovi jsou v případě úspěchu v odvolacím či přezkumném řízení plně nahrazeny jeho náklady (včetně nákladů na zastoupení) a vojákovi nikoli. Ze shora uvedeného je zřejmé, že není jiná možnost, než připustit shodně s městským soudem existenci mezery v zákoně o vojácích z povolání a přistoupit k jejímu překlenutí s pomocí *analogie iuris*.

[16] Pokud stěžovatel tvrdí, že absence výslovné právní úpravy v zákoně o vojácích z povolání je úmyslná a opírá tento svůj závěr o důvodovou zprávu k zákonu, tak je třeba poznamenat, že z pohledu základních práv a svobod není v takovém případě namístě k důvodové zprávě coby interpretační pomůcce přihlížet, a to i z toho důvodu, že sama o sobě není zdrojem práva.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal i to, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[18] Stěžovatelova kasační argumentace spočívá především v tom, že absence výslovné právní úpravy náhrady nákladů řízení v případě úspěchu vojáka ve věci není mezerou v zákoně, ale úmyslem zákonodárce.

pokračování

[19] Nejvyšší správní soud předesílá, že „[m]ožnost výkladu *contra legem* tj. v rozporu s výslovným zněním právního předpisu (aniž by takový závěr byl textem vykládaných ustanovení, byť i chápaným do jisté míry volněji, umožněn), připadá v úvahu pouze výjimečně, např. v případě nutnosti zaplnění mezery v právu nebo naopak teleologické redukce [...], a to výlučně v případech, kdy si takový aplikační postup vyžaduje důležitý důvod vyplývající z ústavního pořádku.“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 8. 2017, č. j. 5 As 154/2016-62, č. 3632/2017 Sb. NSS).

[20] Jak již správně shrnul městský soud, z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že je vždy nutné pečlivě zvažovat, jestli se v konkrétním případě jedná o mezeru v zákoně, či zda jde o úmysl zákonodárce. „Existence mezery v zákoně je podmíněna nezamýšlenou neúplností právního řádu. Ta nastává tehdy, když zákonodárce nevzal v potaz hodnoty, principy, či argumenty, které jsou imanentní právnímu řádu jako celku. Nelze jí rozumět rozpor s principem účelnosti nebo právně politickými představami interpreta, ale s teleologickým pozadím celého právního řádu.“ (rozsudek ze dne 31. 8. 2009 č. j. 8 As 7/2008–116, č. 1953/2009 Sb. NSS, bod 35, důraz dodán). O mezeru pravou se jedná např. v situaci, „kdy aplikace jedné právní normy logicky předpokládá jinou právní normu, která však chybí a bez jejíhož doplnění je dané ustanovení neaplikovatelné.“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 3. 2013 č. j. 1 As 21/2010-65, č. 2838/2013 Sb. NSS). Mezera nepravá spočívá v neúplnosti psaného práva ve srovnání s explicitní úpravou obdobných případů, jedná se pak o neúplnost např. z pohledu principu rovnosti anebo z pohledu obecných právních principů. Ústavní soud ovšem chápe mezeru v právní úpravě jako protiústavní pouze tehdy, jestliže nedostatek nelze ústavně konformním výkladem běžného práva odstranit. Za protiústavní považuje i takové opomenutí zákonodárce, jež má za následek ústavně neakceptovatelnou nerovnost (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06, body 187 a 214). Je nutné rozlišovat mezi mezerou vědomou, která je cíleně koncipována, u níž je vyloučeno její vyplnění interpretací soudu, a nevědomou, tedy nezamýšlenou nedokonalostí, u níž aktivita soudu obecně vyloučena není (srov. již zmíněný rozsudek NSS č. j. 8 As 7/2008-116, bod 40). Jak vyplývá z usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2014, sp. zn. III. ÚS 2264/13, „to, zda šlo o vědomé či nevědomé rozhodnutí zákonodárce (mezeru vědomou či nevědomou), lze zjistit především jasně průkazným úmyslem zákonodárce“. Na rozdíl od mínění žalobce podle NSS je třeba důvodovou zprávu zahrnout mezi zdroje poznání úmyslu zákonodárce, byť jistě není „zdrojem práva“.

[21] Podle § 152 zákona o vojácích povolání, ve znění účinném do 30. 9. 2009, platilo, že *náklady řízení, které vznikly služebnímu orgánu, včetně nákladů spojených s činností poradních komisí, hraje tento orgán. Náklady, které v řízení vznikly druhému účastníkovi řízení, nese tento účastník.* Důvodová zpráva k úpravě řízení ve věcech služebního poměru vojáků z povolání uvádí, že „stanoví procesní pravidla pro rozhodování služebních orgánů. Vychází z úpravy správního řízení a přizpůsobuje se podmínkám služebního poměru. Berou se zde v úvahu zkušenosti z rozhodovací praxe služebních funkcionářů v bezpečnostních sborech a službách.“

[22] Po novelizaci zákona o vojácích z povolání zákonem č. 272/2009 Sb. byla výslovná úprava hrazení nákladů vzniklých v řízení ve věcech služebního poměru zrušena. Od 1. 10. 2009 vstoupil v účinnost § 144, podle kterého (ve znění rozhodném i pro tuto věc) *na*

řízení ve věcech služebního poměru se nevztahuje § 10 až 12, § 14, § 33 odst. 2 písm. c), § 79 odst. 5, hlava XI části druhé a § 175 správního řádu. Není sporu o tom, že na řízení ve věcech služebního poměru vojáků z povolání se subsidiárně použije správní řád. Pokud pro rozhodování ve věcech služebního poměru neexistuje v zákoně o vojácích z povolání zvláštní pravidlo, je služební orgán povinen postupovat podle obecné úpravy ve správním řádu.

[23] Před novelou zákona o vojácích z povolání zákonem č. 47/2016 Sb. ve výčtu chyběl § 79 odst. 5 správního řádu o paušální náhradě nákladů řízení. Teprve s účinností od 1. 7. 2016 bylo jeho použití výslovně vyloučeno, což nasvědčuje tomu, že při revizi právní úpravy týkající se vojáků z povolání si byl zákonodárce vědom, že ostatní pravidla obsažená ve správním řádu k otázce nákladů řízení mají být i nadále aplikována – vyňal pouze toto jediné.

[24] Při rozhodování o nákladech řízení ve věcech služebního poměru vojáků se proto, že zákon o vojácích z povolání zvláštní pravidlo nemá, použije § 79 odst. 3 správního řádu, podle kterého *nestanoví-li zákon jinak, nese správní orgán nebo dotčený orgán (§ 136) a účastník své náklady.*

[25] Z výše uvedeného vyplývá, že i přes novelizace zákona o vojácích z povolání zůstalo zachováno pravidlo, že účastník řízení bez ohledu na jeho výsledek nese své náklady sám. O pravou mezeru v zákoně se nejedná, neboť otázka nákladů řízení je pro vojáky z povolání výslovně upravena ve správním řádu.

[26] Městský soud založil své rozhodnutí na přesvědčení, že ačkoli právní úprava náhrady nákladů řízení ve věcech služebního poměru vojáků z povolání neschází (nachází se v aplikovatelném správním řádu), mezeru v zákoně představuje **absence** výslovné právní úpravy náhrady nákladů řízení v zákoně o vojácích z povolání, tedy **zvláštního pravidla, které by vyloučilo úpravu obecnou**. Důvod k nápravě tohoto stavu cestou soudního rozhodnutí spatřoval v neodůvodněné nerovnosti vojáků z povolání a jiných příslušníků státní služby.

[27] Je třeba přisvědčit stěžovateli, že zákonodárce zvolil cestu právní úpravy služebního poměru vojáků z povolání samostatným komplexním zákonem, nezávislým na ostatních zákonech týkajících se osob ve služebním poměru (zákon o státní službě a zákon o služebním poměru). Podobnost mezi těmito právními úpravami pak plyne především z obdobného charakteru vztahů, práv a povinností vyplývajících ze služebního poměru. V zásadě lze proto posuzovat postavení jednotlivců ve služebních poměrech jako srovnatelné. Jelikož vojákům z povolání nepřisluší právo na náhradu nákladů v jakémkoliv řízení, lze uzavřít, že je s nimi nakládáno odlišně.

[28] Nejvyšší správní soud musel posoudit, zda odlišný režim nesení nákladů řízení u vojáků z povolání na jedné straně a příslušníků bezpečnostních sborů a jiných státních zaměstnanců na straně druhé představuje v případě žalobce neodůvodněnou nerovnost. Odlišné zacházení mezi jednotlivými skupinami zaměstnanců je nepřipustné, pokud je ústavně nekonformní.

[29] Ústavní soud k posouzení porušení práva na rovné zacházení z důvodu rozlišovacích kritérií užitých v právní úpravě uvedl, že „je třeba posoudit, zda 1. jde o srovnatelné jednotlivce nebo skupiny; 2. je s nimi nakládáno odlišně a na základě jakého důvodu; 3. jde odlišné zacházení daným jednotlivcům nebo skupinám k tíži (uložením břemene nebo odepřením dobra); 4. je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, tedy a) sleduje legitimní cíl a b) je přiměřené.“ (nález ze dne 24. 11. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 24/19).

[30] U všech tří výše zmíněných právních úprav obecně platí, že každý si nese své náklady řízení sám. Zákon o státní službě toto pravidlo (aplikovatelné na základě § 160 odkazujícího na správní řád) v § 166 suspenduje pro některé typy řízení, když stanoví, že úspěšný účastník má v řízení o odvolání, rozkladu, v obnoveném nebo přezkumném řízení nárok na náhradu nákladů od služebního úřadu. Nárok musí uplatnit před ukončením řízení, a pokud to není možné, do 3 dnů od doručení rozhodnutí, jinak zaniká. Pro stejné typy řízení tak určuje i zákon o služebním poměru v § 177 odst. 2 (v odstavci 1 téhož ustanovení je výslovná úprava duplicitní s § 79 odst. 3 správního řádu o tom, že si každý nese své náklady).

[31] Stejně jako zákonodárce jasně v zákoně o služebním poměru a v zákoně o státní službě vymezil, v jakých konkrétních případech má účastník nárok na náhradu nákladů řízení (a neplatí obecné pravidlo, že každý nese své), stejně jasně pro vojáky z povolání určil, že každá ze stran nese své náklady sama. Je v zásadě v diskreci zákonodárce, jakým způsobem upraví otázku nesení nákladů řízení před správními úřady.

[32] Koncept nesení nákladů řízení tím, komu vznikly, se napříč právním řádem vyskytuje běžně, stejně jako nárok úspěšného účastníka na náhradu vynaložených nákladů vůči tomu, kdo v řízení procesně neuspěl. Jedná se o dva rovnocenné přístupy k rozložení rizika a zátěže pro účastníky řízení a oba jsou logicky konzistentní. Dojde-li k nezákonnému rozhodnutí státu, vedou navíc oba přístupy v posledku k podobnému výsledku. Buď je úspěšnému jednotlivci újma spojená s uplatněním nebo bráněním jeho práva kompenzována ihned, přímo v souvislosti s vedeným správním řízením, nebo se jí v režimu náhrady škody může domoci prostřednictvím zákona č. 82/1998 Sb. Jelikož volba jedné z těchto možností právní úpravy otázky nákladů řízení nepostrádá racionální důvody, nelze bez dalšího říci, že by se ocitala mimo meze ústavně dovolené diskrece zákonodárce.

[33] Nejvyšší správní soud nespatřuje důvod korigovat doslovný výklad jasných pravidel vztahujících se na vojáky z povolání pro situaci, v jaké se nachází žalobce. Ten požaduje kromě přiznání náhrady nákladů řízení o rozkladu i náhradu nákladů řízení, v němž dosáhl zrušení personálního rozkazu v přezkumném řízení pro nezákonnost. V případě, že účastníku řízení náklady vznikly v důsledku nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu, může se domáhat se náhrady škody podle zákona č. 82/1998 Sb. V souladu s rozsudkem č. j. 6 As 62/2014–69, bod 24, lze pak souhlasit, že je tím zaručen minimální ústavní požadavek plynoucí z čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Právní úprava v zákoně o státní službě (§ 166) a zákoně o služebním poměru (§ 177 odst. 2) v některých řízeních pozici jednotlivce činí toliko pohodlnější, příznivější. Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že za okolností nastalých v této věci, a to tam, kde žalobci zůstala

otevřena cesta k náhradě škody za nezákonné rozhodnutí, relevantní nerovnost v porovnání s jinými srovnatelnými jednotlivci ve služebním poměru neexistuje.

[34] Rozsudek č. j. 6 As 62/2014-69 se zabíral užším problémem časových parametrů uplatnění práva na náhradu nákladů řízení podle zákona o služebním poměru, nicméně věnoval se důkladně výkladu § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru, tedy toho ustanovení, které (vedle § 166 zákona o státní službě) na případ žalobce aplikoval městský soud. Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„je v zásadě v diskreci zákonodárce, jakým způsobem upraví otázku nesení nákladů řízení před správními úřady. Pokud by takové náklady vznikly v důsledku nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu správního orgánu, byla by jejich náhrada bez dalšího zásadně možná cestou náhrady škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Jestliže v daném typu řízení zákonodárce zavedením možnosti náhrady nákladů některých řízení přímo v souvislosti s těmito řízeními, byl-li v nich účastník zcela či zčásti procesně úspěšný, pozici jednotlivce učinil komfortnější oproti minimálnímu ústavnímu požadavku plynoucímu z čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, využil své zákonodárské diskrece; nad její rámec, který je v zákoně jasně vyjádřen, však není třeba v daném případě rozsah náhrady nákladů řízení výkladem rozšiřovat.“* (viz rozsudek ze dne 4. 2. 2015, č. j. 6 As 62/2014-69).

[35] Nejvyšší správní soud tedy již dříve v kontextu právní úpravy náhrady nákladů řízení u příslušníků ve služebním poměru judikoval, že zvláštní úprava může pro některé situace učinit postavení jednotlivce procesně komfortnější, nicméně tyto výjimky nelze rozšiřovat mimo jejich doslovné znění. V posuzovaném případě neuspěl účastník se svým nárokem na náhradu nákladů řízení podle zákona o služebním poměru proto, že jej neuplatnil v konkrétním druhu řízení a ve stanovené lhůtě, obou vymezených ve výjimce z obecného pravidla. Jelikož byl zákonem rozsah působnosti výjimky jasně stanoven, odmítl kasační soud vstřícnost speciální zákonné úpravy dále rozšiřovat. Filozofie náhledu soudu na tehdy řešený případ se v nyní řešené věci nijak neliší.

[36] Prospěšnost jako kritérium pro užití analogie nelze přeceňovat. Městský soud v odstavci 28. napadeného rozsudku bez rozlišení druhu požadovaných nákladů řízení překonání platné právní úpravy odůvodnil i tím, že analogické užití ustanovení jiného zákona jednotlivci – procesně úspěšnému účastníkovi řízení zkomfortní jeho procesní pozici. Je pravdou, že analogie ve veřejném právu nesmí být k újmě adresátů veřejné správy (rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2011, č. j. 9 As 47/2011–105), nicméně k odhlédnutí od platné a jasné právní úpravy vztahující se na řešený případ musí být velmi silný důvod. Na rozdíl od zabránění zjevné nespravedlnosti, kdy by výsledku jinak nebylo možné dosáhnout vůbec či jen s extrémními obtížemi, pouhé „zkrácení cesty“ k domožení se náhrady vynaložených nákladů takovým důvodem být nemůže. Městský soud nesprávně argumentoval závěry rozsudku NSS ze dne 28. 7. 2016, č. j. 9 As 69/2016–31, č. 3478/2016 Sb. NSS, body 25 až 31, který připustil užití *analogie iuris*. Odkaz byl nepřipadný, neboť tam šlo o zcela odlišnou situaci, kdy zákon o služebním poměru úpravu přepočtu již priznaného výsluhového příspěvku vůbec neobsahoval, a proto bylo třeba užít pravidla, na něž odkazoval zákon o vojácích z povolání upravující obdobnou materii. Bez toho by se příslušníci bezpečnostních

pokračování

sborů na rozdíl od vojáků z povolání vůbec nedomohli vydání soudně přezkoumatelného rozhodnutí ohledně charakterem shodné dávky.

[37] Nejvyšší správní soud tedy v projednávané věci, konkrétně pokud jde o náhradu nákladů řízení, již se lze obecně domoci postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., neshledává důležitý důvod vyplývající z ústavního pořádku či rozpor s teleologickým pozadím celého právního řádu, aby překlenul absenci zvláštního pravidla a vyloučil aplikovatelnou úpravu obecnou.

[38] Ač si lze docela dobře představit, že by právní úprava náhrady nákladů řízení mohla být pro všechny jednotlivce ve služebním poměru jednotná, v daném případě se jedná o zřejmou vůli zákonodárce v mezích ústavně dovolené diskrece, jejíž překonání výkladem soudu nepřisluší.

[39] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že neshledal ani důvod pro předložení návrhu Ústavnímu soudu na zrušení příslušné části zákona o vojácích z povolání, neboť úpravu neshledal protiústavní.

IV. Závěr a náklady řízení

[40] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm městský soud vázán shora vysloveným právním názorem znovu posoudí důvodnost žaloby.

[41] Městský soud v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. v dalším řízení rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 22. prosince 2023

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně senátu