



Zpráva o šetření ve věci pana A.

Pan A., bytem xxx (dále „stěžovatel“), nesouhlasí s tím, že mu Ministerstvo vnitra nepřiznalo jím uplatněnou škodu ve výši 34.193,- Kč a nemajetkovou újmu ve stejné výši podle zákona o odpovědnosti státu za škodu.¹ Výše škody odpovídá doplatku daně, která mu byla sražena za dodatečně přiznaný výsluhový příspěvek za dobu od 2. 5. 2008 do 31. 12. 2009. Podle názoru Ministerstva vnitra se na postup služebního funkcionáře a ministra vnitra při přiznání výsluhového příspěvku podle zákona o služebním poměru² zákon o odpovědnosti státu za škodu nevztahuje. Navíc podle názoru ministerstva neexistuje příčinná souvislost mezi postupem odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra (dále „OSZ MV“) a vznikem škody jako jedna ze základních podmínek odpovědnosti státu za škodu.

A. Předmět a výsledek šetření

Zkoumala jsem, zda Ministerstvo vnitra v souladu s Desaterem dobré praxe při vyřizování žádostí o odškodnění vydaným veřejným ochráncem práv³ dostatečně odůvodnilo svůj závěr o tom, že se na postup služebního funkcionáře a ministra vnitra v řízení o přiznání výsluhového příspěvku nevztahuje zákon o odpovědnosti státu za škodu a že neexistuje příčinná souvislost mezi postupem OSZ MV a vznikem škody.

Mám za to, že závěr ministerstva o tom, že na postup služebního funkcionáře v řízení o přiznání výsluhového příspěvku nedopadá zákon o odpovědnosti státu za škodu, odpovídá relevantní judikatuře, byť odůvodnění nepovažuji za příléhavé. Ministerstvo vnitra, odbor právní, mělo nicméně žádost stěžovatele postoupit podle § 12 správního řádu⁴ k vyřízení věcně příslušnému služebnímu funkcionáři, tj. řediteli odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra. Dále jsem dospěla k závěru, že existuje příčinná souvislost mezi postupem OSZ MV a vznikem škody.

B. Skutková zjištění

- Rozhodnutím ze dne 25. 4. 1994⁵ OSZ MV přiznal stěžovateli příspěvek za službu.
- Rozhodnutím ze dne 21. 4. 2006⁶ ředitel OSZ MV deklaroval, že podle § 116 odst. 4 zákona č. 186/1992 Sb. stěžovateli nenáleží od 2. 5. 2006 příspěvek za službu, protože tímto dnem splnil podmínky nároku na starobní důchod. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, v němž poukázal na to, že podle § 118 odst. 2

1 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 (dále jen „zákon o odpovědnosti státu za škodu“)

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

3 dostupné na <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/chcete-si-stezovat/zivotni-situace-problemy-a-jejich-reseni/odskodneni-desatero-dobre-spravni-praxe-pri-posouzeni-zadosti/>

4 zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

5 č. j. OSZ-51619/70-94

6 č. j. OSZ-51619-16/VD-Sp-2006



zákona č. 186/1992 Sb. náleží oprávněnému při souběhu nároku na starobní důchod a příspěvek za službu možnost volby – buď pobírat důchod, nebo příspěvek za službu. Náměstek ministra vnitra rozhodnutím ze dne 25. 7. 2006 odvolání stěžovatele zamítl a rozhodnutí ředitele OSZ MV potvrdil.⁷ Proti tomuto rozhodnutí se stěžovatel bránil podáním žaloby k Městskému soudu v Praze. Ten žalobě vyhověl a rozhodnutí náměstka ministra vnitra zrušil a věc vrátil k novému řízení s tím, že stěžovateli přisvědčil, že má možnost volby mezi příspěvkem za službu a starobním důchodem.⁸ Ministr vnitra následně svým rozhodnutím ze dne 27. 7. 2009 rozhodnutí ředitele OSZ MV zrušil⁹ a OSZ MV stěžovateli doplatil příspěvek za službu od 2. 5. 2006 do 1. 5. 2008.

- Ředitel OSZ MV rozhodnutím ze dne 10. 9. 2009 zastavil podle § 163 odst. 1 zákona o služebním poměru výplatu výsluhového příspěvku stěžovatele, neboť nepožádal do dvou let od dosažení důchodového věku potřebného pro vznik nároku na starobní důchod o přiznání starobního důchodu.¹⁰ Podáním ze dne 11. 9. 2009 stěžovatel požádal OSZ MV o přiznání starobního důchodu. Současně podal odvolání proti rozhodnutí ze dne 10. 9. 2009. Argumentoval, že povinnost danou v § 163 odst. 1 zákona o služebním poměru¹¹ splnil a požádal o obnovení výplaty výsluhového příspěvku. Podanému odvolání ředitel OSZ MV v autoremeduře vyhověl a své rozhodnutí zrušil.¹²
- Ředitel OSZ MV rozhodnutím ze dne 14. 1. 2010 přiznal stěžovateli zpětně, ode dne 1. 5. 2008, starobní důchod ve výši 12.386,- Kč.¹³ Výplata starobního důchodu však stěžovateli podle tehdejší právní úpravy důchodového pojištění nenáležela, protože byl zaměstnán v pracovním poměru na dobu neurčitou. Současně rozhodnutím ředitel OSZ MV deklaroval, že od 1. 5. 2008 stěžovateli výplata výsluhového příspěvku podle ustanovení § 160 zákona o služebním poměru nenáleží, neboť tím, že výplata starobního důchodu nenáležela, podle právního názoru OSZ MV nedošlo k souběhu nároku na výplatu výsluhového příspěvku a starobního důchodu. Proti rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, které ministr vnitra zamítl a rozhodnutí prvostupňového služebního funkcionáře potvrdil.¹⁴

7 č. j. OSZ-4-54/OM-Bá-2006

8 v rozsudku ze dne 27. 2. 2009, č. j. 8 Ca 2887/2006-29

9 č. j. 129/2009

10 č. j. OSZ-51619-26-D-Ro-2009

11 *Bývalý příslušník, jemuž je poskytován výsluhový příspěvek, je povinen oznámit bezpečnostnímu sboru do 8 dnů vznik invalidity. Nepožádá-li bývalý příslušník v případě, že se stal invalidním, o přiznání invalidního důchodu anebo nejpozději do 2 let po dosažení věku potřebného pro vznik nároku na starobní důchod ze základního důchodového pojištění o přiznání starobního důchodu ze základního důchodového pojištění, výplata výsluhového příspěvku se zastaví. Požádá-li bývalý příslušník o přiznání invalidního důchodu později, než je stanoveno ve větě druhé, stanová se rozdíl způsobem uvedeným v § 160 a případný rozdíl výsluhového příspěvku se doplatí.*

12 rozhodnutím ze dne 12. 10. 2009, č. j. OSZ-51619-28/M-Pa-2009

13 č. j. OSZ-51619-32/D-BI-2010

14 rozhodnutím ze dne 29. 4 2010, č. 53/2010



- Rozhodnutí ministra vnitra stěžovatel napadl správní žalobou. Městský soud v Praze napadené rozhodnutí ministra vnitra zrušil a věc vrátil ministerstvu k dalšímu řízení.¹⁵
- V novém řízení ministr vnitra zrušil rozhodnutí ředitele OSZ MV ze dne 14. 1. 2010¹⁶ a v červnu 2015 OSZ MV doplatil stěžovateli výsluhový příspěvek za dobu od 2. 5. 2008 do 31. 12. 2009 ve výši 227.952,- Kč; z tohoto doplatku však byla sražena a odvedena daň z příjmů stanovená zvláštní sazbou ve výši 15 %, tj. ve výši 34.193,- Kč, a to v návaznosti na novelu zákona o daních z příjmů, která s účinností od 1. 1. 2011 odstranila výjimku, podle níž byl výsluhový příspěvek od daně z příjmu osvobozen.¹⁷
- Podáním ze dne 20. 11. 2015 požádal stěžovatel u OSZ MV o náhradu škody způsobenou zdaněním výsluhového příspěvku ve výši 34.193,- Kč. Škoda byla způsobena podle stěžovatele nesprávnou aplikací ustanovení § 160 zákona o služebním poměru. Stejnou částku si nárokoval jako nemajetkovou újmu (včetně újmý morální a náhrady nákladů řízení, které nemůže vyčíslit).
- Ministerstvo stěžovateli sdělilo,¹⁸ že neuznává odpovědnost státu za uplatněný nárok na poskytnutí náhrady škody a na přiměřené zadostiučinění za způsobenou nemajetkovou újmu. Důvodem je to, že se nejedná o nárok spadající do působnosti zákona o odpovědnosti za škodu, neboť postup služebního funkcionáře v řízení o přiznání výsluhového příspěvku není výkonem státní moci. Ministerstvo dále neshledalo příčinnou souvislost mezi postupem OSZ MV a vznikem škody.
- Ve svém vyjádření k zahájenému šetření¹⁹ ministerstvo konstatovalo, že tento názor vychází z judikatury Nejvyššího soudu,²⁰ podle něhož předmětem úpravy provedené zákonem o odpovědnosti státu za škodu není odpovědnost za škodu vzniklou ze služebněprávních vztahů, tedy i těch vzniklých podle zákona o služebním poměru, případně z předchozích zákonů upravujících služební poměr. Protože jde o úpravu odpovědnostních vztahů, jejichž základem je chybné rozhodnutí nebo postup při výkonu suverénní státní moci, pro jejíž uplatňování je charakteristický vztah nadřízenosti a podřízenosti zúčastněných subjektů těchto právních vztahů, je vyloučeno postupovat podle zákona o odpovědnosti státu za škodu, pokud je posuzována odpovědnost vyplývající z individuálních služebněprávních vztahů charakterizovaných vzájemnou rovností jejich účastníků. Ministerstvo zmínilo i judikaturu nižších soudů, která ze závěrů Nejvyššího soudu vychází.²¹ Podle názoru

15 rozsudkem ze dne 27. 11. 2014, č. j. 6 Ad 14/2010-27

16 rozhodnutím ze dne 31. března 2015, č. j. MV-21051-6/KM-2015

17 zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů

18 dopisem ze dne 7. března 2016, č. j. MV-182024-5/P-2015

19 dopis ze dne 13. 7. 2016, č. j. MV-92354-3/OSZ-2016

20 rozsudky Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 1010/2000, ze dne 8. 2. 2001, a sp. zn. 30 Cdo 2470/2012, ze dne 9. 1. 2013; oba dostupné na www.nsoud.cz

21 usnesení Obvodního soudu pro Prahu 7 č. j. 29 C 461/2013-42, ze dne 2. 3. 2015, potvrzené usnesením Městského soudu v Praze č. j. 53 Co 338/2015-52, ze dne 27. 11. 2015,



ministerstva zákon o odpovědnosti za škodu nelze aplikovat v případech, kdy ke škodě (resp. nemajetkové újmě) dojde v důsledku nezákonného rozhodnutí vydaného v řízení ve věcech služebního poměru, příp. v důsledku nesprávného postupu služebních funkcionářů. Vzhledem k výše uvedenému není relevantní zkoumat vztah příčiny a následku mezi nezákonným rozhodnutím a případnou škodou.

C. Hodnocení věci ochránkyní

C.1 Řízení o přiznání výsluhového příspěvku je výkonem státní moci

„Stát odpovídá za škodu, kterou způsobilý státní orgány při výkonu státní moci.“²²

Nejvyšší správní soud opakovaně dovodil, že řízení ve věcech služebního poměru podle § 169 a násl. zákona o služebním poměru je řízením správním, v němž služební funkcionář jakožto správní orgán ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu,²³ který se na řízení podle zákona o služebním poměru subsidiárně aplikuje, **autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech účastníků řízení. Jedná se tedy o vztah nadřízenosti a podřízenosti typický pro výkon státní (veřejné) moci.** I v řízení o přiznání výsluhového příspěvku služební funkcionář autoritativně rozhoduje o tom, zda výsluhový příspěvek přizná, a případně v jaké výši.²⁴ Nesouhlasím tedy s tvrzením náměstkyně ministra vnitra, že v řízení o přiznání výsluhového příspěvku *„chybí mocenský prvek, neboť služební poměr je výsledkem smluvní volnosti a dobrovolnosti účastníků. V tomto vztahu chybí prvek obecnosti státní moci a schopnosti státu vnutit vůli subjektům, které jsou v dosahu právního řádu, neboť v případě služebního poměru je účastník schopen se ze vzniklého vztahu vyvázat dobrovolně“.*

Závěr o tom, že v této věci nelze postupovat v režimu zákona o odpovědnosti státu za škodu, nelze opřít o to, že by se v řízení o přiznání výsluhového příspěvku nejednalo o výkon státní moci. Vyplývá to i z rozsudku Nejvyššího soudu,²⁵ na který odkazuje samo ministerstvo, kdy soud uvádí, že *„služební poměr policisty je typickým právním poměrem státně zaměstnaneckým, veřejnoprávním. Vzniká mocenským aktem služebního funkcionáře a po celou dobu svého průběhu se výrazně odlišuje od poměru pracovního, který je naopak typickým poměrem soukromoprávním. Právní úprava služebního poměru*

usnesení Obvodního soudu pro Prahu 7 č. j. 30 C 38/2015-14, ze dne 21. 8. 2015, potvrzené usnesením Městského soudu v Praze č. j. 25 Co 444/2015-27, ze dne 8. 1. 2016,

usnesení Obvodního soudu pro Prahu 7 č. j. 14 C 178/2010-8, ze dne 4. 4. 2016,

usnesení Obvodního soudu pro Prahu 4 č. j. 38 C 8/2016-30, ze dne 19. 4. 2016

22 § 1 odst. 1 a § 3 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti státu za škodu

23 § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů:

Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen „správní orgán“).

24 např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2011, č. j. 3 Ads 79/2011-62, rozsudek ze dne 30. 4. 2012, č. j. 4 Ads 153/2011-75, nebo rozsudek ze dne 27. 11. 2013, č. j. 3 Ads 133/2012-19; vše dostupné na www.nssoud.cz

25 rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 1. 2013, č. j. 30 Cdo 2470/2012-73; dostupný na www.nsoud.cz



policisty totiž musí postihnout zvláštní povahu „zaměstnavatele“ jako primárního nositele veřejné moci, potřebu začlenění policisty do organizmu této veřejné moci a účast na jejím výkonu...“.

Z tohoto úhlu pohledu by se tedy mohl jevit pravdivým spíše výklad, že je-li škoda (nemajetková újma) způsobena rozhodováním ve služebním (veřejnomocenském) vztahu, měla by se tato škoda (nemajetková újma) řešit v režimu zákona o odpovědnosti za škodu, neboť ke skutku došlo v souvislosti s výkonem veřejné moci (služební funkcionář) vůči jednotlivci (příslušníku bezpečnostního sboru). Přesto tomu tak patrně není.

Aplikaci zákona o odpovědnosti státu za škodu Nejvyšší soud totiž vylučuje (navzdory výše řečenému), když uvádí, že „úprava služebního poměru má kodexový charakter“ a „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“. Soud tak nepopírá veřejnomocenskou povahu vztahu příslušníka a bezpečnostního sboru, nicméně konstatuje nedostatek pravomoci soudů k projednávání nároku na náhradu škody (nemajetkové újmy). Protože tyto spory mají dle názoru soudu řešit služební funkcionáři, nepřipadá patrně v úvahu aplikace zákona o odpovědnosti státu za škodu, nýbrž spíše aplikace kodexu upravujícího služební poměry.

Uvedené závěry soudu o pravomoci příslušného služebního funkcionáře, jímž je ohledně rozhodování o výsluhovém příspěvku na základě § 2 odst. 5 písm. b) zákona o služebním poměru²⁶ ředitel odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra, zůstávají v platnosti i po účinnosti současného zákona o služebním poměru. V praxi to znamená, **že vznikla-li škoda (bývalému) příslušníkovi rozhodnutím vydaným ve věcech služebního poměru, které bylo jako nezákonné zrušeno, měl by o této škodě rozhodnout příslušný služební funkcionář v řízení ve věcech služebního poměru podle § 170 zákona o služebním poměru.**

Mám tedy za to, že v tomto případě mělo **Ministerstvo vnitra, odbor právní, podání stěžovatele, jímž se domáhal náhrady škody (přiměřeného zadostiučinění), posoudit v souladu s § 37 odst. 1 správního řádu podle obsahu jako nárok související s existencí služebního poměru spadající do množiny věcí řešených podle § 170 zákona o služebním poměru a postoupit je k vyřízení podle § 12 správního řádu věcně příslušnému správnímu orgánu, tj. řediteli odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra.** O nároku stěžovatele by měl následně rozhodnout příslušný služební funkcionář rozhodnutím ve věcech služebního poměru.

C.2 Mezi postupem služebních funkcionářů a vznikem škody existovala příčinná souvislost

Přestože se podle mého názoru nevztahuje na náhradu škody vzniklé nezákonným rozhodnutím služebních funkcionářů zákon o odpovědnosti za škodu, považuji za vhodné

26 (5) Ministr vnitra, ministr financí a ministr spravedlnosti mohou na žádost ředitele bezpečnostního sboru pověřit b) vedoucího organizační části ministerstva rozhodováním o výsluhovém příspěvku příslušníků



vyjádřit se k tomu, zda je možno mezi postupem služebních funkcionářů a vznikem stěžovatelem uplatňované škody dovést příčinnou souvislost jakožto obecný znak odpovědnosti bezpečnostního sboru za škodu.

Z dostupných podkladů vyplývá, že rozhodnutím ze dne 29. 4. 2010 ministr vnitra pravomocně rozhodl o tom, že stěžovateli od 2. 5. 2008 nenáleží výplata výsluhového příspěvku. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel správní žalobu k Městskému soudu v Praze, který napadené rozhodnutí zrušil jako nezákonné a vrátil věc k dalšímu řízení s tím, že výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně (tj. ředitele OSZ MV) neodpovídá dikci ustanovení § 160 ani ustanovení § 163 odst. 1 zákona o služebním poměru. V době, kdy služební funkcionáři o nároku na výplatu výsluhového příspěvku rozhodovali, byl účinný zákon o daních z příjmů ve znění, podle něhož byl výsluhový příspěvek od daně z příjmů osvobozen.²⁷ Protože však OSZ MV vyplatil výsluhový příspěvek až v červnu roku 2015, byl zkrácen o částku odpovídající zvláštní sazbě daně ve výši 15 %, tj. o 34.193,- Kč.

Z výše uvedeného lze podle mého názoru dovést existenci nezákonných rozhodnutí služebních funkcionářů, která byla zrušena Městským soudem v Praze, vznik škody ve výši 34.193,- Kč a příčinnou souvislost mezi nimi, protože pokud by bylo o nároku stěžovatele na přiznání výsluhového příspěvku v souladu se zákonem o služebním poměru rozhodnuto již v roce 2010, byl by mu vyplacen v plné výši a nebyl by zkrácen o částku odpovídající zvláštní sazbě daně.

D. Závěry

Ministerstvo vnitra, odbor právní, pochybilo tím, že nepostoupilo podání stěžovatele k vyřízení věcně příslušnému správnímu orgánu (služebnímu funkcionáři), tj. řediteli odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra. Odůvodnění zamítavého stanoviska ministerstva zaslané stěžovateli nebylo zcela přiléhavé.

Zprávu zasílám ministru vnitra a podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatele.

Brno 26. září 2016

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

27 § 4 odst. 1 písm. o) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění platném a účinném do 31. 12. 2010:

Od daně jsou osvobozeny:

o) výsluhové náležitosti a přídavek na bydlení u vojáků z povolání a výsluhové nároky u příslušníků bezpečnostních sborů podle zvláštních právních předpisů