



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: J. N., zast. JUDr. Dagmar Soukenkovou, advokátkou se sídlem Masná 1850/4, Ostrava, proti žalované: **generální ředitelka Generálního finančního ředitelství**, se sídlem Lazarská 15/7, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 8. 2023, čj. 52030/23/7400-11196-051552, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 7. 3. 2024, čj. 22 Ad 13/2023-47,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 7. 3. 2024, čj. 22 Ad 13/2023-47, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Nejvyšší správní soud v této věci dospěl k závěru, že rozhodnutí vydané představeným z nadřízeného služebního úřadu namísto příslušným služebním orgánem nemohlo založit překážku věci rozhodnuté ve smyslu § 48 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

I. Vymezení věci

[2] Žalobce je zaměstnancem Finančního úřadu pro Moravskoslezský kraj. Dne 9. 9. 2016 při příchodu na pracoviště utrpěl služební úraz. V souvislosti s tím uplatnil nárok na náhradu škody ve výši 129 167 Kč za období pracovní neschopnosti od 13. 9. 2016 do 12. 5. 2017 (dále „první nárok“). Tento nárok projednala Komise pro odškodňování služebních, respektive pracovních úrazů a nemocí z povolání Generálního finančního ředitelství (dále jen „Komise“), v souladu se směrnici generálního ředitele č. 3/2017, Zajištění a organizace, bezpečnosti a ochrany zdraví při výkonu služby, respektive práce (dále jen „směrnice“).

Podle čl. 23 odst. 3 směrnice rozhodla o odškodnění služebního úrazu ředitelka Sekce ekonomiky Generálního finančního ředitelství (dále jen „ředitelka sekce ekonomiky“) a dne 23. 8. 2017 žalobci náhradu škody přiznala. Následně žalobce uplatnil další nárok na náhradu škody ve výši 290 219 Kč za období pracovní neschopnosti od 15. 9. 2017 do 22. 6. 2018 (dále „druhý nárok“). Rozhodnutím ředitelky sekce ekonomiky ze dne 5. 11. 2020 mu byla požadovaná náhrada škody přiznána.

[3] V průběhu roku 2021 žalobce uplatnil další dva nároky na náhradu škody v důsledku následné pracovní neschopnosti a nárok na náhradu škody spočívající ve ztrátě na výdělků v důsledku povolené kratší služební doby. Komise se s těmito nároky seznámila, ale nerozhodla o nich. Pojala totiž pochybnosti, zda byla vzniklá škoda v příčinné souvislosti se služebním úrazem. Z následně zpracovaného znaleckého posudku vyplynulo, v příčinné souvislosti se služebním úrazem žalobce byla s ohledem na jeho charakter pouze pracovní neschopnost uplatněná v rámci prvního nároku, a to maximálně v délce 10 týdnů.

[4] V návaznosti na znalecký posudek rozhodla ředitelka sekce ekonomiky dne 1. 2. 2022 o zrušení rozhodnutí o prvním a o druhém nároku žalobce. Poté měla Komise znovu projednat všechny žalobcem uplatněné nároky. K tomu však nedošlo, jelikož v návaznosti na aktuální judikaturu byl změněn procesní postup při projednávání nároků na náhradu škody z titulu odpovědnosti zaměstnavatele. Nově měl o náhradě škody rozhodovat služební orgán ve smyslu § 159 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

[5] Následně tedy ředitel Finančního úřadu pro Moravskoslezský kraj (dále „ředitel FÚ“) jako příslušný služební orgán rozhodnutím ze dne 18. 5. 2023, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 26. 5. 2023, rozhodl, že úraz, který se stal žalobci dne 9. 9. 2016, byl služebním úrazem (§ 271k odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve spojení s § 124 odst. 1 a 2 zákona o státní službě). Zároveň přiznal žalobci právo na úhradu částky 51 016 Kč, která byla vyčíslena dle závěrů znaleckého posudku. Ve zbytku nároky žalobce zamítl.

[6] Proti rozhodnutí ředitele FÚ podal žalobce odvolání, které žalovaná zamítla v záhlaví uvedeném rozhodnutím. Mimo jiné uvedla, že i kdyby nebyla rozhodnutí ředitelky sekce ekonomiky o prvním a druhém nároku žalobce zrušena, nebylo by možné považovat vyplacení částek na jejich základě za oprávněné. Rozhodnout o tom, že státní zaměstnanec má nárok na náhradu újmy, mohl totiž pouze služební orgán.

[7] Následně se žalobce bránil žalobou, které Krajský soud v Ostravě vyhověl. Rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Na rozdíl od ní dospěl k závěru, že o prvním a druhém nároku žalobce bylo vedeno správní řízení, jehož výsledkem byla rozhodnutí v materiálním smyslu podle § 67 správního řádu. Ačkoli rozhodnutí nebyla vyhotovena písemně a doručena žalobci podle § 27 odst. 1 správního řádu, materiálně se s jejich obsahem seznámil nejpozději při výplatě náhrady škody na jeho bankovní účet. Zároveň krajský soud konstatoval, že v prvním stupni rozhodoval příslušný služební orgán v souladu s § 162 zákona o státní službě. Jím bylo Generální finanční ředitelství, za které dle směrnice rozhodovala ředitelka sekce ekonomiky.

[8] Žalovaná proto pochybila, pokud se ztotožnila s postupem ředitelky sekce ekonomiky, která rozhodnutím ze dne 1. 2. 2022 zrušila rozhodnutí o prvním a druhém nároku žalobce (tj. rozhodnutí ze dne 23. 8. 2017 a ze dne 5. 11. 2020). Nejednalo se o žádný

pokračování

ze zákonných způsobů, kterým lze zrušit pravomocné rozhodnutí správního orgánu. Následně vydaným rozhodnutím pak ředitel FÚ rozhodl o všech nárocích žalobce současně, tedy zároveň i o prvním a druhém nároku. O těch však již jednou rozhodnuto bylo. Postupoval proto v rozporu s § 48 odst. 2 správního řádu, podle kterého lze přiznat totéž právo z téhož důvodu a téže osobě pouze jednou.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[9] Žalovaná (dále „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost spojenou s návrhem na přiznání odkladného účinku.

[10] Nesouhlasila se závěrem krajského soudu, že příslušným služebním orgánem bylo v případě žalobce Generální finanční ředitelství. To není služebním orgánem, ale služebním úřadem. Služebním orgánem žalobce je v souladu se zákonem vedoucí příslušného služebního úřadu, tedy ředitel FÚ. Krajský soud se proto dopustil nesprávného posouzení věci, jelikož tyto subjekty v rozporu se zákonem řádně nerozlišoval.

[11] Krajský soud navíc nesprávně vycházel z předpokladu, že žalobce byl zařazen k výkonu služby na Generálním finančním ředitelství. Žalobce však vykonával službu na Finančním úřadu pro Moravskoslezský kraj. O jeho nároku tedy nerozhodoval příslušný služební orgán, ale představená z nadřízeného služebního úřadu. Podle stěžovatelky proto chybí zásadní prvek pro to, aby mohla být rozhodnutí ředitelky sekce považována za rozhodnutí v materiálním smyslu, jelikož nebyla vydána příslušnou osobou. Úvahy krajského soudu ve svém souhrnu vedly k nesprávnému posouzení povahy rozhodnutí ředitelky sekce ekonomiky jako rozhodnutí v materiálním smyslu.

[12] V neposlední řadě stěžovatelka nesouhlasila s krajským soudem v tom, že za žalovaného jako zaměstnavatele rozhodovala o odškodnění služebního úrazu podle směrnice ředitelka sekce ekonomiky. Žalobce totiž není v pracovním poměru, a proto vůči němu žalovaný nevystupuje jako zaměstnavatel. V době rozhodování o nárocích byl (a stále je) ve služebním poměru. Krajský soud však pracovní a služební poměr nedostatečně odlišil, což mohlo mít vliv na zhodnocení správnosti postupu žalované.

[13] Stěžovatelka vznesla i další kasační námitky pro situaci, že by soud dospěl k závěru, že rozhodnutí ředitelky sekce ekonomiky vyvolala zamýšlené právní účinky. Jelikož však Nejvyšší správní soud dospěl níže k závěru, že tomu tak není, tak tyto kasační námitky dále nerekapituloval.

[14] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil se závěry napadeného rozsudku a navrhl zamítnutí kasační stížnosti v celém rozsahu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

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

[16] Soud úvodem předesílá, že v případě osob, které jsou ve služebním poměru, tedy ve veřejnoprávním služebním vztahu ke státu, je rozhodování o odškodnění za služební úraz

věcí veřejnoprávní, o níž přísluší rozhodovat služebnímu orgánu. Ten je ve věcech služebních správním orgánem, byť jde o konkrétní osobu (rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2019, čj. 1 As 110/2018-37, č. 3804/2018 Sb. NSS, bod 22).

[17] Ve vztahu k projednávané věci platí, že domáhá-li se státní zaměstnanec po služebním úřadu náhrady škody, případně újmy, která mu měla vzniknout při výkonu služby, jedná se o věc služebního poměru ve smyslu § 10 odst. 2 zákona o státní službě: „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.“ (rozsudek ze dne 13. 5. 2024, čj. 8 Ads 71/2023-88, bod 36). Je tomu tak bez ohledu na to, že řízení o náhradě újmy způsobené služebním úrazem není výslovně uvedeno v § 159 odst. 1 zákona o státní službě, který vymezuje druhy řízení ve věcech služby. Citované ustanovení totiž otázku pravomoci služebních orgánů vůbec neřeší, stanoví toliko procesní režim řízení vedeného o věci služebního poměru. (rozsudek NSS ze dne 14. 4. 2024, čj. 8 Ads 53/2024-29, body 19 až 22 a zde dále citovaná judikatura a odborná literatura).

[18] Krajský soud tedy správně dospěl k závěru, že v případě nároků žalobce se jedná o věc služebního poměru. V návaznosti na tento závěr však dále dovodil, že o prvním a druhém nároku žalobce bylo vedeno správní řízení, jehož výsledkem byla rozhodnutí podle § 67 správního řádu. K tomu stěžovatelka namítá, že dotčená rozhodnutí nemohla být rozhodnutími v materiálním smyslu, jelikož byla vydána věcně nepřislušným státním zaměstnancem, nikoliv služebním orgánem. Dále také, že krajský soud nedostatečně odlišil rozhodování státu jako zaměstnavatele o nárocích zaměstnanců v pracovním poměru s formalizovaným rozhodováním o nárocích zaměstnanců ve služebním poměru.

[19] Podle § 10 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě je služebním orgánem *vedoucí služebního úřadu nebo státní tajemník vůči ostatním státním zaměstnancům* [§ 10 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě]. Podle odst. 2 téhož ustanovení *služební orgán jedná a rozhoduje ve věcech služebního poměru* (zvýraznění doplnil NSS).

[20] V souladu s § 162 odst. 1 a 2 zákona o státní službě rozhoduje **v prvním stupni ve věcech služby**, kromě věcí kárné odpovědnosti, **příslušný služební orgán**. Citované ustanovení se použije na souzenou věc, neboť jak bylo uvedeno shora, nárok na náhradu újmy vzniklé v důsledku služebního úrazu je věcí služebního poměru.

[21] Z uvedeného plyne, že v nyní projednávané věci byl k rozhodnutí o nárocích žalobce na náhradu újmy vzniklé při výkonu služby věcně příslušný výhradně služební orgán. Z průběhu řízení je přitom zřejmé, že mezi účastníky nevznikl spor o tom, že ředitelka sekce ekonomiky ve vztahu k žalobci služebním orgánem nebyla a není.

[22] Soud proto přisvědčuje závěru stěžovatelky, že ředitelka sekce ekonomiky [coby představená z nadřízeného služebního úřadu podle § 9 odst. 3 písm. b) a § 4 odst. 4 zákona o státní službě ve spojení s § 1 odst. 6 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky] nebyla oprávněna o nárocích žalobce rozhodovat. Z díkce zákona je totiž zřejmé, že není ve vztahu k žalobci služebním orgánem. Stěžovatelka ostatně již v napadeném rozhodnutí uvedla, že dotčená rozhodnutí proto neměla náležitosti rozhodnutí podle § 67 správního řádu, případně i kdyby je měla, jednalo by se o rozhodnutí nicotná.

pokračování

[23] Příslušným služebním orgánem k vydání rozhodnutí byl proto vedoucí služebního úřadu žalobce podle § 162 odst. 2 ve spojení s § 10 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě a § 9 odst. 1 zákona o Finanční správě České republiky, tedy ředitel FÚ. Pokud tedy krajský soud dospěl k závěru, že ředitelka sekce ekonomiky byla příslušná k rozhodnutí o nárocích žalobce, v důsledku čehož byla jí vydaná rozhodnutí pravomocná a založila překážku věci rozhodnuté, zatížil svůj rozsudek vadou, která má za následek jeho nezákonnost.

[24] V souvislosti s tím se Nejvyšší správní soud dále vyjádří i k povaze rozhodnutí ředitelky sekce ekonomiky ze dne 23. 8. 2017, 5. 11. 2020 a 1. 2. 2022. Byť nejsou v této věci předmětem přezkumu, jejich existence by zakládala překážku věci rozhodnuté. Stěžovatelka namítá, že dotčená rozhodnutí nesplňovala podmínku pro to, aby mohla být rozhodnutím v materiálním smyslu. Nejvyšší správní soud ale dospěl k závěru, že se jednalo o rozhodnutí nicotná.

[25] Podle § 77 odst. 1 správního řádu je nicotné **rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřizený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.** Nicotný je tedy správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí nelze ani považovat.

[26] Uvedené je použitelné právě ve vztahu k rozhodnutí ředitelky sekce ekonomiky, která k jejich vydání byla absolutně věcně nepřislušná. Soud přitom zvažoval i to, zda nejde o funkční nepřislušnost, která by nezakládala nicotnost rozhodnutí, nýbrž pouze jeho nezákonnost (rozsudek NSS ze dne 8. 6. 2016, čj. 1 As 38/2016-41, bod 48, a tam citovaná odborná literatura). Funkčně příslušným orgánem se rozumí orgán určité úrovně v soustavě státní správy, kterému zákon svěřuje řešení věci v daném stupni řízení. Jinými slovy, o funkčně nepřislušný orgán by šlo například tehdy, pokud by o žádosti účastníka v prvním stupni rozhodl orgán příslušný k rozhodnutí o odvolání. O takovou situaci však v daném případě nejde. Z dikce § 10 odst. 1 zákona o státní službě je zřejmé, že ředitelka sekce ekonomiky není ve vztahu k žalobci služebním orgánem v žádném stupni.

[27] S ohledem na uvedené se již Nejvyšší správní soud nezabýval kasačními námitkami, zda měl krajský soud hodnotit postup žalované, spočívající ve zrušení rozhodnutí ředitelky sekce ekonomiky o prvním a druhém nároku rozhodnutím ze dne 1. 2. 2022, jako obnovu řízení v materiálním smyslu. Dospěl totiž k závěru o nicotnosti uvedených rozhodnutí v důsledku absolutní věcné nepřislušnosti rozhodujícího orgánu. S ohledem na to nemohla tato rozhodnutí založit překážku věci rozhodnuté.

[28] Konečně soud uzavírá, že o připojeném návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nerozhodoval. Odkladný účinek působí jen do skončení řízení o kasační stížnosti. Soud však rozhodl o samotné kasační stížnosti bez zbytečného odkladu po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro vydání rozhodnutí (přičemž až poté počala běžet pořádková lhůta podle § 73 odst. 4 ve spojení s § 107 s. ř. s., jak plyne z rozsudku NSS ze dne 20. 6. 2012, čj. 6 Ads 73/2012-17). Rozhodování o odkladném účinku tak skončením řízení o kasační stížnosti pozbylo smyslu.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud z výše uvedeného důvodu dospěl k závěru, že je kasační stížnost důvodná. Napadený rozsudek krajského soudu proto zrušil podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právními závěry uvedenými v tomto rozsudku.

[30] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně 27. června 2024

Petr Mikeš
předseda senátu