

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **A. V.**, zastoupen JUDr. Viktorem Pakem, advokátem se sídlem Francouzská 171/28, Praha 2, proti žalované: **náměstkyně ministryně obrany pro řízení sekce správní**, se sídlem Tychonova 221/1, Praha 6, o žalobě proti rozhodnutí ředitelky odboru legislativního a analytického Ministerstva obrany ze dne 29. 5. 2014, č. j. 239-2/2014-1322, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2018, č. j. 10 Ad 15/2014 - 55,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2018, č. j. 10 Ad 15/2014 - 55, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Skutkové okolnosti této věci nejsou mezi stranami sporné. Žalobce je bývalým vojákem z povolání, který v 32 letech při vojenském výcviku utrpěl služební úraz. Úraz na žalobci zanechal trvalé následky – omezení pohyblivosti pravého ramenního kloubu, akromioklavikulární artrózu (skloubení klíční kosti a výběžku lopatky), a poruchu dynamiky krční páteře. Díky těmto trvalým následkům byl žalobce shledán fyzicky nezpůsobilý pro povolání vojáka. Z armády byl proto propuštěn. V posuzované věci jde o výši náhrady za bolest a ztížení společenského uplatnění žalobce v důsledku výše uvedeného služebního úrazu.

[2] Žalobce se po úrazu obrátil na ředitelku Agentury pro právní zastupování Ministerstva obrany s žádostí o přiznání náhrady za bolest a ztížení společenského uplatnění v důsledku služebního úrazu podle § 119 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích

z povolání. Požadoval 720.000 Kč. Ředitelka stěžovateli přiznala náhradu pouze ve výši 378.000 Kč. Z lékařského posudku vyplynulo, že bodové ohodnocení ztráty společenského uplatnění odpovídá 1.575 bodům podle vyhlášky Ministerstva zdravotnictví č. 440/2001 Sb., o odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění (vyhláška), tedy odškodnění ve výši 189.000 Kč. Ředitelka však s přihlédnutím k individuálním okolnostem odškodnění zvýšila na dvojnásobek (podle § 7 odst. 3 vyhlášky lze ve zvlášť výjimečných případech hodných mimořádného zřetele výši odškodnění stanovenou podle vyhlášky přiměřeně zvýšit).

[3] Žalobce s takovouto výší odškodnění nesouhlasil a proti rozhodnutí ředitelky se odvolal. Ředitelka odboru legislativního a analytického Ministerstva obrany však odvolání v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítla.

[4] Žalobce rozhodnutí o odvolání napadl žalobou u Městského soudu v Praze. V žalobě uvedl argumenty, proč je odškodnění nepřiměřeně nízké. Jeden z těchto argumentů byl, že výše odškodnění ignoruje jeho nadprůměrné sportovní aktivity před úrazem a nutnost jejich omezení v důsledku úrazu.

[5] Městský soud žalobu zamítl. Vypořádal v ní všechny žalobcem uváděné námitky, které vzhledem k obsahu kasační stížnosti není třeba rekapitulovat. K argumentu o žalobcových nadprůměrných sportovních aktivitách před úrazem soud uvedl následující:

> Na výše uvedeném [*tj. na tom, že dvojnásobek hodnoty bodového ohodnocení, který byl žalobci žalovanou přiznán, je v jeho případě přiměřený – pozn. NSS*] nemůže nic změnit ani skutečnost, že se žalobce před úrazem věnoval sportovním aktivitám. Z důkazů provedených ve správním řízení vyplývá, že žalobce rozhodně nebyl vrcholovým sportovcem; věnoval se sportu v rámci služebního výcviku a jinak v zásadě rekreačně. Tak například ve vyjádření Plaveckého klubu KAROSA Vysoké Mýto, které žalobce předložil, se uvádí, že se žalobce *„účastňoval jak soutěží tak i závodů v plavání. Sice nevyhrával, ale byl aktivním sportovcem od základní školy do roku 2005, kdy se mu stal pracovní úraz, … který mu nedovoluje dále se věnovat plavání a radosti ze sportu“*. Ve vyjádření M. K., které žalobce předložil, se uvádí, že se žalobce s autorem vyjádření *„v letech 2002 až 2005 nepravidelně, a to s frekvencí zhruba 2 x týdně scházel trénovat a cvičit základy sebeobrany v rámci zvyšování tělesné kondice“*. Ze svědeckých výpovědí, které byly provedeny k návrhu žalobce, dále vyplynulo, že žalobce chodil *„pravidelně do posilovny na úrovni amatérů“* a dále *„neorganizovaně běhat, jezdit na kole a hrát tenis“* (výpověď Bc. R. A., MBA); v zásadě totéž vyplynulo z dalších provedených výslechů.
>
> Jakkoliv tedy žalobce zřejmě byl oproti obecné populaci nadprůměrně fyzicky aktivní, což lze ostatně v případě vojáka očekávat, nevěnoval se sportu profesionálně, natož pak na vrcholové úrovni. Jen přetržení profesionální sportovní kariéry by však mohlo být důvodem pro zvýšení náhrady za bolest a ztížení společenského uplatnění na více než dvojnásobek hodnoty bodového ohodnocení (srov. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 453/2010, na něž bylo odkázáno výše).

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[6] Rozsudek městského soudu žalobce (stěžovatel) napadl kasační stížností. V ní uvádí jedinou kasační námitku. Nesouhlasí s právním názorem městského soudu, že „*[j]en přetržení profesionální sportovní kariéry by však mohlo být důvodem pro zvýšení náhrady za bolest a ztížení společenského uplatnění na více než dvojnásobek hodnoty bodového ohodnocení.*“ Tento právní názor nemá oporu v platném právu a odporuje principu plného odškodnění za utrpěnou újmu. Názor odporuje i rozsáhlé judikatuře Nejvyššího soudu, která přiznává odškodnění za ztížení společenského uplatnění ve výši odpovídající více než dvojnásobku hodnoty bodového ohodnocení, stanoveného lékařským či znaleckým posudkem, i v případech, kdy rozhodně o žádné přetržení profesionální sportovní kariéry nešlo. Stěžovatel uvádí čtyři rozhodnutí Nejvyššího soudu, ve kterých poškození, ač pouze rekreačně sportující, dostali troj-, čtyř-, pěti-, resp. šestinásobek základního odškodnění vyplývajícího z posudku.

[7] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhla kasační stížnost zamítnout. Uvedla, že stěžovatel citovanou pasáž z napadeného rozsudku vyjímá z kontextu. V citovaných rozhodnutích Nejvyššího soudu stěžovatel naprosto pomíjí všechny ostatní okolnosti daných případů. V případech nebylo rozhodné, zda poškození v nich byli aktivními rekreačními sportovci. Například stěžovatel odkazuje na případ, ve kterém šlo o úraz spočívající v znehybnění, ztrátě komunikačních schopností a odkázání na péči druhých u 24leté osoby. Díky odlišnosti případů nejsou žalobcem zmiňované závěry Nejvyššího soudu na stěžovatelův případ použitelné.

[8] Stěžovatel v replice nesouhlasil s tvrzením, že by citovanou pasáž z rozhodnutí městského soudu vytrhl z kontextu. Uvedená věta navazuje na větu předchozí, který poukazovala, že sice stěžovatel byl fyzicky aktivní, avšak nevěnoval se sportu profesionálně. Městský soud tedy nepochybně zastává názor, že zvýšení úhrady za ztížení společenského uplatnění na více než dvojnásobek přichází do úvahy jen v případě přetržení profesionální sportovní kariéry.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

III. A K otázce pasivní procesní legitimace

[9] Dříve než kasační soud přikročil k věcnému posouzení kasační stížnosti, zabýval se otázkou pasivní procesní legitimace žalované. Podle § 69 s. ř. s. platí, že „*[ž]alovaným je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla*.“ V řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu žalovaného neurčuje žalobce svým tvrzením, ale kogentní zákon (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, č. 534/2005 Sb. NSS). Je tedy povinností soudu jednat jako se žalovaným skutečně s tím, komu toto postavení podle zákona náleží. Pokud by soud jednal s někým jiným, mohlo by se jednat o vadu s vlivem na zákonnost jeho rozhodnutí (rozsudek ze dne 19. 10. 2004, č. j. 3 Ads 11/2004 - 84, č. 459/2005 Sb. NSS). Tyto otázky, ač nenadnesené žádným účastníkem řízení, je soud povinen zkoumat z moci úřední, neboť by mohly vypovídat o zmatečnosti řízení a o procesních vadách řízení před

městským soudem, které mohly mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (srov. § 109 odst. 4, věta za středníkem).

[10] V projednávané věci stěžovatel v žalobě proti rozhodnutí ředitelky odboru legislativního a analytického ministerstva obrany označil jako žalovaného Ministerstvo obrany. Městský soud se tohoto označení držel a veškerou písemnou komunikaci vedl právě s Ministerstvem obrany. Za ministerstvo jednal pověřený zaměstnanec ze sekce legislativní a právní. Doložené pověření městskému soudu uvádělo, že tento zaměstnanec byl „*oprávněn jednat jménem státu před soudy a správními orgány ve věcech týkajících se Ministerstva obrany a armády České republiky, včetně jim podřízených organizačních jednotek a služebních orgánů.*“ (č. l. 19 spisu městského soudu).

[11] Dva měsíce před vydáním napadeného rozsudku městský soud vyzval Ministerstvo obrany, aby soudu sdělilo, kdo je v současné době služebním orgánem, který rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí ve věcech náhrady za ztížení společenského uplatnění po služebním úrazu (č. l. 48 spisu městského soudu). Tuto žádost soud odůvodnil zjištěním, že funkce ředitelky odboru legislativního a analytického (funkcionářky, která napadené rozhodnutí vydala) již v současné době na Ministerstvu obrany neexistuje. Ministerstvo k této výzvě sdělilo, že v současné době je odvolacím služebním orgánem v těchto případech náměstkyně pro řízení sekce právní. Odkázalo přitom na čl. 62 odst. 3 písm. c) Organizačního řádu MO RMO č. 92/2015 ze dne 23. 11. 2015, jehož znění soudu zaslalo v příloze. Následně soud rozhodl rozsudkem, ve kterém jako žalovaného již neoznačuje Ministerstvo obrany, ale náměstkyni ministryně obrany pro řízení sekce správní.

[12] Nejvyšší správní soud se z hlediska pasivní procesní legitimace zabýval hlavně dvěma otázkami: Za prvé, označil městský soud správně, že žalovaným je náměstkyně ministryně obrany pro řízení sekce správní a nikoliv ministerstvo obrany jako celek? Za druhé, pakliže městský soud v napadeném rozsudku žalovaného označil správně, je procesní vadou, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí to, že do vydání rozhodnutí městský soud považoval za žalované ministerstvo a že veškerou komunikaci vedl s ním? Obě otázky soud rozebere postupně.

[13] Ohledně první otázky kasační soud má za to, že městský soud označil v nápadném rozhodnutí žalovaného správně. Nejvyšší správní soud v minulosti vyslovil právní názor, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí služebních funkcionářů ve věcech služebního poměru podle zákona ČNR 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, je žalovaným správním orgánem služební funkcionář, který ve věci rozhodl v posledním stupni. V konkrétní věci tak žalovaným nebylo policejní prezidium, ale náměstek policejního prezidenta (rozsudek ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 As 34/2005 - 61, č. 1014/2007 Sb. NSS). Tyto závěry soud založil na myšlence, že ve věcech služebních poměrů zákon nestanoví pravomoc rozhodování ministerstvu jako celku, ale jen ministrovi vnitra a dalším konkrétním osobám určených ministrem. Obdobně soud dovodil, že žalovaným je ředitel Policie České republiky, Správy Západočeského kraje, nikoliv Policie České republiky jako celek (rozsudek ze dne 20. 10. 2004, č. j. 1 As 10/2003 - 58, č. 896/2006 Sb. NSS). Toto pojetí, dle kterého i jednotlivá osoba působící v rámci jiné organizační složky státu, která je sama v jiných věcech správním orgánem, poté následovalo velké množství dalších rozhodnutí tohoto soudu. Věci se týkaly různých

právních úprav služebních poměrů (policisté, vojáci, hasiči apod.), vždy ale s právní úpravou vymezující kompetence obdobně jako výše uvedený zákon o služebním poměru příslušníků Policie České republiky. Ve služebních věcech se jednalo např. o rozsudek ze dne 16. 5. 2007, č. j. 3 Ads 1/2007 - 68, rozsudek ze dne 30. 1. 2009, č. j. 4 Ads 8/2008 - 310, rozsudek ze dne 20. 8. 2015, č. j. 1 As 31/2015 - 28, či z poslední doby rozsudek ze dne 28. 6. 2017, č. j. 3 As 192/2016 - 61 a rozsudek ze dne 22. 8. 2017, č. j. 9 As 147/2017 - 489. Ve všech těchto a dalších věcech tak tento soud považoval za pasivně procesně legitimovaného konkrétního služebního funkcionáře, kterému zákon svěřoval kompetenci rozhodovat. Na obdobné premise své rozhodnutí založil i kompetenční senát, který dospěl k závěru, že o odvolání proti rozhodnutí předsedy Českého statistického úřadu ve věci státní služby rozhoduje náměstek ministra vnitra pro státní službu jako nadřízený služební orgán (rozsudek ze dne 10. 7. 2018, č. j. Komp 3/2017 - 34).

[14] V ojedinělých případech ovšem tento soud postupoval opačně a služebního funkcionáře za správní orgán nepovažoval. Naopak považoval za správní orgán ty entity, u kterých služební orgány působí. Takto soud považoval v řízeních o žalobě proti rozhodnutím služebních funkcionářů za pasivně procesně legitimovaného hasičský záchranný sbor jako celek a nikoliv jeho ředitele (viz rozsudek ze dne 10. 7. 2013, č. j. 4 Ads 2/2013 - 26, rozsudek ze dne 13. 3. 2014, č. j. 4 As 14/2014 - 30) nebo Ministerstvo obrany a nikoliv ministra obrany (viz rozsudek ze dne 20. 11. 2013, č. j. 4 Ads 126/2012 - 47, rozsudek ze dne 30. 1. 2014, č. j. 3 Ads 30/2013 - 23). V těchto věcech soud vyšel z teze, že služebního funkcionáře, ač mu zákon svěřuje kompetenci rozhodnout, nelze považovat za samostatný správní orgán ve smyslu soudního řádu správního.

[15] Uvedené dva závěry jsou vzájemně nekonzistentní a nekoherentní. Nekonzistentní je v tom, že ohledně nyní použitelného zákona o vojácích z povolání soud v jednom z citovaných rozhodnutí vyslovil, že žalovaným v řízení o žalobě proti rozhodnutí týkajícího se služební věci má být služební funkcionář; v jiném rozhodnutí týkajícím se totožného zákona soud zase vyslovil, že žalovaným má být ministerstvo obrany. Oba tyto závěry vedle sebe nemohou logicky obstát. Buď musí platit jedno, nebo druhé.

[16] Výše citovaná judikatura je nekoherentní v tom, že vychází z rozdílných východisek. První východisko spočívá v tom, že i v rámci správního orgánu působící služební funkcionáři mohou být správními orgány, pokud jim zákon kompetenci výslovně zakládá. Druhé východisko zase spočívá v tom, že postavení služebních funkcionářů v rámci správních orgánů je záležitostí pouhého vnitřního členění správního orgánu a že tedy sami o sobě služební funkcionáři správními orgány být nemohou. Úzce vnímáno, závěry o tom, že ve služebních věcech hasičů je správním orgánem hasičský sbor jako celek, zatímco ve služebních věcech policistů je jím služební funkcionář, si neodporují. Každý vykládá jinou právní úpravu. Oba závěry ovšem vedle sebe nemohou existovat principielně. Vychází totiž u totožně konstruovaných právních úprav z protichůdných východisek. Ostatně nejasnost a nekoherenci judikatury stran této otázky soudu vytýkala právní doktrína již v roce 2013 (Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P. *Soudní řád správní. Komentář.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 545-546).

[17] Přes výše uvedené soud nemá za to, že v nynější věci je nutné věc postoupit rozšířenému senátu (srov. § 17 odst. 1 s. ř. s.). Rozšířený senát se totiž k podstatě nadnesené otázky již vyjádřil. V usnesení ze dne 5. 5. 2015, č. j. Nad 288/2014 - 58, č. 3257/2015 Sb. NSS, se zabýval právě pasivní procesní legitimací dále členěných správních orgánů. Přiklonil se přitom k výše uvedenému prvnímu názoru, dle kterého jednotlivé entity působící v rámci správního orgánu mohou samy být správními orgány, jestliže zákon přímo jim svěřuje určité kompetence. Konkrétně rozšířený senát k této problematice uvedl:

> [30] ... [J]e na vůli zákonodárce, aby v rámci jím zřízené instituce definoval, že **určité kompetence vykonává konkrétně určená součást této instituce anebo dokonce její konkrétně určený funkcionář.**
>
> ...
>
> [32] Pojem správního orgánu tak je nutno vnímat pro účely určení pravomoci a příslušnosti soudů ve správním soudnictví především v rovině kompetenční – správním orgánem v tomto smyslu, tedy mimo jiné i ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s., jenž stanoví pravidla pro určení místní příslušnosti správních soudů, je svazek kompetencí určitého typu. Institucionální uspořádání či dokonce právní osobnost entity, jejíž součástí je uvedený svazek kompetencí, je pro posouzení, zda se u tohoto svazku jedná o správní orgán, zpravidla irelevantní či pouze pomocné kritérium.
>
> [33] V obecné rovině nelze stanovit jednoznačné, „technické“ pravidlo, podle kterého se jednoduše posoudí, zda určitá entita disponuje určitým svazkem kompetencí, takže má povahu správního orgánu ve výše uvedeném smyslu. Je však možno vymezit určité znaky, na základě jejichž analýzy lze takovýto úsudek zpravidla učinit.
>
> [34] Klíčovým znakem bude zákonné vymezení, komu jsou určité kompetence takříkajíc „přiděleny“, tedy kdo je má vykonávat, aniž by jimi mohl dále disponovat, zejména je svěřit v rámci určité institucionální struktury menším organizačním jednotkám, osobám, složkám apod. anebo je naopak převést na vyšší úroveň této struktury. Jestliže tedy zákon předepisuje, že existuje, a musí existovat (tj. nemůže být beze změny zákona zrušena či organizačně modifikována), entita nadaná určitými kompetencemi, je třeba tuto entitu považovat za správní orgán v kompetenčním („materiálním“) smyslu ...
>
> [35] Z toho je zřejmé, že velmi často bude v jednom správním orgánu či soustavě správních orgánů v institucionálním smyslu existovat řada entit, které budou správními orgány v kompetenčním smyslu, jelikož zákon s nimi počítá a svěřuje jim, a právě jen jim, určité kompetence, přičemž nepřipouští, aby jim byly uvedené kompetence bez změny zákona odebrány a převedeny na jinou entitu v rámci dané instituce či soustavy institucí. Složitou a vnitřně bohatě členěnou instituci naopak bude možno považovat za toliko jeden správní orgán v kompetenčním smyslu, pokud sama tato instituce může svoji strukturu bez nutnosti změnit zákon

> modifikovat tak, že jí svěřené kompetence budou v rámci této instituce vykonávat jiné její články, než tomu bylo doposud.
>
> [36] To, jak je určitá komplexnější instituce či soustava institucí řízena ve smyslu organizačním či manažerském (např. kdo jmenuje vedoucí jejích dílčích článků či kdo určuje náplň práce jednotlivých zaměstnanců těchto článků), může mít pro určení, zda v rámci takovéto instituce či soustavy institucí existují určité entity jako správní orgány v kompetenčním smyslu, význam pouze potud, pokud pravidla řízení této instituce umožňují bez změny zákona modifikovat kompetence jejích jednotlivých článků. Pokud ano, nasvědčuje to v té míře, v jaké je taková změna možná, spíše závěru o neexistenci samostatných správních orgánů v kompetenčním smyslu v rámci takové instituce a tomu, že tato instituce je správním orgánem v kompetenčním smyslu jen jako celek. **Závěru o tom, že kompetence určité entity jsou vymezeny zákonem, zásadně nebrání ani to, že stanovení některých dílčích parametrů kompetencí zákon svěřuje podzákonnému předpisu či zákonem předvídanému vnitřnímu nebo statutárnímu předpisu řídící či organizační povahy.**

[18] Rozšířený senát se tedy zcela jasně přiklonil k východisku spočívajícím v tom, že jestliže zákon svěřuje kompetence přímo konkrétní entitě – ač třeba působící v rámci jiné organizační složky státu, která je sama v jiných věcech správním orgánem –, je tato entita sama správním orgánem. Naopak rozšířený senát zavrhl názor, že by akty takových entit byly vždy přičitatelné správnímu orgánu, v rámci kterého takovéto entity mohou působit. Je přitom lhostejné, že rozšířený senát uvedené závěry vyslovil v souvislosti s určováním místní příslušnosti podle § 7 odst. 2 s. ř. s. Jádro rozhodnutí rozšířeného senátu totiž spočívalo ve výkladu pojmu správní orgán, který musí být napříč celým soudním řádem správním vnímán totožně.

[19] Jednotlivé zákony shodně svěřují kompetence rozhodování ve věcech služebních poměrů přímo vyjmenovaným služebním funkcionářům. Podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, služební orgán jedná a rozhoduje ve věcech služebního poměru (§ 10 odst. 2). Jako služební orgán zákon výslovně označuje a) vládu nebo ministra vnitra na základě pověření vlády vůči náměstkovi ministra vnitra pro státní službu, b) vládu nebo pověřeného člena vlády vůči vedoucímu služebního úřadu, který je ústředním správním úřadem, c) náměstka pro státní službu vůči vedoucímu služebního úřadu, který nemá nadřízený služební úřad, státnímu tajemníkovi a personálnímu řediteli sekce pro státní službu, d) vedoucího služebního úřadu nebo státní tajemník vůči vedoucímu podřízeného služebního úřadu, e) personálního ředitele sekce pro státní službu vůči státním zaměstnancům zařazeným v sekci pro státní službu a f) vedoucího služebního úřadu nebo státní tajemník vůči ostatním státním zaměstnancům (viz § 10 odst. 2 služebního zákona).

[20] Obdobnou úpravu obsahuje zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Podle § 2 odst. 1 tohoto zákona ve věcech služebního poměru příslušníků jedná a rozhoduje jménem státu ředitel bezpečnostního sboru, není-li dále v zákoně stanoveno jinak. Další odstavce tohoto ustanovení „stanoví jinak“ pro případy rozhodování o služebním poměru konkrétních osob (např. ve věcech ředitele bezpečnostního sboru rozhoduje ministr, ve věcech služebního poměru příslušníků zařazených ve škole nebo školském zařízení, které nejsou organizační částí bezpečnostního

sboru, rozhoduje nadřízený ředitele bezpečnostního sboru, apod.). Podle odstavce 6 citovaného ustanovení osoby pověřené rozhodováním ve věcech služebního poměru jsou služebními funkcionáři.

[21] Zákon o vojácích z povolání v § 2 odst. 2 zase stanoví, že „*[p]rávní úkony ve věcech služebního poměru jménem České republiky činí služební orgány, kterými jsou prezident republiky, ministr obrany a v rozsahu určeném rozkazem prezidenta nebo rozkazem ministra velitelé, náčelníci, ředitelé a jiní vedoucí zaměstnanci.*“

[22] Lze tedy shrnout, že zákony upravující rozhodování ve služebních věcech svěřují kompetence konkrétním osobám – služebním funkcionářům. Právě tyto služební funkcionáře je nutné ve světle rozhodnutí rozšířeného senátu č. j. Nad 288/2014 - 58 považovat ve věcech služebních za správní orgány.

[23] Nejvyšší správní soud si je přitom vědom, že rozšířený senát v rekapitulované věci nerozhodoval o vztahu služebních funkcionářů a ministerstev, ale o vztahu krajských pozemkových úřadů a Státního pozemkového úřadu. Principielně ale otázka řešená rozšířeným senátem byla stejná s otázkou řešenou ve věcech služebních funkcionářů výše. Otázkou v obou případech je, zda a popřípadě za jakých okolností může být entita působící v rámci jiné organizační složky státu, která je v jiných věcech správním orgánem, sama správním orgánem. Podle rozšířeného senátu přitom tímto správním orgánem organizační součást být může, svěřuje-li jí zákon určitou kompetenci.

[24] Ostatně pro nyní dovozovaný dopad rozhodnutí rozšířeného senátu svědčí i odlišné stanovisko k tomuto rozhodnutí uplatněné soudcem Jaroslavem Vlašínem. Tento soudce názoru většiny mimo jiné vytýkal nesprávnou aplikaci samotnou většinou stanovených východisek kompetenčního pojetí správního orgánu na soustavu pozemkových úřadů. Na rozdíl od majority disentující soudce za správní orgán považoval pouze Státní pozemkový úřad, nikoliv jeho organizační součásti – krajské pozemkové úřady a jejich pobočky. Ze stanoviska je ovšem zároveň zřejmé, že se s většinou shoduje na aplikaci východisek právě při určování správního orgánu ve služebních věcech. J. Vlašín v odlišném stanovisku připustil, že „*lze jako o správním orgánu (či úřadu) hovořit například o služebním funkcionáři rozhodujícím ve věcech služebního poměru (byť dotyčný je součástí jiného správního orgánu – ozbrojeného sboru) či o ministru rozhodujícím v případech, kdy zákon vztahuje pravomoc i působnost přímo k jeho funkci, nikoliv k ministerstvu, v jehož čele stojí*“ (odst. 16 odlišného stanoviska).

[25] Má-li být judikatura Nejvyššího správního soudu nejen konzistentní, ale i koherentní, nelze dopady rozhodnutí rozšířeného senátu redukovat na výklad konkrétního znění jen určitého právního předpisu, jehož výkladu se rozšířený senát věnoval. Je třeba hledět především na důvody, které rozšířený senát k určitému řešení vedly a v jejich světle dosavadní judikaturu soudu vnímat. Je-li přitom rozhodnutí rozšířeného senátu založeno na důvodech, které odporují důvodům části judikatury tříčlenných senátů, je nutné tuto judikaturu tříčlenných senátů považovat za překonanou, ač třeba rozšířený senát sám explicitně takový důsledek svého rozhodnutí v odůvodnění neformuloval. Jen takováto práce se sjednocující judikaturou rozšířeného senátu může zajistit, aby judikatura Nejvyššího správního soudu, jako celku, nebyla shlukem náhodných a neorganizovaných

právních závěrů, ale naopak aby tvořila racionální a vnitřně provázaný systém postavený na jednotných východiscích. Jen tak je rovněž možné uvažovat o naplnění sjednocující role rozšířeného senátu bez jeho současného zahlcení.

[26] Z tohoto důvodu má Nejvyšší správní soud názory vyjádřené v některých předchozích rozhodnutích tříčlenných senátů postavených na opačných východiscích za překonané (jedná se především o výše v bodě 14 citované rozsudky č. j. 4 Ads 2/2013 - 26, č. j. 4 Ads 126/2012 - 47, č. j. 3 Ads 30/2013 - 23 a č. j. 4 As 14/2014 - 30).

[27] V projednávané věci z uvedeného plyne, že městský soud v napadeném rozsudku jako žalovanou správně označil náměstkyni ministra obrany pro řízení sekce právní. Zákon o vojácích z povolání v § 2 odst. 2 stanoví, že *„[p]rávní úkony ve věcech služebního poměru jménem České republiky činí služební orgány, kterými jsou prezident republiky, ministr obrany a v rozsahu určeném rozkazem prezidenta nebo rozkazem ministra velitelé, náčelníci, ředitelé a jiní vedoucí zaměstnanci.“* Kompetence činit úkony ve věcech služebního poměru tak zákon nesvěřuje ministerstvu, jako celku, ale výslovně vyjmenovaným služebním funkcionářům – prezidentovi, ministrovi obrany, a za určitých podmínek i velitelům, náčelníkům a jiným vedoucím zaměstnancům. Kompetenci těchto vyjmenovaných osob konat ve služebních věcech tak zakládá zákon. Vymezení konkrétních věcí, kterých se tato kompetence týká, přitom zákon přenechává vnitřnímu organizačnímu aktu – rozkazu prezidenta nebo ministra. Tito mají na výběr, kterému funkcionáři určité kompetence přidělí; při přidělování jsou ovšem vázáni zákonem v tom smyslu, že kompetence nemohou přidělit jiným osobám než těm, které výslovně uvádí zákon.

[28] Nejedná se tedy o situaci, kdy by ministr či prezident manažersky organizovali správní orgány, ale naopak o situaci, kdy vnitřním aktem pouze definují kompetence, které již zákon svěřuje přímo vyjmenovaným funkcionářům. Z uvedeného tak lze pro úkony ve věcech služebního poměru dovodit kompetenci přímo konkrétních funkcionářů. Tito funkcionáři proto mají při výkonu těchto kompetencí postavení správního orgánu. Je-li jejich rozhodnutí napadeno, mají být oni žalovanými.

[29] V konkrétní věci ministr obrany svým rozkazem ze dne 23. 11. 2015 určil, že náměstek pro řízení sekce právní Ministerstva obrany je odvolacím služebním orgánem v případech rozhodnutí ředitele odboru pro právní zastupování ve věcech náhrady škody na zdraví podle zákona č. 221/1999 Sb. (viz čl. 62 odst. 3 písm. c) Organizačního řádu MO RMO č. 92/2015). Tímto ministr konkretizoval zákonem předvídanou kompetenci tohoto služebního funkcionáře. Rozhodnutí funkcionáře vydané v této kompetenci jsou tak rozhodnutí služebního funkcionáře jako samostatného správního orgánu.

[30] Ohledně výše uvedené prvé otázky proto soud uzavírá, že městský soud správně za žalovaného označil náměstkyni ministryně obrany pro řízení sekce správní a nikoliv ministerstvo obrany.

[31] Nyní je ovšem třeba vyřešit navazující otázku, a to zda skutečnost, že až do vydání rozhodnutí městský soud považoval za žalované ministerstvo, je procesní vadou která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí [srov. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud takový postup za vadu řízení považuje.

[32] Podle § 33 odst. 3 s. ř. s., vety druhé, je správní orgán způsobilý samostatně činit v řízení úkony. Podle odstavce 5 nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jedná za správní orgán jeho vedoucí, popřípadě jiná osoba k tomu oprávněná podle vnitřních předpisů.

[33] Městský soud veškerou komunikaci v průběhu řízení adresoval Ministerstvu obrany, tedy správnímu orgánu, který ve věci nebyl pasivně procesně legitimován. Za ministerstvo vždy jednal pověřený zaměstnanec Sekce legislativní a právní, odboru pro právní zastupování. Je pravdou, že pověření tohoto zaměstnance opravňovalo mimo jiné k jednání za všechny organizační jednotky a služební orgány podřízené Ministerstvu obrany. Problém ale je, že toto pověření vydal ministr obrany, tedy subjekt, který v projednávané věci není ani pasivně procesně legitimován ani nemůže za skutečně pasivně procesně legitimovaný subjekt v této věci jednat. Akceptování pověření ministra jednat za služebního funkcionáře by popřelo výše rozebranou zákonnou konstrukci, dle které je služební funkcionář rozhodující ve věcech služebního poměru sám správním orgánem. Byl-li žalovaným správním orgánem sám služební funkcionář, pouze tento služební funkcionář může v řízení před soudem jednat nebo jednáním někoho pověřit (srov. § 33 odst. 1 a 5 s. ř. s.)

[34] Správně tak soud neměl jednat s osobou pověřenou ministrem, ale vždy se správním orgánem, který napadené rozhodnutí vydal, nebo na který následně působnost tohoto správního orgánu rozkazem ministra přešla (srov. § 69 s. ř. s.), nebo s osobou, kterou tento správní orgán pověřil (srov. § 33 odst. 5 s. ř. s.).

[35] Při rozhodování zda pro takovou vadu je namístě rozhodnutí městského soudu zrušit soud vychází z toho, zda žalovaný dostal možnost se k věci vyjádřit. Pokud tomu tak nebylo, jedná se o procesní vadu s vlivem na zákonnost rozhodnutí (viz např. výše citovaný rozsudky č. j. 2 As 34/2005 - 61, č. j. 4 As 14/2014 - 30 a č. j. 3 As 192/2016 - 61). V projednávaném případě přitom městský soud s žalovaným správním orgánem po celou dobu řízení nejednal; první komunikace směrem k němu bylo až zaslání rozsudku. Žalovaný správní orgán tak nedostal možnost v řízení vystupovat. Po zjištění, že dosud v řízení nekomunikoval se žalovaným, mohl městský soud dosáhnout nápravy tím, že by žalovanému před vydáním rozhodnutí umožnil se vyjádřit k žalobě a popřípadě požadovat, aby se ve věci konalo soudní jednání (srov. § 51 odst. 1 s. ř. s.). Tuto možnost ovšem žalovaný nedostal. Považování v průběhu řízení za žalovaného někoho, kdo jím ve skutečnosti nebyl, tudíž mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí městského soudu.

[36] Ohledně výše uvedené druhé otázky tak soud uzavírá, že skutečnost, že městský soud do vydání rozhodnutí považoval za žalované Ministerstvo obrany je procesní vadou, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Z tohoto důvodu je nutné napadené rozhodnutí městského soudu zrušit.

III. B Věcné posouzení kasační stížnosti

[37] Na okraj, veden zásadou hospodárnosti, Nejvyšší správní soud k samotnému obsahu stěžovatelovy kasační stížnosti uvádí následující. Případy odškodňování za pracovní úrazy jsou specifické. Ústavní soud k těmto typům případu uvádí, že výše náhrady za

bolest a ztížení společenského uplatnění musí být zvolena tak, aby „*co nejvíce odpovídala okolnostem konkrétní věci a skutečným následkům, které poškozený utrpěl v důsledku pracovního úrazu*“ (nález Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2016, sp. zn. IV. ÚS 3122/15, N 23/80 SbNU 275). Klíčové v těchto otázkách jsou tedy konkrétní skutečnosti, okolnosti, následky. Právo naopak v těchto případech zůstává nadmíru obecné, v podstatě založené na hlavní maximě přiměřenosti. Tím má poskytnout aplikujícímu orgánu dostatek prostoru právě pro zohlednění konkrétních skutkových okolností případu. Podzákonné právní předpisy týkající se vyčíslování odškodnění jsou v tomto ohledu pouhým vodítkem, od kterého se soud musí odchýlit právě tehdy, ukazují-li okolnosti na to, že přiměřenou je částka v jiné výši než v té, ke které výpočet dle podzákonného přepisu vede (tamtéž).

[38] Argumentace stěžovatele k věcnému posouzení je pohříchu obecná a týkající se pouze právní roviny věci. Stěžovatel výslovně v kasační stížnosti uvádí, že napadá *právní názor* městského soudu, který měl spočívat v tom, že „*[j]en přetržení profesionální sportovní kariéry by však mohlo být důvodem pro zvýšení náhrady za bolest a ztížení společenského uplatnění na více než dvojnásobek hodnoty bodového ohodnocení.*“ S tímto názorem nesouhlasí a poukazuje na rozhodnutí Nejvyššího soudu, ve kterých amatérští sportovci dostali více než dvojnásobek odškodnění bodového ohodnocení.

[39] Stěžovatel má pravdu v tom, že pokud by toto byl právní názor, na kterém městský soud založil své rozhodnutí, bylo by rozhodnutí nezákonné. Z napadeného rozsudku ovšem neplyne, že by takový právní názor městský soud zastával. Stěžovatelem citovanou větu městský soud uvádí v části rozhodnutí věnující se žalobní námitce spočívající v tom, že nadprůměrná sportovní aktivita stěžovatele před úrazem by měla být důvodem pro zvýšení náhrady na více než dvojnásobek bodového ohodnocení. Na konkrétní námitku stěžovatele městský soud uvádí, že aktivní sportování v době před úrazem *samo o sobě* není důvodem ke zvýšení na více než dvojnásobek. Z toho implicitně plyne, že profesionální kariéra by naopak, sama o sobě a bez dalších okolností, takovýmto důvodem být mohla. Co z toho ale naopak neplyne, je to, že by soud považoval za nemožné před úrazem sportujícím amatérům zvýšit náhradu na více než dvojnásobek. Z rozhodnutí je zřejmé, že to možné je. Ale jen, je-li to vzhledem k ostatním okolnostem případu přiměřené.

[40] Uvedené ostatně zřetelně plyne i z odůvodnění napadeného rozsudku jako celku. Mimo dva odstavce věnované vlivu mimořádné předúrazové aktivity stěžovatele na výši přiznaného odškodnění se městský soud na čtyřech stranách odůvodnění vypořádává s řadou dalších stěžovatelových argumentů, proč zvýšení na dvojnásobek lze považovat za přiměřené odškodnění. Pokud by městský soud skutečně vycházel z pravidla, které stěžovatel z rozhodnutí dovozuje, téměř celé jeho odůvodnění by bylo nadbytečné. Stačilo by uvést, že jelikož stěžovatel nebyl profesionální sportovec, nemůže dosáhnout na více jak dvojnásobek náhrady.

[41] Lze proto uzavřít, že stěžovatel kasační námitkou brojí proti právnímu názoru městského soudu, který městský soud v rozhodnutí nezastával ani neaplikoval. Taková kasační námitka nemůže být úspěšná.

[42] Z výše uvedeného plyne i nepřesvědčivost stěžovatelova argumentu judikaturou Nejvyššího soudu. Citovaná rozhodnutí stěžovatel uváděl právě za účelem vyvrácení

právního názoru, na kterém měl městský soud vystavět své rozhodnutí. Jak ale popsáno výše, tento názor městský soud nezastával a rozhodnutí na něm nevystavěl. Stejně tak citované judikáty nezastávají právní názor, který by patrně stěžovatel považoval za správný – že by důvodem pro zvýšení na více než dvojnásobek náhrady byla *pouze* skutečnost, že poškozený byl před úrazem aktivní rekreační sportovec. Ve všech stěžovatelem uváděných případech aktivní sportování bylo jednou z více okolností, které v souhrnu odůvodňovaly vyšší navýšení odškodnění než na dvojnásobek odškodnění určeného dle vyhlášky. Nikdy ale nebylo jedinou.

[43] Kupříkladu usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 12. 2011, sp. zn. 25 Cdo 3410/2010, mimo předúrazouvou sportovní aktivitu odkazuje i na věk poškozené, její invaliditu, nepohyblivost poraněné ruky, omezení při péči o domácnost, či estetické následky zranění. Podobně rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 2. 2012, sp. zn. 25 Cdo 3086/2009. Výše náhrady v něm nevycházela jen ze sportovních aktivit poškozeného před úrazem, ale i z toho, že poškozený nebyl schopen bez cizí pomoci zajišťovat údržbu domu, nemohl pracovat ve výškách ani v dřepu, byl omezen v chůzi, musel používat francouzské hole a ortézu, zraněnou nohu musel bandážovat, byl zcela vyloučen z jízdy na motocyklu, nebyl schopen delší chůze a jízdy na kole, či že auto řídil s obtížemi.

[44] Všechna rozhodnutí Nejvyššího soudu tak pracují s mnoha konkrétními okolnostmi, v jejichž světle Nejvyšší soud považoval za přiměřené zvýšení náhrady na více než dvojnásobek oproti náhradě určené dle bodového systému vyhlášky. Z žádného rozhodnutí ale neplyne, že k takovému zvýšení došlo pouze v důsledku toho, že poškozený před úrazem aktivně sportoval. Vždy hrály roli komplexně zhodnocené konkrétní skutkové okolnosti případu. Právě na takové okolnosti ovšem stěžovatel v kasační stížnosti nepoukazuje. Naopak zůstává pouze v rovině právní, tedy nesouhlasu s právním názorem městského soudu že zvýšit na více než dvojnásobek lze pouze, přeruší-li úraz sportovní kariéru poškozeného. Jak výše uvedeno, takový právní názor by chybný byl. V projednávané věci ho ovšem nikdo nezastává.

IV. Závěr a náklady řízení

[45] Jelikož se městský soud dopustil v řízení procesní vady, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Vázán právním názorem vysloveným v tomto rozhodnutí, městský soud v dalším řízení bude jednat se žalovanou.

[46] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 12. září 2018

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu