



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudkyně JUDr. Jitky Hroudové a soudce Mgr. Marka Zimy v právní věci

žalobců: 1) Ing. E. T., DiS.,
bytem v X,

2) Ing. A. T.,
bytem v X,

obou zastoupených JUDr. Martinem Mikyskou, advokátem
se sídlem Malá Skála čp. 397,

proti

žalovanému: Velitelství vzdušných sil při Ministerstvu obrany,
se sídlem v Praze 6, nám. Svobody 471/4,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 12. 2021, č. j. MO 362504/2021-3031

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

Vymezení věci

1. Žalobci se podanou žalobou domáhali přezkoumání a zrušení rozhodnutí Velitelství vzdušných sil armády České republiky ze dne 3. 12. 2021, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí služebního orgánu prvního stupně – velitele VÚ 8407 v Praze ze dne 14. 10.

pokračování

2021, kterým byla částečně zamítnuta žádost žalobců o přiznání jednorázového mimořádného odškodnění pozůstalých ve výši 262 000 Kč.

2. Žalobci v podané žalobě uvedli, že jsou rodiči zesnulé štábní praporčice Bc. M. T., příslušnice VÚ 8407 Praha, která zemřela dne X v prostoru zahraniční operace na Sinajském poloostrově následkem služebního úrazu při pádu vrtulníku. Žalobcům bylo přiznáno a vyplaceno jednorázové mimořádné odškodnění podle § 121 písm. d) ve spojení s § 125 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů, ve výši 438 000 Kč jako třicetinasobek minimální mzdy. Žalobci žádali o přiznání jednorázového mimořádného odškodnění ve výši 700 000 Kč, kterou stanovili jako obvyklou výši jednorázového odškodnění za duševní újmu nejbližších pozůstalých, jimž zemřel jejich blízký rodinný příslušník následkem smrtelného úrazu jako škodní události občanskoprávní povahy podle občanského zákoníku nebo pracovního úrazu jako škodní události podle zákoníku práce.

Žalobní body

3. Žalobci namítli, že oba tyto systémy při aplikaci občanského zákoníku či zákoníku práce v případě škodních událostí s následkem smrti počítají se základním odškodněním za tuto duševní újmu ve výši dvacetinasobku průměrné mzdy v národním hospodářství. Ke škodní události v daném případě došlo v listopadu 2020, kdy byl již znám průměrný výdělek za první tři čtvrtletí roku 2020 a požadovaná částka 700 000 Kč je tak zaokrouhlením částky 692 220 Kč na celé desetitisíce korun nahoru.
4. Žalobci však nesdílí názor žalovaného, že aplikovaná ustanovení zákona o vojácích z povolání neumožňují rozhodujícímu správnímu orgánu přiznat jinou (vyšší) částku než tu, která vyplývá z použití matematického vzorce minimální mzda x třicetinasobek. Žalobci poukázali na ústavněprávní základ práva na odškodnění duševní újmy za zásah do osobního a rodinného života ve světle vývoje judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu ve věcech náhrad za nemateriální újmy a uzavírají, že není ústavněprávně odůvodnitelné, aby ústavně zakotvenému právu byla na úrovni běžného zákonodárství a při jeho aplikaci poskytována rozdílná právní ochrana podle toho, o aplikaci jakého právního předpisu se jedná.
5. Tuto tezi spolu s formulovanou zásadou jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu vnesl do aplikace právních předpisů o náhradě škody náleží Ústavního soudu ze dne 5. 12. 2012, sp. zn. IV. ÚS 444/11. I v dalších v žalobě uvedených rozhodnutích Ústavního soudu byla akcentována nutnost rozšířit pojem škoda a nemajetková újma i na duševní újmy sekundárních obětí, a podtrhuje nutnost jednotného pojetí jednoho z nároků na náhradu nemateriální újmy – náhrady za ztížení společenského uplatnění podle občanského zákoníku a podle zákoníku práce.
6. Žalobci poukázali i na inspiraci rozhodnutími Nejvyššího správního soudu, která dospívá k názoru, že pracovní činnost vojáka z povolání je druh závislé činnosti a výše náhrady za ztížení společenského uplatnění u vojáka je možno stanovit podle zásad, které platí pro pracovněprávní vztahy. Jedná se o soukromoprávní nárok na náhradu nemajetkové újmy při úmrtí vojáka z povolání, kterou je nutné řešit za pomoci analogické aplikace zákoníku práce, pokud jde o jiné případy než o služební úrazy s následkem smrti. Podle názoru žalobců podle § 271s odst. 1 zákoníku práce může soud výši odškodnění stanovenou právním předpisem pro jednorázovou náhradu nemajetkové újmy pozůstalých podle § 271i zákoníku práce přiměřeně zvýšit, proto žalobci s ohledem na kasační princip systému

pokračování

správního soudnictví navrhli, aby Městský soud v Praze žalobou napadené rozhodnutí zrušil včetně prvostupňového správního rozhodnutí a zavázal správní orgány právním názorem, že mohou rozhodnout o výši jednorázového mimořádného odškodnění pozůstalých rodičů i nad rámec pevné sazby podle § 121 písm. d) a § 125 zákona o vojácích z povolání analogicky ve výši obvyklé podle právních předpisů a judikatury civilních soudů pro případy škodních událostí s následkem smrti podle zákoníku práce či občanského zákoníku.

Vyjádření žalovaného k obsahu žaloby

7. Žalovaný správní orgán ve vyjádření k podané žalobě popsal dosavadní průběh řízení a zdůraznil, že všechny úvahy žalobců i jimi doložená judikatura vycházejí z přesvědčení, že náhrada jednorázového mimořádného odškodnění pozůstalých po vojákově, jenž zemřel v důsledku služebního úrazu, je jako nemajetková újma nárokem soukromého práva. Žalovaný má ovšem za to, že jde o nárok, jenž vznikl v souvislosti s výkonem služby vojáka z povolání, tedy ze vztahu veřejnoprávního. Služební poměr vojáka je typickým právním poměrem státně zaměstnaneckým veřejnoprávním a úprava služebního poměru v zákoně o vojácích z povolání má kodexový charakter, neboť užití zákoníku práce je zde v převážné části vyloučeno.
8. Podle názoru žalovaného zákon o vojácích z povolání obsahuje zcela komplexní úpravu vztahů vyplývajících ze služebního poměru, zejména pro oblast náhrady škody, resp. odpovědnosti státu za škodu způsobenou vojákově. Musí se proto použít tato úprava, ačkoliv existuje soukromoprávní „výhodnější“ úprava. Na tomto místě je ovšem zároveň třeba připomenout, že v případě specifické právní úpravy zákona o vojácích z povolání jsou stanoveny některé zvláštní instituty a výhody vyvažující povinnosti vyplývající ze služebního poměru vojáka. Je jimi například úmrtí, jako specifická výsluhová náležitost určená k překonání tíživé situace pozůstalých po vojákově, přičemž o předmětném nároku byli žalobci prokazatelně poučeni a nepožádali o něj, ale také další nároky za dobu trvání služebního poměru vojáka (ozdravné, rehabilitace, příspěvek na bydlení apod.). Výkon služby vojáka z povolání je specifickým povoláním a posláním, ve kterém se voják ze svobodné vůle zavazuje položit život pro obranu vlasti. Rizikovost služebního poměru je vyvážena mnohými výhodami, které žalovaný uvedl příkladem. Těchto možných rizik spojených s výkonem vojenské činné služby si je každý voják vědom a vědomi jsou jich si rovněž jeho blízcí.
9. K argumentaci judikaturou uplatněnou v podané žalobě žalovaný uvedl, že Nejvyšší správní soud připustil analogickou aplikaci ustanovení zákoníku práce pouze pro případy tzv. nevědomé mezery v zákoně o vojácích z povolání, tedy v případech, kdy zákon o vojácích z povolání upravu odškodnění nemajetkové újmy neobsahuje (v uvedeném případě v důsledku úmrtí vojáka jinak než následkem služebního úrazu či nemoci z povolání). Analogická aplikace ustanovení zákoníku práce by v době smrti v listopadu 2020 nebyla možná, neboť zákoník práce před účinností novely č. 363/2021 Sb. rodičům zesnulého zaměstnance, kteří nežili se zaměstnancem ve společné domácnosti, nárok nepřiznával. V jiném žalobci tvrzeném případě byl řešen případ náhrady za ztížení společenského uplatnění vojáka, kdy v předmětném období neexistovala prováděcí vyhláška ministerstva obrany, jako speciální úprava ke stanovení výše náhrady. Soud proto

pokračování

označil služební poměr vojáka za závislou práci a z uvedeného důvodu stanovil, že lze vycházet ze speciální úpravy, tedy prováděcí vyhlášky ministerstva zdravotnictví, jež se užívá ke stanovení náhrady v případě pracovních úrazů a nikoliv metodiky Nejvyššího soudu, která se užívá pro vztahy občanskoprávní. V nyní posuzovaném případě žalobců existuje speciální úprava odškodnění v zákoně o vojácích z povolání a ani takový rozsudek není ve věci relevantní.

10. Žalovaný uzavřel, že služební orgány nemohly postupovat jinak, když zákon o vojácích z povolání obsahuje komplexní úpravu odškodnění pozůstalých po vojákově zemřelém v důsledku služebního úrazu a jednorázové mimořádné odškodnění tedy bylo přiznáno v souladu s tímto zákonem. Žalobci zároveň nevyužili možnosti jiných institutů, které zákon o vojácích z povolání pozůstalým přiznává k jejich odškodnění pro případ úmrtí vojáka. Z tohoto důvodu žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Průběh řízení před služebními orgány

