



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců JUDr. Tomáše Rychlého, JUDr. Filipa Dienstbiera, Mgr. Davida Hipšra, Mgr. Tomáše Kocourka, JUDr. Tomáše Langáška a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 424/16, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, za účasti: **L. G.**, zastoupený Mgr. Zdeňkem Honzíkem, advokátem se sídlem Rooseveltova 49/16, Plzeň, v řízení o kompetenční žalobě dle § 97 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve věci sporu o příslušnost k rozhodnutí o návrhu osoby zúčastněné na řízení na zahájení řízení ze dne 4. 1. 2022 o zaplacení hodin odpracovaných v souvislosti s § 60 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů,

t a k t o :

- I. K rozhodnutí o návrhu osoby zúčastněné na řízení ze dne 4. 1. 2022 na zahájení řízení o zaplacení hodin odpracovaných v souvislosti s § 60 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, **je příslušný ředitel Věznice Karviná.**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kompetenční žalobě.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kompetenční žalobě.

O d ů v o d n ě n í :

- I. Vymezení projednávané věci

[1] Osoba zúčastněná na řízení byla příslušníkem Vězeňské služby České republiky (dále jen „*Vězeňská služba*“). K její žádosti ji příslušný služební funkcionář dnem 30. 6. 2020 odvolal ze služebního místa strážný s místem služebního působení ve Věznici Karviná a současně ji převedl do personální pravomoci jiného bezpečnostního sboru, konkrétně Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje.

[2] Osoba zúčastněná na řízení (spolu s dalšími osobami) se následně obrátila na ředitele Věznice Karviná s návrhem ze dne 4. 1. 2022 (doručeným dne 6. 1. 2022) na zahájení řízení o zaplacení finanční částky za hodiny odpracované v rámci služebního poměru příslušníka Vězeňské služby dle § 60 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „*zákon o služebním poměru*“). Ředitel Věznice Karviná tento návrh přípisem postoupil řediteli Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje s tím, že k jeho vyřízení není příslušný, protože k datu podání návrhu již osoba zúčastněná na řízení nebyla příslušníkem Vězeňské služby, ale příslušníkem Policie ČR.

[3] Poté náměstek ředitele Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje pro vnější službu požádal policejního prezidenta o vyslovení souhlasu s vrácením věci podle § 12 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“). Policejní prezident si vyžádal stanovisko Ministerstva vnitra, odboru bezpečnostní politiky, a s vrácením věci vyslovil souhlas. Návrh byl proto poté náměstkem ředitele Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje pro vnější službu vrácen přípisem ze dne 23. 6. 2022 zpět řediteli Věznice Karviná.

[4] Ředitel Věznice Karviná návrh dále postoupil generálnímu řediteli Vězeňské služby s tím, že se nepovažoval za věcně příslušného k jeho vyřízení. Generální ředitel Vězeňské služby následně ze stejných důvodů postoupil návrh ministru spravedlnosti. Ministr spravedlnosti se znovu dotázal na stanovisko ředitele odboru bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra, ten však setrval na názoru, že příslušným služebním funkcionářem ve věci návrhu osoby zúčastněné na řízení je ředitel Věznice Karviná.

[5] Ministr spravedlnosti přípisem ze dne 29. 5. 2023, čj. MSP-11/2023-ODKA-ROZ/2, postoupil návrh osoby zúčastněné na řízení ministrovi vnitra jako nadřízenému služebnímu funkcionáři policejního prezidenta a zároveň vedoucímu ústředního správního úřadu ve smyslu § 133 správního řádu, neboť se necítil být věcně příslušný k vyřízení návrhu.

[6] Ministr vnitra návrh vrátil ministru spravedlnosti dne 20. 6. 2023 (přípisem čj. MV-188131-5/OBP-2022) s tím, že k jeho vyřízení též není věcně příslušný.

II. Žaloba

[7] Žalobce podává k Nejvyššímu správnímu soudu kompetenční žalobu podle § 97 odst. 1 písm. c) a odst. 3 soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“). Uvádí, že na základě zákona o služebním poměru je příslušník ve služebním poměru k České republice. K vedení řízení s příslušníkem je vždy příslušný jeho nadřízený služební funkcionář, který jedná a rozhoduje jménem státu. Nic jiného přitom ze zákona nevyplývá, žalobce je proto přesvědčen, že příslušným služebním funkcionářem k vedení řízení

pokračování

ve věcech služby je služební funkcionář toho bezpečnostního sboru, u kterého je příslušník aktuálně ve službě. V projednávaném případě je proto dle názoru žalobce příslušný služební funkcionář působící u Policie ČR. Žalobce se domnívá, že pokud by ve věci rozhodl „původní“ služební funkcionář Vězeňské služby, což ovšem zákon o služebním poměru nepředpokládá, jednalo by se o rozhodnutí nicotné pro absolutní nedostatek věcné příslušnosti.

[8] Žalobce upozorňuje na to, že případů obdobných návrhu osoby zúčastněné na řízení přibývá, jde proto o otázku širšího významu, v níž je třeba postupovat jednotně a v souladu se zásadou rovnosti přístupu ke všem příslušníkům. Pravomoc služebního funkcionáře nelze dovozovat z povahy řešené věci, jak tvrdí žalovaný, protože státní moc lze uplatňovat jen způsoby a v případech stanovených zákonem. V daném sporu však ministr spravedlnosti ani jemu podřízení služební funkcionáři nejsou k vyřízení věci příslušní, naopak o návrhu osoby zúčastněné na řízení měl rozhodnout služební funkcionář podřízený ministrovi vnitra, případně po postoupení věci ministr vnitra sám.

[9] Žalobce dále v kompetenční žalobě shrnuje dosavadní právní názor žalovaného a polemizuje s ním. Podotýká, že k přechodům příslušníků dochází i mezi jednotlivými složkami v rámci jednoho bezpečnostního sboru, přičemž vždy rozhoduje aktuální nadřízený služební funkcionář, nikoli funkcionář bývalý.

[10] Žalobce se též věnuje přípustnosti kompetenční žaloby. Připouští, že původně spor vyvstal mezi ředitelem Věznice Karviná a ředitelem Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje. Domnívá se však, že došlo ke splnění podmínek pro rozhodnutí ministra jako příslušného služebního funkcionáře. Ministru spravedlnosti byl totiž návrh předložen k rozhodnutí generálním ředitelem Vězeňské služby, a to analogicky podle § 133 odst. 1 správního řádu. Ministr spravedlnosti, nikoli samotné ministerstvo, je přitom nadřízeným služebním funkcionářem generálního ředitele Vězeňské služby. Dále, existence záporného kompetenčního sporu je zřejmá z toho, že pravomoc rozhodnout o návrhu osoby zúčastněné na řízení popírají jak služební funkcionáři Vězeňské služby, tak Policie ČR (včetně ministra vnitra). Žalobce též odkazuje na to, že stranami kompetenčního sporu jsou ústřední správní úřady, přičemž ministr spravedlnosti (a obdobně i ministr vnitra, označený jako žalovaný) zastupuje ústřední správní úřad navenek. Ministr spravedlnosti je podle § 2 odst. 6 zákona o služebním poměru věcně příslušným služebním funkcionářem ve věcech příslušníků Vězeňské služby, ministr vnitra je věcně příslušným služebním funkcionářem ve věcech příslušníků Policie ČR. Přímo sám ústřední správní úřad (ministerstvo) tedy formálně ve věci nerozhoduje, ale s ohledem na speciální zákonnou úpravu jedná jeho vedoucí (ministr) v postavení služebního funkcionáře. „Důsledky pro systém“ jsou však dle žalobce v obou případech totožné. Žalobce uzavírá, že pokud by byla žaloba shledána nepřípustnou, jednalo by se o nežádoucí odepření spravedlnosti. Jediným prostředkem k zamezení takového stavu je právě kompetenční žaloba.

[11] S ohledem na výše uvedené žalobce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozhodl, že příslušným k vyřízení návrhu osoby zúčastněné na řízení je ministr vnitra jako příslušný služební funkcionář a vedoucí ústředního správního úřadu.

III. Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

[12] Žalovaný ve vyjádření k žalobě nejprve k její přípustnosti uvádí, že bezpečnostní sbor nemůže být podle dosavadní judikatury stranou kompetenčního sporu ve smyslu § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s., protože postrádá požadované postavení ústředního správního úřadu. Klade si však otázku, zda lze pravomoc Nejvyššího správního soudu k řešení daného kompetenčního konfliktu založit postupem podle § 133 odst. 1 správního řádu, což je ustanovení, které se vztahuje na situace, v nichž nelze věcnou příslušnost správního orgánu vůbec určit. Negativní kompetenční spor mezi správními orgány přitom upravuje § 133 odst. 4 správního řádu. Tuto otázku nicméně ponechává žalovaný k vyřešení Nejvyššímu správnímu soudu.

[13] Dále se žalovaný věnuje otázce svojí pasivní legitimace. Nepopírá, že s poukazem na § 2 odst. 6 zákona o služebním poměru je ministr vnitra služebním funkcionářem. Zároveň však upozorňuje na to, že primárně jedná a rozhoduje jménem státu ve věcech služebního poměru policistů policejní prezident. Ministr vnitra je služebním funkcionářem pouze ve specifických situacích, např. v řízení o služebním poměru policejního prezidenta. V případě řadových policistů ministr vnitra služebním funkcionářem není. Jestliže se žalovaný (Ministerstvo vnitra) vyjadřoval k záležitostem, které se týkaly osoby zúčastněné na řízení a jejího návrhu, činil tak pouze jako gestor zákona o služebním poměru. K tomu žalovaný poznamenává, že se připravuje novela tohoto zákona, konkrétně nový § 40a uvedeného zákona, který bude detailně řešit přechod příslušníka mezi bezpečnostními sbory a jeho právní následky. Součástí nové úpravy bude i výslovná klauzule, dle níž bude služebně právní práva a povinnosti u přecházejícího příslušníka nadále plnit dosavadní sbor a řízení o nich zásadně povede služební funkcionář původního sboru.

[14] K věci samé žalovaný nejprve upozorňuje na podobnost služebního poměru, který má veřejnoprávní povahu, se soukromoprávním pracovním poměrem. Tuto podobnost dříve uznal i Nejvyšší správní soud ve své judikatuře. V tomto směru není postavení příslušníků bezpečnostních sborů výjimečné oproti jiným zaměstnancům státu. V případě osoby zúčastněné na řízení nejde jen o procesní otázku, který orgán o jejím návrhu povede řízení, ale i o to, kdo jí dluží část služebního příjmu a kdo má dlužnou částku ze svých mzdových prostředků zaplatit. Žalovaný zdůrazňuje, že pro řádné posouzení nároku osoby zúčastněné na řízení je třeba zhodnotit, zda v rozhodné době vykonávala službu, respektive co bylo její náplní. K tomu je nutné zkoumat detaily této služby u příslušného bezpečnostního sboru a na konkrétním služebním místě. To ovšem není úkolem Policie ČR, ale právě Vězeňské služby, u které byla osoba zúčastněná na řízení v rozhodnou dobu ve služebním poměru.

[15] Podobný postoj podle žalovaného zastává i Nejvyšší správní soud, který v minulosti ve věci příslušníka Celní správy ČR konstatoval, že služební funkcionář Celní správy ČR není příslušný rozhodovat o nárocích, které s celní správou nesouvisí (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2018, čj. 2 As 401/2017-55). Ačkoli se tedy služební poměry příslušníků bezpečnostních sborů řídí stejným zákonem, není možné odhlížet od toho, že jednotlivé bezpečnostní sbory mají jiné poslání, úkoly, rozpočtové kapitoly apod. Cílem prostupnosti mezi jednotlivými sbory je podle žalovaného především zjednodušení procedur souvisejících

s přijímáním a ustanovováním příslušníků, nikoli přesunování odpovědnosti za „*služební dluhy a pohledávky*“ z jednoho sboru na druhý. Podotýká, že služební funkcionáři zcela běžně rozhodují o právech a povinnostech osob, jejichž služební poměr již skončil. Na podporu závěru, že řízení má provést a rozhodnutí vydat orgán příslušný v době vzniku nároku, přestože již daný zaměstnanec vykonává službu u jiného úřadu, odkazuje žalovaný na další rozhodnutí správních soudů nebo zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

[16] Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření k žalobě nejprve poukazuje na to, že u správních soudů, včetně Nejvyššího správního soudu, je vedena celá řada sporů o zaplacení neoprávněně odečtených přestávek na jídlo a odpočinek dle § 60 zákona o služebním poměru, a to za období od roku 2013 až do současnosti. Upozorňuje, že tyto spory vedou řadoví příslušníci Vězeňské služby zařazení na nejnižších služebních postech, tedy na odděleních výkonu vazby a trestu. Pro pochopení těchto sporů je nezbytná podrobná znalost chodu služební činnosti ve věznicích v České republice. Podle názoru osoby zúčastněné na řízení je tedy logické, aby o jejím nároku rozhodovaly orgány Vězeňské služby, spadající pod resort Ministerstva spravedlnosti, nikoli orgány jiného ministerstva (tj. Ministerstva vnitra), které nemají o služební činnosti ve věznicích žádné povědomí. Jinými slovy, konkrétní pochybení v čerpání přestávek na jídlo a odpočinek by měla řešit ta složka, u které byla osoba zúčastněná na řízení v rozhodnou dobu ve služebním poměru a která takové pochybení zavinila. Ministerstvo spravedlnosti by proto nemělo přesouvat odpovědnost na jiný resort. Je to právě Vězeňská služba, která má o dané problematice „*nejzásadnější vědomosti a důkazy*“.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

IVa. K přípustnosti kompetenční žaloby

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda se jedná o kompetenční spor ve smyslu § 97 a násl. s. ř. s., který je definován třemi prvky (předpoklady). Za prvé zde musí být vedeno řízení, v němž se rozhoduje o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob. Za druhé dva správní orgány si buď osobují pravomoc o věci rozhodnout (o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem – kladný kompetenční spor), nebo naopak popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí ve věci (o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem – záporný kompetenční spor). Za třetí těmito správními orgány musejí být subjekty vymezené v § 97 odst. 1 s. ř. s., a to pouze v tam uvedených kombinacích (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, čj. Komp 3/2012-49).

[18] Nejvyšší správní soud především vychází z toho, že v nynější věci lze uvažovat jen o kompetenčním sporu mezi „*ústředními správními úřady navzájem*“ ve smyslu § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Aplikace § 97 odst. 1 písm. a) nebo b) s. ř. s. nepřichází do úvahy, neboť obě tato ustanovení odkazují na spory správního úřadu s orgánem územní, zájmové nebo profesní samosprávy, resp. mezi orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy navzájem.

[19] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že v daném případě žalobce i žalovaný sami sebe označili v žalobě, respektive ve vyjádření k žalobě, nikoli jako „ministerstvo“ (spravedlnosti, resp. vnitra), ale jako „ministr“ (spravedlnosti, resp. vnitra). Usilují o vyslovení pravomoci rozhodnout o návrhu nikoliv pro ministerstvo jako ústřední správní úřad, ale pro ministra spravedlnosti, respektive ministra vnitra, kteří mají o věci rozhodovat jako „nejvyšší“ služební funkcionáři podle § 2 zákona o služebním poměru ve spojení s analogickou aplikací § 133 správního řádu.

[20] Z průběhu řízení je však patrné, že vlastní kompetenční spor vznikl v rámci dvou bezpečnostních sborů: Vězeňskou službou (konkrétně ředitelem Věznice Karviná jako služebním funkcionářem) na straně jedné a Policií České republiky (konkrétně náměstkem ředitele Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje pro vnější službu) na straně druhé. Věc byla postoupena k rukám ministra spravedlnosti s využitím poměrně volné analogie dle § 133 odst. 1 správního řádu. Podle tohoto ustanovení *nelze-li věcnou příslušnost při rozhodování v oblasti státní správy určit na základě zvláštního zákona, provede řízení v prvním stupni ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží, popřípadě ústřední správní úřad, jehož obor působnosti je rozhodované věci nejbližší.*

[21] Je zjevné, že při aplikaci výše uvedeného ustanovení si příslušní služební funkcionáři dosadili namísto pojmu „ústřední správní úřad“ pojem „nejvyšší služební funkcionář“, jímž je pro bezpečnostní sbor Vězeňské služby ministr spravedlnosti a pro Policii České republiky ministr vnitra. To zjevně učinili v důsledku zvláštní úpravy zákona o služebním poměru, kde v roli správních orgánů nevystupují „úřady“ (jako instituce), ale „služební funkcionáři“ (jako správní orgány personálního typu).

[22] Nejvyšší správní soud již v minulosti obdobný kompetenční spor přijal k meritornímu posouzení. Ve věci sp. zn. Komp 3/2017 rozhodoval pozitivní kompetenční konflikt ve věci státní služby mezi žalobcem – Českým statistickým úřadem, a žalovaným – Ministerstvem vnitra o tom, kdo je příslušný rozhodnout o opravném prostředku proti rozhodnutí předsedkyně Českého statistického úřadu o platu. Jakkoli se tehdy jako účastníci řízení označily ústřední správní úřady, reálně se jednalo o kompetenční spor mezi služebními funkcionáři – předsedou ČSÚ na straně jedné a náměstkem ministra vnitra pro státní službu na straně druhé. V rozsudku ze dne 10. 7. 2018, čj. Komp 3/2017-34, č. 3774/2018 Sb. NSS, pak Nejvyšší správní soud uvedl, že „[s]oud si je vědom toho, že v daném případě žalobce i žalovaný usilují o vyslovení pravomoci rozhodnout o opravném prostředku nikoliv přímo pro sebe, ale pro předsedu žalobce, respektive náměstka ministra vnitra pro státní službu, kteří mají o věci rozhodovat jako služební orgány podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě. Ani tato skutečnost však nebrání soudu kompetenční spor věcně rozhodnout.“ Poukázal též na to, že „[s]oud již ve své minulé rozhodovací praxi dospěl k závěru, že může rozhodnout o pravomoci vydat rozhodnutí i ve vztahu k takovému správnímu orgánu, který není a ani nemůže být účastníkem kompetenčního sporu, jelikož není ústředním správním úřadem ve smyslu § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Vycházel přitom z toho, že dospěje-li k závěru, že pravomoc vydat rozhodnutí ve věci uvedené v kompetenční žalobě má správní orgán, který není žalobcem ani žalovaným, ale je některému z nich organizačně podřízen, soud rozsudkem uloží povinnost rozhodnout v dané věci přímo tomuto správnímu orgánu (viz rozsudek ze dne 4. 8. 2011, čj. Komp 5/2010-35, č. 2557/2012 Sb. NSS, bod 53). Obdobné úvahy samozřejmě platí i tehdy, je-li správní orgán jinak

pokračování

součástí organizační struktury účastníka řízení o kompetenční žalobě.“ (zvýraznění bylo přidáno).

[23] Na rozdíl od rozsudku čj. Komp 3/2017-34 se v nynější věci účastníci řízení označili v žalobě i ve vyjádření k žalobě jako ministr (spravedlnosti, resp. vnitra) a nikoli jako ministerstvo (spravedlnosti, resp. vnitra). Toto označení účastníci zvolili s ohledem na specifickou úpravu zákona o služebním poměru, jak je uvedeno již výše. Při posouzení, zda je v projednávané věci dán kompetenční spor ve smyslu § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s., je nutné tato specifika zohlednit. Soud vychází z toho, že samotný ministr není ústředním správním úřadem ve smyslu § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s., jelikož není jako ústřední správní úřad označen zákonem (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2004, čj. Komp 1/2004-70, č. 339/2004 Sb. NSS). Dle Nejvyššího správního soudu však nelze odhlédnout od skutečnosti, že ministři (spravedlnosti, resp. vnitra) jsou součástí organizační struktury ministerstev (spravedlnosti, resp. vnitra), stojí v jejich čele, jednají jejich jménem a jejich kompetence se odvíjejí od působnosti těchto ministerstev. Funkce ministra, jakož i jeho postavení jako služebního funkcionáře ve smyslu zákona o služebním poměru, je tak neoddělitelně spjata s jeho zařazením do organizační struktury daného ministerstva. I pokud by podání učinilo ministerstvo (spravedlnosti, resp. vnitra), fakticky by je jeho jménem mohl učinit ministr (spravedlnosti, resp. vnitra). Tato vzájemná spjatost ministerstev jako ústředních správních úřadů s ministry jako (mimo jiné) služebními funkcionáři vede zdejší soud k tomu, že i přes nesprávné označení stran kompetenčního sporu v žalobě a vyjádření k ní je v projednávané věci dán kompetenční spor ve smyslu § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Nikoli však mezi ministry (spravedlnosti, resp. vnitra), ale mezi ministerstvy (spravedlnosti, resp. vnitra) jako ústředními správními úřady, které popírají pravomoc vydat rozhodnutí pro správní orgány, které jsou jim organizačně podřízeny – pro ředitele Věznice Karviná, resp. náměstka ředitele Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje pro vnější službu (již výše zmíněný rozsudek

čj. Komp 3/2017-34 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2011, čj. Komp 5/2010-35, č. 2557/2012 Sb. NSS).

[24] Předmětem nyní projednávané žaloby je přitom **záporný** kompetenční spor, kdy *„první správní orgán má za to, že není dána jeho pravomoc rozhodnout v určité věci, je zde dána pravomoc druhého správního orgánu, a tento závěr jasně vyjádří v určitém správním aktu, kdežto naopak druhý správní orgán vychází z toho, že je dána pravomoc prvního orgánu“* (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2009, čj. Komp 3/2009-11).

[25] Nejvyšší správní soud rozhodl o žalobě bez jednání, neboť žalovaný s tímto postupem výslovně souhlasil a žalobce ve stanovené lhůtě s takovým postupem nevyjádřil nesouhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

IVb. Relevantní právní úprava a judikatura

[26] Na postavení osoby zúčastněné na řízení jako příslušníka bezpečnostního sboru dopadá úprava zákona o služebním poměru. Podle § 1 odst. 3 tohoto zákona je příslušník ve služebním poměru k České republice a práva a povinnosti České republiky vůči příslušníkovi plní **příslušný** bezpečnostní sbor. Podle § 2 odst. 1 téhož zákona ve věcech

služebního poměru příslušníků jedná a rozhoduje jménem státu ředitel bezpečnostního sboru, není-li dále stanoveno jinak. V rozsahu jím stanoveném jedná a rozhoduje též vedoucí organizační části bezpečnostního sboru.

[27] Zákonná úprava naopak výslovně neupravuje pravidlo v situaci, kdy (a) příslušník bezpečnostního sboru (zde osoba zúčastněná na řízení) změnil působení mezi bezpečnostními sbory (zde nejprve ve Vězeňské službě, poté v Policii ČR) a (b) domáhá se určitého plnění za trvání služebního poměru v rámci druhého bezpečnostního sboru, přičemž (c) tvrzený nárok vznikl během služebního poměru k prvnímu bezpečnostnímu sboru.

[28] Co se týče relevantní judikatury, Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že zvláštní senát pro rozhodování některých kompetenčních sporů, zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „*zvláštní senát*“), se v minulosti opakovaně zabýval kompetenčními spory příslušníků bezpečnostních sborů, kteří vůči státu uplatňovali různé nároky, které vznikly za trvání služebního poměru. Zvláštní senát se přitom nezabýval tím, zda služební poměr příslušníka stále trvá a případně zda je příslušník ve služebním poměru stále u téhož bezpečnostního sboru. Je tak zřejmé, že otázku trvání služebního poměru u (téhož) bezpečnostního sboru nepovažoval zvláštní senát za relevantní. Pokud byly splněny další zákonné podmínky, neměl zvláštní senát, bez ohledu na případné ukončení služebního poměru či převedení příslušníka k jinému bezpečnostnímu sboru, pochybnosti, že pro rozhodování těchto sporů bude příslušný služební funkcionář toho kterého sboru. Z toho je patrné, že – byť implicitně – zvláštní senát vycházel z premisy, že **věcná příslušnost služebního funkcionáře není závislá na trvání služebního poměru ve vztahu k bezpečnostnímu sboru** (usnesení zvláštního senátu ze dne 23. 5. 2023, čj. Konf 23/2021-30).

[29] Ústavní soud se v nálezu ze dne 30. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 1/19 (citované rozhodnutí je dostupné na <https://nalus.usoud.cz>), zabýval otázkou odpovědnosti za škodu dle § 98 zákona o služebním poměru. Uvedl, že „[o]becná odpovědnost bezpečnostního sboru za škodu způsobenou příslušníkoví sboru předpokládá, že škoda příslušníkovi vznikla při výkonu služby, v přímé souvislosti s ním nebo pro výkon služby.“ Z kontextu je přitom patrné, že i v této věci měl Ústavní soud na mysli odpovědnost toho bezpečnostního sboru, v němž příslušník vykonával službu.

[30] Žalovaný ve svém vyjádření odkázal příhodně na rozsudek NSS čj. 2 As 401/2017-55. V tomto rozsudku soud posuzoval (mimo jiné) situaci, kdy se žalobce – příslušník Celní správy ČR – domáhal přiznání nároku na opětující se plnění spočívající v nevyplacené části základního tarifu náležejícího pro služební hodnost rada a v nevyplaceném zvláštním příplatku, včetně úroků z prodlení, od 1. 4. 2013, tedy od plánovaného obsazení volného služebního místa ve služební hodnosti rada na Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality Služby kriminální policie a vyšetřování. Jednalo se tedy o situaci, kdy příslušník přiřazený k jednomu bezpečnostnímu sboru (Celní správě ČR) uplatňoval v rámci tohoto sboru nárok, který vznikl v rámci služby u bezpečnostního sboru jiného (Policie ČR). Na tomto půdorysu Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*služební poměr příslušníka bezpečnostního sboru vzniká k České republice a že práva a povinnosti České republiky vůči*

příslušníkovi plní příslušný bezpečnostní sbor (§ 1 odst. 3 věty první a druhá zákona o služebním poměru). Nicméně každý bezpečnostní sbor je zákonem pojmán jako relativně samostatná entita uvnitř státu, v níž je vykonávána působnost příslušných služebních funkcionářů zásadně jen 'dovnitř' daného konkrétního bezpečnostního sboru, a nikoli 'křížově', tj. v záležitostech jiného bezpečnostního sboru než toho, jehož služební funkcionář rozhoduje.“

[31] Jinak řečeno, Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 2 As 401/2017-55 nepřisvědčil tehdejší argumentaci stěžovatele (příslušníka bezpečnostního sboru), že věcně příslušným k projednání jeho nároku (odvíjejícího se od jednání jiného bezpečnostního sboru) je právě ten bezpečnostní sbor, u něhož je aktuálně stěžovatel příslušníkem. Nejvyšší správní soud naopak v rozsudku čj. 2 As 401/2017-55 aproboval závěr Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) vyslovený v rozsudku ze dne 8. 11. 2017, čj. 3 Ad 10/2015-91, č. 3867/2019 Sb. NSS. Městský soud v tomto rozsudku uzavřel, že ten, kdo stojí v čele bezpečnostního sboru, jedná a rozhoduje jménem státu ve věcech služebního poměru příslušníků tohoto bezpečnostního sboru vždy jen ve vztahu k tomuto bezpečnostnímu sboru. Dále uvedl, že neplatí bez dalšího, že za případné pochybení jednoho bezpečnostního sboru odpovídá jiný bezpečnostní sbor, ve kterém dotčená osoba jako jeho příslušník vykonává službu.

[32] Nejvyšší správní soud upozorňuje také na řízení vedené pod sp. zn. Konf 7/2021. Tehdejší spor se týkal vydání bezdůvodného obohacení, spočívajícího ve vyplacení nesprávné výše platu zaměstnanci České správy sociálního zabezpečení, přičemž i v tehdejších případech byl zaměstnanec (podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě) v okamžiku uplatnění nároku již zaměstnancem jiného služebního úřadu. Česká správa sociálního zabezpečení podala žalobu k Obvodnímu soudu pro Prahu 4, který řízení usnesením ze dne 13. 10. 2020, čj. 32 C 179/2020-15, zastavil s tím, že po právní moci tohoto usnesení bude věc postoupena České správě sociálního zabezpečení. Městský soud, jako soud odvolací, se v usnesení ze dne 22. 1. 2021, čj. 23 Co 415/2020-35, ztotožnil se závěrem Obvodního soudu pro Prahu 4. Městský soud mimo jiné dospěl k závěru, že „[n]a povaze tohoto vztahu nemůže ničeho změnit ani pozdější zařazení státního zaměstnance na jiné služební místo (u jiného služebního úřadu) či ukončení výkonu státní služby, neboť vždy jde o věc jeho odměňování v rámci služebního poměru v té konkrétní podobě, jaká tu byla v době vzniku nároku na plat (resp. výplaty vyšší částky platu). K rozhodnutí je proto příslušný ten služební orgán, jehož příslušnost byla dána na počátku (v době vzniku nároku), a který je podle § 10 odst. 2 zákona o státní službě příslušný k rozhodnutí ve věcech služebního poměru. Tato jeho pravomoc je založena existencí samotného služebního poměru a nezaniká či nepřenáší se v důsledku přeřazení státního zaměstnance k jinému služebnímu úřadu ani ukončením služebního poměru, stejně jako se změnou těchto okolností nemění ani povaha předmětných práv a povinností.“ Česká správa sociálního zabezpečení po postoupení věci podala návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu. Zvláštní senát usnesením ze dne 7. 4. 2022, čj. Konf 7/2021-30, rozhodl, že příslušným k vydání rozhodnutí ve věci je správní orgán. Současně konstatoval, že „[ř]ešení otázky, který konkrétní správní orgán je příslušný ve věci rozhodnout, není v kompetenci zvláštního senátu. Ten přitom respektuje, že rozhodnutím Obvodního soudu pro Prahu 4 a Městského soudu v Praze byla věc postoupena České správě sociálního zabezpečení (žalobkyni) jako služebnímu orgánu, který jedná a rozhoduje ve věcech služebního poměru.“

[33] Také městský soud ve výše citovaném usnesení čj. 23 Co 415/2020-35 tedy dospěl k závěru, že přeřazení zaměstnance k jinému služebnímu úřadu nemá vliv na příslušnost

služebního orgánu původního služebního úřadu rozhodnout o nároku, který vznikl v době trvání služebního poměru u původního služebního úřadu. Přestože se výše uvedené závěry vztahovaly ke služebnímu poměru dle zákona o státní službě, lze je aplikovat také na řízení týkající se služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů podle zákona o služebním poměru. Ani zákon o státní službě totiž blíže neupravuje postup pro případy, kdy k uplatnění nároku majícího původ ve služebním poměru u jednoho služebního úřadu dojde v době, kdy je státní zaměstnanec již ve služebním poměru u jiného služebního úřadu (viz § 10 odst. 2 zákona o státní službě, jenž stanoví, že *služební orgán jedná a rozhoduje ve věcech služebního poměru*).

[34] Je tedy zřejmé, že dle výše uvedené judikatury bezpečnostní sbor, resp. příslušní služební funkcionáři mohou konat jen „dovnitř“ toho kterého bezpečnostního sboru. Jednáním „dovnitř“ bezpečnostního sboru přitom nelze rozumět jednání výlučně vůči osobám, které jsou aktuálně příslušníky daného bezpečnostního sboru, a to ve všech věcech těchto příslušníků; tedy i ve věcech vztahujících se k jejich službě v jiných bezpečnostních sborech. Naopak je třeba je chápat tak, že bezpečnostní sbor, resp. služební funkcionář je oprávněn jednat ve všech věcech týkajících se tohoto bezpečnostního sboru, a to včetně nároků majících původ ve služebním poměru u tohoto bezpečnostního sboru, přestože se nárok týká osoby, která již (v okamžiku uplatnění nároku) příslušníkem daného bezpečnostního sboru není.

IVc. *Tzv. průchodnost služebního poměru a její význam pro nynější věc*

[35] Žalobce odkazuje na tzv. průchodnost služebních poměrů a namítá, že příslušným k rozhodnutí v posuzované věci by měl být služební funkcionář bezpečnostního sboru, u něhož je příslušník v okamžiku uplatnění nároku ve služebním poměru, a to právě „*v duchu smyslu a účelu principu tzv. průchodnosti služebního poměru*“. Průchodnost služebních poměrů je zajišťována § 20 zákona o služebním poměru, který upravuje postup při ustanovování příslušníků na volná služební místa, včetně obsazování služebních míst příslušníky jiných bezpečnostních sborů. Účelem průchodnosti služebních poměrů je tedy umožnění co nejjednoduššího a nejplynulejšího „volného pohybu“ příslušníků mezi služebními místy v rámci jednoho bezpečnostního sboru nebo mezi různými bezpečnostními sbory. K zabezpečení aplikace § 20 zákona o služebním poměru a k zajištění průchodnosti služebních poměrů vede Ministerstvo vnitra dle § 3 zákona o služebním poměru evidenci volných služebních míst v bezpečnostních sborech a evidenci údajů o příslušnících bezpečnostních sborů zařazených v záloze, odvolaných ze služebního místa a o příslušnících, kteří požádali o převedení na jiné služební místo. Důvodová zpráva k § 3 zákona o služebním poměru výslovně uvádí: „*Aby byla zabezpečena ‚průchodnost‘ příslušníků mezi jednotlivými bezpečnostními sbory, povede Ministerstvo vnitra informace o volných služebních místech v bezpečnostních sborech a o příslušnících zařazených v záloze pro přechodně nezařazené*“.

[36] Rozhodnutí o nároku příslušníka služebním funkcionářem bezpečnostního sboru, u něhož již příslušník nadále není ve služebním poměru, není v rozporu s účelem a smyslem tzv. průchodnosti služebních poměrů. Určení věcné příslušnosti služebního funkcionáře k rozhodnutí o nároku (bývalého) příslušníka se možnosti plynule přecházet mezi služebními místy v různých bezpečnostních sborech nikterak nedotýká.

[37] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že také městský soud v rozsudku čj. 3 Ad 10/2015-91 konstatoval, že „(...) *ten, kdo stojí v čele bezpečnostního sboru, jedná a rozhoduje jménem státu ve věcech služebního poměru příslušníků tohoto sboru a jen ve vztahu k tomuto sboru včetně posuzování případně požadované náhrady škody podle ust. § 98 zákona o služebním poměru u příslušníků bezpečnostních sborů. Jinými slovy, resp. slovy napadeného rozhodnutí služební funkcionář jednoho bezpečnostního sboru nemůže rozhodovat o věcech služebního poměru příslušníka jiného bezpečnostního sboru, jediné s výjimkou věcí v rámci naplnění principu tzv. průchodnosti služebních poměrů ve smyslu ust. § 20 zákona o služebním poměru.*“ Žalobce na tuto pasáž odkazuje a dodává, že „*právě o přesun tzv. průchodností mezi bezpečnostními sbory se v tomto případně jedná*“.

[38] Z rozsudku městského soudu čj. 3 Ad 10/2015-91 nicméně nevyplývá, že by v případě přesunu mezi bezpečnostními sbory pro rozhodování ve všech věcech služebního poměru příslušníka (včetně věcí souvisejících s jeho služebním poměrem u předchozího bezpečnostního sboru) byl příslušný služební funkcionář bezpečnostního sboru, jehož příslušníkem se dotčená osoba později stala (tj. jehož příslušníkem byla v okamžiku uplatnění nároku a nikoli v okamžiku jeho tvrzeného vzniku). Městský soud pouze konstatoval, že ve výjimečných případech může být pravidlo rozhodování „dovnitř“ bezpečnostního sboru prolomeno, pokud by to bylo zapotřebí za účelem naplnění principu průchodnosti služebních poměrů. Tato výjimka cílí na rozhodování přímo související s převáděním příslušníků mezi jednotlivými bezpečnostními sbory a tím také s naplňováním principu průchodnosti služebních poměrů. Při tomto rozhodování může služební funkcionář jednat částečně „vně svého“ bezpečnostního sboru, pokud např. příslušníka odvolá z dosavadního služebního místa a současně jej převede do personální pravomoci služebního funkcionáře jiného bezpečnostního sboru, který na základě tohoto úkonu provede ustanovení příslušníka na nové služební místo v jiném bezpečnostním sboru (jako tomu bylo ostatně i v nyníjší věci; viz č. I. 6 správního spisu).

IVd. Vlastní posouzení kompetenčního sporu

[39] Jak uvedeno výše (viz odstavec [27]), zákon výslovně neupravuje situaci, která nastala v nyníjší věci. Nicméně z výše citované judikatury plynou pro nyní projednávanou věc tyto relevantní závěry: (a) uplatnění nároku příslušníka bezpečnostního sboru, respektive bývalého příslušníka tohoto sboru, u služebního funkcionáře téhož sboru nebrání, pokud již příslušníkem tohoto sboru není, anebo pokud již vůbec není ve služebním poměru k jakémukoli bezpečnostnímu sboru (judikatura zvláštního senátu, odkazovaná v části IVb. tohoto rozsudku); a (b) nároky ze služebního poměru, které mají původ právě ve vztahu k určitému bezpečnostnímu sboru v době, kdy zde vykonával služební poměr jeho (bývalý) příslušník, nelze uplatňovat u jiného bezpečnostního sboru, k němuž byl tento příslušník přeřazen a u něhož je ve služebním poměru v době uplatnění nároku (rozsudek NSS čj. 2 As 401/2017-55). Nejvyšší správní soud se se závěry citované judikatury ztotožňuje.

[40] Podpůrně lze argumentovat i důvody praktickými. Nejvyššímu správnímu soudu je z úřední činnosti známo, že nároky vyplývající ze zákona o služebním poměru často uplatňuje několik příslušníků společně v jednom řízení. Vedení společného řízení o nárocích více příslušníků je v souladu se zásadou efektivnosti a hospodárnosti řízení. Pokud by Nejvyšší správní soud přistoupil na argumentaci žalobce, jedním z důsledků by v některých

případech byla nemožnost vedení takového společného řízení. Není totiž neobvyklé, že někteří příslušníci, kteří uplatňují nárok podle zákona o služebním poměru, již v okamžiku uplatnění nároku nejsou ve služebním poměru k bezpečnostnímu sboru, u něhož má uplatňovaný nárok původ. Řízení by se pak muselo rozdělit do dvou (nebo i více) „linií“, a to podle toho, u kterého bezpečnostního sboru byli příslušníci ve služebním poměru v okamžiku uplatnění nároku. O jinak totožných nárocích by tedy rozhodovaly různé správní orgány, resp. různí služební funkcionáři. Nastat by mohla také situace, kdy by k rozdělení do dvou „linií“ došlo v případě rozhodování o nárocích totožného příslušníka majících původ ve služebním poměru u totožného bezpečnostního sboru, a to pokud by příslušník část těchto nároků uplatnil za trvání služebního poměru u původního bezpečnostního sboru a část po svém zařazení do služebního poměru k jinému bezpečnostnímu sboru. Všechny výše popsané důsledky jsou pro hladké fungování právní praxe nežádoucí, a proto je lze v situaci nejasné právní úpravy použít jako podpůrný argument pro určení, který ze správních orgánů, u nichž připadá v úvahu jejich pravomoc ve věci rozhodovat, tuto pravomoc skutečně má. Také tyto úvahy vedou Nejvyšší správní soud k závěru, že ukončení služebního poměru u bezpečnostního sboru, u něhož má uplatňovaný nárok původ, nemá vliv na věcnou příslušnost služebního funkcionáře tohoto bezpečnostního sboru pro rozhodnutí o tomto nároku.

[41] Rovněž nelze pomíjet aspekt tzv. institucionální paměti. Pro rozhodnutí o nárocích příslušníků bezpečnostních sborů je nezbytná nejen znalost zákonných i podzákonných právních předpisů, týkajících se konkrétního bezpečnostního sboru (tedy nejen zákona o služebním poměru), ale, jak trefně upozorňuje také osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření, je nutné mít povědomí také o praktickém fungování tohoto bezpečnostního sboru. Touto „institucionální pamětí“ disponuje obvykle ten bezpečnostní sbor (resp. služební funkcionář), u něhož má uplatněný nárok původ. Služební funkcionáři tohoto bezpečnostního sboru mají navíc k dispozici veškerou dokumentaci týkající se příslušníka a jeho služebního poměru u tohoto bezpečnostního sboru.

[42] Nejvyšší správní soud dodává, že výše uvedené závěry vyslovil v souvislosti s přechodem příslušníků mezi dvěma různými bezpečnostními sbory. Nelze je tedy bez dalšího aplikovat na případy, v nichž příslušník změní služební místo v rámci jednoho bezpečnostního sboru. K této situaci se, s ohledem na předmět nynějšího řízení, Nejvyšší správní soud nevyjadřoval.

[43] V nyní posuzované věci osoba zúčastněná na řízení uplatnila nárok na zaplacení finanční částky za hodiny odpracované v rámci služebního poměru u Vězeňské služby. Není tak pochyb o tom, že se jedná o nárok, který má původ ve služebním poměru osoby zúčastněné na řízení k Vězeňské službě. Na uvedeném nic nemění skutečnost, že v okamžiku uplatnění tohoto nároku již osoba zúčastněná na řízení nebyla příslušníkem tohoto bezpečnostního sboru, jelikož se stala příslušníkem Policie ČR.

[44] Výše uvedené závěry nejsou v rozporu ani s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, jak namítá žalobce. Pravomoc služebního funkcionáře jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru příslušníků jménem státu je zakotvena právě v § 2 odst. 1 zákona o služebním poměru, ve spojení s § 1 odst. 3 téhož zákona. Příslušným bezpečnostním sborem ve smyslu § 1 odst. 3 zákona o služebním poměru, jehož služební

pokračování

funkcionáři jednají a rozhodují ve věcech služebního poměru dle § 2 zákona o služebním poměru, pak je ve světle výše citované judikatury ten bezpečnostní sbor, o jehož věc se jedná. Odkaz žalobce na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019,

čj. 16 Kss 5/2017-173, č. 3897/2019 Sb. NSS, není přílehlavý. V tehdy projednávané věci senát předkládající věc rozšířenému senátu dovozoval pravomoc rozšířeného senátu z § 25 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, dle kterého *nestanoví-li tento zákon jinak nebo nevyplývá-li z povahy věci něco jiného, v kárném řízení se přiměřeně použijí ustanovení trestního řádu*. Rozšířený senát konstatoval, že „povaha věci“ může vyloučit přiměřenou aplikaci trestního řádu, nikoliv však založit přiměřenou aplikaci jiného právního předpisu. Na nyní projednávanou věc tudíž závěry usnesení rozšířeného senátu nedopadají, jelikož pravomoc služebních funkcionářů rozhodovat ve věcech služebního poměru vyplývá přímo ze zákona o služebním poměru.

[45] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že k rozhodnutí o nároku osoby zúčastněné na řízení je příslušný ředitel Věznice Karviná, neboť v okamžiku vzniku tvrzeného nároku byla osoba zúčastněná na řízení příslušníkem Vězeňské služby.

[46] Nejvyšší správní soud si je vědom, že ředitel Věznice Karviná není a ani nemohl být účastníkem kompetenčního sporu, jelikož není ústředním správním úřadem ve smyslu § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. V již výše zmíněném rozsudku čj. Komp 5/2010-35 však Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„dospěje-li soud k závěru, že pravomoc vydat rozhodnutí ve věci uvedené v kompetenční žalobě má správní orgán, který není žalobcem ani žalovaným, ale je některému z nich organizačně podřízen, soud rozsudkem uloží povinnost rozhodnout v dané věci přímo tomuto správnímu orgánu.“* Ředitel Věznice Karviná je v souladu s § 2 odst. 2 a 6 zákona o služebním poměru podřízen žalobci, resp. ministru spravedlnosti, který je součástí organizační struktury žalobce. Nejvyšší správní soud tak v nynější věci uložil povinnost rozhodnout přímo řediteli Věznice Karviná.

V. Náklady řízení

[47] Podle § 101 s. ř. s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kompetenční žalobě.

[48] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil. Nejvyšší správní soud této osobě žádnou povinnost neuložil a neshledal ani žádný důvod hodný zvláštního zřetele, pro nějž by jí právo na náhradu nákladů řízení o žalobě mělo být přiznáno.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejdou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 21. března 2024

Mgr. Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu