



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců
Mgr. Jana Čížka a Mgr. Ing. Petra Šuránka ve věci

žalobkyně: **P. L.**
bytem X
zastoupená advokátem doc. JUDr. Mgr. Janem Brázdou, Ph.D., LL.M.
sídlem Malá 43/6, Plzeň

proti

žalovanému: **policejní prezident**
sídlem Strojnická 27, Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 8. 2017, č. j. PPR-18058-10/ČJ-2017-990131,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 8. 2017, č. j. PPR-18058-10/ČJ-2017-990131, a rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie Středočeského kraje ze dne 17. 5. 2017, č. j. KRPS-97114-3/ČJ-2017-0100AP, jsou nicotná.
- II. Žalovaný je povinen do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení 15 342 Kč k rukám jejího zástupce advokáta doc. JUDr. Mgr. Jana Brázdy, Ph.D., LL.M.

Odůvodnění:

1. Žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podanou dne 29. 8. 2017 se žalobkyně domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 8. 2017, č. j. PPR-18058-10/ČJ-2017-990131 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie Středočeského kraje (dále jen „ředitel krajského ředitelství“) ze dne 17. 5. 2017, č. j. KRPS-97114-3/ČJ-2017-0100AP, kterým bylo podle § 179 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“), zastaveno řízení o žádosti žalobkyně o náhradu nemajetkové újmy způsobené nesprávným úředním postupem, neboť žádost byla zjevně právně nepřipustná.
2. Žalovaný své rozhodnutí odůvodnil tím, že žalobkyně požaduje od státu náhradu škody, která jí měla vzniknout v souvislosti s vedením řízení ve věcech služebního poměru, které je správním řízením. Na tento případ dopadá § 5 písm. a) 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 o odpovědnosti za škodu“). Zákon o služebním poměru v § 98 odst. 1 upravuje toliko obecnou odpovědnost bezpečnostního sboru za škodu způsobenou jeho příslušníkovi v souvislosti s vykonáváním služebních úkolů a náhradu nemajetkové újmy ani neumožňuje. Náhrady újmy způsobené nesprávným úředním postupem ve správním řízení je nutno se domáhat podle zákona o odpovědnosti za škodu. Útvary Policie České republiky nejsou ústředními správními úřady podle § 6 odst. 1 zákona o odpovědnosti za škodu. Věcně příslušným k projednání žádosti žalobkyně bylo Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“), na které se původně žalobkyně i správně obrátila a jež v rozporu se zákonem žádost žalobkyně opakovaně postoupilo žalovanému. Za této situace ředitel krajského ředitelství správně řízení zastavil podle § 179 zákona o služebním poměru, neboť se jednalo o žádost zjevně právně nepřipustnou. Žalovaný dále polemizoval s důvody, pro které mu žádost žalobkyně byla postoupena ministerstvem. Jím citovaný rozsudek Nejvyššího soudu (dále jen „NS“) ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2470/2012 (všechna citovaná rozhodnutí NS jsou dostupná na www.nsoud.cz), považoval žalovaný za nepřipadný, neboť NS se zde zabýval diskriminací příslušnice Policie České republiky služebním funkcionářem, ke které navíc mělo dojít před účinností zákona o služebním poměru, který nyní neumožňuje aplikaci zákoníku práce. Posuzování diskriminace v rámci zaměstnaneckého poměru nelze připodobňovat k řízením ve věcech služebního poměru, v nichž služební funkcionář a příslušník nejsou ve vztahu vzájemné rovnosti. Názor ministerstva je v rozporu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), z níž plyne, že v otázkách služebního poměru vykonávají služební funkcionáři vrchnostenskou pravomoc. Žalovaný též odkázal na rozsudky NSS ze dne 3. 10. 2013, č. j. 3 Ans 4/2013 – 37, a ze dne 31. 7. 2014, č. j. 6 As 102/2014 – 39 (rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz). K odvolacím námitkám žalobkyně žalovaný uvedl, že nedoručení rozhodnutí ředitele krajského ředitelství zmocněnci žalobkyně (ale přímo žalobkyni) nebylo vadou, která měla za následek jeho nezákonnost, neboť zmocněnec žalobkyně proti němu podal odvolání. Žalovaný se ztotožnil se závěrem ředitele krajského ředitelství, že žádost žalobkyně byla v režimu zákona o služebním poměru zjevně právně nepřipustná. Pokud žalobkyně nebyla ministerstvem uspokojena, může se podle § 15 odst. 2 zákona o odpovědnosti za škodu obrátit na civilní soud.

3. Žalobkyně v žalobě namítla, že ředitel krajského ředitelství neměl kompetenci vydat ve věci rozhodnutí, neboť není úřadem podle § 6 zákona o odpovědnosti za škodu, což plyne i z rozsudku NSS ve věci sp. zn. 3 Ans 4/2013. Měl by navíc rozhodovat o tom, zda jeho nadřízený, tj. policejní prezidium, porušilo zákon. Není podstatné, že došlo k opakovanému postoupení ministerstvem, neboť správní orgány jsou i tak povinny postupovat v mezích zákona. Uplatnění náhrady škody nelze posuzovat jako žádost podle § 179 zákona o služebním poměru.
4. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že podle čl. 14 odst. 5 závazného pokynu policejního prezidenta č. 75/2013, který stanoví rozsah pravomocí služebních funkcionářů jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru příslušníků Policie České republiky, je ve věci služebního poměru žalobkyně oprávněn rozhodovat ředitel krajského ředitelství. K rozhodnutí o odvolání byl příslušný žalovaný podle § 190 odst. 6 zákona o služebním poměru jako nejbližší nadřízený služební funkcionář. Žádost žalobkyně byla v režimu zákona o služebním poměru zjevně právně nepřipustná, neboť služební funkcionáři nejsou věcně oprávněni rozhodovat o žádosti o náhradu nemajetkové újmy způsobené nesprávným úředním postupem ve správním řízení. Její meritorní posuzování podle zákona o služebním poměru nepřipadá v úvahu. Žalobkyně neuvádí, jaké ustanovení zákona o služebním poměru žalovaný porušil. Napadeným rozhodnutím není žalobkyně krácena na právu pokračovat v uplatňování nároku na nemajetkovou újmu podle zákona o odpovědnosti za škodu. Pokud nebyla do šesti měsíců ministerstvem uspokojena, může podat žalobu k civilnímu soudu. Konečně žalovaný uvedl, že žalobkyně napadeným rozhodnutím nebyla zkrácena na svých právech. Žaloba je nepřipustná a měla by být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.
5. Žalobkyně v replice k vyjádření žalovaného uvedla, že pokud se ředitel krajského ředitelství nebránil převzetí věci od ministerstva, měl rozhodnout o své věcné nepříslušnosti. Žádost žalobkyně není zjevně právně nepřipustná, neboť podle § 13 odst. 1 zákona o odpovědnosti za škodu je nesprávným úředním postupem i porušení povinnosti vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Žalobkyně podala svou žádost příslušnému orgánu, což je ministerstvo. Nemůže nést následky sporů mezi ministerstvem a žalovaným.
6. Žalovaný v duplice k replice žalobkyně zopakoval, že podle zákona o odpovědnosti za škodu nejsou příslušní rozhodovat služební funkcionáři, ale ministerstvo a následně civilní soud. Nebyla-li žalobkyně uspokojena, je oprávněna se na něj obrátit. Žalovaný nemohl rozhodnout o své věcné nepříslušnosti, neboť to právní předpisy neumožňují. Obdržením žádosti žalobkyně bylo podle § 178 odst. 2 písm. a) zákona o služebním poměru zahájeno řízení ve věcech služebního poměru. Zákon o služebním poměru neponechává jinou možnost, než zastavení řízení podle § 179 pro zjevnou právní nepřipustnost. Napadeným rozhodnutím nebylo konstatováno, že žádost žalobkyně je právně nepřipustná v rámci celého právního řádu, ale pouze v režimu zákona o služebním poměru. Toto rozhodnutí nebrání žalobkyni pokračovat v uplatňování svého nároku podle zákona o odpovědnosti za škodu.
7. Před posouzením věci samé se soud zabýval přípustností žaloby, neboť žalovaný namítal, že žalobkyně nebyla napadeným rozhodnutím zkrácena na svých právech. S tím nelze souhlasit. Usnesení o zastavení řízení pro zjevnou právní nepřipustnost žádosti podle § 179 zákona o služebním poměru je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a nedopadá na něj výluka podle § 70 písm. a) s. ř. s., o čemž svědčí rozhodovací praxe správních soudů, které běžně přezkoumávají obdobná usnesení podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb.,

správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“; viz např. rozsudky NSS ze dne 7. 5. 2008, č. j. 2 As 74/2007 – 55, publ. pod č. 1633/2008 Sb. NSS, ze dne 30. 10. 2018, č. j. 5 As 122/2016 – 36, publ. pod č. 3829/2019 Sb. NSS, či ze dne 6. 12. 2018, č. j. 3 Ads 233/2017 – 27). Naplněna je i materiální stránka pojmu rozhodnutí, neboť usnesení o zastavení řízení o žádosti obecně vzato zasahuje do právní sféry adresáta (srov. bod 24 rozsudku NSS ze dne 6. 12. 2018, č. j. 3 As 217/2017 – 40). Žalobkyně (jako adresát napadeného rozhodnutí) rovněž předložila tvrzení o zásahu do své právní sféry, neboť ze žaloby je zřejmé, že podle jejího názoru neměl žalovaný (resp. ředitel krajského ředitelství) o její žádosti vůbec rozhodovat, nýbrž mělo jí uplatněný nárok projednat ministerstvo. Jinými slovy o jejím právu rozhodl orgán, který k tomu nebyl oprávněn. Takové tvrzení je z hlediska aktivní procesní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s. dostatečné. Žalobkyně je navíc oprávněna k podání žaloby i podle § 65 odst. 2 s. ř. s., neboť byla účastníkem řízení před žalovaným a tvrdí, že byla zkrácena na svých procesních právech (věc byla podle žalobkyně rozhodnuta nepřislušným správním orgánem). Žaloba je proto přípustná a žalobkyně je aktivně legitimována k jejímu podání.

8. Krajský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, v rozsahu napadených výroků a v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Ve věci soud rozhodl bez jednání, neboť postupoval podle § 76 odst. 2 s. ř. s.
9. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že dne 14. 3. 2017 uplatnila žalobkyně u ministerstva nárok na náhradu nemajetkové újmy způsobené nesprávným úředním postupem podle zákona o odpovědnosti za škodu. Svůj nárok opírala o skutečnost, že řízení o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí ve věci služebního poměru trvalo celkem 1 rok a 25 dní, ačkoliv podle § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru je služební funkcionář povinen rozhodnout nejpozději do 90 dnů od podání odvolání. Nesprávný úřední postup tedy spočíval v porušení zákonné lhůty k vydání rozhodnutí. Za utrpěnou nemajetkovou újmu žádala žalobkyně zadostiučinění v penězích ve výši 50 000 Kč. K uplatněnému nároku žalobkyně doložila i příslušné rozhodnutí o odvolání (rozhodnutí policejního prezidenta ze dne 5. 9. 2016, č. j. PPR-23034-44/ČJ-2015-990131), z něž plyne, že odvolací řízení bylo vedeno ve věci propuštění žalobkyně ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru.
10. Přípisem ze dne 20. 3. 2017 ministerstvo žádost o náhradu nemajetkové újmy postoupilo řediteli krajského ředitelství. Svůj postup odůvodnilo tím, že předmětem zákona o odpovědnosti za škodu není odpovědnost za škodu vzniklou ze služebně právních vztahů. Upravuje odpovědnostní vztahy, jejichž základem je chybný postup při uplatňování státní moci a pro které je charakteristický vztah nadřízenosti a podřízenosti zúčastněných subjektů. K tomu ministerstvo citovalo rozsudky NS ze dne 8. 2. 2001, sp. zn. 21 Cdo 1010/2000, a ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2470/2012.
11. Přípisem ze dne 18. 4. 2017 ředitel krajského ředitelství postoupil žádost žalobkyně zpět ministerstvu s obdobnou argumentací jako v napadeném rozhodnutí. Uvedl tedy, že judikatura citovaná ministerstvem je nepřipadná; řízení ve věcech služebního poměru je správním řízením, v němž služební funkcionář rozhoduje z pozice státní moci a není v rovném postavení s účastníkem; škodu vzniklou průtahy ve správním řízení nelze

posuzovat podle § 98 odst. 1 zákona o služebním poměru a útvary Policie České republiky nejsou úřady podle § 6 odst. 1 zákona o odpovědnosti za škodu.

12. V přípisu ze dne 27. 4. 2017 ministerstvo řediteli krajského ředitelství sdělilo, že setrvává na svém stanovisku.
13. Rozhodnutím ze dne 17. 5. 2017, č. j. KRPS-97114-3/ČJ-2017-0100AP, ředitel krajského ředitelství zastavil řízení o žádosti žalobkyně podle § 179 zákona o služebním poměru, neboť její žádost je zjevně právně nepřipustná. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí ředitele krajského ředitelství potvrdil.
14. Podle § 1 odst. 1 zákona o odpovědnosti za škodu „[s]tát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu způsobenou při výkonu státní moci.“ Podle odst. 3 „[s]tát a územní celky v samostatné působnosti hradí za podmínek stanovených tímto zákonem též vzniklou nemajetkovou újmu.“
15. Podle § 13 odst. 1 věty první a druhé zákona o odpovědnosti za škodu „[s]tát odpovídá za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě.“
16. Podle § 31a odst. 1 zákona o odpovědnosti za škodu „[b]ez ohledu na to, zda byla nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem způsobena škoda, poskytuje se podle tohoto zákona též přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu.“
17. Žalobkyně uplatnila jediný žalobní bod, a to že ředitel krajského ředitelství neměl kompetenci k rozhodování ve věci, tedy že neměl pravomoc a věcnou působnost k vydání usnesení o zastavení řízení pro zjevnou právní nepřipustnost žádosti žalobkyně. Soud žalobkyni přisvědčuje. Otázce pravomoci k rozhodnutí o nároku na náhradu nemajetkové újmy způsobené příslušníku bezpečnostního sboru nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem se v nedávné době věnovala judikatura zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zvláštní senát“). V usnesení ze dne 15. 1. 2019, č. j. Konf 11/2018 – 16, zvláštní senát dovodil, že „[z]ákon o služebním poměru 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 a v přímé souvislosti s ním (§ 98 odst. 1 zákona o služebním poměru), tj. též při rozhodování v řízení o služebním poměru.“ V návaznosti na to dospěl k závěru, že je-li škoda způsobena příslušníku ozbrojeného sboru vydáním nezákonného rozhodnutí, které představuje porušení právních povinností ozbrojeným sborem, je k rozhodnutí o její náhradě příslušný podle § 2 odst. 1 zákona o služebním poměru ředitel bezpečnostního sboru, tj. správní orgán.
18. V usnesení ze dne 19. 6. 2019, č. j. Konf 13/2018 – 19, nicméně zvláštní senát od újmy způsobené nezákonným rozhodnutím odlišil újmu způsobenou nesprávným úředním postupem, konkrétně nepřiměřenou délkou řízení. Uvedl, že „[p]okud jde o druhou část žalobcem uplatněného nároku na náhradu nemajetkové újmy – újmy vzniklé v důsledku nepřiměřené délky řízení, zde není důvod odchylovat se od ustálené judikatury civilních soudů, dle které jsou k projednání a rozhodování takových sporů povolány soudy v občanském soudním řízení, bez ohledu na to, v jakém řízení mělo k tvrzeným průtahům, případně nepřiměřené délce řízení dojít. Je-li nárok na náhradu nemajetkové újmy opřen o tvrzené průtahy ve správním řízení, případně i o nepřiměřenou délku správního i soudního řízení v jejich souhrnu, jde

o odpovědnost vyplývající z veřejnoprávního vztahu, neboť jde o poměr mezi účastníkem správního řízení a rozhodujícím správním orgánem. Žalobce zde přitom tvrdí porušení nikoli hmotného práva, jako v případě újmy způsobené mu nezákonným rozhodnutím, ale porušení procesních práv spočívajících v neprojednání jeho věci bez průtahů, respektive v přiměřené době. Tato práva jsou společná všem účastníkům správních či soudních řízení bez ohledu na povahu nároku, o kterém je v nich rozhodováno. Skutečnost, že jde o nárok plynoucí ze služebního poměru, zde nehraje roli.“ Zvláštní senát proto uzavřel, že nárok spočívající v náhradě nemajetkové újmy, která měla vzniknout nepřiměřenou délkou řízení, se řídí zákonem o odpovědnosti za škodu. K projednání a rozhodnutí o tomto nároku je příslušný soud v občanském soudním řízení (srov. body 31 a 33 cit. usnesení).

19. Z ustálené judikatury civilních soudů, o které se zvláštní senát zmiňuje, je podstatné především usnesení ze dne 21. 3. 2018, sp. zn. 30 Cdo 1405/2016 (publ. pod č. 42/2019 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek NS), v němž NS shodně konstatoval, že projednání a rozhodnutí o nároku na přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou správního řízení ve věcech služebního poměru podle části dvanácté zákona o služebním poměru, případně průtahy v tomto řízení, patří do pravomoci soudů rozhodujících v občanském soudním řízení. NS se zde vyrovnal i se svou předchozí judikaturou, na kterou v projednávané věci odkazovalo ministerstvo (viz body 21 až 23 cit. usnesení). V bodech 24 a 25 pak NS zejména uvedl, že na rozdíl újmy způsobené rozhodnutím se zde nejedná „o odpovědnost vyplývající ve smyslu § 98 odst. 1 [zákona o služebním poměru] (ve spojení s § 1 odst. 4 zákona) z výkonu služby na základě hmotněprávního vztahu – služebního poměru, který sám o sobě nemá povahu výlučně veřejnoprávní“, nýbrž „o odpovědnost za průběh samotného správního řízení, příp. i navazujícího řízení před správními soudy, spočívající v jeho nepřiměřené délce, tedy o odpovědnost vyplývající z veřejnoprávního vztahu, neboť jde o poměr mezi účastníkem správního řízení a rozhodujícím správním orgánem, byť jsou jimi příslušník bezpečnostního sboru a služební funkcionář a předmětem řízení jsou práva a povinnosti vyplývající ze služebního poměru.“
20. V nyní souzené věci žalobkyně uplatnila u ministerstva nárok na náhradu nemajetkové újmy, a to výslovně podle § 13 odst. 1 věty druhé zákona o odpovědnosti za škodu. Tvrzeným právním důvodem vzniku nároku byl nesprávný úřední postup při projednávání odvolání žalobkyně ve věci jejího propuštění ze služebního poměru, konkrétně porušení zákonné lhůty k vydání rozhodnutí ve věci. Žalobkyně tedy žádala náhradu nemajetkové újmy za nepřiměřenou délku řízení ve věcech služebního poměru. Jak je zřejmé z výše citované judikatury zvláštního senátu a NS, tento nárok se neřídí zákonem o služebním poměru (nejde o odpovědnost podle § 98 odst. 1 tohoto zákona), ale zákonem o odpovědnosti za škodu. Měl být proto uplatněn u ministerstva jako příslušného úřadu podle § 6 odst. 2 tohoto zákona a poté případně u soudu v občanském soudním řízení. Ředitel krajského ředitelství či žalovaný jako služební funkcionáři naopak k jeho projednání a rozhodnutí o něm nemají pravomoc ani příslušnost. Pokud tedy o nároku žalobkyně ředitel krajského ředitelství vydal rozhodnutí, nezbyvá než konstatovat, že se jedná o rozhodnutí nicotné, neboť bylo vydáno absolutně věcně nepříslušným správním orgánem (§ 77 odst. 1 věta první správního řádu), který navíc k jeho vydání ani neměl pravomoc.
21. Na uvedeném nic nemění, že se jednalo o usnesení o zastavení řízení pro zjevnou právní nepřípustnost žádosti. Ani takové rozhodnutí nebyl ředitel krajského ředitelství oprávněn

vydat. Z dupliky žalovaného je zřejmé, že vychází z nesprávné premisy, že uplatnění nároku žalobkyně bylo žádostí ve smyslu § 178 odst. 1 zákona o služebním poměru a že jejím podáním bylo podle § 178 odst. 2 písm. a) tohoto zákona zahájeno správní řízení ve věcech služebního poměru, které bylo nutno nějakým způsobem skončit. Tak tomu ale není. Za žádost lze považovat jen takové podání, které je podle svého obsahu návrhem na zahájení správního řízení, tj. postupu, v němž má být správním orgánem vydáno rozhodnutí (§ 9 správního řádu). To je zřejmé jak ze znění § 178 odst. 1 zákona o služebním poměru („řízení se zahajuje na žádost“ – tedy žadatel žádá o zahájení řízení v určité věci), tak ze znění § 44 odst. 1 správního řádu, který zavádí legislativní zkratku „žádost“ pro „žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení“.

22. Žalobkyně však svým podáním zahájení žádného řízení nesledovala, stejně jako se nedomáhala vydání nějakého správního rozhodnutí, nýbrž pouze u státu (u úřadu oprávněného jednat jeho jménem) uplatňovala soukromoprávní nárok na náhradu nemajetkové újmy. Podle zákona o odpovědnosti za škodu se ani žádné řízení, jehož výsledkem by bylo vydání rozhodnutí, nevede. Příslušný správní úřad tu nevykonává veřejnou moc (vrchnostenskou veřejnou správu), ale jedná jménem státu v soukromoprávním vztahu odpovědnosti za škodu. Výsledkem projednání nároku podle § 14 odst. 1 zákona o odpovědnosti za škodu je toliko sdělení, že nárok (ne)bude zcela nebo zčásti uspokojen (srov. body 10 až 12 usnesení NSS ze dne 19. 8. 2016, č. j. Komp 1/2016 – 64, publ. pod č. 3548/2017 Sb. NSS). „Žádost“ žalobkyně o náhradu nemajetkové újmy tedy nebyla žádostí v pravém slova smyslu (přesně řečeno ve smyslu § 178 odst. 1 zákona o služebním poměru a § 44 odst. 1 správního řádu) a žádné správní řízení jí nemohlo být zahájeno. Ostatně, podle § 44 odst. 1 správního řádu je řízení zahájeno až okamžikem, kdy žádost došla věcně a místně příslušnému správnímu orgánu; a podle § 178 odst. 2 písm. a) zákona o služebním poměru musí dokonce dojít i věcně příslušnému služebnímu funkcionáři (tedy i orgánu věcně příslušnému v rámci služebních vztahů). Z postupu ředitele krajského ředitelství (opakované postupování věci ministerstvu) a argumentace žalovaného je přitom zřejmé, že si byli vědomi, že k jejímu vyřízení nejsou věcně příslušní.
23. Neobstojí ani názor žalovaného, že žádost žalobkyně byla zjevně právně nepřipustná, neboť ji nelze projednat podle zákona o služebním poměru. Odhlédne-li soud od výše uvedeného (tedy že „žádost“ žalobkyně nebyla vůbec způsobilá vyvolat zahájení správního řízení), takový přístup popírá smysl institutu postoupení pro nepřislušnost podle § 12 správního řádu (jehož subsidiární použití není vyloučeno § 175 odst. 4 zákona o služebním poměru, který se týká specifické situace věcné nepřislušnosti jednotlivých služebních funkcionářů, tj. uvnitř soustavy služebních orgánů). Není-li žádost přípustná podle právního předpisu, na jehož základě správní orgán postupuje, ale je zde jiný správní orgán, který je věcně příslušný k jejímu vyřízení, pak je povinností nepřislušného správního orgánu mu věc postoupit. Pouze věcně příslušný správní orgán může hodnotit právní přípustnost žádosti a případně skončit řízení usnesením o zastavení. Nepříslušný správní orgán tak sám učinit nemůže. Koneckonců, také proto se postoupení věci děje ještě před tím, než je správní řízení zahájeno, a je tedy zároveň i co ukončovat (viz systematické zařazení § 12 a již citovaný § 44 odst. 1 správního řádu, podle něž je řízení zahájeno teprve v době, kdy žádost dojde věcně a místně příslušnému správnímu orgánu).
24. Jak ovšem již bylo výše řečeno, v dané věci takový postup nepřipadal v úvahu, neboť k projednání nároku žalobkyně nebyl věcně příslušný žádný správní orgán: její „žádost“

směřovala zcela mimo sféru vrchnostenské veřejné správy. Ministerstvo proto nebylo v pozici správního orgánu ve smyslu legislativní zkratky § 1 odst. 1 správního řádu (tj. orgánu vykonávajícího veřejnou moc, srov. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, str. 15 – 16), kterému by bylo možné věc postoupit či se kterým by mohl být řešen spor o věcnou příslušnost k vedení řízení podle § 133 odst. 2 správního řádu (toto ustanovení nadto neupravuje negativní kompetenční spory, o který tu jde). Správní řád ani zákon o služebním poměru rovněž neumožňují rozhodnutím vyslovit vlastní věcnou nepřislušnost, jak v replice navrhuje žalobkyně.

25. Přesto však situace, ve které se nacházel ředitel krajského ředitelství, nebyla procesně neřešitelná. Podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu totiž platí, že „[ř]ízení o žádosti (§ 44) není zahájeno a správní orgán věc usnesením odloží v případě, že bylo učiněno podání, k jehož vyřízení není věcně příslušný žádný správní orgán.“ Jak plyne z komentářové literatury, citované ustanovení dopadá právě na případy, které podle objektivního práva vůbec nespadají do sféry působnosti správních orgánů a v nichž (na rozdíl od případů, kdy má být vydáno usnesení o zastavení řízení) žádné řízení nebylo zahájeno (srov. Vedral, J. *op. cit.* str. 471 – 472). Ředitel krajského ředitelství měl proto poté, co mu bylo podání žalobkyně (opakovaně) předáno ministerstvem, věc usnesením odložit podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu z důvodu, že k rozhodnutí o nároku podle zákona o odpovědnosti za škodu není žádný správní orgán věcně příslušný.
26. Soud tedy shrnuje, že rozhodnutí ředitele krajského ředitelství, kterým zastavil řízení o uplatněném nároku žalobkyně, je nicotné, neboť bylo vydáno absolutně věcně nepřislušným správním orgánem. Vada nicotnosti se přenáší i na napadené rozhodnutí, jímž žalovaný nicotné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil a které s ním tvoří jeden celek (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006 – 74, publ. pod č. 1629/2008 Sb. NSS). Uplatněný žalobní bod tak soud shledal důvodným.
27. Na závěr soud dodává, že, jak v napadeném rozhodnutí správně uvedl žalovaný, napadené rozhodnutí (ani rozhodnutí ředitele krajského ředitelství) nebrání (resp. nebránila) tomu, aby se žalobkyně v souladu s § 15 odst. 2 zákona o odpovědnosti za škodu po marném uplynutí šestiměsíční lhůty obrátila se svým nárokem na soud v občanském soudním řízení. Podmínkou pro tento postup je totiž toliko uplatnění nároku u příslušného úřadu a nikoliv jeho posouzení (§ 14 odst. 3 zákona o odpovědnosti za škodu).
28. S ohledem na shora uvedené závěry soud i bez návrhu rozhodl, že napadené rozhodnutí jakož i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně jsou nicotná (§ 76 odst. 2 s. ř. s.).
29. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., z něž plyne, že právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem má účastník, který byl ve věci plně úspěšný. Byť se žalobkyně domáhala zrušení napadeného rozhodnutí a soud namísto toho vyslovil jeho nicotnost, lze mít za to, že žalobkyně byla ve věci z procesního hlediska plně úspěšná. Nicotnost je závažnější vadou rozhodnutí, než pouhá nezákonnost a jediný žalobní bod navíc soud shledal důvodným. Soud proto uložil žalovanému, který byl naopak ve věci neúspěšný, povinnost zaplatit náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení žalobkyně. Náhradu nákladů řízení tvoří odměna advokáta ve výši 9 300 Kč za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby a repliky) podle § 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní

tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), náhrada hotových výdajů ve výši 900 Kč za tři úkony právní služby podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu a zaplacený soudní poplatek za podání žaloby ve výši 3 000 Kč. Zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, k nákladům řízení tak patří i náhrada za daň z přidané hodnoty v sazbě 21 % ve výši 2 142 Kč. Celkem tak činí náhrada nákladů řízení žalobkyně 15 342 Kč.

Poučení :

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 27. srpna 2019

Olga Stránská, v. r.
předsedkyně senátu