



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Štěpána Výborného a soudců Martina Bobáka a Jana Kratochvíla v právní věci

žalobce: **pplk. Mgr. Bc. L. Š.**
bytem X
zastoupený advokátem Mgr. Janem Salmonem
sídlem Revoluční 763/15, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **ministr obrany**
sídlem Tychonova 221/1, 160 00 Praha 6

v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra obrany ze dne 14. 1. 2020,
č. j. MO 6494/2020-1322,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

I. Předmět řízení

1. Žalobce se domáhal přezkoumání v záhlaví specifikovaného rozhodnutí (**napadené rozhodnutí**), kterým žalovaný zamítl rozklad žalobce a potvrdil výrok č. 2 rozhodnutí ministra obrany ze dne 6. 9. 20219, č. j. MO 251059/2019-8694 (**prvostupňové rozhodnutí**).
2. Prvostupňovým rozhodnutím ministr ve zkráceném přezkumném řízení zrušil personální rozkaz náčelníka Generálního štábu Armády České republiky ze dne 19. 6. 2019, č. j. MO 184052/2019-1304, a vrátil věc k novému projednání (výrok č. 1). Výrokem č. 2 téhož rozhodnutí ministr obrany nepřiznal žalobci náhradu nákladů vzniklých Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

v předchozím přezkumném řízení, jelikož řízení ve smyslu § 79 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (**správní řád**) nespadlo pod výjimku stanovenou správním řádem. Nebylo možné použít ani jiný zvláštní zákon. Proto uzavřel, že žalobci nelze nahradit náklady přezkumného řízení.

3. Žalobce podal proti výroku č. 2 prvostupňového rozhodnutí rozklad domáhaje se přiznání náhrady nákladů přezkumného řízení v částce 8 228 Kč a řízení o rozkladu v částce 4 114 Kč. Argumentoval rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 9. 2017, č. j. 22 Ad 30/2015-35. Dle žalobce § 79 odst. 3 správního řádu, dle něž si účastník i správní orgán nese každý své náklady, lze použít pouze jako obecné pravidlo, které vylučuje zvláštní právní úprava. Např. § 141 odst. 11 správního řádu pro sporné řízení a dále úprava jednotlivých právních předpisů, např. § 177 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních složek (**zákon o služebním poměru**), nebo § 166 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (**zákon o státní službě**) přiznávají náhradu nákladů správního řízení procesně úspěšnému účastníku mimo jiné i v přezkumném řízení. Krajský soud v Ostravě se dle něj podrobně zabýval důvodem, proč obdobnou právní úpravu neobsahuje i zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání (**zákon o vojácích z povolání**). Absence této úpravy svědčí spíše než o úmyslu zákonodárce o nevědomé mezeře v zákoně, kterou je žádoucí překlenout cestou *analogie iuris* právě za použití uvedených zvláštních právních předpisů. Žalobce poukázal na podobnost veřejnoprávního postavení vojáků z povolání a dalších příslušníků bezpečnostních sborů, která neodůvodňuje rozdílné postavení z hlediska náhrady nákladů řízení.
4. Žalovaný napadeným rozhodnutím rozklad žalobce zamítl a své rozhodnutí o nepřiznání náhrady nákladů řízení v řízení o přezkumu potvrdil. Přitom zdůraznil, že služební poměr vojáka z povolání je založen na vztahu nadřízenosti a podřízenosti, jelikož nadřízený autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech vojáka při zachování příslušných mezi daných procesními pravidly. Tato pravidla jsou jednoznačně definována zákonem o vojácích z povolání, který má, pokud jde o řízení ve věcech služebního poměru, aplikační přednost před správním řádem, jenž se užije pouze subsidiárně. Pakliže zákon o vojácích z povolání neupravuje právo na náhradu nákladů správního řízení, nelze to bez dalšího považovat za mezeru v zákoně. Pokud zákonodárce výslovně upravil institut náhrady nákladů správního řízení v zákoně o služebním poměru, či v zákoně o státní službě, činil tak výhradně pro účely těchto zákonů. Takto vymezená práva a povinnosti pro jeden okruh osob nelze libovolně rozšiřovat na okruh jiných osob. V závěru odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný zdůraznil, že ačkoliv si mohou být poměry vojáků z povolání a příslušníků ozbrojených sborů v určitých ohledech podobné, na každou skupinu se vztahují jiné zákony, které je nutné dodržovat. Při absenci výslovné zvláštní úpravy pro řízení ve věcech služebního poměru vojáků z povolání se tedy bez dalšího uplatní § 79 odst. 3 správního řádu, jenž stanovuje základní pravidlo, že si své náklady správního řízení nese každý účastník sám. Protože na dané řízení nedopadá ani výjimka dle § 141 odst. 11 správního řádu (tedy nejde dle obsahu o zvláštní charakter sporného správního řízení), žalobci nelze nahradit náklady řízení.

II. Žaloba a vyjádření žalovaného

5. V žalobě žalobce opět poukázal na rozsudek 22 Ad 30/2015. Dle něj neexistoval legitimní důvod, aby se k různým kategoriím státních zaměstnanců přistupovalo rozdílně, jde-li o náhradu nákladů vzniklých ve správním řízení. Takové odlišnosti v přístupu by znamenaly zásah do práva vojáků z povolání na spravedlivý proces. Úkolem žalovaného by přitom měl být jednotný a rovný přístup k účastníkům správního řízení. Pokud jde o námitku

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

žalovaného, že zákonodárce měl jistě důvod, proč vymezil práva jednotlivých skupin státních zaměstnanců ve služebním poměru odlišně, žalobce vyjadřuje přesvědčení, že žádný takový úmysl neexistuje, neboť nevyplývá ani z důvodové zprávy, ani z jiných projevů zákonodárce. Naopak se jedná o zjevné opomenutí a nedůslednost nové úpravy správního řízení a správního soudnictví.

6. Upozornil rovněž na náhradu škody vzniklé nesprávným rozhodnutím a úředním postupem, jak jej vymezuje zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci (**zákon č. 82/1998 Sb.**). Prý by byl úspěšný i s takovou žalobou, neboť náklady řízení, v němž bylo nezákonné rozhodnutí zrušeno, by představovaly právě onu jemu vzniklou škodu. Dle žalobce neexistuje důvod pro to, aby se náklady správního řízení vypořádávaly ve zvláštním řízení o odpovědnosti za škodu, když k tomuto účelu slouží primárně úprava náhrady ve správním řízení.
7. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl. Dle něj v projednávané věci nemohl aplikovat ani odchylnou úpravu podle § 141 odst. 11 správního řádu, neboť v projednávané věci nejde o sporné řízení. Nemohl ani analogicky použít zvláštní právní předpisy, které upravují právní postavení jiného okruh adresátů. To, že zákon o vojácích z povolání otázku náhrady nákladů řízení samostatně neupravuje, neznamená, že jde o mezeru v zákoně, naopak, znamená to jediné to, že se použije obecná úprava § 79 odst. 3 správního řádu.

III. První rozsudek městského soudu, rozsudek NSS a vyjádření žalobce

8. Rozsudkem ze dne 20. 7. 2022, č. j. 14 Ad 1/2020-24 (**první rozsudek**), městský soud napadené rozhodnutí zrušil. Dospěl k závěru, že zákonodárce nezamýšlel nezahrnout v zákoně o vojácích z povolání výslovnou úpravu náhrady nákladů řízení (dle zásady úspěchu ve věci). Neexistence těchto ustanovení vede k neodůvodněné nerovnosti vojáků z povolání oproti jiným příslušníkům státní služby. Dle soudu tedy šlo o nevědomou nepravou mezeru v zákoně, kterou bylo třeba zaplnit za pomoci *analogie iuris*.
9. Žalovaný se proti tomuto rozsudku bránil kasační stížností, k níž Nejvyšší správní soud (NSS) první rozsudek zrušil a věc vrátil zpět městskému soudu (rozsudek ze dne 22. 12. 2023, č. j. 2 As 189/2022-27; **rozsudek NSS**). V něm uvedl následující:

[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 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,

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

relevantní nerovnost v porovnání s jinými srovnatelnými jednotlivci ve služebním poměru neexistuje.

[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.

10. Žalobce v návaznosti na rozsudek NSS zaslal soudu vyjádření. V něm zejména polemizoval se závěry NSS v jeho věci. Odkázal na tzv. test rovnosti dle nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 11. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 24/19. Namítal, že závěry NSS v bodech 32, 33 a 37 ohledně možnosti dosáhnout náhrady v režimu zákona č. 82/1998 Sb. by bylo možné uplatnit jen pokud by v jeho věci došlo k vydání nezákonného rozhodnutí, které by nabylo právní moci a posléze by bylo zrušeno na základě mimořádného opravného prostředku. Pokud však účastník řízení byl úspěšný v řízení o řádném opravném prostředku, nemá šanci domoci se náhrady ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., jelikož neexistuje nezákonné rozhodnutí, a tedy ani odpovědnostní titul. V takovém případě pak již nepochybně jde o nedůvodnou nerovnost mezi zaměstnanci ve služebním poměru vojáka z povolání a zaměstnanců v jiných typech služebních poměrů.

IV. Právní názor soudu

11. Soud opět přezkoumal napadené rozhodnutí na základě skutkového i právního stavu v době jeho vydání a v mezích uplatněných žalobních bodů ve smyslu § 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti.
12. O věci rozhodl bez jednání. Strany sporu na nařízení jednání netrvaly (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
13. Žaloba není důvodná.
14. Dle § 79 odst. 3 správního řádu nestanoví-li zákon jinak, nese správní orgán nebo dotčený orgán (§ 136) a účastník své náklady.
15. Podle § 141 odst. 1 správního řádu ve sporném řízení správní orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv (část pátá) a v případech stanovených zvláštními zákony spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů. Dle § 141 odst. 11 správního řádu ve sporném řízení přiznává správní orgán účastníkovi, který měl ve věci plný úspěch, náhradu nákladů potřebných k účelnému uplatňování nebo bránění práva proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
16. Zákon o služebním poměru v § 177 odst. 2 stanoví, že pokud je účastník v řízení o odvolání, rozkladu, v obnoveném nebo přezkumném řízení úspěšný, má nárok na náhradu nákladů od bezpečnostního sboru. Jestliže má účastník v řízení úspěch jen částečný, má nárok na poměrnou náhradu nákladů. Nárok musí účastník uplatnit před ukončením řízení, a jestliže to není možné, do 3 dnů ode dne doručení rozhodnutí, jinak zaniká.
17. Podle § 166 zákona o státní službě jestliže je účastník v řízení o odvolání, rozkladu, v obnoveném nebo přezkumném řízení úspěšný, má nárok na náhradu nákladů od služebního úřadu. Jestliže má účastník v řízení úspěch jen částečný, má nárok na poměrnou náhradu nákladů. Nárok musí účastník uplatnit před ukončením řízení, a jestliže to není možné, do 3 dnů ode dne doručení rozhodnutí, jinak zaniká.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

18. Část devátá, hlava I v §§ 144 až 146 zákona o vojácích z povolání obsahuje obecnou úpravu rozhodování ve věcech služebního poměru vojáků z povolání. Ustanovení § 144 zákona o vojácích z povolání výslovně vylučuje použití tam uvedených ustanovení a částí správního řádu. Dále jsou v hlavách II až IV upraveny zvláštní typy řízení ve věcech služebního poměru vojáků z povolání. V žádném z ustanovení není v úplném rozsahu upravena otázka náhrady nákladů řízení, případně jejich nesení účastníky řízení a správními orgány. Pouze je stanoveno, že je vyloučeno užití § 79 odst. 5 správního řádu (povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou při naplnění stanovených podmínek).
19. Podle důvodové zprávy k § 146 až § 160 zákona o vojácích z povolání *„řízení ve věcech služebního poměru se nově zakládá zákonem; doposud je upraveno podzákonnými předpisy. Bude se vztahovat na věci služebního poměru a náhrad škod. Zahrmuje zejména otázky rozhodování o průběhu, změnách a zániku služebního poměru a 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“*.
20. Jak je uvedeno shora v prvním rozsudku městský soud žalobě vyhověl, neboť se ve shodě s žalobcem domníval, že v této věci žalobce „vystihl“ nepravou nevědomou mezeru v zákoně, kterou měl žalovaný analogicky zaplnit použitím příbuzných úprav stran náhrady nákladů řízení (viz zákony vyjmenované v bodě 3 shora).
21. NSS ovšem v rozsudku 2 As 189/2022 vysvětlil, že v tomto případě nejde o žádnou mezeru v zákoně, natož o takovou, kterou by bylo nutné vyplňovat analogií. V kasačním rozsudku NSS zejména detailně poukázal na genezi zákona o vojácích z povolání s tím, že teprve od 1. 7. 2016 zákonodárce výslovně vyloučil paušální náhradu nákladů řízení dle § 79 odst. 5 správního řádu. A tedy od tohoto data se v těchto věcech uplatní obecné pravidlo dle § 79 odst. 3 správního řádu, dle něhož si bez ohledu na výsledek řízení své náklady nese správní orgán i účastník řízení. Na rozdíl od žalobce a městského soudu NSS neshledal, že by v posuzovaném případě mělo jít o nepřipustné odlišné zacházení s jednotlivými skupinami osob ve služebním poměru. Přitom na věc pohlížel také optikou nálezu Pl. ÚS 24/19, jehož se žalobce dovolával ve vyjádření ze dne 4. 1. 2024.
22. Rozsudkem 2 As 189/2022 odpověděl NSS na veškeré žalobní výtky. Na těchto komplexních závěrech NSS nemůže městský soud nic změnit. Je jimi vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Nyní proto není na místě ani domýšlet, zda, resp. s jakou pravděpodobností, bude žalobce úspěšný, pokud uplatní nárok na náhradu škody dle zákona č. 82/1998 Sb. V rozsudku 2 As 189/2022 vyslovil NSS, že uplatnění nároku dle zákona č. 82/1998 Sb. je sice pro žalobce méně komfortní než přímé přiznání náhrady nákladů řízení, avšak v obecné rovině mu dává šanci domoct se částky, která odpovídá škodě, jež mu vznikla v důsledku vedení správního řízení (tamtéž, bod 35 a násl.). Z toho závěru by tedy měl žalobce vycházet i při jeho dalších krocích v této záležitosti.

V. Závěr a náklady řízení

23. Soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
24. O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému nevznikly žádné účelně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné činnosti. Soud tedy nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků (výrok II).

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

25. Po zrušení prvního rozsudku je městský soud povinen rozhodnout rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti vedené u NSS pod sp. zn. 2 As 189/2022 (srov. ustanovení § 110 odst. 3 věta třetí s. ř. s.). Žalobce byl sice se svou kasační stížností úspěšný, neměl však ve věci plný úspěch (podaná žaloba byla zamítnuta), a proto soud nemohl přiznat žalobci ani náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení u Nejvyššího správního soudu.

Kasační stížnost je nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.].

Praha dne 14. února 2024

JUDr. PhDr. Štěpán Výborný, Ph.D., v. r.
předseda senátu