



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

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

žalobce: **Mgr. Bc. L. Š.**
bytem X

proti

žalovanému: **Ministryně obrany**
se sídlem Tychonova 221/1, Praha 6

o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou ze dne 9. 12. 2022, podanou do datové schránky soudu dne 9. 12. 2022, domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného správního orgánu ve věci jeho žádosti ze dne XXX na náhradu škody (majetkové újmy) za období XXX do XXX se zákonným úrokem z prodlení, nazvané jako „Žádost o doplacení náhrady zvýšených životních nákladů“, adresované ministryni obrany a doručené do datové schránky žalovaného dne XXX (dále jen „žádost“).

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

II. Žaloba

2. Z obsahu žaloby a k ní připojených listin (zejména žádosti) vyplynulo, že žalobce vykonává službu ve služební poměru vojáka z povolání dle zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání (dále jen „zákon o vojácích z povolání“). Požadovaná náhrada škody (majetková újma) se vztahuje k období od XXX do XXX, kdy měl být žalobce podle personálního rozkazu z XXX nadále vyslán k plnění úkolů na pozici právního poradce velitelství XXX v rámci NATO ve XXX (tam měl strávit celkem 3 roky). Personálním rozkazem ředitele Agentury personalistiky Armády České republiky ze dne XXX, sp. zn. XXX, který byl potvrzen rozhodnutím náměstka Generálního štábu Armády České republiky ze dne XXX, č. j. XXX, byl ale žalobce převelen zpět na pracoviště v ČR. Tato rozhodnutí byla následně ale zrušena rozsudkem zdejšího soudu ze dne XXX, č. j. XXX, který byl potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne XXX, č. j. XXX.
3. Žalobu v nyní projednávané věci podal žalobce právě v návaznosti na uvedené rozsudky. Žalovaný do dne podání žaloby o žádosti věcně nerozhodl, ani ji nepostoupil podle § 12 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dál jen „správní řád“) usnesením jinému správnímu orgánu. Dopis žalovaného ze dne XXX, č. j. XXX, nemá dle žalobce formální náležitosti správního rozhodnutí a není úkonem ve správním řízení, pročež proti němu nemůže podat odvolání a bránit se proti němu v soudním přezkumu.
4. Žalobce žádal, aby soud uložil žalovanému povinnost rozhodnout o žádosti do 30 dnů od doručení rozsudku.

III. Vyjádření Ministerstva obrany, žalovaného a další podání účastníků

5. K žalobě se k výzvě soudu zprvu vyjádřilo Ministerstvo obrany, neboť je Městský soud v Praze nesprávně považoval za žalovaného, jak bude pojednáno níže. V písemném vyjádření k žalobě ze dne 23. 1. 2023 Ministerstvo obrany zejména uvedlo, že žádost byla vyhodnocena jako žádost podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále též „zákon 82/1998 Sb.“). Dne 16. 11. 2022 bylo rozhodnuto tak, že žádosti nelze vyhovět, o tom byl žalobce informován dopisem ze dne XXX.
6. Na následné podání žalobce na odstranění nečinnosti podle § 80 správního řádu již nebylo reagováno, neboť se v případě žádosti nejedná o žádost dle zákona o vojácích z povolání a tudíž na ní nedopadají lhůty dle správního řádu. Žádost sice žalobce nazval „Žádost o doplacení náhrady zvýšených životních nákladů“, ale specifikoval v ní jako nezákonné rozhodnutí personální rozkaz ředitele Agentury personalistiky Armády České republiky ze dne XXX, sp. zn. XXX, který byl potvrzen rozhodnutím náměstka Generálního štábu Armády České republiky ze dne XXX, č. j. XXX, a dožadoval se náhrady zvýšených životních nákladů, které by pravděpodobně obdržel, kdyby nebyl přeložen ze zahraničního pracoviště uvedenými personálními rozkazy.
7. Z obsahu samotné žádosti vyplývá, že se žalobce domáhá náhrady škody z nezákonného rozhodnutí. Pro tento institut existuje speciální úprava deliktní odpovědnosti státu za materiální a nemateriální újmu způsobenou protizákonným výkonem veřejné moci, vyplývající z ústavně deklarovaného práva v čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, obsažená v zákoně 82/1998 Sb.
8. Nebylo proto možné nárok žalobce, jak jej sám vymezil, posuzovat jako nárok uplatněný podle obecné právní úpravy k náhradě škody způsobené vojákovu z povolání při výkonu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

služby, v přímé souvislosti s ní nebo pro výkon služby dle § 112 zákona o vojácích z povolání, která je postavena na odlišných principech pracovněprávní odpovědnosti (viz analog. nálezn Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 1/19), neboť škoda nebyla žalobci způsobena v souvislosti s výkonem služby vojáka z povolání, ale v souvislosti s výkonem veřejné moci. K tvrzení žalobce, že se soudy ve správním soudnictví již jeho nárokem na náhradu zabývaly, Ministerstvo obrany konstatovalo, že tamní nárok vznikl v souvislosti s výkonem služby, ale náhradu v nyní projednávané věci požaduje žalobce, jak sám uvádí, z titulu nezákonných rozhodnutí, která byla zrušena soudy. Jedná se tak o žádost podanou dle § 7 zákona č. 82/1998 Sb., k jejímuž vyřízení dle § 14 téhož zákona, resp. k vypořádání nároku má úřad v souladu s ust. § 15 odst. 2 citovaného zákona lhůtu 6 měsíců, ve které bylo žalobci sděleno, že se jeho žádosti nevyhovuje. Žádost o náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím byla tedy zamítnuta. Pro úplnost se Ministerstvo obrany vyjádřilo k obsahově stejným podáním žalobce z minulosti, poukázalo na rozhodnutí zdejšího soudu ve věci sp. zn. XXX ze dne XXX a navrhlo žalobu zamítnout.

9. V replice ze dne 13. 2. 2023 žalobce setrval na svých žalobních tvrzeních.

IV. První posouzení Městským soudem v Praze

10. Za tohoto stavu Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 28. 2. 2023, č. j. 9 A112/2022-37, žalobu podle § 81 odst. 3 s. ř. s. zamítl z důvodů v tomto rozsudku uvedených (dále též „první rozsudek Městského soudu v Praze“).
11. Ke kasační stížnosti žalobce Nejvyšší správní soud tento první rozsudek Městského soudu v Praze rozsudkem ze dne 13. 12. 2023, č. j. 4 As 113/2023-113, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, kdy s odkazem na § 2 odst. 2 zákona o vojácích z povolání dospěl k závěru, že ve věci žádosti žalobce jednala jako správní (služební) orgán ministryně obrany. Žalobce tak v žalobě v souladu s § 79 odst. 2 s. ř. s. označil jako žalovaného ministryni obrany a Městský soud v Praze pochybil, pokud jako s žalovaným jednal s Ministerstvem obrany (dále též „zrušující rozsudek NSS“).

V. Druhé posouzení Městského soudu v Praze

12. Vázán právním názorem zrušujícího rozsudku NSS Městský soud v Praze vyzval ministryni obrany jako žalovaného k vyjádření k žalobě. Podáním ze dne 17. 1. 2024 žalovaný odkázal na předchozí písemné vyjádření k žalobě ze dne 23. 1. 2023 a zaslal soudu kopii elektronického spisového materiálu, který byl již soudu předložen s původním vyjádřením k žalobě.
13. S ohledem na to, že se stanovisko žalovaného k žalobě nezměnilo, žalobce již byl s tímto stanoviskem seznámen a reagoval na něj replikou ze dne 13. 2. 2023, nezasílal jej soud opětovně žalobci a přistoupil k posouzení důvodnosti žalobních bodů. Soud přitom neshledal důvody, pro které by se odchýlil od závěrů, učiněných ve svém prvním rozsudku.
14. Soud o věci jednal bez nařízení dle § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť účastníci takový postup soudu akceptovali. Žalobce důkazy nenavrhoval, soud o nich proto nerozhodoval.
15. Mezi účastníky nebyl sporný skutkový stav, soud jej proto jen ověřil z obsahu spisového materiálu a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
16. Podle § 79 s. ř. s. ten, kdo bezvysledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí

ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek. (2) Žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.

17. Soud plně přisvědčuje stanovisku žalovaného, že žádost žalobce, resp. v ní uplatněný nárok, na náhradu majetkové újmy/náhradu škody spadá do režimu zákona č. 82/1998 Sb., a nikoliv do režimu části sedmé zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání. Uvedený závěr vyplývá zejména z nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 1/19; v něm Ústavní soud zdůraznil v případě, který se týkal příslušníka Policie ČR a jeho nároku na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím o kázeňském přestupku, kterým mu byl uložen kázeňský trest v podobě snížení základního platového tarifu na dobu 3 měsíců, že je třeba odlišovat nároky na náhradu škody, která příslušníku Policie ČR vznikla v souvislosti s výkonem služby (plněním služebních úkolů), a nároky na náhradu škody, která vznikla v důsledku nezákonného rozhodnutí (jakožto vrchnostenského aktu) ve věcech služby. V prvním případě se jedná o nárok vzniklý ze služebního poměru, který má svůj základ v zákoně č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, a rozhodovat o něm mají správní orgány (a následně správní soudy); v druhém případě se jedná o nárok vzniklý v důsledku nezákonného rozhodnutí, který spadá do režimu zákona č. 82/1998 Sb., k rozhodnutí o něm jsou příslušné soudy v civilním řízení.
18. Konkrétně Ústavní soud v bodech 34 až 37 uvedl „34. *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.*
19. *Určujícím znakem pro stanovení, zda se jedná o odpovědnost podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, je skutečnost, že činnost příslušníka sboru, kterou vyvíjel při vzniku škody, byla konána při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s ním (Tomek, P., Fiala, Z., citováno výše, str. 357). Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů neobsahuje definici toho, co je výkonem služby. Při aplikaci tohoto pojmu je tak třeba 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 (Tomek, P., Fiala, Z., citováno výše, str. 376). Jinými slovy, výkon služby spočívá především v plnění služebních úkolů vyplývajících z právních předpisů, interních předpisů a rozkazů vedoucích příslušníků sboru.*
20. *Oproti tomu rozhodování ve věcech služebního poměru je výkonem veřejné moci, kterou lze uplatňovat podle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny jen v případech, mezích a způsobu, které stanoví zákon [nález sp. zn. III. ÚS 2428/13 ze dne 13. 6. 2014 (N 123/73 SbNU 869)]. Služební funkcionář 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, na které se subsidiárně použije zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2018 č. j. 5 As 8/2017-26). [...]*
21. *V posuzovaném případě bylo se stěžovatelem vedeno kázeňské řízení, byl shledán vinným ze spáchání kázeňského přestupku a byl mu uložen kázeňský trest. Rozhodnutí ředitele sboru bylo*

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

potvrzeno náměstkem policejního prezidenta ve věcech kázeňských. Teprve po kasačním zásahu správního soudu bylo rozhodnutí ředitele sboru zrušeno a kázeňské řízení zastaveno. Ředitel sboru a následně i náměstek policejního prezidenta vystupovali ve vrchnostenském postavení a vykonávali vůči stěžovateli svou kázeňskou pravomoc, a to, jak bylo závazně shledáno správním soudem, v rozporu se zákonem. Stěžovatel 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 č. 82/1998 Sb.”

22. Ústavní soud podpořil své závěry také tím, že zákon č. 82/1998 Sb. poskytuje příslušníku Policie ČR vyšší standard ochrany, resp. vyšší standard odčinění utrpěné újmy (včetně např. újmy nemajetkové). Ústavní soud tedy uzavřel (viz část bodu 38 nálezu): „Vyloučením zákona č. 82/1998 Sb. a nesystémovou aplikací úpravy obecné odpovědnosti bezpečnostního sboru za 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.“
23. Uvedené závěry, které následně v dané věci potvrdil zvláštní senát (zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, dále jen „zvláštní senát“) v usnesení ze dne 14. 1. 2022, č. j. Konf 11/2018-64, jsou přitom podle soudu plně použitelné i v nyní projednávané věci. Vojáci z povolání se v tomto ohledu nachází ve zcela srovnatelném postavení jako příslušníci Policie ČR a jako další „zaměstnanci státu“, kteří jsou vůči němu ve veřejnoprávním (služebním) poměru. To konečně vyplývá i ze zákonné úpravy, která je v případě zákona o vojácích z povolání (část sedmá) ve věcech náhrady škody obdobná jako úprava v zákoně o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.
24. Na tom nesouhlas žalobce nemůže nic změnit. Podstatným je, že se žalobce domáhá žádostí doplacení náhrady, kterou by pravděpodobně obdržel, nebýt nezákonných rozhodnutí žalovaného (personálních rozkazů). To je zřejmé i z obsahu žaloby a jejích příloh, kde žalobce výslovně uvádí, že žádost podal v návaznosti na rozsudek zdejšího soudu ze dne XXX, č. j. XXX (kterým bylo nezákonné rozhodnutí žalovaného náčelníka Generálního štábu armády České republiky-personální rozkaz zrušeno), a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne XXX č. j. XXX (která správnost tohoto rozsudku potvrdil). Žalovaný se ostatně jeho žádostí zabýval, jak vyplývá z výše citovaného sdělení ze dne XXX, č. j. XXX, vyjádření žalovaného a obsahu spisového materiálu, kdy ji posoudil podle zákona č. 82/1998 Sb. (dle § 7, § 14 a § 15 odst. 2 citovaného zákona).
25. Nedůvodný je poukaz žalobce na rozsudek zdejšího soudu ze dne XXX, č. j. XXX, neboť jím nebylo rozhodováno ve věci žádosti žalobce ze dne XXX o doplacení náhrady zvýšených životních nákladů za období, kdy žalobce působil se svou rodinou na zahraničním pracovišti v polském Štětíně, tedy ještě před tím, než byl (nezákonně) odvolán zpět do ČR. Oproti nyní projednávané věci soud proto rozhodoval podle zákona o vojácích z povolání postupem podle správního řádu.
26. Soud nevěšel na poukaz žalovaného na usnesení zdejšího soudu ze dne XXX, č. j. XXX, a nezvolil jiný procesní postup jednak proto, že se v nyní projednávané věci jedná o žádost

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

z jiného data, a dále s ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2004, č. j. 5 As 31/2003-49, podle kterého *ochranu proti nečinnosti nelze odeprít pouze z toho důvodu, že hmotněprávní nárok je povahy soukromoprávní.*

27. Lze tak uzavřít, že spory vzniklé v souvislosti s uplatněním žalobcova nároku na náhradu škody, která mu měla být způsobena výše uvedeným nezákonným rozhodnutím, přísluší projednat soudu v občanském soudním řízení, neboť o nárocích podle zákona č. 82/1998 Sb. rozhodují právě soudy v civilním řízení.

VI. Závěr a náklady řízení

28. Soud proto žalobu podle ust. § 81 odst. 3 s.ř.s. zamítl.
29. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl ve sporu procesně úspěšný, úspěšnému žalovanému však důvodně vynaložené náklady řízení nevznikly.

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.

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.

Praha 27. února 2024

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu