



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, PhD. a JUDr. Václava Štencla, MA ve věci

žalobce: **P. D.**, narozen X
bytem Š. 712, L. n. J.
zastoupený advokátkou Mgr. Alicí Hejzlarovou, LL.M.
sídlem Za Poříčskou bránou 375/22, 186 00 Praha 8

proti
žalovanému: **Ředitel Krajského ředitelství policie kraje Vysočina**
sídlem Vrchlického 46, 587 24 Jihlava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 9. 2019, č. j. KRPJ-45268-45/ČJ-2017-1600KR,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Náměstek ředitele Krajského ředitelství policie kraje Vysočina (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 19. 6. 2019, č. j. KRPJ-45268-28/ČJ-2017-1600HS-U (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), rozhodl tak, že žalobci v souvislosti s poškozením zdraví, ke kterému došlo dne 16. 4. 2017 přibližně v 3:30 hodin při výkonu služby, nepřiznal náhradu za bolest a ztížení společenského uplatnění a náhradu účelně vynaložených nákladů spojených s léčením a zastavil řízení o náhradě nemajetkové újmy. Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 30. 9. 2019, č. j. KRPJ-45268-45/ČJ-2017-1600KR (dále jen „napadené rozhodnutí“), podle § 190 odst. 8 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“) zamítl odvolání žalobce podané proti prvostupňovému rozhodnutí a toto rozhodnutí potvrdil.

II. Stanoviska účastníků řízení

2. Žalobce se domáhá zrušení správních rozhodnutí obou stupňů a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Namítá, že nárok žalobce na náhradu škody vyplývá z obecné odpovědnosti bezpečnostního sporu za škodu způsobenou služebním úrazem v souladu s § 100 odst. 1 zákona o služebním poměru. Ten sice hovoří o „škodě“, ale cílí i k náhradě újmy nemajetkové. Smyslem je nahrazení škody na zdraví, tj. jak na zdraví fyzickém, tak psychickém. Porušením zdraví se rozumí nejen poškození tělesné, ale i duševní. V případě žalobce došlo k naplnění definice služebního úrazu. Má tudíž nárok na obecnou náhradu dle § 100 odst. 1 zákona o služebním poměru, tak případný nárok na náhradu uvedenou ve speciálních ustanoveních (§ 101 a násl. tohoto zákona). Speciální ustanovení nevyčerpávají rozsah obecného ustanovení. Na závěr žalobce s odkazem na judikaturu poukazuje na to, že služební funkcionář je oprávněn rozhodnout o nároku na náhradu nemajetkové újmy.
3. Žalovaný ve svém vyjádření odkazuje na napadené rozhodnutí a navrhuje, aby soud žalobu zamítl. Nezpochybňuje, že se v daném případě jedná o služební úraz. Náhrada nebyla přiznána z důvodu absence relevantních podkladů. Určování její výše stanoví vyhláška č. 277/2015 Sb., o postupu při určování výše náhrady za bolest a za ztížení společenského uplatnění příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 277/2015 Sb.“). Služební funkcionář nemohl sám ohodnotit výši náhrad. Žalobce nereagoval na výzvy k předložení lékařského posudku. Nedoložil ani podklady k nákladům spojeným s léčením. Vyhláška č. 277/2015 Sb. pamatuje i na poškození zdraví duševního charakteru. Napadené ani prvostupňové rozhodnutí nejsou v rozporu se žalobcem citovanou judikaturou, která se týkala jiné právní otázky.
4. Žalobce v replice doplňuje, že vyhláška č. 277/2015 Sb. není schopna řádně vyčíslit újmu, která žalobci vznikla, a obecně je problém podle ní určit adekvátní náhradu nemateriální újmy. Je proto v rozporu s ústavním pořádkem. Předchozí vyhláška č. 440/2001 Sb. umožňovala zvýšit odškodnění ve zvlášť výjimečných případech hodných mimořádného zřetele. Žalobce proto žádá soud, aby vyhlášku neaplikoval a uložil žalovanému určit náhradu dle zásad spravedlnosti. Rozpor vyhlášky s ústavním pořádkem spatřuje žalobce v krácení lidských práv, porušení práva na zdraví a jeho ochranu a nerespektování principu proporcionality.

III. Posouzení věci krajským soudem

5. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb.,

soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Při rozhodování soud vycházel z obsahu správního spisu, nad jehož rámec nebylo potřeba provádět dokazování.

6. Podstatou sporu je otázka, zda žalobce splnil zákonné podmínky pro to, aby mu byla přiznána náhrada nemajetkové újmy. O této náhradě bylo rozhodováno v režimu zákona o služebním poměru, jehož úprava odpovědnosti za škodu dle § 98 a násl. je komplexní úpravou odpovědnosti bezpečnostního sboru za škodu způsobenou jeho příslušníkovi porušením právní povinnosti. Nutno poznamenat, že onoho porušení právní povinnosti se nemusí dopustit přímo bezpečnostní sbor, nýbrž kdokoli (podobně, jako je tomu v případě § 265 odst. 1 zákona 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „zákoník práce“). Patří sem tedy také odpovědnost za újmu způsobenou při služebním úrazu třetí osobou. Mezi stranami v nyní projednávané věci přitom není sporu o tom, že u žalobce došlo ke služebnímu úrazu a že žalobce své nároky spojuje právě s důsledky služebního úrazu.
7. Ačkoliv zákon o služebním poměru hovoří o „škodě“, nelze z této skutečnosti dovozovat, že by upravoval pouze majetkovou škodu a nikoliv nemajetkovou újmu. Zákonodárce zde pouze použil v té době zcela běžnou terminologii, v rámci níž byl pojem „škoda“ používán nikoliv pouze pro újmu majetkovou, ale také nemajetkovou. Rozlišování mezi škodou a nemajetkovou újmou se dostalo do obecnějšího povědomí až přijetím zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“). Toto rozlišování však plní roli primárně terminologickou právě v občanském zákoníku, nikoliv zcela univerzálně napříč právním řádem. S ohledem na věcnou působnost občanského zákoníku přitom nelze hovořit o tom, že by snad občanský zákoník nepřímou novelizoval zákon o služebním poměru a zúžil rozsah odpovědnosti bezpečnostního sboru za škodu způsobenou jeho příslušníkovi. Pojmy „škoda“ použité ve služebním zákoně a v občanském zákoníku mají zjevně odlišný obsah.
8. To, že pojem „škoda“ užitý v zákoně o služebním poměru zahrnuje také nemajetkovou újmu, je přitom zcela zjevné již z jeho § 100 a 101. Bolest a ztížení společenského uplatnění je typickým příkladem nemajetkové újmy. Podobně pak náhrada za bolest a ztížení společenského uplatnění je typickým příkladem náhrady nemajetkové újmy (srov. též § 2958 občanského zákoníku). Tvzení žalovaného, že služební zákon neupravuje nemajetkovou újmu, nýbrž pouze škodu, je tedy liché. Je nutno souhlasit se žalobcem, že závěr žalovaného o nedostatku pravomoci služebního funkcionáře k rozhodnutí o nemajetkové újmě je nesprávný. Sám o sobě však tento dílčí nesprávný závěr nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť napadené rozhodnutí je postaveno na důvodech, které v převážné míře v rámci soudního přezkumu obstály (viz dále). Žalovaný totiž přes svůj chybný názor přistoupil k posouzení splnění podmínek pro nárok žalobce na náhradu nemajetkové újmy – konkrétně na náhradu za bolest a ztížení společenského uplatnění.
9. Bolest a ztížení společenského uplatnění v režimu zákona o služebním poměru zahrnují veškerou nemajetkovou újmu, která v souvislosti se služebním úrazem přichází v úvahu. Na shodné koncepci je ostatně vystaven také zákoník práce. Ačkoliv občanský zákoník tuto koncepci částečně opustil a přidal k oběma kategoriím také další nemajetkovou újmu,

v zákoně o služebním poměru i v zákoníku práce zůstala koncepce původní, založená pouze na dvou pilířích náhrady nemajetkové újmy způsobené služebním (resp. pracovním) úrazem. Tato koncepce přitom byla v České republice dlouhodobě uplatňována a sama o sobě rozhodně nebyla a není protiústavní, neboť široké vymezení obou kategorií umožňuje postihnout prakticky vše, co lze považovat za nemajetkovou újmu způsobenou služebním úrazem a nemocí z povolání. Nové pojetí obsažené v občanském zákoníku (viz zejména jeho § 2958 a související usnesení Nejvyššího soudu ze dne 1. 11. 2017, sp. zn. 25 Cdo 2245/2017, dostupné na www.nsoud.cz) tedy zjevně nebylo zákonodárcem sjednoceno napříč právním řádem a v některých případech (mimo věcnou působnost občanského zákoníku) zůstala koncepce dřívější. Tu ovšem nelze hodnotit ani jako horší, ani jako protiústavní, toliko jako odlišnou. Je proto nutno uzavřít, že v režimu zákona o služebním poměru neexistuje žádná další kategorie nemajetkové újmy způsobené služebním úrazem než bolest a ztížení společenského uplatnění, ani žádná další kategorie náhrady nemajetkové újmy způsobené služebním úrazem než náhrada za bolest a ztížení společenského uplatnění.

10. Ostatně z žalobcova popisu újmy, která mu byla způsobena, je zřejmé, že se jedná o újmu podřaditelnou pod bolest a ztížení společenského uplatnění. Sám žalobce zcela správně poukazuje na to, že porušení zdraví zahrnuje i duševní újmu. Tomu odpovídá i § 2 odst. 1 vyhlášky č. 277/2015 Sb., který výslovně uvádí, že za bolest se považuje také duševní strádání. Pokud pak jde o žalobcem zmiňovaná omezení v osobním a rodinném životě, ta spadají do kategorie ztížení společenského uplatnění. Není pravdou, že by na újmu na duševním zdraví vyhláška č. 277/2015 Sb. nepamatovala. Lze v tomto směru odkázat na příkladný výčet položek, které se újmou na duševním zdraví týkají a na které poukázal na straně 6 prvostupňového rozhodnutí správní orgán prvního stupně. Žalobcem tvrzená újma tedy je újmou plně pokrytou § 101 písm. b) zákona o služebním poměru.
11. V této souvislosti soud poznamenává, že žalobce ve své replice zcela změnil svou argumentaci, čímž rozšířil žalobní body v rozporu s § 71 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 72 odst. 1 s. ř. s. Zatímco v žalobě totiž svůj nárok formuluje jako nárok na další nemajetkovou újmu nad rámec § 101 písm. b) služebního zákona (tj. také nad rámec vyhlášky č. 277/2015 Sb.), v replice již svou újmu formuluje jako „bolestné“, tedy újmu vymezenou v § 101 písm. b) služebního zákona, a již se „pouze“ domáhá neaplikování vyhlášky č. 277/2015 Sb. pro její protiústavnost. Nová argumentace žalobce přitom plně podporuje závěr zdejšího soudu, že žalobcem tvrzená újma je zcela pokryta § 101 písm. b) služebního zákona.
12. Možnost náhrady další nemajetkové újmy nad rámec § 101 písm. b) služebního zákona nelze dovozovat ani z žalobcem původně konstruovaného (v replice již zřejmě opuštěného) vztahu § 100 odst. 1 a § 101 služebního zákona jako obecného a speciálního ustanovení. Ustanovení § 100 odst. 1 služebního zákona toliko zakotvuje nárok na náhradu škody, aniž by stanovil, jakým způsobem by měla být škoda hrazena. Ustanovení § 101 pak stanoví právě ony způsoby náhrady škody. Neplatí tedy premisa žalobce, že by nad rámec § 101 služební zákon stanovil v § 100 odst. 1 jakýsi obecný nárok na náhradu veškeré škody, včetně nároků, které neplynou z § 101 služebního zákona.
13. Soud se ztotožňuje se závěrem žalovaného, že § 101 je koncipován zákonodárcem jako taxativní výčet druhů náhrad škody. Soud nemůže předjímat všechny situace, kdy může být příslušníkovi způsobena škoda, a proto ani obecně nemůže hodnotit, zda je takto uzavřený výčet náhrad škod v obecné rovině ústavně konformní (srov. též nález

Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 1/2019, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>). Pokud však jde o náhradu nemajetkové újmy způsobené v souvislosti se služebním úrazem, pak soud považuje výčet náhrad uvedený v § 101 písm. b) služebního zákona s ohledem na výše uvedené za plně souladný s ústavním pořádkem.

14. Soud se proto dále zabýval tím, zda žalobce splnil podmínky pro přiznání náhrady nemajetkové újmy v souvislosti se služebním úrazem, konkrétně náhrady za bolest a ztížení společenského uplatnění.
15. Postup při určování výše náhrady za bolest a ztížení společenského uplatnění upravuje na základě zákonného zmocnění obsaženého v § 104 odst. 2 zákona o služebním poměru vyhláška č. 277/2015 Sb. Ta v § 7 odst. 1 stanoví, že výše náhrady za bolest a za ztížení společenského uplatnění se stanoví na základě bodového ohodnocení uvedeného v lékařském posudku. Podle § 8 odst. 1 písm. a) lékařský posudek vydává u služebního úrazu registrující poskytovatel zdravotních služeb, a nemá-li posuzovaná osoba registrujícího poskytovatele, jiný poskytovatel zdravotních služeb v oboru všeobecné praktické lékařství. Podle § 9 odst. 1 posuzující lékař vydává lékařský posudek na základě lékařské prohlídky a písemných informací ošetřujících lékařů poskytujících poškozenému zdravotní služby související s újmou na zdraví.
16. Z citovaných ustanovení je patrné, že o náhradě za bolest a ztížení společenského uplatnění může služební funkcionář rozhodnout pouze na základě podkladu jasně vymezeného ve vyhlášce č. 277/2015 Sb., který si nemůže sám opatřit. Tímto podkladem je totiž lékařský posudek, jenž vydává praktický lékař příslušníka bezpečnostního sboru, a to mimo jiné na základě jeho lékařské prohlídky a doložení případných dalších podkladů. Ze strany příslušníka bezpečnostního sboru je tedy nutný aktivní přístup. Jednak musí poskytnout součinnost svému lékaři, jednak musí posléze svůj nárok uplatněný u bezpečnostního sboru doložit, a to vyhláškou č. 277/2015 Sb. definovaným podkladem, tj. lékařským posudkem. Jestliže tak žalobce v nyní projednávané věci přes výzvy správního orgánu prvního stupně neučinil, byla jeho žádost zcela po právu zamítnuta.
17. Soud poznamenává, že vyhláška evidentně trpí deficitem, který může aplikaci jejího § 7 odst. 2 v konkrétním případě činit protiústavní. Neumožňuje totiž zcela zohlednit případné okolnosti hodné zvláštního zřetele, které by i například v režimu dříve platné vyhlášky č. 440/2001 Sb. (viz její § 7 odst. 3) vedly k navýšení náhrady. Obdobu tohoto ustanovení ostatně převzal i zákoník práce do svého § 271s. Výjimečné okolnosti totiž mohou v individuálním případě odůvodňovat přiznání vyšší než standardní („tabulkové“) náhrady za bolest a ztížení společenského uplatnění.
18. Právě k tomuto navýšení mohl případně žalobcův návrh směřovat, aby se žalobce domohl adekvátního zohlednění specifických okolností případu, na které v žalobě poukazuje. Aby však bylo možné posoudit, zda se „standardní“ bodové hodnocení jeví jako nepřiměřené okolnostem případu, musel by žalobce nejprve dodržet postup stanovený vyhláškou, který je zcela legitimní. Rozhodně nelze souhlasit se žalobcem, že by byla vyhláška č. 277/2015 Sb., jako celek protiústavní a jako celek by neměla být aplikována.
19. V první řadě nelze protiústavnost spatřovat v požadavku, aby nejprve lékař ohodnotil bolest a ztížení společenského uplatnění dle tabulkových hodnot. Ve druhé řadě nelze obecně vyslovit, že by náhrada určená dle § 7 odst. 2 citované vyhlášky byla neproporcionální. Jedině výsledná aplikace tohoto ustanovení může vést v konkrétním případě k závěru, že s ohledem na specifické okolnosti případu je vypočtená náhrada neproporcionální a § 7

odst. 2 citované vyhlášky nelze v daném konkrétním případě aplikovat. Jestliže však žalobce odmítl předložit lékařský posudek, který by jeho situaci posoudil oním standardním „tabulkovým“ pohledem, pak správní orgány vůbec nemohly zvažovat další krok, jakým je posouzení přiměřenosti takto určené náhrady. Tento krok z téhož důvodu nemůže nyní učinit ani soud, aby mohl konstatovat protiústavnost § 7 odst. 2 aplikace vyhlášky č. 277/2015 Sb. v tomto konkrétním případě a dané ustanovení neaplikovat.

20. Soud nemůže předjímat výsledek lékařského posouzení už proto, že i přes výše uvedený deficit vyhláška č. 277/2015 Sb. umožňuje lékaři ohodnotit i určitá specifika, na která tabulkové hodnocení explicitně nepamatuje. Pokud totiž přílohy vyhlášky nestanoví pro určitý typ bolesti či ztížení společenského uplatnění bodové ohodnocení, platí podle § 2 odst. 2 a § 3 odst. 2 této vyhlášky, že se použije bodové ohodnocení, s nímž lze podle povahy posuzovanou bolest či ztížení společenského uplatnění nejbližše srovnávat. Lékařský posudek proto nemůže nahradit ani subjektivní přesvědčení žalobce, že jím tvrzenou újmu vyhláška č. 277/2015 Sb. vůbec není sto vyčíslit.
21. Soud tudíž musí zopakovat, že pokud žalobce přes výzvy nepředložil lékařský posudek požadovaný vyhláškou č. 277/2015 Sb., nemohl správní orgán prvního stupně postupovat jinak, než jeho žádosti nevyhovět.
22. Jelikož soud shledal, že žalobce fakticky nepožadoval náhradu za žádnou jinou nemajetkovou újmu, než je bolestné a ztížení společenského uplatnění, může se jevit na první pohled jako nadbytečný výrok prvostupňového rozhodnutí o zastavení řízení o náhradě nemajetkové újmy. Z prvostupňového i napadeného rozhodnutí je však zřejmé, že onou náhradou nemajetkové újmy v tomto výroku je myšlena náhrada jakési „další nemajetkové újmy“, neboť v tomto směru žalobce své nároky částečně formuloval. Jestliže žalobce trval na tom, že jeho žádost směřuje skutečně k „jiné“ kategorii nemajetkové újmy, než je bolest a ztížení společenského uplatnění, pak byl postup správního orgánu prvního stupně logický, neboť skutečně nebyl o žádné takové kategorii újmy oprávněn rozhodovat (viz výše). Byť správní orgány tento výrok zdůvodňovaly obecně absencí pravomoci rozhodovat o nemajetkové újmě, jak již soud uvedl výše, ve skutečnosti o nemajetkové újmě rozhodovaly, a výrok o zastavení řízení se tak fakticky týká pouze onoho žalobcem tvrzeného nároku na náhradu „jiné“ nemajetkové újmy. Lze proto shrnout, že důvody, pro které bylo rozhodnuto o žádosti žalobce věcně, i důvody, pro které bylo ve zbytku řízení o žádosti zastaveno, v převážné míře v rámci soudního přezkumu obstály. Napadené rozhodnutí je tedy zákonné a soud pouze částečně korigoval právní názor žalovaného.

IV. Shrnutí a náklady řízení

23. Krajský soud na základě shora provedeného posouzení neshledal žalobu důvodnou, a proto ji ve smyslu § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
24. O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, 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. V dané věci neúspěšný žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému v souvislosti s tímto řízením žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 10. prosince 2020

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu