



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců Mgr. Vladimíra Doležala a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **Bc. J. K.**, zastoupen JUDr. Adamem Valíčkem, MBA, advokátem se sídlem náměstí Svobody 87/18, Brno, proti žalovanému: **Ministr obrany České republiky**, se sídlem Tychonova 221/1, Praha 6, o žalobě proti rozhodnutí náměstkyně pro řízení sekce právní Ministerstva obrany ze dne 22. 2. 2017, č. j. MO 31491/2017 - 1322, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 7. 2019, č. j. 6 Ad 11/2017 - 39,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 7. 2019, č. j. 6 Ad 11/2017 - 39, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí náměstkyně pro řízení sekce právní Ministerstva obrany ze dne 22. 2. 2017, č. j. MO 31491/2017 - 1322, **se ruší a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** do třiceti dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobci k rukám zástupce žalobce na náhradě nákladů řízení 20.911,40 Kč.
- IV. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ředitelky odboru pro právní zastupování sekce právní Ministerstva obrany (dále jen „správní orgán“) ze dne 16. 11. 2016, č. j. 310-0350-14-39-20, byla ve výroku I. žalobci (stěžovateli) k jeho žádosti ze dne 5. 6. 2014 přiznána náhrada za ztrátu

na služebním platu po skončení neschopnosti výkonu služby za období od 1. 11. 2015 do 30. 4. 2016 a výrokem II. vyčleněno řízení o uplatněném nároku na tutéž náhradu za období od 1. 5. do 31. 8. 2016 k samostatnému rozhodnutí. Rozhodnutí správního orgánu předcházelo podle správního orgánu nejprve úraz žalobce, k němuž došlo dne 22. 1. 2008 a který byl hodnocen jako služební úraz s plnou odpovědností České republiky – Ministerstva obrany za vzniklou škodu, o níž v základu rozhodl dne 26. 3. 2009, pod č. j. 25-4/2008-4574, velitel Vojenského útvaru 4574 Přerov, a následný zánik služebního poměru vojáka z povolání žalobce dne 31. 5. 2014 podle § 18 písm. h) zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, (dále jen „ZVP“) na základě rozhodnutí přezkumné komise u Vojenské nemocnice Brno. Proti rozhodnutí správního orgánu podal žalobce odvolání, v němž namítal nesprávnost výpočtu výše žádané náhrady způsobenou tím, že správní orgán jako příjem žalobce, který je dorovnán do výše služebního platu před vznikem škody podle § 118 odst. 1 ZVP, zohlednil také výsluhový příspěvek, vyplacený žalobci v předmětném období. Rozhodnutím náměstkyně pro řízení sekce právní Ministerstva obrany bylo odvolání žalobce zamítnuto a rozhodnutí správního orgánu (jako celek) potvrzeno. Odvolací orgán konstatoval, že postupem podle § 118 ZVP je vyjádřena neschopnost poškozeného vojáka dosahovat pro následky služebního úrazu stejného výdělku, jako před poškozením. Proto musí být výsluhový příspěvek zahrnut do celkového objemu příjmů po služebním úrazu.

[2] Proti rozhodnutí odvolacího orgánu se žalobce bránil žalobou, podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) dne 12. 4. 2017. Ten žalobu zamítl v záhlaví uvedeným rozsudkem, v němž jako žalovaného označil Ministerstvo obrany. Městský soud se ztotožnil s výkladem ustanovení § 118 ZVP tak, jak jej provedly oba správní orgány, kdy výše náhrady za ztrátu na služebním platu po skončení pracovní neschopnosti se spolu s příjmem po služebním úrazu rovnala průměrnému služebnímu platu před vznikem škody. Skutečnost, že výsluhový příspěvek není výslovně zmíněn v ustanovení § 118 ZVP, byla podle městského soudu nevýznamná. Soud hodnotil, že výsluhový příspěvek je plnění (plat), které poskytuje Česká republika, z důvodů spočívajících v současném nebo minulém služebním zařazení. V této souvislosti odkázal na § 66 ZVP, které za plat považuje *„peněžitá plnění poskytovaná vojákovi Českou republikou ve výši a za podmínek stanovených touto hlavou.“* Logika věci pak podle městského soudu spočívá v tom, že vojákovi náleží plnění (plat) tak, jako by se onen služební úraz nestal. Skutečnost, že do tohoto platu je započítán výsluhový příspěvek, který má právní předpoklad ve služebním poměru vojáka z povolání, pak neodporuje znění a smyslu tohoto zákona. Protože výsluhový příspěvek je třeba považovat za příjem vojáka z povolání (žalobce), je třeba jej zohlednit při výpočtu náhrady za ztrátu na služebním platu po skončení výkonu služby ve smyslu § 118 ZVP.

[3] Městský soud dále odmítl odkazy žalobce na zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, jako nepřipadné, neboť služební poměr vojáka z povolání je poměr veřejnoprávní, zatímco zákoník práce upravuje pracovněprávní vztah, jenž má soukromoprávní povahu. S tím pak souvisí zejména skutečnost, že ZVP upravuje specifické instituty, jako právě např. výsluhový příspěvek, které obecná právní úprava zákoníku práce vůbec nezná, a proto není v dané věci plně aplikovatelná. Odmítnut byl také odkaz žalobce na rozhodnutí Nejvyššího soudu České republiky ze dne 24. 9. 2009, sp. zn. 20 Cdo 2294/2007, neboť to vykládalo ustanovení § 299 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, (dále jen „o. s. ř.“) jež jednak upravuje srážky z jiných příjmů při výkonu rozhodnutí a jednak současně platné

znění tohoto ustanovení argumentaci žalobce již nijak nepodporuje. V souvislosti s dalším odkazem žalobce na nálezy Ústavního soudu České republiky ze dne 30. 4. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 17/96, městský soud hodnotil, že nálezy pouze vylučují charakteristiku výsluhového příjmu jako odměny za práci, když jde o určitý druh příjmu, což ovšem podporuje právě závěry městského soudu v této věci. Jako použitelné byly naopak označeny rozsudky Okresního soudu v Táboře ze dne 18. 12. 1998, č. j. 11 C 257/96 – 36, a Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 30. 7. 1999, č. j. 15 Co 149/99 – 52, na které se odvolávaly oba správní orgány, neboť stejně jako tyto dva soudy i městský soud dospěl k obdobnému závěru o tom, že výsluhový příspěvek a invalidní důchod fungují v analogickém režimu a je třeba jej zohlednit při výpočtu náhrady za ztrátu na služebním platu po skončení výkonu služby ve smyslu § 118 ZVP.

[4] Městský soud dále poukázal na to, že spornou právní otázku sám posuzoval odlišně v jiném řízení, a to rozsudkem ze dne 15. 5. 2019 ve věci vedené pod spisovou značkou 8 Ad 24/2016. V této věci se však se závěry, vyjádřenými v rozsudku ze dne 15. 5. 2019, neztotožnil s výše uvedenou argumentací (podle bodu [2] odůvodnění).

II. Kasační stížnost

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, ve které se domáhal jeho zrušení a vrácení věci k dalšímu řízení. Stěžovatel namítal nesprávné posouzení právní otázky spočívající v tom, že pro stanovení výše náhrady za ztrátu na služebním platu po skončení neschopnosti výkonu služby nebo při uznání invalidity podle § 118 ZVP byl k příjmu stěžovatele připočten výsluhový příspěvek, ačkoli pro takový postup není opora v právním předpise a analogie je v tomto směru nepřipustná. Zákon totiž umožňuje pouze započtení případného invalidního důchodu, nikoli výsluhového příspěvku. Stěžovatel poukazoval na to, že řešení souběhu poskytovaných dávek je obsaženo jen v § 134 a násl. ZVP, který upravuje postup při nároku na výsluhový příspěvek a nároku na invalidní či starobní důchod. S odkazem na výše citovaný nálezy Ústavního soudu České republiky hodnotil, že pokud je výsluhový příspěvek chápán jako zvláštní kategorie peněžního příjmu odůvodněná do určité míry sociálními důvody, která není součástí služebního příjmu, tedy platu příslušníků ozbrojených sil, pak je v rozporu s ním názor soudu a obou správních orgánů, kteří považovali výsluhový příspěvek za součást příjmu či platu pro účely započítávání náhrady za ztrátu na služebním platu. Jako kompenzace sociálního charakteru nemůže být výsluhový příspěvek považován za příjem či plat. Pokud by ke služebnímu úrazu stěžovatele nedošlo a jeho služební poměr by byl ukončen, byl by stěžovateli vyplácen výsluhový příspěvek v plné výši bez ohledu na to, jakého výdělku by následně dosahoval v jiném zaměstnání.

[6] Stejně jako městský soud, poukázal i stěžovatel na jiné (výše zmíněné) rozhodnutí městského soudu ze dne 15. 5. 2019. Z tohoto rozhodnutí pak citoval tento závěr: *Soud se dále ztotožnil s námitkou žalobce, že do příjmů žalobce po skončení neschopnosti výkonu služby nemůže být započítán výsluhový příspěvek. Tento závěr plyne z logiky věci. Ust. § 118 odst. 1 zákona (roz. ZVP) má totiž za úkol dorovnat příjmy žalobce tak, aby nebyly kvůli služebnímu úrazu nižší, než kdyby k úrazu nedošlo. Zde soud zcela souhlasí se žalobcem, že pokud by k úrazu nedošlo, žalobce by po odchodu od vojska mohl mít příjmy ze zaměstnaneckého poměru a ještě by měl výsluhový příspěvek jako kterýkoliv jiný vysloužilý voják. Pokud je výsluhový příspěvek do příjmu započítán a dorovnáván pouze zbytek, žalovaný de facto žalobci tento*

výsluhový příspěvek odjímá a ponechává mu pouze dorovnaný plat. To nemění nic na věci, že tento výsluhový příspěvek bude počítán do příjmu například při výpočtu výživného na děti. Rozhodnutí je z tohoto důvodu nezákonné. S tímto hodnocením se stěžovatel ztotožnil a v této souvislosti poukázal na roli Nejvyššího správního soudu České republiky sjednocovat rozpornou judikaturu pro právní praxi.

III. Vyjádření žalovaného

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve sdělil, že s účinností od 1. 1. 2019 došlo v důsledku organizačních změn ke změně odvolacího orgánu, který rozhoduje o odvoláních proti rozhodnutí správního orgánu tak, že jím je nově ministr obrany. Ve vyjádření ke kasační stížnosti poukazoval žalovaný na předchozí rozhodovací praxi, založenou výše zmíněným rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 30. 7. 1999, č. j. 15 Co 149/99 - 52. Jím krajský soud rozhodoval o obdobném nároku podle právní úpravy, obsažené v *tehdejší zákoníku práce* (pozn. jde o zákon č. 65/1965 Sb.), který stanovil, že náhradu za ztrátu na výdělkem po skončení pracovní neschopnosti tvoří rozdíl mezi průměrným výdělkem před vznikem škody a výdělkem po pracovním úrazu (s připočtením případného invalidního důchodu poskytovaného z téhož důvodu). Z rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích žalovaný citoval hodnocení, že pokud zákon užívá termín výdělek, nelze jím rozumět pouze mzdu vyplacenou z pracovního poměru, popř. zisk z podnikatelské činnosti, ale jde i o jiné pravidelné příjmy, jež se podílejí na životní úrovni poškozeného, a je tedy na místě závěr, že do výdělkem dosahovaného po poškození zdraví patří i výplata výsluhového příspěvku s ohledem na jeho charakter. Výsluhový příspěvek je specifická renta vyplácená vojákům z povolání po odchodu z činné služby za předpokladu, že se voják nerozhodl pobírat místo ní některý z důchodů (starobní, invalidní). Z toho je tedy zřejmé, že předmětné důchody a výsluhový příspěvek fungují v analogickém režimu a je-li tedy při výpočtu náhrady zohledňován invalidní důchod, je nutno zohledňovat i výsluhový příspěvek. Žalovaný se zcela ztotožnil s výkladem § 118 ZVP tak, jak jej provedl městský soud.

[8] Dále žalovaný uvedl, že při odškodňování ztráty na služebním platu po skončení neschopnosti výkonu služby, kdy poškozený pobírá výsluhový příspěvek a zároveň invalidní důchod, se odečítá výsluhový příspěvek, jen pokud je vyšší než invalidní důchod, a to ve výši rozdílu výsluhového příspěvku a invalidního důchodu. To, že je výsluhový příspěvek hodnocen jako příjem, podporoval žalovaný argumentací, že jeho příjemce nemá nárok na podporu v nezaměstnanosti s odkazem na § 39 odst. 2 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb. a tím, že příspěvek se zohledňuje jako příjem i pro účely stanovení výživného. Pokud by nebyl příspěvek naopak zohledněn při vyčíslení předmětné náhrady, došlo by k jeho dvojímu vyplacení ze státního rozpočtu – jednou při výplatě náhrady a podruhé při výplatě samotné dávky příspěvku.

[9] Ohledně odkazu na rozsudek městského soudu ze dne 15. 5. 2019 v jiné věci žalovaný sdělil, že s jeho závěry nesouhlasí, a proto jej napadl kasační stížností. Městský soud se totiž podle žalovaného v této jiné věci nevypořádal se závěry výše citovaného rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích a nevypořádal se ani s argumentací žalovaného o tom, že výsluhový příspěvek má povahu příjmu.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[11] Poté se Nejvyšší správní soud v souladu s § 109 odst. 4 věta druhá s. ř. s. zabýval tím, zda neexistují kasační důvody uvedené v § 109 odst. 1 písm. c) či d) s. ř. s. Jednalo se zejména o posouzení pravomoci správních soudů k řešení této věci a nedostatek v označení žalovaného městským soudem, resp. posouzení otázky, zda městský soud jednal v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu s odvolacím orgánem jako s žalovaným (viz body [2] věta druhá, [7] věta první, [13] a [14]).

[12] Pravomoc soudů přezkoumat ve správním soudnictví rozhodnutí správních orgánů při sporech o náhradu škody ze služebního poměru vojáka z povolání dovodil zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, usnesením ze dne 4. 5. 2005, č. j. Konf 51/2004 - 5, č. 615/2005 Sb. NSS.

[13] Ohledně pasivní legitimace Nejvyšší správní soud z rozsudku městského soudu zjistil, že jako žalovaný bylo označeno *Ministerstvo obrany*. V projednávané věci přitom bylo napadeno rozhodnutí náměstkyně sekce právní Ministerstva obrany. Protože ve smyslu § 69 s. ř. s. měl být účastníkem řízení před městským soudem na straně žalované správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, měla být žalovanou ředitelka sekce právní Ministerstva obrany a nikoli ministerstvo samotné. V této souvislosti lze odkázat na podrobně vysvětlující odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2018, č. j. 1 As 110/2018 – 37, které je jistě jak žalovanému, tak městskému soudu známo, protože jím bylo rozhodováno také o kasační stížnosti proti rozhodnutí městského soudu v jiné věci s účastí *náměstkyně ministryně obrany pro řízení sekce správní* na straně žalované. Městský soud přesto v řízení jednal jako s žalovaným s Ministerstvem obrany.

[14] Tyto okolnosti by samotné zřejmě vedly ke zrušení stížností napadeného rozsudku jen z procesních důvodů právě s ohledem na závěry, vyjádřené ve výše zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 110/2018 – 37. Nejvyšší správní soud však vycházel z podání žalovaného ze dne 23. 9. 2019, kterým prezentoval změnu odvolacího orgánu s účinností od 1. 1. 2019, jímž je nově ministr obrany. Již v řízení před městským soudem tedy měl být ministr obrany v procesním postavení žalovaného, neboť na něj přešla působnost správního orgánu, který rozhodl v posledním stupni (§ 69 s. ř. s.). Pokud toto sdělení z 23. 9. 2019 bylo činěno již žalovaným, tedy ministrem obrany (resp. osobou k tomu oprávněnou ve smyslu § 33 odst. 5 s. ř. s. pověřením ministra obrany) a rozsudek městského soudu byl doručen elektronicky do datové schránky ministerstva, dostal se tím do sféry dispozice žalovaného, který zvláštní datovou schránku nemá a proti rozsudku nic nenamítal. Proto nakonec není formální pochybení v označení žalovaného v této konkrétní věci takovou vadou řízení, která by způsobovala nezákonnost napadeného rozsudku v takovém rozsahu, pro který by musel být rozsudek kasačním soudem zrušen, jak posoudil Nejvyšší správní soud v obdobné situaci také v rozsudku ze dne 24. 1. 2018, č. j. 6 As 299/2017 - 37, nebo v rozsudku ze dne 22. 8. 2017, č. j. 9 As 147/2017 – 48 (viz bod [28] jeho odůvodnění).

[15] Nejvyšší správní soud proto přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 věta první a odst. 4 věta první s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Po věcném posouzení obsahu pak dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[16] V daném případě je zřejmé, že předmětem kasační stížnosti je pouze právní posouzení sporné otázky, zda lze při určení výše náhrady za ztrátu na služebním platu bývalého vojáka z povolání zohlednit to, že oprávněný (poškozený) pobírá výsluhový příspěvek podle § 132 a násl. ZVP. Sporné tedy nebylo další právní hodnocení skutkových okolností nároku, ani tyto okolnosti samotné, neboť správnost zjištění v tomto směru stěžovatel ani nenapadal. Nejvyšší správní soud tedy vycházel z toho, že služební poměr vojáka z povolání stěžovatele skončil dne 31. 5. 2014 v důsledku služebního úrazu (ve smyslu § 115 odst. 1 ZVP) stěžovatele, k němuž došlo dne 22. 1. 2008 a z toho, že stěžovatel je příjemcem výsluhového příspěvku, vypláceného podle § 132 a násl. ZVP.

IV.a) Charakter náhrady za ztrátu na (služebním) platu

[17] Pro nalezení odpovědi na předestřenou otázku je nutné se zabývat charakterem práva na žádanou náhradu. Základ právní úpravy náhrady za ztrátu na (služebním) platu je zakotven v § 118 ZVP, v části sedmé tohoto zákona s názvem *NÁHRADA ŠKODY*. Jde tedy o odškodňovací právo, které byť má svůj základ ve veřejnoprávním předpisu, vychází z obdobného, tradičně civilního (občanskoprávního) práva na náhradu za ztrátu na výděлку. Nalezení stejného východiska právní úpravy vyplývá také z důvodové zprávy k § 118 ZVP (důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o vojácích z povolání, tisk č. 139, Poslanecká sněmovna, III. volební období 1998 - 2002, Zvláštní část, digitální repozitář, www.psp.cz), která doprovázela přijetí tohoto zákona. To, že právo (nárok) stěžovatele nyní hodnotíme jako veřejnoprávní, vyplývá pouze z charakteristiky služebního poměru vojáka z povolání, která *postihuje zvláštní povahu „zaměstnavatele“ jako primárního nositele veřejné moci, potřebu pevného začlenění vojáka do organismu veřejné moci a účast na jejím výkonu* (cit. z výše uváděného usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 51/2004 - 4). Toto organizační hledisko přitom nijak neovlivňuje výše uvedenou souvislost s obdobnou občanskoprávní náhradou za ztrátu na výděлку. Obsah práva samotného se tedy bude řídit stejnými zásadami, pokud samozřejmě příslušná zvláštní hmotněprávní úprava nestanoví výjimky. Lze proto také využít předchozí judikaturu soudů, vydanou v občanském soudním řízení, která se týkala nároků na obdobnou náhradu podle zákoníku práce, pokud není překonána odlišnostmi vyvolanými veřejnoprávním charakterem odpovědnostního vztahu. Takto ostatně postupoval Nejvyšší správní soud i v minulosti (z mnoha viz např. odůvodnění rozsudků č. j. 4 Ads 72/2011 - 81, nebo 1 As 346/2018 - 33, oba dostupné na www.nssoud.cz).

[18] Nelze tedy souhlasit s kategorickým odmítnutím srovnávacích odkazů stěžovatele na zákoník práce, jak učinil městský soud. Ostatně argumentace městského soudu je v tomto směru přinejmenším rozporná, jestliže současně pro výklad § 118 ZVP naopak připouští použitelnost závěrů, vyjádřených ve výše zmíněných rozsudcích Okresního soudu v Táboře a Krajského soudu v Českých Budějovicích, které ze zákoníku práce přímo vycházely, přestože ani ten v době rozhodování neupravoval výsluhový příspěvek jako specifický institut.

IV.b) Rozhodná právní úprava

[19] Při vědomí tohoto základního východiska je s ohledem na jiný časový okamžik vzniku významných skutečností (vznik služebního úrazu, skončení neschopnosti výkonu služby, skončení služebního poměru a podání žádosti o náhradu) předně nezbytné ujasnit znění právní úpravy rozhodné pro posouzení věci. Náhrada za ztrátu na (služebním) platu po skončení neschopnosti výkonu služby nebo při uznání plné invalidity nebo částečné invalidity podle § 118 ZVP je samostatným dílčím nárokem na náhradu škody při služebních úrazech (srov. rozsudek Nejvyššího soudu České republiky sp. zn. 21 Cdo 5633/2015, nebo 21 Cdo 3039/2015, dostupné na www.nsoud.cz, vycházející z R 10/1976 civ.). Tento nárok přitom nelze rozložit na několik částí, pokud nenastanou nové skutečnosti. Poškozený má však právo dispoziční volnosti, uplatnit nejprve část svého nároku, vyplývajícího z odpovědnostního vztahu, a potom jeho zbytek (viz R 21/1993 civ., R 84/1969 civ., nebo R 11/1976 civ., anebo nověji rozsudek Nejvyššího soudu České republiky sp. zn. 21 Cdo 3107/2007, dostupný na www.nsoud.cz).