11. Ze spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem bylo zjištěno, že rozhodnutím velitele 24. základny dopravního letectva jako služebního orgánu prvního stupně ze dne 14. 10. 2021, č. j. MO 303494/2021-8407, byl žalobcům přiznán nárok na jednorázové mimořádné odškodnění pozůstalých podle ustanovení § 125 zákona o vojácích z povolání ve výši 438 000 Kč v rámci odškodnění smrtelného úrazu jejich dcery, štábní praporčice Bc. M. T., která zemřela dne X v prostoru operace mise *Multination Force and Observers* (MFO) na Sinajském poloostrově. Tímto rozhodnutím byl zároveň zamítnut nárok žalobců na jednorázové mimořádné odškodnění pozůstalých podle § 125 zákona o vojácích z povolání ve výši 262 000 Kč.
12. Rozhodnutím velitele vzdušných sil ze dne 3. 12. 2021, č. j. MO 362504/2021-3031, bylo rozhodnutí služebního orgánu prvního stupně potvrzeno.
13. Z uvedených rozhodnutí se podává, že žádostí ze dne 26. 7. 2021 žalobci uplatnili nárok na jednorázové mimořádné odškodnění pozůstalých podle § 125 zákona o vojácích z povolání ve výši 700 000 Kč. Žalobcům bylo vyhověno částečně přiznáním částky 438 000 Kč, zbývající částka ve výši 262 000 Kč žalobcům přiznána nebyla, protože zákon o vojácích z povolání stanoví konkrétní výši jednorázového mimořádného odškodnění pro pozůstalé rodiče ve výši třicetinasobku minimální mzdy.

Řízení před soudem

14. Při ústním jednání u Městského soudu v Praze dne 14. 4. 2022 oba žalobci setrvali na podané žalobě a zdůraznili, že jim nejde o majetkový prospěch, ale o systémovou spravedlnost, když chtějí poukázat na nedostatky v právním řádu. Případný rozdíl mezi již vyplacenou a požadovanou částkou hodlají věnovat dobročinnému Vojenskému fondu solidarity, čemuž nasvědčují doklady založené ve spisovém materiálu.
15. Zástupce žalobců rovněž odkázal v plné míře na písemné vyhotovení žaloby a doplnil, že podle názoru žalobců je třeba respektovat ústavněprávní rozměr posuzované věci, neboť vychází ze shodného skutkového základu škodní události. Podle žalobců nelze akceptovat jako argumenty kritéria rizikovitosti služebního poměru vojáka z povolání a z něj dovozovaného odlišného odškodnění co do výše. Žalobci chtějí být tím případem, na němž se prokáže nekonceptnost a neústavnost stávající právní úpravy.

16. Zástupkyně žalovaného orgánu odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí a na vyjádření žalovaného k žalobě s tím, že žalovaný nebyl oprávněn překročit stávající komplexní právní úpravu, proto nechala rozhodnutí zcela na úvaze soudu.
17. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před žalovaným správním orgánem z hlediska žalobních námitek uplatněných v podané žalobě a při přezkoumání vycházel ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (ustanovení § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s. ř. s.“).
18. Žalobci v řízení před služebními orgány žalovaného žádali o přiznání jednorázového mimořádného odškodnění ve výši 700 000 Kč, kterou stanovili jako obvyklou výši jednorázového odškodnění za duševní újmu nejbližších pozůstalých, jimž zemřel jejich blízký rodinný příslušník následkem smrtelného úrazu jako škodní události občanskoprávní povahy podle občanského zákoníku nebo pracovního úrazu jako škodní události podle zákoníku práce. Žalobcům bylo následně přiznáno a vyplaceno jednorázové mimořádné odškodnění podle § 121 písm. d) ve spojení s § 125 zákona o vojácích z povolání ve výši 438 000 Kč jako třicetinasobek minimální mzdy, ve zbytku požadované částky jejich nároku vyhověno nebylo.
19. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Právní úprava aplikovaná a srovnávaná

20. Podle ustanovení § 2959 občanského zákoníku: „*Při usmrcení nebo zvlášť závažném ublížení na zdraví odčiní škůdce duševní útrapy manželu, rodiči, dítěti nebo jiné osobě blízké peněžitou náhradou vyvažující plně jejich utrpení. Nelze-li výši náhrady takto určit, stanoví se podle zásad slušnosti.*“
21. Podle § 121 zákona o vojácích z povolání platí, že jestliže voják následkem služebního úrazu nebo nemoci z povolání zemřel, je stát povinen poskytnout pozůstalým a) náhradu účelně vynaložených nákladů spojených s léčením a pohřbem, b) náhradu nákladů na výživu pozůstalých, c) jednorázové odškodnění pozůstalých, d) jednorázové mimořádné odškodnění pozůstalých.
22. Podle § 125 zákona o vojácích z povolání dále platí, že pozůstalým po vojákovi, který zemřel následkem úrazu při činnostech uvedených v § 120 odst. 1 až 3, náleží jednorázové mimořádné odškodnění pozůstalých. Pozůstalému manželovi a každému pozůstalému dítěti, které má nárok na sirotčí důchod z důchodového pojištění po zemřelém, náleží jednorázové mimořádné odškodnění ve výši částek uvedených v § 120 odst. 4. Osobám, které byly odkázány na vojáka výživou, náleží jednorázové mimořádné odškodnění pozůstalých rovným dílem ve výši třicetinasobku minimální mzdy. Není-li pozůstalého manžela ani pozůstalých dětí nebo osob, které byly odkázány na vojáka výživou, náleží jednorázové mimořádné odškodnění pozůstalých ve výši uvedené ve větě třetí rodičům vojáka.

23. Srovnatelnou právní úpravou je kupříkladu ustanovení § 106 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, podle nějž: zemře-li příslušník následkem služebního úrazu nebo nemoci z povolání, mají pozůstalí po příslušníkovi nárok na a) náhradu účelně vynaložených nákladů spojených s léčením, b) náhradu přiměřených nákladů spojených s pohřbem, c) náhradu nákladů na výživu pozůstalých, d) jednorázové odškodnění pozůstalých, e) náhradu věcné škody.
24. Žalobci v podané žalobě argumentovali především právní úpravou, která je obsažena v zákoně č. 262/2006 Sb., zákoníku práce. Podle ustanovení § 271i jednorázová náhrada nemajetkové újmy pozůstalých přísluší a) manželovi nebo partnerovi zemřelého zaměstnance, b) dítěti zemřelého zaměstnance a c) rodiči zemřelého zaměstnance. Jednorázová náhrada nemajetkové újmy přísluší každému pozůstalému podle odstavce 1 nejméně ve výši dvacetinásobku průměrné mzdy v národním hospodářství zjištěné za první až třetí čtvrtletí kalendářního roku předcházejícího kalendářnímu roku, ve kterém právo na tuto náhradu vzniklo; je-li náhrada vyplácena oběma rodičům, vyplatí se každému z nich polovina této částky. Výše jednorázové náhrady nemajetkové újmy pozůstalých se zaokrouhluje na celé stokoruny nahoru. Jednorázová náhrada vzniklé nemajetkové újmy přísluší i dalším osobám v poměru rodinném nebo obdobném, které újmu zaměstnance pociťují jako vlastní újmu. Výši průměrné mzdy zjištěné podle odstavce 2 vyhlásí Ministerstvo práce a sociálních věcí na základě údajů Českého statistického úřadu sdělením uveřejněným ve Sbírce zákonů. Podle ustanovení § 271s zákoníku práce soud může výši odškodnění stanovenou právním předpisem (§ 271c a 271i) přiměřeně zvýšit. Přitom soud zohlední při určení výše jednorázové náhrady nemajetkové újmy pozůstalých podle § 271i přiznanou výši jednorázové náhrady nemajetkové újmy při zvlášť závažném ublížení na zdraví zaměstnance podle § 271f.

Posouzení důvodnosti žalobních bodů

25. Podle ustanovení § 2 s. ř. s. ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.
26. Podle § 78 odstavec 1 s. ř. s. může soud v případě důvodnosti žaloby zrušit napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Pro nezákonnost může soud zrušit napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil.
27. Pro posouzení žaloby je rozhodné, zda právní úprava obsažená v § 121 až § 125 zákona o vojácích z povolání je komplexní úpravou náhrady škody, respektive odpovědnosti služebních orgánů za újmu způsobenou příslušníkovi armády při výkonu služby, v přímé souvislosti s ním nebo pro výkon služby. Pokud ano, uplatní se pro odškodnění pozůstalých tato úprava, a nikoliv úprava obsažená v občanském zákoníku, zákoníku práce či jiném právním předpisu.
28. Městský soud v Praze dospěl k závěru, že služební orgány v posuzované věci nepochybily, pokud nárok žalobců ve správním řízení posuzovaly podle příslušných ustanovení zákona o vojácích z povolání, neboť obě hlavy části sedmé zákona o vojácích z povolání jsou komplexní právní úpravou odpovědnosti státu za škodu způsobenou vojákově.

29. Služební poměr vojáka z povolání i nároky z něj vyplývající mají veřejnoprávní povahu. Nelze je tak považovat za věci soukromoprávní, i pokud nějaký nárok není výslovně v příslušném zákonu uveden, ale je ze služebního vztahu jasně odvozován. Rozhodování o takovém nároku nesvěřuje civilním soudům ani jiný zákon ve smyslu § 7 odst. 3 o. s. ř. V tomto směru lze odkázat i na judikaturu zvláštního senátu (zejména usnesení ze dne 25. 2. 2016, čj. Konf 10/2015-11, č. 3481/2016 Sb. NSS, ve věci bezdůvodného obohacení z veřejnoprávních smluv). Ta dovozuje, že dokonce i tehdy, kdy jde o svou povahou zpravidla soukromoprávní nárok (jako bezdůvodné obohacení), pak pokud je odvozen z veřejnoprávního institutu, má být považován za veřejnoprávní. Tento přístup rovněž odpovídá smyslu a účelu rozdělení pravomocí mezi orgány rozhodujícími v oblasti soukromého a veřejného práva. Je totiž žádoucí, aby o komplexu práv a povinností vyplývajících z jedné rozhodné skutečnosti rozhodoval, pokud možno, jeden orgán. I když má nárok na náhradu újmy typicky povahu soukromoprávní, v nyní projednávané věci vyplývá ze služebního poměru vojáka z povolání a je tak na místě jej považovat za obdobu nároku soukromoprávního ve věci služebního poměru.
30. Nárok žalobců je nárokem vyplývajícím ze vztahů veřejného práva (ze služebního poměru vojáka), pravomoc k soudnímu přezkumu mají proto ve smyslu závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2020, č. j. 8As 319/2018 – 59, dostupného stejně jako všechna zde citovaná rozhodnutí NSS také online na www.nssoud.cz, správní soudy [viz § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].
31. Zákon o vojácích z povolání náhradu nemajetkové újmy výslovně umožňuje pouze ve zvlášť vymezených případech. S náhradou nemajetkové újmy počítá pouze v případě služebního úrazu, či nemoci z povolání, pokud jde o náhradu za bolest a ztížení společenského uplatnění [viz § 116 písm. c) a d)] nebo jednorázové odškodnění pozůstalým [§ 121 písm. c) a d)]. Náhradu pozůstalým v podobě nemajetkové újmy tedy § 112 zákona o vojácích z povolání sám o sobě neumožňuje. Nemajetkovou újmu pozůstalých v případě, že nedošlo ke služebnímu úrazu či nemoci z povolání, výslovně neupravuje ani jiné ustanovení zákona o vojácích z povolání. V této otázce dotčený zákon nestanoví ani podpůrné užití jiného právního předpisu.
32. V daném případě se tak nejedná o chybějící výslovnou právní úpravu v zákoně o vojácích z povolání, nejedná se o mezeru v zákoně a není tak na místě postup, k němuž směřuje stěžejní žalobní argumentace, tj. požadavek, aby soud – v rámci obecně chápáného principu spravedlnosti - analogicky „dotvořil“ právo.
33. Analogie v právu znamená aplikaci právní normy, která upravuje určitou situaci na situaci skutkově podobnou, která však právem upravena není. V každém případě je však analogická aplikace práva přípustná jen tehdy, jestliže nelze obvyklým právním výkladem dojít k přijatelnému řešení. Analogie bývá proto někdy chápána i jako argument logického výkladu práva (*argumentum per analogiam*). Rozlišuje se dvojí typ analogie:
1. *Analogia legis* (analogie zákona) – na skutkovou podstatu zákonem neřešenou se aplikuje právní norma, která je obsažena ve stejném zákoně a která upravuje skutkovou podstatu nejpodobnější.
 2. *Analogia juris* (analogie práva) – jestliže není možné postupovat podle analogie zákona, lze výjimečně aplikovat právní zásady příslušného právního odvětví, případně dokonce obecné právní zásady, které obsahuje celý právní řád.

34. Použití analogie souvisí s problémem tzv. *mezer v právu*, tedy oblastí společenských vztahů, které právně upraveny nejsou a v souvislosti s nimiž je řešena otázka, zda to znamená, že jsou z dosahu práva úplně vyloučeny, nebo zda je třeba je nějak v daném konkrétním případě vyplnit. Jednou z cest, jak tento problém řešit, je právě analogická aplikace práva. Je však obecně uznáváno, že ne v každém právním odvětví je takové řešení možné: např. v právu soukromém je víceméně předpokládána, zejména pak v občanském soudním řízení, a to z důvodu, aby ze strany soudu nedošlo k odmítnutí spravedlnosti (zákaz *denegatio justitiae*); naproti tomu v právu veřejném je analogie brána jako nevhodný nástroj, protože nedostatky právní úpravy by neměly jít k tíži jedince. Pro trestní právo je analogie ústavně zcela zakázána (čl. 39 Listiny základních práv a svobod). Takové ústavní řešení trestněprávní analogie je však jen výslovným zakotvením všeobecných právních zásad *nullum crimen sine lege* (žádný trestný čin bez zákona) a *nulla poena sine lege* (žádný trest bez zákona).
35. Podstatu analogie lze shrnout tak, že určitá norma je použita na situaci, která není zákonem zcela jasně řešena za podmínky, že: 1) rysy skutkové podstaty případu jsou blíže, významně, podstatně podobné té, s níž zákon spojuje nějaké právní důsledky; 2) skutková podstata právním předpisem řešená se od té, která má být aplikována analogicky liší jen v nepodstatných věcech; 3) je tu sociální potřeba tímto způsobem postupovat.
36. *Analogie zákona* je chápána jako proces, kdy na základě logických závěrů, které jsou dosaženy běžnými deduktivními i induktivními metodami, je vyvozeno obecné pravidlo, které dopadá na řešený případ, a od něho je samotný případ řešen. Podmínkou je, že skutková podstata, která má být řešena, se neliší v zásadních rysech od případů výslovně regulovaných. Nejvyšší správní soud ji vymezil tak, že tam, kde chybí právní úprava, lze pro výklad právní úpravy či pojmu podpůrně užít zákonného ustanovení svou povahou a účelem nejbližšího.
37. *Analogie iuris* je postupem, při němž, s ohledem na absenci normy, která by upravovala obdobné vztahy, je věc řešena podle principů právního odvětví či dokonce obecných principů celého právního řádu. Nejvyšší správní soud konstatoval, že přípustnost *analogie iuris* plyne z obecné potřeby řešit případ obviněného ze správního deliktu v jeho prospěch analogií s trestním právem všude, kde vzhledem k neexistenci jednotného kodexu správního trestání nejsou výslovně upraveny základní zásady a instituty, jež by měly být zohledněny v případě jakéhokoliv přestupku či správního deliktu. Obdobně judikoval za pomoci výkladu historického a s ohledem na vyloučení neposkytnutí spravedlnosti ve věci použití zákona o sociálním zabezpečení (zák. č. 100/1988 Sb.) na jiné předpisy, které se týkají sociálních práv, v daném případě na řešení otázek sociální potřeby. Jako třetí příklad využití *analogie iuris* lze zmínit uplatnění materiálního korektivu obsaženého v zákoně o přestupcích na jiný správní delikt fyzické osoby s poukazem na to, že „*nemožnost posouzení materiální stránky správního deliktu by byla rovněž v rozporu s požadavkem spravedlivé rovnováhy mezi ochranou zájmů společnosti a imperativem ochrany základních práv a svobod jednotlivců*“. Pokud ovšem dotýčný dosáhl svého práva postupem podle jiného právního předpisu, není již *analogie iuris* pro jeho řešení vůbec na místě. V případě *analogie legis* je ustanovení konkrétní normy aplikováno i na případy, které pod její dikci výslovně nespádají, nicméně mají, a to alespoň v podstatných směrech, společnou teleologii, čili zde existuje pevný bod v právní úpravě. Naproti tomu *analogie iuris* má místo v situaci, kdy neexistuje žádné ustanovení (k této problematice viz např.

HOLLÄNDER, P. *K pojmu prameňov práva*, Právnik č. 12/1985, ŠÁMAL, P. *Základní zásady trestního řízení v demokratickém systému*, ASPI, Praha 1999, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9Afs 141/2007 – 87, ČAPEK, J. *Interpretace práva*, in BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A. *Teorie práva*, ASPI, Praha 2003, s. 154, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2As 60/2008 – 114, č. j. 6Ads 30/2008 – 63 a 4Ads 122/2006 – 61), pod nějž by bylo možno konkrétní případ subsumovat, přičemž tu nejde o zamýšlenou mezeru v právu. Řešení je pak konstruováno buď na základě využití právních principů, nebo hledání aplikace v rámci celého právního řádu takového zákona, který je co do svojí povahy nejbližší, na řešenou skutkovou podstatu.

38. Analogie je vždy chápána až jako *ultima ratio* a mělo by se k ní sáhnout jen v nezbytných případech, protože přináší právní nejistotu, již vzhledem k tomu, že v sobě obsahuje subjektivní hodnocení, nicméně přes tento nedostatek je to vždy lepší, než kdyby došlo k odmítnutí spravedlnosti. V extrémním pojmání se dokonce hovoří o popření právní jistoty a udržitelnosti práva jako systému. Pokud by se však od analogie s poukazem na tento argument upustilo, znamenalo by to, že některá záležitost by vůbec nemohla být řešena, což je v právním státě vyloučeno. Navíc existují mechanismy, jak tuto nejistotu zeslabit, zejména v podobě rozhodovací praxe správních orgánů a konstantní judikatury. Jakkoli je řešení prostřednictvím analogie vždy jen ad hoc, nemůže být každé řešení obdobné situace rozdílné, protože by to odporovalo principu předvídatelnosti práva. V tomto smyslu analogie nepochybně dotváří právo (viz též KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech*, Karolinum, Praha 2002, s. 206-207; rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5Afs 17/2009 – 107, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2Afs 2/2005 – 42, viz též HAVEL, B. *Poznámky k přípustnosti analogie ve veřejném právu*, Právnik č. 2/2003, s. 148).
39. Z výše uvedeného plyne, že mezera v zákoně je ve smyslu dostupné judikatury (již výše citovaný rozsudek NSS sp. zn. 8As 319/2018) „protiplánová“ neúplnost zákonodárství. Nastává, pokud zákonodárce nevzal v potaz hodnoty, principy, či argumenty, které jsou imanentní právnímu řádu jako celku. Nelze jí rozumět rozpor s principem účelnosti nebo právně politickými představami interpreta, ale s teleologickým pozadím celého právního řádu. Teleologická mezera v zákoně pak obecně připouští její vyplnění. Je nutné rozlišovat mezi tzv. mezerou pravou a nepravou. O mezeru pravou se jedná v situaci, kdy aplikace jedné právní normy logicky předpokládá jinou právní normu, která však chybí a bez jejíhož doplnění je dané ustanovení neaplikovatelné. Obsahem mezery nepravé je pak neúplnost psaného práva ve srovnání s explicitní úpravou obdobných případů, tj. neúplnost z pohledu principu rovnosti anebo z pohledu obecných právních principů. V takové situaci není v pozitivním právu pravidlo, které na situaci dopadá, nebo na jednu situaci pravidlo dopadá a na druhou, která má stejný hodnotový základ, nikoliv (srov. rozsudky NSS ze dne 21. 1. 2016, čj. 6 As 75/2015-17, č. 3383/2016 Sb. NSS, ze dne 31. 8. 2009, čj. 8 As 7/2008-116, č. 1953/2009 Sb. NSS, náleží Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06).
40. Jak již bylo uvedeno výše, soud v nyní posuzované věci nedovodil, že by vzhledem ke komplexní právní úpravě nároku na náhradu škody v zákoně o vojácích z povolání bylo zapotřebí využít popsání mechanismu uplatnění principu analogie.
41. Pokud žalobci argumentovali právě závěry, k nimž Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku sp. zn. 8As 319/2018, je třeba zdůraznit především bod 34 jeho odůvodnění, v němž se uvádí, že Nejvyšší správní soud posuzoval situaci skutkově odlišnou. V jím

pokračování

posuzované věci došlo k úmrtí vojáka z povolání z důvodu tvrzeného zanedbání lékařské péče, a nikoliv o služební úraz ani nemoc z povolání. To je po skutkové stránce situace odlišná od případu žalobců, respektive štábní praporčice Bc. M. T., příslušnice VÚ 8407 Praha, která zemřela dne X v prostoru zahraniční operace na Sinajském poloostrově následkem služebního úrazu při pádu vrtulníku. Proto podle názoru soudu nelze bez dalšího akceptovat postup, který Nejvyšší správní soud nastínil, tj. užití pro posouzení nároku na náhradu újmy pozůstalým na základě *analogie iuris* ustanovení § 384 a § 265 odst. 2 zákoníku práce, a to bez ohledu na to, že rozsah a způsob náhrady této újmy se pak bude podle NSS řídit ustanovením o náhradě škody na zdraví (resp. úmrtí) z důvodů úrazu či nemoci z povolání (§ 121 zákona o vojácích z povolání).

42. Správnosti tohoto závěru ostatně nasvědčuje i odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2020, č. j. 3As 124/2017 - 34, v němž soud konstatoval, že přestože zaměstnanecký vztah žalobce (domáhajícího se navýšení výše náhrady za ztížení společenského uplatnění – poznámka městského soudu) nebyl vztahem pracovněprávním ale služebním, nelze přehlédnout, že byl (stejně jako je tomu u pracovněprávních vztahů) *výkonem závislé práce*; právě tato povaha každého zaměstnaneckého vztahu je důvodem zvláštní právní ochrany zaměstnance, odůvodňující aplikaci speciální úpravy odškodnění nároků z pracovního, respektive služebního úrazu. I zde se tedy jedná o situaci skutkově odlišnou od případu žalobců, zároveň je třeba vyzdvihnout, že Nejvyšší správní soud „jedním dechem“ dodává, že zákon o vojácích z povolání upravuje výslovně a komplexně náhradu škody na zdraví vzniklou vojáku v důsledku služebního úrazu nebo nemoci z povolání (a tedy vylučuje aplikaci odpovídajících ustanovení zákoníku práce, řešících stejnou problematiku pro vztahy pracovněprávní). Podmínky použití občanského zákoníku či zákoníku práce jako předpisů soukromoprávní povahy nebyly splněny ani z hlediska principu analogie. Byť tedy soud chápe zájem žalobců na dodržení obecné zásady rovnoprávnosti před zákonem, v nyní posuzované věci není žalobou napadené rozhodnutí s touto zásadou v rozporu a postup služebních orgánů není důvodem pro závěr o jeho nezákonnosti, neboť žalovaný se nedopustil ústavně nekonformního výkladu práva, jak jej popsal Ústavní soud např. v nálezu ze dne 5. 12. 2012, IV. ÚS 444/11, publikovaném pod č. N 200/67 ve Sbírce nálezů a usnesení tohoto soudu.
43. Soud si je též vědom nedávného nálezu Ústavního soudu 15. 11. 2021, sp. zn. II. ÚS 2925/20, v němž posuzoval limitaci výše náhrady za bolest a ztížení společenského uplatnění při pracovních úrazech dle § 372 zákoníku práce ve znění do 30. 9. 2015. Ústavní soud dospěl k závěru, že pokud by dle obecné občanskoprávní úpravy náleželo poškozenému zaměstnanci vyšší odškodnění, je nutné aplikovat § 388 zákoníku práce ve znění do 30. 9. 2015 a náhradu zvýšit na úroveň náhrady, která by náležela dle občanského zákoníku. Dle Ústavního soudu totiž nelze činit rozdíl mezi zaměstnanci, kterým je ztíženo společenské uplatnění v důsledku pracovního úrazu, a osobami, kterým je uplatnění ztíženo nikoli v důsledku pracovního úrazu.
44. V kontextu tohoto nálezu považuje soud za podstatné, že vznik nároku na náhradu dle § 121 písm. d) zákona o vojácích z povolání, není vázán na zavinění škůdce. Nárok na náhradu vzniká již tím, že dojde k úmrtí vojáka v důsledku služebního úrazu nebo nemoci z povolání, a jde tudíž o absolutní objektivní odpovědnost státu. Právní úprava je v tomto ohledu pro pozůstalé příznivější, než obecná občanskoprávní úprava, která obecně stojí na odpovědnosti za zavinění, a to i pro náhradu osobám blízkým dle § 2959 občanského zákoníku. Jedná se proto o případ obdobným těm, které Ústavní soud v citovaném nálezu

výslovně aprobuje: „Uzavřením pracovní smlouvy (nebo dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr) dochází ke vzniku specifického právního vztahu mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, který se řídí především zákoníkem práce. Důsledkem této zvláštní úpravy vycházející z principu zvýšené ochrany zaměstnance je také to, že podmínky potřebné ke vzniku povinnosti k náhradě té které újmy mohou být upraveny odchylně od obecné (občanskoprávní) úpravy, stejně tak rozsah náhrady dané újmy. Ve vztahu k projednávané věci Ústavní soud konstatuje, že například podmínky, za kterých zaměstnavateli vznikne povinnost nahradit újmu vzniklou zaměstnanci pracovním úrazem, jsou velmi široké: v mnohých případech se může jednat o odpovědnost absolutní, kdy se zaměstnavatel nezprostí své odpovědnosti ani poukazem na vyšší moc či úplné zavinění třetí osobou; rovněž požadavek na příčinnou souvislost mezi jednáním zaměstnavatele a vznikem újmy je v pracovněprávních vztazích velmi volný. Pracovním úrazem tak může kupříkladu být i úraz zaměstnance způsobený přírodní katastrofou nebo občanskými nepokoji, pokud v tu dobu zaměstnanec plnil pracovní úkoly. Zaměstnanec je tak v důsledku zvláštní právní úpravy do určité míry v privilegovaném postavení, jelikož mu vzniká právo na náhradu újmy i tehdy, když by mu za srovnatelných okolností při aplikaci obecné občanskoprávní úpravy nesvědčilo (tj. v porovnání s jinými osobami srovnatelně poškozenými za srovnatelných okolností, které ale dle obecné občanskoprávní úpravy nezakládají obdobnou povinnost k náhradě újmy, jako např. u vztahu mezi objednatelem a zhotovitelem). Právě v takových případech je dle názoru Ústavního soudu možné ospravedlnit, že se zaměstnanci dostane odlišného zacházení od obecné občanskoprávní úpravy. Jinak řečeno, občanskoprávní úprava v rozsahu, ve kterém reguluje odškodňování určitého typu újmy, která může vzniknout fyzické osobě, jejíž odškodňování je rovněž (paralelně) regulováno zákoníkem práce pro oblast pracovněprávních vztahů, představuje při požadavcích rovnosti a úplného odškodnění za poškození zdraví minimální standard, který zákoník práce může navýšit, nikoli však snížit – právní postavení zaměstnance může být v tomto ohledu fyzické osobě ku prospěchu, nikoli však k tíži“ (srov. bod 52 citovaného nálezu).

45. Lze proto shrnout, že soud nemá za to, že úprava náhrady při úmrtí vojáka dle § 121 písm. d) by obsahovala mezeru, kterou by bylo nutné výkladem zaplnit. Zákonodárce upravil náhradu komplexním způsobem, která jde nad rámec obecné občanskoprávní úpravy. Takovou úpravu považuje soud za souladnou s ústavním principem rovnosti.
46. Správní uvážení, tj. hodnocení rozhodných skutečností rozhodujícím správním orgánem, nebylo v daném případě soudem shledáno v rozporu s obsahem spisového materiálu a odlišný náhled účastníka řízení na způsob hodnocení rozhodujících skutečností správním orgánem není sám o sobě důvodem pro zrušení rozhodnutí. V dané věci nebylo zjištěno, že by závěry správního orgánu nebyly podloženy dostatečně skutkovými zjištěními nebo s nimi byly v rozporu či že by se správní orgán nevypořádal se všemi odvolacími námitkami žalobců. Závěry, k nimž správní orgán dospěl při hodnocení rozhodujících skutečností, nejsou v rozporu se zásadami logického myšlení a uvažování. Tím jsou zároveň i vymezeny meze přezkumné činnosti soudu ve správním soudnictví, pokud jde o správní uvážení. Úkolem soudu tak není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav řádným procesním postupem, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. Pokud jsou tyto předpoklady splněny, nemůže soud z těchto skutečností vyvozovat jiné nebo přímo opačné závěry.

pokračování

47. Městský soud v Praze po provedeném řízení dospěl k závěru, že úvahy žalovaného správního orgánu jsou dostatečné, logické a mají oporu v konkrétních zjištěných a náležitě popsanych údajích. Zároveň soud nezjistil ani žádné vady řízení, které by měly za následek nezákonnost či věcnou nesprávnost napadených rozhodnutí, z jejichž odůvodnění je zřejmé, na základě jakých skutečností a úvah nebylo argumentaci žalobců proti rozhodnutí o částečném nepřiznání jednorázového mimořádného odškodnění vyhověno. Odůvodnění napadených rozhodnutí umožňuje posoudit i to, zda tyto úvahy vedené na základě v odůvodnění uvedených důvodů jsou v souladu s právem či nikoliv.

Závěr a náklady řízení

48. S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti Městský soud v Praze uzavírá, že žalobu neshledal důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
49. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož 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. Žalobce ve věci úspěšný nebyl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu nad rámec jeho běžné administrativní agendy žádné náklady nevznikly.

P o u č e n í

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách www.nssoud.cz.

V Praze dne 14. dubna 2022

Mgr. Marek Bedřich
předseda senátu