

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 JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Havlíka, JUDr. Petra Škvaina, Ph.D., JUDr. Romana Fialy, Mgr. Ing. Bc. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého, Ph.D. rozhodl o návrhu **ředitele Krajského ředitelství policie Zlínského kraje**, se sídlem J. A. Bati 5637, Zlín, na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi ním na straně jedné a **Obvodním soudem pro Prahu 4, Městským soudem v Praze a Nejvyšším soudem** na straně druhé, a dalších účastníků sporu vedeného u Obvodního soudu pro Prahu 4 pod sp. zn. 38 C 8/2016, o zadostiučinění za nemajetkovou újmu, v právní věci: žalobce **JUDr. B. Š.**, zastoupený JUDr. M. Š., a žalovaná **Česká republika – Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7,

t a k t o :

- I. **Příslušný** vydat rozhodnutí ve věci vedené u Obvodního soudu pro Prahu 4 pod sp. zn. 38 C 8/2016, o náhradě nemajetkové újmy, **je s o u d**.
- II. Usnesení Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 19. 4. 2016, čj. 38 C 8/2016-30, usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 7. 2016, čj. 68 Co 218/2016-44, a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 6. 2017, čj. 30 Cdo 120/2017-81, **se z r u š u j í**.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Návrhem doručeným 2. 4. 2019 zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zákon o některých kompetenčních sporech“), se ředitel Krajského ředitelství policie Zlínského kraje domáhal, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc podle § 1 odst. 1 písm. a) téhož zákona. Spor vznikl mezi ním na straně jedné a Obvodním soudem pro Prahu 4, Městským soudem v Praze a Nejvyšším soudem na straně druhé ve věci vedené u obvodního soudu pod sp. zn. 38 C 8/2016 o zadostiučinění za nemajetkovou újmu.

I. Vymezení věci

[2] Z předloženého spisu vyplynuly následující skutečnosti:

[3] Žalobce se žalobou podanou dne 4. 1. 2016 u Obvodního soudu pro Prahu 4 proti České republice – Ministerstvu vnitra domáhal omluvy a zaplacení částky 300 000 Kč s příslušenstvím jako zadostiučinění za nemajetkovou újmu, která mu měla být způsobena neoprávněnými výzvami policejní hlídky vůči žalobci jakožto spolujezdci, jeho neoprávněným zadržením a násilným omezováním jeho osobní svobody, hrubým a násilným zásahem policistů

do jeho tělesné a osobní integrity, nedůvodně vedeným napřed trestním řízením a posléze kázeňským řízením pro jednání mající znaky přestupku, zproštěním výkonu služby po dobu jednoho roku, a všemi dalšími neodůvodněnými úředními kroky prováděnými v těchto řízeních, a konečně veřejnou skandalizací žalobce ve sdělovacích prostředcích.

[4] Obvodní soud pro Prahu 4 usnesením čj. 38 C 8/2016-30 nároky na zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou žalobci nedůvodně vedeným kázeňským řízením, zproštěním výkonu služby po dobu jednoho roku, všemi dalšími úředními úkony prováděnými v těchto řízeních a veřejnou skandalizací žalobce ve sdělovacích prostředcích vyloučil k samostatnému řízení (výrok I), řízení v tomto rozsahu zastavil a postoupil věc policejnímu prezidentovi (výrok II) a rozhodl o nákladech řízení (výrok III.).

[5] K odvolání žalobce Městský soud v Praze rozhodnutím uvedeným ve výroku tohoto usnesení potvrdil usnesení soudu prvního stupně ve výrocích II. a III. Proti usnesení odvolacího soudu podal žalobce dovolání, které Nejvyšší soud usnesením uvedeným rovněž ve výroku tohoto usnesení odmítl. Žalobce se závěry soudů nesouhlasil a podal návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu, který zvláštní senát odmítl usnesením ze dne 8. 11. 2018, čj. Konf 61/2017-22, neboť v době vydání daného rozhodnutí správní orgán kvalifikovaně nepopřel svou pravomoc ve věci rozhodnout a nebyl tu tedy kompetenční spor.

[6] Ředitel Krajského ředitelství policie Zlínského kraje následně podal zvláštnímu senátu nyní projednávaný návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu.

[7] Navrhovatel předně nesouhlasí s postupem soudů a je přesvědčen, že sám nemá pravomoc rozhodovat. Je si vědom rozhodnutí zvláštního senátu čj. Konf 11/2018-16, v němž senát dospěl k závěru, že zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále „zákon o služebním poměru“), obsahuje v § 98 a násl. komplexní úpravu náhrady škody. Uvedený závěr zvláštního senátu se však dle navrhovatele vztahuje jen na náhradu újmy za nezákonné rozhodnutí a nikoli za nesprávný úřední postup služebního funkcionáře. Přitom je nutno rozlišovat mezi nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem a též mezi škodou, jakožto újmou na jmění, a nemajetkovou újmou. Navrhovatel dále poukázal na skutečnost, že § 77 odst. 9 zákona o služebním poměru přímo řeší zadostiučinění za porušení práv vyplývajících z rovného zacházení jiným jednáním než rozhodnutím služebního funkcionáře, z čehož plyne, že bylo vůlí zákonodárce vyloučit z rozhodování služebních funkcionářů otázku náhrady nemajetkové újmy. V této souvislosti odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 3 Ans 4/2013-37 a čj. 6 As 102/2014-39.

[8] Dle navrhovatele se žalobce domáhá náhrady újmy za nesprávný úřední postup podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci (zkrácený název, dále „zákon o odpovědnosti státu“). V dané věci je proto příslušné jednat Ministerstvo vnitra a o případných žalobách by měly rozhodovat soudy v občanském soudním řízení.

II. Obecná východiska

[9] Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi správním orgánem a soudy se zvláštní senát řídil následující úvahou:

[10] Problematikou náhrady újmy vzniklé v souvislosti s vedením správního řízení služebním funkcionářem se již zvláštní senát zabýval. V usneseních čj. Konf 11/2018-16, Konf 13/2018-19 a Konf 17/2019-14 vysvětlil, že pro rozhodnutí, zda má ve věci pravomoc civilní soud nebo správní orgán, je zásadní určení rozhodné právní úpravy, podle které je třeba nároky žalobce

pokračování

posoudit; tj. řešení odvisí od správného zodpovězení otázky vztahu služebního zákona a zákona o odpovědnosti státu. Judikatura zvláštního senátu stála na názoru, že služební funkcionář je k projednání a rozhodnutí věci příslušný, je-li újma způsobena příslušníku ozbrojeného sboru vydáním nezákonného rozhodnutí. Naopak pokud se nárok týká náhrady nemajetkové újmy, která měla vzniknout nepřiměřenou délkou řízení, je k jeho projednání příslušný soud v občanském soudním řízení.

[11] Ústavní soud však následně nálezem ze dne 14. 7. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 1/19, zrušil právě zmíněné usnesení zvláštního senátu čj. Konf 11/2018-16. Uvedl, že je nežádoucí, aby o nároku na náhradu újmy rozhodoval služební funkcionář, který ji způsobil, protože jeho rozhodování „*nebude nestranné, neboť bude ovlivněno jiným zájmem, než zájmem na zákonném a věcně správném rozhodnutí*“. Ústavní soud zároveň považuje právní úpravu služebního zákona za nevhodnou, protože nepřipustně omezuje právo na náhradu škody způsobené rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem plynoucí z čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Pokud služební funkcionář vykonává veřejnou moc, což činí při rozhodování o služebním poměru, dopadá na věc zákon o odpovědnosti státu.

[12] Institut náhrady škody způsobené jednomu ze subjektů služebního poměru zakotvený v § 93 a násl. služebního zákona má, byť je služební poměr státně zaměstnaneckým vztahem, své kořeny v soukromoprávní úpravě. Obecná odpovědnost bezpečnostního sboru za škodu způsobenou příslušníkovému sboru předpokládá, že škoda příslušníkovému vznikla při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s ním. Odpovědnost bezpečnostního sboru za škodu způsobenou příslušníkovému sboru při výkonu služby podle ustanovení § 98 odst. 1 služebního zákona tedy v zásadě spočívá v odpovědnosti za materiální újmu způsobenou příslušníkovému sboru při plnění služebních úkolů a svou povahou se podobá odpovědnosti zaměstnavatele za škodu vzniklou při plnění pracovních úkolů podle § 265 odst. 1 zákoníku práce. (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/19, bod [33] a [34]).

[13] Určujícím znakem pro stanovení, zda se jedná o odpovědnost podle služebního zákona, je skutečnost, že činnost příslušníka sboru, kterou vyvíjel při vzniku škody, byla konána při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s ním. Služební zákon neobsahuje definici toho, co je „výkonem služby“. Při aplikaci tohoto pojmu vychází zvláštní senát z předpokladu, že za výkon služby se považuje výkon povinností, které vyplývají pro příslušníka sboru ze služebního poměru, ze zařazení na služební místo a z rozkazu nebo pokynu vedoucího příslušníka. Jinými slovy, výkon služby spočívá především v plnění služebních úkolů vyplývajících z právních předpisů, interních a organizačních předpisů, jakož i z rozkazů vedoucích příslušníků sboru. (Srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/19, bod [35]).

[14] Oproti tomu rozhodování ve věcech služebního poměru je výkonem veřejné moci. Služební funkcionář při rozhodování ve věcech služebního poměru příslušníků bezpečnostního sboru vystupuje ve vrchnostenském postavení a rozhoduje o jejich právech a povinnostech. Jde tak 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 základních práv a svobod zákonem o odpovědnosti státu. (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/19, bod [36] a [37]).

[15] Dle Ústavního soudu je tedy nutné rozlišit dvě kategorie. Za první vznik škody při výkonu služby, která se blíží soukromoprávní škodě vzniklé v pracovněprávním vztahu a je upravena služebním zákonem, za druhé vznik újmy v souvislosti s rozhodováním ve věcech služebního poměru, která je upravena zákonem o odpovědnosti státu.

[16] Pro posouzení věci je zásadní, o jaké tvrzení žalobce opírá svůj nárok a určení rozhodné právní úpravy. V posuzované věci se žalobce domáhá náhrady nemajetkové újmy, která mu měla být způsobena a) nedůvodně vedeným kázeňským řízením, b) zproštěním výkonu služby po dobu jednoho roku, c) všemi dalšími úředními úkony prováděnými v těchto řízeních, k jejichž vedení nebyl zákonný důvod a d) veřejnou skandalizací žalobce ve sdělovacích prostředcích, o kterou se podle žalobcova tvrzení přičinila Policie ČR, Krajské ředitelství policie Zlínského kraje.

III. Újma vedením kázeňského řízení a zproštěním služby

[17] Újma a) a c) měla být způsobena přímo nezákonným vedením řízení a jednotlivými úředními úkony v něm. Újma b) měla být způsobena řízením o zproštění služby a rozhodnutím o něm. Nároky a), b), a c) jsou z právního hlediska obdobné, protože vycházejí z řízení, které vedl služební funkcionář, proto se jim odůvodnění věnuje společně. V intencích nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/19 se zvláštní senát zabýval mimo jiné tím, v jakém postavení vystupoval služební funkcionář při vedení uvedených řízení.

[18] Zvláštní senát se zaměřil na otázku, zda šlo ve věci o rozhodování ve věcech služebního poměru, které definuje druhou kategorií vymezenou Ústavním soudem. V řízení o kázeňském provinění podle § 186 až 189a zákona o služebním poměru služební funkcionář rozhoduje o vině a trestu za kázeňský přestupek a vykonává tak vůči příslušníkovi kázeňskou pravomoc. Z uvedených důvodů ostatně zákonodárce zakotvil do § 186 zákona o služebním poměru procesní záruky podobné trestnímu řízení, a to právo vyjádřit se a hájit se (odst. 3), zásadu presumpce neviny (odst. 4), promlčení kárného stíhání (odst. 10) a zásadu nedovolující trestat za týž skutek dvakrát (*ne bis in idem*, odst. 11). Rozhodování ředitele sboru o kázeňském provinění je tak výkonem veřejné moci, konkrétně kázeňské pravomoci, a nemůže být proto považováno za výkon služby ve smyslu § 98 odst. 1 ve spojení s § 1 odst. 4 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. (srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/19, bod [36]).

[19] Zproštění výkonu služby dle § 40 zákona o služebním poměru činí služební funkcionář rozhodnutím v rámci řízení ve věcech služebního poměru. O první kategorii vymezenou Ústavním soudem se tedy jednat nemůže, protože škoda nevznikla při výkonu služby žalobce. Nejde o období škody způsobené v pracovněprávním poměru zaměstnanci. Zproštění výkonu služby se svým charakterem naopak blíží kázeňskému řízení, a proto se na něj obdobně uplatní závěry předcházejícího odstavce. Zproštění výkonu služby je tedy výkonem veřejné moci.

[20] Ve věci nároků a), b) a c) se jednalo o uplatňování veřejné moci. Zvláštní senát v usnesení čj. Konf 11/2018-16 uvedl, že zásadní je určení rozhodné právní úpravy, podle které je třeba nároky žalobce posoudit, tj. vyřešení vztahu zákona o služebním poměru a zákona o odpovědnosti státu. Následně dospěl k závěru, že náhrada škody je komplexně upravena ve služebním zákoně, a proto se zákon o odpovědnosti státu neuplatní. Vycházel přitom mimo jiné z toho, že mu nepřísluší předjímat, jak o věci služební orgány meritorně rozhodnou, zda žadateli přiznají náhradu újmy, ačkoliv služební zákon hovoří jen o „škodě“, nebo zda příslušníkům bezpečnostních sborů zákonodárce úmyslně nepřiznal právo na náhradu újmy. Takto definovaný vztah mezi uvedenými zákony je však dle Ústavního soudu neudržitelný, protože je v rozporu se zásadami obsaženými v čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (viz náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/19, bod [29]). Zvláštnímu senátu tedy nezbyvá než uzavřít, že na tuto část uplatněného návrhu dopadá zákon o odpovědnosti státu jako obecný předpis pro nároky vyplývající z deliktní odpovědnosti státu za nezákonný výkon veřejné moci. Zvláštní senát se tedy po citovaném nálezu Ústavního soudu odchyluje od své předchozí rozhodovací praxe.

pokračování

[21] Ačkoliv náhrada škody při výkonu veřejné moci vůči státu vychází z veřejnoprávního mocenského vztahu, je ustálenou praxí i odbornou literaturou považována za nárok, který má soukromoprávní povahu (srov. Ištváněk, F., Simon, P., Korbel, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, výklad k § 14). Dle § 7 odst. 1 o. s. ř. soudy v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány. Náhrada újmy způsobené průtahy řízení dle zákona o odpovědnosti státu vyplývá z poměrů soukromého práva. Pravomoc rozhodovat o nárocích a), b) a c) tedy mají pravomoc věc projednat a rozhodnout soudy v občanském soudním řízení dle § 7 odst. 1 o. s. ř.

IV. Újma veřejnou skandalizací

[22] Nárok d) opírá žalobce o svou veřejnou skandalizaci ve sdělovacích prostředcích, o kterou se přičinila Policie ČR, Krajské ředitelství policie Zlínského kraje. Pro rozhodnutí věci je klíčové, do které z kategorií vymezených Ústavním soudem patří tvrzená veřejná skandalizace. Dle žaloby měla skandalizace spočívat ve vyjádřeních do médií a „objednání“ reportáží ve sdělovacích prostředcích ze strany služebních funkcionářů.

[23] O první kategorii se jednat nemůže, protože škoda nevznikla při výkonu služby žalobce. Nejde o obdobu škody způsobené v pracovněprávním poměru zaměstnanci. Pokud by zaměstnavatel dehonestoval svého zaměstnance, mohl by se pomluvený bránit pořadem práva u civilních soudů s odkazem na ochranu osobnosti. K projednání nároku d) tedy není příslušný služební funkcionář dle zákona o služebním poměru.

[24] Zvláštní senát se nezabýval otázkou, zda služební funkcionáři při tvrzené veřejné skandalizaci skutečně vystupovali v pozici státních orgánů nebo jako soukromé osoby. Toto posouzení je na civilních soudech, do jejichž rozhodovací pravomoci nemůže zvláštní senát zasahovat. Základem pro rozhodnutí zvláštního senátu je označení žalované (Česká republika – Ministerstvo vnitra) a skutečnost, že žalobce vznik újmy přičítá jednání Policie, respektive státu, a až sekundárně jednotlivým osobám.

[25] Nárok d) tedy spočívává v náhradě újmy proti státu. Zvláštní senát v usnesení čj. Konf 11/2018-16 dospěl k závěru, že náhrada škody je komplexně upravena ve služebním zákoně, a proto se zákon o odpovědnosti státu neuplatní. Takto definovaný vztah mezi uvedenými zákony je však dle Ústavního soudu neudržitelný, protože je v rozporu se zásadami obsaženými v čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/19, bod [29]). Zvláštní senát musel proto uzavřít, že na věc dopadá zákon o odpovědnosti státu jako obecný předpis pro nároky vyplývající z deliktů odpovědnosti státu za nezákonný výkon veřejné moci. Proto i zde se zvláštní senát po citovaném nálezu Ústavního soudu odchýlil od své předchozí rozhodovací praxe.

[26] Dle § 7 odst. 1 o. s. ř. soudy v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány. Náhrada újmy, která se posuzuje dle zákona o odpovědnosti státu, vyplývá z poměrů soukromého práva (srov. bod [22] tohoto usnesení). I zde tedy civilní soudy mají pravomoc o nároku d) rozhodovat dle § 7 odst. 1 o. s. ř.

V. Závěr

[27] Z uvedených důvodů je k rozhodnutí o věci (§ 5 odst. 1 zákona o některých kompetenčních sporech) dána pravomoc soudu (výrok I.). Zvláštní senát současně podle § 5 odst. 3 zákona o některých kompetenčních sporech 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 zrušil usnesení Obvodního soudu pro Prahu 4 čj. 38 C 8/2016-30, usnesení Městského soudu v Praze čj. 68 Co 218/2016-44 a usnesení Nejvyššího soudu čj. 30 Cdo 120/2017-81 a odstranil tak překážku věci rozhodnuté (výrok II.).

[28] Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je podle § 5 odst. 5 zákona o některých kompetenčních sporech závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž spor vznikl, pro správní orgány [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] i soudy. V řízení o nárocích žalobce bude proto nyní pokračovat obvodní soud.

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

V Brně 12. července 2021

JUDr. Michal Mazanec
předseda zvláštního senátu