[20] Ze správního spisu je zřejmé, že žádostí ze dne 5. 6. 2014, která byla správnímu orgánu doručena (resp. dostala se zjevně do sféry jeho dispozice) dne 9. 6. 2014, se stěžovatel domáhal náhrady za ztrátu na služebním platu po skončení neschopnosti výkonu služby. Ke skončení této neschopnosti zřejmě (dle vyrozumění správního orgánu ze dne 30. 7. 2014 na č. l. 2/2 správního spisu) došlo dne 23. 3. 2013. Následující den, tedy 24. 3. 2013 došlo k odškodňované ztrátě na platu a tento den proto vzniklo právo na požadovanou náhradu. Pro posouzení základu nároku je tak ve smyslu § 164 odst. 7 ZVP rozhodná právní úprava, účinná dne 24. 3. 2013. Změny významné pro výši nároku se pak podle zásady nepravé retroaktivity řídí aktuálně účinnou právní úpravou (viz rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 26. 6. 2017, sp. zn. 21 Cdo 3009/2016, dostupný na www.nsoud.cz), protože zákon jiný postup nestanovil. Přes dávkový charakter náhrady správní orgán bez bližšího vysvětlení o uvedené žádosti stěžovatele rozhodoval jen zpětně a po částech, a to nejprve rozhodnutím ze dne 9. 12. 2014, č. j. 306-00350-14-22-20, ve spojení s rozhodnutím odvolacího orgánu ze dne 11. 2. 2015, č. j. 164-2/2014-1322, za období od 1. 6. do 31. 8. 2014; poté rozhodnutím ze dne 27. 4. 2015, stejného čísla jednacího, tj. 306-00350-14-28-20, za období od 1. 9. 2014 do 31. 1. 2015; rozhodnutím ze dne 17. 9. 2015, stejného čísla jednacího, za období od 1. 2. do 31. 8. 2015; rozhodnutím ze dne 2. 12. 2015, stejného čísla jednacího, za období od 1. 9. do 31. 10. 2015 a nakonec výše zmíněným rozhodnutím ze dne 16. 11. 2016 (rok vydání rozhodnutí ovšem v jeho písemném vyhotovení chybí), které jediné je předmětem kasačního přezkumu, za období od 1. 11. 2015 do 30. 4. 2016. Pro stanovení výše přiznávané náhrady je tedy v této věci významná úprava, obsažená v § 118 odst. 1 ZVP ve znění účinném do 30. 9. 2018.

[21] Podle § 118 odst. 1 ZVP, ve znění účinném dne 24. 3. 2013, tj. do 30. 6. 2015, platilo, že:

Náhrada za ztrátu na platu po skončení neschopnosti výkonu služby nebo při uznání invalidity se poskytne vojákovi v takové výši, aby spolu s jeho příjmem po služebním úrazu nebo po zjištění nemoci z povolání, s připočtením případného invalidního důchodu, který se poskytuje z téhož důvodu, se rovnala jeho průměrnému platu před vznikem škody, nejvýše však ve výši dvacetinásobku minimální mzdy. Jestliže voják neměl před vznikem škody plat, považuje se za plat průměrný plat, kterého dosahují vojáci ve srovnatelném služebním zařazení.

[22] Po porovnání tohoto znění se současnou úpravou, resp. s úpravou účinnou do 30. 9. 2018, je zřejmé, že jediná odlišnost spočívá v tom, že plat je nyní specifikován jako služební. Tato, jistě nevýznamná odlišnost byla způsobena novelou, provedenou zákonem č. 332/2014 Sb., která právě úpravu služebního platu nově vtělila do ZVP. Protože si správní orgány zjevně neujasnily, podle jaké právní úpravy je třeba posoudit základ nároku stěžovatele, projevila se uvedená změna ve formální nepřesnosti při označení nároku stěžovatele v jejich rozhodnutích. Ve skutečnosti rozhodovaly v základu o náhradě za ztrátu na platu, nikoli na služebním platu, protože stěžovatel pobíral plat, nikoli služební plat.

[23] V souvislosti s tím Nejvyšší správní soud pro úplnost dále hodnotí, že nárok stěžovatele vychází z ustanovení § 118 odst. 1 ZVP i přesto, že toto ustanovení hovoří jen o náhradě příslušející vojákovi, nikoli občanovi, a přestože v době podání žádosti stěžovatel již vojákem z povolání nebyl (v této souvislosti viz závěry vyjádřené v rozsudku Nejvyššího soudu České republiky ze dne 8. 4. 1999, sp. zn. 21 Cdo 350/98, dostupném na www.nsoud.cz). Závěr o použití § 118 odst. 1 ZVP vychází z toho, že příslušné právo žalobce vzniklo v době, kdy ještě byl vojákem z povolání. Doba podání žádosti na náhradu tedy nemůže být v tomto směru významná, neboť jde stále o náhradu škody z titulu odpovědnosti státu podle hlavy II části sedmé ZVP. Z ustanovení § 152 ZVP nelze vycházet, protože to řeší jen postup pro přiznání práva (nároku), zatímco zde jde o zjištění hmotného práva.

IV.c) Význam výsluhového příspěvku pro uplatněný nárok

[24] Z odůvodnění rozsudku městského soudu a z vyjádření žalovaného je zřejmé, že k připočtení výsluhového příspěvku k příjmu stěžovatele po vzniku škody došlo v podstatě ze dvou důvodů. Prvním z nich byla hodnocená analogie režimu fungování výsluhového příspěvku a invalidního důchodu. Pokud tedy § 118 odst. 1 ZVP výslovně stanoví připočtení invalidního důchodu, je v souladu s touto argumentací nutné připočítat i výsluhový příspěvek. Druhým důvodem bylo to, že předmětné ustanovení zohledňovalo obecně příjem poškozeného, do nějž lze výsluhový příspěvek zařadit.

[25] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval významem pojmu příjem po služebním úrazu. Přitom vycházel z již vysvětlené souvislosti s úpravou obdobného odškodňovacího práva v jiných předpisech. Přímé srovnání příslušných právních úprav se týká nejen jejich současného znění, ale také podoby, účinné v den vzniku práva stěžovatele, tedy 24. 3. 2013.

[26] Pro služební poměr příslušníků Policie České republiky, Hasičského záchranného sboru České republiky, Celní správy České republiky, Vězeňské služby České republiky, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace platí úprava obsažená v § 103 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v tomto znění:

Náhrada za ztrátu na služebním příjmu po skončení neschopnosti ke službě se příslušníkovi poskytuje ve výši, která se spolu se služebním příjmem nebo jiným výdělkem po služebním úrazu nebo po zjištění nemoci z povolání, popřípadě invalidním důchodem poskytovaným z téhož důvodu nebo podporou v nezaměstnanosti anebo podporou při rekvalifikaci rovná průměrnému služebnímu příjmu před vznikem škody.

Za dosahovaný výdělek se považuje výdělek alespoň ve výši minimální mzdy stanovené zvláštním právním předpisem z minimální mzdy se vychází též v případě, že skončila výplata podpory v nezaměstnanosti nebo podpory při rekvalifikaci z důvodů uplynutí doby, po kterou se podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci poskytuje.

[27] Pro služební poměr státních zaměstnanců vykonávajících státní správu ve státních úřadech platí úprava obsažená v § 124 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, podle níž odpovědnost služebního úřadu za škodu vzniklou státnímu zaměstnanci se řídí zákoníkem práce.

[28] Pro pracovněprávní vztah platí úprava obsažená v § 271b odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v tomto znění:

Náhrada za ztrátu na výdělkem po skončení pracovní neschopnosti nebo při uznání invalidity přísluší zaměstnanci ve výši rozdílu mezi průměrným výdělkem před vznikem škody a výdělkem dosahovaným po pracovním úrazu nebo po zjištění nemoci z povolání s připočtením případného invalidního důchodu pobíraného z téhož důvodu. Ke snížení invalidního důchodu pro souběh s jiným důchodem podle právních předpisů o důchodovém pojištění, ani k výdělkem zaměstnance, kterého dosáhl zvýšeným pracovním úsilím, se nepřiblíží.

[29] Obecné (ve smyslu občanskoprávní) právo řeší předmětnou náhradu s účinností od 1. 1. 2014 v § 2963 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, takto:

Po skončení pracovní neschopnosti, případně při invaliditě, nahradí škůdce poškozenému jeho ztrátu peněžitým důchodem, který se stanoví vzhledem k rozdílu mezi výdělkem, jakého poškozený dosahoval před vznikem újmy, a výdělkem dosahovaným po skončení pracovní neschopnosti s přičtením případného invalidního důchodu podle jiného právního předpisu. Dojde-li ublížením na zdraví k dlouhodobému zvýšení potřeb poškozeného, stanoví se výše peněžitého důchodu i vzhledem k těmto potřebám.

[30] Do 31. 12. 2013 byla účinná úprava obsažená v § 447 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, v tomto znění:

Náhrada za ztrátu na výdělkem po skončení pracovní neschopnosti nebo při invaliditě činí rozdíl mezi průměrným výdělkem před poškozením a výdělkem dosahovaným po poškození s připočtením případného invalidního důchodu.

[31] Z výše uvedeného srovnání je zřejmé, že jediné úprava předmětné náhrady ve vztahu k vojákům z povolání (viz legislativní zkratka v § 2 odst. 1 ZVP), zakotvená v § 118 ZVP, hovoří v souvislosti se situací oprávněného (poškozeného) v době po vzniku škody o jeho *příjmech*, zatímco ostatní úpravy o *výdělkem*. Lze souhlasit s městským soudem v tom, že pokud vycházel jen z jazykového významu slova *příjem*, je k němu bezesporu nutné přiřadit i výsluhový příspěvek. Jde totiž o širší množinu, zahrnující také *výdělek*, jako odměnu za práci či za nějakou jinou činnost. Poživatel výsluhového příspěvku jistě není povinen pro jeho plátce cokoli dělat a příspěvek proto výdělkem není (viz také hodnocení charakteru výsluhového příspěvku ve výše zmíněném nálezu Ústavního soudu České republiky ze dne 30. 4. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 17/96, v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2010, č. j. 3 Ads 121/2009 – 116, nebo v usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 5. 12. 2002, sp. zn. 21 Cdo 914/2002 dostupném na www.nsoud.cz).

Z tohoto pohledu pak příspěvek nemůže být ani platem, či dnes služebním platem. Složky služebního platu jsou totiž taxativně vyjmenovány v § 67 ZVP a výsluhový příspěvek mezi ně nepatří. Ze samotného textu zákona, z důvodové zprávy k němu, ani z podstaty věci ovšem neplyne žádný rozumný důvod k tomu, aby jen u (i bývalých) vojáků z povolání docházelo k odškodňování jinak, než u ostatních občanů, či zaměstnanců, nebo dokonce u příslušníků jiných bezpečnostních sborů či státních úředníků. Proto je nutné nárok stěžovatele posuzovat právě v souvislosti s celým právním řádem, nikoli jen podle významu jednotlivých slov v textu zákona. Je tedy zřejmé, že pojem příjem, obsažený v § 118 odst. 1 ZVP, je třeba vykládat v jeho významu úžeji, jen jako příjem z výdělečné činnosti. Opačný přístup by *ad absurdum* znamenal, že do příjmu poškozeného by v této souvislosti bylo nezbytné zahrnovat veškeré jeho majetkové přínosy. Těmi kupříkladu mohou být nájemné, či pachtovné, výživné, odškodné atd. Takový výklad by ovšem byl zjevně neudržitelný. Z tohoto pohledu je pak samozřejmě také nevýznamná obrana žalovaného spočívající v tom, že výsluhový příspěvek je naopak u jeho příjemce zohledňován při posuzování rozsahu vyživovací povinnosti, nebo při hmotném zabezpečení uchazeče o zaměstnání.

[32] Nesprávný je také závěr, že pokud je podle zákona zohledňován při výpočtu náhrady invalidní důchod, je nutné stejně přistoupit také k výsluhovému příspěvku, protože fungují v *analogickém režimu*. Analogie byla zřejmě spatřována v tom, že je vyloučeno současné pobírání výsluhového příspěvku s invalidním či starobním důchodem. Nehledě k tomu, že za jistých podmínek je možné překrývání příspěvku s nároky z veřejného sociálního pojištění (viz § 134 ZVP) a přestože podle § 137 ZVP dochází ke zvyšování (valorizaci) příspěvku v závislosti na zvyšování důchodů podle zvláštních předpisů, je nutné si uvědomit, že výsluhový příspěvek není náhradou za ztrátu příjmu jako důchod, a proto na něj nelze pohlížet stejně. Starobní a invalidní důchody jsou vypláceny z důchodového pojištění pro případ stáří či invalidity (§ 1 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění). Jsou tedy náhradou za to, že pojištěný nemůže v důsledku těchto okolností dosahovat stejného příjmu jako v době, kdy u něj ještě nenastaly. Výsluhový příspěvek naopak důchodovou dávkou není (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2018, č. j. 8 As 251/2018 - 45) a není ani náhradou za příjem. Pouze kompenzuje příjemci ztížené podmínky, jimž byl v době předchozí služby vystaven bez ohledu na jeho zachovalé pracovní schopnosti a bez ohledu na to, jakého dalšího příjmu vedle něj dosahuje. V této souvislosti je nutné také poukázat na to, že podle § 118 odst. 1 ZVP je možné připočítat k příjmu (výdělku) pouze ten invalidní důchod, který je poskytován právě jen z důvodu služebního úrazu nebo nemoci z povolání. Vztah výsluhového příspěvku k těmto okolnostem jistě nelze dovodit.

IV.d) Význam odškodnění pro postavení poškozeného

[33] Jiný pohled na věc nemůže nakonec přinést ani výše zmíněná zobecňující úvaha, že by poškozený měl díky přiznané náhradě dosahovat stejného výdělku, jako před poškozením. Na první pohled by se skutečně mohlo jevit, že pokud příjmová situace stěžovatele odpovídá té, kdy jako voják z povolání pobíral (služební) plat, pak by díky další výplatě výsluhového příspěvku přijímal na úkor státního rozpočtu vyšší plnění. V této souvislosti je však třeba připomenout, že pokud by nebyla pracovní způsobilost žalobce následkem služebního úrazu snížena (omezena), využil by nebo byl by schopen ji využít v předchozím rozsahu (roz. před úrazem) k dosažení výdělku u jiného zaměstnavatele (viz

závěry vyjádřené v rozhodnutí R 64/2003 civ.). Nelze přitom automaticky předpokládat, že by bývalý voják z povolání po skončení služebního poměru vždy dosahoval nižšího výdělku, než byl jeho služební plat, kdyby k jeho úrazu nedošlo. Byť tedy poškozený v důsledku služebního úrazu o možnosti vyššího výdělku zpravidla nemůže uvažovat, je při srovnání se situací bývalého vojáka, který poškození neutrpěl, zřejmé, že ten k případně stejnému, či vyššímu výdělku dostane plnění také z výsluhového příspěvku. Není tedy žádný důvod k tomu, aby i poškozený neobdržel výsluhový příspěvek k plnění, odpovídající jeho příjmu před úrazem. Nárok na výsluhový příspěvek vzniká bez ohledu na vznik služebního úrazu, bez ohledu na příčinu skončení služebního poměru na žádost a bez ohledu na výši následného výdělku či jeho náhrady (jen s výslovnou modifikací souběhu s důchody podle § 134 ZVP) po splnění podmínek stanovených v § 132 a násl. ZVP. Náhrada za ztrátu na výdělku (příjmu) přitom odškodňuje právě ztrátu pracovní schopnosti poškozeného, když vyjadřuje jeho nezpůsobilost dosahovat pro následky služebního (pracovního) úrazu stejného výdělku (nikoli jakéhokoli příjmu) jako před poškozením. Její souběh s příjmy nepocházejícími z práce (výdělečné činnosti) není významný. Jak ztrátu na příjmu (výdělku), tak výsluhový příspěvek je tedy nezbytné ze *státního rozpočtu* poskytovat současně. Náhradu proto, že služební úraz byl poškozenému způsoben při výkonu služby pro stát a stát je tak jejím poskytnutí odpovědný. Výsluhový příspěvek proto, že se k jeho placení stát zavázal zákonem, aby tím kompenzoval předchozí obecně náročnější službu, která mu byla poskytnuta jakýmkoli (nejen poškozeným) vojákem.

[34] Vzhledem k tomuto právnímu hodnocení se Nejvyšší správní soud neztotožnil se závěry, které žalovaný citoval z rozsudků Krajského soudu v Českých Budějovicích a Okresního soudu v Táboře. Nejde tedy o jejich obecnou nepoužitelnost, ale o to, že nejsou správné v nich vyjádřené závěry, týkající se projednávané věci.

V. Závěr a náklady řízení

[35] Z uvedeného tedy vyplývá závěr, že do příjmu po služebním úrazu nebo po zjištění nemoci z povolání, zjišťovaného při určení výše náhrady za ztrátu na (služebním) platu po skončení neschopnosti výkonu služby nebo při uznání invalidity podle § 118 odst. 1 ZVP, nelze zahrnovat (připočítávat) výsluhový příspěvek, vyplácený poškozenému podle § 132 a násl. ZVP.

[36] Pokud tedy městský soud při výkladu ustanovení § 118 odst. 1 ZVP v rozporu s tímto závěrem považoval za součást příjmu po služebním úrazu také výsluhový příspěvek, nesprávně posoudil právní otázku významnou pro rozhodnutí, které je proto nezákonné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud z tohoto důvodu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek městského soudu výrokem I. zrušil. Jelikož již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí správního orgánu, zrušil Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. výrokem II. i rozhodnutí odvolacího orgánu a stejným výrokem vrátil věc žalovanému, na nějž působnost odvolacího orgánu přešla, k dalšímu řízení podle § 110 odst. 2 s. ř. s. analogicky (když přiměřeně užití ustanovení upravujících jinak jen řízení před správním soudem je výslovně připuštěno podle § 120 s. ř. s. pouze ve vztahu k části třetí hlavy I). Žalovaný, který je v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu podle § 110 odst. 4 s. ř. s. analogicky, znovu rozhodne o odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu tak,

aby jeho rozhodnutí splňovalo všechny náležitosti stanovené § 69 odst. 1 věta druhá zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Přitom se neopomene vypořádat také s tím, že odvoláním napadené rozhodnutí správního orgánu obsahuje dva výroky, které zjevně mají jiný režim odvolacího přezkumu.

[37] O náhradě nákladů řízení rozhodoval Nejvyšší správní soud výroky III. a IV. podle § 110 odst. 3 věty druhé v souladu s § 61 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovateli, který byl ve věci plně úspěšný, svědčí podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl. Proto bylo žalovanému uloženo, aby žalobci zaplatil částku, odpovídající nákladům, vynaloženým (očekávaným) jak v řízení před městským soudem, tak v řízení o kasační stížnosti, podle vyúčtování stěžovatele.

[38] Tyto náklady v řízení před městským soudem představují podle § 57 odst. 1 a 2 s. ř. s. odměnu zástupce stěžovatele, který je advokátem, za tři úkony právní služby (1. příprava a převzatí věci, 2. sepsí žaloby a 3. účast na jednání před městským soudem) v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. a § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 vyhlášky č. 176/1996 Sb., advokátní tarif, po 3.100 Kč, celkem tedy v částce 9.300 Kč; provozní výdaje zástupce stěžovatele nahrazované paušálně po 300 Kč za každý výše zohledněný úkon právní služby, tj. v částce 900 Kč v souladu s § 13 odst. 3 advokátního tarifu; hotové výdaje spojené s cestou zástupce stěžovatele na jednání před městským soudem v částce 2.481,40 Kč (zaokrouhleno podle § 189 odst. 3 zákoníku práce analogicky) na trase dlouhé 200 km při průměrné spotřebě 6,26 l NM/100 km, počítané v souladu s § 156 a násl. zákoníku práce analogicky; náhradu za promeškaný čas zástupce stěžovatele při cestě k jednání před městským soudem v délce šesti hodin podle § 14 odst. 3 advokátního tarifu v částce 1.200 Kč a náhradu odvodu daně z přidané hodnoty ve výši 21 % z nahrazované odměny a hotových výdajů, tj. v částce 2.916 Kč v souladu s § 47 odst. 1 písm. a) zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (zaokrouhleno podle § 146 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád. Celkem tedy náklady řízení o žalobě dosahovaly 16.797,40 Kč.

[39] Náklady v řízení před Nejvyšším správním soudem pak představovaly podle § 57 odst. 1 a 2 s. ř. s. odměnu zástupce stěžovatele, který je advokátem, za jeden úkon právní služby (sepsí kasační stížnosti) v souladu s § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 advokátního tarifu v částce 3.100 Kč, provozní výdaje zástupce stěžovatele nahrazované paušálně v souladu s § 13 odst. 3 advokátního tarifu v částce 300 Kč za tento zohledněný úkon právní služby a náhradu odvodu daně z přidané hodnoty ve výši 21 % z nahrazované odměny a hotových výdajů, tj. v částce 714 Kč v souladu s § 47 odst. 1 písm. a) zákona o dani z přidané hodnoty. Celkem tedy náklady řízení o kasační stížnosti dosahovaly 4.114 Kč.

[40] Splatnost a platební místo náhrady nákladů řízení (v součtu podle bodů [37] a [38]) byly stanoveny v souladu s § 149 odst. 1 a § 160 odst. 1 o. s. ř., ve spojení s § 64 a 120 s. ř. s.

[41] Nejvyšší správní soud při výčtu nahrazovaných nákladů nezohlednil stěžovatelem zaplacený soudní poplatek 3.000 Kč za podání žaloby k městskému soudu, neboť řízení bylo vedeno o náhradu škody ze služebního úrazu (viz část sedmá ZVP), v němž je navrhovatel od soudního poplatku (roz. poplatku za řízení) osvobozen podle § 11 odst. 2 písm. e) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Protože stěžovatele v tomto směru netížila poplatková povinnost, nelze takový výdaj považovat za důvodný ve smyslu § 60

odst. 1 s. ř. s. a uložit žalovanému povinnost k jeho náhradě. Je v dispozici stěžovatele, zda v této souvislosti požádá městský soud o vrácení poplatku ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o soudních poplatcích ve spojení s § 13 odst. 2 téhož zákona a § 155 odst. 2 daňového řádu.

[42] Stejně tak nebyly při stanovení výše náhrady nákladů zohledněny další účtované výdaje stěžovatele v řízení o kasační stížnosti spojené s jeho vyjádřením ze dne 3. prosince 2019, neboť k tomuto podání ve věci nebyl stěžovatel Nejvyšším správním soudem vyzván a jeho obsah měl být již součástí kasační stížnosti.

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

V Brně dne 12. února 2020

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu