



ČESKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavního soudu

J m é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Jana Wintra (soudce zpravodaje), soudců Jaromíra Jirsy a Pavla Šámala o ústavní stížnosti **J. V.**, zastoupeného JUDr. Romanem Kramaříkem, PhD., advokátem se sídlem Ovocný trh 573/12, Praha 1, proti usnesení Nejvyššího soudu č. j. 28 Cdo 1784/2023-344 ze dne 9. 8. 2023 a rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 68 Co 314/2022-313 ze dne 11. 1. 2023, za účasti **Nejvyššího soudu a Městského soudu v Praze**, jako účastníků řízení, a **České republiky – Národního bezpečnostního úřadu**, jako vedlejšího účastníka řízení, **takto:**

I. Usnesením Nejvyššího soudu č. j. 28 Cdo 1784/2023-344 ze dne 9. 8. 2023 a výrokem I. rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 68 Co 314/2022-313 ze dne 11. 1. 2023 v rozsahu, ve kterém byla zamítnuta žaloba, jíž se stěžovatel domáhal vůči vedlejší účastnici zaplacení částky 3 430 933,43 Kč s příslušenstvím, bylo porušeno stěžovatelovo právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím orgánu veřejné moci podle čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu č. j. 28 Cdo 1784/2023-344 ze dne 9. 8. 2023 a výrok I. rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 68 Co 314/2022-313 ze dne 11. 1. 2023 v rozsahu, ve kterém byla zamítnuta žaloba, jíž se stěžovatel domáhal vůči vedlejší účastnici zaplacení částky 3 430 933,43 Kč s příslušenstvím, se ruší.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení podstaty věci

1. Ústavní soud v této věci řešil otázku náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím Národního bezpečnostního úřadu (NBÚ), který stěžovateli odebral bezpečnostní prověrku. Stěžovatel byl v důsledku tohoto nezákonného rozhodnutí odvolán z pozice člena Mezinárodní rady auditorů NATO (IBAN) a Ministerstvo obrany s ním rozvázalo pracovní poměr. Ve věci již přitom nejde o to, *jestli* je stěžovatelův nárok na náhradu škody důvodný (to podle obecných soudů je), ale *v jaké výši* stěžovateli náhrada náleží. Stěžovatel má za to, že mu náleží náhrada jak platu, tak tzv. náhrady zvýšených životních nákladů (celkem přes 4 miliony Kč); Nejvyšší soud i Městský soud v Praze ale zastávají názor, že mu náleží jen náhrada platu (necelý 1 milion Kč).

II. Skutkové okolnosti věci

2. Ze spisu a skutkových zjištění obecných soudů vyplývají následující skutečnosti relevantní pro posuzovanou věc. Stěžovatel působil jako generální sekretář na Ministerstvu obrany. V říjnu 2013 byl zvolen Severoatlantickou radou na pozici člena IBAN s čtyřletým funkčním obdobím a místem výkonu práce v Bruselu. Do této pozice byl zvolen jako první Čech v historii; Ministerstvo obrany z toho důvodu vytvořilo nové pracovní místo s označením „referent zahraničních služeb a zahraničních vztahů“, s místem výkonu práce v Bruselu. Na základě dohody o změně sjednaných pracovních podmínek s Ministerstvem obrany byl stěžovatel na tuto pracovní pozici od ledna 2014 přeřazen ze své původní pozice generálního sekretáře. Tím došlo také k jeho přeřazení z 16. platové třídy do 14. platové třídy, čímž stěžovateli základní plat poklesl na 54 340 Kč. Snížení platové třídy navzdory zjevnému kariéernímu postupu bylo dáno tím, že pokud by žalobce zůstal v 16. platové třídě, odvíjel by se od toho výpočet zvýšených životních nákladů, který by byl již příliš vysoký. Ministerstvo však tento pokles kompenzovalo tzv. náhradou zvýšených životních nákladů v měsíční výši 7 092,66 EUR (přibližně 194 338 Kč). Stěžovateli tedy po jmenování členem IBAN od 7. 1. 2014 náležel plat ve výši 54 340 Kč a náhrada zvýšených životních nákladů v měsíční výši asi 194 338 Kč.

3. Stěžovatel měl již během své funkce generálního sekretáře na Ministerstvu obrany bezpečnostní prověrku na stupeň „tajné“, která byla dostačující také pro výkon funkce člena IBAN. Stěžovatel však zažádal NBÚ o vydání osvědčení i pro stupeň „přísné tajné“. V lednu 2015 NBÚ vydal rozhodnutí, kterým stěžovateli osvědčení pro stupeň „přísné tajné“ nevydal a současně mu zrušil také osvědčení pro stupeň „tajné“.

4. V únoru 2015 vedoucí Stálé delegace ČR při NATO oznámil stěžovateli, že s ohledem na charakter zastávané pracovní pozice a požadovaný stupeň přístupu k utajovaným informacím již stěžovatel nemůže funkci člena IBAN dále vykonávat. Následně mu totéž sdělil také ministr obrany Martin Stropnický. Ministerstvo obrany navrhlo odvolání stěžovatele z pracovní pozice v IBAN, a protože nemělo v místě výkonu práce (v Bruselu) žádné jiné volné místo, dalo stěžovateli s účinností od 1. 3. 2015 výpověď. Ke dni 1. 3. 2015 byla také stěžovateli zastavena výplata platu a veškerých náhrad.

5. Stěžovatel se proti rozhodnutím NBÚ o zrušení bezpečnostní prověrky a o nevydání bezpečnostní prověrky na vyšší stupeň (resp. proti rozhodnutí ředitele NBÚ o odvolání) bránil ve správním soudnictví. Městský soud rozsudky sp. zn. 9 A 130/2015 a 9 A 131/2015 ze dne 5. 12. 2018 napadená rozhodnutí NBÚ (resp. ředitele NBÚ) zrušil,

protože, stručně řečeno, nebyla učiněna na základě dostatečného vyhodnocení bezpečnostního rizika.

6. Stěžovatel se poté před obecnými soudy nejprve domáhal určení, že výpověď z pracovního poměru z března 2015 je neplatná. V červenci 2019 bylo rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 30 Co 209/2019 pravomocně určeno, že pracovní poměr mezi Ministerstvem obrany a stěžovatelem trval až do 28. 2. 2018.

7. Stěžovatel následně v květnu 2019 uplatnil u NBÚ nárok na náhradu škody a nemajetkové újmy způsobené nezákonným rozhodnutím. NBÚ mu oznámil, že žádosti nelze vyhovět. Stěžovatel se tak náhrady škody (ušlého výdělku – platu a náhrad zvýšených životních nákladů) ve výši 4 413 161,71 Kč a nemajetkové újmy (negativní dopady na další profesní uplatnění a osobní život) v celkové výši 3 miliony Kč domáhal po České republice – NBÚ žalobou před civilními soudy podle zákona č. 82/1998 Sb., odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „zákon o odpovědnosti státu za škodu“).

III. Shrnutí řízení před obecnými soudy

8. V řízení dosud rozhodoval dvakrát Obvodní soud pro Prahu 5 a dvakrát Městský soud v Praze. V březnu 2021 obvodní soud stěžovatelově žalobě poprvé vyhověl co do nároku na náhradu škody a co do náhrady nemajetkové újmy ve výši 500 000 Kč. Městský soud v Praze následně výrok o náhradě škody zrušil a výrok o náhradě nemajetkové újmy změnil tak, že se co do částky 250 000 Kč žaloba zamítá a ve zbytku výrok obvodního soudu potvrdil. Výrok o nemajetkové újmě následně nabyl právní moci a předmětem řízení před obecnými soudy byl dále jen nárok na náhradu škody.

9. Obvodní soud v lednu 2023 druhým rozsudkem č. j. 11 C 180/2019-283 stěžovatelově žalobě opět vyhověl a přiznal mu náhradu škody ve výši 4 413 161,71 Kč s příslušenstvím. Uvedl, že k odvolání stěžovatele z pozice člena IBAN došlo v přímém důsledku nezákonného rozhodnutí NBÚ o zrušení prověrky pro stupeň „tajné“. Stěžovateli podle obvodního soudu vznikla škoda, která odpovídá nevyplacenému platu a náhradám za zvýšené životní náklady v období od 1. 3. 2015 do 7. 1. 2018. Přiznaná částka činí rozdíl mezi částkou, která za rozhodné období měla být z titulu platu a životních náhrad stěžovateli vyplacena, a částkou, které stěžovatel v daném období reálně dosáhl ze svého podnikání. Skládá se tedy z náhrady platu ve výši 982 228,28 Kč a z náhrady tzv. náhrady zvýšených životních nákladů ve výši 3 430 933,43 Kč.

10. Městský soud v Praze napadeným rozhodnutím změnil rozsudek obvodního soudu tak, že se žaloba co do výše 3 430 933,43 Kč zamítá, ve zbytku rozsudek obvodního soudu potvrdil. Městský soud, vycházející ze skutkového stavu zjištěného obvodním soudem, se s obvodním soudem shodl na závěru, že ve věci existuje nezákonné rozhodnutí NBÚ spočívající v odebrání prověrky stěžovateli, že zde je škoda odpovídající ušlému výdělku po dobu, kdy měl být stěžovatel členem IBAN a konečně souhlasí také s existencí příčinné souvislosti mezi nezákonným rozhodnutím a škodou.

11. Městský soud však nesouhlasil se závěrem, že stěžovateli kromě náhrady za ušlý plat náleží i náhrada za ušlou náhradu zvýšených životních nákladů. Stěžovateli je sice podle městského soudu třeba nahradit ušlý zisk po celou dobu, po níž měl být členem IBAN, neboť by za obvyklého běhu věcí po celou funkční dobu jeho členem byl. Náhrada zvýšených životních nákladů ovšem podle městského soudu není náhradou platu ani škodou, pokud zaměstnanec fakticky práci v zahraničí nevykonává. Městský soud tento

svůj závěr podepřel rozsudkem Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 1788/2009 a odkázal také na svůj předchozí rozsudek sp. zn. 14 Co 119/2022 v obdobné věci. Na závěru, že nebyl-li stěžovatel v zahraničí, nevznikly mu zvýšené životní náklady, a proto nemá nárok na náhradu ušlých náhrad, podle městského soudu nemůže nic změnit ani skutečnost, že krátce před započítáním působení stěžovatele v IBAN a v souvislosti s tím došlo k přeřazení stěžovatele do nižší platové třídy zjevně pro účel výpočtu náhrad zvýšených životních nákladů. Toto přeřazení totiž podle městského soudu nelze klást do jakéhokoliv kontextu s nezákonným rozhodnutím. Okolnost, že měl stěžovatel nižší tabulkový plat po dobu, kdy působil v IBAN, než v době, kdy vykonával zaměstnání v České republice, je pro posouzení nároku podle městského soudu nerelevantní. Snížení tabulkového platu má totiž původ v pracovněprávním vztahu stěžovatele.

12. Nejvyšší soud napadeným rozhodnutím dovolání stěžovatele jako nepřijatelné odmítl. Odkázal na svoji judikaturu, podle níž je základním pojmovým znakem platu to, že přísluší za vykonanou práci, přičemž za plat je třeba považovat i jeho ostatní složky (např. příplatky, odměny apod.). Náhrada zvýšených životních nákladů souvisejících s umístěním pravidelného pracoviště v zahraničí podle nařízení vlády č. 62/1994 Sb. naproti tomu plat ani jeho složku nepředstavuje. Nejde o odměnu za vykonanou práci, nýbrž jde o náhradu poskytovanou zaměstnanci s pravidelným pracovištěm v zahraničí. Nejvyšší soud uvedl, že pro plnění poskytovaná podle nařízení vlády č. 62/1994 Sb. je charakteristické, že mají zaměstnanci kompenzovat vyšší životní náklady při pobytu v zahraničí. Zaměstnanec totiž i při práci v zahraničí pobírá stejný plat jako v tuzemsku, avšak s přihlédnutím k reálnému kurzu české koruny mu tento plat nezabezpečuje stejnou životní úroveň. Náhrady podle citovaného nařízení mají toto znevýhodnění odstranit. Z povahy těchto náhrad podle Nejvyššího soudu tedy vyplývá, že svoji funkci mohou plnit, jen vykonává-li zaměstnanec práci skutečně v zahraničí. Nevyplacením náhrady zvýšených životních nákladů zaměstnanci, který fakticky práci v zahraničí nevykonává, proto podle Nejvyššího soudu tomuto zaměstnanci ani nemůže vznikat škoda. Naopak, kdyby taková náhrada byla zaměstnanci vyplácena, bylo by to v rozporu se zákonem a šlo by o bezdůvodné obohacení. Nejvyšší soud v tomto ohledu kromě judikatury citované již městským soudem odkázal také na svá rozhodnutí sp. zn. 21 Cdo 3455/2009 či 30 Cdo 3470/2022. Městský soud proto podle Nejvyššího soudu rozhodl v souladu s ustálenou judikaturou, na níž není důvodu čehokoliv měnit.

II. Argumentace stěžovatele

13. Stěžovatel podal proti rozhodnutí Nejvyššího soudu a Městského soudu v Praze ústavní stížnost. Má za to, že napadená rozhodnutí porušila jako základní právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím státního orgánu podle čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), právo vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny a čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a právo na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 Úmluvy. Navrhuje proto zrušit napadené usnesení Nejvyššího soudu a zrušit výrok napadeného rozsudku městského soudu v rozsahu, ve kterém městský soud zamítl žalobu, jíž se stěžovatel domáhal vůči NBÚ zaplacení částky 3 430 933,43 Kč s příslušenstvím.

14. Stěžovatel předně namítá, že mu obecné soudy na základě ryze formalistického výkladu a bez přihlédnutí k reálnému charakteru ušlých náhrad zvýšených životních nákladů odepřely jeho nárok na náhradu ušlého výdělku, kterého by nebyl nezákonného rozhodnutí NBÚ dosáhl. Napadená rozhodnutí jsou v rozporu se zásadou plného

odškodnění, protože podle stěžovatele zcela jednoznačně nezajišťují reparaci veškeré vzniklé škody a nezajišťují tak zahrazení negativních důsledků nezákonného rozhodnutí.

15. Stěžovatel zdůrazňuje, že to byl právě a jen stát, který (1) nařízením o náhradách nastavil způsob označení a stanovení výše náhrad zvýšených životních nákladů, (2) stěžovateli při faktickém významném povýšení snížil plat s tím, že mu toto snížení bude kompenzováno právě vysokými náhradami zvýšených životních nákladů, (3) vydal nezákonné rozhodnutí znemožňující stěžovateli vykonávat funkci člena IBAN a (4) odmítá stěžovateli nahradit příjem, kterého by za pravidelného běhu věcí dosáhl.

16. Uvádí-li Nejvyšší soud, že náhrady zvýšených životních nákladů mají zaměstnanci kompenzovat vyšší životní náklady při pobytu v zahraničí, je tento předpoklad podle stěžovatele vzhledem ke skutkovým okolnostem jeho případu zjevně nesprávný. Stěžovateli v souvislosti s jeho působením v Bruselu nevznikaly žádné nadstandardní životní náklady – výši skutečných vyšších životních nákladů, které by v Bruselu za příslušné období měl, ve výši 358 559 Kč ostatně od uplatňovaného nároku odečetl, aby se nedomáhal nároku, jehož uspokojením by mohlo dojít k tzv. překompenzaci. Náhrada zvýšených životních nákladů podle stěžovatele pouze kompenzovala snížení jeho základního platu o dvě platové třídy ve výši 37 570 Kč, ačkoliv došlo k jeho významnému kariérnímu posunu.

17. Stěžovatel dále tvrdí, že napadená rozhodnutí porušila jeho legitimní očekávání náhrady vzniklé škody a také narušila právní jistotu a předvídatelnost soudního rozhodování jakožto součásti práva na spravedlivý proces. Obecné soudy rozhodly s odkazem na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 1788/2009, ačkoliv se od této věci stěžovatelův případ výrazně liší jak skutkově, tak právně.

III. Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice

18. Nejvyšší soud ve svém vyjádření navrhl ústavní stížnost odmítnout. Odkázal na svůj napadený rozsudek a zopakoval, že z ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího soudu plyne jednoznačný závěr, že neposkytnutím náhrady zvýšených životních nákladů stěžovateli škoda v podobě ušlého zisku nevznikla, jestliže práci v zahraničí fakticky nevykonával, a na jejich náhradu tak nemá právo.

19. Městský soud rovněž odkázal na napadená rozhodnutí a dodal, že názorový nesoulad mezi stěžovatelem a městským soudem pramení z toho, že žalobce vnímá náhradu platu a náhradu zvýšených životních nákladů jako jeden nárok a městský soud jako nároky dva. Skutečnost, že stěžovatel odečetl od obou nároků poměrné částky zisku dosaženého z vlastní podnikatelské činnosti a reálně zvýšených nákladů, byla jeho volbou. Městský soud proto navrhuje, aby ústavní stížnost byla zamítnuta.

20. NBÚ zopakoval argumenty, které zazněly v napadených rozhodnutích, a uvedl, že podle NBÚ stěžovatel od Ústavního soudu očekává přehodnocení právních závěrů, k nimž dospěly obecné soudy, ty jsou však v napadených rozhodnutích dostatečně a srozumitelně vysvětleny. K porušení žádných ústavních práv stěžovatele nedošlo, a proto by měl Ústavní soud stížnost odmítnout.

21. Ústavní soud zaslal stěžovateli všechna vyjádření na vědomí bez očekávání repliky, neboť uvedená vyjádření nepřinesla do řízení žádné nové argumenty, na které by již stěžovatel nereagoval v ústavní stížnosti.

IV. Posouzení věci Ústavním soudem

22. Ústavní soud nejprve posoudil procesní náležitosti řízení před Ústavním soudem – ty jsou splněny. Následně usoudil, že není třeba nařídit ústní jednání, neboť by od něj nešlo očekávat další objasnění věci, a ani nepovažoval za potřebné provádět dokazování.

23. Po samotném věcném posouzení ústavní stížnosti, napadených rozhodnutí a obsahu spisu dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

24. Níže Ústavní soud nejprve uvede znění právních předpisů relevantních pro posuzovanou věc (A.), následně shrne obecná východiska náhrady škody za nezákonné rozhodnutí orgánem veřejné moci plynoucí z právních předpisů a judikatury Ústavního soudu, která se vztahují k posuzované věci (B.), a konečně aplikuje tato obecná východiska na skutkové a právní okolnosti stěžovatelova případu (C.).

A. Znění relevantních právních předpisů

25. Podle čl. 36 odst. 3 Listiny: *„Každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.“* Podle odst. 4: *„Podmínky a podrobnosti upravuje zákon.“*

26. Podle § 8 odst. 1 zákona o odpovědnosti státu za škodu: *„Nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze, není-li dále stanoveno jinak, uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán.“*

27. Podle § 28 zákona o odpovědnosti státu za škodu: *„Způsob výpočtu průměrného výdělku pro určení ušlého zisku pro účely tohoto zákona stanoví vláda nařízením.“*

28. Podle § 1 odst. 1 nařízení vlády č. 116/1998 Sb., kterým se provádí zákon o odpovědnosti státu za škodu: *„Průměrným výdělkem se rozumí průměrný výdělek zjišťovaný podle zvláštního zákona¹⁾ pro pracovněprávní účely“* (¹⁾ odkaz na zákoník práce). Podle odst. 2: *„Nelze-li průměrný výdělek určit podle odstavce 1, vychází se při jeho určení z okolností jednotlivého případu, zejména z daňového přiznání.“*

29. Podle § 3 odst. 1 nařízení vlády č. 62/1994 Sb.: *„Zaměstnanci přísluší náhrada zvýšených životních nákladů od prvního do posledního dne přidělení k výkonu práce v zahraničí. Tato náhrada se poskytuje v měně stanovené v příloze k tomuto nařízení (dále jen „stanovená měna“). Pokud z důvodu změny v měnové politice příslušné země místa výkonu práce není možné nebo účelné poskytovat náhradu ve stanovené měně, postupuje zaměstnavatel do změny stanovené měny způsobem stanoveným v příloze k tomuto nařízení.“* Podle odst. 2: *„Základ pro určení měsíční výše náhrady zvýšených životních nákladů stanoví zaměstnavatel v rozmezí 25 % až 52 % z platu stanoveného zaměstnanci. Tato částka se násobí přepočítací relací pro zemi výkonu práce. Způsob určení přepočítací relace je stanoven v příloze k tomuto nařízení.“*

30. Podle bodu 19 rozkazu ministra obrany č. 27/2006 vydaného k realizaci nařízení vlády č. 62/1994 Sb.: *„Náhrada zvýšených životních nákladů (dále jen náhrada životních nákladů) náleží zaměstnanci od prvního do posledního dne přidělení na zahraniční pracoviště. Počítá se z platu stanoveného zaměstnanci na zahraničním pracovišti“*

pro určitý měsíc, nikoliv podle skutečného platu v závislosti na odpracované době.“ Podle bodu 21: „(...) Náhrada životních nákladů ve stejné výši náleží zaměstnanci i tehdy: a) je-li neschopný ke službě (v pracovní neschopnosti) pro nemoc nebo úraz po dobu delší než 30 po sobě následujících kalendářních dní a nadřizený zahraničního pracoviště na základě vyjádření lékaře ambulance pro nemoci z povolání Ústřední vojenské nemocnice Praha rozhodne o pokračování léčby v České republice; b) čerpá-li dovolenou bez nároku na peněžní náležitosti nebo služební volno bez nároku na plat (pracovní volno bez náhrady platu).“

B. Obecná východiska náhrady škody za nezákonné rozhodnutí plynoucí z právních předpisů a judikatury Ústavního soudu

31. Má-li být stát skutečně považován za materiální právní stát, musí nést odpovědnost za jednání svých orgánů. Odpovědnost státu za jeho nezákonná rozhodnutí je totiž neodmyslitelně spjata s důvěrou lidí v právo – jen těžko lze vyžadovat jednání jednotlivců s důvěrou v zákonnost rozhodnutí státu, kdyby nebylo garantováno právo na náhradu škody v případech, kdy se ukáže, že domněnka zákonnosti byla vyvrácena (srov. nálezy sp. zn. II. ÚS 3005/14, bod 14; II. ÚS 590/08, či II. ÚS 3750/11, bod 16).

32. Tato východiska se projevují v čl. 36 odst. 3 Listiny, z něhož plyne právo jednotlivce na náhradu škody od státu v případě nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu. Ve smyslu čl. 36 odst. 4 Listiny pak podmínky i podrobnosti těchto práv blíže konkretizuje zákon o odpovědnosti státu za škodu. Pro vznik odpovědnosti státu tento zákon předpokládá současné splnění tří podmínek: 1. nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup, 2. vznik škody a 3. příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem a vznikem škody (srov. nálezy sp. zn. II. ÚS 3625/17, bod 18; či II. ÚS 3005/14, bod 16).

33. Účelem institutu odpovědnosti za škodu a z něho vyplývající povinnosti k náhradě způsobené škody je snaha o vytvoření či znovuoobnovení stavu, který existoval před vznikem škody. Takového účelu může být dosaženo jedině reparací veškeré vzniklé škody vzniknuvší v příčinné souvislosti s nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem (srov. nálezy sp. zn. II. ÚS 795/16, bod 25). Ústavní soud v minulosti také uvedl, že účelem čl. 36 odst. 3 Listiny je odčinění újmy v takovém rozsahu, aby negativní následky nezákonného rozhodnutí (nesprávného úředního postupu) orgánu veřejné moci ve vztahu k poškozenému „byly zcela eliminovány nebo alespoň v maximální možné míře minimalizovány“ (nálezy sp. zn. III. ÚS 124/03).

34. V návaznosti na terminologii občanského zákoníku se později ustálilo, že „škodou“ se zde myslí jak nemajetková, tak i majetková újma (škoda ve smyslu občanského zákoníku). Pojem škoda zde přitom zahrnuje jak škodu skutečnou, tak ušlý zisk (viz § 28 zákona o odpovědnosti státu za škodu). Ušlým ziskem se myslí nezvýšení aktiv (a nesnížení pasiv), ke kterému by bez nezákonného rozhodnutí (nesprávného úředního postupu) s největší pravděpodobností došlo. Jednoduše řečeno, právo na ušlý zisk zahrnuje právo na to, co by poškozený za obvyklého běhu věcí reálně získal, nedošlo-li by k nezákonnému jednání orgánu veřejné moci. Vodítkem pro určení výše ušlého zisku je § 28 zákona o odpovědnosti státu za škodu, resp. navazující nařízení vlády č. 116/1998 Sb., a § 352–356 zákoníku práce (srov. k tomu nálezy sp. zn. II. ÚS 141/19, bod 26; I. ÚS 922/18, body 14–18; či III. ÚS 124/03; a také Melzer, F. § 2894. In: Melzer F., Tégl, P. a kol. *Občanský zákoník: velký komentář*. Svazek IX. Leges, 2018, s. 38, marg.

č. 99; a Simon, P. § 26–28. In: Ištváněk, F., Simon P. a Korbel F. *Zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář*. Wolters Kluwer, 2017).

35. V usnesení sp. zn. II. ÚS 3856/14, bod 18, pak Ústavní soud uvedl, že pro výši ušlého zisku je rozhodující, „*jakému prospěchu, k němuž mělo reálně dojít, jednání škůdce zabránilo, tedy konkrétně o jaký reálně dosažitelný (nikoliv hypotetický) prospěch poškozený přišel. V řízení o náhradu škody je proto žalobce povinen z hlediska vzniku škody a její výše tvrdit a prokazovat, že v předmětném období hodlal a měl zároveň reálnou možnost tvrzeného majetkového přínosu dosáhnout a že by se tak při normálním běhu událostí stalo, kdyby mu v tom nezabránilo protiprávní jednání žalovaného (zde orgánu veřejné moci). Stanovení výše ušlého zisku není libovolné a musí být provedeno tak, aby byla zjištěna pravděpodobná výše, blízcí se podle běžného uvažování jistotě.*“

36. Nahrazení veškeré majetkové hodnoty, která by poškozenému za normálního běhu věcí náležela, ale v příčinné souvislosti s nezákonným rozhodnutím (nesprávným úředním postupem) o ni přišel, je podstatou principu tzv. plné náhrady způsobené újmy (srov. nález sp. zn. I. ÚS 2410/23, bod 35).

37. Výše uvedené obecné závěry přitom neplní jen nějakou ornamentální funkci. Naopak, jejich význam je ryze praktický. Obecné soudy totiž při posuzování nároků uplatňovaných podle zákona o odpovědnosti státu za škodu nikdy nesmí zapomínat na ústavní původ těchto nároků a jejich zakotvení v čl. 36 odst. 3 Listiny. Zákon samotný ani jeho aplikace totiž nemůže ústavně zaručené právo na náhradu škody vyprázdnit, a to ani v jeho dílčím aspektu. Stejně tak pouhou aplikací podústavních předpisů nesmí dojít, přímo ani nepřímo, k omezení či zúžení rozsahu tohoto základního práva (viz nález sp. zn. I. ÚS 4227/12, bod 15; a také Kmec, J. Kapitola XLIII. In: Kühn, Z., Kratochvíl, J., Kmec, J., Kosař, D. a kol.: *Listina základních práv a svobod: velký komentář*. Leges, 2022, s. 1428–1429).

38. V neposlední řadě Ústavní soud připomíná, že pro nalézání práva v každém jednotlivém případě je vždy nezbytné vycházet z jeho individuálních okolností a rozměrů. Mnohé případy a jejich specifické okolnosti mohou být značně komplikované a netypické. To však nevyvazuje obecné soudy z povinnosti udělat vše pro dosažení spravedlivého řešení, případně docílit alespoň takového řešení, které bude co nejméně nespravedlivé (srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 4227/12, bod 17; I. ÚS 2050/11 či I. ÚS 320/06).

39. Při výkladu právních norem obecně je tedy třeba vycházet z různých výkladových metod a reflektovat ústavněprávní rovinu věci, jakož i kontext celého případu vycházející ze skutkových zjištění. Ústavní soud se totiž už od dob svého vzniku staví proti formalistickému výkladu vedoucímu ke zjevně nespravedlivým výsledkům (srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 33/97; II. ÚS 2230/16, bod 11; II. ÚS 855/08, bod 25; či IV. ÚS 1133/07, bod 36).

C. Aplikace na posuzovanou věc: obecné soudy stěžovatelovo právo podle čl. 36 odst. 3 Listiny porušily

40. Nejvyšší soud ani městský soud shora uvedeným obecným principům plynoucím z ústavního pořádku a judikatury Ústavního soudu v posuzovaném případě nedostály.

41. V posuzované věci obecné soudy v napadených rozhodnutích přisvědčily stěžovateli za prvé v tom, že v jeho věci NBÚ vydal nezákonné rozhodnutí spočívající

v odebrání prověrky na stupeň „tajné“, za druhé v tom, že mu vznikla škoda v podobě ušlého výdělků po dobu, kdy měl být členem IBAN, a konečně také v tom, že v jeho případě je příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím NBÚ a vzniklou škodou. Nyní tedy již není sporné, že stěžovateli v důsledku nezákonného rozhodnutí orgánu veřejné moci vznikla škoda v podobě ušlého zisku (výdělků) a že tuto škodu má stát (NBÚ) stěžovateli nahradit.

42. Sporná je ale naopak otázka, co všechno má stát stěžovateli nahradit. Podstatou řízení před Ústavním soudem je tak rozsah náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím.

43. Napadená rozhodnutí přitom vycházejí ze skutkového stavu, který zjistil obvodní soud a který stěžovatelově žalobě co do náhrady škody zcela vyhověl. Jde tak pouze o právní hodnocení celé věci, konkrétně o povahu náhrad zvýšených životních nákladů podle § 3 nařízení vlády č. 62/1994 Sb. a o to, zda stěžovateli tato náhrada náleží, nebo nenáleží. Rozdíl je přitom zásadní – pokud stěžovateli náhrada náhrady zvýšených životních nenáleží, bude výše náhrady škody za nezákonné rozhodnutí v jeho věci o zhruba tři čtvrtiny nižší.

44. Ústavní soud předně poukazuje na výše uvedený účel institutu náhrady škody, kterým je snaha o obnovení stavu, který existoval před nezákonným rozhodnutím. To je samozřejmě pouze ideál – ve skutečnosti nikdy nelze škodnou událost jen tak vymazat a vše vrátit zpět. Výše uvedené ústavní principy však vyžadují, aby se tomuto ideálu soudy snažily co nejvíce přiblížit. Také v těchto intencích musejí vykládat způsob, jak určit výši náhrady škody.

45. V posuzované věci obecné soudy dospěly k závěru, že kdyby nebylo nezákonného rozhodnutí, stěžovatel by za obvyklého běhu věci vykonával svůj čtyřletý mandát člena IBAN a pobíral by plat v měsíční výši 54 340 Kč i náhradu nákladů zvýšených životních nákladů ve výši 194 338 Kč. K hypotetickému obnovení takového stavu měly soudy při posuzování stěžovatelova nároku na náhradu škody směřovat.

46. Právo na ušlý zisk jakožto aspekt práva na náhradu škody podle čl. 36 odst. 3 Listiny přitom zahrnuje právo na to, co by poškozený za běžných okolností získal, nedošlo-li by k nezákonnému jednání orgánu veřejné moci. Obecné soudy přitom nerozporují, že by stěžovatel náhradu zvýšených životních nákladů ve výši 194 338 Kč nebyl nezákonného rozhodnutí NBÚ získal. Mají však za to, že náhradu zvýšených životních nákladů nelze v případě stěžovatele považovat za škodu, neboť tato náhrada má kompenzovat zvýšené životní náklady při práci v zahraničí. Stěžovatel však práci v zahraničí nevykonával, a proto mu žádná škoda podle obecných soudů nemohla vzniknout. Takový závěr je však z ústavněprávního pohledu neakceptovatelný.

47. Stěžovatel ostatně práci v rámci své pracovní pozice nevykonával žádnou, ani v zahraničí, ani v České republice. Nikoliv však snad z vlastního rozmaru, ale proto, že stát vydal rozhodnutí, které se později ukázalo jako nezákonné. Příčinnou souvislost mezi ukončením stěžovatelova působení jako člena IBAN a nezákonným rozhodnutím přitom obecné soudy v napadených rozhodnutích potvrdily.

48. Obecně lze souhlasit s Nejvyšším soudem, že účelem náhrady zvýšených nákladů podle nařízení vlády č. 62/1994 Sb. je, už podle jejich názvu, nahradit zaměstnanci vyšší životní náklady při pobytu v zahraničí. Lze souhlasit, že stěžovatel vyšší životní náklady

v zahraničí neměl. To ovšem stěžovatel reflektuje ve výši požadovaného nároku, když reálné zvýšené náklady na pobyt v zahraničí od částky odečetl.

49. Nelze už ale přijmout způsob, jakým Nejvyšší soud i městský soud tyto obecné závěry aplikovaly v posuzovaném případě. Ze skutkových zjištění, na nichž napadená rozhodnutí stojí, totiž plyne, že stěžovatel byl krátce po zvolení do prestižní pozice člena IBAN přeřazen z 16. do 14. platové třídy a jeho plat mu výrazně klesl navzdory výraznému kariérnímu posunu. Tento platový sestup by byl nepochopitelný, kdyby však ministerstvo stěžovatelův plat nekompensovalo náhradou zvýšených životních nákladů. Prostřednictvím těchto náhrad ministerstvo stěžovateli ve skutečnosti nahrazovalo plat, který se stěžovateli nesmyslně při výrazném kariérním postupu podstatně snížil, a navíc mu těmito náhradami dorovnávalo plat, který odpovídal odměně vysoce postaveného člena ve strukturách NATO. Náhrady zvýšených životních nákladů tedy v případě stěžovatele nesloužily obecnému účelu těchto náhrad. Nekompensovaly zvýšené životní náklady při pobytu v zahraničí, ale kompenzovaly, za prvé, snížení stěžovatelova „tabulkového“ platu, a, za druhé, nedostatečnou výši stěžovatelova platu v porovnání s platem ostatních osob v obdobné vysoké pozici vyslaných (a placených) jiným členským státem NATO.

50. Interpretace zvolená Nejvyšším soudem a městským soudem naopak nezohledňuje okolnosti tohoto případu ani ekonomickou realitu. Je absurdní, aby se stěžovatelovy životní náklady po přesunu z Prahy do Bruselu zvýšily o téměř 200 tisíc Kč. Závěr Nejvyššího soudu o povaze náhrad zvýšených životních nákladů, které mají kompenzovat vyšší náklady vyplývající z kurzového srovnání příslušné zahraniční měny s českou korunou, se tak ve stěžovatelově případě nemůže uplatnit. Uvádí-li pak městský soud, že okolnosti snížení platu nelze klást do jakéhokoliv kontextu s nezákonným rozhodnutím, Ústavní soud zdůrazňuje, že od těchto skutečností naopak odhlížet nelze, protože – na rozdíl od znění nařízení vlády č. 62/1994 Sb. – odkrývají skutečný účel těchto náhrad ve stěžovatelově případě. Tato skutečnost také odlišuje stěžovatelův případ od případu řešeného v rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 1788/2009, na nějž napadená rozhodnutí odkazují. Tento citovaný rozsudek se navíc vůbec netýkal základního práva na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím podle čl. 36 odst. 3 Listiny.

51. Jestliže ministerstvo vyplácelo stěžovateli náhrady zvýšených životních nákladů v rozporu s jejich názvem či jejich obecným účelem, nelze to klást stěžovateli nyní k tíži. Ústavní soud podotýká, že to byl státní orgán, který vydal nezákonné rozhodnutí, byl to státní orgán, který (po dohodě se stěžovatelem) stěžovateli kompenzoval nedostatečně vysoký plat náhradami zvýšených životních nákladů, a jsou to nyní opět státní orgány, které stěžovateli říkají, že náhrady zvýšených životních nákladů slouží k něčemu jinému, a proto je teď nemůže nárokovat jako náhradu škody. Takový postup však odporuje obecnému východisku, že materiální právní stát musí nést odpovědnost za jednání svých orgánů.

52. Jak je uvedeno výše, právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím podle čl. 36 odst. 3 Listiny stojí na principu plné náhrady. Stěžovateli tedy náleží (také) náhrada ušlého zisku (výdělku), který by za obvyklého běhu věcí získal, nevydal-li by orgán veřejné moci nezákonné rozhodnutí. Naopak mu nenáleží náhrada za zisk pouze hypotetický (např. mimořádné odměny), ani například cestovní náhrady ve smyslu § 152 zákoníku práce za hypotetické (neuskutečněné) pracovní cesty, neboť účelem těchto náhrad je právě a jen nahradit zaměstnanci výdaje, které mu vznikly v souvislosti s pracovní cestou, kterou absolvoval. Náhrady zvýšených životních nákladů však

ve stěžovatelově případě plnily účel zcela jiný, fungovaly jako pravidelný měsíční výdělek bez ohledu na stěžovatelovy náklady.

53. Optikou práva zaručeného čl. 36 odst. 3 Listiny není rozhodné, jestli se stěžovatel v Bruselu opravdu nacházel a jestli tam opravdu pracoval. Ostatně, stěžovatel správně podotýká, že zaměstnanec působící v zahraničí má nárok na náhradu zvýšených životních nákladů i v případě, že je v pracovní neschopnosti z důvodu nemoci nebo úrazu po dobu delší než 30 dnů a léčí se v České republice, nebo když čerpá dovolenou. Náhrada zvýšených životních nákladů se přitom počítá z platu stanoveného zaměstnanci pro určitý měsíc, nikoli podle skutečného platu v závislosti na odpracované době (viz body 19 a 21 rozkazu ministra obrany č. 27/2006).

54. Rozhodné tedy pouze je, jaký majetkový prospěch by stěžovatel s ohledem na pravidelný běh věcí mohl důvodně očekávat a jaký výdělek mu reálně ušel. Z pohledu práva na náhradu škody podle čl. 36 odst. 3 Listiny je proto také bez významu, jestli se majetkový prospěch, který stěžovatel s ohledem na pravidelný běh věcí mohl důvodně očekávat, nazývá plat, náhrada zvýšených životních nákladů nebo jakkoliv jinak. Ostatně: „*Copak je po jméně? Co růží zvou, i zváno jinak vonělo by stejně*“ (Shakespeare, *W. Romeo a Julie*. Přel. E. A. Saudek. Mladá fronta, 1985, s. 38–39).

55. Ze skutkových okolností posuzovaného případu přitom vyplývá, že plat i náhrada zvýšených životních nákladů, která výši platu takřka čtyřikrát převyšovala, plnily funkci pravidelného měsíčního výdělku stěžovatele a šlo o nárokové složky výdělku. Protože o tento výdělek stěžovatel v důsledku nezákonného rozhodnutí přišel, nyní mu náleží jeho náhrada. To všechno platí v intencích § 28 zákona o odpovědnosti státu za škodu, navazujícího nařízení vlády č. 116/1998 Sb. a § 352–356 zákoníku práce, které však představují pouze vodítka pro určení výše náhrady ušlého zisku, na nějž má jednotlivec za splnění tří podmínek (nezákonné rozhodnutí, vznik škody a příčinná souvislost mezi nimi) základní právo. Zákon samotný ani jeho aplikace totiž nemůže ústavně zaručené právo podle čl. 36 odst. 3 Listiny zúžit či dokonce vyprázdnit, a to ani v jeho dílčím aspektu (viz bod 37 tohoto nálezu a tam citovaná judikatura a literatura).

56. Nejvyšší soud i městský soud však v napadených rozhodnutích kontext stěžovatelova případu nezohlednily a povahu náhrad zvýšených životních nákladů vykládaly formalisticky, bez přihlédnutí k jejich skutečné povaze ve stěžovatelově případě, a to i přesto, že stěžovatel na tuto skutečnou povahu náhrad opakovaně poukazoval. Bez dalšího také aplikovaly právní závěry Nejvyššího soudu z rozsudku sp. zn. 21 Cdo 1788/2009, který se však od stěžovatelova případu lišil skutkově (náhrada zvýšených životních nákladů nesloužila jako kompenzace platu) i právně (na rozdíl od stěžovatelova případu nebylo ve hře ústavně zaručené právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím). Obdobným způsobem se liší také usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 889/23, na nějž Nejvyšší soud poukazuje.

57. Nejvyšší soud i městský soud tak mechanickou aplikací právních předpisů i judikatury dospěly – na rozdíl od obvodního soudu – k výsledku, který je pro stěžovatele zjevně nespravedlivý a odporuje principům plynoucím z čl. 36 odst. 3 Listiny.

58. Stěžovateli svědčí základní právo na náhradu škody, kterou mu stát svým nezákonným rozhodnutím způsobil. Tato škoda musí zahrnovat ušlý výdělek, který by stěžovatel nebýt nezákonného rozhodnutí získal.

59. Ústavní soud proto podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu návrhu vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadená rozhodnutí zrušil.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 27. března 2024

Jan Wintr, v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Lenka Kubacká