

U S N E S E N Í

Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, složený z předsedy Mgr. Ing. Radovana Havelce a soudců JUDr. Pavla Simona, Mgr. Víta Bičáka, JUDr. Romana Fialy, JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Jitky Zavřelové rozhodl o návrhu **ředitele Ochranné služby Policie České republiky** na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi ním a **Obvodním soudem pro Prahu 7**, a dalších účastníků sporu vedeného u Obvodního soudu pro Prahu 7 pod sp. zn. 15 C 279/2016, o náhradu nemajetkové újmy: žalobce **M. H.**, zastoupeného Mgr. Václavem Strouhalem, advokátem se sídlem třída Přátelství 1960, Písek, a žalované **České republiky - Ministerstva vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7,

t a k t o :

- I. Příslušný** vydat rozhodnutí o nároku žalobce na náhradu škody a nemajetkové újmy **je soud.**
- II.** Usnesení Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 2. 1. 2017, čj. 15 C 279/2016-45, **se zrušuje.**

O d ů v o d n ě n í :

1. Podáním doručeným dne 4. 4. 2018 ředitel Ochranné služby Policie České republiky (dále jen „ředitel Ochranné služby PČR“ nebo „navrhovatel“) navrhl, aby zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zákon o některých kompetenčních sporech“), rozhodl spor o pravomoc podle § 1 odst. 1 písm. a) téhož zákona, který vznikl mezi ním a Obvodním soudem pro Prahu 7, ve věci náhrady škody a nemajetkové újmy, které měly žalobci vzniknout v důsledku nezákonného rozhodnutí navrhovatele.

2. Z návrhu na zahájení kompetenčního sporu, jeho příloh a předložených spisů vyplynuly následující skutečnosti:

3. Rozhodnutím ředitele Ochranné služby PČR ze dne 18. 4. 2011 byl M. H., dále jen „žalobce“, uznán vinným ze spáchání kázeňského přestupku, za což mu byl uložen kázeňský trest spočívající ve snížení základního tarifu platu o 15 % na dobu tří měsíců. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí bylo rozhodnutím náměstka policejního prezidenta ze dne 7. 9. 2011 zamítnuto. Zamítavé rozhodnutí žalobce napadl žalobou, které Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 9. 4. 2015, čj. 6 Ad 25/2011 - 77, vyhověl a rozhodnutí náměstka policejního prezidenta zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Náměstek policejního prezidenta v dalším řízení rozhodnutím ze dne 14. 9. 2015 zrušil rozhodnutí ředitele Ochranné služby PČR ze dne 18. 4. 2011 a řízení ve věci kázeňského přestupku žalobce zastavil.

4. Žalobce následně, dne 22. 3. 2016, uplatnil u Ministerstva vnitra s odkazem na zákon 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) (dále též „zákon č. 82/1998 Sb.“ nebo „zákon o odpovědnosti státu“), nárok na náhradu škody a nemajetkové újmy, která mu měla být způsobena vydáním nezákonného rozhodnutí. Ministerstvo vnitra se jeho návrhem odmítlo zabývat s odůvodněním, že o návrhu by měl rozhodnout příslušný služební funkcionář, kterým je ředitel Ochranné služby PČR, v řízení podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, a proto návrh tomuto služebnímu funkcionáři Ministerstvo vnitra postoupilo. Ředitel Ochranné služby PČR však s postoupením návrhu nesouhlasil, neboť měl za to, že není věcně příslušný k vyřízení uvedené žádosti, a návrh vrátil k vyřízení Ministerstvu vnitra. Ministerstvo vnitra o tomto postupu vyrozumělo žalobce s tím, že setrvává na již vyslovené nepřislušnosti Ministerstva vnitra k vyřízení této žádosti podle zákona č. 82/1998 Sb.

5. Po předběžném uplatnění nároku žalobce podal dne 22. 9. 2016 žalobu k Obvodnímu soudu pro Prahu 7, věcně a místně příslušnému soudu žalované České republiky – Ministerstva vnitra. Žalobou se žalobce, stejně jako při předběžném projednání nároku, domáhal příznání zadostiučinění za nemajetkovou újmu ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., která mu měla vzniknout v důsledku nezákonného rozhodnutí. Újma žalobce měla spočívat v nedůvodném kázeňském stíhání, v jehož rámci bylo proti žalobci postupováno excesivním a šikanózním způsobem, došlo k dehonestaci žalobce v jeho profesní sféře, což vedlo k degradaci jeho vážnosti, důstojnosti a postavení ve společnosti. Řízení pro žalobce též znamenalo snížení příjmu a značné nervové vypětí, které mělo vliv i na jeho soukromý a rodinný život. Žalobce se též domáhá náhrady škody spočívající ve vynaložených nákladech na právní zastoupení.

