



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **Ing. E. O.**, zastoupena JUDr. Josefem Kopřivou, advokátem se sídlem Václavské náměstí 819/43, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 12. 2021, č. j. 9 Ad 9/2020 - 35,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Usnesením ze dne 30. 12. 2021, č. j. 9 Ad 9/2020 - 35, Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) odmítl žalobu, kterou se žalobkyně domáhala přezkumu rozhodnutí ze dne 14. 4. 2020, č. j. MV-18788-6/SO-2020, kterým žalovaný zamítl její odvolání proti rozhodnutí generálního ředitele Hasičského záchranného sboru (dále též „HZS“) České republiky ze dne 19. 12. 2019, č. j. MV-50479-44/PO-OVL-2015 (dále též „rozhodnutí generálního ředitele HZS ČR“), a toto rozhodnutí potvrdil. Rozhodnutím generálního ředitele HZS ČR byla zamítnuta žádost žalobkyně o přiznání zadostiučnění za nemajetkovou újmu podle § 98 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o služebním poměru“), která jí měla být způsobena šesti rozhodnutími služebních funkcionářů ve věcech služebního poměru.

[2] Městský soud shledal, že o žádosti žalobkyně rozhodovali služební funkcionáři v souladu s usnesením zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále též „zvláštní senát“) ze dne 15. 1. 2019, č. j. Konf 11/2018 - 16. Toto usnesení však bylo zrušeno nálezem Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 1/19. Městský soud na základě tohoto nálezu uzavřel, že v nynější věci má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení. Rozhodl proto o odmítnutí žaloby postupem podle § 46 odst. 2 s. ř. s., přičemž žalobkyni poučil o možnosti podat žalobu ve stanovené lhůtě u příslušného okresního (obvodního) soudu. Usnesení městského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je v plném znění dostupné na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

II.

[3] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) napadla usnesení městského soudu kasační stížností, v níž předně obsáhle zrekapitulovala předcházející skutkový vývoj své snahy domoci se náhrady za nemajetkovou újmu vzniklou v důsledku rozhodnutí ve věcech služebního poměru. Stěžovatelka dále vyjádřila nesouhlas s posouzením své věci podle judikatury vydané až v průběhu řízení o této věci. Postup podle nově vysloveného právního názoru může dle stěžovatelky vést k neúměrně tvrdým dopadům na účastníka řízení, případně až k porušení práva na spravedlivý proces. Stěžovatelka v této souvislosti poukázala judikaturu Ústavního soudu akcentující význam principu předvídatelnosti práva a na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž se podává, že nelze sankcionovat účastníka řízení za to, že nepředvídal nový právní názor a nepostupoval v souladu s ním. Stěžovatelka konstatovala „zbavení možnosti domáhat se soudní ochrany z důvodu promlčení nároku“ ve vztahu ke svému případu. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

[4] Žalovaný podal ke kasační stížnosti písemné vyjádření. V něm konstatoval, že napadené usnesení městského soudu pokládá za správné, neboť bylo vydáno v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 1/19, přičemž ke zkrácení práv stěžovatelky nedošlo, neboť se dle poučení obsaženého v daném usnesení může svých práv ve stanovené lhůtě domáhat podáním žaloby u příslušného okresního (obvodního) soudu. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[7] Nejvyšší správní soud úvodem rekapituluje podstatné skutkové okolnosti vyplývající ze spisu.

[8] Stěžovatelka se žádostí domáhala přiznání zadostiučinění za nemajetkovou újmu vzniklou v důsledku vydání šesti rozhodnutí ve věcech služebního poměru, konkrétně:

1. rozhodnutí krajského ředitele HZS Ústeckého kraje ve věcech služebního poměru ze dne 20. 1. 2003, jímž bylo ukončeno „dočasné pověření výkonem funkce náměstkyně krajského ředitele pro ekonomický úsek“
2. rozhodnutí náměstka krajského ředitele pro ekonomický úsek ve věcech kázeňských, HZS Ústeckého kraje ze dne 16. 7. 2004, jímž byl stěžovatelce uložen kázeňský trest snížení funkčního platu o 15 procent na dobu 3 měsíců
3. rozhodnutím ředitele Hasičského záchranného sboru Ústeckého kraje ve věcech služebního poměru ze dne 21. 11. 2005, jímž byl stěžovatelce odejmut osobní příplatek
4. rozhodnutí ředitele HZS Ústeckého kraje ve věcech služebního poměru ze dne 1. 1. 2007, jímž byla stěžovatelka ustanovena na služební místo ředitel odboru finančního krajského ředitelství HZS Ústeckého kraje, jmenována do služební hodnosti rada ve služebním poměru na dobu neurčitou a zařazena do 9 třídy a do 8 tarifního stupně a započtena praxe 22 let a 320 dní
5. rozhodnutí ředitele HZS Ústeckého kraje ve věcech služebního poměru ze dne 8. 9. 2011, jímž byla stěžovatelka dnem zařazena do zálohy pro přechodně nezařazené
6. rozhodnutí ředitelky kanceláře ředitele HZS hl. m. Prahy ze dne 16. 11. 2012, jímž byla stěžovatelka vyjmuta ze zálohy pro přechodně nezařazené a ustanovena na služební místo vrchní komisař-specialista v oblasti majetkové správy, odboru služeb oddělení strojní a technické služby

[9] Rozhodnutím ze dne 19. 12. 2019, č. j. MV-50479-44/PO-OVL-2015, generální ředitel HZS ČR žádost stěžovatelky o přiznání zadostiučinění za nemajetkovou újmu podle § 98 odst. 1 zákona o služebním poměru zamítl.

[10] Rozhodnutím ze dne 14. 4. 2020, č. j. MV-18788-6/SO-2020, žalovaný zamítl odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí generálního ředitele HZS ČR ze dne 19. 12. 2019, a toto rozhodnutí potvrdil.

[11] Rozhodnutí žalovaného stěžovatelka dne 17. 6. 2020 napadla správní žalobou. Dne 30. 6. 2020 Ústavní soud vydal nález sp. zn. Pl. ÚS 1/19, podle něhož o žádostech o náhradu škody vzniklé v důsledku vydání nezákonného rozhodnutí ve věcech služebního poměru neměli a nemají rozhodovat služební funkcionáři podle zákona o služebním poměru. Tyto žádosti mají být projednávány dle zákona odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Městský soud s odkazem na citované usnesení Ústavního soudu odmítl stěžovatelčinu žalobu a stěžovatelku poučil o možnosti podat žalobu k příslušnému okresnímu (obvodnímu) soudu. Toto usnesení městského soudu stěžovatelka napadla shora rekapitulovanou kasační stížností.

[12] Předmětem sporu v nynější věci je postup městského soudu, který stěžovatelčinu žalobu odmítl na základě nálezu Ústavního soudu vydaného až po zahájení řízení ve věci stěžovatelky.

[13] Ze spisu (viz výše) vyplývá, že se stěžovatelka žádostí domáhala přiznání zadostiučinění za nemajetkovou újmu, jejíž vznik spatřovala ve vydání šesti rozhodnutí ve věcech jejího služebního poměru. O této žádosti rozhodoval příslušný služební funkcionář v souladu s usnesením zvláštního senátu ze dne 15. 1. 2019, č. j. Konf 11/2018 - 16, podle kterého je příslušný vydat rozhodnutí o nároku na náhradu nemajetkové újmy vzniklé v důsledku nezákonného rozhodnutí vydaného ve věcech služebního poměru správní orgán (resp. příslušný služební funkcionář) podle § 98 odst. 1 zákona o služebním poměru. Dne 30. 6. 2020 však Ústavní soud vydal nález sp. zn. Pl. ÚS 1/19, kterým citované usnesení zvláštního senátu zrušil a vyslovil, že žádosti o náhradu škody vzniklé v důsledku vydání nezákonného rozhodnutí ve věcech služebního poměru mají být projednávány podle 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, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o odpovědnosti státu“). O těchto žádostech tedy podle Ústavního soudu neměli a nemají rozhodovat služební funkcionáři podle zákona o služebním poměru, ale soudy v občanskoprávním řízení dle zákona o odpovědnosti státu.

[14] Ústavní soud v citovaném nálezu akcentoval zájem na ochraně účastníka řízení domáhajícího se zadostiučinění za nemajetkovou újmu vzniklou v důsledku vydání rozhodnutí ve věcech služebního poměru. Konstatoval, 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 (tj. rozhodnutí zvláštního senátu č. j. Konf 11/2018 - 16, pozn. NSS) 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.“ (odst. 39 nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 1/19, důraz přidán). Ústavní soud zároveň označil právní úpravu zákona o služebním poměru za nevhodnou, protože nepřípustně 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.

pokračování

[15] V nynějším případě mezi stranami není sporu o tom, že předmětná rozhodnutí, v důsledku jejichž vydání stěžovatelce dle jejího přesvědčení vznikla nemajetková újma, jsou rozhodnutími vydanými při rozhodování o služebním poměru ve smyslu citovaného nálezu Ústavního soudu (obdobně srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 31. 5. 2021, č. j. Konf 16/2020 - 13, či ze dne 12. 7. 2021, č. j. Konf 8/2019 - 17). Dle citovaného nálezu Ústavního soudu má být při rozhodování o náhradě nemajetkové újmy vzniklé v důsledku vydání takových postupováno podle zákona o odpovědnosti státu a o věc mají rozhodnout soudy v občanskoprávním řízení. Stěžovatelka v kasační stížnosti nezpochybňuje, že daný nálezn Ústavního soudu na její věc dopadá. Brojí však proti jeho použití ve své věci, k čemuž cituje z judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu a návazně konstatuje „zbavení možnosti domáhat se soudní ochrany z důvodu promlčení nároku“ ve vztahu ke svému případu.

[16] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že stěžovatelka svá tvrzení žádným způsobem nespécifikovala, resp. nekonkretizovala. Zdejší soud proto na tomto místě zdůrazňuje, že je povolán pouze k přezkumu v rozsahu vymezeném v kasační stížnosti. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78 a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 - 99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007 - 46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 - 60, či usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21).

[17] Zdejší soud se proto kasačními námitkami mohl zabývat pouze v předestřeném rozsahu a neshledal na jejich podkladě důvod ke zrušení napadeného usnesení. Městský soud v nynějším případě vydal napadené usnesení za situace, kdy došlo k podstatné změně relevantní judikatury. V době podání žaloby z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývalo, že o nároku na náhradu nemajetkové újmy vzniklé v důsledku nezákonného rozhodnutí vydaného ve věcech služebního poměru mají rozhodovat služební funkcionáři v režimu zákona o služebním poměru. Nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 1/19, však situaci podstatným způsobem změnil, když vyslovil, že o těchto nárocích má být rozhodováno v režimu zákona o odpovědnosti státu před soudy v občanskoprávním řízení. Otázce, nakolik by se nová judikatura měla uplatňovat v běžících řízeních, se věnoval Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11 (nálezn Maleč). Jeho závěry shrnul zdejší soud v rozsudku ze dne 2. 3. 2017, č. j. 10 Afs 244/2016 - 29, následovně: „Základní myšlenka nálezu je taková, že působení nové judikatury se řídí zásadou tzv. incidentní retrospektivity: nová judikatura se užije i v těch řízeních, která mají základ v minulosti, ale ještě nebyla pravomocně skončena nebo (což se týká přezkumu správních rozhodnutí u správních soudů) o jejich předmětu ještě probíhá soudní řízení. Tuto zásadu je však nutné korigovat (a novou judikaturu výjimečně neužít), pokud by její užití mělo poškodit adresáta, který jednal podle dosavadní judikatury.

Takovým korektivem je zásada důvěry v právo.“ V rozsudku ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 As 80/2019 - 47, pak Nejvyšší správní soud vyložil, že výjimky z principu incidentní retrospektivy se „uplatní ve výjimečných situacích, které založí intenzivnější zájem na ochraně legitimních očekávání adresátů právních norem (kteří musí výjimečnými okolnostmi případu argumentovat), a dále tehdy, pokud by uplatnění nového právního názoru zbavilo jednotlivce bez jeho zavinění možnosti domáhat se ochrany svých veřejných subjektivních práv, nebo by do těchto práv jinak obdobně nepřiměřeně zasáhlo.“

[18] Nejvyšší správní soud shledal, že v nynějším případě užití nové judikatury nepředstavuje nepřipustný zásah do práv stěžovatelky, která doposud postupovala podle dosavadní judikatury. Ústavní soud ve svém nálezu zdůraznil, že ke zrušení usnesení zvláštního senátu a vyslovení nového právního názoru přistoupil právě s ohledem na ochranu práv účastníků řízení domáhajících se zadostiučinění za nemajetkovou újmu vzniklou v důsledku rozhodnutí vydaných ve věcech služebního poměru. Akcentoval riziko systémové podjatosti služebních funkcionářů rozhodujících v takových řízeních s ohledem na to, že by tito fakticky posuzovali nároky odvozované od rozhodnutí, která sami vydali. Jak již bylo výše uvedeno, Ústavní soud v postupu dle dosavadní judikatury shledal nepřipustné omezení práva na soudní a jinou právní ochranu vyplývající z čl. 36. odst. 3 Listiny základních práv a svobod. V aplikaci nové judikatury lze tedy v nynějším případě shledat naopak posílení ochrany práv stěžovatelky domáhající se zadostiučinění za nemajetkovou újmu vzniklou v důsledku rozhodnutí vydaných ve věcech služebního poměru, nikoli „sankcionování“ stěžovatelky, jak uvádí ve své kasační stížnosti.

[19] Pokud jde o naznačenou otázku „promlčení nároku“, Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stěžovatelka toto své tvrzení žádným způsobem nespecifikovala. Nekontaktovala, k promlčení kterého (kterých) nároků dle jejího přesvědčení došlo či by mohlo dojít, kdy se tak podle ní stalo či by mohlo stát, ani to, jaký vliv na tuto skutečnost by dle jejího názoru měla ne(aplikace) nově vysloveného právního názoru Ústavního soudu. Rovněž žádným způsobem neoznačila jakékoli výjimečné okolnosti ve smyslu výše citované judikatury, které dle jejího názoru použití nového nálezu Ústavního soudu vylučují. Z procesní opatrnosti nicméně Nejvyšší správní soud konstatuje, že v nynějším případě je v návaznosti na vydání nálezu Ústavního soudu k posouzení věci příslušný soud v občanskoprávním řízení, neboť v případě ponechání věci v režimu posuzování služebními funkcionáři by byla stěžovatelka vystavena riziku systémové podjatosti a s tím spojenému nepřipustnému omezení práva na soudní a jinou právní ochranu vyplývajícího z čl. 36. odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Promlčení nároku může být předmětem přezkumu až před orgánem příslušným k posouzení tohoto nároku, tj. před soudem v občanskoprávním řízení, přičemž v takovém řízení je daný soud povinen zohlednit výše vyložené zásady aplikace principu incidentní retrospektivy, včetně omezení jeho použití tam, kde by vedlo k poškození adresáta řízení. Samotným rozhodnutím městského soudu vyslovujícím vlastní nepřislusnost k posouzení nároku stěžovatelky, resp. odkazujícím stěžovatelku na soud v občanskoprávním řízení jako orgán k tomuto posouzení příslušný, v nynějším případě nedošlo k nepřipustnému zásahu do práv stěžovatelky ve smyslu výše citované judikatury. Tento postup plně odpovídá východiskům shora označeného nálezu Ústavního soudu.

pokračování

[20] Nejvyšší správní soud uzavírá, že na podkladě kasačních námitek neshledal důvod ke zrušení usnesení městského soudu. Soud neshledal ani existenci vad, ke kterým je povinen přihlížet *ex offio* (viz např. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). S ohledem na povahu dané věci rozhodl soud přednostně (§ 56 s. ř. s. v návaznosti na § 120 s. ř. s.) a bez jednání (§ 109 odst. 2 s. ř. s.).

[21] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci úspěch neměla, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Správnímu orgánu pak podle obsahu spisu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v řízení o kasační stížnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 8. června 2022

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu