

# Nepředchází



US22003299

## Potvrzení o doručení dokumentu

Organizace: Ústavní soud

### Základní údaje

**Číslo podání:** US CKDP 0000913/22

**Odesílatel** Nejvyšší správní soud

**Věc:** usnesení čl. 21, návrh čl. 22

**Doručeno:** 17. 1. 2022 18:21:06

**K Rukám:**

**ID zprávy:** DZ-148598

**Do vlastních rukou:** Ne

**Email/DS:** wwjaa4f

**Spisová značka:**

**SP. Zn. Odesílatele:** Konf 13/2020-21, 22

<b>ÚSTAVNÍ SOUD</b> Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	17 -01- 2022
Vyřizuje:	krát Přílohy: 1

### Seznam validací

Výsledek	Soubor	Subjekt certifikátu	Vystavitel
Příloha je validní	0013-0Konf2000022-20220117145712.pdf		
Podpis je platný	0013-0Konf2000022-20220117145712.pdf	T=zastupující vedoucí soudní kanceláře, SERIALNUMBER=P210667, G=Petra, SN=Jeřábková, CN=Petra Jeřábková, OU=53, OU=soudní výkon, O=Nejvyšší správní soud, OID.2.5.4.97=NTRCZ-75003716, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID.2.5.4.97=NTRCZ-47114983, C=CZ
Příloha je validní	0013-0Konf2000021-20220117144743.pdf		
Podpis je platný	0013-0Konf2000021-20220117144743.pdf	T=zastupující vedoucí soudní kanceláře, SERIALNUMBER=P210667, G=Petra, SN=Jeřábková, CN=Petra Jeřábková, OU=53, OU=soudní výkon, O=Nejvyšší správní soud, OID.2.5.4.97=NTRCZ-75003716, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID.2.5.4.97=NTRCZ-47114983, C=CZ
Podpis je platný	PrijataDZ.zfo	SERIALNUMBER=S91490, CN=Informační systém datových schránek - produkční prostředí, O=Ministerstvo vnitra České republiky, OID.2.5.4.97=NTRCZ-00007064, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID.2.5.4.97=NTRCZ-47114983, C=CZ

## Zvláštní senát zřízený podle zákona 131/2002 Sb.

657 40 Brno, Moravské náměstí 6  
telefon: 542 532 311, fax: 542 532 361  
e-mail: podatelna@nssoud.cz

Ústavní soud  
Joštova 8  
660 83 Brno

<b>ÚSTAVNÍ SOUD</b> Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	17 -01- 2022 1
_____ krát Přílohy: _____	
Vyřizuje:	

V Brně dne 13. ledna 2022

# Nepředchází

Navrhovatel: **Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb.**

Účastníci řízení: **Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky  
Senát Parlamentu České republiky**

Návrh podaný podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky na zrušení ustanovení § 77 odst. 9 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve slovech „jiným jednáním než rozhodnutím služebního funkcionáře“.

**Příloha:**

*největší Z*  
spis zvláštního senátu sp. zn. Konf 13/2020,  
spis Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Zlínského kraje  
pod sp. zn. KRPZ-107877/ČJ-2017-1500VO

## I. Rekapitulace řízení

[1] Žalobce se domáhá náhrady nemajetkové újmy, která mu měla vzniknout tzv. bossingem vůči jeho osobě, při kterém mělo soustavně a dlouhodobě docházet ke snižování jeho lidské důstojnosti a k vytváření nepřátelského a ponižujícího prostředí ze strany nadřízených služebních funkcionářů Krajského ředitelství policie Zlínského kraje, tedy jednáním popsáním v § 77 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Ze strany tehdejších nadřízených žalobce mělo ve druhé polovině roku 2011 a v roce 2012 opakovaně docházet k pohrůzkám, nepodloženým obviněním a k vytváření psychického nátlaku na žalobce s cílem dosáhnout jeho dobrovolného opuštění služebního místa vedoucího Územního odboru Uherské Hradiště. Za tím účelem mu byla nařízena dovolená „na rozmyšlenou“ nebo byl rozkazem ředitele KŘP Zlínského kraje ve věcech služebního poměru ze dne 12. 10. 2012, čj. ZKL-2572/2012, vyslán na tzv. studijní pobyt, v rámci něhož mu byly ukládány ponižující úkoly. Nakonec byl žalobce pod nátlakem donucen k podání žádosti o převedení na jiné služební místo a rozhodnutím ředitele Krajského ředitelství policie Zlínského kraje ve věcech služebního poměru ze dne 18. 12. 2012, čj. ZLK-3535/2012, byl žalobce ke dni 31. 12. 2012 odvolán ze služebního místa vedoucího Územního odboru Uherské Hradiště a od 1. 1. 2013 byl ustanoven na služební místo zástupce vedoucího Územního odboru Zlín. I nadále docházelo k jeho dalšímu šikanování, neboť mu byla opakovaně nařízena dovolená, byly mu odebrány veškeré kompetence, které jinak zástupci vedoucího územního odboru přísluší, a byly mu ukládány ponižující a degradující úkoly. Neměl přístup do informačních systémů, neměl podpisové oprávnění, budovu územního odboru mohl opustit pouze se souhlasem vedoucího územního odboru a náplní jeho práce byla pouze analýza starých spisů. Dále byl na něj vyvíjen nátlak, aby požádal o své přeložení do Ústí nad Labem s pohrůzkami, že existují i jiné možnosti, jak se jej zbavit, včetně zrušení jeho služebního místa. Žalobce se dne 27. 8. 2013 obrátil se stížností na diskriminaci ve smyslu § 77 zákona č. 361/2003 Sb. na ombudsmana Policie ČR a Hasičského záchranného sboru ČR, který jeho stížnost vyhodnotil jako důvodnou. Zároveň žalobce podal podnět k přezkumu rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie Zlínského kraje ve věcech služebního poměru ze dne 18. 12. 2012, čj. ZLK-3535/2012, které bylo rozhodnutím ministra vnitra ve věcech služebního poměru ze dne 13. 12. 2013, čj. KM-100-6/PK-2013, zrušeno, přičemž v odůvodnění rozhodnutí bylo konstatováno, že žalobce se stal obětí bossingu a nátlaku, který byl již za hranicí zákonného postupu nadřízeného vůči podřízenému. V důsledku popsaného bossingu žalobce dovozuje vznik nemajetkové újmy a požaduje zaslání písemné omluvy a zaplacení peněžitého zadostiučinění ve výši 200 000 Kč s příslušenstvím, a to za všechna popsaná jednání, ke kterým postupně docházelo, stupňovala se, a kterými docházelo soustavně a dlouhodobě k snižování lidské důstojnosti žalobce a k vytváření nepřátelského a ponižujícího prostředí, ačkoli bezpečnostní sbor nesmí výkonu práv a povinností vyplývajících ze služebního poměru zneužívat k újmě jiného účastníka služebního poměru nebo k snižování jeho lidské důstojnosti.

[2] Žalobce dne 28. 12. 2015 uplatnil u Ministerstva vnitra nárok na zadostiučinění za nemajetkovou újmu, která mu měla být způsobena dlouhodobým a soustavným snižováním jeho lidské důstojnosti a vytvářením nepřátelského a ponižujícího prostředí, tzv. bossingu. Nárok žalobce však mimosoudně uspokojen nebyl.

[3] Žalobce proto podal dne 4. 1. 2016 u Obvodního soudu pro Prahu 7 civilní žalobu, rozšířenou podáním ze dne 25. 9. 2017 a doplněnou podáním ze dne 27. 8. 2018, v níž se domáhá na žalované zaslání písemné omluvy a zaplacení částky 200 000 Kč se zákonným úrokem z prodlení od 10. 1. 2016 do zaplacení, jakožto zadostiučinění za nemajetkovou újmu. Obvodní soud pro Prahu 7 usnesením ze dne 26. 6. 2019, čj. 5 C 4/2016 - 114, zastavil řízení

pokračování

(výrok I), s tím, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II), a rozhodl, že po právní moci usnesení bude věc postoupena řediteli KŘP Zlínského kraje (výrok III). V odůvodnění svého rozhodnutí poukázal na usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 3. 2018, čj. 14 Co 64/2018 - 88, vydané v této věci ve vztahu k rozhodnutí o místní příslušnosti soudu, v němž bylo konstatováno, že pokud k diskriminačnímu jednání dochází rozhodnutím služebního funkcionáře vydaným v rámci služebního poměru policisty, není podle § 7 odst. 1 o. s. ř. dána pravomoc soudu k projednání věci z porušení práv a povinností vyplývajících z rovného zacházení, a to včetně práva na zadostiučinění. V daném případě Obvodní soud pro Prahu 7 shledal, že žalobce se domáhá náhrady nemajetkové újmy v penězích za nesprávný úřední postup ve věci služebního poměru žalobce, kdy žalobce dovozuje svůj nárok na základě rozhodnutí ministra vnitra ze dne 13. 12. 2013, čj. KM-100-6/PK-2013, kterým bylo zrušeno pravomocné rozhodnutí ředitele KŘP Zlínského kraje ve věcech služebního poměru ze dne 18. 12. 2012, čj. ZLK-3535/2012, neboť bylo shledáno, že žalobce byl obětí bossingu a nátlaku, který byl již za hranicí zákonného postupu nadřízeného vůči podřízenému. Obvodní soud pro Prahu 7 v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2470/2012, a uvedl, že o výkon státní (veřejné) moci nejde tam, kde stát nevystupuje v tzv. vrchnostenské pozici, nýbrž kde vstupuje do právních vztahů jako jejich účastník rovný s účastníky ostatními. U nároků, kde stát vystupuje jako zaměstnavatel, je dána jeho pracovněprávní odpovědnost. Tomu se blíží i specifické vztahy služební, tedy vztahy svou podstatou zaměstnanecké s určitými modifikacemi, které zdánlivě mohou evokovat jisté rysy výkonu veřejné moci. Příslušné služební zákony však obsahují konkrétní právní úpravu odpovědnosti státu za škodu v těchto vztazích. Požadavek žalobce na náhradu újmy se odvíjí od porušení právních povinností zaměstnanci žalované (České republiky) jednajícímí jejím jménem, nejedná se tedy o odpovědnostní vztah veřejnoprávní povahy, vyplývající z rozhodnutí žalované při výkonu svrchované veřejné moci, na který by bylo možné vztáhnout působnost zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“). Obvodní soud pro Prahu 7 na základě uvedeného dospěl k závěru, že pravomoc k projednání a rozhodnutí dané věci, která souvisí se služebním poměrem, není svěřena soudu v rámci občanského soudního řízení, a proto řízení pro nedostatek pravomoci zastavil a věc postoupil k dalšímu řízení, podle svého názoru příslušnému orgánu, a to řediteli KŘP Zlínského kraje, neboť podle § 98 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků ozbrojených sborů (dále jen „zákon č. 361/2003 Sb.“) bezpečnostní sbor odpovídá za škodu způsobenou příslušníkovi porušením právní povinnosti při výkonu služby, v přímé souvislosti s ním nebo pro výkon služby. V posuzované věci by podle Obvodního soudu pro Prahu 7 mělo o nároku žalobce proběhnout řízení ve věcech služebního poměru, v němž příslušný služební funkcionář rozhodne o náhradě škody a nemajetkové újmy. Proti takovému rozhodnutí pak může žalobce podat žalobu u příslušného soudu.

[4] K odvolání žalobce Městský soud v Praze usnesením ze dne 2. 8. 2019, čj. 14 Co 250/2019 - 132, usnesení soudu prvního stupně potvrdil (výrok I) a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů odvolacího řízení (výrok II). Městský soud v Praze konstatoval, že pravomocí soudu v této věci se již obsáhle zabýval v usnesení ze dne 1. 3. 2018, čj. 14 Co 64/2018 - 88, v němž dovodil, že žalobce se domáhá specifického nároku podle § 77 odst. 9 zákona č. 361/2003 Sb. V tomto směru tedy přisvědčil žalobci, že soud prvního stupně aplikoval nesprávně obecné ustanovení týkající se náhrady škody dle § 98 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. Pokud však k diskriminačnímu jednání dochází rozhodnutím služebního funkcionáře vydaným v rámci služebního poměru policisty, není dána pravomoc soudu k projednání věci z porušení práv a povinností vyplývajících z rovného zacházení (včetně práva na zadostiučinění) podle § 7 odst. 1 o. s. ř. Je tedy i obsoletní zabývat

se úvahou o možnosti aplikace zákona č. 82/1998 Sb. Pokud k diskriminačnímu jednání dochází jiným jednáním, než rozhodnutím služebního funkcionáře, je zákonem založena pravomoc soudu ve smyslu § 7 odst. 3 o. s. ř. Žalobce v podání ze dne 27. 8. 2018 uvedl, že není možné specifikovat každé konkrétní diskriminační jednání a intenzitu újmy jím působenou, neboť tato jednání byla soustavná, postupně se stupňující a dlouhodobá. Jediným konkrétním jednáním bylo rozhodnutí ředitele KŘP Zlínského kraje ve věcech služebního poměru ze dne 18. 12. 2012, čj. ZLK-3535/2012, které bylo zrušeno rozhodnutím ministra vnitra ze dne 13. 12. 2013, čj. KM-100-6/PK-2013. Při takto vymezeném skutku je třeba v kontextu § 77 odst. 9 zákona č. 361/2003 Sb. dovodit, že není dána pravomoc soudu v této věci, neboť k diskriminačnímu jednání mělo dojít rozhodnutím služebního funkcionáře. Městský soud v Praze rovněž uvedl, že ve věcech služebního poměru nemůže být postupováno podle zákona č. 82/1998 Sb. a odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2470/2012, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2019, sp. zn. 30 Cdo 1934/2017, a ze dne 21. 6. 2017, sp. zn. 30 Cdo 120/2017, a dále na usnesení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zvláštní senát“) ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. Konf 11/2018, nebo ze dne 19. 6. 2019, sp. zn. Konf 13/2018. Jen pro doplnění Městský soud v Praze uvedl, že i pokud by tato věc měla být posuzována podle § 98 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., dovozuje naposledy uvedená judikatura možnost odškodnění nemajetkové újmy. Městský soud v Praze s ohledem na uvedené uzavřel, že v této věci není dána pravomoc soudů podle § 7 odst. 1 o. s. ř., tedy jde o neodstranitelný nedostatek podmínky řízení dle § 104 odst. 1 o. s. ř., pro který je třeba řízení zastavit. Zhodnotil také, že Obvodní soud pro Prahu 7 správně určil i orgán, kterému má být věc postoupena, neboť podle § 2 zákona č. 361/2003 Sb. ve věcech služebního poměru příslušníků jedná a rozhoduje jménem státu ředitel bezpečnostního sboru, není-li stanoveno jinak, a podle § 8 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, je krajské ředitelství organizační složkou státu.

[5] Ředitel KŘP Zlínského kraje (jako navrhovatel v řízení ve smyslu zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů – dále jen „zákon č. 131/2002 Sb.“) s uvedeným závěrem Obvodního soudu pro Prahu 7 a Městského soudu v Praze nesouhlasil a podal návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu. V tomto návrhu výslovně popřel svou pravomoc rozhodnout o žádosti účastníka řízení o náhradu škody vzniklé nezákonným rozhodnutím služebního funkcionáře a zároveň odkázal na náleznost pléna Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 1/19, kterým bylo zrušeno usnesení zvláštního senátu ze dne 15. 1. 2019, čj. Konf 11/2018-16, podle něhož „*vyloučením zákona č. 82/1998 Sb. a nesystémovou aplikací úpravy obecné odpovědnosti bezpečnostního sboru za škodu způsobenou příslušníky 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, 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*“. Současně dle názoru Ústavního soudu rozhodnutí zvláštního senátu zakládá systémové riziko podjatosti služebního funkcionáře při rozhodování, když „*v důsledku napadeného rozhodnutí by měl o náhradě imateriální újmy za nezákonné rozhodnutí ve věcech služebního poměru rozhodovat tentýž vedoucí příslušník sboru, který vydal předmětné nezákonné rozhodnutí. V takové situaci existuje značné riziko ovlivnění rozhodování o náhradě újmy obavou příslušného vedoucího příslušníka z možného regresu státu vůči jeho osobě či jiných důsledků shledání odpovědnosti bezpečnostního sboru za nezákonné jednání ředitele sboru. Rozhodování vedoucího příslušníka sboru, zde přitom provázené značnou mírou diskrece, proto nebude nestranné, neboť bude ovlivněno jiným zájmem, než zájmem na zákonném a věcně správném rozhodnutí. Řešení kompetenčního sporu v napadeném rozhodnutí je nežádoucí, neboť zakládá značné systémové riziko podjatosti, čímž porušuje jednu ze základních komponent práva na spravedlivý proces zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny, tj. právo na nestranné rozhodování*“. Navrhovatel je přesvědčen, že mu nenáleží pravomoc rozhodovat o případné

pokračování

náhradě škody vzniklé vydáním nezákonného rozhodnutí ve správním řízení, neboť služební funkcionářům jakožto správním orgánům takové rozhodování právní předpisy neumožňují. Vzhledem k tomu, že právní názor vyjádřený v nálezů Ústavního soudu je pro zvláštní senát závazný, lze s jistou dávkou důvěry v předvídatelnost rozhodování zvláštního senátu konstatovat, že se zvláštní senát odchýlí od svého dosavadního právního názoru, který byl nyní prohlášen za protiústavní, a jako orgán příslušný rozhodnout ve věci žádosti o náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím služebního funkcionáře označí civilní soud a toto řízení ve věcech služebního poměru bude probíhat podle příslušných ustanovení zákona č. 82/1998 Sb.

[6] Navrhovatel tak ve svém návrhu na zahájení řízení o kompetenčním sporu usuzuje na vznik negativního kompetenčního sporu, jestliže uplatněný nárok odmítá projednat jak on sám, tak i Obvodní soud pro Prahu 7. Navrhovatel je přesvědčen, že v posuzované věci jde o postup podle zákona č. 82/1998 Sb. a zvláštnímu senátu proto navrhl, aby zrušil usnesení Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 26. 6. 2019, čj. 5 C 4/2016 - 114, a usnesení Městského soudu v Praze ze dne 2. 8. 2019, čj. 14 Co 250/2019 - 132, neboť se domnívá, že k projednání a rozhodnutí této věci je dána pravomoc Obvodního soudu pro Prahu 7 jako obecného soudu žalované.

[7] Žalobce podal k návrhu na zahájení řízení o kompetenčním sporu vyjádření ze dne 18. 9. 2020, v němž zcela souhlasí s návrhem navrhovatele a jeho odůvodnění založené na nálezů pléna Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 1/19, považuje za zcela přílehlavé. Nad rámec důvodů uvedených v citovaném nálezů žalobce doplnil, že v dané věci jde o zadostiučinění za nemajetkovou újmu, způsobenou účastníkovi řízení nikoliv v souvislosti s výkonem služby, ale vadným výkonem veřejné moci. Shodně s navrhovatelem má žalobce za to, že v otázkách týkajících se služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů služební funkcionáři vykonávají vrchnostenskou pravomoc a řízení ve věcech služebního poměru je řízením správním, a proto za škodu a/nebo nemajetkovou újmu z důvodu nesprávného úředního postupu a nezákonného rozhodnutí odpovídá stát podle zákona č. 82/1998 Sb. Ostatně zákon č. 361/2003 Sb. upravuje jen náhradu (hmotné) škody, a to pouze škody způsobené příslušníkovi porušením právní povinnosti při výkonu služby, v přímé souvislosti s ním nebo pro výkon služby. Odpovědnost za nemajetkovou újmu tento zákon neupravuje až na výjimku uvedenou v § 77 odst. 9 zákona č. 361/2003 Sb., ze kterého ovšem výslovně vyplývá, že o náhradě nemajetkové újmy a o její výši rozhoduje soud. Žalobce se tedy s ohledem na uvedené plně ztotožnil s návrhem ředitele KŘP Zlínského kraje, neboť je zřejmé, že pravomoc k rozhodnutí v této věci nemá správní orgán, nýbrž soud.

## II. Relevantní právní úprava

[8] Podle čl. 95 odst. 1 Ústavy platí, že *soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou.*

[9] Z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se podává, že *každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.*

[10] Podle § 77 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, platí, že:

(1) Bezpečnostní sbor ani příslušník nesmí výkonu práv a povinností vyplývajících ze služebního poměru zneužívat k újmě jiného účastníka služebního poměru nebo k ponižování jeho lidské důstojnosti.

(2) Ve služebním poměru je zakázána přímá i nepřímá diskriminace z důvodů pohlaví, sexuální orientace, jazyka, náboženského vyznání nebo víry, politického nebo jiného smýšlení, členství v odborových organizacích a jiných sdruženích, majetku, rodu, rasy, barvy pleti, národnosti, etnického nebo sociálního původu, věku, těhotenství a mateřství, manželského a rodinného stavu, povinnosti k rodině. Obtěžování a sexuální obtěžování se považuje za formu diskriminace; za diskriminaci se považuje i jednání zahrnující podněcování, navádění anebo vyvolávání nátlaku směřujícího k diskriminaci.

(3) Za přímou diskriminaci se pro účely tohoto zákona považuje jednání, v jehož důsledku bylo, je nebo by mohlo být z důvodu uvedeného v odstavci 2 s příslušníkem zacházeno nevyhodněji než s jiným příslušníkem ve srovnatelné situaci.

(4) Za nepřímou diskriminaci se pro účely tohoto zákona považuje zdánlivě nediskriminační jednání, které znevýhodňuje příslušníka vůči jinému na základě důvodů uvedených v odstavci 2.

(5) Obtěžováním se rozumí jednání, které je jiným příslušníkem oprávněně vnímáno jako nevíтанé a jebož záměr nebo důsledek vede ke snížení důstojnosti fyzické osoby nebo k vytváření nepřátelského nebo ponižujícího prostředí.

(6) Sexuálním obtěžováním se rozumí nežádoucí jednání sexuální povahy v jakékoli formě v době služby, které je jiným příslušníkem oprávněně vnímáno jako nevítané a jebož záměr nebo důsledek vede ke snížení důstojnosti fyzické osoby nebo k vytváření nepřátelského nebo ponižujícího prostředí anebo které může být oprávněně vnímáno jako podmínka pro rozhodnutí, která ovlivní výkon práv a povinností vyplývajících ze služebního poměru. Sexuální obtěžování se považuje za diskriminaci na základě pohlaví.

(7) Za diskriminaci se nepovažuje postup, kdy bezpečnostní sbor prokáže věcný důvod spočívající v předpokladech nebo požadavcích na výkon služby, které jsou pro výkon této služby nezbytné, nebo zvláštní povaze služby, kterou má příslušník vykonávat; účel sledovaný takovou výjimkou musí být oprávněný a požadavek přiměřený.

(8) Bezpečnostní sbor je při vytváření podmínek výkonu služby povinen zajišťovat rovné zacházení se všemi příslušníky, zejména pokud jde o odbornou přípravu a dosažení služebního postupu, odměňování, jiná peněžítá plnění a plnění peněžité hodnoty. Za nerovné zacházení se nepovažuje postup podle odstavce 7.

(9) Dojde-li ve služebním poměru k porušení práv a povinností vyplývajících z rovného zacházení jiným jednáním než rozhodnutím služebního funkcionáře, má příslušník právo domáhat se u soudu, aby bylo upuštěno od tohoto porušování, aby byly odstraněny jeho následky a aby mu bylo dáno přiměřené zadostiučinění, toto právo má příslušník i v případě, že jeho služební poměr již skončil. Výši nábrady určí soud s přihlédnutím k závažnosti vzniklé újmy a okolnostem, za nichž k porušení práv a povinností došlo.

(10) Bezpečnostní sbor nesmí postibovat příslušníka nebo jej znevýhodňovat proto, že se zákonným způsobem domáhá svých práv a nároků, které pro něj vyplývají ze služebního poměru. Postibovat či znevýhodňovat nelze ani osobu, která příslušníka v řízení zastupuje.“

### III. Odůvodnění návrhu

[11] Ze shora popsaných skutkových okolností projednávané věci je zřejmé, že v nyní rozhodované věci soudy i služební funkcionář popírají svou pravomoc rozhodnout o nároku na zadostiučinění za nemajetkovou újmu ve výši 200 000 Kč s příslušenstvím a zaslání písemné

pokračování

omluvy, a to za všechna výše popsaná diskriminační jednání v rámci služebního poměru žalobce. Je tedy založen negativní kompetenční spor (§ 1 odst. 2 věta druhá zákona č. 131/2002 Sb.), který je zvláštní senát povolán rozhodnout (§ 2 odst. 1 citovaného zákona). Nicméně zvláštní senát nemohl přehlédnout pochybnosti, které plynou z recentní rozhodovací praxe Ústavního soudu stran vymezení pravomoci v § 77 odst. 9 zákona č. 361/2003 Sb.

[12] Ústavní soud se v nálezu pléna ze dne 30. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 1/19, bodu 39, vyjádřil k systémové podjatosti služebních funkcionářů při rozhodování o škodních nárocích plynoucích příslušníkům ozbrojených složek následovně: „*Stěžovateli lze přisvědčit – ve vztahu k jím uplatněnému nároku na imateriální újmu – v otázce systémového rizika podjatosti ředitele sboru při rozhodování o náhradě újmy za jeho vlastní předchozí nezákonné rozhodnutí. Podstatou institutu vyloučení podjatosti osoby vykonávající jí svěřenou pravomoc je zajistit, aby veřejnou moc vykonávaly pokud možno pouze osoby nestranné, tedy takové, jejichž postoj k výkonu pravomoci nebude ovlivněn vztahem k věci samé či k těm, kteří na ní mají či mohou mít nějaký zájem. Jediným zájmem, který by měl ovládat rozhodování, je zájem na zákonném (a v rámci toho i věcně správném a efektivním) postupu. Závěr o podjatosti nevyžaduje jistotu ani přiměřenou pravděpodobnost existence nežádoucího vztahu; postačí, jestliže o nepodjatosti lze pochybovat (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 - 119, publikované pod č. 2802/2013 Sb. NSS). V důsledku napadeného rozhodnutí by měl o náhradě imateriální újmy za nezákonné rozhodnutí ve věcech služebního poměru rozhodovat tentýž vedoucí příslušník sboru, který vydal předmětné nezákonné rozhodnutí. V takové situaci existuje značné riziko ovlivnění rozhodování o náhradě újmy obavou příslušného vedoucího příslušníka z možného regresu státu vůči jeho osobě či jiných důsledků sbledání odpovědnosti bezpečnostního sboru za nezákonné jednání ředitele sboru. Rozhodování vedoucího příslušníka sboru, zde přítom provázené značnou mírou diskrece, proto nebude nestranné, neboť bude ovlivněno jiným zájmem, než zájmem na zákonném a věcně správném rozhodnutí. Řešení kompetenčního sporu v napadeném rozhodnutí je nežádoucí, neboť zakládá značné systémové riziko podjatosti, čímž porušuje jednu ze základních komponent práva na spravedlivý proces zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny, tj. právo na nestranné rozhodování.*“

[13] Zvláštní senát předesílá, že se s uvedeným závěrem Ústavního soudu o systémové podjatosti služebního funkcionáře neztotožňuje, a to z následujících důvodů.

[14] Především nelze souhlasit se základním východiskem úvahy Ústavního soudu, podle kterého „[v] důsledku napadeného rozhodnutí by měl o náhradě imateriální újmy za nezákonné rozhodnutí ve věcech služebního poměru rozhodovat tentýž vedoucí příslušník sboru, který vydal předmětné nezákonné rozhodnutí.“ Působnost služebních funkcionářů určuje Závazný pokyn policejního prezidenta č. 75, ze dne 12. 4. 2013, ve znění jeho zněm a doplnění. Ten v člancích 3 odst. 2 a 9 odst. 2 eliminuje Ústavním soudem dovozené riziko systémové podjatosti tím, že pravomoc rozhodovat o právu příslušníka na náhradu škody nesvěřuje služebnímu funkcionáři, který má personální pravomoc ve věcech služebního poměru, ale svěřuje ji náměstkovi policejního prezidenta pro ekonomiku, resp. náměstkovi ředitele krajského ředitelství pro ekonomiku, nebo ekonomickému řediteli krajského ředitelství policie. Nemůže tedy dojít k tomu, že by o nároku na náhradu újmy příslušníka z důvodu vydání nezákonného rozhodnutí rozhodoval **tentýž** služební funkcionář, který nezákonné rozhodnutí vydal.

[15] I v případě absence úpravy působnosti služebních funkcionářů v Závazném pokynu policejního prezidenta by však zmíněná úvaha Ústavního soudu nebyla dle přesvědčení zvláštního senátu správná.

[16] Právní úprava zákona č. 361/2003 Sb. neobsahuje vlastní úpravu vyloučení služebních funkcionářů, a proto je třeba na tuto otázku použít subsidiárně správní řád (k tomu



srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2012, sp. zn. 4 Ads 153/2011 a Tomek, P., Fiala, Z. Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. 3. aktualizované vydání. Olomouc: ANAG, 2019, str. 548-549).

[17] Správní řád obsahuje úpravu vyloučení úředních osob z rozhodování v § 14 odst. 1 a 2. K výkladu jeho odstavce prvního ve vztahu k riziku tzv. „systémové podjatosti“ zaměstnanců územního samosprávného celku při vydávání rozhodnutí, jež se daného celku týkají, se obsáhle vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20. 11. 2012 č. j. 1 As 89/2010 - 119, publikovaném pod č. 2802/2013 Sb. NSS, na které ostatně odkazuje v citovaném plenárním nálezu i Ústavní soud. Nejvyšší správní soud mj. dovodil, že „historický zákonodárce nepovažoval ‚systémovou‘ podjatost za apriorní a bezvýjimečný důvod pro to, aby o věci rozhodoval jiný správní orgán než ten, který by tak měl činit podle běžných pravidel věcné a místní příslušnosti. Jinak řečeno, historický zákonodárce chtěl, aby se i případy ‚systémové‘ podjatosti posuzovaly podle obecných pravidel stanovených v § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004, přičemž měl za to, že zdaleka ne ve všech případech, na které by abstraktní kritéria ‚systémové‘ podjatosti dopadala, bude takováto podjatost také skutečně dána.“ (bod 56). Dále „se rozšířený senát přiklonil k závěru, že v dané věci je nutno nalézt takové řešení, které na jedné straně zohlední skutečnost, že ‚systémové riziko podjatosti‘ dané uvedeným zaměstnaneckým poměrem samo o sobě představuje významné potenciální nebezpečí pro nestrannost rozhodování orgánů územních samosprávných celků jako správních orgánů, avšak na druhé straně vezme v úvahu, že zdaleka ne ve všech případech se toto nebezpečí vskutku projeví. Rozšířený senát proto dospěl k závěru, že v případech, kdy rozhoduje úředník územního samosprávného celku ve věci, která se přímo nebo nepřímo týká tohoto celku, není a priori vyloučen z rozhodování pro svoji ‚systémovou podjatost‘, avšak je u něho dáno ‚systémové riziko podjatosti‘, kvůli němuž je třeba otázku jeho případné podjatosti posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmy územního samosprávného celku nijak nedotýkají.“ (bod 62). [...] Ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 (a obdobně i ustanovení § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967) je proto nutno vykládat tak, že důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby je její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku v případě, že se rozhoduje ve věci týkající se přímo nebo nepřímo tohoto územního samosprávného celku, tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky. Rozšířený senát podotýká, že k pochybám o nepodjatosti postačí i poměrně nízká míra podezření, neboť – jak výše vyložil – existence ‚systémového rizika podjatosti‘ je sama o sobě signálem ke zvýšené opatrnosti a podezřívavosti při posuzování důvodů pro vyloučení úřední osoby z úkonů v řízení. Důvody k uvedenému podezření mohou být nejrůznějšího druhu a nelze je specifikovat jinak, než obecnými rysy a představitelnými příklady. Bude se jednat o takové skutečnosti, které naznačují, že zde existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení, v němž se má rozhodovat, a přitom má či může mít schopnost působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku. Uvedenými skutečnostmi mohou být například jery v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení ze strany osob schopných ovlivnit jednání územního samosprávného celku jako zaměstnavatele úřední osoby. Příkladem může být zájem politických činitelů či jiných v rámci daného územního samosprávného celku vlivných osob (např. zákulisních aktérů místní politiky či podnikatelských subjektů) na určitém výsledku řízení (např. na tom, aby určitá stavba, činnost apod. byla povolena, anebo naopak nepovolena); takový zájem lze vysledovat například z různých mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či jiných obchodních počínů, předchozích snah nasměrovat určité související rozhodovací procesy určitým způsobem apod. Stejně tak uvedenou skutečností může být samotná povaha a podstata rozhodované věci, její kontroverznost či politický význam a s tím spojené zájmy. Zjevně a bez dalšího pak uvedenými skutečnostmi budou podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušné úřední osoby prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu.“ (bod 63).

[18] Z uvedeného je zřejmé, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu na základě podrobné argumentace odmítl zjednodušující úvahu, na které svůj závěr postavil Ústavní soud, tj. že je dáno riziko „systémové podjatosti“ služebního funkcionáře jen proto, že by tento měl

pokračování

rozhodovat o náhradě újmy, která byla způsobena tímž soudním funkcionářem ve smyslu funkce, nikoli nutně totožné osoby.

[19] Ostatně nelze přehlédnout, že problematiku zjednodušeně posuzované systémové podjatosti odmítl i zákonodárce, který zákonem č. 176/2018 Sb. do § 14 správního řádu vložil nový odstavec 2. K problematice „systémové podjatosti“ se vyjádřil i Nejvyšší soud, který dovodil, že „*Pouhá skutečnost, že je soudem projednávána věc náhrady nemajetkové újmy, která měla být způsobena nesprávným úředním postupem téhož soudu v jiné věci, hypotézu právní normy § 14 odst. 1 o. s. ř. nenaplní (srov. obdobně usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 11. 2009, sp. zn. 31 Nd 209/2009, nveřejněně pod č. 65/2010 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek). Poměr soudce k věci zakládající pochybnosti o jeho nepodjatosti by mohl být, za okolností v tomto řízení nastalých, naplněn například tehdy, měl-li by tentýž soudce projednat žalobu na náhradu nemajetkové újmy nebo škody, která měla být způsobena jeho vlastním nesprávným postupem v posuzovaném řízení, popř. nesprávným postupem jiného soudce či soudkyně, ke kterým by byl vyřizující soudce ve vztahu obdobnému vztahu osoby blízké.*“ (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 4. 2012, sp. zn. 30 Cdo 725/2011).

[20] Z uvedeného je zřejmé, že Nejvyšší správní soud ani Nejvyšší soud nepřijaly zjednodušující úvahu Ústavního soudu o apriorním riziku „systémové podjatosti“, jež byla základem pro citovaný náleží Ústavního soudu, ale vyžadují, aby byly přítomny konkrétní skutkové okolnosti, ze kterých lze reálně pochybnost o podjatosti konkrétní úřední osoby dovodit. Lze tak přitom učinit vždy jen *ex post*, neboť a *prori* není zřejmé, zda nastane situace, kterou měl Ústavní soud na mysli, a o nároku na náhradu újmy bude rozhodovat ta stejná osoba, která se měla podílet na vzniku újmy. Apriorní závěr o podjatosti úřední osoby v situaci, kdy není známo, která konkrétní osoba bude o nároku rozhodovat, podle zvláštního senátu učinit nelze.

[21] Konečně, jak bylo výše uvedeno, případná podjatost služebního funkcionáře je standardně řešitelná postupem podle § 14 odst. 1 s. ř. a není třeba ji řešit tím, že je orgánu, jež má podle zákona ve věci rozhodnout, odebrána pravomoc ve prospěch orgánu jiného, jak to učinil v citovaném náleží Ústavní soud. Ostatně problematiku podjatosti obecně upravuje i již výše zmiňovaný Závazný pokyn policejního prezidenta č. 75, ze dne 12. 4. 2013, ve znění jeho zněm a doplnění, který v čl. 14b odst. 1 stanoví postup při vyloučení z projednávání a rozhodnutí věci.

[22] Nadto i v případě, kdy by ve věci rozhodoval služební funkcionář, bylo by právo žalobce na soudní ochranu dostatečně chráněno přezkumem v rámci správního soudnictví, které je i podle výslovného znění čl. 36 odst. 1 Listiny k této ochraně předurčeno.

[23] Bez ohledu na uvedené výtky však zvláštní senát nemohl ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy existenci právního názoru Ústavního soudu stran systémové podjatosti služebního funkcionáře a v návaznosti na ní porušení práva na spravedlivý proces pomínout, a nemohl ani pomínout, že se daný názor dostává do rozporu se zněním ustanovení § 77 odst. 9 zákona č. 361/2003 Sb. ve slovech „*jiným jednáním než rozhodnutím služebního funkcionáře*“, neboť dané ustanovení právě pro případy újmy způsobené diskriminací, jež je založena na rozhodnutí služebního funkcionáře, svěřuje, ve spojení s § 2 téhož zákona, pravomoc k rozhodnutí o její náhradě služebnímu funkcionáři. Činí tak stanovením výjimky z obecného pravidla pravomoci služebního funkcionáře ve prospěch civilního soudu, pro kterou zavádí výše popsanou výjimku zpět ve prospěch pravomoci služebního funkcionáře tehdy, byla-li újma způsobena jeho rozhodnutím.

[24] Zvláštní senát dodává, že dle jeho přesvědčení neexistuje jednoznačný ústavně konformní způsob interpretace daného ustanovení, jež by se nedostalo do rozporu s jeho jednoznačným jazykovým vyjádřením. Zvláštní senát je přitom svou povahou soud a jeho členové jako soudci jsou zákonem vázáni (srov. čl. 95 odst. 1 Ústavy).

[25] Lze si sice představit argumentaci v tom směru, že diskriminace, které byl žalobce vystaven, je jakýmsi pokračujícím skutkem, ve kterém nehraje roli, že byl dílem realizován rozhodnutím služebního funkcionáře. Taková argumentace však nepředstavuje systémové řešení, jež musí v zájmu zachování právní jistoty u tak zásadní otázky, jakou je pravomoc, existovat. Při jejím přijetí by byl zvláštní senát vystaven tomu, aby v každém jednotlivém případě *ad hoc* rozhodoval, podle zatím nejasných pravidel (pravděpodobně dle převažujícího podílu jednání – postupu či rozhodnutí, nebo následku – újmy či jejich kombinací), o pravomoci příslušného orgánu k rozhodnutí sporu o nárocích z diskriminace.

[26] Případně, pokud by snad chtěl zvláštní senát bezvýjimečně vyhovět znění § 77 odst. 9 zákona č. 361/2003 Sb., musel by vést předkládající soud k tomu, aby podle jeho instrukcí žalobce rozdělil svůj nárok na dva – újmu způsobenou diskriminačním jednáním jiným, než rozhodnutím služebního funkcionáře a újmu způsobenou diskriminačním jednáním spočívajícím v rozhodnutí služebního funkcionáře, přičemž o každém z nich by rozhodoval jiný orgán. Tím by bylo zcela jistě bylo právo žalobce na soudní ochranu zásadně narušeno, neboť by šlo o přístup nesystémový a tím pádem podkopávající princip právní jistoty adresátů právních norem.

[27] Zvláštní senát s ohledem na uvedené dospěl k závěru, že nemá jinou možnost, než předložit Ústavnímu soudu návrh na zrušení ustanovení § 77 odst. 9 zákona č. 361/2003 Sb. ve slovech „*jiným jednáním než rozhodnutím služebního funkcionáře*“. Setrvá-li Ústavní soud na závěrech o riziku systémové podjatosti vyjádřených v nálezu pléna ze dne 30. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 1/19, bodu 39, bude moci dané zákonné ustanovení pro rozpor s ústavním pořádkem odstranit z právního řádu. Zároveň však dává zvláštní senát Ústavnímu soudu příležitost revidovat závěry o porušení práva na spravedlivý proces systémovou podjatostí vyjádřené tamtéž.

#### IV. Návrh Zvláštního senátu

[28] Zvláštní senát proto podává návrh, aby Ústavní soud nálezem rozhodl, že ustanovení § 77 odst. 9 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, se ve slovech „*jiným jednáním než rozhodnutím služebního funkcionáře*“ zrušuje dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

[29] Jako účastník řízení souhlasí zvláštní senát s upuštěním od ústního jednání před Ústavním soudem v této věci.

[30] Přílohy návrhu budou vypraveny bez zbytečného odkladu.

V Brně 13. ledna 2022

Mgr. Ing. Radovan Havelec v. r.  
předseda zvláštního senátu

Za správnost vyhotovení:  
Petra Jeřábková