

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida (soudce zpravodaj), Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti **M. H.**, zastoupeného Mgr. Václavem Strouhalem, advokátem se sídlem Přátelství 1960, Písek, proti usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 15. 1. 2019 č. j. Konf 11/2018-16, za účasti zvláštního senátu, jako účastníka řízení, a České republiky – Ministerstva vnitra a ředitele Ochranné služby Policie České republiky, jako vedlejších účastníků, řízení, takto:

I. Usnesením zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 15. 1. 2019 č. j. Konf 11/2018-16 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 15. 1. 2019 č. j. Konf 11/2018-16 se ruší.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

1. Ústavní stížností se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví označeného soudního rozhodnutí, neboť má za to, že jím byly porušeny garance práva na soudní ochranu a spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 a odst. 2, čl. 37 odst. 3 a čl. 38 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a právo na náhradu újmy způsobené nezákonným výkonem veřejné moci zaručené čl. 36 odst. 3 Listiny. Dále stěžovatel namítá porušení základních zásad právního státu zakotvených v čl. 1, čl. 2 odst. 3 a čl. 90 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a čl. 2 odst. 2 Listiny.

2. Z ústavní stížnosti, přiloženého soudního rozhodnutí a vyžádaného spisu Ústavní soud zjistil následující skutečnosti.

3. Stěžovatel je příslušníkem Ochranné služby Policie České republiky. Rozhodnutím ředitele Ochranné služby Policie České republiky (dále jen „ředitel sboru“) ze dne 18. 4. 2011 č. 712/2011 byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání kázeňského přestupku, kterého se měl dopustit tím, že odmítl splnit rozkaz svého nadřízeného nastoupit k výkonu služby přesčas, čímž měl porušit povinnost dodržovat služební kázeň podle § 45 odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů“). Za uvedené jednání mu byl uložen kázeňský trest snížení

základního platového tarifu o 15 % na dobu tří měsíců. Odvolání stěžovatele bylo rozhodnutím náměstka policejního prezidenta ve věcech kázeňských ze dne 7. 9. 2011 č. j. PPR-10652-23/ČJ-2011-99KP zamítnuto. Zamítavé rozhodnutí stěžovatel napadl správní žalobou, které Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 9. 4. 2015 č. j. 6 Ad 25/2011-77 vyhověl a rozhodnutí náměstka policejního prezidenta zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V navazujícím řízení náměstek policejního prezidenta rozhodnutím ze dne 14. 9. 2015 č. j. PPR-10652-23/ČJ-2011-990131 zrušil rozhodnutí ředitele sboru a kázeňské řízení se stěžovatelem zastavil.

4. Dne 22. 3. 2016 stěžovatel uplatnil u Ministerstva vnitra nárok podle zákona 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 č. 82/1998 Sb.) na náhradu škody a nemajetkové újmy způsobené vydáním nezákonného rozhodnutí. Ministerstvo vnitra stěžovateli sdělilo, že není příslušné se věcí zabývat, neboť o nároku by měl rozhodnout ředitel sboru v řízení podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, a věc řediteli sboru postoupilo. Ředitel sboru s postoupením nesouhlasil a věc vrátil Ministerstvu vnitra, které však na závěru o své nepříslušnosti setrvalo.

5. Stěžovatel následně podal žalobu k Obvodnímu soudu pro Prahu 7 (dále jen „obvodní soud“), kterou se domáhal přiznání náhrady újmy způsobené vydáním nezákonného rozhodnutí podle zákona č. 82/1998 Sb. V řízení se domáhal přiznání zadostiučinění nemajetkové újmy ve výši 300 000 Kč, neboť v rámci neodůvodněného kázeňského stíhání bylo proti stěžovateli postupováno excesivním a šikanózním způsobem, byl dehonestován ve svém profesním okolí a došlo ke snížení vážnosti a důstojnosti jeho společenského postavení. Kárné stíhání pro něj znamenalo snížení příjmu a značné nervové vypětí, které mělo vliv i na jeho soukromý a rodinný život. Stěžovatel se v řízení též domáhal náhrady škody ve výši 5 200 Kč spočívající v náhradě nákladů právního zastoupení. Obvodní soud usnesením ze dne 2. 1. 2017 č. j. 15 C 279/2016-45 řízení zastavil a věc postoupil řediteli sboru. V odůvodnění konstatoval, že služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů je poměrem státně zaměstnaneckým, tj. veřejnoprávním, není proto dána pravomoc civilního soudu podle § 7 odst. 1 a 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v rozhodném znění. V posuzovaném případě se podle obvodního soudu nejedná o náhradu škody způsobenou výkonem veřejné moci ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., stát ve věci vystupoval jako zaměstnavatel, tedy nikoli ve vrchnostenském postavení. Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů obsahuje konkrétní právní úpravu odpovědnosti státu za škodu v těchto vztazích. Stěžovatel se proto musí domáhat náhrady škody podle § 98 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Následně pak může proti rozhodnutí brojit správní žalobou. Stěžovatel se závěry obvodního soudu nesouhlasil a podal návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu, který však zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zvláštní senát“ a „zákon č. 131/2002 Sb.“) odmítl usnesením ze dne 22. 2. 2018 č. j. Konf 14/2017-67 (dostupné na www.nssoud.cz) pro absenci formálního kompetenčního sporu, tj. z důvodu, že ze strany ředitele sboru nedošlo k formálnímu popření vlastní pravomoci ve věci rozhodnout.

6. V následném řízení ředitel sboru s postoupením věci obvodním soudem nesouhlasil, popřel svou pravomoc ve věci rozhodnout a podal návrh na zahájení kompetenčního sporu ve smyslu § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2002 Sb. V návrhu konstatoval, že § 98 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů upravuje toliko

obecnou odpovědnost bezpečnostního sboru za škodu způsobenou porušením právní povinnosti příslušníkovi bezpečnostního sboru při výkonu služby, v přímé souvislosti s ní nebo pro výkon služby, tj. škodu vzniklou v souvislosti s plněním služebních úkolů. Názor obvodního soudu nezohledňuje specifika služebního poměru a je v rozporu s ustálenou judikaturou správních soudů (srv. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2011 č. j. 3 Ads 79/2011-62, ze dne 30. 4. 2012 č. j. 4 Ads 153/2011-75 a ze dne 27. 11. 2013 č. j. 3 Ads 133/2012-19, dostupné tak jako ostatní zde uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na www.nssoud.cz). V otázkách týkajících se služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů služební funkcionáři vykonávají vrchnostenskou pravomoc; jedná se o správní řízení, ve kterém příslušník sboru nemá rovné postavení se služebními funkcionáři. Odůvodnění obvodního soudu je navíc vnitřně rozporné. Ředitel sboru rovněž upozornil, že v rámci řízení podle § 98 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů nelze přiznat nemajetkovou újmu. Při následném soudním přezkumu lze rozhodnutí pouze zrušit, nikoli změnit, a svěřeni rozhodování o náhradě škody služebními funkcionáři zakládá systémovou podjatost.

7. V záhlaví uvedeným usnesením zvláštní senát rozhodl o kompetenčním sporu tak, že příslušný vydat rozhodnutí o nároku stěžovatele na náhradu škody a nemajetkové újmy je správní orgán, tj. ředitel sboru. Podle zvláštního senátu je rozhodování o kázeňském provinění příslušníka ozbrojeného sboru rozhodováním v řízení o služebním poměru ve smyslu § 170 a násl. zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, a tedy výkonem služby podle § 1 odst. 4 písm. a) téhož zákona. Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů obsahuje v § 98 a násl. komplexní úpravu náhrady škody způsobené ozbrojeným sborem jeho příslušníku, a to včetně škody vzniklé porušením právní povinnosti při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s ním, tj. též při rozhodování v řízení o služebním poměru. S ohledem na komplexní úpravu odpovědnosti bezpečnostního sboru za újmu způsobenou příslušníkovi sboru zakotvenou v citovaném ustanovení nelze uvažovat o aplikaci zákona č. 82/1998 Sb. Zvláštní senát odmítl závěry Nejvyššího správního soudu s odůvodněním, že vycházejí pouze z postavení služebního funkcionáře jako správního orgánu, aniž by zohlednily komplexnost úpravy odpovědnosti za újmu v zákoně o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. K nebezpečí systémové podjatosti zvláštní senát konstatoval, že neočekává, že by služební funkcionář postupoval v rozporu se zájmy poškozeného, pojistkou však v každém případě je odvolací orgán a správní soud. Ohledně nemožnosti přiznání zadostiučinění nemajetkové újmy zvláštní senát uvedl, že bude na posouzení služebních funkcionářů, případně správních soudů, zda skutečně specifika služebního poměru umožňují některá práva příslušníků ozbrojeného sboru omezit.

II. Argumentace stěžovatele

8. Stěžovatel ve své ústavní stížnosti namítá, že napadené rozhodnutí zvláštního senátu mu bylo doručeno bez předchozí informace o tom, že probíhá řízení o kompetenčním sporu, a aniž by mu byla dána možnost k návrhu se vyjádřit, a to přestože je podle zákona č. 131/2001 Sb. účastníkem tohoto řízení. Ve vztahu k meritu věci stěžovatel namítá, že služební funkcionář při rozhodování ve věcech služebního poměru vykonává přenesenou pravomoc státu a jedná jménem státu. Zdůrazňuje, že rozhodování ve věcech služebního poměru není výkonem služby. Výkon služby Policie České republiky spočívá podle § 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, v zabezpečení bezpečnosti osob, majetku a veřejného pořádku, v předcházení trestné činnosti a plnění úkonů dle zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění

pozdějších předpisů. Úprava odpovědnosti za škodu obsažená v § 98 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů nezahrnuje náhradu újmy za nesprávný úřední postup či nezákonné rozhodnutí. Ustanovení § 98 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů nadto neumožňuje přiznání zadostiučinění za nemajetkovou újmu.

9. Rozhodnutí zvláštního senátu povede podle stěžovatele k absurdním závěrům, neboť to bude opět služební funkcionář, který bude rozhodovat o zákonnosti svého předchozího jednání. Stěžovatel je přesvědčen, že služební funkcionář bude porušení práv příslušníka sboru bagatelizovat a omlouvat. Bude rozhodováno podjatou osobou a rozhodnutí o přiznání náhrady újmy bude protahováno, neboť poškozený příslušník sboru bude muset projít dvěma instancemi správních orgánů a následně dvěma instancemi správních soudů. Stěžovatel v tomto ohledu upozorňuje na dopis ředitele sboru ze dne 9. 12. 2013, ve kterém ředitel sboru vyhrožuje těm, kteří po sboru žádají doplacení služby přesčas. Stěžovatel dále namítá, že zde existuje ustálená judikatura civilních soudů týkající se náhrady škody za nezákonné rozhodnutí a nesprávný úřední postup, správní orgány a potažmo správní soudy budou nuceni tuto judikaturu aplikovat, což povede k rozkolísání civilní a správní judikatury ve stejné věci. Stěžovatel nevidí důvod, proč by o stejném nároku měl rozhodovat odlišný orgán jen z důvodu, že poškozený není civilní osobou, nýbrž příslušníkem bezpečnostního sboru; stěžovatel v uvedeném spatřuje diskriminaci. Stěžovatel dále připomíná, že podle § 77 odst. 9 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů rozhodují civilní soudy, a to ve sporech týkajících se porušení zásady rovného zacházení. Stěžovatel se ve své ústavní stížnosti rovněž vymezuje proti předchozímu odmítavému rozhodnutí v řízení vedeném pod sp. zn. Konf 14/2017 a označuje jej za přepjatě formalistické.

III. Vyjádření účastníka a vedlejších účastníků řízení a replika stěžovatele

10. Ústavní soud vyzval podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) účastníka řízení a vedlejší účastníky řízení, aby se vyjádřili k ústavní stížnosti.

11. Zvláštní senát ve svém vyjádření k ústavní stížnosti uvádí, že námitky stěžovatele týkající se merita věci jsou mimo přezkumnou pravomoc Ústavního soudu, neboť rozhraničení soukromého a veřejného práva je záležitostí podústavního práva, nikoli otázkou základních lidských práv a svobod. Ve vztahu k namítanému porušení práva na spravedlivý proces zvláštní senát uvádí, že rozhodnutí zvláštního senátu o tom, kdo má ve věci pravomoc rozhodnout, nemá žádný vliv na hmotná práva účastníků řízení, možné porušení procesních pravidel se proto nemohlo dotknout subjektivních práv stěžovatele. V této souvislosti zvláštní senát upozorňuje na odlišnost posuzované věci od problematiky řešené v nález ze dne 10. 12. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 33/18 (dostupný tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Ústavního soudu na <https://nalus.usoud.cz/>), neboť zvláštní senát návrh neodmítl, ale rozhodl o meritu věci. Zvláštní senát rovněž zdůrazňuje, že posuzovanou ústavní stížností nelze brojit proti stěžovatelem zmiňovanému usnesení zvláštního senátu ze dne 22. 2. 2018 č. j. Konf 14/2017-67. K nezaslání návrhu na zahájení řízení o kompetenčním sporu stěžovateli zvláštní senát uvádí, že zákon č. 131/2002 Sb. takový postup od navrhovatele nevyžaduje a zvláštní senát takovou procesní povinnost nemá, neboť není součástí soudní soustavy a procesní předpisy se na řízení před zvláštním senátem použijí pouze přiměřeně. Obdobně v řízení o nesouhlasu soudu s postoupením věci podle § 105 odst. 3 občanského soudního řádu procesní předpis vyjádření účastníků řízení nepředpokládá. Zvláštní senát dodává, že stěžovatel měl

možnost vyjádřit se k věci minimálně v rámci opravného prostředku proti usnesení obvodního soudu o zastavení řízení a postoupení věci řediteli sboru. Námitku, že ve věci rozhoduje podjatý správní orgán, musí stěžovatel uplatnit přímo ve správním řízení. Závěrem zvláštní senát konstatuje, že v napadeném rozhodnutí aplikoval přílehavou a ústavně konformně interpretovanou právní normu a své rozhodnutí náležitě odůvodnil.

12. Ministerstvo vnitra ve svém vyjádření k ústavní stížnosti upozorňuje, že zvláštnímu senátu byl názor stěžovatele na řešenou problematiku znám z jeho návrhu v řízení vedeném pod sp. zn. Konf 14/2017. Se závěry zvláštního senátu se Ministerstvo vnitra zcela ztotožňuje.

13. Ředitel sboru ve svém vyjádření k ústavní stížnosti uvádí, že odpovědnost za škodu podle § 98 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů řediteli sboru neumožňuje přiznat zadostiučinění za nemajetkovou újmu, nejedná-li se o škodu na zdraví, za kterou však nelze považovat toliko negativní psychické rozpoložení z důvodu vydání nezákonného rozhodnutí. Závěry napadeného rozhodnutí zvláštního senátu znevýhodňují příslušníky bezpečnostních sborů oproti civilním osobám. Ředitel sboru rovněž upozorňuje, že správní soudy mohou pouze rušit rozhodnutí správních orgánů, nikoli je měnit.

14. Obvodní soud se svého postavení vedlejšího účastníka řízení před Ústavním soudem vzdal.

15. Stěžovatel ve své replice namítá, že zvláštní senát ve svém vyjádření bagatelizoval zásah do stěžovatelových procesních práv. Zvláštní senát je třeba považovat za soud v materiálním smyslu (srv. již citovaný náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/18, bod 36), a proto musí zachovávat procesní práva účastníků řízení, svá rozhodnutí řádně odůvodnit a co nejpřesvědčivěji se vypořádat s argumenty účastníků řízení. Poté, co byl jeho návrh na zahájení kompetenčního sporu zvláštním senátem odmítnut, stěžovatel důvodně očekával, že v případě, že zúčastněné orgány veřejné moci formálně popřou svou pravomoc rozhodnout, stane se účastníkem řízení před zvláštním senátem se všemi zákonem garantovanými procesními právy, tj. zejména právem na obdržení návrhu na zahájení řízení a na vyjádření se k tomuto návrhu. Vyjádření k návrhu na zahájení řízení o kompetenčním sporu nemůže nahradit argumentace obsažená v odvolání. Stěžovatel dále brojí proti tvrzení zvláštního senátu, že Ústavní soud nemá pravomoc posoudit meritorní aspekt sporu. Zvláštní senát svým rozhodnutím výrazně ovlivnil práva stěžovatele tím, že pro rozhodování o újmě za nesprávný úřední postup a nezákonné rozhodnutí způsobené příslušníku bezpečnostního sboru stanovil složitější a pro jednotlivce méně příznivý postup než v případě civilních osob. Rozhodnutí zvláštního senátu stěžovatel považuje za diskriminační. Stěžovatel opakuje svou argumentaci odůvodňující aplikaci zákona č. 82/1998 Sb. na posuzovaný případ a doplňuje, že rozhodnutí zvláštního senátu zasahuje do stěžovatelova práva na zákonného soudce garantovaného čl. 38 odst. 1 Listiny. Rozhodnutí zvláštního senátu je formalistické a nezohledňuje argument systémovou podjatostí ředitele sboru, ani skutečnost, že podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů nelze poškozenému přiznat nemajetkovou újmu. Závěrem stěžovatel opětovně upozorňuje, že zvláštním senátem nastíněné řešení kompetenčního sporu oddaluje odškodnění stěžovatele o několik let, což stěžovatel považuje za rozporné se svým právem na spravedlivý proces.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

16. Předně je třeba konstatovat, že podle § 2 odst. 3 písm. b) platného rozvrhu práce Ústavního soudu na období roku 2020 (č. Org. 1/20) rozhoduje o ústavních stížnostech proti rozhodnutím zvláštního senátu plénum Ústavního soudu, neboť si podle § 11 odst. 2 písm. k) zákona o Ústavním soudu toto rozhodování vyhradilo rozhodnutím o atrahování působnosti č. Org 24/14 ze dne 23. 5. 2014 (publikováno pod č. 52/2014 Sb.).

17. Ústavní soud dále posoudil splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky § 29 až § 31 zákona o Ústavním soudu a Ústavní soud je k projednání ústavní stížnosti příslušný.

18. K přípustnosti ústavní stížnosti Ústavní soud uvádí, že s ohledem na zásadu subsidiarity by zásadně měla být ústavní stížností napadána pouze konečná a pravomocná meritorní rozhodnutí, nikoli dílčí rozhodnutí, i když jsou sama o sobě pravomocná, tedy přestože proti nim byly všechny dostupné opravné prostředky vyčerpány. Z tohoto pravidla činí Ústavní soud výjimky, které spočívají v možnosti napadnout i pravomocné rozhodnutí, které pouze uzavírá určitou část řízení nebo které řeší jistou procesní otázku, ačkoli řízení ve věci samé ještě neskončilo. Proti rozhodnutí zvláštního senátu nejsou opravné prostředky přípustné (§ 5 odst. 4 zákona č. 131/2002 Sb.) a jedná se o rozhodnutí pravomocné. Ačkoli pouze uzavírá určitou část řízení, resp. řeší relevantní procesní otázku, a řízení ve věci samé tímto rozhodnutím nekončí, jedná se o rozhodnutí způsobilé bezprostředně a citelně zasáhnout do ústavně zaručených základních práv a svobod a námitky uplatněné stěžovatelem nemohou být v rámci dalšího řízení (při použití opravných prostředků proti meritorním rozhodnutím, včetně ústavní stížnosti proti takovým rozhodnutím) efektivně uplatněny. Ústavní stížnost proti rozhodnutí zvláštního senátu je proto přípustná (srv. již citovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 33/18, body 29-30). Ústavní soud nicméně zdůrazňuje, že předmětem přezkumu je pouze v záhlaví označené rozhodnutí zvláštního senátu č. j. Konf 11/2018 - 16, výše citované rozhodnutí zvláštního senátu č. j. Konf 14/2017 - 67 ústavní stížností napadeno nebylo, a ani být nemohlo s ohledem na uplynutí lhůty k podání ústavní stížnosti proti tomuto rozhodnutí. Námitky stěžovatele směřující proti rozhodnutí č. j. Konf 14/2017-67 proto přípustné nejsou.

19. Vzhledem k obsahu ústavní stížnosti dospěl Ústavní soud k závěru, že není nutné nařizovat ústní jednání, neboť od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

V. Posouzení důvodnosti Ústavní stížnosti

20. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), který stojí mimo soustavu obecných soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy), a vzhledem k tomu nelze řízení před ním považovat za další instanci v systému obecné justice. Směřuje-li ústavní stížnost proti rozhodnutí vydanému v soudním řízení, není samo o sobě významné, je-li namítána jeho věcná nesprávnost. Pravomoc Ústavního soudu je založena výlučně k přezkumu z hlediska dodržení ústavnosti, tj. zda v řízení, resp. v rozhodnutí v něm vydaném nebyly dotčeny předpisy ústavního pořádku chráněná práva nebo svobody účastníků řízení, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé.

V.a/ Obecná východiska

21. Při přezkumu rozhodnutí zvláštního senátu Ústavní soud ustáleně postupuje zdrženlivě. Nalézání hranice mezi množinou veřejnoprávních a soukromoprávních vztahů, která je často nezřetelná, je primárně věcí obecné justice. Rozhraničení veřejného a soukromého práva je totiž záležitostí podústavního práva, nikoli otázkou základních práv a svobod. Námitky směřující proti vlastnímu uspořádání kompetenčního konfliktu proto zásadně nedosahují ústavněprávní roviny (srv. např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 32/09 ze dne 2. 3. 2010).

22. V posuzované věci se nicméně jedná o otázku delikttní odpovědnosti státu za materiální a nemateriální újmu způsobenou protizákonným výkonem veřejné moci. Jak Ústavní soud již několikrát zdůraznil, v této oblasti je třeba hledat silné sepětí s ústavním právem [srv. např. nález sp. zn. II. ÚS 1930/17 ze dne 14. 11. 2017 (N 213/87 SbNU 457)]. Právo na náhradu škody způsobené nezákonným výkonem veřejné moci je totiž nejen výslovně garantované čl. 36 odst. 3 Listiny, nýbrž v obecné rovině představuje jednu ze základních garancí materiálního právního státu zakotveného v čl. 1 odst. 1 Ústavy [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 642/05 ze dne 28. 8. 2007 (N 133/46 SbNU 249)]. Budování důvěry občanů v právo a instituce státu, resp. veřejné moci je jedním ze stěžejních principů právního státu. Tam, kde jednotlivec jedná s důvěrou ve věcnou správnost aktů státu či jeho postupů a rovněž s důvěrou v jejich soulad s právem, musí být současně garantováno právo na náhradu škody, pokud se ukáže, že presumpce správnosti či zákonnosti byla klamná. Udržování důvěry občanů v právo je jedním z podstatných pilířů odpovědnosti státu za škodu a naopak důvěra nemůže být dána tam, kde nezákonnost aktů veřejné moci nebo její nesprávný úřední postup nejsou sankcionovány v podobě odpovědnosti za škodu [srov. nález sp. zn. I. ÚS 529/09 ze dne 13. 3. 2012 (N 51/64 SbNU 625)].

23. Povinnost respektovat výše uvedené ústavní meze a samotný účel (smysl) právní úpravy delikttní odpovědnosti státu za materiální a nemateriální újmu způsobenou protizákonným výkonem veřejné moci, ústavně vymezený v čl. 36 odst. 3 Listiny, váže (s ohledem na ústavní příkaz zakotvený v čl. 4 odst. 4 Listiny) i obecné soudy. Základní práva a svobody působí jako regulativní ideje, na které obsahově navazují normy podústavního práva. Současně tyto ideje určují výklad právních norem. Porušení některé z těchto norem v důsledku svévole, výkladu v extrémním rozporu s principy spravedlnosti či v jiném významu, než který plyne ze zákona či konsensuálně přijímaného právního myšlení, nebo ve smyslu rozhodování bez bližších kritérií či alespoň zásad odvozených z právní normy pak zakládá porušení základního práva a svobody [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 269/99 ze dne 2. 3. 2000 (N 33/17 SbNU 235); či nález sp. zn. II. ÚS 3005/14 ze dne 5. 5. 2015 (N 87/77 SbNU 273)]. Při posuzování nároků na náhradu újmy způsobené výkonem veřejné moci je proto nezbytné v každém případě dbát na to, aby fakticky nedošlo k vyprázdnění dotčeného základního práva, resp. jeho omezení [srv. nález sp. zn. I. ÚS 1744/12 ze dne 24. 7. 2014 (N 142/74 SbNU 205)].

24. Ústavní soud po seznámení se s obsahem ústavní stížnosti, vyjádřeními účastníků řízení a vyžádaným spisem dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí zvláštního senátu překročilo shora vymezený rámec a porušilo základní práva stěžovatele. Ústavní stížnost je proto důvodná.

V.b/ Posouzení procesních námitek stěžovatele

25. Předtím, než se Ústavní soud mohl zabývat věcnou stránkou napadeného rozhodnutí, posoudil stěžovatelovy procesní námitky. Předně je třeba konstatovat, že ačkoli není zvláštní senát označen jako soud, ani není součástí soustavy soudů podle čl. 91 odst. 1 Ústavy, Ústavní soud jej ve své judikatuře považuje za soud v materiálním smyslu, neboť je složen ze soudců Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, postup řízení je ovládán zákonem č. 131/2002 Sb. s podpůrným užitím části třetí hlavy první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a jeho činnost je podle § 2 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb. výkonem soudnictví (srv. již citovaný nálezný sp. zn. Pl. ÚS 33/18, bod 36). Navíc je třeba zdůraznit, že řešení kompetenčního sporu může mít, jak bude ostatně prokázáno i v tomto řízení, pro účastníky původního řízení závažné důsledky. Na řízení před zvláštním senátem je proto třeba vztahovat ústavní garance práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

26. Pokud jde o námitku, že v řízení předcházejícím vydání napadeného usnesení nebyl stěžovateli dán prostor k vyjádření a přednesení svých argumentů k řešení kompetenčního konfliktu, Ústavní soud uvádí, že předmětné procesní pochybení nelze primárně vytýkat zvláštnímu senátu, nýbrž navrhovateli v řízení o kompetenčním sporu, tj. správnímu orgánu (srv. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 32/09 ze dne 2. 3. 2010). Předtím, než navrhovatel postoupí spis společně s návrhem na zahájení řízení o kompetenčním sporu, měl by návrh zaslat účastníkům řízení a poskytnout jim prostor k vyjádření (obdobně postupují obecné soudy při předkládání předběžné otázky k Soudnímu dvoru Evropské unie či senáty Nejvyššího správního soudu před předložením věci rozšířenému senátu). Následné řízení před zvláštním senátem by tak již nemělo být uvedenými procesními úkony zatěžováno, řízení by mělo být efektivní a rychlé, tak, aby příslušné orgány mohly co nejdříve pokračovat v původním řízení. Pokud nicméně navrhovatel účastníkům původního řízení prostor k vyjádření k návrhu neposkytne, musí tuto vadu zhojit zvláštní senát, neboť možnost vyjádřit se k předmětu sporu je jedním ze základních principů práva na spravedlivý proces. S ohledem na uvedené je třeba přisvědčit stěžovateli, že ke zkrácení jeho práva vyjádřit se k návrhu na zahájení řízení v posuzovaném případě došlo. Je však třeba zohlednit, že zvláštní senát byl seznámen se stěžovatelovými argumenty týkajícími se předmětu kompetenčního sporu díky stěžovatelovu návrhu ve věci sp. zn. Konf 14/2017, vrácení věci zvláštnímu senátu pouze pro vyžádání vyjádření stěžovatele k návrhu na zahájení kompetenčního sporu by tak nemohlo mít dopad na výsledné posouzení zvláštního senátu a pouze by tím došlo ke zbytečnému oddálení rozhodnutí ve věci samé. Ústavní soud proto ke zrušení napadeného rozhodnutí pro uvedené pochybení nepřistoupil.

27. Ústavní soud musí rovněž souhlasit se stěžovatelem, že odůvodnění napadeného rozhodnutí je velice kusé, pohybuje se na samé hraně přezkoumatelnosti. K závěru, že rozhodování o kázeňském provinění je výkonem služby podle § 1 odst. 4 písm. a) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, dospěl zvláštní senát v bodu 27 bez bližšího odůvodnění. Rovněž konstatování, že zvláštní senát „nesdílí obavu navrhovatele ze systémové podjatosti“, neboť „neočekává, že by služební funkcionář a priori postupoval v rozporu se zájmy poškozeného“, je třeba považovat spíše za subjektivní domněnku než za řádné vypořádání námitek navrhovatele. Navzdory uvedenému je Ústavní soud schopen identifikovat základní důvody napadeného rozhodnutí, přistoupil proto k věcnému posouzení ústavní stížnosti.

V.c/ Materiální posouzení věci

28. Meritem ústavní stížnosti je, zda má ve věci nároku na náhradu újmy způsobené příslušníkovi bezpečnostního sboru nezákonným rozhodnutím ředitele sboru o kázeňském provinění rozhodovat civilní soud podle zákona č. 82/1998 Sb. či ředitel sboru podle § 98 a násl. zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Zvláštní senát dospěl v napadeném rozhodnutí k závěru, že rozhodování o kázeňském provinění příslušníka bezpečnostního sboru je výkonem služby podle § 1 odst. 4 písm. a) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, a proto se na rozhodování o náhradě škody způsobené stěžovateli nezákonným rozhodnutím o kárném provinění uplatní ustanovení § 98 odst. 1 a násl. téhož zákona; aplikace zákona č. 82/1998 Sb. je podle zvláštního senátu vyloučena.

29. Ústavní soud považuje takovýto výklad ustanovení § 98 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů a z něj vyplývající závěry o vztahu citovaného ustanovení a zákona č. 82/1998 Sb. za z ústavního hlediska neudržitelný, neboť v rozporu s výše uvedenými zásadami obsaženými v čl. 36 odst. 3 Listiny právo na náhradu škody způsobené nezákonným výkonem veřejné moci nepřipustně vyprazdňuje a omezuje rozsah případné náhrady újmy.

30. Podle § 93 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů *„[b]ezpečnostní sbor je povinen zajišťovat příslušníkům podmínky k výkonu služby, při nichž by nedocházelo ke vzniku škod; zjistí-li závady, je povinen učinit opatření k jejich odstranění. Dále je povinen kontrolovat, zda příslušníci plní své služební úkoly tak, aby nedocházelo ke škodám“*.

31. Podle § 98 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů *„[b]ezpečnostní sbor odpovídá za škodu způsobenou příslušníkovi porušením právní povinnosti při výkonu služby, v přímé souvislosti s ním nebo pro výkon služby“*.

32. Podle § 1 odst. 4 písm. a) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů se výkonem služby mimo jiné rozumí *„úkony a činnosti realizující oprávnění a povinnosti stanovené právními předpisy upravujícími působnost bezpečnostních sborů“*. Podle § 5 odst. 1 téhož zákona výkon služby řídí vedoucí příslušník, který je k tomu služebním předpisem oprávněn vydávat rozkazy.

33. Institut náhrady škody způsobené jednomu ze subjektů služebního poměru zakotvený v § 93 a násl. zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů má, byť je služební poměr státně zaměstnaneckým vztahem, své kořeny v soukromoprávní úpravě, a je proto v zásadě možné na něho aplikovat poznatky právní teorie o pracovněprávní odpovědnosti (Tomek, P., Fiala, Z. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. 3. aktualizované vydání. Olomouc: ANAG, 2019, str. 355). Tomu ostatně odpovídá i obdobná systematika části sedmé zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů a části jedenácté zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „zákoník práce“). Obecná odpovědnost bezpečnostního sboru za škodu způsobenou příslušníkovi sboru předpokládá, že škoda příslušníkovi vznikla při výkonu služby, v přímé souvislosti s ním nebo pro výkon služby. K porušení právních povinností pak může dojít ze strany jakéhokoli subjektu (bezpečnostního sboru, jiného příslušníka nebo třetí osoby) a může se jednat o právní povinnost vycházející z jakéhokoli odvětví práva. Předmětem odpovědnostního vztahu je náhrada škody, kterou lze charakterizovat, obdobně jako v pracovněprávních vztazích, jako majetkovou újmu vyčíslitelnou v penězích a u újmy na zdraví též jako odčinění fyzické bolesti, popř. zhoršení společenského postavení.

34. Deliktní odpovědnost bezpečnostního sboru za škodu způsobenou příslušníkovi sboru při výkonu služby podle ustanovení § 98 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů tedy v zásadě spočívá v odpovědnosti za materiální újmu způsobenou příslušníkovi sboru při plnění služebních úkolů a svou povahou se podobá odpovědnosti zaměstnavatele za škodu vzniklou při plnění pracovních úkolů podle § 265 odst. 1 zákoníku práce.

35. Určujícím znakem pro stanovení, zda se jedná o odpovědnost podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, je skutečnost, že činnost příslušníka sboru, kterou vyvíjel při vzniku škody, byla konána při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s ním (Tomek, P., Fiala, Z., citováno výše, str. 357). Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů neobsahuje definici toho, co je výkonem služby. Při aplikaci tohoto pojmu je tak třeba vycházet z názoru, že za výkon služby se považuje výkon povinností, které vyplývají pro příslušníka sboru ze služebního poměru, výkonu zastávaného služebního místa a rozkazu nebo pokynu vedoucího příslušníka (Tomek, P., Fiala, Z., citováno výše, str. 376). Jinými slovy, výkon služby spočívá především v plnění služebních úkolů vyplývajících z právních předpisů, interních předpisů a rozkazů vedoucích příslušníků sboru.

36. Oproti tomu rozhodování ve věcech služebního poměru je výkonem veřejné moci, kterou lze uplatňovat podle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon [nález sp. zn. III. ÚS 2428/13 ze dne 13. 6. 2014 (N 123/73 SbNU 869)]. Služební funkcionář při rozhodování ve věcech služebního poměru vystupuje ve vrchnostenském postavení a rozhoduje o právech a povinnostech příslušníků bezpečnostního sboru. Jedná se proto o zvláštní druh správního řízení, na které se subsidiárně použije zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (srv. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2018 č. j. 5 As 8/2017-26). Řízení o kázeňském provinění podle § 186-189a zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů je, ačkoli jej nelze považovat za řízení o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy (srv. již citovaný nález sp. zn. II. ÚS 1930/17 či usnesení sp. zn. II. ÚS 1804/19 ze dne 27. 8. 2019), specifickým řízením trestní povahy. Služební funkcionář v řízení rozhoduje o vině a trestu za kázeňský přestupek a vykonává tak vůči příslušníkovi sboru kázeňskou pravomoc. Z uvedených důvodů ostatně zákonodárce zakotvil do ustanovení § 186 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů procesní záruky podobné trestnímu řízení, a to právo vyjádřit se a hájit se (odst. 3), zásadu presumpci nevinny (odst. 4), promlčení kárného stíhání (odst. 10) a zásadu *ne bis in idem* (odst. 11). Rozhodování ředitele sboru o kázeňském provinění je tak výkonem veřejné moci, konkrétně kázeňské pravomoci, a nemůže být proto považováno za výkon služby ve smyslu § 98 odst. 1 ve spojení s § 1 odst. 4 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

37. V posuzovaném případě bylo se stěžovatelem vedeno kázeňské řízení, byl shledán vinným ze spáchání kázeňského přestupku a byl mu uložen kázeňský trest. Rozhodnutí ředitele sboru bylo potvrzeno náměstkem policejního prezidenta ve věcech kázeňských. Teprve po kasačním zásahu správního soudu bylo rozhodnutí ředitele sboru zrušeno a kázeňské řízení zastaveno. Ředitel sboru a následně i náměstek policejního prezidenta vystupovali ve vrchnostenském postavení a vykonávali vůči stěžovateli svou kázeňskou pravomoc, a to, jak bylo závazně shledáno správním soudem, v rozporu se zákonem. Stěžovatel má proto ústavně zaručené právo obrátit se na soud a tvrdit, že mu byla způsobena újma nezákonným výkonem veřejné moci, tedy právo na zákonné úrovni garantované v intencích čl. 36 odst. 3 Listiny zákonem č. 82/1998 Sb.

38. Zákon č. 82/1998 Sb. je obecným předpisem pro nároky vyplývající z deliktní odpovědnosti státu za nezákonný výkon veřejné moci. Vzhledem ke svému ústavnímu základu je vystavěn na preferenci ochrany poškozeného jednotlivce a jeho práv a striktní povinnosti státu odčinit jím způsobenou škodu (nález sp. zn. II. ÚS 1782/19 ze dne 8. 10. 2019, bod 18). Jeho základními pilíři jsou mimo jiné kompenzace veškeré újmy způsobené poškozenému jednotlivci, tj. včetně újmy nemajetkové (§ 1 odst. 1 a 3), a nemožnost státu zprostit se své deliktní odpovědnosti (§ 2). Vyloučením zákona č. 82/1998 Sb. a nesystémovou aplikací úpravy obecné odpovědnosti bezpečnostního sboru za škodu způsobenou příslušníkovi sboru podle § 98 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, která je postavena na zcela odlišných principech pracovněprávní odpovědnosti a - na rozdíl od ustanovení § 31a zákona č. 82/1998 Sb. - neupravuje zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu (viz Druhy náhrad, § 101-110 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů), zvláštní senát nepřipustně deformoval a omezil právo příslušníků bezpečnostních sborů na náhradu újmy způsobené nezákonným výkonem veřejné moci (nezákonným výkonem kázeňské pravomoci ředitele sboru), ústavně zaručené v čl. 36 odst. 3 Listiny. K argumentu zvláštního senátu, že specifika služebního poměru umožňují omezit práva příslušníků bezpečnostních sborů, Ústavní soud poukazuje na svůj nedávný nález sp. zn. Pl. ÚS 24/17 ze dne 11. 9. 2018 (235/2018 Sb.), ve kterém dospěl k závěru, že výkon funkce v bezpečnostních sborech nemůže příslušníka sboru zcela zbavit ústavně zaručených práv a svobod (body 65-68).

39. 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 (srv. 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 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.

40. Stěžovateli lze rovněž přisvědčit, že v napadeném rozhodnutí obsažené řešení kompetenčního sporu je nevhodné i z důvodu nebezpečí rozkolísání přístupu k rozhodování o náhradě újmy způsobené nezákonným výkonem veřejné moci, neboť vedle poměrně ustálené judikatury vztahující se k zákonu č. 82/1998 Sb. by zde vznikla paralelní rozhodovací činnost správního orgánu a správních soudů vztahující se k témuž nároku, avšak založená na jiné, jak bylo výše vysvětleno nevhodné, právní úpravě.

41. Ústavní soud shrnuje, že řešení kompetenčního sporu obsažené v napadeném rozhodnutí nevzalo v úvahu materiální aspekty nároku uplatněného stěžovatelem a v důsledku toho mu zabránilo v řádném pokračování v řízení podle zákona č. 82/1998 Sb., čímž bylo porušeno stěžovatelovo právo na soudní ochranu. Řešení kompetenčního sporu dále zakládá systémové riziko podjatosti při rozhodování o náhradě předmětné újmy způsobené výkonem veřejné moci, čímž porušuje stěžovatelovo právo na nestranné rozhodování o tomto nároku, opět vyplývající z práva na soudní ochranu garantovaného v čl. 36 odst. 1 Listiny.

VI. Závěr

42. Ze všech shora uvedených důvodů Ústavní soud ústavní stížnosti podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil [§ 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. V dalším řízení bude zvláštní senát vázán ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy právními názory vyslovenými v tomto nálezu.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 30. června 2020

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu

Odlišné stanovisko soudců Vladimíra Sládečka a Radovana Suchánka k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/19

Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), podáváme odlišné stanovisko k nálezu Ústavního soudu ze dne 30. června 2020 sp. zn. Pl. ÚS 1/19:

1. Především je třeba připomenout, že jde o zcela zásadní změnu právního názoru Ústavního soudu. Ten totiž dlouhodobě zaujímal názor, že mu nepřísluší, aby přezkoumával rozhodnutí zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, v tom směru, že by nahrazoval posouzení, zda daná konkrétní věc (rozhodnutí) má povahu veřejnoprávní či soukromoprávní (srov. např. usnesení sp. zn. IV. ÚS 349/03, I. ÚS 1393/07 nebo Pl. ÚS 32/09). Dosavadní právní názor, vyjádřený toliko v usneseních, tedy v rozhodnutích pro další činnost Ústavního soudu nezávazných, však Ústavní soud v nedávné době převzal (recipoval) i do nálezu. V příslušném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/18 ze dne 10. prosince 2019 mimo jiné uvedl, že by Ústavní soud „překračoval svoji kompetenci, pokud by si osvojoval právo rozhodovat o rozdělení agendy správního soudnictví podle veřejnoprávní a soukromoprávní povahy vztahů, které jsou předmětem správních řízení. Nalézat hranici mezi množinou veřejnoprávních a soukromoprávních vztahů, která může být nezřetelná, je věcí obecné justice. Ústavní soud jako justiční orgán povoláný k ochraně základních práv poté, co selžou jiné administrativní a justiční orgány tyto právně-teoretické spory neřeší. Rozhraničení veřejného a soukromého práva je záležitostí podústavního práva, nikoli otázkou základních lidských práv, ať už hmotných nebo procesních.“ (bod. 26.).

2. Ústavní soud tak meritorně stvrdil svůj omezený přístup k přezkumu rozhodnutí zvláštního senátu. Kdyby tedy chtěl změnit svůj právní názor obsažený v nálezu, což mu zákon o Ústavním soudu umožňuje (§ 13), měl by to výslovně uvést a podpořit adekvátní argumentací. V daném případě byla sice naplněna požadovaná hranice souhlasu devíti soudců, nicméně jakákoliv zmínka o změně právního názoru a argumentační podpora chybí, pomineme-li problematické body 22. – 24. odůvodnění (srov. dále).

3. Přestože se to ve výroku nálezu také kvůli našim výhradám nakonec neobjevilo, Ústavní soud založil své rozhodnutí převážně (srov. zejména body 22. až 24., 29. a 38. odůvodnění) na porušení čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), který zaručuje právo na náhradu škody způsobené rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Taková argumentace je však zjevně nepřipadná, neboť zvláštní senát o náhradě škody vůbec nerozhodoval, toliko posuzoval, který z orgánů má o náhradě škody rozhodnout a nemohl tak porušit citované ustanovení Listiny. Jakkoli lze mít za to, že některá rozhodnutí zvláštního senátu se – spíše však jen zprostředkovně – mohou dotýkat ústavně zaručených základních práv a svobod, neznamená to, že by taková souvislost zakládala pro Ústavní soud derogační důvod.

4. Další závažný problém shledáváme v tom, že vlastní posouzení důvodnosti ústavní stížnosti poměrně zřetelně předjímá jak rozhodnutí zvláštního senátu tak do jisté míry i civilního soudu. Jak jsme již uvedli v našem nedávném separátním votu, Ústavní soud i zde jako „jakási revizní instance předem instruuje soudy, jak by (...) měly (případ)

právně posoudit“ (bod 4. společného odlišného stanoviska k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/17 ze dne 23. června 2020).

5. Netvrdíme ovšem, že by napadené rozhodnutí zvláštního senátu bylo prosté chyb. Souhlasíme se závěrem, že „odůvodnění napadeného rozhodnutí je velice kusé, pohybující se na samé hraně přezkoumatelnosti“ (bod 27.). Domníváme se, že i nálezem dále rozvedená argumentace v tomto směru mohla vést k jeho kasačnímu výroku. Ovšem bez úvah o porušení čl. 36 odst. 3 Listiny a „nápověd“, jak má zvláštní senát rozhodnout, jestliže chce Ústavní soud zůstat věrný Ústavě i zákonu o Ústavním soudu a být především specifickým soudem kasačním.

V Brně dne 30. června 2020

Vladimír Sládeček

Radovan Suchánek