



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobkyně: **npor. Ing. L. S.**, zastoupená Mgr. Martinou Slaninovou, advokátkou, sídlem Na Rokytce 1081/8, Praha 8, proti žalovanému: **Velitel 246. LSZLP 24. základny dopravního letectva**, sídlem Mladoboleslavská 300, Praha 9 – Kbely, adresa pro doručování Ministerstvo obrany, legislativní a právní odbor, oddělení pro právní zastupování, sídlem Náměstí Svobody 471, Praha 6, poštovní příhrádka 1545, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. prosince 2017 č. j. MO 259822/2017 - 8407 v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. března 2020 č. j. 14 Ad 3/2018 – 62,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. března 2020 č. j. 14 Ad 3/2018 - 62 **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalobkyně je vojákyní z povolání. Rozkazem ze dne 29. května 2017 č. 102/2017, o zdravotních úlevách, jí velitel nařídil úlevy z nástupů, pořadové přípravy, polního výcviku a tělesné přípravy na období od 26. května 2017 do 26. srpna 2017. Žalobkyně se chtěla koncem srpna roku 2017 zúčastnit týdenního dobrovolného výcviku přežití, proto požádala, aby jí na tento termín nebyly plánovány služby s tím, že se buď zúčastní kurzu, na který se zapsala na intranetu, a pokud by se nekonal, vezme si řádnou dovolenou. Dne 10. srpna 2017 jí velitel rozkazem č. 151/2017 nařídil čerpat v termínu konání kurzu (tj. 21. – 25. srpna 2017) řádnou dovolenou. Žalobkyně kontaktovala npor. Bc. L. K., aby zjistila předpokládané číslo rozkazu služební cesty. Npor. K. žalobkyni sdělila, že z příslušných dokumentů nevyplývá její účast na výcviku přežití. Žalobkyně proto požádala npor. K., aby ji do relevantního seznamu účastníků, jakož i do příspěvku v systému DEPO pro účely zveřejnění služební cesty v rozkazu, zapsala.

Dne 18. srpna 2017 vydal na základě toho žalobkynin velitel rozkaz č. 157/2017, kterým ji vyslal na uvedený výcvik přežití.

[2] Rozhodnutím ze dne 19. října 2017 žalobkyni její velitel (náčelník stanoviště LSLPS 24. základny dopravního letectva) shledal vinnou, že v rozporu s rozkazem o tělesných úlevách a rozkazem o nařízení řádné dovolené zažádala mimo služební postup starší důstojnici štábu 24. Kř o zařazení mezi osoby vyslané na služební cestu a na tuto cestu se bez vědomí nadřízeného následně vydala namísto toho, aby respektovala trvající úlevy z tělesné přípravy stanovené dřívějším rozkazem velitele 24. základny dopravního letectva a čerpala řádnou dovolenou nařízenou také rozkazem velitele. Tím měla porušit povinnost důsledně a přesně plnit úkoly, které jí ukládají právní předpisy a rozkazy nadřízených, a dále svědomitě a řádně konat službu podle svých sil, znalostí a schopností [§ 48 odst. 1 písm. a), písm. b) zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů].

[3] Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný (velitel 246. LTSZLP 24. základny dopravního letectva) rozhodnutím označeným v návěti tohoto rozsudku. Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) naproti tomu žalobkyni vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil. Dospěl totiž k závěru, že pravomoc správního orgánu uložit kázeňský trest zanikla v důsledku běhu času (prekludovala) ve smyslu § 55 zákona o vojácích z povolání. Citované ustanovení sice zakotvuje pro vydání rozhodnutí prekluzivní lhůtu 60 dnů, ale základní řád ozbrojených sil České republiky vydaný prezidentem jako vrchním velitelem ozbrojených sil (dále též „Zákl-1“) ve svém čl. 197 stanovuje subjektivní lhůtu pro vydání prvostupňového rozhodnutí o kázeňském přestupku v délce 30 dnů. Jelikož jde o úpravu pro vojáky příznivější, dal jí městský soud přednost před úpravou zákonnou. Námitku prekluze uplatnila sice žalobkyně až po lhůtě k podání žaloby, městský soud však konstatoval, že k zániku práva musí přihlídnout z úřední povinnosti (odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 57/2004 - 39 ze dne 15. prosince 2005).

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[4] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu včas kasační stížnost. V ní namítal, že kázeňský trest ukládal žalobkyni podle zákona o vojácích z povolání, který pro uložení kázeňského trestu stanovuje prekluzivní lhůtu 60 dnů, nikoliv podle Zákl-1, který obsahuje lhůtu třicetidenní. Zákl-1 je podle stěžovatele vnitřním předpisem, který se použije pouze tam, kde chybí podrobnější úprava v zákoně. Jelikož lhůta pro uložení kázeňského trestu v zákoně upravena je, nebyl zde prostor pro aplikaci Zákl-1.

[5] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovateli oponovala v tom směru, že Zákl-1 je podle ní podzákoným předpisem vydaným na základě zákonného zmocnění obsaženého v § 50 odst. 3 zákona o vojácích z povolání. Pokud se takovýto předpis drží svou úpravou v zákonných limitech – to je v daném případě splněno, neboť pouze podrobněji upravuje vojenské kázeňské právo, což mu podle zákonného zmocnění přísluší – není služební orgán oprávněn jeho aplikaci vyloučit. Jestliže Zákl-1 obsahuje pro vojáka příznivější úpravu, musí v souladu s principy kázeňského trestání dostat přednost před zákonem. Žalobkyně se zcela ztotožňuje s výkladem městského soudu, že zákon v tomto případě stanovuje pouze maximální prekluzivní lhůtu pro uložení kázeňského trestu, orgány s kázeňskou pravomocí se však mohou sebeomezit a stanovit si lhůtu kratší.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je důvodná.

pokračování

[7] Podle § 55 věty první zákona o vojácích z povolání „*za kázeňský přestupek uloží orgán s kázeňskou pravomocí kázeňský trest nejdříve 24 hodin po jeho spáchání, nejpozději však do 60 dnů ode dne, kdy se o jeho spáchání dověděl.*“ Podle § 50 odst. 3 zákona o vojácích z povolání „*prezident jako vrchní velitel ozbrojených sil stanoví ve vojenském řádu podrobnou úpravu vojenského kázeňského práva.*“ Podle čl. 197 věty první Zák1-1 „*za kázeňský přestupek lze uložit kázeňský trest nejdříve 24 hodin po jeho spáchání, nejpozději však do 30 dnů ode dne, kdy se o jeho spáchání orgán s kázeňskou pravomocí dověděl.*“

[8] Nejvyšší správní soud má za to, že pro správné rozhodnutí ve věci není nezbytné zodpovídat teoretickou otázku, zda má základní řád ozbrojených sil České republiky povahu podzákoného právního předpisu nebo zda jde o služební předpis vnitřní (interní) povahy. Ať již by platila kterákoliv varianta, náhled městského soudu by nemohl obstát, neboť rozpor mezi Zák1-1 a zákonem o vojácích z povolání v otázce prekluzivní lhůty pro kázeňský postih vojáka, tedy v úpravě podmínek uplatnění kárné pravomoci služebního orgánu, je zřejmý a nelze jej podle názoru Nejvyššího správního soudu již s ohledem na způsob jeho vzniku překonat výkladem, o jaký se pokusil městský soud. Přednost proto musí dostat zákonná úprava buď jako pramen práva vyšší právní síly, byl-li by Zák1-1 podzákoným právním předpisem, anebo prostě jako pramen práva, pokud by byl Zák1-1 pouhým interním aktem.

[9] Pokud jde o historický výklad, Zák1-1 byl vydán v roce 2001. V té době obsahoval zákon o vojácích z povolání ve svém § 55 prekluzivní lhůtu pro kázeňský postih vojáka v délce 30 dnů. Zák1-1 do svého čl. 197 tuto lhůtu převzal a upřesnil pouze, že tato lhůta neplatí, bylo-li podáno odvolání. V otázce délky lhůty byl však Zák1-1 přesnou kopií zákona. Prezident republiky, který Zák1-1 jako vrchní velitel ozbrojených sil vydal, zjevně neměl v úmyslu zákonnou lhůtu nikterak modifikovat a zopakoval ji ve vojenském řádu pouze proto, aby následnou podrobnější úpravu jejího běhu zasadil do příslušného kontextu. Při všeobecně známém respektu vojáků k rozkazům a nařízením vojenských velitelů (v některých případech přesahujícím respekt k zákonu) se může z omezené vojenské perspektivy jevit doslovné převzetí zákonné úpravy do vojenského aktu vrchního velitele ozbrojených sil jako praktické, nic to však nemění na tom, že je to nadbytečné a nevhodné (či dokonce matoucí), jak se ukázalo i v tomto případě.

[10] V roce 2012 totiž přijal zákonodárce novelu zákona o vojácích z povolání č. 122/2012 Sb., kterou subjektivní lhůtu pro vydání rozhodnutí o kázeňském trestu prodloužil na 60 dnů. Důvodová zpráva k návrhu zákona (kde předkladatel navrhoval prodloužení lhůty na 90 dnů) k tomu uvádí: „*Podle současného znění musí být voják kázeňsky potrestán do třiceti dnů, ode dne, kdy se o jeho jednání dozví orgán s kázeňskou pravomocí. Ze současné praxe vyplývá, že v řadě případů lhůta třiceti dnů neumožňuje řádné projednání celého případu, přičemž důvody mohou být jak na straně vojáka (nemoc, služební cesta apod.) či na straně orgánu s kázeňskou pravomocí (vyžádání si dodatečných podkladů, odborných vyjádření apod.). Z těchto důvodů se navrhuje prodloužení doby ke kázeňskému potrestání na 90 dnů. Na základě této změny bude možné účinněji postihovat jednání vojáků mající znaky kázeňského přestupku.*“ Nejvyšší správní soud má za to, že pokud zákonodárce tuto změnu přijal, projevil jasně a jednoznačně vůli, aby se subjektivní lhůta pro kázeňský postih vojáka prodloužila a nadále činila 60 dnů. Zcela jistě zákonodárce nezamýšlel, jak naznačuje svým výkladem městský soud, stanovit pouze jakousi lhůtu maximální, která by měla být pod rouškou „*podrobnější úpravy kázeňského řízení*“ předmětem dalších úprav prostřednictvím vojenských řádů; ostatně učinit z přesné šedesátidenní lhůty lhůtu poloviční není úpravou podrobnější, nýbrž zcela jinou. V krajním případě by ostatně takovýto přístup mohl vést k tomu, že by správní orgán mohl svou pravomoc postihovat kázeňské přestupky vojáků prostřednictvím podzákoného předpisu (či interního předpisu) podstatně omezit či dokonce zcela vyloučit.

[11] Lze tudíž konstatovat, že Zák1-1 se dostal do rozporu se zákonem až dodatečně (*ex post*) v důsledku proběhlé novelizace. Stalo se tak evidentně nezáměrně, protože prezident jako vrchní

velitel ozbrojených sil zřejmě na změnu zákona nereagoval úpravou čl. 197 základního řádu ozbrojených sil tak, aby i nadále „zrcadlil“ zákonnou úpravu, jako tomu bylo doposud. Za této situace má Nejvyšší správní soud za to, že dokonce i kdyby dal žalobkyni za pravdu a přistupoval by k základnímu řádu ozbrojených sil jako k právnímu předpisu, musel by vzniklý střet právních norem řešit pomocí standardních pravidel. Přednost by i v takovém případě musel dostat zákon jako pramen práva vyšší právní síly, *lex superior* (čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky), nemluvě o tom, že pozdější předpis ruší dřívější (*lex posterior derogat priori*), neboť jde o aplikaci zákona ve znění, které zákonodárce přijal až po vydání konkurujícího Zákl-1.

[12] Není podstatné, že úprava v Zák-1 je pro adresáta příznivější, neboť jde o úpravu, která upravuje podmínky kázeňské pravomoci služebního orgánu a jež je s úpravou zákonnou v přímém a vzájemně neslučitelném rozporu, jak dokládá výše nastíněný historický a teleologický výklad. Tím spíše by pak uvedené platilo v případě, že by byl Zák-1 pouhým interním aktem řízení. V takovém případě by šlo o jakousi zhmotněnou správní praxi, jež ovšem – je-li v přímém rozporu se zákonem, jako je tomu v tomto případě – může ve svých adresátech vyvolávat legitimní očekávání a veřejnou správu tak do budoucna zavazovat jen za zcela mimořádných okolností (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. dubna 2017 č. j. 6 As 98/2016 - 54, bod 39). Takové okolnosti v daném případě nenastaly. Žalobkyni se v žádné fázi řízení nedostalo konkrétního ujištění, že snad její kázeňský postih nebude s ohledem na běh času možný, naopak správní orgán setrvale postupoval podle zákona o vojácích z povolání zakotvujícího prekluzivní lhůtu 60 dnů a na ten se také v napadeném rozhodnutí odvolával.

[13] Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku městského soudu v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. jako důvodnou a rozhodnutí městského soudu zrušil. Městský soud v Praze, vázán vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu, posoudí žalobu v souladu se závěry tohoto rozhodnutí.

IV. Náklady řízení

[14] V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 5. srpna 2020

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu