



Vaše značka MV-130457-2/OSZ-2016
Sp. zn. 2954/2016/VOP/JMA
Č. j. KVOP-16673/2017
Datum 19. července 2017

Vážený pan
Milan Chovanec
ministr
Ministerstvo vnitra
Nad Štolou 3
170 34 Praha 7 – Letná

Vážený pane ministře,

korespondencí ze dne 24. 10. 2016 jste se vyjádřil k mojí zprávě o šetření podnětu pana A. (dále také „stěžovatel“), bytem xxx. Ve vyjádření jste se částečně ztotožnil se závěry mého šetření, zároveň jste ale předesťel otázky týkající se aplikovatelnosti zákona o služebním poměru¹ na stěžovatelovu záležitost. Požádal jste mě o vyjasnění těchto otázek formou závěrečného stanoviska.

V souladu s ustanovením § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv² vydávám ve věci toto závěrečné stanovisko.

Vznikla-li škoda nezákonným rozhodnutím ve věci služebního poměru, rozhoduje se o žádosti o náhradu škody podle části sedmé zákona o služebním poměru. Odpovědnost bezpečnostního sboru za škodu vzniklou zdaněním opožděně vyplaceného výsluhového příspěvku je odpovědností obecnou ve smyslu ustanovení § 98 odst. 1 zákona o služebním poměru.

Rozhodná právní úprava

Služební funkcionář má zkoumat naplnění zákonných předpokladů pro vznik odpovědnosti za škodu upravených v ustanovení § 98 odst. 1 zákona o služebním poměru. V souladu se systematickou zákona i komentářovou literaturou, kterou ve svém vyjádření také citujete, se jedná o úpravu obecné odpovědnosti, která se uplatní v těch případech, kde se nejedná o odpovědnost upravenou pro zvláštní případy.³ Jelikož na stěžovatelovu věc nedopadá žádná ze skutkových podstat zvláštní odpovědnosti z ustanovení § 99 a 100 zákona o služebním poměru (nejednalo se o škodu na věci ani o škodu při služebním úrazu nebo nemoci z povolání), uplatní se z části sedmé hlavy třetí stejného zákona pouze obecná odpovědnost z ustanovení § 98. Zákon o služebním poměru má komplexní a kodexový charakter, proto by se služební funkcionář při rozhodování o náhradě škody způsobené porušením povinnosti při výkonu služby neměl odchylovat od jeho ustanovení.

1 Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

2 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

3 TOMEK, Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem k 1. 7. 2012*. 2. aktualizované vydání. Olomouc: Nakladatelství ANAG, 2012, ISBN 978-80-7263-752-2, s. 305: „Obecná odpovědnost bezpečnostního sboru zakotvená v § 98 zákona o služebním poměru má charakter *lex generalis*. Ostatní skutkové podstaty obsažené v § 99 a 100 zákona o služebním poměru mají charakter *lex specialis* a jsou aplikovány, jestliže jsou naplněny speciální znaky zvláštních skutkových podstat.“

Rozpor v judikatuře

V odpovědi na zprávu o šetření poukazujete, že judikatura citovaná ve zprávě týkající se kompetence občanskoprávních soudů při aplikaci zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem⁴ je v rozporu s tím, jak v obdobných věcech judikují správní soudy. Konkrétně citujete rozsudek Nejvyššího správního soudu, který *obiter dictum* konstatoval, že v případě vzniku prokazatelné újmy je možné uvažovat o jiném titulu právní ochrany postupem podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, dopadající i na soukromoprávní aspekt věci, který v řešení veřejnoprávního nároku v odpovídajícím řízení zohlednit nelze.⁵

Soukromoprávním aspektem věci neřešitelným jako veřejnoprávní nárok v řízení ve věcech služebního poměru byl dle rozsudku Nejvyššího správního soudu, který citujete, úrok z prodlení. Z odůvodnění citovaného rozsudku je zřejmé, že účastník řízení se domáhal přiznání úroku z prodlení, nikoliv náhrady škody.⁶ Možný nárok na úrok z prodlení je skutečně soukromoprávním nárokem, jehož ochrany se nelze domáhat v řízení ve věcech služebního poměru ani ve správním soudnictví. Naproti tomu odpovědnost bezpečnostního sboru za škodu je institutem výslovně upraveným v zákoně o služebním poměru, služební funkcionář tedy je povinen o příslušné žádosti o náhradu škody rozhodnout; takové rozhodnutí lze podrobit přezkumu ve správním soudnictví.

Druhý rozsudek Nejvyššího správního soudu,⁷ který ve zprávě citujete, se rovněž týká otázky vzniku nároku na úrok z prodlení s vyplacením výsluhového příspěvku. Citovaná pasáž, v níž Nejvyšší správní soud uvádí, že „[k]omplexní posouzení otázky náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem (...) není v pravomoci správních soudů, Nejvyšší správní soud nevyjímaje,“ není rozporná s mými závěry – odpovědnost za nesprávný úřední postup patří k nejdůležitějším institutům zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, jenž ale na stěžovatelovu záležitost nedopadá.

Rovněž (správné) závěry Nejvyššího správního soudu z rozsudků, které citujete,⁸ že by bylo na samém pokraji ústavnosti přisuzovat služebnímu funkcionáři povinnost (a právo) rozhodovat meritorně o přiznání úroků z prodlení s výplatou výsluhového příspěvku, tedy o takovém nároku, který zákon neupravuje, nejsou pro stěžovatelovu věc relevantní.

4 Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

5 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2013, čj. 3 Ans 4/2013-37; www.nssoud.cz.

6 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2013, čj. 3 Ans 4/2013-37; www.nssoud.cz: „Městský soud dále zvážil, zda podle obsahu nelze podání stěžovatele ze dne 19. 5. 2010 o přiznání úroku z prodlení výsluhového příspěvku považovat za uplatnění nároku na náhradu škody ve smyslu § 98 zákona o služebním poměru, přičemž dospěl k závěru, že se stěžovatel náhrady škody ve smyslu § 98 zákona o služebním poměru nedomáhal.“

7 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2014, čj. 6 As 102/2014-39; www.nssoud.cz. Pozn. Nejvyšší správní soud v odůvodnění tohoto rozsudku také zdůraznil, že se v souzené věci zabývá možným nárokem na úrok z prodlení, nikoliv nárokem na náhradu škody, když se odmítl zabývat argumentací rozhodnutí městského soudu dokládaného účastníkem řízení právě z oblasti náhrady škody – viz bod 26. odůvodnění citovaného rozsudku NSS.

8 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2013, čj. 3 Ans 4/2013-37; www.nssoud.cz.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2014, čj. 6 As 102/2014-39; www.nssoud.cz.

O stěžovatelově žádosti měl příslušný služební funkcionář rozhodnout v řízení ve věcech služebního poměru, neboť odpovědnost bezpečnostního sboru za škodu – na rozdíl od úroku z prodlení s výplatou výsluhového příspěvku – zákon o služebním poměru upravuje.

K závěru o nezbytnosti vydat rozhodnutí o stěžovatelově žádosti mě vede i judikatura, kterou cituji už ve zprávě o šetření.⁹ Vámi citované rozsudky s ní tedy nejsou v rozporu, neboť se vyslovují k právně odlišným otázkám.

Příslušný služební funkcionář

Ministerstvo vnitra (dále také „ministerstvo“) mělo stěžovatelovu žádost o náhradu škody posoudit jako uplatnění nároku souvisejícího s existencí služebního poměru a postoupit ji k vyřízení příslušnému služebnímu funkcionáři,¹⁰ za něž jsem považovala ředitele odboru sociálního zabezpečení ministerstva, neboť ten vydal nezákonné rozhodnutí, jež způsobilo vznik škody.

Poukázal jste, že ředitel odboru sociálního zabezpečení ministerstva nemá dostatek kompetencí k rozhodování o náhradě jakékoliv škody, neboť ustanovení § 2 odst. 5 písm. b) zákona o služebním poměru mu svěřuje pravomoc v souladu s pověřením ministra rozhodovat pouze o výsluhovém příspěvku příslušníků.

Pravomoc přiznávat náhradu škody dle části sedmé zákona o služebním poměru nemají soudy, nýbrž správní orgány, resp. bezpečnostní sbory. Příslušnost služebních funkcionářů k rozhodování ve věcech služebního poměru, včetně možnosti pověřit rozhodováním jiného služebního funkcionáře, upravuje ustanovení § 2 zákona o služebním poměru. Ředitel odboru sociálního zabezpečení ministerstva je pověřen rozhodováním o výsluhovém příspěvku bývalých příslušníků policie, hasičského záchranného sboru, zpravodajských služeb a Generální inspekce bezpečnostních sborů.¹¹ Souhlasím přitom s Vámi, že zmíněné pověření ve smyslu ustanovení § 2 odst. 5 písm. b) stejného zákona nečiní ředitele odboru sociálního zabezpečení ministerstva příslušným k rozhodování o náhradě škody.

Stěžovateli odpovídá za vzniklou škodu dle ustanovení § 98 zákona o služebním poměru bezpečnostní sbor, tedy Policie České republiky.¹² Nedisponuji kompletními informacemi o pověřeních vydaných policejním prezidentem v souladu s ustanovením § 2 zákona

9 Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2470/2012, www.nsoud.cz: „Právní úprava služebního poměru policisty má komplexní charakter, (...) kodexový charakter, neboť užití zákoníku práce je zde v převážné části vyloučeno, a tudíž jde o poměr veřejnoprávní. (...) Pravomoc ministra vnitra, příp. služebního funkcionáře, jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru je dána nejen pro věci vzniku, změny či zániku služebního poměru, ale i pro nároky s existencí či zánikem služebního poměru související, a to i v případech, kdy služební poměr skončil.“

10 Srov. ustanovení § 175 odst. 4 zákona o služebním poměru.

11 TOMEK, Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem k 1. 7. 2012*. 2. aktualizované vydání. Olomouc: Nakladatelství ANAG, 2012, ISBN 978-80-7263-752-2, s. 31.

12 Skutečnost, že v řízení o výsluhovém příspěvku rozhodoval na základě pověření ředitel odboru sociálního zabezpečení ministerstva, nezavazuje bezpečnostní sbor odpovědnosti za škodu vzniklou v souvislosti s tímto řízením. Rozhodnutí ředitele odboru sociálního zabezpečení ministerstva, které zakládá právní vztahy mezi bezpečnostním sborem a poživatelé výsluhového příspěvku, může mezi těmito subjekty rovněž založit případný odpovědnostní vztah.

o služebním poměru, takže mi ani není známo, zda rozhodováním o škodě pověřil jiné osoby. Z tohoto důvodu sama nemohu určit konkrétního služebního funkcionáře věcně příslušného k rozhodnutí o stěžovatelské žádosti.

Návrh opatření k nápravě

V obecné rovině a v souladu s ustanoveními § 18 odst. 2 a § 19 zákona o veřejném ochránci práv si Vám proto dovoluji navrhnout přijetí opatření k nápravě – podle ustanovení § 175 odst. 4 zákona o služebním poměru postoupit stěžovatelské podání ze dne 20. 11. 2015 příslušnému služebnímu funkcionáři k rozhodnutí o nároku na náhradu škody.

Uvítám, pokud do **30 dnů** ode dne doručení tohoto závěrečného stanoviska obdržím Vaše sdělení o opatření provedeném k nápravě.

Zároveň Vás prosím o doložení kopií stanoviska Ministerstva financí¹³ a úředního záznamu z jednání mezi zástupci odboru právního a odboru sociálního zabezpečení ministerstva dne 12. 2. 2016 – kopie spisu, který mi ve stěžovatelské záležitosti ministerstvo poskytlo, tyto dokumenty neobsahuje, dle zmínek v ostatních dokumentech však v originálu spisu zřejmě jsou.

Děkuji Vám za spolupráci a zůstávám s pozdravem.

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

13 Stanovisko Ministerstva financí čj. 19/118204/2010-152, ze dne 2. 12. 2010.