



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Naděždy Řehákové a soudkyň JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové ve věci

žalobce: **Ing. et Ing. R. V., Ph.D.**, narozený dne X
bytem X
zastoupen advokátem Mgr. Tomášem Pelikánem
sídlem Újezd 450/40, 118 01 Praha 1

proti

žalovaným: 1) **Ředitel Generálního ředitelství cel**
sídlem Budějovická 7, 140 96 Praha 4
2) **Ředitel Celního úřadu pro hlavní město Prahu**
sídlem Washingtonova 7, 113 54 Praha 1

o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaných

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Žaloba

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

1. Žalobce, příslušník Celní správy České republiky, služebně zařazený k Celnímu úřadu pro hlavní město Prahu, se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal soudní ochrany proti nečinnosti žalovaných ve věci vydání rozhodnutí o jeho žádosti o náhradu škody podané dne 15. 5. 2020 žalovanému č. 1 (dále jen „žádost o náhradu škody“), v níž požadoval náhradu škody způsobenou jednáním žalovaného č. 2 a ředitele Celního úřadu pro Pardubický kraj. V žalobě uvedl, že žádný ze žalovaných ve věci jeho žádosti o náhradu škody do dne podání žaloby nerozhodl, a to v rozporu se zákonem stanovenou třicetidenní lhůtou. Svou žádost o náhradu škody adresoval žalovanému ad 1) neboť se domníval, že žalovaný ad 2) nemůže rozhodovat o náhradě škody v situaci, kdy škodu sám způsobil. V podání žaloby z procesní opatrnosti označil oba žalované, neboť nepovažoval za zřejmé, který služební funkcionář měl být v jeho věci příslušný rozhodovat, když žalovaný ad 1) věc v mezidobí postoupil žalovanému ad 2). Dne 19. 6. 2020 žalobce navíc podal u ministryně financí (jakožto nadřízeného orgánu žalovanému ad 1) a také u žalovaného ad 1 (jakožto nadřízeného orgánu žalovanému ad 2) návrh na uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, o nichž ke dni podání žaloby rovněž nebylo rozhodnuto.
2. Žalobce dále uvedl okolnosti, z nichž dovozuje, že povinnost vydat rozhodnutí o žádosti svědčí žalovanému ad 1). Podle žalobce za škodu odpovídají, mimo jiné, ředitelé Celního úřadu pro hlavní město Prahu a pro Pardubický kraj, a proto dle čl. 12 odst. 3 písm. a) vnitřního předpisu č. 46/2017 je o žádosti příslušný rozhodnout jedině generální ředitel Generálního ředitelství cel. Žalobce uvedl, že namítl podjatost služebního funkcionáře, kterému byla věc postoupena, když odpovědnost za způsobenou škodu nese ředitel Celního úřadu pro hlavní město Prahu a ten nemůže sám rozhodovat o své odpovědnosti za škodu. Žalobce se proto domnívá, že by věc měl projednat generální ředitel Generálního ředitelství cel. Pokud by rozhodoval kterýkoliv ředitel celního úřadu jako správního orgánu 1. stupně, šlo by o rozhodnutí v rozporu s čl. 12 odst. 3 písm. a) vnitřního předpisu č. 46/2017, tj., o nicotný akt. V této souvislosti žalobce poukázal na i na čl. 3 odst. 4 služební předpisu č. 23/2019 ve spojení s čl. 7.1.2. organizačního řádu, ze kterých v jejich spojitosti vyplývá, že ředitel Celního úřadu pro hlavní město Prahu není oprávněn o žádosti rozhodnout, a je namístě, aby rozhodnutí bylo uloženo generálnímu řediteli Generálního ředitelství cel.
3. S odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v usnesení č. j. 2 Ans 4/2006 – 91 a na nálezy Ústavního soudu I. ÚS 2904/07 žalobce uvedl, že jeho žádost je návrhem způsobilým zahájit správní řízení. Ve vztahu k celníkům a občanským zaměstnancům zařazeným u Generálního ředitelství cel a k ředitelům celních úřadů je objasňujícím služebním funkcionářem při přiznávání náhrady škody generální ředitel Generálního ředitelství cel podle čl. 12 odst. 3 písm. a) vnitřního předpisu č. 46/2017. To znamená, že nebyl zmocněn rozhodnout o žádosti žalobce o uplatnění opatření proti nečinnosti.
4. Žalobce poukázal na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. Nad 288/2014 – 58, č. 3257/2015 Sb., v němž tento soud výslovně konstatoval, že zákon upravující rozhodování ve služebních věcech svěřuje kompetence konkrétním osobám – služebním funkcionářům, a proto je právě tyto služební funkcionáře nutné považovat ve věcech služebních za správní orgány. Generální ředitelství cel smyslu § 3 odst. 1 zákona č. 17/2012, o Celní správě České republiky, řídí generální ředitel. Nadřízeným generálního ředitele Generálního ředitelství cel je ministryně financí, která byla oprávněna rozhodnout

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

o žádosti žalobce o opatření proti nečinnosti. Z těchto důvodů případně vydané rozhodnutí ředitele Celního úřadu pro hlavní město Prahu o náhradě škody je třeba považovat za nicotné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 87/2013 -131). Žalobce poukázal i na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 46/2009 – 46, který výslovně konstatuje, že zákon (§ 2 odst. 1 zákona o služebním poměru) originálně zmocňuje ředitele bezpečnostního sboru jednat a rozhodovat ve všech věcech služebního poměru "běžných" příslušníků téhož sboru.

5. Žalobce dále uvedl, že ve věci náhrady škody podal námitku podjatosti ředitele Celního úřadu pro hlavní město Prahu. Generální ředitel Generálního ředitelství cel o námitce podjatosti rozhodl negativně, ač jsou důvody podjatosti dle žalobce zcela zjevné. Protože ředitel Celního úřadu pro hlavní město Prahu o své podjatosti nerozhodl sám, ač je na první pohled patrná, nese riziko, že podjatost bude shledána v rámci opravných prostředků nadřízeným generálním ředitelem Generálního ředitelství cel či v řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí, jak je uvedeno v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 70/2019 - 34.
6. Žalobce v podané žalobě navrhl výslech ministryně financí ČR k vyjasnění otázky, z jakého důvodu nenařídila svým podřízeným služebním funkcionářům ve věci rozhodnout bez dalších průtahů.
7. V závěrečném návrhu žaloby (petitu) žalobce navrhl, aby soud oběma žalovaným uložil povinnost jejich nečinnost odstranit a vydat ve věci jeho žádosti o náhradu škody rozhodnutí do 5 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

II. Vyjádření žalovaných

8. Žalovaný ad 1) - generální ředitel Generálního ředitelství cel ve svém vyjádření k žalobě nejprve konstatoval, že s ním žalobce vede řadu sporů. Shrnul, že se žalobce domáhal převedení na jiné služební místo ve stejné služební hodnosti. O žalobcově žádosti nebylo rozhodnuto, v důsledku čehož mu dle žalobního tvrzení měla vzniknout škoda, kterou žalobce – dle žalovaného ad 1) stejně neopodstatněně, jako v řízení Městského soudu v Praze, č. j. 3 Ad 10/2015, dovedl jako rozdíl mezi služebním příjmem, který by obdržel na vedoucím služebním místě, o které se ucházel, a služebním příjmem na stávajícím služebním místě. Údajná škoda tedy měla žalobci vzniknout v souvislosti s jeho neustanovením na služební místo. Žalovaný ad 1 rovněž uvedl, že problematika žalobcova uplatněného nároku na náhradu škody spadá pod režim zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. V případě dovozované odpovědnosti státu zákon ukládá poškozenému povinnost, aby svůj nárok na náhradu škody či nemajetkové újmy uplatnil u příslušného ministerstva. Žalovanému ad 1) neschází věcná příslušnost o domnělé škodě rozhodnout, a nemohl se tak vůbec dopustit nečinnosti. Navíc platí zásada, že příslušník je odměňován podle svého skutečného zařazení. Žalovaný ad 1) proto navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
9. Žalovaný ad 2) - Celní úřad pro hlavní město Prahu ve svém vyjádření k žalobě předně poukázal na to, že věc navazuje na řízení vedené u Městského soudu v Praze, č. j. 3 A 94/2020 a týká se uplatnění náhrady škody za neustanovení žalobce na služební místo, o

kteřé se ucházél. Dle žalovaného škodu způsobenou interními postupy nelze považovat za škodu způsobenou příslušníkovi porušením právní povinnosti při výkonu služby v přímé souvislosti s ním nebo pro výkon služby dle § 98 odst. 1 zákona ve spojení s § 1 odst. 4 zákona o služebním poměru. Ve smyslu nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 1/19 problematika žalobcova uplatněného nároku na náhradu škody spadá pod režim zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. V případě dovozované odpovědnosti státu zákon ukládá poškozenému povinnost, aby svůj nárok na náhradu škody či nemajetkové újmy nejprve uplatnil u příslušného ministerstva. Jak již několikrát judikoval Nejvyšší správní soud, jde v případě nároků na náhradu škody o spor v soukromoprávní věci, a proto se o něm nevede správní řízení. V případě škody vzniklé žalobci v souvislosti s jeho neustanovením na jiné služební místo není založena věcná příslušnost služebních funkcionářů tedy ani jednoho ze žalovaných. V dotčeném případě neexistuje ani základ žalobcova nároku na náhradu škody. V dané věci žádné řízení včetně řízení spojeného se žádostí žalobce o převedení na jiné služební místo nebylo nikdy zahájeno, neboť k jeho zahájení chyběly podmínky dle ust. § 25 odst. 4 a § 20 zákona o služebním poměru. Na uvedené skutečnosti byl žalobce upozorněn v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 6. 2019, č. j. 11A 179/2017-85, který zamítl žalobu žalobce na ochranu proti nečinnosti, jenž dle názoru žalobce spočívala v tom, že nebylo rozhodnuto o jeho nároku na přiznání služební hodnosti vrchní komisař, o peněžitém nároku ze služebního příjmu a o nezařazení žalobce na místo se služební hodností vrchní komisař. Nešlo tedy o žádnou „podkladovou nečinnost“, a proto v jejím důsledku nemohla žádná škoda vzniknout. Z uvedených důvodů žalovaný ad 2) navrhl, aby soud podanou žalobu zamítl.

III. Replika a další podání žalobce

10. Ve své replice k vyjádření žalovaných žalobce uvedl, že je mu známo, že žalovaný ad 1) v obdobných případech opakovaně vyhověl jiným věkově mladším příslušníkům o převedení na jiné služební místo ve stejné služební hodnosti v rozporu se závazkem kolektivní smlouvy a kolektivní dohody uzavřené na rok 2019 a 2020, jakožto opatření k zajištění zákazu jakékoliv diskriminace zaměstnanců v zaměstnání. Poukázal na závaznost vnitřního předpisu č. 46/2017, podle jehož čl. 14 odst. 1 písm. b) jsou generální ředitel Generálního ředitelství cel a ředitel Celního úřadu pro hlavní město Prahu povinni vydat rozhodnutí o náhradě škody.
11. V dodatku k žalobě ze dne 18. 3. 2021 žalobce zdůraznil, že je jedním žalovaných diskriminován, a to jednak pro svůj vyšší věk, a dále proto, že si dovoluje bránit svá práva a zájmy proti žalovaným, neboť několik dní před podáním žádosti o převedení, konkrétně dne 11. 7. 2019, podal kasační stížnost v řízení proti žalovanému ad 1). V této souvislosti odkázal na § 77 odst. 10 zákona o služebním poměru, dle kterého bezpečnostní sbor nesmí postihovat příslušníka nebo jej znevýhodňovat proto, že se zákonným způsobem domáhá svých práv a nároků, které pro něj vyplývají ze služebního poměru. Ve svém podání dále poukázal na správní praxi – postup služebních funkcionářů při obsazování volných služebních míst, přičemž oponoval žalovaným uvedeným pravidlům vnitřní systemizace. Odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, zejména v rozsudcích č. j. 4 Ads 118/2012-38 a č. j. 4 Ads 139/2008 – 49, vztahujících se k plnění povinností vyplývajících ze služebních předpisů a k rozhodování ve věcech služebního poměru s tím, že toto rozhodování je úzce spjato s výkonem služby jako takovým.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

12. Ve vyjádření ze dne 20. 8. 2021 žalobce navrhl dokazování za účelem bližšího objasnění okolností týkajících se systemizace služebních míst, a to návrhem, výsledkem a oznámením konkrétních služebních funkcionářů, změnou systemizace a interní komunikací. Dále namítl, že nebyl seznámen s podklady pro rozhodnutí a poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Ans 5/2009, vztahující se k postupu dle správního řádu a na interní služební předpisy upravující objasňování škod a rozhodování o náhradě škody dle vnitřních služebních předpisů. Žalobce ocitoval článek 7 písm. c) vyhlášky č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, podle něhož státy, smluvní strany Paktu, uznávají právo každého člověka na spravedlivé a uspokojivé pracovní podmínky, které zajišťují zejména stejnou příležitost pro všechny dosáhnout v zaměstnání povýšení na odpovídající vyšší stupeň, přičemž nebudou uplatňována jiná kritéria, než délka zaměstnání a schopnosti.
13. Ve svém dalším vyjádření ze dne 21. 12. 2021 žalobce opakovaně na základě zákona o služebním poměru, zákona o Celní správě České republiky, Organizačního řádu Celní správy České republiky a vnitřního předpisu č. 16/2017 dovozoval pasivní legitimaci žalovaného ad 1) k vydání rozhodnutí o předmětné žádosti žalobce. Dále se vyjadřoval k posouzení podjatosti žalovaného ad 2), přičemž zrekapituloval kompetenci a postup žalovaných v dané věci. Vyjádřil se k aspektu ustálené správní praxe u převádění služebních funkcionářů na jiná služební místa s tím, že jde o činnost, která je konána při výkonu služby. V závěru svého vyjádření shrnul, že na základě uvedených zákonných kompetenčních norem mohou být oprávnění k rozhodování dále konkretizována prostřednictvím nejen norem podzákonných, ale také interních norem, služebních pokynů a předpisů (k tomu viz blíže citovaný rozsudek NSS č. j. 4 Ads 139/2008 – 49 ze dne 16. 3. 2009). Proto ve vztahu k žalovanému ad 2) je v souladu s usnesením žalovaného o nepodjatosti služebního funkcionáře Celního úřadu pro hlavní město Prahu povinnost vydat rozhodnutí o náhradě škody založena ustanovením čl. 9 odst. 2 písm. g) vnitřního předpisu č. 16/2017 (ve znění účinném do 31. prosince 2021 podle čl. 9 odst. 2 písm. h) téhož Vnitřního předpisu č. 16/2017). Ve vztahu k žalovanému ad 1) je tato povinnost vydat rozhodnutí o náhradě škody stanovena ust. čl. 14 odst. 1 písm. b) vnitřního předpisu č. 46/2017.

IV. Jednání před soudem

14. Při jednání před soudem zástupce žalobce uvedl, že klíčové v daném sporu je, že to všechno, čím argumentují žalovaní, tj. že není dán souhlas k převedení žalobce na jiné služební místo, měli služební funkcionáři dát do svého rozhodnutí. Byl však zvolen netransparentní postup a v této souvislosti zástupce žalobce poukázal na praxi procházející všemi ozbrojenými sbory, kdy v případě, že je podána určitá žádost příslušníka, není o ní rozhodováno, nýbrž je reagováno přípisem. To není zákonný postup, žádost takto není vypořádána a neumožňuje tak domáhat se ochrany proti správnímu rozhodnutí prostřednictvím odvolání a posléze správní žaloby. Řízení o žádosti žalobce nebylo řádně vedeno a žalobci nebylo umožněno seznámit se s podklady pro rozhodnutí. Zástupce žalobce poukázal na nálezy Ústavního soudu České republiky I. ÚS 2904/07, v němž se uvádí, že ten, kdo se návrhem obrátí na správní orgán, má právo na procesní postup, který mu umožňuje bránit jeho právní pozici, přičemž z procesních předpisů musí vyplývat jistota o předvídatelném a nepřekvapivém postupu správních orgánů, v opačném případě je

mu znemožněna soudní ochrana. Zástupce žalobce dále oponoval odkazu ministryně financí a žalovaných na nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 1/19 v tom smyslu, že by tento nálezu ospravedlňoval jejich postoj, naopak má za to, že v tomto nálezu Ústavní soud odsuzuje omezování práv příslušníků bezpečnostního sboru na náhradu škody. V dané věci byla žádost podána a bylo třeba o ní rozhodnout.

15. Zástupce žalovaného ad 1) odkázal na vyjádření žalovaného ad 1) k žalobě.
16. Zástupce žalovaného ad 2) uvedl, že zákon o služebním poměru upřednostňuje výběrové řízení při převodu služebního funkcionáře na jiné služební místo. Pokud služební funkcionář požádá o převod z třídy na třídu, je rozhodováno na 3 místech – u ředitele úřadu, z něhož je převáděn, u ředitele úřadu, kam má přejít a u služebního funkcionáře, který žádá. Formulář převodu, byť je označen jako žádost, směřuje jen ke komunikaci mezi uvedenými služebními funkcionáři, přičemž vedoucí služební funkcionář je tím, kdo si volí tým, se kterým bude pracovat a který odpovídá za chod svého úřadu. V případě, kdy jde převod z jednoho služebního místa na druhé při stejné služební hodnosti, pak toto je tím posledním krokem, který nevychází z výběrového řízení, byť výběrové řízení je upřednostňováno. V ostatním zástupce žalovaného odkázal na obsah podaného vyjádření.
17. Soud při jednání neprovedl dokazování listinami, které žalobce navrhl k důkazu v podané žalobě a ve svých dalších podáních, neboť tyto listiny jsou buď založeny ve správním spise, nebo je jejich obsah nesporný nebo se týkají procesu převádění žalobce na základě jeho žádosti, což je jen podkladovým tvrzením žalobce s poukazem na nečinnost o žádosti žalobce o převedení na jiné služební místo ve stejné služební hodnosti, přičemž tato nečinnost není předmětem tohoto řízení.

V. Posouzení věci městským soudem

18. Poté, kdy Městský soud v Praze soud shledal podmínky pro věcné projednání žaloby (včetně uplatněného opatření proti nečinnosti žalobcem u ministryně financí), vyšel při rozhodování o oprávněnosti žaloby z následujících právních předpisů a dalšího právního rámce daného judikaturou soudů.
19. Podle § 79 odst. 1, věty první zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního (s.ř.s.) ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.
20. Podle § 79 odst. 2 s.ř.s. žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.
21. Podle § 81 odst. 2 s.ř.s. je-li návrh důvodný, soud uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon.
22. Z uvedené právní úpravy vyplývá, že žalobce se s úspěchem může domáhat ochrany proti nečinnosti za splnění podmínek ust. § 79 a násl. s.ř.s. Soudní ochrana proti nečinnosti spočívá v tom, že soud uloží správnímu orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

osvědčení. Rozhodnutím, které má správní orgán vydat, se rozumí úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva osoby v konkrétním případě, tzn., že ochrana proti nečinnosti musí směřovat k vydání individuálního správního aktu. Správní orgán je nečinný ve smyslu uvedené ochrany dané soudním řádem správním, pokud nekoná, přestože mu toto zákon ukládá, tedy pokud zákon stanoví jeho pravomoc vydat určité rozhodnutí v konkrétní věci a správní orgán toto nečiní. Z tohoto pohledu tedy bylo namíste posoudit důvodnost či nedůvodnost podané žaloby a soud přitom vycházel jak z tvrzení a příloh žalobce, tak i z obsahu správního spisu, který byl soudu s vyjádřením žalovaných předložen.

23. V dané věci tvrzené nečinnosti žalovaných není sporu o tom, že žalobce se se žádostí o náhradu škody obrátil na žalovaného ad 1) a že za tuto žádost považuje „Protokol o škodě“ s datem oznámení škody dne 15. 5. 2020. K tomuto protokolu připojil přílohu, z jejíhož obsahu je zřejmé, že způsobenou škodu spatřoval v ušlých peněžitých plněních (ušlém příplatku za vedení, ušlém rozdílu ve zvláštním příplatku, v ušlém rozdílu v osobním příplatku a v ušlé odměně vedoucího oddělení), to vše jako plnění ze služebního příjmu, který neobdržel v důsledku jeho nepřevedení na jiné služební místo v hodnosti vrchního komisaře, resp. v důsledku jím tvrzené již dřívější nečinnosti, spočívající v tom, že příslušným služebním funkcionářem nebylo rozhodnuto o jeho žádosti ze dne 22. 7. 2019 o převedení na jiné služební místo, ačkoliv toto služební místo bylo k navrženému datu převedení dne 31. 8. 2019 volné. V souzené věci tedy byla podána žádost o náhradu škody, v níž se žalobce domáhal vydání rozhodnutí, kterým by byla závazně určena práva žalobce v konkrétním případě, tj. právo na ušlý služební příjem. Z obsahu žádosti, označené jako „Protokol o škodě“ a její přílohy tedy zcela jednoznačně vyplývá, čeho se žalobce domáhá a žádný ze žalovaných existenci podání předmětné žádosti nezpochybňuje. V uvedeném je splněna podmínka ust. § 79 s.ř.s., tj. že se žalobce domáhá rozhodnutí, které, pokud by mělo být žalovanými vydáno, splňovalo by podmínku správního rozhodnutí (ať v pozitivním či negativním závěru) o právech žalobce.
24. Ochrana proti nečinnosti poskytovaná ust. § 79 s.ř.s. je však založena ještě na dalších podmínkách, které musejí být kumulativně splněny, aby z hlediska soudního řádu správního šlo skutečně o nečinnost podléhající soudní ochraně a soudní ochrana mohla být žalobci poskytnuta. Těmito dalšími podmínkami je způsobilost předmětné žádosti zahájit *správní* řízení u příslušného služebního funkcionáře, což v dané věci souvisí s podmínkou věcné příslušnosti služebních funkcionářů o takové žádosti rozhodnout. A právě otázka vedení správního řízení a věcné příslušnosti služebních funkcionářů je v dané věci klíčová. S ohledem na argumentaci žalovaných, avšak zejména s ohledem na judikaturu Ústavního soudu a posléze i Nejvyššího správního soudu není ve věci rozhodná žalobcem odůvodňovaná věcná a funkční příslušnost žalovaných a tím žalobcem alternativní označení žalovaných, nýbrž jen to, zda rozhodnutí o náhradě škody v dané věci a s ohledem na tvrzenou příčinu vzniku škody – žalobcem nesprávný či nezákonný postup služebních funkcionářů při nakládání s jeho žádostí o převedení na jiné služební místo, lze vůbec vydat v režimu služebního zákona. Předmětem řízení o nečinnosti žalobě nejsou skutečnosti, které žalobce rozsáhle rozvíjí ve svých podáních a které se vztahují k postupu služebních funkcionářů z hlediska systemizace služebních míst a nevyhovění žádosti žalobce o převedení na jiné služební místo. Proto takové důkazy, které se týkaly toho, proč žalobce nebyl převeden na jiné služební místo či že měl být převeden, nebyly předmětem posouzení soudem v této věci (byly řešeny již v jiných řízeních u Městského

soudu v Praze, a to i k nečinnostní žalobě), relevantním bylo toliko to, že postup služebních funkcionářů měl dle tvrzení žalobce zapříčinit vznik škody, tedy že šlo o úřední postup služebních funkcionářů při rozhodování o právech a povinnostech příslušníků bezpečnostního sboru v jejich vrchnostenském postavení, nikoliv o výkon jejich služby.

25. Žalobci je třeba přisvědčit v tom, že rozhodovací pravomoc vyplývající ze zákonných kompetenčních norem může být dále konkretizována prostřednictvím nejen norem podzákonných, ale také interních (služebních pokynů a předpisů) a žalobce v této věci v zásadě správně odkazuje na existenci úpravu náhrady škody ve vnitřních předpisech orgánů Celní správy České republiky. Nicméně při posuzování věcné příslušnosti a rozhodovací pravomoci správních orgánů je třeba vycházet předně z norem zákonných a současně z povahy vztahů, které pod ten který zákon spadají. Aplikace ust. § 98 odst. 1 služebního zákona, kterého se žalobce dovolává a považuje jej za vstupní bránu k podzákonným předpisům a tedy i k úpravě náhrady škody v interním předpise č. 46/2017, však prošla judikatorním vývojem a následným odklonem v rámci kompetenční judikatury zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 15. 1. 2019 (dále jen „zvláštní senát“, přičemž ji formoval náleze Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2020, Pl. ÚS 1/19, vydaný před podáním žaloby v této věci.
26. Uvedeným náleze Ústavního soudu byl zrušeno usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 11/2018-16 z důvodu porušení práva stěžovatele na soudní ochranu, přičemž toto porušení bylo shledáno v tom, že výrokem zvláštního senátu bylo rozhodnuto v kompetenčním sporu tak, že příslušný k vydání rozhodnutí o nároku stěžovatele na náhradu škody a nemajetkové újmy je správní orgán, tj. ředitel ozbrojeného sboru. V uvedené věci se stěžovatel, obdobně jako v této věci žalobce, domáhal i nemajetkové újmy, rozdíl je jen v tom, že stěžovatel se v té věci domáhal náhrady této újmy v důsledku nezákonného rozhodnutí, zatímco žalobce se domáhá náhrady imateriální škody v důsledku nesprávného úředního postupu (nečinnosti služebních funkcionářů ve věci jeho žádosti o převedení). V obou případech však v tomto smyslu jde o nemajetkovou újmu, kterou žalobce vyčíslil jen řídíce se hypotézou, o jaký služební příjem byl postupem služebních funkcionářů zkrácen, neboť na služební místo, z něhož odvozuje ušlý služební příjem, zařazen nebyl. Žalobce tedy nepožadoval náhradu majetkové škody, která by mu skutečně vznikla při výkonu služby, ale náhradu škody, za kterou on vyčísluje jen *možný* ušlý služební příjem, neboť takový příjem mu v té době nenáležel ani nebyl přiznán. V každém případě je však rozhodný aspekt, který vzal Ústavní soud za určující, a to, že v té věci ústavní stížnosti došlo rozhodnutím kompetenčního senátu k vyloučení ochrany poskytované soudem podle zákona č. 82/1998 Sb., a to nesystémovou aplikací úpravy obecné odpovědnosti bezpečnostního sboru za škodu způsobenou příslušníkovi podle § 98 zákona o služebním poměru. Ústavní soud výslovně uvedl, že : *„škodu způsobenou příslušníkovi sboru podle § 98 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, která je postavena na zcela odlišných principech pracovněprávní odpovědnosti a - na rozdíl od ustanovení § 31a zákona č. 82/1998 Sb. - neupravuje zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu (viz Druhy náhrad, § 101-110 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů), 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 v čl. 36 odst. 3 Listiny. K argumentu zvláštního senátu, že specifika služebního poměru umožňují omezit práva příslušníků bezpečnostních sborů, Ústavní soud poukazuje na svůj nedávný náleze sp. zn. Pl. ÚS 24/17 ze dne 11. 9. 2018 (235/2018 Sb.), ve*

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

kterém dospěl k závěru, že výkon funkce v bezpečnostních sborech nemůže příslušníka sboru zcela zbavit ústavně zaručených práv a svobod (body 65-68).“

39. Ústavní soud své náhledy na soudní ochranu formoval také z argumentů, týkajících se podjatosti služebních funkcionářů, což je i hlediskem námitek žalobce v této věci. Ústavní soud uvedl, že: „Stěžovateli lze přisvědčit - ve vztahu k jím uplatněnému nároku na imateriální újmu - v otázce systémového rizika podjatosti ředitele sboru při rozhodování o náhradě újmy za jeho vlastní předchozí nezákonné rozhodnutí. Podstatou institutu vyloučení podjatosti osoby vykonávající jí svěřenou pravomoc je zajistit, aby veřejnou moc vykonávaly pokud možno pouze osoby nestranné, tedy takové, jejichž postoj k výkonu pravomoci nebude ovlivněn vztahem k věci samé či k těm, kteří na ní mají či mohou mít nějaký zájem. Jediným zájmem, který by měl ovládat rozhodování, je zájem na zákonném (a v rámci toho i věcně správném a efektivním) postupu. Závěr o podjatosti nevyžaduje jistotu ani přiměřenou pravděpodobnost existence nežádoucího vztahu; postačí, jestliže o nepodjatosti lze pochybovat (srv. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012 č. j. 1 As 89/2010-119, publikované pod č. 2802/2013 Sb. NSS). 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. V takové situaci existuje značné riziko ovlivnění rozhodování o náhradě újmy obavou příslušného vedoucího příslušníka z možného regresu státu vůči jeho osobě či jiných důsledků shledání odpovědnosti bezpečnostního sboru za nezákonné jednání ředitele sboru. Rozhodování vedoucího příslušníka sboru, zde přitom provázené značnou mírou diskrece, proto nebude nestranné, neboť bude ovlivněno jiným zájmem, než zájmem na zákonném a věcně správném rozhodnutí. Řešení kompetenčního sporu v napadeném rozhodnutí je nežádoucí, neboť zakládá značné systémové riziko podjatosti, čímž porušuje jednu ze základních komponent práva na spravedlivý proces zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny, tj. právo na nestranné rozhodování.“

27. Uvedené úvahy Ústavního soudu o systémovém riziku podjatosti tedy podporují soudní ochranu ve věci náhradového nároku podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, a přisvědčují tak v této věci i obavě žalobce z neobjektivního rozhodování toho služebního funkcionáře, který odpovídá za vznik újmy, případně jeho nadřízeného. Ústavní soud také uzavřel, že: „že v napadeném rozhodnutí obsažené řešení kompetenčního sporu je nevhodné i z důvodu nebezpečí rozkolísání přístupu k rozhodování o náhradě újmy způsobené nezákonným výkonem veřejné moci, neboť vedle poměrně ustálené judikatury vztahující se k zákonu č. 82/1998 Sb. by zde vznikla paralelní rozhodovací činnost správního orgánu a správních soudů vztahující se k témuž nároku, avšak založená na jiné, jak bylo výše vysvětleno nevhodné, právní úpravě“.
28. Ústavní soud shrnul, že řešení kompetenčního sporu obsažené v napadeném rozhodnutí zabránilo v řádném pokračování v řízení podle zákona č. 82/1998 Sb., čímž bylo porušeno stěžovatelovo právo na soudní ochranu a založilo systémové riziko podjatosti při rozhodování o náhradě předmětné újmy způsobené výkonem veřejné moci, čímž porušilo stěžovatelovo právo na nestranné rozhodování o tomto nároku, opět vyplývající z práva na soudní ochranu garantovaného v čl. 36 odst. 1 Listiny. Uvedený závěr tedy svědčí o zcela jiném výkladu, než dovozoval žalobce při jednání před soudem (tj. že by Ústavní soud odsuzoval omezování ochrany práv příslušníků bezpečnostního sboru), a sice o výkladu, že tato práva náleží příslušníkům v rovině vyšší ochrany – ochrany soudem, s vyloučením

pochybností o možných vztazích k předmětu řízení při rozhodování orgány bezpečnostního sboru.

29. Uvedený nálezn následně formoval jiný náhled zvláštního senátu na to, zda případnou škodu způsobenou interními postupy služebních funkcionářů lze považovat za škodu způsobenou příslušníkovi porušením právních povinností při výkonu služby, v přímé souvislosti s výkonem služby nebo pro výkon služby ve smyslu citovaného ust. § 98 odst. 1 zákona o služebním poměru. Ve svém rozhodnutí Konf 11/2017-83, ve věci, v níž se navrhovatel (žalobce) domáhal náhrady škody (jako nedoplatku na odchodném) a nemajetkové újmy, která mu měla vzniknout v důsledku nezákonného rozhodnutí v souvislosti s nezákonným a nesprávným úředním postupem Krajského ředitelství Jihočeského kraje Policie ČR souvisejícím s řízením o jeho žádosti o doplacení práce přesčas, resp. o doplacení odchodného, tedy v obdobné věci, navázal na závěry nálezu a posoudil, že: „*určujícím znakem pro stanovení, zda se jedná o odpovědnost podle zákona č. 361/2003 Sb., je skutečnost, že činnost příslušníka sboru, kterou vyvíjel při vzniku škody, byla konána při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s ním. Zákon č. 361/2003 Sb. však nedefinuje, co je výkonem služby. Při aplikaci tohoto pojmu je proto potřeba 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 sboru (srov. nálezn pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/19, bod 35). 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.*“
30. V souzené věci žalobce přičítá újmu jednání orgánu celní správy, respektive státu, nárok tedy spočíval v náhradě újmy proti státu. Zvláštní senát v dalším usnesení. Konf 8/2019-16, vázán již náleznem Ústavního soudu dospěl k závěru, že náhrada škody, která je komplexně upravena ve služebním zákoně, se již v takovém případě neuplatní, neboť je ústavně neudržitelný, a proto se zvláštní senát odchýlil od své dosavadní praxe a uzavřel, že na věc dopadá zákon o odpovědnosti státu jako obecný předpis pro nároky vyplývající z deliktů odpovědnosti státu za nezákonný výkon veřejné moci.
31. Podle § 5 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, stát odpovídá za podmínky stanovených tímto zákonem za škodu, která byla způsobena a) rozhodnutím, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním, b) nesprávným úředním postupem.
32. Skutečnost, že žalobce na podané žalobě setrval i přes citovaný nálezn Ústavního soudu a přes rozhodnutí ministryně financí, která v odůvodnění rozhodnutí o opatření proti nečinnosti žalobce tento nálezn uplatnila a správně nasměrovala žalobce s náhradou škody nejprve na příslušné ministerstvo a poté případně na řízení před soudem podle zákona č. 82/1998 Sb., zapříčinila, že v této věci byla žaloba podána nedůvodně a soud nemohl této žalobě vyhovět. Protože předmětem sporu v této věci *nebylo právo na náhradu škody*, nýbrž

právo na vydání rozhodnutí, byla dána věcná příslušnost správního soudu o nečinnosti žalobě (tj. jediné k rozhodnutí o tom, zda žalovaní byli či nebyli povinni vydat rozhodnutí), tedy nešlo o žalobu, o níž by měl rozhodnout soud v občanskosoudním řízení. Protože městský soud dospěl k závěru, že žalovaní nemají v dané věci věcnou příslušnost k vydání rozhodnutí, tedy ve smyslu § 79 odst. 2 s.ř.s. nemají povinnost vydat rozhodnutí, soud rozsudkem podanou žalobu jako nedůvodnou zamítl.

33. O nákladech řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému náklady nad rámec běžné činnosti v souvislosti s řízením u soudu nevznikly. Proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku í lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách www.nssoud.cz.

Praha 14. ledna 2022

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu