



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupičkové v právní věci žalobců: a) XY, b) XY, zastoupených JUDr. Martinem Mikyskou, advokátem se sídlem č. p. 397, Malá Skála, proti žalovanému: **Velitel vzdušných sil Armády České republiky**, se sídlem Vítězné nám. 1500/5, Praha 6, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 4. 2022, č. j. 11 Ad 20/2021-35,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Velitel Vojenského útvaru 8407 Praha (dále též „služební orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 14. 10. 2021, č. j. MO 303494/2021-8407, sp. zn. MO 52083/2020/8407 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), přiznal žalobcům jednorázové mimořádné odškodnění pozůstalých podle § 125 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o vojácích z povolání“), ve výši 438 000 Kč z důvodu úmrtí jejich dcery (výrok II), nevyhověl již však návrhu na přiznání dalšího odškodnění ve výši 262 000 Kč, který žalobci opírali o předpisy soukromého práva (výrok IV).

[2] Žalobci napadli rozhodnutí odvoláním. Rozhodnutím ze dne 13. 12. 2021, č. j. MO 362504/2021-3031, žalovaný odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Shledal, že právní úprava v zákoně o vojácích z povolání neumožňovala přiznat vyšší odškodnění, než které bylo žalobcům přiznáno (438 000 Kč). Žalobci jsou pozůstalými rodinnými příslušníky (otcem a matkou zemřelé vojákyně), se kterou nežili ve společné

domácnosti. Zemřelá vojákyně nebyla vdaná, neměla děti, ani na ni nebyly výživou závislé jiné osoby. Pro období od 1. 1. 2018 byla stanovena minimální mzda na území České republiky ve výši 14 600 Kč. Podle ustanovení § 121 písm. d) a § 125 zákona o vojácích z povolání pak rovným dílem přísluší rodičům vojáka, který zemřel následkem služebního úrazu, jednorázové mimořádné odškodnění pozůstalých ve výši třicetinasobku minimální mzdy ($14\,600 \times 30 = 438\,000$ Kč), není-li pozůstalého manžela, dětí nebo osob, jež byly na zemřelého vojáka odkázány výživou. Žalobcům tedy náleží mimořádné odškodnění ve výši 438 000 Kč. Vyšší odškodnění zákon o vojácích z povolání přiznat neumožňuje, a to ani s poukazem na předpisy soukromého práva. Veřejnou moc lze uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon.

II.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobci bránili žalobou u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“). Městský soud se ztotožnil s posouzením provedeným služebními orgány. Nepřisvědčil žalobní argumentaci, že bylo třeba zvýšit mimořádné odškodnění na základě aplikace zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákoník práce“), resp. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále též „občanský zákoník“). Žalobci s poukazem na uvedené právní normy dovozovali, že jim přísluší odškodnění za duševní újmu ve výši dvacetinasobku průměrné mzdy v národním hospodářství v rozhodnou dobu, tedy 700 000 Kč (§ 271s odst. 1 zákoníku práce). Podle městského soudu však v daném případě mohly služební orgány přiznat žalobcům mimořádné odškodnění toliko na základě zákona o vojácích z povolání, který jednoznačně stanovil maximální výši mimořádného odškodnění. Právní úprava přiznávání mimořádného odškodnění neobsahuje mezeru, kterou by bylo možné zaplnit za pomoci použití analogie, jejíhož použití se domáhali žalobci. Jiný výklad nelze dovodit ani z judikatury Ústavního soudu či Nejvyššího správního soudu. Žalobci akcentovaná judikatura neumožňuje správním orgánům či správnímu soudu navýšit mimořádné odškodnění v situaci, ke které došlo v dané věci. Případnou neshledal městský soud ani další žalobní argumentaci, a žalobu proto zamítl. Rozsudek městského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je v plném znění dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[4] Žalobci (dále též „stěžovatelé“) podali proti rozsudku městského soudu včasnou kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“).

[5] V kasační stížnosti předně uvedli, že jim bylo přiznáno a vyplaceno jednorázové mimořádné odškodnění podle § 121 písm. d) ve spojení s § 125 zákona č. 221/1999 Sb. ve výši 438 000 Kč. Žalobou podanou k městskému soudu se domáhali doplatku jednorázového odškodnění do částky 700 000 Kč (tedy v částce odpovídající po zaokrouhlení na desetitisíce nahoru dvacetinasobku průměrné mzdy ve státě za první tři čtvrtletí roku 2020 ve výši 692 220 Kč). Městský soud v Praze jejich žalobu zamítl s tím, že úprava náhrady škody a nemateriální újmy v případě služebních úrazů v zákoně o vojácích z povolání neobsahuje mezeru. Neexistuje tedy pro služební orgány a následně ani pro správní soudy prostor pro

pokračování

analogickou aplikaci jiné právní úpravy než zákona o vojácích z povolání. S takovým právním posouzením věci však podle stěžovatelů nelze souhlasit. Takové odškodnění totiž nebere v potaz povahu a předmět nároku podle § 121 písm. d) ve spojení s § 125 zákona o vojácích z povolání, resp. jeho ústavněprávní základ ve smyslu čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a navazující judikatury (nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 517/99 a sp. zn. I. ÚS 1764/19). Městský soud měl aplikovat na mimořádné odškodnění civilní předpisy (občanský zákoník, resp. zákoník práce), které přiznávají právo soudu rozhodnout o výši odškodnění za duševní újmu v individuálních případech na základě posouzení jedinečných okolností konkrétních případů (k tomu poukazovali na § 271s odst. 1 zákoníku práce a na § 2959 občanského zákoníku). Městský soud se staví záporně k možnosti subsidiární aplikace shora označených úprav, což však odporuje judikatuře Ústavního soudu (nálezy ve věcech sp. zn. II. ÚS 2925/20 a sp. zn. IV. ÚS 444/111). Jak občanský zákoník, tak zákoník práce přiznávají právo soudu rozhodnout o výši odškodnění za duševní újmu v individuálních případech na základě posouzení jedinečných okolností konkrétních případů. Podle § 2959 občanského zákoníku, jakož i podle § 271s odst. 1 zákoníku práce může soud výši odškodnění stanovenou právním předpisem pro jednorázovou náhradu nemajetkové duševní újmy pozůstalých přiměřeně zvýšit. Městský soud však důvod k takovému postupu neshledal. Není ústavněprávně odůvodnitelné, aby právu na odškodnění za duševní újmu způsobenou úmrtím osoby blízké byla na úrovni běžného zákonodárství a při jeho aplikaci poskytována rozdílná právní ochrana podle toho, o aplikaci jakého právního předpisu se jedná (nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 444/111). Dodali, že i z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá možnost analogické aplikace zákoníku práce (rozsudek ze dne 24. 1. 2020, č. j. 3 As 124/2017-31, a ze dne 2. 12. 2020, č. j. 8 As 319/2018-59). Podle stěžovatelů by neměly existovat tak výrazné rozdíly při odškodňování za duševní újmu osob, jimž jejich osoba blízká zemřela při dopravní nehodě, v zaměstnání podle zákoníku práce, ve služebním poměru policisty nebo ve služebním poměru vojáka z povolání.

[6] Z uvedených důvodů stěžovatelé navrhli, aby kasační soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Alternativně navrhli, aby Nejvyšší správní soud zvážil podání návrhu na zrušení předmětných ustanovení zákona o vojácích z povolání k Ústavnímu soudu.

IV.

[7] Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém vyslovil souhlas se závěry městského soudu. Navrhl proto kasační stížnost zamítnout.

V.

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Mezi účastníky řízení není žádného sporu ohledně skutkových okolností. Soud proto pouze stručně připomíná, že stěžovatelé v řízení před služebními orgány 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, resp. pracovního úrazu jako škodní události podle zákoníku práce. Služební orgány žádosti nevyhověly. Přiznaly stěžovatelům mimořádné odškodnění podle § 121 písm. d) ve spojení s § 125 zákona o vojácích z povolání (ve výši 438 000 Kč). Podle služebních orgánů nelze přiznat vyšší odškodné, než stanoví zákon o vojácích z povolání.

[11] Uvedený závěr aproboval i městský soud. Právní úpravou obsaženou v zákoně o vojácích z povolání byly služební orgány vázány, přičemž tato úprava je úpravou komplexní, kogentní a prostou mezer. Neexistuje tedy pro služební orgány a následně ani pro správní soudy prostor pro rozhodnutí nad rámec zákona o vojácích z povolání na základě vyplňování mezer v zákoně analogickou aplikací civilními předpisy (zákoník práce, resp. občanský zákoník).

[12] Stěžovatelé se proti uvedenému posouzení ohradili v kasační stížnosti. Zde výslovně namítli, že takové posouzení nebere v potaz povahu a předmět nároku podle § 121 písm. d) ve spojení s § 125 zákona o vojácích z povolání, resp. jeho ústavněprávní základ. Osobnostní práva každého člověka jako součást jeho soukromého života zahrnují právo na zachování a rozvíjení rodinného života, který zahrnuje i vztahy mezi blízkými příbuznými (nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 517/99, sp. zn. I. ÚS 1764/19 a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod). Toto právo je nerozlučně spojeno s právem na zdraví a jeho ochranou, aktivuje se v případech nejzásadnějšího zásahu do práva na život v případech úmrtí člověka. Uvedené základní právo se pak promítá i do aplikace tzv. obyčejného (podústavního) práva, vč. občanského zákoníku a zákoníku práce. Jak občanský zákoník, tak zákoník práce přiznávají právo soudu rozhodnout o výši odškodnění za duševní újmu v individuálních případech na základě posouzení jedinečných okolností konkrétních případů. Městský soud se však staví záporně k možnosti subsidiární aplikace občanského zákoníku nebo zákoníku práce na posuzovaný případ.

[13] Nejvyšší správní soud uvedené kasační námítky neshledal důvodnými.

[14] 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.*

[15] Dle § 125 zákona o vojácích z povolání *pozůstalým po vojákovi, který zemřel následkem úrazu, 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*

pokračování

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.

[16] Podle § 271i zákoníku práce jednorázová náhrada nemajetkové újmy pozůstalých přísluší *a) manželovi nebo partnerovi zemřelého zaměstnance, b) dítěti zemřelého zaměstnance a c) rodiči zemřelého zaměstnance, každému z nich nejméně ve výši dvacetinasobku 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. Podle § 271s zákoníku práce civilní soud může výši odškodnění stanovenou právním předpisem přiměřeně zvýšit.*

[17] Podle § 2959 občanského zákoníku *při usmrcení nebo zvlášť závažném ublížení na zdraví odčiní škůdce duševní útrapy manželů, rodičů, dětí nebo jiné osobě blízké peněžitou náhradou vyvažující plně jejich utrpení. Nelze-li výši náhrady takto určit, stanoví se podle zásad slušnosti.*

[18] Z uvedeného vyplývá, že § 125 zákona o vojácích z povolání přiznává pozůstalým po vojákově, který zemřel následkem úrazu, jednorázové mimořádné odškodnění pozůstalých. Odškodnění lze přiznat manželovi, dětem, resp. osobám, které byly odkázány na vojáka výživou. Není-li pozůstalého manžela ani pozůstalých dětí nebo osob, které byly odkázány na vojáka výživou, náleží jednorázové mimořádné odškodnění pozůstalých i rodičům vojáka. I podle názoru Nejvyššího správního soudu tedy zákon o vojácích z povolání umožňoval přiznat stěžovatelům (rodičům zemřelé vojačky, která po sobě nezanechala manžela, děti ani jiné osoby závislé výživou) mimořádné odškodnění. Zákon přitom kogentně určoval i výši takového odškodnění, a to jako třicetinasobek minimální mzdy. Jak přitom vyplývá z výše uvedené spisové rekapitulace, takové odškodnění bylo stěžovatelům přiznáno. Ti jsou však názoru, že jim mělo být přiznáno odškodnění vyšší, což dovozují z povahy daného nároku, jeho ústavněprávního základu a judikatury (v tomto ohledu akcentovali jednotlivé články ústavního pořádku a judikaturu Ústavního soudu - nálezy sp. zn. II. ÚS 517/99, sp. zn. I. ÚS 1764/19).

[19] Nejvyšší správní soud nikterak nezpochybňuje povahu daného nároku, jeho základ ani význam ve smyslu označených dokumentů, resp. soudní judikatury. Listina základních práv a svobod skutečně zakotvuje právo na život a ochranu zdraví, právo na ochranu soukromého života, jeho rozvíjení atp., současně však stanoví, že *státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví* (čl. 2 Listiny). To akcentuje i Ústava České republiky. Dle čl. 2 odst. 3 Ústavy státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat *jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*. Podle názoru Nejvyššího správního soudu služební orgány postupovaly v souladu s uvedenými imperativy. Předmětnou žádost posuzovaly v mezích a způsobem, které stanoví zákon o vojácích z povolání (zejména pak § 121 a § 125 a násl. zákona o vojácích z povolání). Označená, jakož ani žádná další, ustanovení zákona o vojácích z povolání přitom služební orgány neoprávňovala postupovat při přiznávání odškodnění podle předpisů soukromého práva. Pravomoc navýšit odškodnění přiznané služebním orgánem

pozůstalým po zemřelých vojácích nedává tuzemská právní úprava ani soudům. Předmětný nárok je nárokem vyplývajícím ze vztahů veřejného práva (ze služebního poměru vojáka). Pravomoc k soudnímu přezkumu mají proto ve smyslu závěrů rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2020, č. j. 8 As 319/2018-59, resp. rozhodnutí zvláštního senátu téhož soudu ze dne 25. 2. 2016, č. j. Konf 10/2015-11, č. 3481/2016 Sb. NSS, správní soudy. Správní soudy mají za úkol poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům za podmínek stanovených zákonem (§ 2 s. ř. s.). Podle § 65 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti („rozhodnutí“), se může žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li zákon jinak. V případě, že správní soud shledá rozhodnutí nezákonným, resp. vadným, je oprávněn jej zrušit. Soudní řád správní však neopravňuje správní soud k navýšení mimořádného odškodnění. Taková pravomoc nevyplývá ani z žádného jiného zákona.

[20] Nejvyšší správní soud nepřehlédl ani odkazy stěžovatelů na rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, v žádném z nich však označené soudy nedovodily, že by služební orgány či správní soudy mohly navýšit mimořádné odškodnění rodičů zemřelého vojáka, resp. že by mohly při přiznávání odškodnění postupovat podle předpisů soukromého práva. To nejde dovodit ani z obecných východisek těchto soudních rozhodnutí. Nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2021, sp. zn. II. ÚS 2925/20, řeší dualitu odškodňování ztížení společenského uplatnění v občanském právu a právu pracovním. *„Přestože Ústavní soud plně reflektuje specifika zákoníku práce, resp. pracovního práva celkově, a rozumí i poukazům obecných soudů na komplexnost úpravy odpovědnosti za škodu zaměstnavatele obsažené v zákoníku práce, nemůže být zákonná koncepce objektivní odpovědnosti zaměstnavatele za odškodňování pracovních úrazů v praxi legitimně vyvažována tím, že výše odškodnění bude co do výsledku takto nerovná.“* Nález tak směřuje ke sjednocení odškodnění za újmu na zdraví v oblasti pracovního práva a občanského práva jakožto soukromoprávních odvětví a dotýká se jádra účelu speciální regulace pracovněprávních vztahů (srov. zejm. bod 52 nálezu). Z nálezu však nelze dovodit, že by měl být aplikován i na odškodnění pozůstalých po zemřelých vojácích, tedy že Ústavní soud v obecné rovině vyžaduje stejný standard regulace u institutů veřejného a soukromého práva. Pro posouzení zde daných úprav tak nejsou závěry uvedené v nálezu (nad rámec obecných úvah o přípustnosti odlišného zacházení ve vztahu k principu rovnosti – k nim viz dále) relevantní. To stejné platí i pro nález Ústavního soudu ze dne 5. 12. 2012, sp. zn. IV. ÚS 444/111. Ani ten nestanoví, že by bylo lze při určování výše odškodnění pozůstalých osob po zemřelém vojáku postupovat podle předpisů soukromého práva. Zabýval se odškodněním podle předpisů soukromého práva, resp. vztahem obecného a zvláštního předpisu soukromého práva. Je přitom pravdou, že Ústavní soud v nálezu zformuloval i zásadu jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu, toto posouzení však nelze vnímat izolovaně a uměle ho oddělovat od další (rozsáhlé) judikatury Ústavního soudu, ve které neshledává protiústavnost rozdílných regulací podobných právních institutů, je-li tato rozdílnost logicky provázána s rozdílností smyslů a účelů porovnávaných právních úprav (k tomuto posouzení viz níže). Ani nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 517/99, sp. zn. I. ÚS 1764/19, neřeší stejnou skutkovou a právní situaci, ke které došlo v dané věci, a proto je nelze na danou věc použít.

pokračování

[21] Možnost navýšení předmětného mimořádného odškodnění služebními orgány, resp. správním soudem nelze dovodit ani z judikatury Nejvyššího správního soudu (stěžovatelé poukazovali na rozsudky ze dne 24. 1. 2020, č. j. 3 As 124/2017-31, a ze dne 2. 12. 2020, č. j. 8 As 319/2018-59). V prvně uvedeném rozsudku se zdejší soud zabýval výkladem § 119 zákona o vojácích z povolání, který pro určení konkrétní výše regulovaného nároku odkazuje na podzákonný předpis. V daném případě však takový odkaz chybí. Zákon o vojácích z povolání z hlediska přiznávání mimořádného odškodnění rodičům zemřelého vojáka odkazuje (implicitně) na podzákonný předpis pouze pro určení výše minimální mzdy za předmětné období (srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2020, č. j. 9 As 40/2020-78). Ve druhém zmíněném rozsudku soud sice dovodil, že lze výjimečně přistoupit k analogické aplikaci předpisů soukromého práva, ale jen tehdy, pokud zákon obsahuje mezeru v právu. Podle názoru Nejvyššího správního soudu však mezera v zákoně o vojácích z povolání (z hlediska přiznávání odškodnění pozůstalým rodičům zemřelého vojáka) není.

[22] Teorie práva rozlišuje dva základní typy mezer v právu. 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“* (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 1 As 21/2010-65). 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“* (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06). Mezerou v právu nelze rozumět rozpor s principem účelnosti nebo právně politickými představami interpreta, ale s teleologickým (účelovým) či axiologickým (hodnotovým) pozadím celého právního řádu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 7/2008-116, č. 1953/2009 Sb. NSS, ze dne 21. 1. 2016, č. j. 6 As 75/2015-17, č. 3383/2016 Sb. NSS, či nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06). Např. v rozsudku ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 7/2008-116, Nejvyšší správní soud uvedl, že: *„Existence mezery v zákoně je podmíněna nezamýšlenou neúplností právního řádu. Ta nastává tehdy, když 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. Prvně zmíněný rozpor je řešitelný pouze změnou právní úpravy, zatímco teleologická mezera v zákoně obecně připouští její vyplnění, podle charakteru mezery buď analogií, nebo teleologickou redukcí.“*

[23] Nejvyšší správní soud není názoru, že by předmětná právní úprava vykazovala mezeru, kterou by bylo nutné zaplnit za pomoci analogie. V dané věci se zcela zřejmě nemůže jednat o *mezeru pravou*, spočívající v chybějící právní úpravě, neboť nárok, kterého se stěžovatelé domáhají, je výslovně upraven zde vykládaným právním předpisem. V tom se daná věc odlišuje od stěžovateli zmiňovaného rozsudku ze dne 2. 12. 2020, č. j. 8 As 319/2018-59, neboť ten se zabýval nároky, které v zákoně o vojácích z povolání nebyly výslovně upraveny. To stejné platí i pro rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2016, č. j. 6 As 97/2014-17. Nejvyšší správní soud neshledává ani existenci stěžovateli dovozované *mezery nepravé*, která by spočívala ve výše popsané neúplnosti právní úpravy spočívající nikoli v chybějící právní úpravě, ale v neúplnosti existující právní úpravy z pohledu principu rovnosti nebo obecných principů práva [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 49/10, ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17, ze dne

7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 30/16 a ze dne 24. 11. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 24/19]. Z textu zákona o vojácích z povolání, jeho geneze a z důvodové zprávy k němu vyplývá, že rozdílné zacházení (oproti úpravě v soukromoprávních předpisech) bylo zákonodárcem zvoleno cíleně, a to na základě zcela legitimních důvodů majících objektivní základ, přičemž z ničeho nevyplývá ani nepřiměřenost či libovolnost zvolené právní konstrukce či jiný závadný nedostatek (vedle výše uvedeného srov. i nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/02 ze dne 21. 1. 2003, ze dne 13. 5. 2014, sp. zn. II. ÚS 3764/12-2, nebo ze dne 3. 5. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 2/15). Zákonodárce přijal zákon o vojácích z povolání za účelem regulace vzniku, změny, zániku a obsahu služebních poměrů vojáků z povolání, tedy osob, které vojenskou službu vykonávají jako své zaměstnání, a to ve služebním poměru (srov. § 1 a násl. zákona o vojácích z povolání). Zákon podrobně upravuje nejen vznik, průběh a zánik služebního poměru, ale i jednotlivá práva a povinnosti příslušníků, jakož i jejich odměňování, odškodňování atp. Příslušníci ve služebním poměru požívají řadu výhod, které zaměstnancům předpisy soukromého práva nepřiznávají (delší dovolená, léčebné pobyty, příspěvky na bydlení, výsluhy apod.). Uvedenými benefity jim stát kompenzuje i omezení a rizika spojená s výkonem služebního poměru (srov. i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 7/2008-116, č. 1953/2009 Sb. NSS, ze dne 21. 1. 2016, č. j. 6 As 75/2015-17, č. 3383/2016 Sb. NSS, či nález Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06), která naopak běžným zaměstnancům nenáleží. V tomto ohledu nelze nezmínit, že příslušníci ozbrojených složek se zavazují nasadit v případě potřeby pro Českou republiku i vlastní život (srov. § 3a zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, nebo § 17 odst. 3 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů). Již z uvedených důvodů nelze postavení vojáků z povolání porovnávat s postavením občanů, resp. běžných zaměstnanců, což logicky platí i pro výši odškodnění přiznávaného v případě jejich smrti. Zákonodárce mezi uvedenými skupinami a jejich nároky cíleně (a z racionálních důvodů) rozlišuje [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 49/10 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.), ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17 (148/2020 Sb.), ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 30/16 (254/2020 Sb.), a ze dne 24. 11. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 24/19]. Z toho ostatně vychází i judikatura Nejvyššího správního soudu ve věcech odškodnění přiznávaného pozůstalým podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Např. v rozsudku ze dne 21. 2. 2023, č. j. 7 As 234/2021-28, zdejší soud řešil situaci, kdy pozůstalí po zaměstnanci ve služebním poměru (jednalo se o služební poměr policisty) žádali po služebních orgánech přiznání odškodného ve výši přesahující částku paušálně určenou zákonem. Soud však s ohledem na odlišnosti mezi předpisy soukromého práva (zákoník práce a občanský zákoník) a zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, resp. komplexnosti posledně označeného zákona, jeho účelu a smyslu dovodil existenci racionálních důvodů pro odlišné zacházení, a tedy neexistenci mezery v právu, což plně platí i pro nyní projednávanou věc. „Lze přisvědčit názoru krajského soudu, který v této souvislosti připouští uvažování o [pozůstalých po soukromoprávních a veřejnoprávních zaměstnancích] jako o dvou relativně odlišných skupinách, jejich odlišení má však racionální důvody. Předně je platnou komplexní právní úprava obsažená v zákoně o služebním poměru pro příslušníky bezpečnostních sborů, resp. pro pozůstalé po nich, která z povahy věci může regulovat nároky pouze jedné z porovnávaných skupin, zatímco na druhou lze případně aplikovat obecnou soukromoprávní úpravu týkající se nároků na náhradu škody. [...] Odlišné ‚zacházení‘ s oběma navozenými skupinami pak vyplývá právě z odlišné právní úpravy, kterou se právní poměry obou skupin řídí.“ Z obdobných východisek vychází

pokračování

i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2023, č. j. 6 As 257/2021-31, a ze dne 27. 2. 2023, č. j. 7 As 244/2021-30. Z hlediska posuzované právní úpravy lze dodat, že § 125 zákona o vojácích z povolání byl opakovaně měněn, a to vždy ve prospěch pozůstalých. Od roku 1999 prošel čtyřmi změnami, přičemž každá z nich buď zvyšovala částku, která pozůstalým náleží, nebo rozšiřovala okruh oprávněných pozůstalých. Nelze rovněž nezmínit, že stěžovateli akcentovaný § 2595 občanského zákoníku upravuje subjektivní odpovědnost škůdce za zavinění, tudíž zcela odlišný právní institut od objektivní odpovědnosti státu (jako faktického zaměstnavatele) za úmrtí vojáka z povolání. Speciální právní úprava v zákoníku práce (§ 271i ve spojení s § 271s odst. 1) pak sice upravuje podobný institut, a to i s možností soudu částku přiměřeně zvýšit, stěžovatelé však neoznačují v dané věci žádné okolnosti, které by i při analogické aplikaci tohoto ustanovení opodstatňovaly zvýšení částky nad hodnotu, která je v zákoníku práce paušálně určena. Nadto byla možnost přiznat částku i pozůstalým rodičům, kteří nesdílí se zemřelým zaměstnancem domácnost, doplněna až novelou s účinností od 1. 1. 2021, tedy po škodní události v dané věci, přičemž přechodná ustanovení příslušné novely tuto konkrétní situaci neupravují odlišným způsobem (srov. část první, článek II. zákona č. 285/2020 Sb.).

[24] Ze všech výše uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud uzavírá, že odlišnosti mezi úpravou v zákoně o vojácích z povolání a soukromoprávními předpisy nezakládají nepřipustnou nerovnost ve smyslu shora označené judikatury. Z procesní opatrnosti soud dodává, že v právní úpravě odškodňování podle zákona o vojácích z povolání neshledává ani jinou zásadní závadnost či nepřiměřené zacházení založené na podezřelém důvodu (nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2014, sp. zn. II. ÚS 3764/12-2, ze dne 3. 5. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 2/15 atp.). S ohledem na uvedené tak nelze souhlasit se stěžovateli v tom, že v daném případě je neospravedlnitelné, resp. ústavně neodůvodnitelné, aby právu na odškodnění za duševní újmu způsobenou úmrtím osoby blízké byla na úrovni běžného zákonodárství a při jeho aplikaci poskytována rozdílná právní ochrana podle toho, který právní předpis je aplikován. Bylo by si samozřejmě lze představit situaci, kdy by zákonodárce minimalizoval rozdíly při odškodňování za duševní újmu osob, jimž jejich osoba blízká zemřela v zaměstnání podle zákoníku práce, ve služebním poměru policisty nebo ve služebním poměru vojáka z povolání. To, že tak neučinil, však nevyvolává neústavnost dané úpravy ani neposkytuje podklad pro tvrzení, že aplikace dané úpravy opomíjí ústavněprávní přesah daného odškodnění (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 31/13, ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 30/16, ze dne 24. 11. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 24/19 atp.). Soud proto neshledal ani důvod předložit Ústavnímu soudu návrh na zrušení předmětných ustanovení zákona o vojácích z povolání (vedle výše označených nálezů Ústavního soudu srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2019, č. j. 6 Ads 178/2019-28).

[25] Nejvyšší správní soud výše uvedeným nikterak nezlehčuje bolest, kterou stěžovatelům způsobilo úmrtí jejich dcery. Velmi si váží služby, kterou odvedla pro Českou republiku. Rozumí i argumentaci stěžovatelů stran zásahu do jejich práv a souvisejícímu požadavku na poskytnutí přiměřeného odškodnění. Při jeho přiznání je však třeba vycházet z právní úpravy, která jednoznačně stanoví, jaké odškodnění a v jaké výši lze poskytnout, přičemž tuto nelze prolomit na základě argumentace, kterou vznesli stěžovatelé v kasační stížnosti.

[26] Ze všech výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud konstatuje, že služební orgány nepochybily, pokud při přiznávání mimořádného odškodnění stěžovatelům postupovaly podle pravidel obsažených v zákoně o vojácích z povolání (a nikoliv podle předpisů práva soukromého). Právní úpravu přiznávání mimořádného odškodnění obsaženou v zákoně o vojácích z povolání považuje i kasační soud za úpravu komplexní, kogentní a prostou mezer. Nebyl tak dán důvod ke stěžovateli dovozované analogické aplikaci předpisů soukromého práva (srov. *a contrario* rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2020, č. j. 8 As 319/2018-59, zejm. body 18-41, resp. judikaturu Ústavního soudu završenou nálezem ze dne 24. 11. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 24/19). I v dalších ohledech postupoval městský soud v souladu se zákonem, přičemž se nedopustil ani žádných zásadních vad, pro které by jeho rozsudek nemohl obstát.

[27] Nejvyšší správní soud pouze upozorňuje, že podle převažující judikatury správních soudů (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2018, č. j. 1 As 110/2018-37, ze dne 20. 10. 2004, č. j. 1 As 10/2003-58, č. 896/2006 Sb. NSS, ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 As 34/2005-61, č. 1014/2007 Sb., ze dne 30. 12. 2009, č. j. 4 Ads 47/2009-72, ze dne 16. 3. 2011, č. j. 4 Ads 112/2010-119, ze dne 21. 7. 2011, č. j. 3 Ads 66/2010-65, ze dne 28. 6. 2017, č. j. 3 As 192/2016-61) má být za žalovaného ve věcech služebního poměru považován příslušný služební funkcionář (zde Velitel vzdušných sil Armády České republiky), a nikoliv orgán, u kterého tento funkcionář působí, tedy Velitelství vzdušných sil, (které je navíc v rozhodnutí městského soudu chybně označeno jako „Velitelství vzdušných sil při Ministerstvu obrany,“ ačkoliv je organizačně součástí Generálního štábu Armády České republiky). S ohledem na konkrétní okolnosti dané věci, zásadu ekonomie řízení, jakož i s přihlédnutím k plnému zachování procesních práv Velitele vzdušných sil, kterému bylo umožněno se k věci vyjádřit (osoba jednající před městským i zdejším soudem byla k tomuto jednání pověřena právě Velitelem vzdušných sil), není třeba uvedený postup považovat za natolik vadný, aby vyvolal nutnost zrušení rozsudku městského soudu. Podpůrně k tomu viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2015, č. j. Nad 288/2014-58, č. 3257/2015 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2018, č. j. 1 As 110/2018-37, či rozsudek ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 As 34/2005-61, č. 1014/2007 Sb. NSS.

[28] Nejvyšší správní soud tedy neshledal na podkladě kasačních námitek důvod ke zrušení rozsudku městského soudu. Soud neshledal ani existenci vad, ke kterým je povinen přihlížet *ex officio* (viz např. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[29] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 28. června 2023

Tomáš Foltas
předseda senátu