



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **Mgr. Bc. J. U.**
bytem X
zastoupený advokátem JUDr. Jiřím Vlasákem,
sídlem Nám. Republiky 2, Plzeň

proti

žalovanému : **náměstek policejního prezidenta pro službu kriminální policie a vyšetřování,**
sídlem Strojnická 27, Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí náměstka policejního prezidenta pro službu kriminální policie a vyšetřování ve věcech služebního poměru ze dne 31.12.2019, č.j. PPR-37302-4/ČJ-2019-990131,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a základ sporu

1. Žalobce, bývalý podplukovník, naposledy služebně zařazený na služebním místě rada 2. oddělení expozitury Plzeň Národní centrály proti organizovanému zločinu se podanou

žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného označeného v záhlaví tohoto rozsudku, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí ředitele Policie České republiky Národní centrály proti organizovanému zločinu služby kriminální policie a vyšetřování (dále jen „NCOZ“) ve věcech služebního poměru ze dne 1.10.2019, č.j. NCOZ-3286-25/ČJ-2017-410012, kterým bylo podle § 2 odst. 1 a § 179 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“) zastaveno řízení o žádosti žalobce o náhradu škody.

2. Podanou žádostí ze dne 14.2.2017 se žalobce domáhal náhrady škody v podobě přiměřeného zadostiučinění ve výši 336 600 Kč za vzniklou nemajetkovou újmu spočívající v psychických útrapách, která mu byla způsobena nezákonným rozhodnutím ředitele bývalého Útvaru odhalování korupce finanční kriminality služby kriminální policie a vyšetřování ve věcech služebního poměru ze dne 29.12.2011 ve znění odvolacího rozhodnutí náměstka policejního prezidenta ze dne 11.5.2016, na základě kterého byl žalobce propuštěn ze služebního poměru z důvodu pozbytí osobnostní způsobilosti k výkonu služby. Uvedená rozhodnutí byla zrušena rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 26.4.2016, č.j. 6Ad 12/2012-69. Dále žalobce vyčíslil další nemajetkovou škodu ve výši 72 600 Kč vzniklou mu z titulu náhrady za průtahy v řízení.
3. Spor v této věci mezi účastníky vznikl o pravomoc služebních funkcionářů rozhodnout o náhradě škody z titulu nemajetkové újmy podle § 98 zákona o služebním poměru.

II. Rozhodnutí služebních funkcionářů o žádosti žalobce

4. Prvostupňovým rozhodnutím bylo řízení zahájeno o žádosti žalobce o náhradu škody podané podle § 98 zákona o služebním poměru zastaveno s tím, že se jedná o žádost zjevně právně nepřípustnou. Služební funkcionář tak rozhodl po řadě úkonů a řízení, která byla vedena před Ministerstvem vnitra, Obvodním soudem pro Prahu 7, Městským soudem v Praze a zvláštním senátem zřízeným zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, v důsledku nichž byla na žádost žalobce vyloučena aplikace zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Přes uvedené závěry správní orgán 1. stupně usoudil, že žalobce nelze odškodnit postupem podle § 98 zákona o služebním poměru, neboť ust. § 98 lze v souvislosti s nezákonným rozhodnutím vázat toliko na škodu na majetku vyjádřitelnou v penězích, avšak nikoliv na nemajetkovou újmu, kterou objektivně v penězích vyjádřit nelze. I když zvláštní senát v usnesení ze dne 19.6.2019, č.j. Konf 13/2018-19 rozhodl, že příslušný k vydání rozhodnutí o nároku žalobce na náhradu nemajetkové újmy ve výši 336 600 Kč je ředitel NCOZ, zatímco Obvodní soud pro Prahu 7 je příslušný k rozhodnutí o náhradě škody – nemajetkové újmy ve výši 72 600 Kč vzniklé nepřiměřenou délkou řízení, přesto správní orgán 1. stupně ve věci usoudil na nedostatek pravomoci o nároku věcně rozhodnout. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že zvláštní senát ve věci žalobce ve svém rozhodnutí rovněž uvedl, že si je vědom i možnosti takového výkladu zákona o služebním poměru, podle kterého nároky poškozených příslušníků nemusí být v důsledku absence právního základu v zákoně o služebním poměru odškodněny. Správní orgán 1. stupně konkrétně dovodil, že odškodnění psychických útrap upravuje nikoliv zákon o služebním poměru, ale občanský zákoník v ust. § 2956, neboť taková nemajetková

újma (negativní psychické rozpoložení) se nahrazuje jen tehdy, pokud to zákon výslovně stanoví. Zákon o služebním poměru přiměřeně zadostiučinění jako náhradu za vzniklou nemajetkovou újmu z nezákonného rozhodnutí neupravuje. Proto žádost žalobce o náhradu škody v částce 336 600 Kč nelze v režimu zákona o služebním poměru posoudit a věcně o ní rozhodnout.

5. Napadeným rozhodnutím žalovaného byly závěry správního orgánu 1. stupně potvrzeny s odkazem na rozhodnutí zvláštního senátu pro rozhodování o kompetenčních sporech vysloveným v rozhodnutí č.j. Konf 11/2018-16, v němž bylo sice vysloveno, že náhrada škody příslušníků bezpečnostního sboru je komplexně upravena v zákoně o služebním poměru, nicméně tento senát nedospěl k závěru, že by zákon o služebním poměru obsahoval úpravu náhrady nemajetkové újmy způsobené příslušníkovi bezpečnostního sboru způsobené nezákonným rozhodnutím. Naopak dle žalovaného zvláštní senát poukázal na možnost výkladu zákona o služebním poměru, podle něhož nemusí být nároky poškozených odškodněny podle služebního zákona z důvodu absence právního základu v tomto zákoně. Žalovaný se tedy ztotožnil s právními závěry v rozhodnutí služebního funkcionáře 1. stupně. Podle žalovaného tedy ředitel NCOZ postupoval v souladu se zákonem o služebním poměru, kdy řízení podle § 179 tohoto zákona zastavil pro zjevnou právní nepřípustnost žádosti žalobce.
6. Z uvedených důvodů žalovaný rozhodl, jak je uvedeno ve výroku napadeného rozhodnutí.

III. Žaloba

7. Žalobce v podané žalobě tvrdí, že žalovaný i služební funkcionář v prvostupňovém rozhodnutí rozhodli v rozporu s příslušnými právními předpisy a současně i v rozporu s právním názorem soudu a poukázal na usnesení zvláštního senátu vydané dne 19. června 2019, pod č.j. Konf 13/2018-19 právě ve věci žalobce.
8. Žalobce oponuje názoru služebního funkcionáře 1. stupně, potažmo žalovaného, že ust. § 98 odst. 1 zákona je aplikovatelné toliko na škodu na majetku způsobenou porušením povinnosti při výkonu služby, v přímé souvislosti s ním nebo pro výkon služby a dle § 98 odst. 2 zákona také na jinou škodu na zdraví vzniklé za podmínek ust. § 98 odst. 1.
9. Žalobce má zato, že právní názor, vyslovený v napadeném rozhodnutí, byl překonán právním názorem zvláštního senátu již v usnesení č. j. Konf 11/2018-16 ze dne 15. 1.2019, v němž tento senát posuzoval věc, kdy se příslušník domáhal náhrady nemajetkové újmy, která mu měla být způsobena nezákonným rozhodnutím vydaným v kázeňském řízení a náhrady škody, spočívající v nákladech správního řízení, ve kterém se proti nezákonnému rozhodnutí navrhovatele bránil. Senát konstatoval, že v obou případech jde o nárok na náhradu újmy způsobené vydáním nezákonného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že 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, což zahrnuje i rozhodování ve věcech služebního poměru. Služební funkcionář tak měl o žádosti rozhodnout.

10. Žalobce v kontradikci s uvedeným považuje odkaz žalovaného na ustanovení § 2956 občanského zákoníku za nepřítapdný a nesprávný, neboť příslušné ustanovení žádný takový odkaz neobsahuje.
11. Naopak Nejvyšší soud ČR v rozsudku pod sp. zn. 25 Cdo 2245/2017 ze dne 1. 11. 2017 v otázce samostatnosti náhrady nemajetkové újmy dovodil, že i z jazykového výkladu zákona (a také užití stejné terminologie jako u předchozí právní úpravy, tedy „bolestné“ a „ztížení společenského uplatnění“, je zřejmá samostatnost nároků na odškodnění bolesti, ztížení společenského uplatnění a další nemajetkové újmy. Je rovněž nepochybné, že tyto nároky vznikají nezávisle na sobě, zpravidla i v různou dobu, a mohou být i samostatně uplatněny. Rovněž vyslovený názor o vázanosti ustanovení § 98 o náhradě škody toliko na škodu na majetku, která je vyjádřitelná v penězích, pokládá žalobce za nesprávný, když z výše uvedeného naopak vyplývá jednak souvislost s rozhodováním ve věcech služebního poměru, ale i nárok na náhradu nemajetkové újmy. Tento nárok žalobce vyčíslil jasně popsáním a zřejmým způsobem v souladu s příslušnou právní argumentací a má tak tento nárok za jasně konkrétně daný.
12. Tím, že služební funkcionář řízení zastavil, projevil jednak neznalost příslušných předpisů ale i uvedeného rozhodnutí zvláštního senátu. Stejného porušení se dopustil i žalovaný, který odvolání žalobce zamítl a s právním názorem i hodnocením služebního funkcionáře se ztotožnil.
13. Žalobce dále namítal, že rozhodnutí žalovaného je nezákonné, neboť jím bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces. Toto porušení žalobce spatřuje v tom, že žalovaný věc žalobce neprojednal a v rozporu se závěrem usnesení zvláštního senátu a rozhodnutím Nejvyššího soudu provedl vlastní nesprávný výklad toho, jak je třeba rozumět pojmu „jiná škoda na zdraví“. Žalovaný uvádí, že povinnost nahradit nemajetkovou újmu nastává pouze tehdy, pokud tak příslušný zákona výslovně stanovuje. Neuvádí však, z čeho tento závěr dovozuje, ani neuvádí odkaz na příslušné ustanovení zákona. Pokud by jím mělo být ustanovení § 2956 OZ, na které odkazuje služební funkcionář, tak to takový odkaz neobsahuje.
14. Žalobce spatřuje porušení jeho práva na spravedlivý proces v tom, jak žalovaný jeho věc posoudil, resp. v tom, kterými okolnostmi se nezabýval. Žalobce má zejména za to, že kdyby mělo být řízení zastaveno, tak by tento postup byl již vyjádřen či naznačen v rozhodnutí zvláštního senátu.
15. Při výkladu, který zvolil služební funkcionář, resp. žalovaný, by osoby ve služebním poměru neměly možnost domáhat se náhrady nemajetkové újmy, byly by tak diskriminovány oproti jiným občanům. To by tak určitě být nemělo - i služební funkcionář činí nezákonná rozhodnutí, která jsou pak zrušena soudem, a vyvstává otázka náhrady škody. Žalobce namítá, že by žalovaný měl rovněž přihlédnout ke konkrétním okolnostem jeho případu, kdy nezákonnost zrušených rozhodnutí byla více než zjevná. Pokud by žalobce, jako příslušník ozbrojeného sboru, nemohl uplatnit svůj nárok, o jehož důvodnosti je přesvědčen, zakládalo by to jednak nespravedlnost a jednak nerovnost. Žalobce nevidí důvod pro to, aby byl jako příslušník z nároků vyloučen, když v jeho

případě evidentně vznikla situace, která by v případě nepříslušníka zakládala právo na náhradu škody ve smyslu zákona.

16. Z uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí vydané služebním funkcionářem v 1. stupni zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalovaného

17. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že považuje za důležité uvést, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s příslušnými právními předpisy a právní výklad, k němuž žalovaný přistoupil, vychází ze zmíněné judikatury. Nesouhlasí s tvrzením žalobce, že právní názor žalovaného byl překonán usnesením zvláštního senátu č.j. Konf 11/2018-

16 ze dne 15. 1. 2019, neboť právě podle tohoto usnesení (bod 31) zvláštní senát poukázal na skutečnost, že zákon o služebním poměru nemusí obsahovat právní úpravu odškodnění všech nároků poškozených příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „příslušník“), a tím nemusí, resp. nemůžou, být odškodněny. Žalovaný upozornil na to, že ačkoliv usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 13/2018-19 ze dne 19. 6. 2019, je závazné pro strany kompetenčního sporu, kterými jsou zároveň žalobce a žalovaný v této věci, zvláštní senát v tomto usnesení (viz bod 29) dospěl k obdobnému závěru předestřenému již v usnesení zvláštního senátu č.j. Konf 11/2018-16 ze dne 15. 1. 2019, které bylo zrušeno nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/19 ze dne 30. 6. 2020 s tím, že náhrada škody podle § 98 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů 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).

18. Z uvedeného dle žalovaného vyplývá absence právního základu nároku na náhradu nemajetkové újmy, spočívající v psychických útrapách vzniklých vydáním nezákonného rozhodnutí, a proto podle žalovaného nemůže dojít k odškodnění podle zákona o služebním poměru. V opačném případě by takový postup byl v rozporu se zásadou *praeter legem* a došlo by k zjevnému překročení mezí daných zákonem.

19. Podle žalovaného lze v tomto případě pro účely interpretace tzv. zjevně právně nepřipustné žádosti vycházet inspirativně z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, který např. v rozsudku č.j. 4 As 164/2013-45 ze dne 13.3.2014 uvedl, že „za zjevně právně

nepřipustnou [§ 66 odst. 1 písm. b) správního řádu z roku 2004] je možno považovat pouze takovou žádost, u níž je již na první pohled zřejmé, že jí nelze vyhovět. To především znamená, že tato nepřipustnost musí být patrna již ze samotné žádosti, nikoliv teprve z výsledků dalšího dokazování či zjišťování. Dále např. podle rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 6 A 62/2017-34 ze dne 30. 1. 2019 „Za zjevně právně nepřipustnou žádost ve smyslu ustanovení § 45 odst. 3 správního řádu, podle něhož odvolací orgán řízení zastaví, je tak možné považovat jen podání žádající provedení něčeho, co není právně možné nebo k čemu není žadatel vůbec oprávněn.“ Podle žalovaného byl tak postup ředitele NCOZ správný, když řízení o žádosti žalobce o přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, spočívající v psychických útrapách ve výši 336 600 Kč zastavil podle

§ 179 zákona o služebním poměru z důvodu zjevné právní nepřípustnosti žádosti žalobce, neboť ze samotné žádosti bylo zřejmé, že se žalobce domáhá něčeho, co zákon o služebním poměru nepřipouští, tj. náhradu tvrzené nemajetkové újmy způsobené nezákonným rozhodnutím.

20. K odkazu žalobce na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 2245/2017 ze dne 1.11. 2017 žalovaný uvedl, že při svém postupu zohlednil právě skutečnost, že: cit : „nárok na náhradu nemajetkové újmy na zdraví dle § 2958 o. z. tvoří jednotlivé, dílčí, samostatné nároky na náhradu za bolest. ztížení společenského uplatnění a další nemajetkovou újmu, jež samostatně vznikají i zanikají, a tedy se i samostatně promlčují“ a pokud by měl žalovaný meritorně rozhodnout o nároku na náhradu nemajetkové újmy žalobce spočívající v příslušníkem tvrzených psychických útrapách z důvodu nezákonného rozhodnutí, musel by zákon o služebním poměru takovou právní úpravu výslovně obsahovat.
21. K námitce porušení práva žalobce na spravedlivý proces v důsledku nesprávného právního výkladu žalovaného a na projednání jeho věci, žalovaný uvedl, že pojem „jiná škoda na zdraví“ vyložil v souladu se související judikaturou. V § 98 odst. 2 zákona o služebním poměru je obsažena úprava odpovědnosti bezpečnostního sboru za tzv. jinou škodu na zdraví, která je tzv. zvláštní odpovědností a je s úpravou náhrady škody při služebním úrazu nebo nemoci z povolání úzce provázána. Způsob a rozsah náhrady škody se v takovém případě řídí ustanovením o služebním úrazu vyjma nároku na jednorázové odškodnění a jednorázové odškodnění pozůstalých. Druhy náhrad, na které má příslušník v případě tzv. jiné škody na zdraví způsobené příslušníkovi za podmínek stanovených v § 98 odst. 1 zákona o služebním poměru nárok, jsou taxativně uvedeny v § 101 tohoto zákona. Od tzv. „jiné škody na zdraví“ ve smyslu § 98 odst. 2 zákona o služebním poměru je třeba rozlišovat nemajetkovou újmu, která představuje negativní psychické rozpoložení či negativní vnímání situace příslušníkem z důvodu vydání nezákonného rozhodnutí, tj. citové, společenské nebo rodinné strádání. Podle žalovaného je zřejmé, že pokud žalovaný požaduje zadostiučinění za nemajetkovou újmu z důvodu nezákonného rozhodnutí, tj. výkonu veřejné moci, jedná se o zcela odlišnou kategorii odpovědnosti bezpečnostního sboru než za tzv. jinou škodu na zdraví vzniklou v důsledku porušení právní povinnosti při výkonu služby, v přímé souvislosti s ním nebo pro výkon služby.
22. Dle žalovaného podle nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 1/19 ze dne 30. 6. 2020 je třeba při aplikaci § 98 odst. 1 zákona o služebním poměru upravujícího odpovědnost bezpečnostního sboru za škodu, třeba odlišovat porušení právní povinnosti při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s ním a takové porušení právní povinnosti bezpečnostním sborem představující nezákonné rozhodnutí ve věcech služebního poměru jako výkon veřejné moci. Žalovaný dále vyložil rozdíl v odškodňování „jiné škody na zdraví“ dle § 98 odst. 2 služebního zákona, kdy je způsob náhrad škod na zdraví zákonem limitován a duševními útrapami jako takovými z důvodu nezákonného rozhodnutí, a to již např. z důvodu jejich povahy či kauzality. O „jinou škodu na zdraví“ ve smyslu § 98 odst. 2 služebního zákona, se v dané věci nejedná. Žalovaný doplnil, že podle nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 1/19 ze dne 30.6.2020 „delikt ní odpovědnost bezpečnostního sboru za škodu způsobenou příslušníkovi sboru při výkonu služby podle ustanovení § 98 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů tedy v zásadě spočívá v odpovědnosti za materiální újmu způsobenou příslušníkovi sboru při plnění služebních úkolů a svou povahou

se podobá odpovědnosti zaměstnavatele za škodu vzniklou při plnění pracovních úkolů podle § 265 odst. 1 zákoníku práce."

23. Jak ředitel NCOZ, tak žalovaný se i v této věci museli řídit zásadou legality jako jednoho ze základních principů činnosti veřejné správy. Jako správní orgány vystupující v řízení ve věcech služebního poměru mohou rozhodovat nebo činit jiné úkony, pouze, když jim to zákon umožňuje, a takovým způsobem, který zákon předpokládá. Vzhledem k tomu, že předmětný ožadavek žalobce nemá v zákoně o služebním poměru právní oporu, bylo nezbytné řízení zastavit pro zjevnou právní nepřípustnost žádosti.
24. K námitce nepřipadnosti použití § 2956 občanského zákoníku žalovaný uvedl, že vznik povinnosti odčinit jinému nemajetkovou újmu je výslovně upraven § 2894 odst. 2 občanského zákoníku, podle kterého nebyla-li povinnost odčinit jinému nemajetkovou újmu výslovně ujednána, postihuje škůdce, jen stanoví-li to zvlášť zákon. Tedy i citovaná analogická soukromoprávní úprava potvrzuje, že bez výslovné zákonné úpravy povinnost odčinit nemajetkovou újmu nevznikne. Tato skutečnost byla v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí i rozhodnutí žalovaného výslovně uvedena.
25. Žalovaný nesouhlasil s tvrzením žalobce o porušení práva na spravedlivý proces, dovozovaný z toho, že žalovaný se některými okolnostmi nezabýval. V tomto směru zdůraznil, že zvláštní senát se v posuzované věci zabýval příslušností, který z orgánů, služební funkcionář nebo soud, je příslušný v předmětné věci rozhodnout a nezbyval se tím, jak tyto orgány mají věc rozhodnout. K námitce diskriminace oproti jiným občanům žalovaný odkázal na usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 789/2017 ze dne 27. 2. 2019, v němž tento soud pojednal o státně zaměstnaneckém poměru příslušníků bezpečnostních sborů, z čehož žalovaný dovozuje, že je třeba při otázce diskriminace a zachování rovnosti srovnávat srovnatelné a nelze souhlasit s tvrzením žalobce, že příslušník ve služebním poměru vystupující vůči bezpečnostnímu sboru se nachází ve stejném postavení jako jakýkoliv jiný občan. K námitce žalobce týkajícího se údajně diskriminačního postupu vůči příslušníkům ve služebním poměru oproti jiným občanům, žalovaný také dodal, že se nejedná o žádný z diskriminačních důvodů ve smyslu § 77 odst. 2 zákona o služebním poměru, případně § 2 odst. 3 zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminačního zákona).
26. Žalovaný své vyjádření k žalobě zakončil stanoviskem, že ředitel NCOZ ani žalovaný nebyli oprávněni rozhodnout o nemajetkové újmě za psychické útrapy z důvodu nezákonného rozhodnutí, jelikož zákon o služebním poměru jim takovou pravomoc nesvěřuje. Vzhledem k výše uvedenému, zejména charakteru a povaze služebního poměru, postup služebních funkcionářů nebyl diskriminační, nerovný ani nespravedlivý.
27. Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby soud odanou žalobu jako nedůvodnou zamítl.

V. Jednání před soudem

28. Při jednání před soudem zástupce žalobce přisvědčil změně situace v rozhodování zvláštního senátu v důsledku nálezů Ústavního soudu Pl. 1/19, protože již netrval na odkazu na usnesení zvláštního senátu č.j. Konf 11/2018-16, nicméně trval na podané žalobě s tím, že v důsledku změny judikatury bylo v pravomoci správních orgánů vyslovit nicotnost vlastního rozhodnutí a pokud tak neučinili, lze, aby nicotnost napadených rozhodnutí byla vyslovena soudem.
29. Zástupkyně žalovaného poukázala na protiústavnost rozhodnutí zvláštního senátu č.j. Konf. 13/2018-19 ve věci žalobce a na to, že pokud zvláštní senát od r. 2018 do r. 2020 rozhodoval takto konzistentně, lze usuzovat na protiústavnost jeho rozhodování. Žalovaný v dané věci rozhodl, vázán příkazem zvláštního senátu, že má o žádosti žalobce rozhodnout, a proto tak učinil nejlépe možným způsobem, jak rozhodnout mohl, tj. procesně, neboť shledal nedostatek právního základu pro věcné rozhodnutí, byť nálezy Ústavního soudu je pozdějšího data. Tento nálezy však podpořil názor žalovaného, že v podmínkách služebního poměru nelze o žádosti žalobce na náhradu škody způsobené psychickou újmu věcně rozhodnout. Pokud tedy měl služební funkcionář dle zvláštního senátu rozhodnout, nemohl tak učinit jinak, než řízení podle § 179 služebního zákona zastavit. Nad rámec uvedeného zástupkyně žalovaného jen doplnila, že Obvodní soud pro Prahu 7 vydal rozhodnutí pod č.j. 12C 203/2021, které může být pro účely rozhodování o náhradě škody příslušníka způsobené nezákonným rozhodnutím inspirativní, kdy soud vyslovil, že na příslušníkovi leží břemeno tvrzení a břemeno průkazu. Tedy i kdyby došlo k věcnému rozhodnutí o nároku žalobce, žalovaný poukazuje na to, že žalobce jemu způsobenou újmu pouze tvrdil. Zástupkyně žalovaného doplnila, že zrušení napadeného rozhodnutí nebo prohlášení jeho nicotnosti by nemělo pro žalobce žádný přínos, žalobce může své právo uplatňovat občanskoprávní cestou.
30. Soud při jednání neprovedl dokazování listinami navrženými k důkazu v podané žalobě, neboť jde o listiny, které jsou součástí správního spisu, z něhož soud vychází, což bylo účastníkům řízení odůvodněno.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

31. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen s.ř.s.) v mezích žalobních bodů.
32. Žaloba není důvodná.
33. V dané věci není mezi účastníky řízení sporu o tom, že žalobce se předmětnou žalobou domáhal přezkumu napadeného rozhodnutí v rozsahu nároku na náhradu nemajetkové újmy, spočívající v určitých psychických útrapách, které mu vznikly v důsledku nezákonného rozhodnutí služebních funkcionářů o jeho propuštění ze služebního poměru. Je také skutečností, že se žalobce náhrady nemajetkové újmy, kterou vyčíslil na částku 336 600 Kč, domáhal již delší dobu v řízeních před soudy a zvláštním senátem zřízeným podle zákona č. 131/2002 Sb., v nichž byla řešena otázka pravomoci soudu či služebních funkcionářů k rozhodnutí o žádosti. Je rovněž pravdivé a pro účastníky řízení dokonce závazné, že usnesením zvláštního senátu ze dne 19.6.2019 č.j. Konf 13/2018-19 bylo přímo ve věci žalobce v rozsahu žádosti na náhradu nemajetkové újmy ve výši

336 600 Kč rozhodnuto tak, že příslušný vydat rozhodnutí o nároku žalobce, je správní orgán. Zvláštní senát v uvedeném usnesení pokračoval v dosavadní rozhodovací praxi (viz také usnesení č.j. Konf 11/2018-16) odkazované žalobcem, založené na výkladu komplexní úpravy odpovědnosti bezpečnostního sboru za újmu způsobenou příslušníkovi porušením právní povinnosti při výkonu služby, v přímé souvislosti s ním nebo pro výkon služby, obsažené ve služebním zákoně, kdy zvláštní senát neusoudil na použitelnost zákona č. 82/1998 Sb. na nárok žalobce.

34. V době rozhodování služebních funkcionářů v dané věci tedy bylo usnesení zvláštního senátu č.j. Konf 13/2018-19 ze dne 19.6.2019 pro žalovaného ve výroku závazné a týkalo se skutečně nároku žalobce na náhradu nemajetkové újmy ve výši 360 600 Kč vzniklé vydáním nezákonného rozhodnutí (výrok I.). Žalovaný, pro kterého byl závazný výrok usnesení, se řídil tímto výrokem ve smyslu povinnosti „vydat rozhodnutí“, nikoliv přímo rozhodnout o nároku v částce 360 600 Kč a dále odůvodněním uvedeného usnesení v bodě 29, v němž zvláštní senát připustil i takový výklad zákona o služebním poměru, který neumožňuje odškodnění těch nároků poškozených příslušníků ozbrojených sborů, které nemají právní základ ve služebním zákoně a vykazují určitá specifika služebního poměru, což zvláštní senát ponechal na rozhodnutí příslušných služebních funkcionářů. Tím ovšem nebylo míněno absolutní vyloučení odškodnění nemateriální újmy u příslušníků nebo jejich diferenciací, ale odškodnění jiné, mimo režim služebního zákona. Je však evidentní, že zvláštní senát povahu nároku žalobce zhodnotil ve smyslu znění ust. § 98 služebního zákona, tj. že jde o rozhodování ve věcech služebního poměru ve smyslu, že spadá pod pojem výkonu služby nebo přímé souvislosti s ním (viz bod 27) usnesení.
35. Uvedený náhled změnil Ústavní soud svým náleznem Pl. 1/19 ze dne 30.6.2020, kterým zrušil 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 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 také nemajetkové újmy v důsledku nezákonného rozhodnutí, takže obdobně jako žalobce v této věci nepožadoval náhradu majetkové škody, která by mu skutečně vznikla při výkonu služby. Za rozhodný aspekt Ústavní soud považoval 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 nálezn sp. zn. Pl. ÚS 24/17 ze dne 11. 9. 2018 (235/2018 Sb.), ve kterém dospěl k závěru, že výkon funkce v bezpečnostních sborech nemůže příslušníka sboru zcela zbavit ústavně zaručených práv a svobod (body 65-68).*“ Ústavní soud své náhledy na soudní ochranu formoval také z argumentů, týkajících se podjatosti služebních funkcionářů, kdy stěžovateli přisvědčil v otázce systémového rizika

podjatosti ředitele sboru při rozhodování o náhradě újmy za jeho vlastní předchozí nezákonné rozhodnutí a uvedl, že 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). Ústavní soud také uvedl, že „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.“

36. I 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. 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“.
37. Ústavní soud ve svém nálezu 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 výkladu, který v této věci nároku žalobce prospívá a nesvědčí o oprávněnosti jeho námitek o porušení práva na spravedlivý proces, když právě na žalobce jako na příslušníka bezpečnostního sboru nelze v jeho nárocích nahlížet odlišně od ostatních občanů a žalobce jako příslušník má rovná práva jako ostatní občané na to, aby o jeho nárocích rozhodl nezávislý soud v občanskoprávním řízení, ostatně tak, jak z titulu nezákonného rozhodnutí stanoví zákon č. 82/1998 Sb. a tak, jak v případě typu újmy – imateriální stanoví občanský zákoník v ust. § 2894. Podle Ústavního soudu tedy práva na ochranu před nezákonným rozhodnutím náležejí příslušníkům v rovině přímo nalézací právní ochrany soudem, s vyloučením pochybností o možných vztazích k předmětu řízení při rozhodování orgány bezpečnostního sboru.
38. 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 dalším rozhodnutí Konf 11/2017-83 ze dne 20.4.2021 ve věci, v níž se navrhovatel 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, zvláštní senát 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. nálezy 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.“

39. V souzené věci žalobce přičítá újmu jednání orgánu Policie ČR, respektive státu, nárok tedy spočíval v náhradě újmy proti státu. Zvláštní senát v dalším usnesení Konf 11/2018-64 a také např. v usnesení Konf 8/2019-16, vázán již nálezem 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.
40. Podle § 5 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, stát odpovídá za podmíněk 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.
41. Městský soud si je vědom toho, že k vydání nálezu Ústavního soudu, který změnil rozhodovací praxi zvláštního senátu došlo až po vydání napadeného rozhodnutí a že přezkum zákonnosti tohoto rozhodnutí se řídí pravidlem zakotveným v ust. § 75 odst. 1 s.ř.s., tj., že soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a proto zvažoval, zda jsou dány důvody pro prolomení uvedené zásady.
42. Nejvyšší správní soud a také Městský soud v Praze již v některých případech přistoupily k výluce z uvedené zásady soudního přezkumu. Možností prolomení této zásady se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15.9.2011, č.j. 4 Ads 35/2011-75, ve kterém uvedl, že: *aplikace této zásady však může být i přes uvedené znění zákona omezena, neboť praxe v některých případech umožňuje přihlídnout ke změně právního či skutkového*

stavu, která nastala až po vydání rozhodnutí správního orgánu. Judikatura Ústavního soudu totiž dovodila možnost přiblížit ke skutkovým či právním novotám ve výjimečných případech, kdy by s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu nebylo možné důslednou aplikaci § 75 odst. 1 s. ř. s. z ústavně právního hlediska akceptovat (srov. kupř. náleze ze dne 2. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 605/03, <http://nalus.usoud.cz>). Nejvyšší správní soud nutnost přihlédnout ke změně právního či skutkového stavu, která nastala až po vydání rozhodnutí správního orgánu, vázal na posouzení, zda v projednávané věci jsou dány závažné důvody pro prolomení zásady obsažené v § 75 odst. 1 s. ř. s.“ a na to, že vždy je třeba zvažovat konkrétní okolnosti případu.

43. Městský soud ve věci žalobce takové okolnosti shledal. Právě z důvodu povahy Ústavním soudem deklarované protiústavnosti rozhodovací praxe zvláštního senátu, týkající se tak zásadní otázky, již je výkon pravomoci orgánů státu a dodržení čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, nelze v tomto případě časové hledisko přezkumu zákonnosti rozhodnutí ke dni jeho vydání dle § 75 odst. 1 s.ř.s. považovat za prvotní a rozhodující.
44. Kromě sledu uvedených judikatorních změn městský soud nepřistoupil ani na námitku nicotnosti napadených rozhodnutí správních orgánů obou stupňů vznesenou zástupcem žalobce při jednání před soudem, i když lze rozumět tomu, že byla-li podstatou sporu otázka věcné pravomoci správních orgánů a nebyla-li tato pravomoc uznána, tato námitka se nabízí. Nicméně podstatné je, o čem bylo napadeným rozhodnutím rozhodnuto. Rozhodnutími služebních funkcionářů obou stupňů nebylo rozhodnuto věcně o vlastním nároku žalobce, ale řízení o žádosti žalobce jimi bylo zastaveno, správní orgány tedy rozhodly procesním způsobem a to rozhodnutím konečným. K takovému rozhodnutí je služební orgán oprávněn dle § 179 zákona o služebním poměru.
45. Podle § 179, věty první služebního zákona služební funkcionář řízení zastaví, jestliže účastník vzal svou žádost zpět, účastník v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení, byla podána žádost zjevně právně nepřipustná nebo se žádost stala zjevně bezpředmětnou.
46. Rozhodnutí služebních orgánů obou stupňů, tím, že jimi bylo rozhodnuto nikoliv o vlastním nároku žalobce, ale o zastavení řízení, tak má právní oporu v rozhodovací pravomoci služebního funkcionáře dle ust. § 179 služebního zákona, není rozhodnutím, které by vykazovalo závažné vady věcné nepřislušnosti rozhodnout o zastavení řízení, a tedy nezpůsobují nulitu rozhodnutí. Jinou otázkou je, zda k zastavení řízení byl dán zákonný důvod spočívající ve zjevně právně nepřipustné žádosti, což není hlediskem nicotnosti, nýbrž zákonnosti rozhodnutí. Městský soud přisvědčuje vyjádření žalovaného v jeho odkazu na judikaturu a výklad Městského soudu v Praze k důvodům zjevné právní nepřipustnosti žádosti, tomu, že pod takové důvody (podání žádající provedení něčeho, co není právně možné) lze zařadit i podání žádosti k rozhodnutí o předmětu sporu, k němuž nemá správní orgán rozhodovací pravomoc, tj. v daném případě k meritornímu rozhodnutí o nároku na náhradu imateriální újmy, resp. na přiměřené zadostiučinění v režimu zákona o služebním poměru, neboť k tomu není v tomto zákoně právní podklad. Napadená rozhodnutí služebních funkcionářů obou stupňů o zastavení řízení o žádosti žalobce tedy byla vydána v rámci a za podmínek ust. § 179 služebního zákona a v tomto směru nevykazují znaky nicotnosti.

47. Výše uvedené skutečnosti, týkající se ústavních principů, pro něž je dána věcná příslušnost obecných soudů rozhodovat o náhradě imateriální újmy příslušníků bezpečnostních v režimu zákona č. 82/1998 Sb. tak nesvědčí ani o důvodnosti námitek žalobce o popření práva žalobce na spravedlivý proces a o diskriminaci příslušníků bezpečnostních sborů, neboť důvody a závěry nálezu Ústavního soudu právě takovou diskriminaci vylučují a nároky příslušníků s nároky ostatních občanů staví na roveň a v režimu rozhodování nezávislého soudu. Žalobce se tedy, za situace, kterou přinesly judikatorní změny, může svého nároku domáhat u obecného soudu v občanskoprávním řízení.
48. Na základě všech shora uvedených důvodů Městský soud v Praze dospěl k závěru, žalovaný ani správní orgán 1. stupně ve svých rozhodnutích nepochybili, když byli vedeni ústavními principy rozhodování toliko způsobem, který zákon stanoví a které byly posléze potvrzeny i nálezem Ústavního soudu.
49. O nákladech řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 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 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 11. května 2022

JUDr. Ivanka Havlíková, v. r.
předsedkyně senátu