



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **MUDr. V. B.**, zastoupeného Mgr. Janem Aulickým, advokátem se sídlem Za Tiskárnou 327, Český Krumlov, proti žalovanému: **ředitel sekce plánování schopností Ministerstva obrany**, se sídlem Vítězné náměstí 1500/5, Praha 6, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 9. 9. 2019, č. j. 57 A 7/2019-24,

**t a k t o :**

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 9. 9. 2019, č. j. 57 A 7/2019-24, a rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 1. 2019, č. j. MO 17657/2019-1122, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 24 456 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Jana Aulického do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Krajské vojenské velitelství České Budějovice (dále jen „krajské vojenské velitelství“) rozhodnutím ze dne 19. 11. 2018, č. j. MO 315040/2018-5638, zamítlo žádost žalobce o jmenování do vyšší vojenské hodnosti a udělení vojenského vyznamenání. V odůvodnění uvedlo, že podle § 27 odst. 2 zákona č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (dále jen „branný zákon“) lze sice vojáka ve výslužbě, jímž žalobce je, jmenovat do vyšší vojenské hodnosti, ale platná právní úprava neobsahuje jasná pravidla pro povyšování vojáků ve výslužbě. Jelikož na toto povýšení není právní nárok, konstatovalo krajské vojenské velitelství, že absence pravidel pro jmenování žalobce do vyšší vojenské hodnosti neumožňuje jeho žádosti vyhovět. Ani žádosti o vojenské vyznamenání nebylo možné vyhovět, neboť ředitel krajského vojenského

velitelství s ohledem na čl. 3 a 6 Rozkazu ministra obrany č. 40/2017 Sb., Věstníku *Vojenská vyznamenání* (dále jen „rozkaz ministra obrany“) vojenská vyznamenání neuděluje.

[2] Žalobcovu odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 17. 1. 2019, č. j. MO 17657/2019-1122. V odůvodnění nejdříve poukázal na to, že krajské vojenské velitelství žalobci přiznalo svým dřívějším rozhodnutím postavení vojáka ve výslužbě a oprávnění nosit vojenský stejnokroj. Dále vymezil rozhodné právní předpisy, z nichž krajské vojenské velitelství vycházelo – branný zákon, zákon č. 45/2016 Sb., o službě vojáků v záloze (dále jen „zákon o službě vojáků v záloze“) a zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání (dále jen „zákon o vojácích z povolání“). Rozborem těchto předpisů žalovaný dospěl k závěru, že branný zákon sice umožňuje jmenovat vojáka ve výslužbě do vyšší vojenské hodnosti, ale pro naplnění této možnosti chybí zákonná úprava. Jmenování vojáka ve výslužbě do vyšší vojenské hodnosti totiž nelze realizovat, neboť branný zákon odkazuje na podmínky stanovené v zákoně o službě vojáků v záloze, který ve spojení se zákonem o vojácích z povolání pro jmenování vyžaduje: 1) splnění nejkratší doby výkonu služby; 2) splnění kvalifikačních předpokladů pro stanovenou hodnost; 3) hodnocení vojáka jako způsobilého pro vyšší hodnost; 4) zařazení nebo předurčení vojáka pro systemizované místo s vyšší hodností. Jmenování do vyšší vojenské hodnosti tedy předpokládá výkon branné povinnosti formou vojenské činné služby, avšak takový předpoklad voják ve výslužbě a tedy ani žalobce nesplňuje.

[3] K žádosti o udělení vojenského vyznamenání žalovaný konstatoval, že ředitel krajského vojenského velitelství k tomu není podle rozkazu ministra obrany oprávněn. Kandidáty na udělení vojenských vyznamenání navrhuje podle tohoto rozkazu vedoucí organizačních celků rezortu Ministerstva obrany nebo jeho představení. Vojenská vyznamenání uděluje ministr obrany a oceňuje jimi vynikající plnění služebních povinností, záslužný čin nebo skutek vojenské povahy a aktivitu v bezpečnostních, humanitárních a jiných akcích mezinárodního nebo vnitrostátního charakteru ve prospěch demokracie a míru. Krajské vojenské velitelství nemělo žádné poznatky o aktivitách žalobce, které by uvedená kritéria splňovaly, proto ani nemohlo jeho návrh na udělení vojenského vyznamenání doporučit. Žalobce byl navíc již oceněn Etickou komisí České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu tím, že mu bylo dne 23. 10. 2017 vydáno osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu za protikomunistickou činnost spočívající v soustavném šíření protikomunistických a demokratických názorů a informací, v soustavné kritice komunistického režimu v letech 1975-1980 a v poskytnutí Prohlášení Charty 77 k přečtení svým kolegům ze zaměstnání v lednu 1977.

[4] Žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl Krajský soud v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem. V odůvodnění poukázal na § 27 odst. 2 branného zákona, který stanoví, že při jmenování vojáka ve výslužbě do vyšší vojenské hodnosti se postupuje podle zákona o službě vojáků v záloze obdobně. Z toho podle krajského soudu plyne, že se tato ustanovení na daný právní vztah vztahují v plném rozsahu. Zákon o službě vojáků v záloze však komplexní úpravu jmenování do vyšší vojenské hodnosti neobsahuje, a proto se podle § 2 odst. 2 na služební poměr vojáka v záloze použijí ustanovení zákona o vojácích z povolání obdobně, nestanoví-li zákon jinak. Ustanovení zákona o vojácích z povolání však na věc použít nelze, neboť podle nich se musí jednat o výkon branné povinnosti formou vojenské činné služby a žalobce by tak musel být zařazen na služební místo. Závěr žalovaného o tom, že žalobce podmínky pro jmenování vojáka ve výslužbě do vyšší vojenské hodnosti ve smyslu § 7a zákona o vojácích z povolání nesplnil, je proto správný. Absentuje-li zákonná úprava, pak nelze podle krajského soudu vůbec uvažovat o tom, že by jmenování do vyšší vojenské hodnosti bylo posouzeno v rámci diskreční pravomoci správního orgánu.

pokračování

[5] Podle krajského soudu je rovněž správný závěr žalovaného o tom, že ředitel krajského vojenského velitelství vojenská vyznamenání neuděluje. Krajský soud odkázal na čl. 3 a 6 rozkazu ministra obrany, z nichž podle něj vyplývá, že o udělení vojenského vyznamenání rozhoduje ministr obrany na základě návrhů vedoucích organizačních celků rezortu Ministerstva obrany nebo jeho představených. Takový návrh však v předložené věci chybí, neboť žalobce sám sebe nemůže navrhnout na vojenské vyznamenání a návrh nelze nahradit ani osvědčením Etické komise České republiky, jímž byl žalobce oceněn za protikomunistickou činnost.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, a to z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). V kasační stížnosti navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Krajský soud podle stěžovatele věc nesprávně právně posoudil, pokud shledal, že stěžovatel podmínky pro jmenování vojáka ve výslužbě do vyšší hodnosti ve smyslu § 7a zákona o vojácích z povolání nesplnil. Podmínky, které toto ustanovení stanoví pro jmenování vojáka do vyšší vojenské hodnosti, jsou fakticky platné pouze pro vojáky z povolání a nelze je aplikovat na povyšování vojáků v záloze. Ani z dalších právních předpisů, které krajský soud na věc aplikoval, nelze navzdory možnosti obdobného použití zákona o vojácích z povolání dovodit pravidla a kritéria, za kterých by měl být voják v záloze jmenován do vyšší vojenské hodnosti. Krajský soud přesto v napadeném rozsudku uzavírá, že aplikace § 7a zákona o vojácích z povolání je správná, i když toto ustanovení žádná kritéria v zásadě nestanoví. Závěr krajského soudu o tom, že žalobce nesplňuje podmínky pro jmenování do vyšší vojenské hodnosti, tedy není správný, neboť takovéto podmínky neexistují. Nesprávný je rovněž závěr krajského soudu, že absence zákonných podmínek nemůže být doplněna úvahou správního orgánu, který o jmenování rozhoduje, neboť za této situace je podle stěžovatele čistě v mezích úvah správního orgánu, zda vojáka v záloze do vyšší vojenské hodnosti povýší či nepovýší. Stěžovatel v této souvislosti poukázal na osvědčení, které mu udělila Etická komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu, jímž byl oceněn za odvahu, kterou projevil, když se nesmířil s komunistickým režimem a aktivně proti němu vystoupil. Za svoji protikomunistickou činnost byl přitom stíhán a odsouzen v době, kdy byl vojákem z povolání. Jestliže smyslem vojenských vyznamenání či jmenování do vyšší hodnosti, jichž se domáhá, má být ocenění osob, které svých chováním, jednáním, či konkrétními činy splnily blíže nedefinovanou podmínku odvahy, statečnosti či jiného ocenění hodného chování, má stěžovatel zato, že kritéria pro jmenování do vyšší hodnosti či udělení vojenského vyznamenání splňuje, neboť ve prospěch demokracie vystupoval v dobách nesvobody a navíc ve složkách tehdejších ozbrojených sil.

[8] Krajský soud se rovněž nijak nevypořádal se žalobním bodem, ve kterém stěžovatel namítal, že žalovaný měl usoudit, zda splňuje či nesplňuje podmínky pro jmenování do vyšší vojenské hodnosti v rámci své úvahy či v rámci analogie. Takový postup přitom má za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost však podle stěžovatele spočívá rovněž v ne zcela přesných odkazech na příslušná ustanovení zákona či citace ustanovení, která neexistují či jsou uvedena v jiných právních předpisech. V bodě 17 napadeného rozsudku krajský soud odkazuje na § 2 odst. 2 zákona č. 45/1016 Sb., což stěžovatel vnímá pouze jako prostou chybu v psaní. Avšak v bodě 18 krajský soud odkazuje na § 7a zákona č. 45/2006 Sb., který však § 7a neobsahuje.

[9] Stěžovatel považuje za nesprávný i závěr krajského soudu o tom, že nesplnil podmínky pro udělení vojenského vyznamenání pro absenci návrhu vedoucích organizační složky celků rezortu Ministerstva obrany nebo jeho představených. Rozkaz ministra obrany, z něhož krajský soud vyšel, není pro stěžovatele závazný a nemůže být považován za zákonnou normu, která má sloužit k zabezpečení realizace § 7 odst. 1 písm. e) zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách (dále jen „zákon o ozbrojených silách“).

[10] Žalovaný považuje kasační stížnost za nedůvodnou. Domnívá se, že pouhá písařská chyba v čísle zákona nemůže zapříčinit nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, jelikož z kontextu celého odůvodnění jasně vyplývá, které konkrétní ustanovení a který zákon měl krajský soud na mysli. Z odůvodnění napadeného rozsudku je tedy zřejmé, na základě kterých ustanovení a kterých právních předpisů krajský soud dospěl ke svému závěru. Rovněž závěr krajského soudu učiněný v souvislosti s nevyznamenáním stěžovatele je správný a je zcela v souladu správním řádem.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných námitek; vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, přitom neshledal. Důvody, které stěžovatel formálně podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., se obsahově opírají pouze o § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, neboť tato vada brání věcnému přezkumu ostatních kasačních námitek a sama o sobě je proto důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. Kasační soud se shoduje se žalovaným, že odkaz krajského soudu na § 7a zákona č. 45/2006 Sb., je pouhou písařskou chybou, která nemá za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Krajský soud v namítaném bodě 18 uvedl, že v § 7a „*zákona č. 45/2006 Sb.*“ je stanoveno, že „*voják může být do vyšší hodnosti stanovené pro služební místo jmenován nejdříve dnem zařazení na služební místo, pokud pro ni splnil kvalifikační předpoklady, byl pro ni hodnocen jako způsobilý a v dosažené hodnosti setrval alespoň nejkratší stanovenou dobu.*“ Jelikož jde o přesnou citaci § 7a zákona o vojácích z povolání, který krajský soud v rámci shrnutí věci zmínil v bodě 9 rozsudku jako důvod rozhodnutí žalovaného, je zřejmé, že krajský soud mýl právě toto zákonné ustanovení a nikoli § 7a zákona č. 45/2006 Sb. Chybné číselné označení zákona v tomto případě nečiní napadený rozsudek nepřezkoumatelným.

[14] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku však neodůvodňuje ani námitka, že se krajský soud nezabýval otázkou možnosti správního uvážení a analogie. Otázkou, zda byl žalovaný povinen posoudit jmenování stěžovatele do vyšší vojenské hodnosti na základě svého správního uvážení, se krajský soud zabýval v bodě 23, v němž tuto možnost pro absenci zákonné úpravy odmítl. Námitka, že otázka povýšení měla být s ohledem na mezeru v zákoně posouzena na základě analogie, se míjí s jeho žalobní argumentací a její nevypořádání krajským soudem proto nemůže znamenat nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[15] Nejvyšší správní soud nemohl přehlédnout zřejmý rozpor v závěrech, které krajský soud v otázce jmenování stěžovatele do vyšší vojenské hodnosti učinil. V bodě 18 odůvodnění napadeného rozsudku totiž krajský soud nejdříve uvádí, že branný zákon sice umožňuje jmenovat vojáka ve výslužbě do vyšší vojenské hodnosti, avšak zákon o službě vojáků v záloze, na který branný zákon odkazuje, úpravu jmenování do vyšší vojenské hodnosti neobsahuje a § 7a zákona o vojácích z povolání nelze na věc aplikovat. Následně pak ovšem uzavírá,

pokračování

že je tedy správný závěr žalovaného, že stěžovatel podmínky jmenování vojáka ve výslužbě do vyšší vojenské hodnosti ve smyslu § 7a zákona o vojácích z povolání nesplnil. Pokud krajský soud shledal, že na předloženou věc nelze aplikovat úpravu, na kterou branný zákon v souvislosti se jmenováním vojáka ve výslužbě do vyšší vojenské hodnosti odkazuje, pak nemohl současně tuto právní úpravu na věc aplikovat a uzavřít, že stěžovatel podmínky stanovené v těchto předpisech nesplnil. Takové závěry jsou vzájemně rozporné a znesnadňují Nejvyššímu správnímu soudu zjistit, který z důvodů krajský soud vedl k vydání napadeného rozsudku.

[16] Navzdory této vadě však Nejvyšší správní soud zdánlivě nesrozumitelný rozsudek přezkoumal, neboť nepřezkoumatelnost rozhodnutí je dána pouze tam, kde určité rozhodnutí opravdu nelze přezkoumat pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Je-li to však alespoň ve vztahu k části důvodů přezkoumávaného rozhodnutí možné, má přezkumný orgán povinnost postupovat tak, aby se v co největší možné míře zabýval podstatou těch skutkových a právních otázek, kterými se orgán, jehož rozhodnutí se přezkoumává, v potřebné míře zabýval (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2016-74). Oba důvody, které krajský soud v souvislosti se jmenováním do vyšší vojenské hodnosti v napadeném rozsudku uvedl, je možné přezkoumat, přičemž výsledek tohoto přezkumu vede Nejvyšší správní soud pouze k jedinému závěru, že kasační stížnost je po věcné stránce důvodná.

[17] Podstatou sporu byl totiž výklad § 27 odst. 2 branného zákona, podle kterého „[v]oják ve výslužbě může být jmenován do vyšší vojenské hodnosti. Při jmenování vojáka ve výslužbě do vyšší vojenské hodnosti se postupuje podle zákona o službě vojáků v záloze obdobně.“

[18] Z § 27 odst. 2 branného zákona tak vyplývá, že voják ve výslužbě může být jmenován do vyšší vojenské hodnosti, avšak postup, jakým to lze učinit, branný zákon nestanoví a odkazuje na *obdobné* užití zákona o službě vojáků v záloze. Termín *obdobně* má v právních předpisech svůj ustálený význam vymezený Legislativními pravidly vlády (dostupnými na <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>). Přestože tato pravidla nemají povahu právního předpisu a nejsou tak pro soud závazná, představují při výkladu právních předpisů důležité interpretační vodítko, neboť zvláště u těch zákonů, jejichž předkladatelem byla vláda, lze mít za to, že význam užitých pojmů odpovídá těmto pravidlům. Podle čl. 41 Legislativních pravidel vlády „[s]lovo ‚obdobně‘ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu vyjadřuje, že toto ustanovení se vztahuje na vymezené právní vztahy v plném rozsahu.“ To tedy znamená, že při jmenování vojáka ve výslužbě do vyšší vojenské hodnosti se postupuje stejně jako při jmenování vojáka v záloze do vyšší vojenské hodnosti podle zákona o službě vojáků v záloze.

[19] Zákon o službě vojáků v záloze upravuje postup při jmenování do vyšší vojenské hodnosti pouze v § 6 odst. 1. Podle tohoto ustanovení platí, že „[n]edosáhl-li voják v záloze hodnosti stanovené pro služební místo, na které je předurčen rozhodnutím o zařazení do aktivní zálohy, lze ho do hodnosti jmenovat po splnění podmínek pro jmenování do ní.“ Z této úpravy vyplývá, že voják v záloze musí pro jmenování do vyšší vojenské hodnosti splnit tři předpoklady: 1) musí být rozhodnutím zařazen do aktivní zálohy, 2) musí být tímto rozhodnutím předurčen na služební místo, pro které je stanovena vyšší vojenská hodnost, než které voják v záloze dosáhl a 3) musí splňovat podmínky pro jmenování do této vyšší vojenské hodnosti. Žádné konkrétní podmínky však zákon o službě vojáků v záloze nestanoví a v § 2 odst. 2 ve spojení s § 47 odkazuje na obdobné použití zákona o vojácích z povolání. Tento zákon upravuje podmínky pro jmenování do vyšší vojenské hodnosti v § 7a, podle kterého „[v]oják může být do vyšší hodnosti stanovené pro služební místo jmenován nejdříve dnem zařazení na služební místo, pokud pro ni splnil kvalifikační předpoklady, byl pro ni hodnocen jako způsobilý a v dosažené hodnosti setrval alespoň nejkratší stanovenou

*dobu.*“ Z tohoto ustanovení kromě zařazení, resp. předurčení na služební místo s vyšší vojenskou hodností vyplývají tři další podmínky: 1) splnění kvalifikačních předpokladů, 2) hodnocení vojáka jako způsobilého a 3) setrvání v dosažené hodnosti alespoň nejkratší možnou dobu.

[20] Jelikož branný zákon ve spojení se zákonem o službě vojáků v záloze a zákonem o vojácích z povolání podmiňuje jmenování vojáka ve výslužbě do vyšší vojenské hodnosti jeho předurčením či zařazením na vyšší služební místo, lze na základě doslovného výkladu dotčených ustanovení dospět k závěru, že jednou z podmínek tohoto jmenování je branná povinnost, kterou však voják ve výslužbě již pochopitelně nemá (srov. § 26 odst. 1 branného zákona). Takový výklad je však absurdní, neboť odporuje jak smyslu zákona, tak cíli zákonodárce.

[21] Z důvodové zprávy k zákonu č. 47/2016 Sb., o změně branného zákona a změně dalších souvisejících zákonů (dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=455>), kterým byl do branného zákona vložen institut vojáka ve výslužbě, totiž vyplývá, že zákonodárce zavedl tuto kategorii s cílem ocenit službu v ozbrojených silách a zásluhy o obranu státu bývalých vojáků, kteří zejména v důsledku překročení věkové hranice 60 let nepodléhají branné povinnosti.

[22] S podobným záměrem zákonodárce novelizoval i zákon č. 170/2002 Sb., o válečných veteránech (dále jen „zákon o válečných veteránech“), když do něj zákonem č. 308/2008 Sb., vložil § 5a *Jmenování válečných veteránů do vyšších vojenských hodností*. Z důvodové zprávy k uvedené novele (dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&T=529>) vyplývá, že zákonodárce chtěl touto právní úpravou umožnit jmenovat do vyšších vojenských hodností válečné veterány, kterým podle branného zákona zanikla branná povinnost (např. z důvodu dosažení věku stanoveného branným zákonem či ze zdravotních důvodů na základě pravomocného rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení) a že cílem bylo umožnit tímto způsobem ocenit ty občany České republiky, kteří s nasazením vlastních životů bojovali za vlast a bránili hodnoty svobody a demokracie. V důvodové zprávě však zákonodárce současně dodal, že pro válečné veterány, kteří jsou vojáky z povolání nebo vojáky v záloze platí pravidla pro jmenování stanovená v jiných právních předpisech – tj. v branném zákoně a (po zrušení zákona č. 220/1999 Sb., o průběhu základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení a o některých právních poměrech vojáků v záloze) v zákoně o službě vojáků v záloze.

[23] § 5a zákona o válečných veteránech zní:

*„(1) Válečný veterán, který je vojákem z povolání nebo vojákem v záloze, může být jmenován do vyšší vojenské hodnosti jen podle jiného právního předpisu.*

*(2) Válečný veterán, kterému zanikla branná povinnost, může být jmenován do vyšší vojenské hodnosti. Do vyšší vojenské hodnosti lze válečného veterána jmenovat i posmrtně.*

*(3) Válečného veterána podle odstavce 2 jmenuje do hodnosti generála prezident republiky na návrh vlády a do ostatních vojenských hodností ministr obrany.*

*(4) Pro jmenování válečného veterána do vyšší vojenské hodnosti se nepoužije správní řád.“*

[24] Z uvedeného vyplývá, že válečný veterán, kterému zanikla branná povinnost, může být jmenován do vyšší vojenské hodnosti buď na návrh vlády prezidentem, jde-li o hodnost generála, anebo ministrem obrany, jde-li o ostatní hodnosti. Zákon o válečných veteránech toto jmenování nepodmiňuje žádnými kritérii, proto lze jak z účelu zákona vyjádřeného v jeho preambuli, tak i ze slovesa *může* (použitého v dispozici ustanovení § 5a odst. 2) dovodit, že o jmenování

pokračování

válečného veterána, kterému zanikla branná povinnost, do vyšší vojenské hodnosti rozhoduje příslušný orgán výlučně v rámci své diskreční pravomoci. S ohledem na záměr zákonodárce je přitom zřejmé, že pro jmenování do vyšší vojenské hodnosti této skupiny válečných veteránů, jimž branná povinnost již zanikla, je jediným rozhodujícím faktorem posouzení, zda statečnost a konkrétní činy válečného veterána lze považovat za natolik vynikající, že si zasluhují ocenění formou jmenování do vyšší vojenské hodnosti.

[25] Jmenování do vyšší vojenské hodnosti však není jediným způsobem, kterým se zákonodárce rozhodl ocenit válečné veterány. Zákon o válečných veteránech umožňuje žalovanému vyplácet válečným veteránům příspěvek na stravování, finanční podporu na lázeňsko-rehabilitační péči či rekreační pobyt, dále poskytovat pomoc při jejich začleňování do občanského života nebo poskytovat péči formou trvalého či dočasného pobytu v domově péče o válečné veterány. Je tedy zřejmé, že jmenování do vyšší vojenské hodnosti je pouze jedním ze způsobů ocenění válečných veteránů. Postup stanovený v § 5a odst. 2 zákona o válečných veteránech neodůvodňuje ani samotný status válečného veterána, neboť pro válečné veterány, kteří jsou vojáci z povolání či vojáci v záloze platí navzdory jejich postavení válečných veteránů stejné podmínky jako pro vojáky z povolání a vojáky v záloze, kteří válečnými veterány nejsou (srov. § 5a odst. 1 zákona o válečných veteránech). Tato skutečnost proto vede Nejvyšší správní soud k závěru, že důvodem rozdílného postupu při jmenování do vyšší vojenské hodnosti této skupiny osob je právě zánik branné povinnosti. Soud tak neshledává žádný rozumný důvod, proč by možnost jmenování do vyšší vojenské hodnosti jako výraz ocenění výjimečných zásluh vojáků, kterým zanikla branná povinnost a kteří mají postavení válečného veterána nebo vojáka ve výslužbě, měla být posuzována rozdílně. Řešení uvedené v branném zákoně, které navzdory svému účelu neumožňuje v důsledku pravidel stanovených v zákoně o službě vojáků v záloze a v zákoně o vojácích z povolání jmenovat vojáka ve výslužbě do vyšší vojenské hodnosti, je v rozporu s principem rovnosti a s principem bezrozpornosti právního řádu. Takový stav je právní naukou označován jako teleologická či axiologická mezera (k tomu srov. Melzer, F.: *Metodologie nalézání práva, úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 227 a násl.; nebo Kühn, Z.: *Aplikace práva ve složitých případech, k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, s. 205 a násl.), kterou je soud povinen uzavřít užitím analogie.

[26] Jelikož oba zde uvedené případy jmenování vojáků do vyšší vojenské hodnosti, kterým již zanikla branná povinnost, mají v podstatných bodech stejný teleologický základ – tj. záměr zákonodárce ocenit tímto způsobem vojáky ve výslužbě nebo válečné veterány za vynikající službu, má Nejvyšší správní soud za to, že předloženou věc lze posoudit na základě *analogie legis* podle § 5a odst. 2 zákona o válečných veteránech tak, že voják ve výslužbě může být jmenován do vyšší vojenské hodnosti na základě správního uvážení příslušného služebního orgánu zohledňujícího konkrétní činy a zásluhy vojáka ve výslužbě.

[27] Jestliže tedy důvodem napadeného rozsudku mělo být zjištění krajského soudu, že branný zákon umožňuje jmenování vojáka ve výslužbě do vyšší vojenské hodnosti, avšak pro naplnění této možnosti chybí zákonná úprava, neboť zákon o službě vojáků v záloze, na který branný zákon za tímto účelem odkazuje, nelze ani ve spojení se zákonem o vojácích z povolání použít, pak bylo povinností krajského soudu současně posoudit, zda se v předložené věci neotevřel prostor pro dotvoření práva výkladem z důvodu možné existence mezery v zákoně.

[28] Shledal-li naopak krajský soud, že stěžovatele nelze do vyšší vojenské hodnosti jmenovat, protože nesplňuje podmínky stanovené pro toto jmenování v § 27 odst. 2 větě druhé branného zákona ve spojení s § 6 odst. 1 a § 2 odst. 2 zákona o službě vojáků v záloze a § 7a zákona

o vojácích z povolání, dopustil se nesprávného právního posouzení, neboť tato pravidla nelze na věc z výše uvedených důvodů aplikovat.

[29] Pokud jde o kasační námitku, v níž stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že nesplnil předpoklady pro udělení vojenského vyznamenání podle čl. 6 odst. 1 rozkazu ministra obrany, je třeba dát stěžovateli částečně za pravdu v tom, že rozkaz ministra obrany není pro něj jako pro vojáka ve výslužbě závazný, neboť nemá povahu právního předpisu, ale pouze povahu tzv. interního předpisu. Zavazuje tak pouze vojáky v činné službě a s ohledem na čl. 13 rozkazu ministra obrany rovněž zaměstnance Ministerstva obrany, na které se vztahuje zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „zákon o státní službě“). I přesto je však závěr krajského soudu o tom, že stěžovatel nespĺňuje předpoklady pro udělení vyznamenání ve smyslu čl. 6 rozkazu ministra obrany, správný.

[30] Zákon o ozbrojených silách v § 7 odst. 1 písm. e) zmocňuje Ministerstvo obrany při řízení armády ke zřízení vojenských vyznamenání, což ministerstvo rozkazem ministra obrany učinilo, když zřídilo celkem šest vojenských vyznamenání a stanovilo pravidla pro výběr kandidátů a pro předávání a nošení těchto vyznamenání. Nejvyšší správní soud v tomto postupu neshledává překročení mezi výkonu státní moci, neboť ministr dotčeným rozkazem nestanovil žádné povinnosti osobám stojícím vně armády či mimo Ministerstvo obrany. § 7 odst. 1 písm. e) zákona o ozbrojených silách nezakládá stěžovateli žádný nárok na udělení vojenského vyznamenání. Jakkoli tedy nejsou stanovená pravidla závazná pro stěžovatele, jsou závazná pro všechny subjekty, které se na výběru kandidátů a udělení vojenských vyznamenání podílejí. Jelikož čl. 6 odst. 1 rozkazu ministra obrany stanoví, že kandidáty na udělení vojenského vyznamenání navrhuje vedoucí organizačních celků rezortu Ministerstva obrany nebo představení Ministerstva obrany, je zřejmé, že krajské vojenské velitelství nebylo oprávněno udělit stěžovateli žádné vojenské vyznamenání a mohlo tedy, pokud by k tomu shledalo důvody ve smyslu čl. 3 rozkazu ministra obrany, udělení některého z vojenských vyznamenání příslušnému subjektu pouze doporučit. Z obou správních rozhodnutí však vyplývá, že k takovému postupu žádný ze služebních orgánů důvody neshledal.

[31] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že napadený rozsudek shledal v části týkající se jmenování stěžovatele do vyšší vojenské hodnosti nezákonným, neboť na věc sice nelze aplikovat pravidla stanovená v zákoně o službě vojáků v záloze a v zákoně o vojácích z povolání ale nelze věc ani uzavřít konstatováním, že pro jmenování vojáka ve výslužbě do vyšší vojenské hodnosti chybí použitelná zákonná úprava.

#### **IV. Závěr a náklady řízení**

[32] Kasační stížnost je důvodná. Nejvyšší správní soud proto postupoval podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. a rozsudek krajského soudu zrušil. Jelikož však již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení správního rozhodnutí, postupoval Nejvyšší správní soud i podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a spolu s napadeným rozsudkem zrušil i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalovaný bude v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku [§ 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], že postup při jmenování vojáka ve výslužbě uvedený v § 27 odst. 2 věty druhé branného zákona nelze na věc použít, a proto se analogicky posupuje podle zákona o válečných veteránech.



pokračování

[33] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. platí, že zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu i rozhodnutí žalovaného, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu.

[34] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[35] Stěžovatel zaplatil v řízení před krajským soudem soudní poplatek ve výši 3 000 Kč [položka 18 odst. 2 písm. a) přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích] a v řízení před Nejvyšším správním soudem soudní poplatek ve výši 5 000 Kč (položka 19 přílohy k zákonu o soudních poplatcích).

[36] V řízení před krajským soudem i před Nejvyšším správním soudem byl stěžovatel zastoupený advokátem. V řízení před krajským soudem učinil zástupce stěžovatele dva úkony právní služby – převzetí a přípravu právního zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] a sepis a podání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. V řízení před Nejvyšším správním soudem učinil zástupce stěžovatele rovněž dva úkony právní služby – sepis a podání kasační stížnosti a repliky k vyjádření žalovaného [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Celkem tedy zástupce stěžovatele učinil čtyři úkony právní služby. Za každý z nich mu přitom náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Ze spisu krajského soudu vyplývá, že zástupce stěžovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, přiznaná odměna a náhrada hotových výdajů se proto navyšuje o 21 % DPH (2 856 Kč) a činí částku 16 456 Kč.

[37] Celková výše náhrady nákladů řízení skládající se ze soudních poplatků a odměny a náhrady hotových výdajů tedy představuje částku 24 456 Kč a žalovaný je povinen uhradit stěžovateli tuto částku k rukám jeho zástupce Mgr. Jana Aulického do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 20. září 2021

JUDr. Jaroslav Vlašín  
předseda senátu