6. Obvodní soud pro Prahu 7 usnesením ze dne 2. 1. 2017, čj. 15 C 279/2016-45, řízení zastavil (výrok I) a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II) s tím, že po právní moci tohoto usnesení bude věc postoupena řediteli Útvaru pro ochranu ústavních činitelů ochranné služby Policie České republiky (pozn. zvláštního senátu - ode dne 1. 9. 2016 tento útvar přejmenován na Ochranná služba Policie České Republiky) (výrok III). V odůvodnění svého rozhodnutí Obvodní soud pro Prahu 7 odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 2. 2001, sp. zn. 21 Cdo 1010/2000, a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2470/2012, a uvedl, že o výkon státní (veřejné) moci nejde tam, kde stát nevystupuje v tzv. vrchnostenské pozici, nýbrž kde vstupuje do právních vztahů jako jejich účastník rovný s účastníky ostatními. U nároků, kde stát vystupuje jako zaměstnavatel, je dána jeho pracovněprávní odpovědnost. Tomu se blíží i specifické vztahy služební, tedy vztahy svou podstatou zaměstnanecké s určitými modifikacemi, které zdánlivě mohou evokovat jisté rysy výkonu veřejné moci. Příslušné služební zákony však obsahují konkrétní právní úpravu odpovědnosti státu za škodu v těchto vztazích. Požadavek žalobce na náhradu újmy se odvíjí od porušení právních povinností zaměstnanci žalované jednajícími jejím jménem, nejedná se tedy o odpovědnostní vztah veřejnoprávní povahy vyplývající z rozhodnutí žalované při výkonu svrchované veřejné moci, na který by bylo možné vztáhnout působnost zákona č. 82/1998 Sb. Obvodní soud pro Prahu 7 na základě uvedeného dospěl k závěru, že pravomoc k projednání a rozhodnutí dané věci, která souvisí se služebním poměrem, není svěřena soudu v rámci občanského soudního řízení, a proto řízení pro nedostatek pravomoci zastavil a věc postoupil k dalšímu řízení, dle svého názoru příslušnému orgánu, a to řediteli Ochranné služby PČR s tím, že by mělo proběhnout řízení ve věcech služebního poměru, v němž služební funkcionář rozhodne o náhradě škody a nemajetkové újmy žalobce. Proti takovému rozhodnutí pak může žalobce podat žalobu u příslušného správního soudu.

pokračování

7. Žalobce s uvedeným závěrem Obvodního soudu pro Prahu 7 nesouhlasil a následně podal návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu, který zvláštní senát odmítl usnesením ze dne 22. 2. 2018, sp. zn. Konf 14/2017 pro absenci kompetenčního sporu, neboť v době vydání daného rozhodnutí ředitel Ochranné služby PČR kvalifikovaně nepopřel svou pravomoc ve věci rozhodnout.

8. V nyní předloženém návrhu na zahájení řízení o kompetenčním sporu ředitel Ochranné služby PČR již výslovně popírá pravomoc rozhodnout o žádosti žalobce na náhradu újmy vzniklé nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem v řízení ve věcech služebního poměru včetně řízení ve věcech kázeňských. V úvodu své argumentace upozorňuje na obezřetnost při aplikovatelnosti judikatury vztahující se k rozhodnutím vydaným podle zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, který byl nahrazen zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“), neboť tyto zákony jsou postaveny na odlišných premisách. Navrhovatel nepovažuje odkaz Obvodního soudu pro Prahu 7 na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 1. 2013, čj. 30 Cdo 2470/2012 - 73, za přílehlavý, neboť v něm byla, na rozdíl od nyní projednávané věci, posuzována údajná diskriminace příslušnice Policie ČR z důvodu těhotenství služebním funkcionářem, ke které mělo dojít v roce 2006, tedy před účinností zákona o služebním poměru. Přitom právní úprava posuzování diskriminace před účinností zákona o služebním poměru doznala podstatných změn, neboť zákon č. 186/1992 Sb. v tomto směru explicitně odkazoval na právní úpravu obsaženou v zákoně č. 65/1965 Sb., zákoníku práce (viz § 155 zákona č. 186/1992 Sb.). Ve vztahu k řízením vedeným podle zákona o služebním poměru však aplikace zákoníku práce nepřipadá v úvahu. Nelze proto podle navrhovatele připodobňovat posuzování diskriminace vzniklé *de facto* v rámci zaměstnaneckého vztahu k řízení ve věcech služebního poměru vedenému podle zákona o služebním poměru, u něhož nelze souhlasit s názorem, že se jedná o řízení charakterizované vzájemnými vztahy rovnosti služebního funkcionáře a příslušníka, s nímž je vedeno správní řízení. Závěry učiněné v citovaném rozsudku Nejvyššího soudu tak nejsou aplikovatelné na posuzování žádostí o náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, která měla vzniknout postupem služebních funkcionářů při rozhodování podle zákona o služebním poměru.

9. Zároveň předestřený názor Obvodního soudu v Prahu 7 podle navrhovatele nezohledňuje specifika služebního poměru a nekoresponduje s ustálenou judikaturou správních soudů (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 79/2011 - 62 ze dne 21. 9. 2011, č. j. 4 Ads 153/2011 - 75 ze dne 30. 4. 2012 nebo č. j. 3 Ads 133/2012 - 19 ze dne 27. 11. 2013), z níž vyplývá, že v otázkách týkajících se služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů služební funkcionáři vykonávají vrchnostenskou pravomoc; řízení ve věcech služebního poměru je řízením správním, ve kterém jedna strana reprezentující státní moc rozhoduje o právech a povinnostech účastníků řízení, kteří se služebními funkcionáři, správními orgány, nemají rovné postavení. Služební funkcionáři tak rozhodují ve správním řízení z pozice vykonavatele státní moci, tedy v řízení, které je charakteristické potlačením rovnosti obou subjektů ve prospěch nadřízenosti státní moci. V této souvislosti navrhovatel na okraj připomíná, že služební funkcionáři jsou věcně příslušní vést s příslušníky mimo jiné též řízení o jednání majícím znaky přestupku. Ve vztahu k tomuto řízení nemůže být sebemenších pochyb o tom, že služební funkcionáři vedou s příslušníky správní řízení, neboť služební funkcionáři rozhodují o vině a trestu za dané delikt ní jednání.

10. Pokud tedy řízení ve věcech služebního poměru (včetně řízení ve věcech kázeňských) je řízením správním vedeným správním orgánem, tj. příslušným služebním funkcionářem, pak si podle navrhovatele vnitřně odporuje názor Obvodního soudu pro Prahu 7, je-li založen na tvrzení, že předmětem úpravy provedené zákonem č. 82/1998 Sb. není odpovědnost za škodu

vzniklou ze služebně-právních vztahů, nýbrž odpovědnost za škodu, která byla způsobena při výkonu státní moci nezákonným rozhodnutím, které v řízení správním vydal státní orgán nebo právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem, a dále za škodu způsobenou v rámci plnění úkolů státních orgánů nesprávným úředním postupem. Jinými slovy se jedná o názor, že na řešení tvrzených škod vzniklých v řízení ve věcech služebního poměru, tedy v řízení správním, není možné aplikovat zákon č. 82/1998 Sb., protože škoda nevznikla v rámci vedeného správního řízení. Nadto podle navrhovatele právní názor, že služebně-právní vztahy jsou charakterizovány vzájemnou rovností jejich účastníků (státu na jedné straně a příslušníka bezpečnostního sboru na straně druhé), nemá oporu ani v platné právní úpravě, ani v ustálené judikatuře. Podle § 5 písm. a) zákona č. 82/1998 Sb. přitom stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu, která byla způsobena rozhodnutím, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním. Vzhledem k tomu, že řízení ve věcech služebního poměru je řízením správním, je zřejmé, že ve věci žádosti o poskytnutí náhrady škody, případně zadostiučinění za nemajetkovou újmu vzniklou v souvislosti s vedením správního řízení je aplikace zákona č. 82/1998 Sb. zcela namístě.

11. Oproti tomu dikce § 98 odst. 1 zákona o služebním poměru týkající se obecné odpovědnosti bezpečnostního sboru za škodu, se vztahuje toliko na škodu způsobenou příslušníkovi v souvislosti s vykonáváním služebních úkolů. Ačkoli zákon o služebním poměru hovoří o „obecné odpovědnosti“ bezpečnostního sboru, má navrhovatel za to, že ani obecná odpovědnost není zcela bezbřehá, přičemž musí být naplněny zákonem stanovené předpoklady, při kterých se obecná odpovědnost uplatní, a sice že škoda byla způsobena příslušníkovi porušením právní povinnosti při výkonu služby, v přímé souvislosti s ním nebo pro výkon služby. Pokud se účastník řízení domáhá náhrady škody a nemajetkové újmy, která měla vzniknout v souvislosti se správním řízením, je zřejmé, že tvrzenou škodu nelze posuzovat podle obecné odpovědnosti za škodu upravené v § 98 odst. 1 zákona o služebním poměru, když je tato oblast komplexně upravena samostatným právním předpisem, zákonem č. 82/1998 Sb. Mímoto zákon o služebním poměru jakožto kogentní právní úprava, v níž je zakázáno vše, co není výslovně dovoleno, neupravuje jakoukoli možnost posuzování nemajetkové újmy a přiznávání satisfakce ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb.

12. V této souvislosti navrhovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2013, čj. 3 Ans 4/2013 - 37, a ze dne 31. 7. 2014, čj. 6 As 102/2014 - 39, z nichž se podává, že v případě řešení situace, ve které by v příčinné souvislosti s nesprávným úředním postupem služebního funkcionáře vznikla stěžovateli prokazatelná újma a za splnění dalších zákonných podmínek, bylo by možné uvažovat o jiném titulu právní ochrany, a to postupem podle zákona č. 82/1998 Sb. dopadající i na soukromoprávní aspekt věci, který v řešení veřejnoprávního nároku v odpovídajícím řízení zohlednit nelze. Ve druhém z citovaných rozsudků pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že ve své judikatuře opakovaně dovodil, že řízení ve věcech služebního poměru je správním řízením, ve kterém služební funkcionář vystupuje jako správní orgán, přičemž od tohoto právního názoru není třeba se jakkoli odchýlit. Komplexní posouzení otázky náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem však není v pravomoci správních soudů, Nejvyšší správní soud nevyjímaje.

13. Navrhovatel rovněž upozorňuje na možné krácení práv žadatelů (příslušníků bezpečnostních sborů) o náhradu škody v případě, kdy by tyto žádosti byly posuzovány podle zákona o služebním poměru, oproti tomu, kdyby byly řešeny podle zákona č. 82/1998 Sb. Rozhodnutí služebních funkcionářů o žádostech o náhradu škody by totiž následně podléhaly soudnímu přezkumu ve správním soudnictví, v němž jsou soudy toliko oprávněny žalované správní rozhodnutí zrušit a věc vrátit služebnímu funkcionáři k dalšímu řízení (pokud k tomuto postupu soud shledá zákonné důvody). Správní soudy tedy nemohou jakkoli zasahovat do výše

pokračování

přiznané náhrady škody, případně náhradu škody přiznat tam, kde by ji služební funkcionáři nepřiznali, tak, jak k tomu jsou oprávněny civilní soudy rozhodující po řešení náhrady škody v režimu zákona č. 82/1998 Sb. V této souvislosti podle navrhovatele nelze odhlédnout též od skutečnosti, že rozhodování služebních funkcionářů o předmětných žádostech o náhradu škody by vedlo k absurdním situacím, v nichž by služební funkcionáři sami měli objektivně a nestranně rozhodnout o tom, zda svým postupem způsobili příslušníkům, s nimiž vedli řízení ve věcech služebního poměru, materiální či nemateriální škodu, což je ostatně případ žalobce. Dále v praxi leckdy žadatelé požadují náhradu tvrzené újmy, která měla vzniknout v řízení o odvolání proti rozhodnutí ředitele krajského ředitelství policie (například nerozhodnutím policejního prezidenta v zákonem stanovené lhůtě 90 dnů). O takových žádostech by pak byl příslušný rozhodovat služební funkcionář, kterému by náležela personální pravomoc; kupříkladu náměstek ředitele krajského ředitelství policie pro ekonomiku by tak rozhodoval, zda policejní prezident způsobil žadateli škodu, a o odvolání proti takovému rozhodnutí o náhradě škody by pak rozhodoval ředitel krajského ředitelství, tedy správní orgán, který je bezprostředně podřízený správnímu orgánu, který měl škodu způsobit. Takový postup by zřejmě vedl k řetězení námitek podjatosti a systémové podjatosti (nutno dodat, že z pochopitelných důvodů).

14. Dále navrhovatel namítá, že kdyby byli služební funkcionáři příslušní o těchto žádostech rozhodovat věcně, *de facto* by tím bylo přistoupeno na názor, že řízení ve věcech služebního poměru, jehož vedením měla nemajetková újma či škoda vzniknout, není správním řízením, protože kdyby bylo správním řízením, je namísto postup podle zákona č. 82/1998 Sb.; pak je tedy otázkou, zda by meritorní rozhodnutí ve věcech služebního poměru vydané v tomto (ne)správním řízení, v němž měla vzniknout škoda, je oprávněn přezkoumávat správní soud, což se ovšem po celou dobu existence správního soudnictví děje, neboť řízení ve věcech služebního poměru je považováno za řízení správní. Podle navrhovatele je zároveň krajně nežádoucí, aby bylo na řízení ve věcech služebního poměru v některých případech pohlíženo jako na správní řízení, v němž je vydáváno autoritativní správní rozhodnutí podléhající soudnímu přezkumu v rámci správního soudnictví, a v jiných případech jako na jakési „neřízení“, v němž mají služební funkcionáři rovné postavení s příslušníky, kteří jsou účastníky řízení ve věcech služebního poměru, přičemž by bylo otázkou, ke kterému soudu by pak bylo možné podat žalobu proti rozhodnutí vydanému v řízení, které by nebylo považováno za správní řízení.

15. S ohledem na uvedené má navrhovatel za to, že vyřizování žádostí o náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem v řízení ve věcech služebního poměru, a to včetně řízení ve věcech kázeňských, by mělo probíhat podle příslušných ustanovení zákona č. 82/1998 Sb., přičemž o případných žalobách jsou následně příslušné rozhodovat soudy v občanském soudním řízení. Podle ředitele Ochranné služby PČR je tudíž příslušným rozhodnout ve věci Obvodní soud pro Prahu 7. K tomu též navrhovatel dodal, že zákon č. 82/1998 Sb. stanoví, že ve věcech náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o regresních úhradách jednají jménem státu ministerstva a jiné ústřední správní úřady. Žádný z útvarů Policie ČR přitom v zákoně č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky za ústřední orgán státní správy označen není. V daném případě je tedy příslušné jednat jménem státu Ministerstvo vnitra.

16. Zvláštní senát již jednou v uvedené věci o kompetenčním sporu rozhodl usnesením ze dne 15. 1. 2019, čj. Konf 11/2018-16, tak, že k projednání a rozhodnutí věci je příslušný služební funkcionář. V tomto usnesení zvláštní senát shledal, že rozhodování o kázeňském provinění příslušníka ozbrojeného sboru je rozhodováním v řízení o služebním poměru ve smyslu § 170 a násl. zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, a tedy výkonem služby podle § 1 odst. 4 písm. a) téhož zákona. Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů obsahuje přitom v § 98 a násl. komplexní úpravu náhrady

škody způsobené ozbrojeným sborem jeho příslušníku, a to včetně škody vzniklé porušením právní povinnosti při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s ním, tj. též při rozhodování v řízení o služebním poměru. Z komplexní úpravy odpovědnosti bezpečnostního sboru za újmu způsobenou příslušníkovi porušením právní povinnosti při výkonu služby, v přímé souvislosti s ním nebo pro výkon služby, vyplývá, že nelze uvažovat o aplikaci zákona č. 82/1998 Sb. na náhradu těchto škod. Zvláštní senát se proto neztotožnil se rozhodnutími Nejvyššího správního soudu s odůvodněním, že vycházejí toliko z postavení služebního funkcionáře jako správního orgánu, aniž by zohlednila komplexnost úpravy odpovědnosti za újmu v zákoně o služebním poměru. K nebezpečí systémové podjatosti zvláštní senát konstatoval, že neočekává, že by služební funkcionář postupoval v rozporu se zájmy poškozeného, pojistkou však v každém případě je odvolací orgán a správní soud. K případnému výkladu zákona o služebním poměru, podle kterého nároky poškozených příslušníků ozbrojených sborů nemusí být v důsledku absence právního základu v zákoně o služebním poměru odškodněny, zvláštní senát uvedl, že bude na posouzení služebních funkcionářů, případně následně správních soudů, zda skutečně specifika služebního poměru umožňují některá práva příslušníků ozbrojeného sboru omezit.

17. Uvedené usnesení zvláštního senátu ze dne 15. 1. 2019, čj. Konf 11/2018-16, však Ústavní soud nálezem pléna ze dne 30. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 1/19, zrušil a věc vrátil zvláštnímu senátu k dalšímu řízení.

18. Ústavní soud v odůvodnění svého zrušovacího nálezu uvedl, že institut náhrady škody způsobené jednomu ze subjektů služebního poměru zakotvený v § 93 a násl. zákona o služebním poměru má, byť je služební poměr státně zaměstnaneckým vztahem, své kořeny v soukromoprávní úpravě. Obecná odpovědnost bezpečnostního sboru za škodu způsobenou příslušníkovi sboru předpokládá, že škoda příslušníkovi vznikla při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s ním. Deliktní odpovědnost bezpečnostního sboru za škodu způsobenou příslušníkovi sboru při výkonu služby podle ustanovení § 98 odst. 1 zákona o služebním poměru tedy v zásadě spočívá v odpovědnosti za materiální újmu způsobenou příslušníkovi sboru při plnění služebních úkolů a svou povahou se podobá odpovědnosti zaměstnavatele za škodu vzniklou při plnění pracovních úkolů podle § 265 odst. 1 zákonu č. 262/2006 Sb., zákoníku práce (srov. nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/19, bod 33 a 34).

19. Určujícím znakem pro stanovení, zda se jedná o odpovědnost podle služebního zákona, je podle Ústavního soudu skutečnost, že činnost příslušníka sboru, kterou vyvíjel při vzniku škody, byla konána při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s ním. Služební zákon přitom neobsahuje definici toho, co je výkonem služby. Při aplikaci tohoto pojmu je tak třeba vycházet z názoru, že za výkon služby se považuje výkon povinností, které vyplývají pro příslušníka sboru ze služebního poměru, výkonu zastávaného služebního místa a rozkazu nebo pokynu vedoucího příslušníka. Jinými slovy, výkon služby spočívá především v plnění služebních úkolů vyplývajících z právních předpisů, interních předpisů a rozkazů vedoucích příslušníků sboru (srov. nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/19, bod 35).

20. Oproti tomu rozhodování ve věcech služebního poměru je podle názoru Ústavního soudu výkonem veřejné moci. Služební funkcionář podle něj při rozhodování ve věcech služebního poměru vystupuje ve vrchnostenském postavení a rozhoduje o právech a povinnostech příslušníků bezpečnostního sboru; jedná se proto o zvláštní druh správního řízení. Poškozený má proto ústavně zaručené právo obrátit se na soud a tvrdit, že mu byla způsobena újma nezákonným výkonem veřejné moci, tedy právo na zákonné úrovni garantované v intencích čl. 36 odst. 3 Listiny zákonem o odpovědnosti státu (srov. nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/19, bod 36 a 37).

pokračování

21. Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi správním orgánem a soudem se proto zvláštní senát při novém rozhodnutí o kompetenčním sporu řídil následující úvahou v intencích závazného právního názoru Ústavního soudu. Zvláštní senát přitom rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí (srov. č. 485/2005 Sb. NSS).

22. Podle § 7 odst. 1 o. s. ř. v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány.

23. Podle § 1 odst. 4 zákona o služebním poměru se výkonem služby pro účely tohoto zákona mimo jiné rozumí úkony a činnosti realizující oprávnění a povinnosti stanovené právními předpisy upravujícími působnost bezpečnostních sborů.

24. Podle § 5 odst. 1 zákona o služebním poměru služební předpis stanoví zejména rozsah oprávnění příslušníků, kteří řídí výkon služby dalších příslušníků (dále jen "vedoucí příslušník"), dávat podřízeným příslušníkům rozkazy k výkonu služby.

25. Podle § 93 odst. 1 zákona o služebním poměru je bezpečnostní sbor povinen zajišťovat příslušníkům podmínky k výkonu služby, při nichž by nedocházelo ke vzniku škod; zjistí-li závady, je povinen učinit opatření k jejich odstranění. Dále je povinen kontrolovat, zda příslušníci plní své služební úkoly tak, aby nedocházelo ke škodám.

26. Podle § 98 odst. 1 zákona o služebním poměru bezpečnostní sbor odpovídá za škodu způsobenou příslušníkovi porušením právní povinnosti při výkonu služby, v přímé souvislosti s ním nebo pro výkon služby.

27. V posuzované věci se žalobce domáhá náhrady nemajetkové újmy, která mu měla být způsobena nezákonným rozhodnutím vydaným navrhovatelem v kázeňském řízení a náhrady škody spočívající v nákladech správního řízení, ve kterém se proti nezákonnému rozhodnutí navrhovatele bránil. V obou případech jde dle tvrzení žalobce o nárok na náhradu újmy způsobené vydáním nezákonného rozhodnutí.

28. Zvláštní senát je vázán závěry nálezu pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/19, vyjádřenými zejména v bodech 35 až 37, jež jsou uvedeny shora. Zvláštní senát je proto nucen odchýlit se od své předchozí rozhodovací praxe (zejm. usnesení ze dne 15. 1. 2019, čj. Konf 11/2018-16, ze dne 19. 6. 2019, čj. Konf 13/2018-19, a ze dne 13. 11. 2019, čj. Konf 17/2019-14), podle níž v případech škody způsobené příslušníku ozbrojeného sboru vydáním nezákonného rozhodnutí je k projednání a rozhodnutí příslušný služební funkcionář, a přiklonit se k závěru, že v uvedené věci je příslušný rozhodnout soud v občanském soudním řízení podle zákona č. 82/1998 Sb. Tento odklon od své judikatury považuje zvláštní senát za aplikovatelný i v obdobných věcech do budoucna.

29. Zvláštní senát však nadto jako *obiter dictum* upozorňuje, že Ústavní soud se již v minulosti vyjádřil k problematice přezkumu rozhodnutí zvláštního senátu, zejména pak v nálezu pléna ze dne 10. 12. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 33/18, kdy judikoval, že by překračoval svoji kompetenci, pokud by si osvojoval právo rozhodovat o rozdělení agendy správního soudnictví podle veřejnoprávní a soukromoprávní povahy vztahů, které jsou předmětem správních řízení. Nalézat hranici mezi množinou veřejnoprávních a soukromoprávních vztahů, která může být nezřetelná, je věcí obecné justice. Ústavní soud jako justiční orgán povoláný k ochraně základních práv poté, co selžou jiné administrativní a justiční orgány tyto právně-teoretické spory neřeší. Rozhraničení veřejného a soukromého práva je záležitostí podústavního práva, nikoli otázkou základních lidských práv, ať už hmotných nebo procesních. Není-li tedy rozlišování soukromého

a veřejného práva otázkou základních práv a svobod, nemůže Ústavní soud do posouzení otázky, zda stěžovatelova věc má veřejnoprávní nebo soukromoprávní povahu, tomuto zvláštnímu senátu zasahovat (srov. usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 2. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 32/09, bod 22 a 23). Jestliže v této věci Ústavní soud postupoval v rozporu se svou dřívější plenární judikaturou, aniž by vysvětlil, proč se od ní odklání (viz odlišné stanovisko soudců Vladimíra Sládečka a Radovana Suchánka k danému nálezu), lze mít pochybnost o tom, zda jeho kasační nálezh v této věci nebyl vydaný *ultra vires*. Zvláštní senát nevysvětlený odklon Ústavního soudu od jeho vlastní zažitě praxe považuje za politováníhodný. Nemíní se však závěrům Ústavního soudu, jakkoli s nimi nesouhlasí, při vědomí závaznosti nálezu nijak vzpěčovat a prodlužovat tak řízení k tíži jeho účastníků, zejména žalobce.

30. Ústavní soud rovněž nedal zvláštnímu senátu při výzvě k vyjádření k ústavní stížnosti najevo, že se hodlá odchýlit od uvedené rozhodovací praxe, pročež zvláštní senát svou argumentaci zaměřil pouze na procesní aspekt v přesvědčení, že rozhodnutí zvláštního senátu v otázce pravomoci stojí mimo možnosti přezkumu ze strany Ústavního soudu. V případě, že by Ústavní soud zvláštnímu senátu poskytl potřebné poučení o záměru překonat svou dosavadní judikaturu, zvláštní senát by argumentaci ve svém vyjádření směřoval k důvodům svého rozhodnutí. Nálezh pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/19 je proto rozhodnutím překvapivým z obdobného důvodu, jež Ústavní soud sám zvláštnímu senátu vytýkal.

31. Zvláštní senát přitom poznamenává, že nerozhoduje o nároku na náhradu újmy, ale pouze o pravomoci o něm rozhodnout, a při svém rozhodování nepředjímá rozhodnutí ve věci samé. Stejně tak mu nepřisluší posuzovat, zda je úprava náhrady újmy vhodná či nikoliv, či jak by o věci případně rozhodly správní orgány nebo soudy. Tato otázka má být předmětem jiného řízení. Za nesprávné a rozporné s celou jeho dosavadní judikaturou zvláštní senát naopak považuje promítat do úvah o pravomoci soudů či správních orgánů předpokládaný výsledek řízení. Pravomoc státního orgánu by neměla být určována podle toho, u kterého orgánu je snadnější se nároku domoci. Systémové řešení problematiky je pak spíše otázkou rozhodnutí zákonodárce, nikoli orgánu právo aplikujícího.

32. Zvláštní soud je proto toho názoru, že Ústavní soud nálezhem sp. zn. Pl. ÚS 1/19 postupoval v rozporu s uvedenými principy, zejména pak pokud předjímá závěr orgánu příslušného k projednání a rozhodnutí věci, když uvedl, že zákon o služebním poměru „neupravuje zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, čímž zvláštní senát nepřipustně deformoval a omezil právo příslušníků bezpečnostních sborů na náhradu újmy způsobené nezákonným výkonem veřejné moci (nezákonným výkonem kázeňské pravomoci ředitele sboru), ústavně zaručené čl. 36 odst. 3 Listiny“ (srov. rovněž odlišné stanovisko k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/19).

33. Tímto přístupem Ústavní soud z příslušníků bezpečnostních sborů vytvořil privilegovanou skupinu zaměstnanců, kterým se dostává vyšší ochrany než jiným zaměstnancům, byť jim náleží i další benefity, respektive kompenzace, jež se pojí s výkonem činnosti ve služebním poměru. Zvláštní senát totiž poukazuje na to, že zaměstnancům podléhajícím režimu zákoníku práce by náhrada z titulu nemajetkové újmy způsobené vydáním nezákonného rozhodnutí zcela jistě nepřislušela v režimu objektivní odpovědnosti, na kterém stojí zákon č. 82/1998 Sb., a mohli by se jí zřejmě domáhat jen v rámci subjektivní odpovědnosti v režimu ochrany osobnosti, tedy za výrazně méně výhodných podmínek, než příslušníci ozbrojených sborů po zásahu Ústavního soudu v této věci.

34. Pokud jde o otázku systémové podjatosti ředitele sboru, když podle Ústavního soudu by tento vedoucí bezpečnostního sboru měl rozhodovat o náhradě nemajetkové újmy

pokračování

za nezákonné rozhodnutí ve věcech služebního poměru, jež sám vydal, zvláštní senát tuto obavu nesdílí.

35. Nelze totiž souhlasit se základním východiskem úvahy Ústavního soudu, podle kterého „*V důsledku napadeného rozhodnutí by měl o náhradě imateriální újmy za nezákonné rozhodnutí ve věcech služebního poměru rozhodovat tentýž vedoucí příslušník sboru, který vydal předmětné nezákonné rozhodnutí.*“ Působnost služebních funkcionářů určuje Závazný pokyn policejního prezidenta č. 75, ze dne 12. 4. 2013, ve znění jeho zněm a doplnění. Ten v článcích 3 odst. 2 a 9 odst. 2 eliminuje Ústavním soudem dovozené riziko systémové podjatosti tím, že pravomoc rozhodovat o právu příslušníka na náhradu škody nesvěřuje služebnímu funkcionáři, který má personální pravomoc ve věcech služebního poměru, ale svěřuje ji náměstkovi policejního prezidenta pro ekonomiku, resp. náměstkovi ředitele krajského ředitelství pro ekonomiku, nebo ekonomickému řediteli krajského ředitelství policie. Nemůže tedy dojít k tomu, že by o nároku na náhradu újmy příslušníka z důvodu vydání nezákonného rozhodnutí rozhodoval **tentýž** služební funkcionář, který nezákonné rozhodnutí vydal.

36. I z toho důvodu dává zvláštní senát Ústavnímu soudu příležitost, aby revidoval své výše zmíněné závěry ve věci Konf 13/2020, ve které se na něj zvláštní senát obrátil s návrhem na zrušení ustanovení § 77 odst. 9 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „*jiným jednáním než rozhodnutím služebního funkcionáře*“.

37. Konečně zvláštní senát dodává, že nerozumí úvaze Ústavního soudu o tom, že by rozhodováním služebního funkcionáře mělo dojít k porušení práva na přístup soudu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny. Rozhodnutí služebního funkcionáře je poté, co je potvrzeno v rozkladovém řízení, přezkoumatelné soudy. Jsou to přitom primárně soudy, jak ostatně ze znění čl. 36 odst. 1 Listiny zřetelně plyne, kdo má soudní ochranu poskytovat. Zvláštní senát nevidí důvod, proč by to v posuzovaném případě mělo být jinak a v čem by měly správní soudy ve své funkci dle úvahy Ústavního soudu selhávat při nápravě případných pochybení v rozhodování služebních funkcionářů.

38. Zvláštní senát podle § 5 odst. 3 zákona o řešení některých kompetenčních sporů zruší rozhodnutí, kterým strana kompetenčního sporu popřela svou pravomoc o věci rozhodovat, ačkoliv podle rozhodnutí zvláštního senátu je vydání rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení v její pravomoci. Zvláštní senát proto výrokem zrušil usnesení Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 2. 1. 2017, čj. 15 C 279/2016 - 45.

39. Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je podle § 5 odst. 5 zákona o řešení některých kompetenčních sporů závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž spor vznikl, pro správní orgány [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] i soudy. Obvodní soud pro Prahu 7 bude tedy dále pokračovat v řízení náhrady škody a nemajetkové újmy, které měly žalobci vzniknout v důsledku nezákonného rozhodnutí navrhovatele.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 14. ledna 2022

Mgr. Ing Radovan Havelec
předseda zvláštního senátu