



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Ing. O. K.**, zastoupen JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Bubeníčková 502/42, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo obrany**, se sídlem Tychonova 1, Praha 6, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2015, č. j. 11 Ad 4/2014 – 53,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2015, č. j. 11 Ad 4/2014 - 53, rozhodnutí ministra obrany ze dne 26. 11. 2013, č. j. 728/2013-1140, a rozhodnutí náčelníka Vojenské policie ze dne 19. 2. 2013, č. j. 93/6-20/2010-5104, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě 11.228 Kč do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Radka Ondruše, advokáta.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 9.114 Kč do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Radka Ondruše, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce Ing. O. K. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2015, č. j. 11 Ad 4/2014 – 53, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 11. 2013, č. j. 728/2013-1140, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí náčelníka Vojenské policie ze dne 19. 2. 2013, č. j. 93/6-20/2010-5104. Tímto rozhodnutím byl žalobce shledán spoluodpovědným za vznik škody, ke které došlo zaplacením odvodu za porušení rozpočtové kázně a penále za porušení rozpočtové kázně v celkové výši 2.787.253 Kč, a byla

mu uložena povinnost zaplatit náhradu škody ve výši 69.213 Kč a paušální částku nákladů řízení ve výši 1.000 Kč.

Městský soud v napadeném rozsudku především shledal, že ust. § 111 odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vojácích z povolání“) není v rozporu s ústavním pořádkem. O nerovnost se nejedná, neboť žalobce je oproti občanským zaměstnancům v odlišném postavení. Rozdíl spočívá jen v tom, kdo a v jakém řízení rozhoduje. Nespočívá v procesních právech a žalobci ani není upřen přístup k soudu. Rozhodnutí o porušení rozpočtové kázně nejsou podkladovými rozhodnutími a jsou samostatně přezkoumatelnými. Soud se proto těmito rozhodnutími nemohl zabývat, protože nejsou napadena. Nemohl se tedy zabývat ani námitkami žalobce ve vztahu k těmto rozhodnutím, u nichž proto platí presumpce správnosti. Namítanou vadu nepřezkoumatelnosti a rozpornosti s ust. § 68 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), soud nezjistil. Odůvodnění rozhodnutí uvádí, že podrobný popis porušení příslušných právních předpisů při realizaci předmětných zakázek obsahuje protokol o kontrolních zjištěních ze dne 10. 12. 2009. Správní orgány vycházely z toho, že žalobce byl u předmětných investičních akcí ministrem obrany pověřen k právním úkonům při zadávání veřejných zakázek a uzavíraných jménem České republiky – Ministerstva obrany. Dále byl zadavatelem investičních akcí, příkazcem operací, správcem programu a programového okruhu. Žalovaný srozumitelně uvedl, že v důsledku chybných rozhodnutí žalobce došlo k porušení rozpočtové kázně a následnému provedení odvodu a zaplacení penále. Náčelník Vojenské policie konkrétně uvedl, jakými úvahami se řídil při určování podílu odpovědnosti jednotlivých spoluobviněných osob. Jedná se o správní uvážení, které soud shledal dostatečným. V případě žalobce šlo o zavinění formou přinejmenším nedbalosti nevědomé, jednalo se o tzv. manažerskou odpovědnost. Na základě rozsudku Nejvyššího soudu České republiky ze dne 28. 6. 2012, sp. zn. 33 Cdo 181/2011, dospěl městský soud k závěru, že každá část majetku státu, obhospodařovaná tou kterou organizační složkou státu, je po právní stránce relativně samostatným celkem, u něhož průběžně dochází k přírůstkům a úbytkům. Tato konstrukce vylučuje, aby na Českou republiku bylo v právních vztazích nahlíženo jako na jediný celek. Žalovaný proto oprávněně nepřisvědčil tvrzení, že jde pouze o „přelévání“ finančních prostředků v rámci jediného subjektu. V důsledku porušení povinností žalobcem vznikla v majetkové sféře žalovaného škoda. Ten je samostatnou rozpočtovou složkou státního rozpočtu, a odvede-li v důsledku stanoveného odvodu a penále finanční prostředky zpět do státního rozpočtu, nebudou mu hrazeny a tím dojde k umenšení jeho disponibilní majetkové sféry. Promlčecí lhůta v posuzované věci počala běžet od okamžiku vzniku škody (úbytku v majetkové sféře žalovaného), tj. dnem, kdy došlo k úhradě odvodů a penále. Odvod a penále byly zaplacený 14. 5. 2010, 12. 11. 2010 a 19. 11. 2010, zatímco řízení bylo zahájeno 8. 2. 2011 a oznámení o zahájení řízení bylo žalobci doručeno 12. 2. 2011. Tímto úkonem byl žalovaným uplatněn nárok na náhradu škody. Nelze přistoupit na názor, že ve lhůtách musí být rozhodnuto. Žalobci bylo doručeno oznámení o zahájení řízení a byl dvakrát řádně poučen o možnosti nahlížet do spisového materiálu, podat písemné vyjádření a navrhnout důkazy. Nedošlo k porušení jeho procesních práv pouze proto, že určité listiny byly ve vydaných rozhodnutích konstatovány, aniž by byl o provedení důkazu těmito listinami mimo ústní jednání sepsán protokol. Správní orgán vycházel žalobci vstřícně a poskytoval mu dostatečnou součinnost k uplatnění práv. Případné nedodržení procesních ustanovení a pořádkových lhůt proto nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. Městský soud proto žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřel o ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

pokračování

Stěžovatel především namítl, že škodu vedle něj způsobili dva další občanští zaměstnanci, vůči nimž však škodu žalovaný uplatňuje soudní cestou, zatímco v jeho případě tak činí v rámci správního řízení při podstatném krácení jeho procesních práv. Diskriminační rozměr zvýrazňuje i skutečnost, že stěžovatel v době zahájení řízení a vydání napadeného rozhodnutí již nebyl ve služebním poměru. Právní úprava v případě vojáků nastavila diskriminační stav. Z obecné praxe orgánů moci výkonné je zřejmé, že tyto zásadně neuplatňují po oprávněných úředních osobách škodu, která vznikla jejich nesprávným výkonem veřejné moci. Ani sám žalovaný neuplatňuje po vlastních zaměstnancích škodu. Došlo tedy k porušení zásady legitimního očekávání a zásady rovnosti před zákonem. Zákonodárce z obdobných důvodů odstranil z právního řádu již prakticky všechny pozůstatky předlistopadové úpravy, kdy soukromoprávní spory řešily správní úřady vrchnostenským rozhodnutím. Stávajícím ustanovením § 111 odst. 1 zákona o vojácích z povolání je tak porušena zásada rovnosti. Rovněž je porušena zásada rovnosti všech majetkových forem před zákonem. Majetek státu je chráněn lépe než majetek soukromých zaměstnavatelů s ohledem na kratší a jednodušší přístup státu. Je také porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu a na rozdíl od ostatních občanů je mu upřeno od samotného počátku. Neměl právo přístupu k soudu ve fázi, kdy bylo rozhodováno o vlastní podstatě celého řízení, tedy vzniku rozpočtové nekázně, neboť neměl postavení účastníka ani aktivní legitimaci k podání žaloby. Stěžovatel proto navrhl, aby věc byla předložena Ústavnímu soudu ke zrušení uvedeného ustanovení. Je sporná i funkční příslušnost. Funkční příslušnost náčelníka Vojenské policie je založena některým z rozkazů ministra nebo prezidenta. Žádný takový rozkaz však správní orgány necitují, proto nelze funkční příslušnost ověřit. Tím je založena nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí. Náčelník Vojenské policie nebyl vůči stěžovateli v postavení služebního orgánu, neboť v době, kdy se řízení vedlo, byl již stěžovatel zařazen pod krajské vojenské velitelství. V daném řízení rozhodoval náčelník Vojenské policie, tedy identický správní úřad, kterým byl v rozhodné době stěžovatel. Pokud by ve funkci zůstal, musel by rozhodovat sám o sobě, což je mimo procesně právní logiku.

Stěžovatel také zpochybnil existenci škody a konstrukci dělené subjektivity státu a odvolal se na judikaturu v řízeních dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“), podle níž je stát jedinou odpovědnou osobou. Také v soudních sporech stát neplatí soudní poplatky s odůvodněním, že by docházelo k pouhému přesunu finančních prostředků mezi jednotlivými kapitolami státního rozpočtu. Tento rozpor by měl odstranit rozšířený senát. Česká republika je jednou právníckou osobou s jednotným majetkem. Rozhodnutí č.j. 33 Cdo 181/2011-28 se vztahuje k jiné problematice. Soud si musí jako předběžnou otázku posoudit, zda v daném případě došlo k vydání rozhodnutí o porušení rozpočtové kázně v souladu se zákonem, když stěžovatel sám nebyl účastníkem tohoto řízení a nemohl jej ovlivnit. Nemůže se vyjádřit k obsahu dotčených správních spisů, neboť podkladem pro vydání napadených rozhodnutí byly toliko části meritorních rozhodnutí finančních úřadů. Nelze proto souhlasit, že je nutno v případě těchto rozhodnutí vycházet z presumpce jejich správnosti. Soud tvrdí, že se nejedná o rozhodnutí o deliktu. Za použití prosté logiky tedy není uvedeným rozhodnutím vázán. Soud měl posoudit, zda vznikla škoda, a to v příčinné souvislosti s jednáním stěžovatele. Nevypořádal se ani s námitkou, že škoda nevznikla jednáním stěžovatele, ale úředníka (resp. samotného žalovaného), který proti rozhodnutí o rozpočtové nekázně neuplatnil opravný prostředek, který by byl s ohledem na judikaturu úspěšný.

Stěžovatel dále rozvedl podrobnější argumentaci, proč byla tato rozhodnutí finančních úřadů nezákonná. Žalovaný se nedostatečně vypořádal s tvrzením, že v rámci řízení o sporných veřejných zakázkách nedošlo k porušení právní povinnosti z jeho strany. Správní orgány měly dát

podnět Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, aby zahájil řízení, jinak je povinen si o této otázce učinit úsudek sám. Vlastní úsudek o této otázce však příslušné orgány odmítly učinit. Byl to sám žalovaný, který sebe oznámil a vyvolal tak škodní událost. Učinil tak navíc bez zjevného důvodu pozdě, čímž způsobil i penále, které svým jednáním nezpůsobil stěžovatel. Správní orgány dále neposuzovaly spoluzavinění ze strany pracovníků žalovaného a finančního úřadu ve vztahu k průtahům. Správní orgány také neuvedly okamžik počátku běhu promlčecí lhůty. V tříleté objektivní lhůtě musí služební orgán vydat pravomocné meritorní rozhodnutí. Počátek této lhůty je dán porušením rozpočtové kázně. Nárok na náhradu škody byl tedy promlčen a v této otázce jsou správní rozhodnutí nepřezkoumatelná. Počátek běhu subjektivní lhůty se odvíjí od úhrady odvodu a penále. Stěžovatel sám ani z těchto rozhodnutí nezjistil mimo vši pochybnost okamžik, kdy došlo k platbě odvodu a penále. Správní orgány také porušily veškeré lhůty pro vydání rozhodnutí. Stěžovatel nezavinil vznik škody a správní orgány nerozvedly, jaké konkrétní povinnosti měl porušit a jakým konkrétním jednáním. Podíl na škodě vymezily toliko formálně procentuálním vyjádřením bez odůvodnění. Zavinění však i soud vymezil obecně pojmem „manažerská odpovědnost“. Ve věci proběhly výslechy svědků, neproběhlo však ústní jednání a stěžovatel nebyl vyrozuměn o provádění důkazů mimo ústní jednání. Nebyly prováděny důkazy listinami – protokoly o výslechu svědků, rozhodnutími finančních úřadů, spisy finančních úřadů. Žalovaný sám své rozhodnutí v případě druhého účastníka zrušil a řízení zastavil proto, že přisvědčil námitce falšování podkladů. Stěžovatel tomuto řízení nebyl přítomen a neměl možnost posoudit, zda obdobná situace nenastala i v jeho případě. Stěžovatel dále u uvedených námitek poukázal na to, že se s jim odpovídajícími žalobními námitkami krajský soud vypořádal nedostatečně (zejména prostou negací). Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že veřejnoprávní charakter služebního poměru se vyznačuje tím, že postavení subjektů tohoto vztahu není rovné. Nerovnost je vykoupena benefity. Pokud škoda vznikla v době trvání služebního poměru, jde i po skončení poměru o veřejnoprávní záležitost. Funkční příslušnost je zcela zřejmá a vyplývá z předpisu Všeob-P-21 (Řešení škod a majetku státu). Ten upravuje i situaci, má-li za škodu odpovídat objasňující funkcionář. Výkon majetkových práv státu i plnění jeho závazků jsou postaveny na principu tzv. dělené subjektivity státu, který vylučuje, aby na stát bylo v právních vztazích nahlíženo jako na kompaktní a vnitřně splývající celek. V tomto smyslu hovoří i usnesení Nejvyššího soudu České republiky č. j. 33 Cdo 181/2011-88. Tento právní názor lze plně aplikovat i na škody vzniklé obdobným způsobem, jako v tomto případě. Stěžovatel správně uvádí, že nebyl účasten řízení o porušení rozpočtové kázně, účastníkem je pouze organizační složka státu. S ohledem na ust. § 47 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o majetku České republiky“), jsou námitky týkající se nezákonnosti vydaných platebních výměrů zcela liché. Taktéž námitka promlčení není na místě. Určení podílu na škodě je správním uvážením služebního funkcionáře, které soud shledal dostatečným. Žalovaný proto navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že napadený rozsudek městského soudu, žalobou napadené rozhodnutí i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je třeba zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku z toho důvodu, že se krajský soud dostatečně nevypořádal s žalobními námitkami.

pokračování

Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb.NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 – 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 – 75; všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, Nejvyššího soudu, Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva jsou dostupná na www.nssoud.cz, <http://nalus.usoud.cz> respektive <http://hudoc.echr.coe.int/>).

Z hlediska splnění náležitostí rozhodnutí není povinností soudu se v odůvodnění speciálně vyjadřovat ke všem jednotlivým dílčím skutečnostem, pokud stanovisko k nim jednoznačně a logicky vyplývá ze soudem učiněných závěrů (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2004, sp. zn. II. ÚS 67/04, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-130, či rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 4. 1994 ve věci *Van de Hurk v. The Netherlands*, stížnost č. 16034/90).

Městský soud k téměř všem žalobním námitkám zaujal konkrétní stanovisko, které srozumitelným způsobem ve svém rozsudku prezentoval a konkretizoval, uvedl jakými úvahami se řídil a z jakých důvodů považuje námitky za neopodstatněné. Nejvyšší správní soud neshledal žádnou překážku, která by mu bránila v ověření správnosti závěrů krajského soudu. Napadený rozsudek proto shledal v převážné části přezkoumatelným.

Nejvyšší správní soud shledal pouze dílčí nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, a to v části, v níž městský soud dospěl k závěru, že mu nepřísluší zabývat se námitkami směřujícími proti rozhodnutím finančních úřadů, respektive proti jejich závěrům o porušení rozpočtové kázně. Městský soud sice svůj postup zdůvodnil tím, že je rozhodnutími finančních úřadů vázán a že vychází z presumpce jejich správnosti, nicméně tyto důvody neobstojí.

V otázce, do jaké míry je soud vázán rozhodnutími finančních orgánů o porušení rozpočtové kázně, lze plně odkázat na rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 19. 2. 2013, sp. zn. 21 Cdo 3005/2011: „*Vydal-li finanční úřad rozhodnutí (platební výměr), kterým vyměřil odvod (penále) do státního rozpočtu za porušení rozpočtové kázně, nemůže je soud v občanském soudním řízení přezkoumávat (tedy posuzovat jeho věcnou správnost) a je povinen z něho vycházet při řešení předběžné otázky, zda byla porušena rozpočtová kázeň (ve smyslu ustanovení § 135 odst. 2 občanského soudního řádu). Uvedená závaznost platebního výměru finančního úřadu na odvod za porušení rozpočtové kázně a penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně pro soud ovšem není absolutní. Soud z takového rozhodnutí vychází jen tehdy, jestliže v občanském soudním řízení posuzuje (jako předběžnou nebo meritorní otázku), zda došlo k porušení rozpočtové kázně ze strany toho, kdo je příjemcem platebního výměru. Vůči tomu, kdo nebyl v rozhodnutí (platebním výměru) označen za subjekt, který porušil rozpočtovou kázeň, a kdo není ani jeho právním nástupcem, není rozhodnutí (platební výměr) závazné (účinné); projevuje se to (mimo jiné) tím, že finanční úřad s ním nejedná, rozhodnutí (platební výměr) se mu nedoručuje a není oprávněn proti rozhodnutí (platebnímu výměru) podat odvolání. Dovolatel v této souvislosti výstižně poukazuje na to, že ke kontrole odvodové povinnosti provedené finančním úřadem a ani k rozhodnutí (platebnímu výměru) finančního úřadu se nemohl - protože nebyl příjemcem správního aktu - vyjádřit a ani jinak se bránit jeho výsledkům. Ten, kdo nebyl příjemcem platebního výměru finančního úřadu na odvod za porušení rozpočtové kázně a kdo není ani jeho právním nástupcem, proto může v občanském soudním řízení uplatňovat svá práva bez zřetele k tomu, jak vyznělo rozhodnutí finančního úřadu, a ani soud nemůže vůči němu vycházet ze závěru, že by jím bylo prokázáno*

jednání (konání nebo opomenutí), představující porušení rozpočtové kázně.“ Nejvyšší soud proto dospěl k závěru, že „z platebního výměru finančního úřadu na odvod za porušení rozpočtové kázně, vydaného podle ustanovení § 44a zákona č. 218/2000 Sb. (ve znění pozdějších předpisů), soud v občanském soudním řízení vychází jen tehdy, posuzuje-li u příjemce platebního výměru (nebo jeho právní nástupce), zda jednání popsané v rozhodnutí představuje porušení rozpočtové kázně. Zkoumá-li však v občanském soudním řízení jako předběžnou nebo meritorní otázku to, zda došlo k porušení rozpočtové kázně ve vztahu k zaměstnanci příjemce platebního výměru (jeho právního nástupce) nebo vůči někomu jinému, není soud tímto rozhodnutím finančního úřadu vázán a všechny rozhodné okolnosti je oprávněn (a povinen) posoudit sám.“

S těmito úvahami se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje a závěry Nejvyššího soudu České republiky považuje za plně přenositelné na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle soudního řádu správního. Městský soud se měl věcně zabývat také námitkami, jimiž stěžovatel rozporoval některá zjištění finančních úřadů. Stěžovatel totiž neměl jinou možnost, jak zpochybnit, že by z jeho strany došlo k porušení povinností, které měly mít za následek porušení rozpočtové kázně. Městský soud tak neučinil, a zatížil tak napadený rozsudek nepřezkoumatelností.

Dílčí nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku však nebrání Nejvyššímu správnímu soudu posouzení důvodnosti některých dalších námitek, které brojí proti napadenému rozsudku v části, v níž je přezkoumatelný.

Předně shledal Nejvyšší správní soud důvodnou námitku, že správními orgány vymezená škoda, za níž má stěžovatel spoluodpovídat, není škodou státu ve smyslu ust. § 101 odst. 1 zákona o vojácích z povolání.

Podle ust. § 101 odst. 1 zákona o vojácích z povolání, voják odpovídá státu za škodu, kterou mu způsobil zaviněným porušením svých povinností při plnění služebních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním.

Za škodu je v souladu s obecným vnímáním tohoto pojmu napříč právními odvětvími i pro účely citovaného ustanovení nutno považovat újmu, která nastala v majetkové sféře poškozeného, je objektivně vyjádřitelná všeobecným ekvivalentem, tj. penězi, a lze ji napravit - nedochází-li k naturální restituci - poskytnutím majetkového plnění, především peněz. Přitom se rozlišuje skutečná škoda a ušlý zisk (viz například usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 21. 10. 2009, sp. zn. 5 Tdo 923/2009, R-34/2010).

V projednávané věci je především spor o to, koho je zde nutno považovat za poškozeného, zda Ministerstvo obrany či Českou republiku jako celek. Škoda je totiž spatřována v zaplacení odvodu za porušení rozpočtové kázně a penále ze strany Ministerstva obrany do státního rozpočtu. V případě, že by měla být poškozenou Česká republika včetně všech svých organizačních složek, by nebylo možné na tuto platbu nahlížet jako na škodu, neboť by jí nedošlo ke zmenšení objemu majetku České republiky. Jde totiž toliko o převod prostředků z jedné kapitoly státního rozpočtu do jiné kapitoly téhož státního rozpočtu. Správní orgány i městský soud však Ministerstvo obrany považují pro účely majetkových vztahů za relativně samostatný subjekt, jemuž tímto vznikla majetková újma. Své závěry opírají o koncepci tzv. dělené subjektivity státu.

Z této koncepce vycházel Nejvyšší soud České republiky při posuzování majetkových vztahů mezi různými organizačními složkami státu. Ve svém rozsudku ze dne 28. 6. 2014, sp. zn. 33 Cdo 181/2011, nejprve rekapituloval obsah dovolání: „Závěr o nedostatku soudní pravomoci zpochybnila žalobkyně dovoláním, jímž napadla usnesení odvolacího soudu. Východiskem majetkových práv státu

pokračování

a plnění jeho závazků je primárně postaven na principu tzv. dělené subjektivity státu. Česká republika realizuje svoji právní subjektivitu nikoliv jako celek, ale výlučně skrze okruh jednotlivých, nezaměnitelných, vnitřně i vnějškově organizovaných, zákonem předvídaných a přímo zákonem nebo na jeho základě konstituovaných útvarů, tj. organizačních složek státu. Tyto organizační složky - vybavené určitými samostatnými oprávněními a povinnostmi - hospodaří s konkrétními částmi státního majetku (včetně peněžních prostředků), přičemž každá část tohoto majetku je po právní stránce relativně samostatným celkem, u něhož průběžně z různých důvodů dochází ke přírůstkům a úbytkům. I když zmíněné přírůstky a úbytky se přímo odrážejí ve státním rozpočtu, nelze je chápat jako prosté přesuny peněžních prostředků v rámci jednoho vlastnického subjektu. Rozpočtové kapitoly příslušející té či oné organizační složce státu vykazují příjmovou a výdajovou část a zákonnou povinností je dosahovat jejich naplnění nikoliv en block, ale po složkách. Organizační složky státu proto mohou při hospodaření se svěřeným majetkem navzájem vstupovat do závazkových právních vztahů a nároky, které jim z nich vznikly, proti jiným organizačním složkám uplatňovat (vymáhat), aniž by se jednalo o pouhé přesuny částí majetku (peněžních prostředků) v rámci státního rozpočtu. Žalobkyně navrhla, aby dovolací soud rozhodnutí zrušil a věc vrátil odvolacímu soudu k dalšímu řízení.“ Následně na základě argumentů žalobkyně dospěl k následujícím závěrům: „Je-li žalobcem a žalovaným táž osoba - ať již od zahájení řízení nebo se tak stane v jeho průběhu (splynutím) - brání projednání a rozhodnutí sporu nedostatek podmínky řízení, který nelze odstranit (§ 104 odst. 1, věta první, o.s.ř.). Není pochyb o tom, že vystupuje-li stát jako účastník právních vztahů, je právní osobou (§ 6 zákona č. 219/2000 Sb., § 21 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, dále jen "obč. zák."). Konstrukce dělené subjektivity státu, výstižně charakterizované žalobkyní v dovolání, vylučuje, aby na stát bylo v právních vztazích týkajících se hospodaření (nakládání) s jeho majetkem prostřednictvím organizačních složek státu nahlíženo jako na kompaktní a vnitřně splyňující celek. Se zřetelem k povaze právního vztahu mezi organizačními složkami (viz pojednání níže) je namístě uzavřít, že uvedeným nedostatkem řízení netrpí.“

Popsaná koncepce dělené subjektivity státu nicméně není přenositelná na nyní projednávaný případ, a to ze dvou důvodů.

V prvé řadě smyslem uvedené koncepce bylo postihnout vztahy soukromoprávního charakteru uvnitř státu, mezi jeho různými organizačními složkami, a poskytnout mechanismus nápravy protiprávního jednání v rámci těchto vztahů. Organizační složky státu totiž mohou společně vstupovat do vztahů obdobným závazkovým vztahům vznikajícím ze smluv. Nakládání s majetkem mezi organizačními složkami státu navzájem se uskutečňuje na základě zápisu dle ust. § 19 zákona o majetku České republiky. Nejvyšší soud České republiky proto v citovaném rozsudku dospěl k závěru, že tyto vztahy mají soukromoprávní charakter a orgánem povolaným k ochraně práv z těchto vztahů je soud.

V případě vztahu, jehož obsahem je regresní nárok dle ust. § 101 odst. 1 zákona o vojácích z povolání, se však jedná o veřejnoprávní vztah mezi státem na jedné straně a samostatným subjektem, který není součástí státu, na straně druhé. Nejedná se tedy o vztahy uvnitř státu, nýbrž vystupování státu navenek vůči třetí osobě. Jakkoliv se uvnitř jediné entity mohou odvíjet určité vztahy mezi různými složkami této entity, do vnějších vztahů standardně vstupuje jako nedělitelný celek, bez ohledu na její případné vnitřní členění. Příkladem je stěžovatelem uváděná odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. V takovém případě je lhotečné, které organizační složky státu se na vzniku této škody podílely, neboť stát odpovídá jako celek (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 7. 12. 2011, sp. zn. 28 Cdo 349/2010). Zákon č. 82/1998 Sb. v ust. § 6 pouze určuje organizační složky státu, které mají odškodnění vyplácet, nicméně nikterak tuto příslušnost nepodmiňuje tím, že by se sama tato organizační složka musela na vzniku škody podílet. Důvodem je skutečnost, že odpovědným za škodu je stát, nikoliv organizační složka státu.

Druhým důvodem, proč nelze v této věci uplatnit koncepci dělené subjektivity státu je skutečnost, že samotné ust. § 101 odst. 1 zákona o vojácích z povolání podmiňuje odpovědnostní vztah výslovně tím, že škoda vznikla státu („*odpovídá státu za škodu, kterou mu způsobí*“), nikoliv dílčí organizační složce státu. Voják z povolání (resp. bývalý voják z povolání) tedy nemůže odpovídat za škodu, která vznikla Ministerstvu obrany, nýbrž pouze za škodu, která vznikla České republice jako celku. Podobně je koncipována odpovědnost pracovníků organizačních složek státu za škodu vzniklou státu (respektive jejich povinnost k regresní úhradě) v ust. § 47 odst. 2 zákona o majetku České republiky či ust. § 16 a násl. zákona č. 82/1998 Sb. I zde vůči těmto pracovníkům vystupuje stát jako jediný nedělitelný subjekt, jemuž měla škoda vzniknout (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. 5 Tdo 502/2008, v němž také nebyla spatřována škoda státu z titulu odvodu za porušení rozpočtové kázně, uloženého organizační složce státu).

Jelikož je nutno hledět pro účely ust. § 101 odst. 1 zákona o vojácích z povolání na stát jako jediný subjekt, je nutno zkoumat, zda státu jako celku vznikla škoda, kterou popisují ve svých rozhodnutích správní orgány. V souladu s již uvedenými úvahami má Nejvyšší správní soud za to, že státu nevznikla žádná škoda v důsledku toho, že Ministerstvo obrany odvedlo do státního rozpočtu odvod za porušení rozpočtové kázně a penále. Došlo tím totiž pouze k transferu finančních prostředků uvnitř státu, přičemž jeho majetek se touto transakcí nezmenšil (nanejvýš mu v důsledku toho mohly vzniknout transakční náklady). Státu tedy nevznikla škoda v podobě, v jaké ji vymezily správní orgány.

Pro úplnost je vhodné dodat, že uvedené závěry neznamenaají zbavení odpovědnosti vojáků z povolání za porušení svých povinností, které v důsledku znamená porušení rozpočtové kázně. Předně může u vojáka v závislosti na závažnosti porušení jeho povinností nastoupit disciplinární odpovědnost, v krajním případě i odpovědnost trestní. Kromě toho může stále státu odpovídat v souladu s ust. § 101 odst. 1 zákona o vojácích z povolání za škodu, nicméně musí jít skutečně o škodu státu. Zejména v případě porušení předpisů o veřejných zakázkách je vznik takové škody myslitelný. Typicky může dojít v konečném důsledku k tomu, že veřejná zakázka je předražena. V takovém případě vzniká státu škoda spočívající v rozdílu mezi kupní cenou a cenou, kterou by bylo možné očekávat při dodržení zákonných požadavků. Podobně v případě, že je poptáno zboží či služby, které jsou neupotřebitelné, vzniká státu škoda ve výši ceny tohoto zboží či služeb, nebylo-li je možno využít jinak, prodat či postoupit. Ve všech těchto případech je ovšem nutno škodu přesně vyčíslit a řádně doložit její výši. V projednávané věci však správní orgány žádnou takovou škodu, která by mohla v důsledku jednání stěžovatele státu vzniknout, nezjišťovaly.

Lze uzavřít, že správní orgány po stěžovateli žádaly náhradu škody, která vůbec státu nevznikla, přinejmenším v té podobě, v jaké ji vymezily. S ohledem na takto zásadní nedostatek rozhodnutí správních orgánů obou stupňů se proto Nejvyšší správní soud dále zabýval již jen ve stručnosti námitkami, které by případně mohly mít význam pro další řízení, pokud by správní orgány nově definovaly škodu, která měla z vytýkaného jednání stěžovatele státu vzniknout. V otázkách, které se přímo odvíjí od východiska, že žalovanému vznikla škoda spočívající v odvodu za porušení rozpočtové kázně a v penále, by již bylo posuzování důvodnosti kasační stížnosti zcela nadbytečné.

Námítka protiústavnosti ust. § 111 odst. 1 zákona o vojácích z povolání Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou. Služební poměr vojáka z povolání má i v otázce povinnosti k náhradě škody povahu veřejnoprávního vztahu (v podrobnostech viz např. usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 4. 5. 2005, č. j. Konf 51/2004-9, č. 615/2005 Sb.NSS). Povaha tohoto vztahu se nemůže změnit

pokračování

tím, že služební poměr vojáka později zanikne. Voják z povolání (i bývalý, jedná-li se o vztah vzniklý během služebního poměru) je tedy zjevně v odlišném postavení než civilní zaměstnanec, jehož pracovní poměr má soukromoprávní povahu. Rozdílné nakládání s těmito skupinami osob (konkrétně rozhodování o náhradě škody na jedné straně ve správním řízení a na straně druhé v řízení soudním) je tedy založeno na jejich odlišném postavení. Nedochozí zde proto k diskriminaci, neboť není rozdílně nakládáno s osobami ve srovnatelném postavení, nýbrž s osobami v rozdílném postavení. Zároveň není pravdou, že by toto rozdílné nakládání vedlo k omezení práv vojáka z povolání, plynoucích z práva na spravedlivý proces, jak tvrdí stěžovatel. Spravedlivý proces je zajištěn i v rámci správního řízení a případné nenaplnění některých jeho atributů v konkrétním případě může být pouze pochybením daného správního orgánu, nikoliv systémovým nedostatkem pramenícím ze samotné právní úpravy. Stejně tak přístup k soudu je vojáku z povolání zajištěn cestou správního soudnictví. Skutečnost, že na rozdíl od civilního zaměstnance musí být u vojáka z povolání nejprve provedeno správní řízení, pramení z rozdílného charakteru jejich vztahu vůči České republice a neznamena zamezení přístupu k soudu. Nejvyšší správní soud neshledává protiústavnost uvedené právní úpravy, a proto věc nepředložil Ústavnímu soudu k jejímu zrušení.

Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s tvrzením stěžovatele, že správní rozhodnutí byla nepřezkoumatelná z toho důvodu, že z nich nebylo možné ověřit funkční příslušnost rozhodujícího správního orgánu. Jelikož funkční příslušnost nebyla ve správním řízení nijak sporná, nebylo povinností správních orgánů se k této procesní otázce automaticky zvláště vyjadřovat. Jestliže navíc funkční příslušnost vyplývala z vnitřního předpisu (Všeob-P-21, účinný od 1. 3. 2007), který musel být stěžovateli znám, není ani pravdou, že by stěžovatel nemohl funkční příslušnost rozhodujících orgánů ověřit.

Částečně je nutno dát za pravdu stěžovateli, co se týče tvrzeného pochybení správních orgánů při provádění dokazování. Není nicméně pravdou, že by stěžovatel nebyl vyrozuměn o provedení dokazování výsledkem svědků. Stěžovatel byl o tomto informován v předvoláních, která převzal dne 12. 2. 2011 a 12. 4. 2011. Z tohoto důvodu také nemuselo být prováděno dokazování protokoly o výpovědi těchto svědků. Stejně tak dokazování některými listinami mimo ústní jednání bylo provedeno dne 19. 4. 2011 za přítomnosti stěžovatele, který se následně také měl možnost s podklady seznámit. Na druhou stranu správní spis obsahuje řadu listin, které jako důkaz provedeny nebyly. Vycházely-li správní orgány z takových listin při rozhodování, byl takový postup v rozporu s ust. § 21 odst. 2 a § 53 odst. 6 správního řádu. To je zejména případ rozhodnutí finančních úřadů, která jako důkaz provedena nebyla, ačkoliv byla zjevně pro rozhodnutí ve věci stěžejní.

Částečně důvodné jsou i námitky směřující proti interpretaci běhu promlčecích lhůt dle zákona o vojácích z povolání.

Podle ust. § 159 odst. 1 zákona o vojácích z povolání, nárok se promlčí, jestliže nebyl uplatněn ve lhůtě, která je stanovena v tomto zákoně. K promlčení se přihlídně jen tehdy, jestliže se ten, vůči němuž se nárok uplatňuje, promlčení dovolá; v takovém případě nelze promlčený nárok tomu, kdo jej uplatňuje, přiznat.

Podle ust. § 159 odst. 4 zákona o vojácích z povolání, nárok uplatňuje účastník řízení podáním u služebního orgánu, služební orgán rozhodnutím.

Podle ust. § 161 odst. 3 zákona o vojácích z povolání lhůta k uplatnění nároku na náhradu škody činí 2 roky; počne běžet ode dne, kdy se poškozený dozví o tom, že škoda vznikla, a o tom, kdo za ni odpovídá.

Podle ust. § 161 odst. 4 zákona o vojácích z povolání, nárok na náhradu škody se však promlčí, nebyl-li uplatněn ve lhůtě 3 let, a jde-li o škodu způsobenou úmyslně, ve lhůtě 10 let ode dne, kdy došlo k události, z níž škoda vznikla; to neplatí, jde-li o škodu na zdraví.

Předně byl mezi stranami sporný okamžik počátku běhu objektivní promlčecí lhůty. Ten se dle ust. § 161 odst. 4 zákona o vojácích z povolání odvíjí ode dne, kdy došlo k události, z níž škoda vznikla. Nelze tedy souhlasit se závěrem městského soudu, že objektivní promlčecí lhůta počala běžet okamžikem vzniku škody. Tento závěr je v přímém rozporu s textem citovaného ustanovení, podle něhož je naopak rozhodná událost, z níž škoda vznikla, tj. škodná událost, nikoliv samotný vznik škody. Mezi škodnou událostí a vznikem škody přitom může nastat významný časový odstup. V případě odpovědnosti za škodu dle ust. § 101 odst. 1 zákona o vojácích z povolání, je škodnou událostí porušení povinnosti ze strany škůdce, tj. protiprávní jednání (komisivní či omisivní). V této části je námitka stěžovatele důvodná.

V otázce okamžiku ukončení běhu promlčecí lhůty uplatněním nároku se pak Nejvyšší správní soud neztotožňuje ani s interpretací městského soudu ani s interpretací stěžovatele.

V první řadě ust. § 159 odst. 4 zákona o vojácích z povolání výslovně požaduje, aby byl nárok ze strany služebního orgánu uplatněn formou rozhodnutí. Nelze proto souhlasit s městským soudem, že by byl nárok uplatněn oznámením o zahájení řízení, které bylo stěžovateli doručeno dne 12. 2. 2011. Formou rozhodnutí byl nárok u stěžovatele uplatněn až rozhodnutím ze dne 25. 5. 2011, č. j. 93/6-20/2010-5104. Na tom nic nemění skutečnost, že toto rozhodnutí bylo následně v odvolacím řízení zrušeno. Zákon nevyžaduje, aby rozhodnutí, jímž se uplatňuje nárok, nabylo právní moci či vykonatelnosti, respektive aby nikdy nepozbylo svých účinků. Uplatnění nároku je účinkem spojeným s doručením rozhodnutí do dispozice účastníka řízení, vůči němuž je nárok uplatňován. Tento účinek nastal i přesto, že bylo rozhodnutí následně zrušeno. Účelem uplatnění nároku je informování škůdce o tom, že vznikla konkrétní škoda a že za tuto škodu odpovídá právě on. Této informace se stěžovateli v uvedeném rozhodnutí dostalo a stalo se tak zároveň zákonem požadovanou formou. Následné rozhodnutí v téže věci přitom nepřekročilo rámec takto uplatněného nároku (nárok byl pouze zúžen). Nelze tedy na druhou stranu souhlasit se stěžovatelem, že by byl vůči němu nárok uplatněn až právní mocí žalobou napadeného odvolacího rozhodnutí.

Co se pak týče námitek směřujících k běhu promlčecích lhůt v daném konkrétním případě, řešení těchto otázek již Nejvyšší správní soud považuje za předčasné. Správními orgány uváděná škoda nepředstavovala škodu státu ve smyslu ust. § 101 odst. 1 zákona o vojácích z povolání. V případě, že správní orgány shledají, že jednáním stěžovatele státu skutečně vznikla (jiná) škoda, bude nutno ve vztahu k nově vymezené škodě také nově vymezit okamžiky rozhodné pro počátek i konec běhu promlčecích lhůt. S otázkou promlčení se tak budou muset správní orgány nově zabývat, přičemž pro závěr o tom, že k promlčení nedošlo, budou muset ve svém rozhodnutí tyto okamžiky stanovit.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2015, č. j. 11 Ad 4/2014 - 53, je opodstatněná a proto napadené rozhodnutí podle ust. § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil. S ohledem na důvody zrušení rozsudku městského soudu přistoupil Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s ust. § 78 odst. 1 a 3 s. ř. s. také ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí ministra obrany ze dne 26. 11. 2013, č. j. 728/2013-1140, a jemu předcházejícího prvostupňového rozhodnutí náčelníka Vojenské policie ze dne 19. 2. 2013, č. j. 93/6-20/2010-5104. Podle ust. § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s ust. § 78 odst. 4 s. ř. s. byla věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení.

pokračování

Kasační soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. (ve spojení s ust. § 120 s. ř. s.), podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalovaný ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že stěžovatel měl v řízení o kasační stížnosti i v řízení o žalobě úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení o žalobě i řízení o kasační stížnosti.

V řízení o žalobě představovaly náklady řízení stěžovatele zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000 Kč a odměnu a náhradu hotových výdajů jeho zástupce. Odměna zástupce činí za dva úkony právní služby (převzetí věci a podání žaloby) v hodnotě 3.100 Kč za jeden úkon [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „advokátní tarif“] celkem tedy částku 6.200 Kč. Náhrada hotových výdajů se pak sestává z paušální částky 600 Kč (2 x 300 Kč dle ust. § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože je advokát plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se nárok o částku odpovídající této dani, která činí 1.428 Kč. Jelikož má stěžovatel právo na náhradu těchto nákladů vůči žalovanému, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že je žalovaný povinen nahradit stěžovateli k rukám jeho advokáta náhradu nákladů řízení o žalobě ve výši 11.228 Kč. Stěžovateli nebyla přiznána odměna za úkon spočívající ve vyjádření na výzvu soudu. Vyjádření k možnosti rozhodnutí soudu bez nařízení jednání, k případné podjatosti soudců a dále vyčíslení nákladů řízení není podáním ve věci samé, a tudíž ani úkonem právní služby. Dále stěžovateli nebyla přiznána náhrada hotových výdajů spočívající v cestovním a náhradě za promeškaný čas za cestu z Brna do Slaného a zpět za účelem porady s klientem. Stěžovatel totiž přes výzvu soudu tuto poradou nedoložil. Naproti tomu byla stěžovateli přiznána odměna za úkon právní služby v zákonné výši (3.100 Kč), přestože požadoval odměnu nižší (2.100 Kč).

V řízení o kasační stížnosti představovaly náklady řízení stěžovatele zaplacený soudní poplatek ve výši 5.000 Kč a odměna a náhrada hotových výdajů jeho zástupce. Odměna zástupce činí za jeden úkon právní služby (podání kasační stížnosti) částku 3.100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Náhrada hotových výdajů se pak sestává z paušální částky 300 Kč (ust. § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože je advokát plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se nárok o částku odpovídající této dani, která činí 714 Kč. Jelikož má stěžovatel právo na náhradu těchto nákladů vůči žalovanému, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že je žalovaný povinen nahradit stěžovateli k rukám jeho advokáta náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 9.114 Kč.

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

V Brně dne 18. června 2015

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu