



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudkyň Jiřiny Chmelové a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **Mgr. R. G.**, zastoupena Mgr. Zdeňkem Krmáškem, advokátem se sídlem U Rourovny 556/3, Ostrava, proti žalované: **státní tajemnice v Ministerstvu práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, ve věci ochrany proti nečinnosti žalované při vyřizování žádosti žalobkyně o odškodnění služebního úrazu nastalého dne 1. 10. 2020, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 1. 2024, čj. 17 A 111/2023-57,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobkyni **se** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozsudek se zabývá právní otázkou, zda je k rozhodování o náhradě újmy státní zaměstnankyni způsobené služebním úrazem příslušný služební orgán, v tomto případě státní tajemnice v ministerstvu, a to v důsledku skutečnosti, že se jedná o věc státní služby.

[2] Dne 1. 10. 2020 žalobkyně, která byla v dané době ve služebním poměru na Ministerstvu práce a sociálních věcí (dále „služební úřad“), na pracovišti utrpěla úraz. V návaznosti na léčení a obstarání podkladů podala dne 16. 8. 2022 služebnímu úřadu žádost o odškodnění služebního úrazu spolu s vyčíslením náhrady způsobené újmy a další

dokumentací. Očekávala, že žalovaná jakožto příslušný správní orgán ve věcech státní služby rozhodne o její žádosti nejpozději do 30 dnů. Ta však žádné rozhodnutí nevydala. Dne 3. 7. 2023 proto žalobkyně zaslala služebnímu úřadu výzvu k náhradě škody a nemajetkové újmy, v níž vyzvala žalovanou k vydání rozhodnutí nejpozději do 14. 7. 2023. Žalovaná ani v této lhůtě rozhodnutí ve věci nevydala. Žalobkyně se proto následně podle § 80 odst. 3 správního řádu obrátila rovněž na nadřízený správní orgán, jímž je nejvyšší státní tajemník. Ten posléze její žádosti o odstranění nečinnosti žalované nevyhověl.

[3] Vzhledem k uvedeným skutečnostem žalobkyně podala dne 13. 9. 2023 Městskému soudu v Praze žalobu proti nečinnosti správního orgánu. V ní se domáhala vydání rozhodnutí žalované o náhradě škody a nemajetkové újmy na zdraví žalobkyně v důsledku služebního úrazu ze dne 1. 10. 2020. Uvedla, že žalovaná je ve věci nadále nečinná, a že vyčerpala možnosti své právní ochrany, neboť dosud nedošlo k odpovídající reakci žalované na její výzvu, ani k odstranění nečinnosti ze strany nadřízeného správního orgánu. Ze správního spisu dále vyplývá, že až dne 26. 9. 2023 vrchní ředitel sekce ekonomické a provozní služebního úřadu (tedy nikoli žalovaná) rozhodl, že úraz žalobkyně je pracovním úrazem ve smyslu § 271k odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, avšak s ohledem na to, že příčinou úrazu měla být i lehkomyšlnost žalobkyně, rozhodl o použití liberačního důvodu ve smyslu § 270 odst. 2 písm. b) zákoníku práce, a to v rozsahu 70 %.

[4] Městský soud v Praze rozsudkem označeným v záhlaví žalobkyni přisvědčil a uložil žalované povinnost vydat rozhodnutí o žádosti žalobkyně do 15 dnů od právní moci rozsudku. Městský soud se ztotožnil s argumentací žalobkyně, že žalovaná měla a má podle § 10 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, pravomoc vydat rozhodnutí ve věci náhrady újmy způsobené na zdraví žalobkyně v důsledku služebního úrazu. Soud dovodil, že jde o věc státní služby, poněvadž má být rozhodováno o založení práva žalobkyně coby státní zaměstnankyně. Vedle judikatury zde uvedený právní názor koresponduje rovněž se závěrem č. 5 poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 3. 6. 2016, na jehož obsah v řízení upozorňovala žalobkyně. Podle něj se i přes nezminění dané otázky v § 159 odst. 1 zákona o státní službě jedná o rozhodování o právech a povinnostech státních zaměstnanců. Rozhodování tak má probíhat v řízení ve věcech státní služby. Žalovaná podle městského soudu mohla přenést pravomoc k tomuto rozhodování na jiné představené (zástupce), avšak v projednávaném případě k tomu nedošlo. Rozhodnutí vrchního ředitele sekce ekonomické a provozní služebního úřadu ve věci uznání pracovního úrazu a užití liberačního důvodu podle zákoníku práce ze dne 26. 9. 2023 soud považoval pro nepřislusnost rozhodujícího orgánu za nicotné.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[5] Proti rozsudku městského soudu podala žalovaná (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost, v níž navrhla rozsudek zrušit a žalobu podle § 46 odst. 2 s. ř. s. odmítnout. Městský soud podle ní posoudil její argumentaci pouze povrchně a nedostatečně, překonané závěry poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu nesprávně vztáhl na projednávanou věc a rovněž se nesprávně vypořádal s předloženými podklady a judikaturou. Městský soud jednak podle stěžovatelky nesprávně označil za irelevantní úvahy směřující k chystané novele právní úpravy, přestože ty překonávají závěry ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra, z nichž soud vycházel. Ačkoli se tak Ministerstvo vnitra od dřívějších závěrů odklonilo, městský soud přijal „starý“ názor jako stěžejní. Městský soud se

pokračování

dále nezabýval tím, zda je rozhodnutí o služebním úrazu svou povahou deklaratorní, anebo konstitutivní. Právě tato otázka je stěžejní pro použití dosavadní judikatury, zejména pak judikatury zvláštního senátu zřízeného podle zákona 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zvláštní senát“). Určité případy rozhodování o škodních náhradách podle judikatury nespádají pod řízení ve věcech služby. V tomto směru navíc zákon o státní službě odkazuje na zákoník práce. Určení toho, zda jde o pracovní úraz a zda se užije liberační důvod, přináší pouze deklaratorní závěr; nezakládá žádná práva ani povinnosti státního zaměstnance. Nic státnímu zaměstnanci nebrání, aby se v případě nesouhlasu se zaměstnavatelovým posouzením obrátil na civilní soud. Napadený rozsudek se opírá primárně o závěry judikatury ke služebnímu poměru vojáků a příslušníků bezpečnostních sborů, u nichž vždy existovala snaha o vynětí z pravomoci civilních soudů, a právní úprava služebního poměru tohoto typu zaměstnanců státu je komplexní. Povaha zákona o státní službě je však odlišná.

[6] Stěžovatelka upozorňuje, že při přijetí závěrů napadeného rozsudku by došlo k nedůvodnému štěpení řízení s ohledem na následek škodní události – při škodě na zdraví by šlo o věc služby, ale naopak u smrti by nárok spadal do soukromoprávní sféry. Současně doplňuje, že podřazení prošetřování pracovních úrazů pod řízení ve služebních věcech přináší oslabení pozice státních zaměstnanců i přenášení důkazního břemene, čímž vznikají nedůvodné rozdíly mezi zaměstnanci státu. V případě správního řízení z moci úřední by toto břemeno plně přešlo na správní orgán. Z povahy věci by se navíc musely zahajovat řízení dvě, a to jednak řízení o určení pracovního úrazu a dále řízení o nárocích k jednotlivým druhům odškodnění, což by vedlo ke značné časové prodlevě a nejistotě, jak bude úraz posouzen. Státní zaměstnanec zpravidla potřebuje získat finanční prostředky co nejrychleji. Státní zaměstnanec by se navíc mohl bránit odvoláním, na jehož základě by mohl odvolací orgán rozhodnutí „donekonečna“ rušit, což opět vede k navýšení doby projednání nároku. Dotváření mezer v právu analogickým výkladem městského soudu tak vede ke zhoršení vymahatelnosti práva i oslabení pozice státního zaměstnance. Práva žalobkyně pak oslabuje i stanovená povinnost vydat rozhodnutí do 15 dnů, neboť stěžovatelka ve věci dosud nečinila žádné kroky a vydání rozhodnutí má být vlastně její první úkon v řízení. Současně namítá porušení zásady enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, neboť neexistuje ustanovení právního předpisu, které by pravomoc stěžovatelky k vydání rozhodnutí výslovně zakotvilo.

[7] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud nejprve podotýká, že kasační stížnost míří jednak na nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku a dále na nesprávné právní posouzení věci ze strany městského soudu, že k rozhodování o úrazu žalobkyně je příslušná stěžovatelka, neboť se jedná o věc státní služby.

#### *III.a Tvrzeň nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku*

[10] Nejvyšší správní soud tak nejprve posuzoval, zda se městský soud vypořádal s argumentací stěžovatelky dostatečným způsobem. V tomto směru připomíná, že z jeho ustálené judikatury vyplývá, že nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (rozsudek NSS z 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003-52). Nepřezkoumatelnost rozsudku může způsobit i chybějící vypořádání zásadních námitek žalovaného správního orgánu (rozsudky NSS z 2. 8. 2012, čj. 4 Ans 1/2012-61; z 25. 9. 2023, čj. 8 As 79/2022-30, č. 4530/2023 Sb. NSS, bod 25; či z 20. 3. 2024, čj. 3 Ads 262/2022-56, bod 16).

[11] Ve vyjádření k žalobě na ochranu proti nečinnosti stěžovatelka argumentovala tím, že škodní komisi služebního úřadu se dlouho nedařilo přijmout jednoznačný závěr, pročez bylo zadáno i vypracování znaleckého posudku. Dne 26. 9. 2023 pak vrchní ředitel sekce ekonomické a provozní ve věci rozhodnul. Stěžovatelka zde také podotkla, že žalobkyně před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti ani nevyčkala na rozhodnutí nejvyššího státního tajemníka ve věci opatření proti nečinnosti. Upozornila rovněž na § 124 odst. 1 zákona o státní službě, podle něhož se odpovědnost za škodu vzniklou státnímu zaměstnanci řídí zákoníkem práce, a dále na dikci § 159 odst. 1 a 2 téhož zákona s tím, že řízení ve věci žalobkyně zde typově není uvedeno. V dané věci proto měl podle stěžovatelky jednat vedoucí organizační složky státu, tedy ministr, který však pověřil prováděním daných úkolů vrchního ředitele sekce ekonomické a provozní. Již ve svém vyjádření rovněž stěžovatelka upozornila na překonání závěrů poradního sboru náměstka ministra vnitra k otázce náhrady újmy podle zákona o státní službě s tím, že připravovaná právní úprava již explicitně vyjímá dané otázky z působnosti zákona o státní službě. Kvůli tomu má být zjevné, že stěžovatelka nebyla oprávněna ve věci činit jakékoli kroky. Ve věci se také podle ní nevedlo správní řízení a nejde ani uplatnit žalobu proti nečinnosti podle soudního řádu správního. I sama žalobkyně si toho musí být vědoma, neboť nárok uplatnila i u civilního soudu. Stěžovatelka vzhledem k uvedenému navrhla, aby soud žalobu podle § 46 odst. 2 s. ř. s. odmítl. Na ústním jednání pak stěžovatelka doplnila, že judikatura, kterou předestřela žalobkyně ve své replice na její vyjádření, je nepřiléhavá s tím, že je nutno rozlišovat mezi konstitutivním a deklaratorním rozhodnutím.

[12] Nejvyšší správní soud v kontextu vyjádření stěžovatelky uvádí, že z napadeného rozsudku (body 23 až 35) je zřejmé, že se městský soud k argumentaci stěžovatelky vyjádřil dostatečným a srozumitelným způsobem. Městský soud jednak uvedl, že poukaz stěžovatelky na připravovanou právní úpravu nemůže obstát jako argument pro výklad stávající právní úpravy. Tvrzení stěžovatelky o překonání závěrů poradního sboru náměstka ministra vnitra tak podle soudu není ničím konkrétním podloženo. Městský soud dále připomněl, že v řešené věci existuje judikatura souladná s tvrzeními žalobkyně, a to primárně usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 4. 2019, čj. 21 Cdo 269/2018-84, a usnesení zvláštního senátu ze dne 7. 4. 2022, čj. Konf 7/2021-30. Ohledně nutnosti odlišovat konstitutivní a deklaratorní rozhodnutí pro možnost využití uvedené judikatury soud konstatoval, že zařazení daného typu rozhodnutí pod jeden z těchto druhů nijak nevyvrací závěry dané judikatury. Tyto závěry přitom soud aplikoval na řešenou věc. Uvedl, že služební poměr je poměrem veřejnoprávním, čímž jsou úkony vůči státním zaměstnancům činěny vrchnostensky v rovině veřejného práva. K § 159 zákona o státní službě vyložil, že zjevně neobsahuje taxativní výčet a stěžovatelka má coby služební orgán příslušný podle §

pokračování

10 odst. 1 písm. f) ve spojení s § 10 odst. 2 zákona o státní službě pravomoc rozhodnout o žádosti žalobkyně, neboť jde o věc státní služby. Rozhodnutí vrchního ředitele sekce ekonomické a provozní pak dle městského soudu kvůli tomu, že nejde o pověřeného zástupce stěžovatelky, představuje rozhodnutí absolutně nepřislušného správního orgánu. Toto rozhodnutí je proto nicotné. Ohledně skutečnosti, že žalobkyně podala žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti nadřízenému správnímu orgánu těsně před podáním žaloby, pak soud zmínil, že před podáním žaloby došlo k vyčerpání tohoto prostředku ochrany a nejvyšší státní tajemník žádosti nevyhověl.

[13] Z výše uvedeného shrnutí Nejvyšší správní soud dovodil, že napadený rozsudek náležitě reaguje na podstatu argumentace stěžovatelky, a není tedy zatížen vadou nepřezkoumatelnosti. Námitka stěžovatelky tím pádem není důvodná.

### *III.b Povaha rozhodnutí o služebním úrazu a příslušnost stěžovatelky*

[14] Spornou právní otázkou mezi stranami je, zda je k rozhodování o poskytování náhrady újmy způsobené na zdraví v důsledku služebního úrazu příslušná podle zákona o státní službě stěžovatelka, a šířeji i to, jak má služební orgán ve věci rozhodování o této náhradě postupovat u státního zaměstnance ve služebním poměru. Městský soud dovodil příslušnost stěžovatelky z toho, že jde o veřejnoprávní věc státní služby, v níž má dojít k založení práva žalobkyně správním (služebním) orgánem (bod 27 napadeného rozsudku). Stěžovatelka považuje v kasační stížnosti tento názor za nesprávný a souborem dílčích kasačních námitek k právnímu posouzení reaguje na argumentaci městského soudu.

[15] Stěžovatelka předně nesouhlasí se závěrem, že úvahy k novele zákona o státní službě jsou pro řešení věci irelevantní, neboť z nich vyplývá, že původní výklad Ministerstva vnitra (resp. poradního sboru náměstka ministra vnitra) k náhradám újmy státním zaměstnancům je překonaný. Městský soud však nadále tento výklad chápe jako převažující a stěžejní. Nejvyšší správní soud k této námitce uvádí, že pro městský soud zjevně dle obsahu napadeného rozsudku nebyl stěžejní „starý“ výklad Ministerstva vnitra, který měl být překonán v souvislosti s chystanou novelou zákona. Základ argumentace městského soudu naopak tvoří vlastní výklad platné právní úpravy podpořený judikaturou k této úpravě (bod 20 an. napadeného rozsudku).

[16] Z právní úpravy, která se použije na právě projednávanou věc, vyplývá, že *služebním orgánem je vedoucí služebního úřadu nebo státní tajemník vůči ostatním státním zaměstnancům* [§ 10 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě] a že *služební orgán jedná a rozhoduje ve věcech služebního poměru* (§ 10 odst. 2 zákona o státní službě). Nejvyšší správní soud shodně jako městský soud považuje rozhodování o náhradě újmy státní zaměstnankyni způsobené služebním úrazem za věc služebního poměru, a to z následujících důvodů.

[17] Nejvyšší správní soud v rozsudku z 13. 5. 2024, čj. 8 Ads 71/2023-88, v bodu 36 uvedl, že *„stěžovatelem uplatněný nárok na náhradu škody, či přesněji újmy, a to jak majetkové (škody) tak i nemajetkové (bod **Error! Reference source not found.** výše), je ve smyslu § 10 odst. 2 zákona o státní službě „věcí služebního poměru“.* Pokud se totiž státní zaměstnanec domáhá po služebním úřadu náhrady nákladů, případně újmy, jež mu dle jeho tvrzení měla vzniknout při výkonu služby, je nemyslitelné, aby nešlo o věc služebního poměru, tedy jediného právem konstruovaného

*vztahu mezi takovým státním zaměstnancem a služebním úřadem, u něhož byl k výkonu služby zařazen. Rozhodování o této věci je proto v pravomoci služebních orgánů. O nároku se vede správní řízení.“*

[18] V § 159 zákona o státní službě jsou pak řešeny otázky, na které se vztahují (odst. 1) a nevztahují (odst. 2) ustanovení o řízení ve věcech služby a případně též ustanovení správního řádu o správním řízení (týká se odst. 2).

[19] V posuzované věci je bez významu, že řízení o náhradě újmy státní zaměstnankyni způsobené služebním úrazem, není výslovně uvedeno v § 159 odst. 1 zákona o státní službě, který vymezuje právě druhy řízení ve věcech služby. Jak uvedeno výše v bodě **Error! Reference source not found.**, z hlediska pravomoci služebních orgánů je rozhodující, že nyní projednávaná věc je „věcí služebního poměru“ ve smyslu § 10 odst. 2 zákona o státní službě. Ustanovení § 159 tohoto zákona přitom otázku pravomoci vůbec neřeší, stanoví „jen“ procesní režim (úpravu) řízení vedeného o „věci služebního poměru“.

[20] V tomto případě tak je rozhodné, zda má u státního zaměstnance dojít k založení, změně nebo odnětí práva či povinnosti či případně k prohlášení o (ne)existenci práva či povinnosti ve smyslu § 9 správního řádu. O takovém přiznání či prohlášení existence práva je třeba ve veřejném právu vést správní řízení a vydat rozhodnutí, neboť se jedná o autoritativní řešení právních poměrů ve vrchnostenském vztahu mezi státem a jedincem (rozsudek NSS z 16. 9. 2021, čj. 3 As 457/2019-82, bod 24). Tomu odpovídá i § 160 zákona o státní službě, podle něhož *nestanoví-li zákon jinak, v řízení ve věcech služby se postupuje podle správního řádu*, ale také § 1 odst. 2 správního řádu, podle něhož se při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, *nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup* (rozsudek NSS z 19. 7. 2018, čj. 7 Ads 89/2018-23, bod 17).

[21] Rozhodování o právech a povinnostech státní zaměstnankyně bezprostředně souvisejících s výkonem státní služby (zde rozhodování o právu na náhradu újmy způsobené služebním úrazem) tak je věc služebního poměru, a to bez ohledu na neuvedení tohoto řízení v § 159 odst. 1 zákona o státní službě. Lze přitom odkázat i na další judikaturu. Výše uvedené usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 4. 2019, čj. 21 Cdo 269/2018-84, dovodilo, že v případě konkrétní otázky týkající se služebního poměru státního zaměstnance, avšak současně nespádající pod § 159 odst. 1 zákona o státní službě (vypořádání kvalifikační dohody), nejde o věc, která vyplývá z poměrů soukromého práva, k jejímuž rozhodnutí by byl ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, příslušný civilní soud. Z toho plyne, že se jedná o věc státní služby v působnosti služebního orgánu. I usnesení zvláštního senátu ze dne 7. 4. 2022, čj. Konf 7/2021-30, pak ve věci týkající se vrácení omylem vyplaceného přeplatku na platu státnímu zaměstnanci konstatovalo, že příslušným k vydání rozhodnutí je správní orgán (nikoli civilní soud). Tento výklad přitom řádně zohlednil v napadeném rozsudku i městský soud. Stěžovatelčino tvrzení, že obdobný výklad pravomoci služebního orgánu dříve reflektovalo, ale později v souvislosti s chystanou novelou zákona opustilo Ministerstvo vnitra, není pro soud rozhodná. Provedený výklad dosavadní právní úpravy jednoduše nelze překonat úvahami Ministerstva vnitra *de lege ferenda* k připravované změně právní úpravy. Dané námitce tedy nelze přisvědčit.

pokračování

[22] Nejvyšší správní soud dále doplňuje, že právnímu názoru městského soudu, jenž je podpořen dosavadní judikaturou, odpovídá i převažující názor doktríny. Například text uveřejněný v roce 2015 v časopise *Jurisprudence* uvádí, že „*Legislativní konstrukce, která uvádí, na rozhodování, o kterých věcech služby se vztahují ustanovení ZSS o řízení ve věcech služby, a naopak na které věci se ustanovení o řízení nevztahují, vyvolává pochybnosti o způsobu rozhodování o tak závažných věcech týkajících se státní služby, jako jsou případy rozhodování ve věcech náhrady škody mezi státním zaměstnancem a služebním úřadem. (...) Náhrada škody, za kterou odpovídá státní zaměstnanec nebo služební úřad dle úpravy § 123 a 124 ZSS, se týká věcí státní služby – služebního poměru, ve věcech služebního poměru přitom podle § 10 odst. 2 ZSS jedná a rozhoduje služební orgán. Nejde o věc, která by vyplývala z poměrů soukromého práva, v nichž by byla dána dle § 7 odst. 1 o. s. ř. pravomoc civilních soudů. Odpovědnost státního zaměstnance nebo služebního úřadu za škodu je hmotněprávně založena v ZSS a vyplývá ze vztahů služebního poměru, rozhodování o ní by mělo – při absenci jiné procesní úpravy – náležet do pravomoci služebního orgánu (cit. dle Kopecký, M. Vztah správního řádu k řízení ve věcech státní služby. *Jurisprudence* 5/2015, s. 6–7). Obdobně komentář k zákonu o státní službě podotýká, že § 159 zákona o státní službě neobsahuje taxativní výčet řešených otázek a k institutu odpovědnosti za újmu „zřejmě nelze než konstatovat, že pokud v SlužZ není zvláštní úprava a je-li v konkrétním případě rozhodováno o založení, změně nebo zrušení práva nebo povinnosti státního zaměstnance (viz § 9 SpŘ), jde o řízení ve věci služby, v rámci něhož by mělo být postupováno podle ustanovení o řízení ve věcech služby a subsidiárně podle ustanovení SpŘ o správním řízení.“ (cit. dle Hřebíková, I. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 829).*

[23] Nejvyšší správní soud v tomto směru rovněž přisvědčuje městskému soudu v tom, že odkaz na zákoník práce v § 124 odst. 1 věta první zákona o státní službě, podle něhož se odpovědnost služebního úřadu za škodu vzniklou státnímu zaměstnanci řídí zákoníkem práce, je odkazem hmotněprávním. Tento odkaz stanoví rozhodné hmotné právo, avšak současně nekonstatuje nic o procesním řešení a ani nevylučuje, že by se v případě náhrad újmy státním zaměstnancům nejednalo o věc státní služby. Obdobnou argumentaci lze vztáhnout např. též k odměňování státních zaměstnanců. O tom, že se procesně rozhoduje v řízení ve věcech služby a podpůrně podle správního řádu, není s ohledem na znění § 159 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě pochyb. Na tom nic nemění, že podle § 144 odst. 1 zákona o státní službě se odměňování státních zaměstnanců také řídí zákoníkem práce, není-li stanoveno jinak.

[24] K námitce stěžovatelky týkající se nutnosti odlišovat pro použití judikatury konstitutivní a deklaratorní rozhodnutí Nejvyšší správní soud i s odkazem na výše uvedené podotýká, že judikaturu použitou městským soudem nelze považovat za nepřiléhavou pouze kvůli tomu, jestli lze rozhodnutí o určení, že nastalý úraz je úrazem služebním, a o náhradě újmy v souvislosti se služebním úrazem, považovat za rozhodnutí konstitutivní, anebo deklaratorní. Zařazení daného rozhodnutí pod určitý teoretický typ rozhodnutí není pro použití judikatury v tomto případě relevantním kritériem. Městský soud se proto nemusel zabývat tím, zda je rozhodnutí o služebním úrazu svou povahou deklaratorní, anebo konstitutivní. Nejvyšší správní soud opakovaně odkazuje na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 4. 2019, čj. 21 Cdo 269/2018-84, v němž Nejvyšší soud dovodil, že rozhodování ve věci státní služby o právech a povinnostech státního zaměstnance nepředstavuje věc, která by vyplývala z poměrů soukromého práva, a tudíž zde nebude dána pravomoc civilních

soudů, avšak pravomoc služebního orgánu. Podobně se pak vypořádal i s jinou věcí státní služby zvláštní senát v usnesení ze dne 7. 4. 2022, čj. Konf 7/2021-30. V právě projednávané věci, v níž se rovněž jedná o rozhodování o právech a povinnostech státního zaměstnance, je dána pravomoc služebního orgánu ve smyslu § 10 zákona o státní službě, a to bez ohledu na to, zda se jedná o deklaratorní či konstitutivní rozhodnutí. Z § 9 správního řádu plyne, že toto ustanovení zahrnuje nejen založení práv a povinností, ale i závazné prohlášení práv a povinností určité osoby. Nejvyššímu správnímu soudu tak není znám žádný důvod, proč by deklaratorní rozhodnutí měla být pojímána jinak, a proč by se nemělo jednat o rozhodování o právech a povinnostech státního zaměstnance (o závazné deklaraci práv a povinností), u kterého je dána pravomoc služebního orgánu ve smyslu § 10 zákona o státní službě.

[25] Co se pak týče použití judikatury k zákonné úpravě služebního poměru vojáků a příslušníků bezpečnostních sborů, Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že městský soud vyšel primárně z rozhodnutí Nejvyššího soudu a zvláštního senátu, která řeší otázky hranic kompetence správního orgánu a civilního soudu *v případě zákona o státní službě*. Případné využití judikatury ke služebnímu poměru vojáků a příslušníků bezpečnostních složek nepovažuje Nejvyšší správní soud v kontextu této věci za vadný postup, neboť tato judikatura se rovněž váže na veřejnoprávní poměr specifické skupiny zaměstnanců vůči státu, přestože fakticky jde vlastně o výkon závislé činnosti. Tím pádem se jedná o právní úpravy, které jsou zákonu o státní službě obsahově nejbližší. To samé platí i o judikatuře k těmto předpisům. U tvrzeného porušení zásady enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí pak Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem městského soudu, že pravomoc stěžovatelky ve věci rozhodnout je explicitně založena § 10 odst. 1 písm. f) a § 10 odst. 2 zákona o státní službě, neboť soud výše dovedl, že v případě rozhodování o náhradě újmy ze služebního úrazu se jedná o věc státní služby, v níž dochází k rozhodování o právech a povinnostech jedince coby státního zaměstnance. Ani této námitce tak nelze přisvědčit.

[26] K části argumentace stěžovatelky týkající se nedůvodného štěpení řízení s ohledem na následek služební události (újma na zdraví, smrt) Nejvyšší správní soud nejprve podotýká, že v právě projednávané věci vzhledem k předmětu řízení není oprávněn posuzovat hypotetické procesní důsledky při služebním úrazu končícím smrtí státního zaměstnance. Lze však obecně konstatovat, že nedochází k žádnému nedůvodnému štěpení, neboť rozdíl je v tom, že v takových případech se rozhoduje o nároku na odškodnění jiné osoby než státního zaměstnance. Vzhledem k tomu, že jde o nárok osoby pozůstalé, je zřejmé, že se tyto případy se netýkají práv či povinností státního zaměstnance. Nejedná se tedy o materii bezprostředně související se státní službou jako zvláštní, zákonem vymezenou formou právního vztahu (usnesení zvláštního senátu ze dne 23. 6. 2022, čj. Konf 28/2021-8, body 14 a 15).

[27] Jestliže stěžovatelka dále tvrdí, že přijetí závěru o její příslušnosti ve věci vede k oslabení pozice státního zaměstnance, nelze jí přisvědčit. Právě zákonné rozložení důkazního břemene ve správním řízení, ale i jí nastíněná možnost státního zaměstnance odvolat se proti rozhodnutí, naopak pozici státního zaměstnance v řízení o žádosti o náhradu újmy způsobené služebním úrazem významně posiluje. Podání odvolání ve správním řízení přitom nelze považovat za procesní obtíž, neboť jde o zákonné právo účastníka řízení, a je na rozhodujícím orgánu, aby dokázal své závěry přesvědčivě odůvodnit, a nebyl tak vystaven

pokračování

opakovanému vracení věci ze strany odvolacího správního orgánu. Stanovení lhůt k vydání rozhodnutí podle správního řádu a rovněž právní ochrana proti nečinnosti pak dává státnímu zaměstnanci jistotu, že jeho žádost bude posouzena v přiměřené době. Projednání žádosti ve správní řízení tak nepřináší nepřiměřené prodloužení délky posuzování věci. Co se pak týče tvrzené horší vymahatelnosti práva, Nejvyšší správní soud uvádí, že názor stěžovatelky nesdílí, neboť hmotněprávní nárok státního zaměstnance není při rozhodování služebního orgánu nijak ohrožen. Liší se pouze proces jeho projednání. Z tohoto pohledu není Nejvyššímu správnímu soudu jasné, v čem konkrétně spatřuje stěžovatelka zhoršení vymahatelnosti práva. Bylo přitom na stěžovatelce, aby tuto okolnost v kasační stížnosti náležitě specifikovala (rozsudek NSS z 31. 10. 2023, čj. 7 As 58/2022-34, bod 14).

[28] Dále je nutné podotknout, že určité rozdíly v právním postavení mezi zaměstnanci státu v pracovním a služebním poměru jsou dány právě typem jejich právního vztahu k zaměstnavateli, tj. zda jde o vztah soukromoprávní či veřejnoprávní (rozsudek NSS z 9. 10. 2019, čj. 8 Ads 301/2018-45, č. 3945/2019 Sb. NSS, bod 63). V tomto ohledu jsou zcela přirozené, neboť reflektují rozdíly mezi tzv. kariérním a smluvním systémem veřejné služby (blíže Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 334–335). Státní zaměstnanci ve služebním poměru ostatně ani z hlediska zákonné úpravy nemají zakotven stejný rozsah práv a povinností jako zaměstnanci státu v pracovním poměru. Právní zakotvení jiného způsobu vedení řízení o pracovním a o služebním úrazu tak nelze považovat za vytváření nedůvodných rozdílů mezi zaměstnanci státu. Podle Nejvyššího správního soudu rovněž není nezbytné, aby byla na základě žádosti státního zaměstnance o náhradu újmy na zdraví v souvislosti se služebním úrazem zahajována dvě správní řízení, neboť v řízení o dané žádosti je otázka, zda se skutečně jedná o služební úraz, otázkou předběžnou, bez jejíhož vyřešení nelze náhradu poskytnout. Z hlediska zásady procesní ekonomie (§ 6 správního řádu) tak vedení dvou samostatných řízení o služebním úrazu není smysluplné.

[29] Pokud pak jde o městským soudem stanovenou povinnost vydat rozhodnutí ve lhůtě do 15 dnů od právní moci napadeného rozsudku, Nejvyšší správní soud konstatuje, že danou lhůtu považuje ve smyslu § 81 odst. 2 s. ř. s. za přiměřenou (i když by mohla být jistě i o něco delší), neboť ve věci byl veden na služebním úřadu, jehož organizační jednotkou je i stěžovatelka, spis obsahující veškeré podklady k hmotněprávnímu posouzení odpovědnosti služebního úřadu. Rovněž ve věci existuje žádost žalobkyně, není tedy nezbytné např. oznamovat jí zahájení řízení z moci úřední. Za této situace není daná lhůta nikterak excesivní. Nejvyšší správní soud připomíná, že základní lhůtou k vydání rozhodnutí podle § 71 správního řádu je lhůta bez zbytečného odkladu, a až není-li možné ji splnit, přichází v úvahu lhůta 30 dnů (či případně ještě delší; rozsudek NSS z 31. 10. 2016, čj. 3 As 81/2016-27). Lhůta 15 dnů stanovená městským soudem tak nevykazuje ani žádný rozpor se správním řádem. Stěžovatelka rovněž nijak nerozvíjí argumentaci, proč by měla takto stanovená lhůta oslabovat práva žalobkyně. Naopak platí – a i sama stěžovatelka to v jiné části kasační stížnosti připouští –, že zájmem žalobkyně jistě bude domoci se náhrady újmy co možná nejdříve. Ani poslední námitku stěžovatelky tak Nejvyšší správní soud nemohl považovat za důvodnou.

[30] Z veřejnoprávní povahy služebního poměru, ale i s ohledem na to, že v dané věci se jedná o rozhodování o právech a povinnostech jmenovitě určené osoby (zde o právo na

náhradu újmy žalobkyni) bezprostředně souvisejících s výkonem státní služby, tak nelze než dovést, že stěžovatelka je jakožto služební orgán příslušná k řešení této věci státní služby a že byla povinna vydat ve věci rozhodnutí o žádosti žalobkyně. Pokud tak neučinila v zákonem stanovených lhůtách, byla nečinná a žalobkyně se mohla domáhat vydání rozhodnutí jednak postupem podle § 80 odst. 3 správního řádu a dále též žalobou proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. Protože došlo k vyčerpání prostředku ochrany proti nečinnosti ve správním řádu a nebyla zjednána náprava, městský soud správně uložil stěžovatelce povinnost rozhodnutí vydat.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[31] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedených závěrů neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[32] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, tudíž nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyni, která byla v řízení zastoupena advokátem, by právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatelky jakožto procesně úspěšnému účastníkovi řízení příslušelo. Soud jí však náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože není zřejmé, že by jí v řízení o kasační stížnosti jakékoliv náklady vznikly, když nečinila žádné aktivní kroky (nevyjádřila se k návrhu na odkladný účinek, o němž soud rozhodoval samostatně, ani k samotné kasační stížnosti).

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

V Brně 14. května 2024

Petr Mikeš  
předseda senátu