

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Ministerstvo obrany,** se sídlem Tychonova 1, Praha 6, adresa pro doručování: Sekce právní Ministerstva obrany, Odbor pro právní zastupování, se sídlem náměstí Svobody 471, Praha 6, proti žalované: **Ústřední vojenská nemocnice – Vojenská fakultní nemocnice Praha,** se sídlem U Vojenské nemocnice 1200/1, Praha 6, proti rozhodnutí přezkumné komise u Ústřední vojenské nemocnice – Vojenské fakultní nemocnice Praha ze dne 9. 11. 2017, číslo osvědčení o nemoci 322/2017, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 6. 2018, č. j. 6 Ad 2/2018 – 20,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím přezkumné komise u Ústřední vojenské nemocnice – Vojenské fakultní nemocnice Praha ze dne 9. 11. 2017, číslo osvědčení o nemoci 322/2017 (dále též „napadené rozhodnutí“), byla brig. gen. Ing. V. H. (dále též „voják“) stanovena zdravotní klasifikace jako neschopen „D“ a jeho zdravotní stav posouzen tak, že je neschopen k vojenské činné službě.

[2] Proti napadenému rozhodnutí brojil žalobce u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobou, jíž se domáhal jeho zrušení a vrácení věci žalované k dalšímu řízení. Uvedl, že voják byl ve služebním poměru na dobu určitou, který měl skončit ke dni 31. 12. 2017, od března 2017 pak byl dočasně zproštěn výkonu služby a následně určen do dispozice, neboť byl trestně stíhán; v případě skončení služebního poměru z důvodu podle § 18 písm. a) zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, v rozhodném znění (dále jen „zákon o vojácích z povolání“), tj. uplynutím stanovené doby, by mu nenáležely žádné výsluhy. Napadeným rozhodnutím však zanikl vojákův služební poměr dle § 18 písm. h) téhož zákona, tj. ztrátou zdravotní způsobilosti na základě rozhodnutí přezkumné komise, před skončením služebního poměru na dobu určitou, pročež žalobci vznikla povinnost vyplácet mu příslušné výsluhové náležitosti bez ohledu na výsledek trestního řízení. Napadené rozhodnutí tak dle žalobce postavilo stát v důchodovém řízení do podřízené role plátce peněžitých dávek, když jej zavázalo k vyplácení výsluh, jejichž výše i doba vyplácení nejsou nevýznamné. Žalobce odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, č. j. 2 As 36/2004 - 46, v němž bylo konstatováno, že stát je aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu za splnění podmínek stanovených v § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud v posuzovaném veřejnoprávním vztahu nevystupoval ve vrchnostenském postavení. Rozhodující je tedy skutečnost, že stát, za který jednala příslušná organizační složka, se nacházel v rámci veřejnoprávního vztahu v podřízeném postavení k jinému státnímu orgánu, který vrchnostensky rozhodoval. Dále namítal, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů; taktéž že podle § 4 odst. 3 písm. c) vyhlášky č. 357/2016 Sb., o zdravotní způsobilosti k výkonu vojenské činné služby, má být zdravotní způsobilost v posudkovém závěru vyjádřena slovy „zdravotně nezpůsobilý k výkonu předpokládaného služebního zařazení“, nikoliv k vojenské činné službě, jak zní výrok napadené rozhodnutí; není ani zřejmé, na základě čeho bylo přezkumné řízení zahájeno, když podle § 29 odst. 3 zákona č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování, v rozhodném znění (dále jen „branný zákon“), vojáka v činné službě povolává k přezkumnému řízení o posouzení zdravotní způsobilosti jeho služební orgán.

[3] Městský soud usnesením ze dne 16. 5. 2018, č. j. 11 Ad 5/2018 - 26 (dále jen „napadené usnesení“) podanou žalobu odmítl. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2009, č. j. 3 Ads 81/2009 - 75, dle nějž rozhodnutí vyšší přezkumné komise u Ministerstva obrany, jímž byl voják shledán neschopen k vojenské činné službě, podléhá přezkumu ve správním soudnictví, neboť zasahuje bezprostředně do práv a povinností vojáka, pročež lze takové rozhodnutí podřadit pod § 65 odst. 1 s. ř. s. a nedopadá na něj kompetenční výluka podle § 70 písm. d) s. ř. s. Poukázal ovšem na to, že jediným účastníkem takového přezkumného řízení je voják, jehož zdravotní stav je posuzován, neboť jen jemu toto rozhodnutí zasahuje do právní sféry. Žalobci sice jakožto organizační složce státu vznikají v důsledku napadeného rozhodnutí určité povinnosti (tj. vyplácet vojákovi výsluhové náležitosti), ovšem tuto skutečnost nelze ztotožnit s tím, že by v projednávaném případě žalobce vystupoval v podřízeném postavení vůči jinému správnímu orgánu, který jednal ve vrchnostenském postavení v rámci veřejnoprávního vztahu. Nepochybně se totiž sice jedná o veřejnoprávní vztah, ovšem na jedné jeho straně je správní orgán (přezkumná komise) jednající vrchnostensky vůči druhé straně, kterou je ovšem voják, jehož zdravotní stav je posuzován. V podřízeném postavení tak vůči žalované

jako správnímu orgánu vystupuje voják, který má také zákonem danou možnost podat proti takovému rozhodnutí odvolání. Odkaz žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, č. j. 2 As 36/2004 - 46, není v dané věci případný, neboť v tehdy posuzované věci se jednalo o zcela jinou situaci. Městský soud dále uvedl, že proti rozhodnutí přezkumné komise (1. stupeň) má účastník řízení, kterým je pouze posuzovaný voják, možnost podat odvolání k vyšší přezkumné komisi (2. stupeň), která je zřízena u Ministerstva obrany, jež je pak v takovýchto sporech případně žalovanou stranou. Stěžovatel, resp. u něj zřízená vyšší přezkumná komise, tak má možnost rozhodnutí o zdravotní neschopnosti vojáka zrušit, a to uvnitř veřejné správy, ovšem jen za situace, kdy voják jakožto jediný účastník řízení odvoláním napadne rozhodnutí přezkumné komise. Taková situace ovšem v projednávaném případě nenastala; žalobce napadl správní žalobou prvostupňové správní rozhodnutí, což je mimo jiné samostatný důvod pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. Je ovšem logické, že žalobce ani řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem vyčerpat nemohl, jelikož vůbec nebyl účastníkem řízení, navíc v něm mohl sám vystupovat jako nadřízený orgán rozhodující o odvolání. Městský soud tedy uzavřel, že „spor“ mezi správním orgánem I. a II. stupně nelze řešit podáním žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s., neboť taková žaloba ani nespadá pod zákonné vymezení správního soudnictví.

II. Kasační stížnost žalobce

[4] Proti usnesení městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které navrhl napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení. Uvedl, že ten pochybil v otázce jeho aktivní legitimace, neboť na straně stěžovatele vystupuje Česká republika - Ministerstvo obrany jakožto stát, nikoliv Ministerstvo obrany v pozici správního úřadu. Aktivní procesní legitimace může být založena tvrzením navrhovatele (§ 65 s. ř. s.), přičemž v souvislosti s neoprávněností žaloby je kladen důraz na zjevnost, tedy zcela zřetelný a snadno bez pochybností zjistitelný nedostatek oprávnění k podání takového návrhu. Jeho odmítnutí je vyhrazeno pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného; nelze jej však vztáhnout na situace, kdy by neoprávněnost osoby k podání návrhu musela být složitě zjišťována a zdůvodňována, případně dokazována. Stěžovatel se domnívá, že závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, č. j. 2 As 36/2004 - 49, jsou aplikovatelné i na projednávané správní řízení, když ten výslovně uvedl, že nositelem práv není stát pouze v soukromoprávním vztahu. Dělícím kritériem je totiž postavení státu v konkrétním vztahu, tedy jeho postavení buď vrchnostenské, nebo naopak podřízené, resp. rovné s ostatními subjekty. Stěžovatel proto má za to, že je na základě § 65 odst. 1 s. ř. s. aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, neboť žalobcem může být i stát, pokud se jej rozhodnutí týká jako právnické osoby a nikoliv jako subjektu veřejné správy. V případech, kdy se stát nenachází ve vrchnostenském postavení, byť se jedná o vztah veřejnoprávní, jej totiž není možno zbavit soudní ochrany. Stát Česká republika - Ministerstvo obrany v předmětném správním řízení nevystupoval ve vrchnostenském postavení, neboť správními orgány rozhodujícími ve věcech přezkumného řízení jsou podle § 29a až 30a branného zákona v následující vzestupné hierarchii: 1) přezkumné komise u krajských vojenských velitelství (nikoliv

krajské vojenské velitelství jako správní úřad), 2) vyšší přezkumná komise jako odvolací orgán (nikoliv ministerstvo), 3) ústřední vojenská lékařská komise jako nadřízený správní orgán vyšší přezkumné komise (nikoliv ministerstvo), 4) ministr obrany, kterému je ústřední vojenská lékařská komise podřízena. Jestliže se tedy komise, která rozhoduje ve správním řízení, zřizuje u ministerstva, je již jen z jazykového výkladu očividné, že jde o správní orgán *sui generis*, tedy odlišný od stěžovatele, který tak nevystupuje v žádné fázi řízení jako správní orgán jakéhokoliv stupně. Žalobou proto nebyl řešen konflikt mezi dvěma správními orgány, neboť stěžovatel jakožto správní úřad nemá legální prostředek nápravy vadného rozhodnutí přezkumné komise, ten totiž náleží jen vyšší komisi.

[5] Žalovaná se k podané kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel v řízení jedná zaměstnancem s vysokoškolským právnickým vzděláním potřebným pro výkon advokacie dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatel uplatnil kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Stěžovatel ve své kasační stížnosti správně podřadil důvod jejího podání, neboť jestliže napadá rozhodnutí o odmítnutí žaloby, pak přichází v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající právě v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí žaloby, protože z povahy věci nelze namítat žádné jiné důvody [srov. nález Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2007, sp. zn. III. ÚS 93/06 (všechna v tomto rozsudku uvedená rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na www.usoud.cz), rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 – 65 (všechna v tomto rozsudku uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz)]. Jakékoliv stěžovatelovy kasační námitky směřující do merita věci nejsou tedy přípustné, protože se městský soud předmětem podané žaloby vůbec nezabýval, ale ukončil věc bez meritorního rozhodnutí pouhým procesním usnesením. Naplnění důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. však může založit i skutečnost, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 – 128), stejně jako vada řízení před městským soudem, která měla za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, či vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem [srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98 (625/2005 Sb. NSS), nebo ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 - 49 (427/2005 Sb. NSS)].

[10] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s., *„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 (dále jen „rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak."*

[11] V rozsudku ze dne 11. 11. 2004, č. j. 2 As 36/2004 – 49, Nejvyšší správní soud uvedl, že *„stát (prostřednictvím svých orgánů) vystupuje buď ve vrchnostenském postavení, anebo v postavení zcela srovnatelném s ostatními účastníky právních vztahů. Praktickým kritériem pro rozlišování tohoto postavení je povaha konkrétního právního vztahu."* Neztotožnil se s názorem, že *„pojem právnická osoba je pojmem výhradně soukromého práva a protože stát ve veřejném právu není pozitivním právem definován, nemůže ve veřejnoprávním vztahu (kterým je nesporně i vztah sankční odpovědnosti) vystupovat jako právnická osoba.* (...) *Dílčím závěrem je proto konstatování teoretické neudržitelnosti právního názoru, že stát ve veřejném právu není právnickou osobou (podobně viz též např. D. Hendrych: Správní právo - obecná část, 4. vyd., str. 259 a násl., V. Pavlíček a kol.: Ústavní právo a státověda – I. díl, str. 45 a násl.)."* Dále uvedl, že *„i při akceptaci důsledného dualismu práva totiž nelze důvodně tvrdit, že nositelem práv je stát pouze v soukromoprávním vztahu. Dělícím kritériem nemůže být pouhá povaha zkoumaného právního vztahu, nýbrž právě a jedině postavení státu v tomto vztahu, tzn. jeho postavení buď vrchnostenské nebo naopak podřízené, resp. rovné s ostatními subjekty (podobně viz Vopálka/Mikule/Šimůnková/Šolín: Soudní řád správní - komentář, str. 150). Nazíráno touto optikou v projednávané věci není rozhodující skutečnost, že se nepochybně jednalo o veřejnoprávní vztah, nýbrž fakt, že stát, za který jednala příslušná organizační složka, se nacházel v tomto vztahu v podřízeném postavení k jinému státnímu orgánu, který vrchnostensky rozhodoval. Jinak – a zcela konkrétně - řečeno, argumentace městského soudu by byla v dané situaci případná tehdy, pokud by (teoreticky) podala správní žalobu Česká inspekce životního prostředí a brojila by v ní proti zrušujícímu rozhodnutí Ministerstva životního prostředí. V tomto případě není sporu o tom, že zmíněný správní orgán I. stupně rozhodoval vrchnostensky a je pojmově vyloučeno, aby se v rámci správního soudnictví domáhal ochrany svých subjektivních veřejných práv, prostě proto, že žádná takováto práva nemá. V souzené věci se však jedná o podstatně odlišnou situaci. Žalobcem byl totiž sankcionovaný subjekt a předmětné správní rozhodnutí je způsobilé do jeho práv zasáhnout. Nejvyšší správní soud v tomto směru nesdílí případnou velmi zjednodušující námitku, že při uložení pokuty státnímu orgánu pojmově nemůže jít o zásah do jeho práv, neboť nikomu nemůže vzniknout újma – v podstatě se pouze předmětná finanční hodnota převede do „jiné kapsy" státního rozpočtu, tzn. jedná se o vnitřní finanční pohyb v rámci jednoho subjektu. V případě vlastnického práva je totiž zřejmé, že pojmovým obsahem tohoto práva je oprávnění vlastníka předmět svého vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užitky a nakládat s ním (§ 123 občanského zákoníku). Vlastnické právo jako takové je dotčeno v případě zasažení kterékoliv jeho složky, tzn. nikoliv jen v případě práva držet předmět vlastnictví.* Nejvyšší správní soud vycházel rovněž z toho, že *„podle stávající koncepce zákonné úpravy správního soudnictví může rozhodnutí krajského soudu napadnout kasační stížností každý účastník řízení, příp. i osoba zúčastněná. To znamená, že kasační stížnost může podat i správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo na který jeho působnost přešla (§ 102 a § 105 ve spojení s § 69, § 79 odst. 2, § 83 s. ř. s.). To znamená, že kasační stížnost je oprávněn podat i správní orgán, který v daném vztahu vystupoval ve vrchnostenském postavení. Za použití logického argumentu a maius ad minori je proto zřejmé, že když je k podání procesního prostředku ve správním*

soudnictví aktivně legitimován správní orgán vystupující vrchnostensky, tím spíše musí být aktivně legitimován tehdy, jedná-li za stát ve vztahu podřízeném a kdy je nikoliv subjektem, nýbrž objektem vrchnostenského aktu státu. (...) *Aktivní legitimace státu k podání žaloby ve správním soudnictví musí být nazírána jednotně ve všech potencionálních srovnatelných případech, k nimž může v praktickém životě dojít. V tomto směru existuje řada případů, kdy správním rozhodnutím může dojít i k výrazně intenzivnějšímu zásahu do vlastnického práva (typicky např. ve stavebním řízení) a kdy vyloučení soudního přezkumu by bylo zjevně nekoncepční a nelogické. Nelze rovněž přehlédnout, že stát je pouze jednou z veřejnoprávních korporací (vedle územní a profesní samosprávy) a že právní režim těchto korporací by měl být principielně srovnatelný. Rovněž z této skutečnosti lze přesvědčivě dovodit, že v případech, kdy se stát nenachází ve vrchnostenském postavení - byť se jedná o vztah veřejnoprávní - jej není možno zbavit soudní ochrany.*"

[12] Nejvyšší správní soud rekapituluje, že zásadní je právní otázka, zdali byl stěžovatel aktivně legitimován k podání žaloby proti napadenému rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Ten odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, č. j. 2 As 36/2004 – 49, neboť má za to, že stejně jako v předmětném rozsudku vystupoval i nyní v nevrchnostenském postavení, pročež nemůže být zbaven soudní ochrany. V nyní projednávaném případě je situace odlišná a dané rozhodnutí tedy nemůže být aplikováno. Tehdy byla totiž aktivní žalobní legitimace přiznána státu jednajícímu Ministerstvem obrany jakožto právnické osobě, které byla rozhodnutím České inspekce životního prostředí uložena pokuta za porušení povinností stanovených v zákoně o ochraně ovzduší; inspekce v pozici správního orgánu tedy vrchnostensky ukládala určitou veřejnoprávní povinnost (zaplatit pokutu), která plynula přímo z jejího rozhodnutí, přičemž bylo shledáno nerozhodným, zdali by takto jednala vůči právnické osobě soukromého práva či vůči státu jakožto veřejnoprávní korporaci. Nyní však žalovaná v pozici správního orgánu vrchnostensky posuzovala zdravotní stav vojáka, který imanentně souvisí s jeho způsobilostí vykonávat vojenskou službu, čímž zároveň rozhodovala o jeho právech, pročež tento měl v předmětném správním řízení postavení (jediného) jeho účastníka. Stěžovatel naopak v tomto řízení nikterak nevystupoval, tj. nebyl jeho účastníkem (na rozdíl od situace v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, č. j. 2 As 36/2004 – 49), neboť přímo samo napadené rozhodnutí mu nezakládalo, neměnilo či nerušilo práva anebo povinnosti ani se jím neprohlašovalo, zda taková práva nebo povinnosti má anebo nemá (srov. § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů), protože se týkalo výhradně vojáka. Stěžovatel proto nemohl být vydáním napadeného rozhodnutí dotčen na svých veřejných subjektivních právech, poněvadž mu přímo jím nebyla uložena žádná veřejnoprávní povinnost.

[13] Napadené rozhodnutí bezpochyby má pro stěžovatele jisté důsledky, ty však ve vztahu k němu plynou ze zákona, jakkoli zprostředkovaně v závislosti na závěru žalované obsaženém v tomto rozhodnutí. Dle § 132 zákona o vojácích z povolání totiž „*voják, jehož služební poměr zanikl podle § 18 písm. a), h) a i) nebo podle § 19 odst. 1 písm. a), b), c), e), g) až l), n) a o), má nárok na výsluhový příspěvek, jestliže jeho služební poměr trval alespoň po dobu 15 let*", přičemž dle § 18 písm. h) téhož zákona zaniká služební poměr vojáka „*ztrátou zdravotní způsobilosti na základě rozhodnutí přezkumné komise*". Dále platí, že podle § 142 odst. 2 téhož zákona „*o výsluhovém příspěvku, odchodném a odbytném se rozhoduje na žádost vojáka*", přičemž „*příslušným orgánem sociálního zabezpečení podle § 9 zákona č. 582/1991*

Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, a § 142 (zákona o vojácích z povolání) *je Odbor sociálního zabezpečení Ministerstva obrany. Přiznává a vyplácí dávky důchodového pojištění a výsluhové náležitosti vojáků.* (...) *Obecná úprava práva sociálního zabezpečení, která se podle ustanovení odstavce 4 vztahuje i na výsluhové náležitosti vojáků, důsledně rozlišuje dva pojmy, a to nárok na dávku a nárok na výplatu dávky; toto rozlišování má zásadní praktický význam. Nárok na výsluhový příspěvek vzniká dnem splnění podmínek stanovených zákonem. Nárok na výplatu výsluhového příspěvku vzniká splněním podmínek stanovených zákonem pro vznik nároku na výsluhový příspěvek a podáním žádosti o jeho přiznání a výplatu*" (Skoruša, L., Daněk, J.: Zákon o vojácích z povolání. Praha: Wolters Kluwer, 2018). Voják tak napadeným rozhodnutím žalované splnil zákonné podmínky pro vznik jeho nároku na příslušný výsluhový příspěvek; pakliže o něj požádá a splní též další podmínky pro jeho výplatu, bude mu stěžovatel povinen tyto částky poskytovat.

[14] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že vystupuje jakožto stát Česká republika - Ministerstvo obrany, nikoliv jako Ministerstvo obrany v pozici správního úřadu. Nejvyšší správní soud však konstatuje, že pakliže by někdo mohl být vůbec určitým způsobem nepřímo dotčen napadeným rozhodnutím, pak to bude osoba povinná k výplatě předmětných výluhových náležitostí. Příslušným orgánem sociálního zabezpečení přiznávajícím tyto dávky (který bude nucen vycházet z napadeného rozhodnutí o zdravotní nezpůsobilosti vojáka) je sám stěžovatel, resp. jeho Odbor sociálního zabezpečení. Při rozhodování o přiznání nároku na výplatu předmětné výsluhy a jejich následném poskytování v souladu s příslušnými právními předpisy však bude stěžovatel vystupovat jako správní orgán sociálního zabezpečení, nikoliv jednat jménem státu jako veřejnoprávní korporace v pozici jakéhosi „poškozeného"; tento argument je proto lichý. Přesto je však zcela legitimní požadavek stěžovatele, aby byly z veřejných rozpočtů finanční prostředky na tyto dávky vypláceny hospodárně a účelně, tedy aby rozhodnutí stanovící splnění předpokladů na jejich výplatu byla zákonná a věcně správná. Pouhý zájem na řádném nakládání s veřejnými financemi ovšem nemůže být dostatečným důvodem pro přiznání aktivní žalobní legitimace. Akceptací takového názoru by totiž *ad absurdum* byl stát (prostřednictvím příslušného povinností výplaty dotčeného správního orgánu) oprávněn žalovat všechna správní rozhodnutí, jimiž se konkrétním osobám přiznává právo na výplatu určité dávky nebo jiného plnění z veřejného rozpočtu, případně také ta, kterými se pouze rozhoduje o splnění zákonného požadavku na vznik příslušného nároku, aniž by však sám tento správní orgán byl účastníkem předcházejícího řízení a osoba, o jejíchž právech je v něm rozhodováno, mohla na jeho tvrzení a důkazy jakkoli reagovat. Takovou logikou by pak totiž mohl stát prostřednictvím příslušného plátce brojit žalobou například též proti každému rozhodnutí ve věci důchodového pojištění, nemocenského pojištění, pomoci v hmotné nouzi či sociální péče přiznávající určitou dávku, neboť ve všech těchto případech, jakkoli se rozhoduje výhradně o právu konkrétní fyzické osoby jakožto jediného účastníka řízení, tak zároveň tato rozhodnutí implicitně obsahují povinnost k plnění z veřejných prostředků, jejichž nezákonné dotčení by bylo tvrzeno.

[15] Nejvyšší správní soud má za to, že nelze připustit natolik extenzivní výklad § 65 s. ř. s., který by umožnil státu prostřednictvím příslušné organizační složky žalovat správní rozhodnutí vzešlé z řízení, jehož nebyl účastníkem, které navíc založilo určité veřejné subjektivní právo konkrétní fyzické osobě. Jestliže tedy v nyní projednávaném případě má

stěžovatel jakožto orgán příslušný k výplatě dávky (resp. organizační složka státu) pochybnost o zákonnosti správního rozhodnutí, kterým byl naplněn zákonný předpoklad pro vznik nároku na takovou dávku, pak prostředkem k jeho přezkoumání nemůže být stěžovatelem podaná žaloba ke správnímu soudu.

[16] Nejvyšší správní soud dále nastiňuje, že příslušným prostředkem sloužícím ke kontrole zákonnosti takového rozhodnutí může být například přezkumné řízení, k jehož zahájení může dát podnět právě orgán povinný k výplatě dávky. Přezkumné řízení je totiž *„mimořádným opravným prostředkem směřujícím do změny či zrušení již pravomocného rozhodnutí správního orgánu. Přezkumné řízení je možno zahájit výhradně jen z moci úřední (podnět podaný v této souvislosti účastníkem správního řízení není považován za návrh na zahájení řízení), a to za podmínky, že lze současně důvodně pochybovat ("důvodné pochybnosti" si posoudí v rámci správního uvážení správní orgán) o tom, že pravomocné rozhodnutí správního orgánu bylo učiněno v souladu s právními předpisy.“* (Hrabák, J. Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. 5. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018). V řešeném případě to znamená, že pokud měl stěžovatel pochybnosti o zákonnosti napadeného rozhodnutí žalované jakožto prvostupňového správního orgánu, mohl jejímu nadřízenému orgánu podat podnět k zahájení přezkumného řízení. To ostatně učinil svým podáním ze dne 29. 11. 2017, č. j. MO 254226/2017-7542; předseda Ústřední vojenské lékařské komise na něj reagoval stanoviskem ze dne 21. 12. 2017, č. j. MO 276968/2017-3416, v němž sdělil, že neshledal podmínky pro zahájení přezkumného řízení, neboť nadřízený orgán dospěl k závěru o postupu žalované v souladu s příslušnými předpisy, která zjistila úplně skutkový stav věci a svá zjištění správně posoudila v čase, a to po stránce medicínské i právní, pročež konstatoval absenci důvodu ke změně či zrušení napadeného rozhodnutí. Další možností zajišťující přezkum napadeného rozhodnutí v případě pochybností o jeho zákonnosti může dle Nejvyššího správního soudu být taktéž institut zvláštní žalobní legitimace některých subjektů k ochraně veřejného zájmu; dle § 66 odst. 2 s. ř. s. je žalobu proti rozhodnutí správního orgánu *„oprávněn podat nejvyšší státní zástupce, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem“*. Podle odborné literatury *„ze strany veřejnosti* (pozn. NSS: a tedy jistě i ze strany správního orgánu) *může dojít k tomu, že vůči nejvyššímu státnímu zástupci budou činěny podněty za účelem využití jeho zvláštní žalobní legitimace. Bude na posouzení nejvyššího státního zástupce, zda je shledá důvodnými a povedou k následnému podání žaloby. Ostatně není vyloučeno ani uplatnění poznatků z úřední činnosti soustavy státního zastupitelství. Může se stát, že rozhodnutí správního orgánu bude vykazovat závažné vady, případně bude vadný jemu předcházející postup, nicméně potenciální žalobci podle § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. žalobu nepodají, přičemž dokonce nebude uplatněn ani řádný či mimořádný opravný prostředek ve sféře veřejné správy. Tak tomu bude zejména v těch případech, kdy rozhodnutí správního orgánu je „nezákonné ve prospěch“ účastníků řízení. Tím je pojmově vyloučeno, aby vůči takovému rozhodnutí někdo z nich brojil řádnými či mimořádnými opravnými prostředky nebo následně žalobou, přičemž nemusí dojít k uplatnění dozorčích prostředků (kupř. právě z toho důvodu, že o inkriminované věci se nadřízený správní orgán prostě nedozvěděl). Jak příhodně vyplývá i z důvodové zprávy, „může jít o případy nepříliš časté, ale veřejností citlivě vnímané, například tam, kde nezákonné rozhodnutí bylo dosaženo úplatkem a není tu již jiná právní cesta, kterou by bylo možné takové rozhodnutí odstranit“. S výše uvedeným úzce souvisí fakt, že v případě této žalobní legitimace není na místě trvat na splnění požadavku předchozího marného vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem*

podle § 5 ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s., jak je vyžadováno v případě žaloby podle § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. Nejvyšší státní zástupce není účastníkem řízení před správním orgánem, pročež mu právo na podání opravných prostředků nenáleží, zatímco (skuteční) účastníci opravné prostředky nepodali (kupř. zcela záměrně). Povinnost vyčerpat řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem před podáním žaloby se proto na tento druh žalobní legitimace nevztahuje a žaloba může směřovat i vůči pravomocnému rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Jak k tomu shodně dodává judikatura (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, č. j. 29 Ca 60/2006-44, publ. pod č. 1625/2008 Sb. NSS), „nejvyšší státní zástupce je tedy oprávněn napadnout žalobou i takové pravomocné správní rozhodnutí, proti kterému žádný z účastníků správního řízení nepodal přípustný opravný prostředek“. (...) *Ostatně jak vyplývá ze závěrů judikatury, závažné ohrožení veřejného zájmu, zakládající žalobní legitimaci nejvyššího státního zástupce, není omezeno pouze na případy porušení právního řádu ve prospěch konkrétní osoby a podání žaloby nebrání ani to, že v době jejího podání lze ještě využít mimořádných opravných prostředků podle předpisů o řízení před správními orgány (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006-70, publ. pod č. 1455/2008 Sb. NSS)*“ (Potěšil, L., a kol. Soudní řád správní: komentář. 1. vydání. Praha: Leges, 2014). Stěžovatel tedy mohl dále podat odůvodněný podnět nejvyššímu státnímu zástupci, aby ten posoudil, zdali neshledává veřejný zájem na přezkumu napadeného rozhodnutí ve správním soudnictví, neboť tomu na rozdíl od stěžovatele není z podstaty věci na škodu, že nebyl účastníkem daného řízení, ani že nevyčerpal opravné prostředky.

[17] Nejvyšší správní soud se pro výše uvedené ztotožnil s právním názorem městského soudu, který neshledal aktivní legitimaci stěžovatele a jím podanou žalobu proto napadeným usnesením odmítl. Jestliže stěžovatel pochyboval o zákonnosti napadeného rozhodnutí, měl usilovat o jeho přezkoumání jinými prostředky než správní žalobou dle § 65 s. ř. s. Napadené usnesení bylo proto vydáno v souladu se zákonem, kasační námitky jsou nedůvodné.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[18] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nebyla naplněna žádná ze stěžovatelem uplatněných kasačních námitek, taktéž neshledal vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti; proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[19] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce neměl v tomto kasačním řízení úspěch a úspěšné žalované nevznikly žádné náklady. Proto soud vyslovil, že žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalované je nepřiznal.

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

V Brně dne 3. dubna 2019

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu