

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. Víta Bičáka a soudců Mgr. Davida Havlíka, JUDr. Romana Fialy, Mgr. Ing. Bc. Radovana Havelce, JUDr. Michala Mazance a JUDr. Tomáše Rychlého rozhodl o návrhu **náměstka ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy**, zastoupeného JUDr. Ing. Petrem Machálkem, Ph.D., advokátem se sídlem Pivovarská 58/8, Vyškov, na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi ním a **Obvodním soudem pro Prahu 7, Městským soudem v Praze a Nejvyšším soudem** za účasti dalších účastníků sporu vedeného u Obvodního soudu pro Prahu 7 pod sp. zn. 14 C 44/2014, o náhradu nemajetkové újmy: žalobce **P. K.**, a žalované **České republiky – Ministerstva vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7,

t a k t o :

Příslušný vydat rozhodnutí o nároku žalobce na náhradu nemajetkové újmy **je správní orgán.**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Podáním doručeným dne 30. 11. 2018 navrhuje Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy (dále také jen „navrhovatel“), 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 nemajetkové újmy, která měla žalobci vzniknout v důsledku nezákonného rozhodnutí navrhovatele.

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

[3] Žalobce byl od 1. 10. 2003 ve služebním poměru příslušníka bezpečnostního sboru Policie České republiky. Dne 15. 5. 2012 se na pokyn služebního funkcionáře, ředitele obvodního ředitelství, podrobil zjišťování osobnostní způsobilosti, na jehož základě byl dne 23. 5. 2012 označen osobnostně nezpůsobilým k výkonu služby, načež bylo dne 1. 6. 2012 stejným funkcionářem rozhodnuto o poskytnutí příjmu žalobci z důvodu překážky na straně bezpečnostního sboru, a vše vyústilo v propuštění žalobce dne 31. 7. 2012

rozhodnutím ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy, č. j. 944/2012. K odvolání žalobce bylo toto rozhodnutí dne 26. 10. 2012 potvrzeno rozhodnutím policejního prezidenta, č. j. PPR-19977-4/ČJ-2012-990131. Obě tato rozhodnutí byla zrušena rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 20. 1. 2015, č. j. 8 Ad 17/2012-164.

[4] Žalobce svůj nárok na přiměřené zadostiučinění s odkazem na § 14 a § 31a 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) (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“), dne 10. 7. 2013 předběžně uplatnil u Ministerstva vnitra, které jej dne 27. 11. 2013 odmítlo uspokojit. Ministerstvo vnitra neshledalo existenci nesprávného úředního postupu, neboť se v případě žalobce jedná o vztah založený na základě zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 361/2003 Sb.“ nebo „zákon o služebním poměru“).

[5] Žalobce se žalobou podanou dne 14. 1. 2014 u Obvodního soudu pro Prahu 7 proti žalované České republice – Ministerstvu vnitra domáhal zaplacení náhrady nemajetkové újmy ve výši 69 018 Kč od 1. 2. 2013 za každý započatý měsíc, ve kterém je Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy v prodlení s výplatou splatného služebního příjmu vůči žalobci, a to jako peněžitého zadostiučinění za nemajetkovou újmu, která měla být žalobci způsobena „nesprávným úředním postupem služebních funkcionářů, kteří nereflaktovali na přiznání odkladného účinku rozhodnutí o propuštění“.

[6] Podáním došlým dne 25. 3. 2014 žalobce svůj nárok na zadostiučinění vyčíslil na celkovou částku 966 252 Kč, neboť mu byl v březnu 2014 doplacen příjem za období od 1. 8. 2012 do února 2014.

[7] Usnesením ze dne 4. 10. 2016, č. j. 14 C 44/2014-62, Obvodní soud pro Prahu 7 řízení zastavil podle § 104 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“), neboť podle § 7 o. s. ř. se nejedná o věc, která vyplývá z poměrů soukromého práva, a nejedná se ani o věc, kterou by dle zákona měly soudy projednávat (výrok I.). Současně rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II.) a že po právní moci tohoto usnesení bude věc postoupena Ministerstvu vnitra k dalšímu řízení (výrok III.).

[8] K odvolání žalované do výroku III. Městský soud v Praze jako soud odvolací usnesením ze dne 26. 1. 2017, č. j. 30 Co 27/2017-74, usnesení soudu prvního stupně ve výroku III. změnil tak, že po právní moci tohoto usnesení bude věc postoupena řediteli Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy k dalšímu řízení. Současně rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů odvolacího řízení.

[9] Proti usnesení odvolacího soudu podal žalobce dovolání, které Nejvyšší soud usnesením ze dne 14. 11. 2017, č. j. 30 Cdo 3035/2017-91, pro vady odmítl, a současně žalobci uložil zaplatit žalované náhradu nákladů dovolacího řízení v částce 300 Kč. Rozhodnutí Nejvyššího soudu nabylo právní moci dne 6. 12. 2017.

[10] Dne 10. 4. 2017 podal žalobce návrh na zahájení kompetenčního sporu, který zvláštní senát usnesením ze dne 24. 4. 2018, č. j. Konf 24/2017-20, odmítl, jelikož ředitel Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy svou pravomoc ve věci rozhodnout nepopřel, a proto nebyly splněny podmínky vzniku kvalifikovaného kompetenčního sporu, jak jeho existenci předpokládá § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb.

[11] V nyní předloženém návrhu na zahájení kompetenčního sporu navrhovatel uvádí, že judikatura použitá soudy v civilním řízení je nepřiléhavá, protože se vztahuje k původní úpravě služebního poměru (podle zákona č. 186/1992 Sb.).

[12] Rovněž napadá závěry civilních soudů vybírající pasáže o smíšeném soukromoprávním a veřejnoprávním prvku služebního poměru. Uvádí, že civilní soudy aplikují právo „jak se jim to hodí“ a nedodržují pravidla a principy veřejného práva. Jestliže úprava rozhodování „uvnitř“, tedy nejen navenek, ale i „dovnitř“ policie (v rámci organizace a řízení závislé práce – výkonu služby) se řídí správním řádem (s výslovnými výjimkami, kde se správní řád nepoužije) pak je tím nepochybně dán „vrchnostenský charakter“ takového právního vztahu a stejně tak i postavení jednotlivých stran (správního orgánu – služebního funkcionáře a účastníka správního řízení – příslušníka) a tomu odpovídá i odpovědnostní vztah (dnes povinnost k náhradě újmy), kdy část je řešena výslovně úpravou služebního poměru (majetková újma – škoda) a část je řešena v rámci odpovědnosti státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem, či nezákonným rozhodnutím dle zákona č. 82/1998 Sb.

[13] Navrhovatel tvrdí, že se soudy nezabývaly otázkou rozdílné právní úpravy. Některé právní předpisy (zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, zákon č. 82/1998 Sb., tak i zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce) výslovně upravují rozdělení majetkové a nemajetkové újmy. Takovou úpravu však zákonodárce nezvolil v případě služebního zákona. Má za to, že jde o mezeru v právu za situace, kdy v rámci veřejnoprávních vztahů rozhoduje ve správním řízení správní orgán (služební funkcionář) jménem státu a ve služebním zákoně existuje samostatná úprava na náhradu škody (a některé nemajetkové újmy, avšak poskytování přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu upraveno není). Ucelená úprava náhrady škody a nemajetkové újmy však je v zákoně č. 82/1998 Sb. Navrhovatel je přesvědčen, že stát musí odpovídat za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, a to podle existující právní úpravy, tedy zákona č. 82/1998 Sb.

[14] Navrhovatel je přesvědčen, že není oprávněn meritorně rozhodovat o žádosti na náhradu škody způsobenou nesprávným úředním postupem v řízení ve věcech služebního zákona, neboť mu to služební zákon neumožňuje. Náhradu škody vzniklou ve správním řízení je namíste řešit postupem podle zákona č. 82/1998 Sb. Dále uvádí, že podle § 98 odst. 1 služebního zákona může být rozhodováno toliko o náhradě škody způsobené příslušníkovi při samotném výkonu služby, zatímco škoda způsobená správním rozhodnutím v řízení ve věcech služebního poměru nebo vedením tohoto řízení má být řešena podle zákona o odpovědnosti za škodu, když z jeho ustanovení § 5 písm. a) jasně vyplývá, že 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.

[15] S ohledem na výše uvedené má navrhovatel za to, že vyřizování nároku na poskytnutí zadostiučinění za vznik nemajetkové újmy a nároku na náhradu škody, které vznikly v souvislosti s nezákonným postupem služebních funkcionářů, 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 navrhovatele je tudíž příslušným rozhodnout ve věci Obvodní soud pro Prahu 7.

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

[17] Podle § 1 odst. 1 zákona o služebním poměru tento zákon upravuje právní poměry fyzických osob, které v bezpečnostním sboru vykonávají službu (dále jen „příslušník“), jejich odměňování, řízení ve věcech služebního poměru a organizační věci služby (dále jen „služební vztahy“). Bezpečnostním sborem se rozumí Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace.

[18] Podle § 1 odst. 4 zákona o služebním poměru výkonem služby se pro účely tohoto zákona rozumí a) úkony a činnosti realizující oprávnění a povinnosti stanovené právními předpisy upravujícími působnost bezpečnostních sborů, b) soustřeďování, vyhodnocování a evidování informací a údajů potřebných pro výkon služby, včetně činnosti v operačních a informačních střediscích, c) řízení výkonu služby, d) činnost ve vzdělávacích, technických a účelových zařízeních, která pro výkon služby zabezpečují přípravu příslušníků a výzkumné, technické a další podmínky, a to v rozsahu stanoveném ředitelem bezpečnostního sboru, a e) plnění úkolů Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace (dále jen „zpravodajská služba“).

[19] Podle § 2 odst. 1 zákona o služebním poměru ve věcech služebního poměru příslušníků jedná a rozhoduje jménem státu ředitel bezpečnostního sboru, není-li dále stanoveno jinak. V rozsahu jím stanoveném jedná a rozhoduje též vedoucí organizační části bezpečnostního sboru.

[20] Podle § 2 odst. 6 zákona o služebním poměru nadřízený ředitel bezpečnostního sboru, ředitel bezpečnostního sboru a osoby pověřené rozhodováním ve věcech služebního poměru podle odstavců 1 a 3 až 5 jsou služebními funkcionáři.

[21] 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.

[22] Podle § 170 zákona o služebním poměru v řízení ve věcech služebního poměru se rozhoduje o právech nebo povinnostech účastníků.

[23] Zvláštní senát rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí (srov. č. 485/2005 Sb. NSS).

[24] Odpověď na otázku, zda má o nároku žalobce na náhradu újmy pravomoc rozhodnout soud v civilním řízení nebo správní orgán, se odvíjí od určení rozhodné právní úpravy, podle které je třeba nároky žalobce posoudit, tj. od vyřešení vztahu zákona o služebním poměru a zákona o odpovědnosti státu.

[25] V posuzované věci se žalobce domáhá náhrady nemajetkové újmy, která mu měla být způsobena nezákonným rozhodnutím o ukončení jeho služebním poměru a následným nesprávným úředním postupem služebních funkcionářů.

[26] Rozhodování o trvání služebního poměru je rozhodováním v řízení o služebním poměru ve smyslu § 170 a násl. zákona o služebním poměru a tedy výkonem služby podle § 1 odst. 4 písm. a) téhož zákona.

[27] Zákon o služebním poměru obsahuje v § 98 a násl. komplexní úpravu náhrady škody způsobené ozbrojeným sborem jeho příslušníku, a to včetně škody vzniklé porušením právní povinnosti při výkonu služby a v přímé souvislosti s ním (§ 98 odst. 1 zákona o služebním poměru), tj. též při rozhodování v řízení o služebním poměru.

[28] Z komplexní úpravy odpovědnosti bezpečnostního sboru za újmu způsobenou jeho příslušníkovi porušením právní povinnosti při výkonu služby, v přímé souvislosti s ním nebo pro výkon služby, vyplývá, že nelze uvažovat o použitelnosti zákona o odpovědnosti státu na náhradu těchto škod. Zvláštní senát se proto neztotožňuje s názorem navrhovatele o použitelnosti zákona o odpovědnosti státu a pravomoci soudů v občanském soudním řízení (k tomu srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. Konf 11/2018).

[29] Zvláštní senát si je vědom i takového 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, avšak bude již na posouzení příslušných služebních funkcionářů, případně následně správních soudů, zda skutečně specifika služebního poměru umožňují některá práva příslušníků ozbrojeného sboru omezit.

[30] S ohledem na výše uvedené zvláštní senát uzavírá, že je-li škoda způsobena příslušníku ozbrojeného sboru vydáním nezákonného rozhodnutí, které nepochybně představuje porušení právních povinností ozbrojeným sborem, je k rozhodnutí o její náhradě příslušný podle § 2 odst. 1 zákona o služebním poměru správní orgán.

[31] 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. Je na Krajském ředitelství policie hlavního města Prahy, aby o nárocích žalobce nyní rozhodlo.

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

Mgr. Vít Bičák
předseda zvláštního senátu