



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **Bc. P. B.**, zast. Mgr. Petrem Smejkaem, advokátem, se sídlem Na Sadech 21, České Budějovice, proti žalovanému: **Bezpečnostní informační služba**, se sídlem Nárožní 1111/2, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 6. 2015, č. j. 10 Ad 11/2012 – 73,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím ředitele Bezpečnostní informační služby ze dne 17. 4. 2012, č. j. 121-8/2012-BIS-1, bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí náměstka pro zabezpečovací složky ze dne 3. 1. 2012, č. j. 152-21/2011-BIS-3, jímž bylo rozhodnuto, že žalobci podle ustanovení § 101 odst. 2 zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, ve znění účinném do 31. 12. 2006 (dále jen „zákon o BIS“), nepřísluší za období od 11. 2. 2001 do 31. 12. 2006 náhrada škody z důvodu porušení právních povinností Bezpečnostní informační službou. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný popsal, že žalobce byl ve služebním poměru od 1. 8. 1996. Dne 30. 11. 2000 rozhodl ředitel Bezpečnostní informační služby o jeho propuštění ze služebního poměru rozkazem č. 461/00, podle tohoto rozkazu služební poměr žalobce skončil 10. 2. 2001. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2010, č. j. 9 A 89/2010 – 143, však byl

předchozí rozkaz č. 461/00 zrušen a věc byla žalovanému vrácena k dalšímu řízení. Jelikož podle ustanovení § 44 zákona o služebním poměru služební poměr bývalého příslušníka trval nadále se všemi nároky, byl žalobce rozhodnutím ze dne 2. 2. 2011 zařazen do služebního poměru na dobu neurčitou a byl jmenován do služební hodnosti a ustanoven do zálohy. Žalobce dne 18. 1. 2011 uplatnil svůj nárok na výplatu všech příslušných náhrad, mzdy, doplatků a příspěvků. Následně byl dne 30. 3. 2011 propuštěn ze služebního poměru. S ohledem na skutečnost, že zákon o služebním poměru nabyl účinnosti až dne 1. 1. 2007, uplatněný nárok na výplatu služebního příjmu za období do 31. 12. 2006 se podle žalovaného řídí zákonem o BIS č. 154/1994 Sb. Pro účely nároku byl služební příjem rekonstruován podle posledního služebního zařazení a podle vývoje obecně závazných právních předpisů i služebních předpisů BIS. Služební funkcionář zdůraznil, že pro přiznání žalobcem požadovaných nároků nelze vycházet z úpravy zákona o služebním poměru. Ustanovení § 45 zák. č. 154/1994 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2006, stanovilo sice nároky pro případ zrušení rozhodnutí o skončení služebního poměru, avšak neobsahovalo žádné ustanovení upravující plnění za dobu, kdy příslušník službu nevykonával. Nárok žalobce tedy byl služebním funkcionářem vyhodnocen jako nárok na náhradu škody, protože zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění do 31. 12. 2006, neumožňoval vyplatit plat, neboť ten náležel pouze za vykonanou práci. Odchylná situace nastala od 1. 1. 2007, protože zákon o služebním poměru toto výslovně na rozdíl od zákona o BIS upravoval. Zákon o BIS pouze zakotvuje povinnost nahradit skutečnou škodu, kterou žalovaný spatřuje v rozdílu mezi majetkovými hodnotami, které by poškozený nabyl, pokud by nedošlo k protiprávnímu jednání, a majetkovými hodnotami, které poškozený v situaci, kdy k protiprávnímu jednání došlo, skutečně nabyl. Výše škody tak odpovídá majetkové újmě na straně poškozeného a rovná se úbytku majetkových hodnot, ke kterému došlo v důsledku protiprávního jednání. V dané věci jde tedy o rozdíl mezi výdělkem, který by účastník dosáhl, kdyby nebyl nezákonně propuštěn ze služebního poměru, a výdělkem, kterého za stejné období dosáhl v novém zaměstnání. Žalovaný tedy uznal, že žalobce byl nezákonně propuštěn, ale v mezidobí mohl vykonávat práci pro jiného zaměstnavatele, přičemž tuto okolnost je nutné podle žalovaného zohlednit. Žalovaný vypočetl, že žalobce by za inkriminované období mohl dosáhnout příjmu ve výši 2.016.999 Kč. Zároveň však zjistil, že žalobce v rozhodném období vykonával jinou závislou výdělečnou činnost a jeho celkový příjem činil 2.640.030 Kč. Skutečné příjmy žalobce tedy převýšily příjmy, o které byl zkrácen v důsledku předchozího protiprávního jednání žalovaného. Žalobci proto dle závěru žalovaného nevznikla protiprávním propuštěním ze služebního poměru žádná majetková újma, nepřichází proto v úvahu náhrada škody.

[2] Žalobce proti napadenému rozhodnutí brojil u Městského soudu v Praze žalobou ze dne 9. 5. 2012, v níž tvrdil, že v důsledku zrušení původního rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru bylo třeba rozhodnout o jeho platových nárocích, které však žalovaný nesprávně posoudil jako nárok na náhradu škody, ačkoliv žalobci náleží nárok na plat, resp. nárok na náhradu platu. Žalovaný totiž přehlíží, že zásada, podle které plat náleží jen za vykonanou práci, neplatila ani v minulosti bezvýjimečně. Při logice žalovaného by totiž nemohl zaměstnanec dostat plat v případě čerpání dovolené nebo náhradního volna. Obdobně se přitom dle názoru žalobce má posuzovat i daný případ, tj. kdy žalobci nebyl z důvodu nezákonného propuštění ze služebního poměru, a kdy mu žalovaný nezákonně

pokračování

nepřiděloval práci, vyplácen plat. Tuto situaci bylo nutné posoudit jako překážky na straně zaměstnavatele a nároky z toho plynoucí podle § 129 a § 130 tehdy účinného zákoníku práce aplikovat i na právní a platové poměry zaměstnanců, kteří z hlediska odměňování práce spadali právě pod úpravu zákona č. 143/1992 Sb. Žalovaný proto tuto otázku nesprávně posoudil jako nárok na náhradu škody a v důsledku toho nesprávně zohlednil jiný výdělek žalobce v době, kdy nemohl konat službu pro překážky na straně žalovaného. Žalobce proto navrhoval, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[3] Žalovaný se k žalobě vyjádřil v podání ze dne 18. 6. 2012, v němž vysvětlil, že rozhodnutí o propuštění žalobce ze služebního poměru bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2010. Následně si žalobce podal žádost, kterou uplatnil nárok na výplatu všech příslušných náhrad mzdy. Z důvodu změny právní úpravy tak žalovaný rozdělil období, za které žalobce požadoval náhradu mzdy, na období před 1. 1. 2007 a po tomto datu. Na období před 1. 1. 2007 dopadá zákon o BIS, podle kterého žalovaný postupoval. Opakovaně zdůraznil, že nárok na plat náleží zásadně za vykonanou práci, a dále i v případech, kde to zákon výslovně stanoví – např. v případě dovolené se jednalo o § 70 zákona o BIS. Výši příjmu za období, kdy příslušník nevykonával službu v důsledku protiprávního propuštění ze služebního poměru, žádný předpis až do 31. 12. 2006 neupravoval, proto bylo nutno postupovat podle obecných ustanovení zákona č. 154/1994 Sb., konkrétně ustanovení o náhradě škody. Odkaz žalobce na tehdy účinný zákoník práce není správný, protože § 129 a 130 zákoníku práce se na služební poměr příslušníků Bezpečnostní informační služby nevztahovaly. I kdyby tomu tak bylo a žalobcem citovaná úprava v zákoníku práce byla na věc aplikovatelná, tak na otázku náhrad v případě neplatného rozvázání pracovního poměru dopadají § 61 až 64 zákoníku práce, které stanovily výslovně možnost přiměřeně snížit zaměstnanci náhradu mzdy za dobu, kdy mu zaměstnavatel v důsledku neplatného rozvázání pracovního poměru nepřiděloval práci, případně mu ji vůbec nepřiznat (byť až po uplynutí 6 měsíců), přičemž zákon výslovně uváděl, že soud při svém rozhodování přihlédne zejména k tomu, zda byl zaměstnanec mezitím jinde zaměstnán, jakou práci konal a jakého výsledku dosáhl, takže podle této právní úpravy by bylo nutné dospět ke stejnému závěru, tj. že žalobci žádné právo na náhradu platu za dobu před 1. 1. 2007 nenáleží. Žalovaný proto navrhoval, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[4] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 27. 11. 2014, č. j. 10 Ad 11/2012 – 38, napadené rozhodnutí a jemu předcházející rozhodnutí orgánu prvního stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění uvedl, že za nejpodstatnější považuje fakt, že žalobce nekonal službu pro žalovaného jen v důsledku protiprávního jednání žalovaného, protože ten nepřiděloval žalobci službu proto, že jej nezákonně propustil ze služebního poměru. Základní příčinou toho, proč žalobci nebyl vyplácen jeho plat, je tudíž protiprávní jednání žalovaného. V takovém případě se podle závěru soudu uplatní zásada *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* (nikdo nemůže těžit z vlastní nepoctivosti); právě to však žalovaný v projednávané věci činí, protože svou neochotu vyplatit žalobci plat za inkriminované období odůvodňuje svým nezákonným jednáním. Souhlasil sice s argumentem, že obecně náleží plat jen za vykonanou práci, avšak žalobce nevykonával práci jen v důsledku předchozího protiprávního jednání žalovaného, proto se žalovaný tohoto faktu k tíži žalobce nemůže dovolávat. Jedná se tudíž o odlišnou situaci než v

případě překážek v práci na straně zaměstnavatele, jak argumentovali oba účastníci, neboť ty se týkají situací zákonem přesně daných (zaměstnavatel jedná dovořeně, tedy v souladu se zákonem. V daném případě je však situace odlišná, neboť žalovaný jednal protiprávně, pokud žalobci práci nepřiděloval a jen tato okolnost byla příčinou toho, že žalobce práci nevykonával. Nelze se rovněž dovolávat ani úpravy obsažené v zákoníku práce, neboť ta sice počítá s tím, že v případě nezákonného zrušení pracovního poměru může být nárok na mzdu krácen s přihlédnutím k výdělkům v novém zaměstnání, avšak až po uplynutí 6 měsíců od doby, kdy byl pracovní poměr nezákonně ukončen, přičemž uvedenou úpravou nelze argumentovat ani ve prospěch nároku na plat po celou rozhodnou dobu, ani ve prospěch absence jakéhokoliv nároku za tutéž dobu. Přílehlavější je v tomto případě podle názoru soudu podpůrná argumentace nyní účinným služebním zákonem, který výslovně zakotvuje pravidlo, že nezákonně propuštěný příslušník má právo na doplacení platu za celou dobu, po níž byl nezákonně mimo službu. Tuto úpravu sice na projednávaný případ nelze přímo aplikovat, lze ji však použít jako doklad toho, že tento přístup není v rozporu se smyslem a účelem právní úpravy.

[5] Tento rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2014, č. j. 10 Ad 11/2012 – 38, byl ke kasační stížnosti žalovaného zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2015, č. j. 4 As 259/2014 – 38, z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti, neboť městský soud přehlédl, že žalovaný neodmítl vyplatit žalobci požadovanou náhradu platu s odkazem na své předchozí protiprávní jednání, naopak z této skutečnosti vycházel. Žalovaný své závěry o nemožnosti vyhovět žalobcově požadavku odůvodnil skutkovými okolnostmi, neboť žalobce po svém nezákonném propuštění ze služebního poměru měl příjmy z výdělečné činnosti, které byly vyšší než příjmy, které by mohl získat ze služebního poměru u žalovaného. Těmito skutečnostmi se přitom městský soud podle závěru Nejvyššího správního soudu nijak nezabýval.

[6] V přípisu ze dne 5. 3. 2015 žalobce reagoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2015, č. j. 4 As 259/2014 – 38, přičemž setrval na stanovisku, že jeho požadavek je nutné posuzovat jako nárok na úhradu ušlého výdělku, nikoli jako náhradu škody, neboť v takovém případě by se jednalo o soukromoprávní vztah vzniklý na základě protiprávního úkonu žalovaného, což není daný případ, neboť důvodem vzniku této protiprávní situace byl nelegální individuální správní akt žalovaného o jeho propuštění ze služebního poměru. Rovněž v případě neplatného soukromoprávního rozvázání pracovního poměru právní úprava hovoří o nároku na náhradu mzdy, nikoli o nároku na náhradu škody. Zdůraznil, že by považoval za rozporné s dobrými mravy, pokud by mělo být při posuzování této situace a jeho nároku na výplatu ušlé mzdy přihlédnuto k jeho dalšímu výdělku v jiném pracovním poměru. Žalobce k odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu dále uvedl, že § 146 zákona o BIS jasně stanoví, která ustanovení zákoníku práce lze aplikovat na služební poměr. Trval proto na své žalobě a požadoval, aby ji městský soud vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil.

[7] Městský soud v Praze, vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušujícím rozsudku, ve věci znovu rozhodl rozsudkem ze dne 11. 6. 2015, č. j. 10 Ad 11/2012 – 73, kterým žalobu jako nedůvodnou zamítl. V odůvodnění rozsudku vyšel z toho, že spor mezi žalobcem a žalovaným tkví v tom, zda po zrušení rozhodnutí o propuštění žalobce ze služebního poměru a obnovení jeho

pokračování

služebního poměru vzniklo žalobci také právo na výplatu jeho služebního příjmu, popřípadě na náhradu služebního příjmu, či zda z nezákonného propuštění ze služebního poměru mu vznikl nárok na náhradu škody, která je představována ušlým služebním příjmem. Ustanovení § 45 věty první zákona o BIS podle závěru soudu upravuje pouze fikci nepřetržitého trvání nezákonně ukončeného služebního poměru, předmětnou spornou otázku tudíž neřeší. Soud dále vyložil, že z ustanovení § 74 odst. 1 a 5 zákona o BIS plyne hmotněprávní nárok příslušníka na poskytnutí peněžní náležitosti v podobě platu, pokud jde však o podmínky a výši této peněžní náležitosti, zákon o BIS odkazuje na zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o platu“). Ten přitom podle soudu konstruuje plat výhradně jako peněžní plnění za vykonanou práci (službu). Pokud má být poskytnuto plnění nikoliv za výkon práce (náhrady mzdy, odstupné, cestovní náhrady a odměna za pracovní pohotovost) zákon o platu výslovně vylučuje tato plnění z pojmu platu. Taková úprava přitom odpovídá přístupu soukromoprávních předpisů k obdobné otázce v případě pracovního poměru. Soud proto dospěl k závěru, že příslušníku BIS podle výše citovaných předpisů náleží plat za výkon služby. Pokud tedy služba nebyla vykonávána, nelze za tuto dobu poskytnout plat.

[8] Jestliže má být poskytováno peněžní plnění v pracovněprávních a služebních vztazích i v případech, kdy práce nebo služba nebyla vykonávána, příslušné právní předpisy tyto situace výslovně upravují a konstruuji zvláštní nároky v podobě náhrady mzdy (platu), nikoli nárok na mzdu jako takovou. Zákon o BIS sice není podle soudu důsledný, neboť v určitých obdobích přiznává příslušníkovi nárok na plat (plat za dobu dovolené, plat při služebním volnu z důvodu obecného zájmu či důležité osobní překážky), avšak v případě neplatného rozvázání služebního poměru žádné nároky příslušníka neupravuje. Pro závěr, aby mohl být žalobci za dobu od 11. 2. 2001 do 31. 12. 2006 poskytnut plat, tedy chybí jakýkoli hmotněprávní podklad. Soud proto souhlasil se žalovaným, že v důsledku nezákonného rozhodnutí o skončení služebního poměru mohly příslušníkovi podle zákona o BIS vzniknout případné nároky na náhradu škody. Podle ustanovení § 114 věta první zákona o BIS je tato povinna uhradit příslušníkovi skutečnou škodu, a to v penězích, jestliže škodu neodčiní uvedením v předešlý stav. Jelikož úvahy žalovaného ohledně aplikace tohoto ustanovení žalobce nenapadl, soud vyšel z toho, že závěr o absenci skutečné škody nečiní žalobce sporným.

[9] Proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 6. 2015, č. j. 10 Ad 11/2012 – 73, podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost ze dne 7. 7. 2015, v níž uvedl, že ji podává z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Setrval na stanovisku, že jeho nárok měl být posouzen jako nárok na náhradu platu. Soud k závěru o tom, že stěžovatel má nároky z titulu náhrady škody, dospěl na základě výkladu zákona o platu, neboť podle jeho výkladu plat náleží pouze za výkon služby. Stěžovatel však odkázal na ustanovení § 101 zákona o BIS upravující nárok příslušníka na náhradu škody způsobené při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s tímto výkonem, a to včetně škody, která byla příslušníkovi způsobena porušením povinností při plnění služebních úkolů služebními orgány. Citované ustanovení však podle stěžovatele dopadá pouze na jednání služebních orgánů, které je v rozporu s právem, pod její rozsah tedy z povahy věci nemůže spadat

odpovědnost způsobená nezákonným rozhodnutím služebního funkcionáře, tedy nezákonným rozhodnutím. Rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru totiž není právním úkonem, ale individuálním správním aktem vydaným ve správním řízení ve věcech služebního poměru. Z tohoto důvodu tak nelze hovořit o nároku stěžovatele jako o nároku na náhradu škody, který by byl nárokem soukromoprávním.

[10] Další důležitou skutečností stěžovatel spatřuje v použitelnosti služebního zákona. Vyslovil přesvědčení, že ustanovení § 45 zákona o BIS by mělo být vykládáno v kontextu zásady *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*, kterou již jednou použil městský soud v předchozím rozsudku ve spojení s tím, jak se projevuje § 45 zákona o BIS v zákoně č. 361/2003 Sb., o služebním poměru (konkrétně ustanovení § 124 odst. 9 služebního zákona). I když služební zákon nelze podle stěžovatele na daný případ aplikovat, neboť v inkriminované době nebyl účinný, je nutné k němu podle jeho názoru přihlédnout jako k prostředku srovnávacího či historického výkladu. Nárok na náhradu mzdy ostatně podle stěžovatele konstruuje i zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR. Stěžovatel proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil podáním ze dne 28. 7. 2015, v němž poukázal na to, že nároky podle § 101 zákona o BIS jsou veřejnoprávního charakteru. Opačný stěžovatelův názor, podle kterého tato úprava dopadá pouze na soukromoprávní protiprávní jednání služebního orgánu, ostatně vyvrací svou existencí zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutí nebo nesprávným úředním postupem, protože nároky z odpovědnosti za škodu sice mají podle žalovaného soukromoprávní prvky, to však nevylučuje jejich vznik v případě odpovědnosti za majetkovou újmu způsobenou veřejnoprávním aktem. Žalovaný proto vyslovil názor, že pokud by soud akceptoval argument stěžovatele kladoucí důraz na správně-právní povahu aktu propuštění ze služebního poměru, maximálně by to mohlo vést k tomu, že by byl na místě aplikovatelný zákon č. 82/1998 Sb. Žalovaný však setrval na názoru, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem, jak ostatně dovodil Nejvyšší soud v rozsudku sp. zn. 30 Cdo 2470/2012, který vyloučil aplikovatelnost zákona č. 82/1998 Sb. na případ, v němž se požadavek na náhradu škody (újmy) odvíjel od porušení právní povinnosti příslušníky Policie, kteří jednali jejím jménem při změně služebně právního vztahu.

[12] K aplikaci zásady *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* se podle žalovaného dostatečně zabýval Nejvyšší správní soud v předchozím rozsudku, když zjistil, že žalovaný neodmítl vyplacení stěžovatelem požadované náhrady platu, kterou vyhodnotil jako nárok na náhradu škody, s odkazem na své předchozí protiprávní jednání, naopak z této skutečnosti vycházel. I podle Nejvyššího správního soudu argumentace touto zásadou tedy nemůže být absolutní. Tyto závěry Nejvyššího správního soudu stěžovatel ve své kasační stížnosti podle žalovaného pomíjí. Nejvyšší správní soud v předchozím rozsudku rovněž zodpověděl otázku, zda je možné na danou situaci aplikovat služební zákon. Ze znění pozdější normy přitom podle žalovaného nelze ničeho usuzovat na smysl normy účinné v předchozím období.

pokračování

II. Posouzení kasační stížnosti

[13] Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Městského soudu v Praze vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s.

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zdali není na místě kasační stížnost odmítnout podle ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., neboť se jedná o druhou kasační stížnost v téže věci. Dospěl však k závěru, že takto postupovat nelze, neboť předchozí rozsudek krajského soudu napadal kasační stížnosti žalovaný, tudíž není možné odepírat žalobci možnost podat kasační stížnost z důvodu, ke kterému se Nejvyšší správní soud nemohl v rozsudku 6. 2. 2015, č. j. 4 As 259/2014 – 38, věcně vyjádřit, neboť předchozí rozsudek městského soudu zrušil z důvodu nepřezkoumatelnosti – srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165. Nejvyšší správní soud však za dané situace musí rovněž zdůraznit, že závěry uvedenými v předchozím zrušujícím rozsudku je sám rovněž vázán, tudíž na ně bude odkazovat při vypořádání jednotlivých dílčích argumentů stěžovatele.

[16] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“ Nesprávné posouzení právní otázky v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav byl krajským soudem aplikován nesprávný právní názor.

[17] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[18] Podle ustanovení § 45 zákona o BIS platí, že „je-li rozhodnutí o skončení služebního poměru zrušeno, služební poměr nadále trvá bez přerušení se všemi právy a povinnostmi. Oznámí-li příslušník nejpozději před doručením rozhodnutí o zrušení, že netrvá na dalším výkonu služby, platí, pokud se příslušník a služební orgán nedohodnou jinak, že služební poměr skončí uvolněním po uplynutí doby dvou měsíců; tato doba počíná prvním dnem kalendářního měsíce následujícího po dni doručení oznámení příslušníka služebnímu orgánu a skončí uplynutím posledního dne druhého kalendářního měsíce.“ Podle ustanovení § 101 odst. 2 zákona o BIS „Bezpečnostní informační služba odpovídá příslušníkovi též za škodu, kterou mu způsobila porušením právních povinností v rámci plnění služebních úkolů služebními orgány.“

[19] Mezi stranami řízení je sporné posouzení otázky, zda stěžovatel má právo na náhradu platu od 11. 2. 2001 do 31. 12. 2006 za dobu, kdy nemohl vykonávat službu,

protože jej žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 11. 2000 propustil ze služebního poměru, přičemž toto rozhodnutí bylo následně zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2010, č. j. 9 A 89/2010 – 143.

[20] Pro vyřešení této sporné otázky Nejvyšší správní soud považuje za důležité uvést, že v případě stěžovatelova služebního poměru a nároků s ním souvisejících se nejednalo o soukromoprávní vztah, ale o veřejnoprávní vztah – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2015, č. j. 2 As 4/2015 – 29. V takovém případě tedy žalovaný nevystupoval vůči stěžovateli v rovném postavení, ale jako představitel veřejné moci, který je vázán zákonem podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. S ohledem na zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí (vázanost zákonem) proto žalovaný musel výše popsanou situaci posoudit a s ohledem na znění příslušného zákona rozhodnout. Není tedy možné, aby žalovaný stěžovateli vyplatil jím požadovanou částku pouze na základě požadavku samotného stěžovatele bez ohledu na to, zda k takovému postupu jej opravňuje zákon.

[21] Nejvyšší správní soud proto s ohledem na výše uvedené dospívá k závěru, že žalovaný a městský soud postupovaly správně, pokud zkoumaly, zda požadavek stěžovatele na proplacení částky odpovídající výši jeho ušlého platu za dobu od 11. 2. 2001 do 31. 12. 2006 je opřen o zákonný podklad či nikoli.

[22] Stěžovatel oprávněnost svého požadavku nemohl podle Nejvyššího správního soudu opřít o ustanovení § 45 zákona o BIS, neboť to pouze upravuje trvání služebního poměru do budoucna poté, co bylo původní rozhodnutí o skončení služebního poměru zrušeno, jak ostatně vyplývá z jeho věty druhé, které umožňuje příslušníkovi takovýto služební poměr ukončit. Citované ustanovení zcela zjevně nezakotvuje (na rozdíl od ustanovení § 124 odst. 9 zákona č. 361/2003 Sb., jež byl ale účinný až od 1. 1. 2007) právo příslušníka na zpětné proplacení platu za dobu, kdy nemohl vykonávat službu z důvodu nezákonného rozhodnutí o skončení služebního poměru.

[23] Závěr, že stěžovateli náleží plat nebo náhrada platu, nelze učinit ani na základě výkladu ustanovení § 101 zákona o BIS, jak tvrdí stěžovatel, neboť toto ustanovení neupravuje právo na plat nebo náhradu platu, ale zakotvuje odpovědnost Bezpečnostní informační služby za škodu způsobenou příslušníkovi. Stěžovatel se však mylí, pokud dospívá k závěru, že ustanovení § 101 zákona o BIS dopadá pouze na soukromoprávní jednání, tj. na protiprávní úkony, z čehož dovozuje, že jeho věc nemohla být posouzena z titulu odpovědnosti za škodu. Nejvyšší správní soud přitom souhlasí se stěžovatelem, že byl propuštěn ze služebního poměru na základě individuálního správního aktu, který byl následně pro svou nezákonnost zrušen, ale pouze na základě této skutečnosti nelze dovozovat, že se v takovém případě neuplatní institut odpovědnosti za škodu. Ustanovení § 101 odst. 2 zákona o BIS totiž nehovoří o tom, že Bezpečnostní informační služba odpovídá za škodu pouze v případě svého protiprávního soukromoprávního jednání, tj. protiprávního úkonu, jak fakticky dovozuje stěžovatel. Ostatně takový závěr by aplikaci citovaného ustanovení omezil na zcela marginální případy, neboť jak bylo výše vysvětleno, služební poměr mezi stěžovatelem a žalovaným je veřejnoprávního charakteru, nikoli „běžný soukromoprávní pracovní poměr“, tudíž soukromoprávní jednání Bezpečnostní informační služby, za něž by měla nést v souladu s názorem stěžovatele odpovědnost, zde

pokračování

z povahy věci bude mít zcela marginální úlohu, přičemž v případě takového běžného soukromoprávního jednání Bezpečnostní informační služby nevidí Nejvyšší správní soud důvod pro vytvoření „zvláštní odpovědnosti“ podle zákona o BIS, neboť by podle jeho názoru plně postačovaly obecné soukromoprávní předpisy o náhradě škody.

[24] Aplikace institutu odpovědnosti za škodu obecně nadto není z povahy věci vyloučena v případě, kdy škodní nárok vzniká z titulu nezákonného rozhodnutí správního orgánu, tj. z důvodu nezákonného individuálního správního aktu – srov. 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), ve znění pozdějších předpisů.

[25] Za situace, kdy žádný právní předpis za období od 11. 2. 2001 do 31. 12. 2006 nestanovil právo příslušníka na plat po dobu, kdy službu nevykonával z důvodu předchozího vydání rozhodnutí o skončení služebního poměru, které bylo následně zrušeno jako nezákonné, nelze než souhlasit se žalovaným, že nárok stěžovatele nemohl posoudit jako nárok na plat nebo nárok na náhradu za plat. Ostatně ani samotný stěžovatel ve své kasační stížnosti neuvádí konkrétní ustanovení účinného právního předpisu, o které svůj nárok opírá.

[26] K argumentaci stěžovatele dovolávající se služebního zákona a k požadavku na aplikaci zásady auditur propriam turpitudinem allegans, Nejvyšší správní soud odkazuje na předchozí rozsudek v dané kauze ze dne 6. 2. 2015, č. j. 4 As 259/2014 – 38, podle něhož žalovaný „v odůvodnění napadeného rozhodnutí neodmítl vyplacení žalobcem požadované náhrady platu, kterou vyhodnotil jako nárok na náhradu škody, s odkazem na své předchozí protiprávní jednání. Naopak z této skutečnosti, tedy z nezákonného ukončení služebního poměru, vycházel... (Žalovanému) lze přisvědčit, že svou odpovědnost za protiprávní propuštění žalobce ze služebního poměru nepopřel, ale s ohledem na skutkové okolnosti případu a příslušnou právní úpravu, účinnou ve vymezeném období, dospěl k výše uvedenému závěru. Městský soud napadené rozhodnutí stěžovatele zrušil pro jeho nezákonnost, ale argumentaci stěžovatele uvedenou v napadeném rozhodnutí ničím nevyvrátil, pouze se ve výsledku přiklonil na stranu žalobce. Z napadeného rozsudku městského soudu tedy není zřejmé, zda nárok uplatněný žalobcem je nárok na náhradu platu nebo nárok na náhradu škody a proč není možné zohlednit, že po nezákonném propuštění ze služebního poměru žalobce získal jiný příjem, který v souhrnu podstatným způsobem převýšil příjem, jej by, žalobce získal ve služebním poměru.... Argumentace zásadou nemo auditur propriam turpitudinem allegans (nikdo nemůže těžit z vlastní nepoctivosti) nemůže být absolutní, protože i např. podle zákona č. 65/1965 Sb., zákoníku práce, v tehdy účinném znění, bylo možné zohlednit, že zaměstnanec po neplatném rozvázání svého pracovního poměru získal jinou práci. Byť se právní úprava pracovního poměru zásadně na služební poměr nemohla podle ustanovení § 146 zákona o BIS přímo použít, i z ní lze dovodit, že tato římskoprávní zásada neplatila v pracovněprávních vztazích do konce roku 2006 absolutně... V takovém případě by bylo nutné posoudit, v čem byl služební poměr v dané době natolik specifický, že nároky žalobce z protiprávního ukončení jeho služebního poměru a zásady, které platily pro jejich přiznávání, jsou zcela odlišné od nároků zaměstnance v případě nezákonného ukončení pracovního poměru. Argument městského soudu, že se jeví jako nepřiléhavé srovnání s úpravou podle zákoníku práce jen proto, že tato úprava umožňuje v případě nezákonného zrušení pracovního poměru přihlédnout při výpočtu náhrady mzdy k

výdělkům pracovníka v novém zaměstnání, avšak až po uplynutí 6ti měsíců od nezákonného ukončení pracovního poměru a není tudíž možné tímto úspěšně argumentovat „ani ve prospěch nároku na plat po celou rozhodnou dobu (tj. ve prospěch názoru žalobce), ani ve prospěch absence jakéhokoli nároku na plat po uvedenou dobu(tedy ve prospěch názoru žalovaného)“ podstatu sporné otázky mezi účastníky vůbec neřeší. Pokud městský soud uvádí, že přílehavější je podpůrná argumentace nyní účinným služebním zákonem, pak nutno uvést, že tento zákon, který nabyl ohledně řešení otázky účinnosti až 1. 1. 2007, nelze aplikovat zpětně na právní vztahy vzniklé před jeho účinností.“

[27] Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud doplňuje, že služební zákon nelze v daném případě použít ani jako nástroj výkladu, neboť tím by došlo k jeho retroaktivnímu použití, když pozdější zákon by byl použit při výkladu předchozího předpisu. Metoda historického výkladu ostatně nepřichází ani v úvahu, neboť ta je použitelná pouze tehdy, když se přihlédně při výkladu recentního předpisu k těm dokumentům, které provázely jeho vznik (zejm. z důvodové zprávy) – srov. *Hendrych, D. a kol.* Právní slovník, Praha 2009. Zákon o služebním poměru přitom z logiky věci (konkrétně z důvodu časových) nemohl být zdrojem inspirace při vzniku zákona o BIS, a to konkrétně ustanovení § 45 citovaného předpisu.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[28] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Městského soudu v Praze k závěru, že nebyl naplněn tvrzený důvod podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[29] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci procesně úspěšný, proto nárok na náhradu nákladů řízení nemá; žalované náklady řízení nad rámec její běžné činnosti podle obsahu soudního spisu nevznikly, proto jí Nejvyšší správní soud právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. srpna 2015

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu