

U S N E S E N Í

Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, složený z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Romana Fialy, Mgr. Radovana Havelce, JUDr. Pavla Pavlíka, JUDr. Pavla Simona a JUDr. Marie Žiškové, rozhodl o návrhu **Okresního soudu v Hradci Králové** na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi ním a **1) Krajským soudem v Hradci Králové** a **2) Nejvyšším správním soudem**, a dalších účastníků sporu vedeného u Okresního soudu v Hradci Králové pod sp. zn. 20 C 38/2014, o žalobě proti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 18. 6. 2012, čj. 46091/010-6311-25.5.2012-21985-14-NJ: žalobce **F. N. V.**, zastoupený JUDr. Milanem Jelínkem, advokátem se sídlem Resslova 1253/17a, Hradec Králové, a žalovaná **Česká republika – Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5,

t a k t o :

- I. **P ř í s l u š n ý** vydat rozhodnutí ve věci vedené u Okresního soudu v Hradci Králové pod sp. zn. 20 C 38/2014, o žalobě proti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 18. 6. 2012, čj. 46091/010-6311-25.5.2012-21985-14-NJ, **j e s o u d v e s p r á v n í m s o u d n i c t v í**.
- II. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2014, čj. 4 Ads 100/2013 - 26, **s e z r u š u j e**.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Návrhem doručeným dne 20. 3. 2014 zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zákon o některých kompetenčních sporech“), se Okresní soud v Hradci Králové, rozhodující v občanském soudním řízení, domáhal, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc podle § 1 odst. 1 písm. b) zákona o některých kompetenčních sporech, který vznikl mezi ním a 1) Krajským soudem v Hradci Králové a 2) Nejvyšším správním soudem, rozhodujícími ve věcech správního soudnictví, ve věci žaloby proti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 18. 6. 2012, čj. 46091/010-6311-25.5.2012-21985-14-NJ.

[2] Z předloženého spisu vyplynuly následující skutečnosti:

[3] Okresní správa sociálního zabezpečení (dále jen „okresní správa“) vydala dne 16. 4. 2012 rozhodnutí čj. 46001/110-6311-16.4.2012-6100-RE-3-KOK, kterým žalobci uložila povinnost zaplatit regresní náhradu ve výši 69 920 Kč. Pravomoc okresní správy vyplývala z § 84 odst. 2 písm. a) bodu 6 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění (dále jen „zákon o nemocenském pojištění“), podle něhož okresní správa sociálního zabezpečení rozhodují v prvním stupni ve věcech pojištění podle odstavce 1 téhož ustanovení, tj. nemocenského pojištění, a to (mimo jiné) o regresních náhradách. Okresní správa zdůvodnila, že žalobce svým protiprávním jednáním zavinil vznik sociální události (úraz), z níž vznikl třetí osobě nárok na vyplacení dávky nemocenského pojištění v uvedené výši. Okresní správa přitom odkázala na sdělení Magistrátu města Hradec Králové, podle něhož byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Jednání žalobce kvalifikované jako přestupek spočívalo v napadení pana V. T. úderem pěstí do obličeje, které napadenému způsobilo hematom v obličeji. Při následném pádu na zem pak napadený utrpěl poranění horní končetiny v oblasti lokte. Zranění napadeného vedla k jeho dočasné pracovní neschopnosti. Okresní správa proto měla nárok na zaplacení regresní náhrady ve výši vyplacené dávky nemocenského pojištění podle § 126 zákona o nemocenském pojištění.

[4] Žalovaná Česká správa sociálního zabezpečení, příslušná podle § 85 odst. 1 písm. b) zákona o nemocenském pojištění k rozhodnutí o odvolání ve věcech pojištění, v nichž v prvním stupni rozhodla okresní správa sociálního zabezpečení, napadeným rozhodnutím ze dne 18. 6. 2012 zamítla odvolání žalobce a rozhodnutí okresní správy potvrdila.

[5] Žalobce se žalobou podanou u Krajského soudu v Hradci Králové domáhal zrušení rozhodnutí žalované v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud žalobě rozsudkem ze dne 27. 9. 2013, čj. 30 Ad 10/2012 - 55, vyhověl.

[6] Nejvyšší správní soud však svým rozsudkem ze dne 17. 1. 2014, čj. 4 Ads 100/2013 - 26, zrušil rozsudek krajského soudu a žalobu odmítl. Dospěl k závěru, že rozhodnutí okresní správy ve věci nároku na regresní náhradu podle § 126 zákona o nemocenském pojištění vůči třetí osobě, která svým zaviněným protiprávním jednáním způsobila vznik sociální události, která byla důvodem pro vyplacení dávek nemocenského pojištění, je rozhodnutím správního orgánu ve věci soukromoprávní. Měl proto za to, že ve věci je příslušný soud v občanském soudním řízení dle § 244 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“).

[7] Nejvyšší správní soud přitom zdůraznil reparační funkci institutu regresní náhrady, společné znaky s institutem náhrady škody i vzor regresní náhrady v institutu postihu podle § 2917 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „občanský zákoník“). Dále poukázal na podobnost s dalšími soukromoprávními instituty, např. na náhradu dle § 55 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“), regres pojistitele ve věcech tzv. povinného ručení podle § 10 zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění

odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), nebo regres státu podle § 16 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); dále jen „zákon o odpovědnosti státu za škodu“.

[8] Nejvyšší správní soud rovněž upozornil na to, že ve věcech týkajících se regresních náhrad nemocenského uplatněných zahraničními zaměstnaneckými pojišťovnami rozhodují soudy v občanském soudním řízení (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 5. 2013, sp. zn. 25 Cdo 57/2010). Občanské soudní řízení považoval k projednání věci za vhodnější i pro to, že rozsah dokazování v něm je širší a komplexnější a poskytne tak účastníkům vyšší stupeň soudní ochrany. V závěru citoval rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 31. 1. 2012, čj. Konf 60/2011 - 15, podle něhož je odpovědnost za škodu tradičně považována za soukromoprávní institut. Z toho dovodil, že i regresní náhrada, kterou považoval za zvláštní druh odpovědnosti za škodu, je spíše institutem soukromoprávní povahy. Pro úplnost také upozornil na usnesení zvláštního senátu ze dne 4. 5. 2005, čj. Konf 51/2004 - 9, v němž zvláštní senát dospěl k závěru, že odpovědnost za škodu osob ve služebním poměru vůči státu je vztahem veřejnoprávním. Nejvyšší správní soud však měl za to, že uvedené rozhodnutí na předloženou věc nedopadá. Zhodnotil tedy, že regresní náhrada je soukromoprávním institutem.

[9] Žalobce na základě poučení Nejvyššího správního soudu podal žalobu u Okresního soudu v Hradci Králové, tj. soudu rozhodujícího v občanském soudním řízení.

[10] Okresní soud v Hradci Králové s názorem Nejvyššího správního soudu nesouhlasil a podal návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu. Uvedl, že oproti rozhodnutí zvláštního senátu čj. Konf 60/2011 - 15, zmiňovanému Nejvyšším správním soudem, se v uvedené věci nejedná o obchodní nebo jiný soukromoprávní vztah, v němž by subjekty měly rovné postavení. V projednávané věci se jedná o vertikální (veřejnoprávní) vztah, v němž správní orgán jednostranným vrchnostenským aktem určuje žalobci (i proti jeho vůli), co je jeho povinností. Pokud by předložená věc měla být soukromoprávní, je dle okresního soudu stěžejí představitelné, aby o soukromoprávní věci autoritativně a závazně rozhodovala jedna ze stran soukromoprávního vztahu. Jednou ze základních soukromoprávních zásad je totiž i zásada, že nikdo nesmí být ve své věci soudcem (*nemo iudex in causa sua*). Nejvyšší správní soud odkazoval mimo jiné na rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 279/2001 ve věci obdobného institutu náhrady podle § 55 zákona o veřejném zdravotním pojištění. K tomu vzhledem k zásadě *nemo iudex in causa sua* okresní soud zdůraznil, že rozhodnutí Nejvyššího soudu nepředcházelo žádné rozhodnutí správního orgánu. Okresní soud také upozornil, že ani účastníci nesouhlasili s názorem Nejvyššího správního soudu, že by rozhodnutí žalované podle § 126 zákona o nemocenském pojištění mělo být rozhodnutím soukromoprávním ve smyslu § 7 odst. 2 o. s. ř.

II.

[11] K návrhu na zahájení řízení o kompetenčním sporu se obsáhle vyjádřila žalovaná. Uvedla, že se neztotožňuje s výkladem Nejvyššího správního soudu a zásadně nesouhlasí s tvrzením, že k projednání a rozhodnutí věci jsou příslušné soudy v občanském soudním řízení. Vyšla při rozlišování soukromého a veřejného práva z dostupné literatury a k teorii mocenské poukázala na to, že v řízení o povinnosti uhradit regresní náhradu nemají orgány nemocenského pojištění a účastník řízení, jemuž je povinnost ukládána, rovné postavení. Stát jednajícím orgánem nemocenského pojištění, tj. svou organizační složkou, jako nositel veřejné moci jednostranně a autoritativně rozhoduje o uložení povinnosti. Na mocensko-vrchnostenském postavení orgánu nemocenského pojištění nic nemění ani to, že se jeho rozhodování děje stanoveným formalizovaným způsobem poskytujícím účastníku řízení řadu procesních práv (včetně opravných prostředků a možnosti soudního přezkumu).

[12] I podle organické teorie je dle žalované možné dospět k závěru, že řízení o regresní náhradě je řízením veřejnoprávním. Jedním z účastníků tohoto vztahu je stát reprezentovaný orgánem nemocenského pojištění, který v řízení o regresní náhradě nevystupuje nezávisle na svém charakteru veřejného svazu (jako by tomu bylo při tradičním občanskoprávním úkonu), ale naopak právě z důvodu charakteru státu jako veřejnoprávní korporace *sui generis*, tedy jako nositel pravomoci ukládat povinnosti a následně vyžadovat a vynucovat pomocí zákonem stanovených prostředků jejich plnění.

[13] Rovněž užití metody právního regulování vede k závěru, že ukládání povinnosti uhradit regresní náhradu je veřejnoprávní povahy. Orgán nemocenského pojištění na jedné straně vztahu vystupuje jako nositel veřejné moci a může jednostranně ukládat povinnosti druhému účastníku tohoto právního vztahu bez jeho vůle i proti jeho vůli.

[14] Ze všech tří základních rozlišovacích metod tedy dle žalované vyplývá, že regresní náhrada spadá do práva veřejného. Tento institut chrání veřejný zájem (vynakládání prostředků státního rozpočtu), orgán nemocenského pojištění má nadřazené postavení (je orgánem rozhodujícím o regresní náhradě a svým rozhodnutím zakládá povinnost druhé straně) a činnost orgánu nemocenského pojištění je uplatňováním veřejné moci ve veřejném zájmu.

[15] Z pohledu hmotného práva je regresní náhrada dle žalované institutem s prvky odpovědnosti za škodu, který je však odlišný od institutu náhrady škody. Žalovaná poukázala na důvodovou zprávu k zákonu o nemocenském pojištění, kde se hovoří o kompenzačním institutu *sui generis*. Regresní náhrada je pojímána jako úhrada vyplacené dávky, nikoliv jako náhrada škody. Žalovaná souhlasila s tím, že je třeba odlišovat dva základní právní vztahy: 1) vztah nositele pojištění a pojištěnce a 2) vztah nositele pojištění a třetí osoby (povinného), jež zavinila vznik sociální události, v jejímž důsledku vznikl pojištěnci nárok na výplatu dávky. Tyto právní vztahy spolu úzce souvisí věcně i z hlediska jejich následnosti. Přitom prvotní vztah nositele pojištění a pojištěnce v nemocenském pojištění je veřejnoprávního charakteru. Právní vztah vyplývající z regresní náhrady je následný, odvozený od vztahu prvotního.

[16] Žalovaná poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2009, čj. 1 As 36/2009 - 88, v němž se jednalo o spor o uhrazení nákladů spojených s vyhoštěním

cizince. Nejvyšší správní soud v něm dovodil, že pokud se stát rozhodne „*požadovat zpět úhradu nákladů, které v souvislosti s jeho 'vrchnostenskou' činností vzniknou a tomuto požadavku dá zákonnou podobu, pak správní orgán nemá jinou možnost, nežli vůli zákona splnit a to způsobem v něm předvídaným. Správní orgán v tomto ohledu nevystupoval v žádném případě v pozici 'soukromoprávní' osoby, která by požadovala nějaké 'smluvní plnění', ale svým rozhodnutím vyžadoval návratnost prostředků, které státu vznikly v souvislosti s jeho vrchnostenskou činností*“.

[17] Žalovaná také zdůraznila i skutečnost, že dávky nemocenského pojištění jsou výdajem státního rozpočtu. Vynakládání státních prostředků v rámci příslušné rozpočtové kapitoly přitom má veřejnoprávní charakter, což by mělo platit i o regresní náhradě, která slouží ke snížení výdajů státního rozpočtu a tedy ani z tohoto důvodu nemůže mít soukromoprávní charakter.

[18] Nadto žalovaná poznamenala, že v řešené věci jsou sporné otázky veřejnoprávního charakteru, které s rozhodnutím o regresní náhradě souvisí – především, zda okresní správa měla či mohla zahájit správní řízení o dočasném krácení či odnětí nemocenského z důvodu podezření na porušení režimu dočasně práce neschopného pojištěnce.

[19] Z pohledu procesního práva žalovaná uvedla, že zákonodárce řízení o regresní náhradě zařadil do výčtu řízení, která mají veřejnoprávní povahu. Při rozhodování orgánu nemocenského pojištění o povinnosti zaplatit regresní náhradu se jedná o správní řízení, pro něž se podpůrně použije zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „spr. ř.“). Podle § 145 odst. 5 zákona o nemocenském pojištění se řízení o regresní náhradě zahajuje z moci úřední. Orgán nemocenského pojištění nemůže zvažovat, zda řízení o regresní náhradě zahájí či nikoliv, neboť při rozhodování o regresní náhradě plní úkoly stanovené veřejnoprávní úpravou, tj. uplatňuje veřejnou moc a hájí veřejný zájem (šetření státních prostředků). Právním základem povinnosti k zaplacení regresní náhrady je konstitutivní rozhodnutí orgánu nemocenského pojištění.

[20] Orgán nemocenského pojištění může dále uložit povinnost nahradit náklady řízení o povinnosti vrátit přeplatek na dávce a řízení o povinnosti zaplatit regresní náhradu tomu, kdo jejich vznik způsobil porušením své povinnosti (§ 157 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění). Vzhledem k tomu, že je možné podat žalobu i pouze proti výroku o nákladech, buď by docházelo ke štěpení tak, že ze soukromoprávní povinnosti zaplatit regresní náhradu by vyplývala veřejnoprávní povinnost uhradit náklady řízení (a žaloba proti výroku o nákladech ve věci regresních náhrad by se podávala u soudů rozhodujících ve správním soudnictví), nebo by výrok o nákladech sledoval charakter povinnosti k plnění, pak byl ale orgán nemocenského pojištění rozhodoval o nákladech řízení podle § 157 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění jednou v řízení veřejnoprávním (ve věcech přeplatků na dávce) a jednou v řízení soukromoprávním (ve věcech regresních náhrad).

[21] Žalovaná také uvedla, že veřejnoprávnímu charakteru povinnosti uhradit regresní náhradu svědčí i úprava instanční příslušnosti soudů. Podle § 126 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění v případě zavinění více subjekty se jedná o solidaritu s tím, že se subjekty vzájemně vypořádají podle míry zavinění (pokud se nedohodnou jinak). Spory mezi těmito subjekty o vzájemné vypořádání regresní náhrady rozhodují podle § 9 odst. 2

písm. a) o. s. ř. krajské soudy jako soudy prvního stupně. Jedná se o soukromoprávní vztahy, v nichž orgán nemocenského pojištění nevystupuje. Příslušnost soudů prvního stupně odpovídá příslušnosti soudů v řízení podle s. ř. s., v němž rozhodují také krajské soudy. Tato konstrukce je přitom analogická konstrukci odpovědnosti za přeplatek.

[22] Podle žalované jsou v předložené věci naplněny všechny znaky § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro rozhodování soudu ve správním soudnictví, jedná se o žalobu proti rozhodnutí vydanému v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné. Současně zde není dána výluka dle § 6 s. ř. s. Oproti tomu podle § 244 odst. 1 o. s. ř. soudy civilní rozhodují pouze tehdy, rozhodl-li správní orgán „*podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá ze vztahů soukromého práva*“. Rozhodování o regresní náhradě přitom do oblasti soukromého práva nepatří.

[23] Dále žalovaná nesouhlasila s jednotlivými argumenty uvedenými v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Poukázala na to, že regresní náhrada v oblasti nemocenského pojištění má společnou historii s regresní náhradou v oblasti veřejného zdravotního pojištění. Obě byly původně upraveny zákonem č. 33/1965 Sb., o úhradě nákladů vznikajících státu z úrazů, nemocí z povolání a jiných poškození na zdraví (o regresních náhradách), účinným do 31. 12. 1992. Ve veřejném zdravotním pojištění byl hned od 1. 1. 1993 zaveden institut náhrady nákladů na hrazené služby vynaložené v důsledku protiprávního jednání vůči pojištěnci. V oblasti nemocenského pojištění nabyla úprava regresních náhrad účinnosti až od 1. 1. 2010 (podle § 195 zákona o nemocenském pojištění nárok na regresní náhradu vzniká, pokud zaviněné protiprávní jednání podle § 126 téhož zákona nastalo po 31. 12. 2009). Žalovaná zdůraznila, že konstrukce náhrad nákladů v oblasti veřejného zdravotního pojištění je odlišná. Zdravotní pojišťovny dle § 17 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění uzavírají s poskytovateli zdravotních služeb soukromoprávní smlouvy. Pokud tedy zdravotní pojišťovně vznikne nárok na náhradu plnění, které na základě takové smlouvy poskytovala zdravotnickému zařízení, má nárok pojišťovny vůči třetí osobě také soukromoprávní povahu. Neuhradí-li třetí osoba náklady dobrovolně na základě výzvy zdravotní pojišťovny, pojišťovna svůj nárok na náhradu nákladů musí uplatnit žalobou u okresního soudu v občanském soudním řízení podle části třetí o. s. ř. Žalovaná tedy souhlasila s Nejvyšším správním soudem v tom, že nárok zdravotní pojišťovny na náhradu nákladů má soukromoprávní charakter. Tento závěr však dle žalované nelze vztáhnout na charakter regresní náhrady podle zákona o nemocenském pojištění, a to pro odlišnosti mezi oběma instituty.

[24] Zákon o veřejném zdravotním pojištění ostatně ani z předchozí právní úpravy nepřevzal termín „regresní náhrada“. Oproti veřejnému zdravotnímu pojištění se dávky nemocenského pojištění poskytují přímo na základě zákona v režimu veřejnoprávním. O poskytování dávek nemocenského pojištění se žádná smlouva neuzavírá. O poskytnutí dávky se žádá ve správním řízení a rozhodnutí orgánu nemocenského pojištění o přiznání či nepřiznání dávky je správním rozhodnutím. I výplata dávek je činností vrchnostenského charakteru. Procesní odlišnosti mezi instituty náhrad podle nemocenského pojištění a veřejného zdravotního pojištění jsou důsledkem rozdílného charakteru těchto institutů. Proto je podle žalované logické, že do rozhodnutí Nejvyššího správního soudu neměly správní ani soudní orgány pochybnosti o veřejnoprávním charakteru regresní náhrady.

[25] Odkaz Nejvyššího správního soudu na náhradu podle § 10 zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla je dle žalované nepřipadný. Pojištění odpovědnosti vzniká dle § 3 uvedeného zákona na základě pojistné smlouvy. Ta se přitom řídí občanským zákoníkem. Soukromoprávní povaha práva pojistitele na náhradu vyplacené částky tedy ani není sporná.

[26] Žalovaná odmítla i srovnání s regresní úhradou podle § 16 zákona o odpovědnosti státu za škodu. Podle § 26 zákona o odpovědnosti státu za škodu platí, že pokud není stanoveno jinak, řídí se právní vztahy upravené v tomto zákoně občanským zákoníkem; jedná se tedy o občanskoprávní vztahy. K tomu žalovaná odkázala i na komentář k uvedenému zákonu autora P. Vojtky. Nároky podle uvedeného zákona se uplatňují v občanském soudním řízení. Přitom nárok na plnění podle zákona o odpovědnosti státu za škodu ani zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla není založen rozhodnutím správního orgánu.

[27] Ke srovnání s regresními nároky uplatňovanými nemocenskými zaměstnaneckými pojišťovnami ve Spolkové republice Německo žalovaná podotkla, že oblast nemocenského a zdravotního pojištění tam není tak striktně oddělena jako v České republice. Ve Spolkové republice Německo je nemocenské dávkou, na niž plyne nárok ze zákona vůči zdravotní pojišťovně.

[28] Žalovaná také uvedla, že ze závěru Nejvyššího správního soudu o tom, že regresní náhrada plní reparační funkci, nijak nevyplývá, že se jedná o období náhrady škody. V oblasti práva sociálního zabezpečení plní reparační funkci také např. institut odpovědnosti za přeplatek, o jehož veřejnoprávní povaze není pochyb (např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, čj. 6 Ads 16/2009 - 81). Přitom má přeplatek na dávce nemocenského pojištění ke škodě v občanskoprávním pojetí blíže než regresní náhrada. Navíc jsou tyto instituty úzce spjaty, mají obdobnou úpravu solidární odpovědnosti a promlčecích lhůt a shodnou úpravu možnosti prominutí neuhrazené náhrady (přeplatku) nebo povolení placení náhrady (přeplatku) ve splátkách (srov. § 124 a 126 zákona o nemocenském pojištění). Žalovaná uvedla, že rozhodování o prominutí nebo povolení úhrady ve splátkách je veřejnoprávní, proto měla za nelogické, aby předcházející rozhodování o povinnosti zaplatit regresní náhradu bylo soukromoprávního charakteru.

[29] K názoru Nejvyššího správního soudu, že pro posouzení příslušnosti soudu není rozhodná procesní odlišnost úpravy regresní náhrady, žalovaná poukázala na komentář k § 1 zákona o některých kompetenčních sporech autorů Jemelka a kol. Podle tam zmiňovaného rozlišovacího kritéria – metody právní regulace – se při rozhodování o regresní náhradě jedná o rozhodování ve veřejnoprávní věci.

[30] Žalovaná se neztotožnila ani s názorem Nejvyššího správního soudu, který rozdělil pojistné vztahy na vertikální (mezi nositelem pojištění a pojištěncem) a horizontální (mezi nositelem pojištění a třetí osobou), který je tak podle Nejvyššího správního soudu odlišný od vertikálního veřejnoprávního služebního vztahu v případech odpovědnosti za škodu osob ve služebním poměru vůči státu.

[31] Žalovaná rovněž nesouhlasila s tím, že by se pro regresní náhradu měl subsidiárně použít občanský zákoník (což platí pro „nový“ i „starý“ občanský zákoník). Úprava v zákoně o nemocenském pojištění je specifická, komplexní, zahrnuje i úpravu souvisejících otázek. Na základě pravidla *lex specialis derogat legi generali* (zvláštní zákon má přednost před obecným) je vyloučena aplikace obecných ustanovení občanského zákoníku. Použití občanského zákoníku by bylo přípustné pouze na základě argumentu *per analogiam* nebo v otázkách, kde je to obvyklé (např. při posuzování svéprávnosti).

[32] Žalovaná závěrem uvedla, že projednání regresních náhrad v občanském soudním řízení by mohlo vést k situacím, kdy by se civilní soud odchýlil od závazného rozhodnutí soudu či správního úřadu o zaviněném protiprávním jednání, z něhož orgány nemocenského pojištění při rozhodování o regresní náhradě vychází. Civilní soud by pak nepovažoval kritéria § 126 zákona o nemocenském pojištění za splněná.

[33] Žalovaná považovala za nesprávný i argument Nejvyššího správního soudu, že správní soudnictví poskytuje účastníkům řízení menší možnost soudní ochrany než soudnictví civilní. Účastník řízení může svá veřejná subjektivní práva bránit v dvoustupňovém správním řízení. Díky tomu pozbývá široký rozsah dokazování v občanském soudním řízení na významu. Mimoto míra ochrany, jež je ve správním soudnictví poskytována účastníkům řízení, byla stanovena již při přijímání soudního řádu správního a je zjevně obecně považována za dostatečnou. V opačném případě by spíše bylo nutné uvažovat o novelizaci soudního řádu správního než o svěřování dílčích otázek do občanského soudního řízení. Žalovaná tedy shrnula, že regresní náhrada a povinnost ji zaplatit jsou instituty veřejného práva, a proto by měly být přezkoumávány v režimu správního soudnictví.

III.

[34] Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi Okresním soudem v Hradci Králové, rozhodujícím v občanském soudním řízení, a 1) Krajským soudem v Hradci Králové a 2) Nejvyšším správním soudem, rozhodujícími ve věcech správního soudnictví, se zvláštní senát řídil následující úvahou:

[35] Nejvyšší správní soud v předcházejícím řízení ve správním soudnictví popřel svou pravomoc i pravomoc Krajského soudu v Hradci Králové rozhodnout věc. Okresní soud v Hradci Králové rozhodující v řízení podle části páté o. s. ř. popírá svou pravomoc rozhodnout věc po jejím postoupení. Ve věci se jedná o negativní (záporný) kompetenční spor, k jehož projednání a rozhodnutí je povolán zvláštní senát zákonem o některých kompetenčních sporech.

[36] Zvláštní senát rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí (srov. rozhodnutí č. 485/2005 Sb. NSS).

[37] V předložené věci má zvláštní senát posoudit, kdo je příslušný rozhodnout o žalobě proti rozhodnutí žalované, kterým žalovaná potvrdila rozhodnutí okresní správy o povinnosti žalobce zaplatit regresní náhradu.

[38] Regresní náhrady jsou upraveny v § 126 zákona o nemocenském pojištění, podle něhož platí, že:

- (1) *Ten, kdo způsobil, že v důsledku jeho zaviněného protiprávního jednání zjištěného soudem nebo správním úřadem došlo ke skutečnostem rozhodným pro vznik nároku na dávku, je povinen zaplatit orgánu nemocenského pojištění regresní náhradu. Nárok na regresní náhradu nemá orgán nemocenského pojištění vůči pojištěnci, jemuž byla dávka vyplacena.*
- (2) *Jestliže skutečnosti rozhodné pro vznik nároku na dávku zavinilo více subjektů, odpovídají orgánu nemocenského pojištění společně a nerozdílně a vzájemně se vypořádají podle míry zavinění, pokud se nedohodnou jinak. Je-li jednou z těchto osob pojištěnec, kterému byla dávka vyplacena, odpovídají orgánu nemocenského pojištění jen ostatní subjekty; výše regresní náhrady se přitom poměrně sníží. Spory o vzájemné vypořádání rozhodují soudy.*
- (3) *Regresní náhrada se stanoví ve výši vyplacené dávky.*
- (4) *Povinnost k zaplacení regresní náhrady vzniká na základě rozhodnutí příslušného orgánu nemocenského pojištění o povinnosti zaplatit tuto náhradu.*
- (5) *Nárok na zaplacení regresní náhrady zaniká uplynutím 5 let ode dne, kdy orgán nemocenského pojištění zjistil skutečnost, že ke vzniku sociální události, z jejíhož titulu byla dávka vyplacena, došlo v důsledku jednání uvedeného v odstavci 1, nejpozději však uplynutím 10 let ode dne vzniku této sociální události.*
- (6) *Ustanovení § 124 odst. 6 a 7 platí pro regresní náhradu obdobně.*
- (7) *Orgán nemocenského pojištění je povinen podat podnět příslušnému správnímu orgánu nebo jinému orgánu veřejné moci k zahájení řízení, pokud by v tomto řízení mohlo dojít ke zjištění zaviněného protiprávního jednání majícího význam pro regresní náhrady.*

[39] Odkaz v odst. 6 citovaného ustanovení umožňuje prominutí placení regresní náhrady a povolení placení regresní náhrady ve splátkách obdobně jako je tomu u povinnosti k úhradě přeplatku na dávce dle § 124 zákona o nemocenském pojištění.

[40] Dále je v souvislosti s určením příslušného soudu k posouzení rozhodnutí orgánu nemocenského pojištění o regresních náhradách podstatné ustanovení § 158 zákona o nemocenském pojištění nazvané Soudní přezkum, podle něhož platí, že:

Ze soudního přezkumu jsou vyloučena rozhodnutí o

- a) výplatě nemocenského po uplynutí podpůrní doby,*
- b) ukončení nebo neuznání dočasné pracovní neschopnosti nebo potřeby ošetřování člena domácnosti orgánem nemocenského pojištění,*
- c) odnětí nemocenského z důvodu ukončení dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény anebo odnětí ošetřovného z důvodu ukončení potřeby ošetřování,*
- d) povolení placení přeplatku na dávce nebo regresní náhrady ve splátkách a o zrušení tohoto povolení,*
- e) prominutí neuhrazeného přeplatku na dávce nebo zaplacení neuhrazené regresní náhrady,*
- f) odstranění tvrdosti.*

[41] Konečně upravuje příslušnost soudu v souvislosti s rozhodováním o regresních náhradách i občanský soudní řád v § 9 odst. 2 písm. a) *[do 31. 12. 2013 se jednalo o písm. d) tohoto ustanovení]*, podle něhož platí, že krajské soudy rozhodují jako soudy prvního stupně:

- a) *ve sporech o vzájemné vypořádání úhrady přeplatku na dávce důchodového pojištění, nemocenského pojištění, státní sociální podpory a pomoci v hmotné nouzi a ve sporech o vzájemné vypořádání regresní náhrady zaplacené v důsledku vzniku nároku na dávku nemocenského pojištění.*

[42] Podle občanského soudního řádu tedy krajské soudy rozhodují ve sporech, které vzniknou na základě § 126 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění (a rovněž § 124 odst. 3 téhož zákona ve vztahu k přeplatku na dávce) mezi subjekty, které v důsledku rozhodnutí orgánu nemocenského pojištění o povinnosti zaplatit regresní náhradu odpovídají tomuto orgánu společně a nerozdílně, a na vzájemném vypořádání mezi sebou se nedohodly.

[43] Pokud občanský soudní řád neupravil příslušnost soudů k posouzení samotné povinnosti zaplatit regresní náhradu (uložené správním rozhodnutím), je možný dvojitý výklad pro určení příslušnosti soudů:

- 1) soudní ochranu poskytují správní soudy, v prvním stupni tedy soudy krajské (§ 7 odst. 1 s. ř. s.);
- 2) soudní ochranu poskytují civilní soudy v řízení podle části páté o. s. ř., v prvním stupni soudy okresní (srov. také § 249 odst. 1 o. s. ř.).

[44] Právě v souvislosti s tím, že vzájemné vypořádání mezi solidárně odpovědnými subjekty (na základě uložené povinnosti zaplatit regresní náhradu) svěřuje občanský soudní řád krajským soudům, záměr zákonodárce spíše nasvědčuje řešení prvnímu, tj. příslušnosti správních soudů. Pokud by totiž v prvním stupni o samotné povinnosti zaplatit regresní náhradu rozhodovaly okresní soudy v řízení podle části páté o. s. ř., nebyl by důvod vyčleňovat jen vzájemné vypořádání mezi solidárně odpovědnými subjekty a určovat u něj příslušnost soudů krajských.

[45] Zvláštní senát se tedy nejprve zaměřil na historický výklad zákona o nemocenském pojištění a občanského soudního řádu, aby zjistil, jak zákonodárce zamýšlel příslušnost soudů upravit.

[46] Citované ustanovení o příslušnosti krajských soudů k rozhodování o vzájemném vypořádání regresní náhrady bylo do občanského soudního řádu vloženo na základě čl. I odst. 1 zákona č. 189/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o nemocenském pojištění. Důvodová zpráva k tomuto zákonu však pouze uvádí, že (mimo jiné) touto částí zákona došlo „*převážně jen k formulačním a legislativně technickým úpravám v návaznosti na změny navrhované v oblasti nemocenského pojištění nebo provádění sociálního zabezpečení*“. (Digitální repozitář PSP ČR, IV. volební období, tisk č. 1006/0, dostupné na www.psp.cz.)

[47] Důvodová zpráva k zákonu o nemocenském pojištění k § 126 uvádí, že se v rámci regresních náhrad „navrhuje řešit ty situace, kdy dávka nemocenského pojištění byla poskytnuta po právu, avšak příslušný subjekt svým protiprávním jednáním způsobil vznik sociální situace, z jejíhož důvodu byla dávka poskytnuta. Zavedení povinnosti úhrady regresních náhrad je novým ochranným prvkem systému nemocenského pojištění. Regresní náhrada je pojímána jako úhrada vyplacené dávky, nikoliv jako náhrada škody.“ (Digitální repozitář PSP ČR, IV. volební období, tisk č. 1005/0, dostupné na www.psp.cz.)

[48] Z této části důvodové zprávy je patrná snaha o podobný terminologický a zřejmě i koncepční předěl, k jakému došlo zákonem o regresních náhradách z r. 1965 zmiňovaném žalovanou. Ten rovněž nově zavedeným pojmem „regresní náhrada“ nahradil do té doby užívané pojmy „náhrada škody“ a „náhrada nákladů léčebné péče, dávek nemocenského pojištění a důchodového zabezpečení (zaopatření)“ zákona č. 150/1961 Sb., o náhradách při úrazech a nemocech z povolání. Soudobá literatura zmiňovala, že dřívější úprava (zákon č. 150/1961 Sb.) „nesla zcela nepochybné znaky náhrady škody“, zatímco nová úprava (zákon č. 33/1965 Sb.) se důsledně vyhýbá pojům „škoda“ a „odpovědnost“ a namísto toho všude mluví o „povinnosti k regresní náhradě“. Novou úpravou měl být rovněž zdůrazněn sankční charakter regresní náhrady. (Spálenka, A. *Regresní náhrady a jejich uplatňování*. Orbis : Praha, 1967, s. 22 – 24.) To však odpovídalo době přijetí zákona, neboť v podmínkách demokratického právního státu by sankční charakter regresních náhrad vymáhaných od osob, u nichž už bylo pravomocně rozhodnuto o spáchání přestupku nebo trestného činu, byl v rozporu se zásadou dvojího trestání. Přesto je terminologická inspirace zákonodárce zřejmá, stejně jako inspirace v příklonu k veřejnoprávnímu charakteru vymáhané regresní náhrady.

[49] Zákonodárce tedy zamýšlel zavést (staro)nový institut regresních náhrad, který se měl lišit od předchozí úpravy náhrady škody v oblasti nemocenského pojištění [§ 19 odst. 3 a § 35 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (dále jen „zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení“) ve znění účinném do 31. 12. 2008].

[50] Ve vztahu k § 158 zákona o nemocenském pojištění, který upravuje soudní přezkum, důvodová zpráva zdůrazňuje, že „[v]e věcech nemocenského pojištění se uplatňuje soudní přezkum rozhodnutí podle soudního řádu správního“. Zákonodárce tedy rovněž zamýšlel svěřit přezkum rozhodnutí v oblasti nemocenského pojištění, a to včetně přezkumu rozhodnutí o povinnosti zaplatit regresní náhradu, správním soudům. Tento názor podporuje i odborná literatura (např. Tröster, P. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 5. vyd. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 361 – 365; Přib, J. *Zákon o nemocenském pojištění. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 273 – 274).

[51] Záměru zákonodárce se zdá nasvědčovat i to, jak se přijetím zákona o nemocenském pojištění změnilo citované ustanovení občanského soudního řádu o příslušnosti krajských soudů ve věcech vzájemného vypořádání regresních náhrad, dříve ve věcech náhrady škody [nyní § 9 odst. 2 písm. a) o. s. ř., dříve § 9 odst. 2 písm. d) o. s. ř.]. V návaznosti na úpravu zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení určoval § 9 odst. 2 písm. d) o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2008, že krajské soudy rozhodují jako soudy prvního stupně „ve sporech mezi příslušným orgánem nemocenského pojištění a

zaměstnavatelem o náhradu škody vzniklé nesprávným postupem při provádění nemocenského pojištění“. Předchozí právní úprava tedy (i po vzniku samostatné větve správního soudnictví) svěřovala celou oblast náhrady škody vzniklé při provádění nemocenského pojištění (civilním) krajským soudům. Nová úprava se v tomto směru odklonila a svěřila krajským soudům pouze otázku vzájemného vypořádání regresní náhrady mezi solidárně odpovědnými subjekty.

[52] Příslušnosti soudů ve správním soudnictví tedy nasvědčuje nejen historický výklad všech výše uvedených ustanovení, ale i jejich systematický výklad zejména s ohledem na vazby dřívějšího znění zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení a občanského soudního řádu a vedle toho současného zákona o nemocenském pojištění a občanského soudního řádu.

[53] Je třeba také poukázat na to, že nový zákon o nemocenském pojištění byl přijímán již v době fungujícího samostatného správního soudnictví. Nadpis § 158 zákona o nemocenském pojištění („Soudní přezkum“) by tak měl vycházet z terminologie doktríny, která už v době přijímání zákona o nemocenském pojištění rozlišovala mezi *soudním přezkumem*, tj. přezkoumáváním správních rozhodnutí správními soudy, a *nalézáním práva (pořadem práva)* před civilními soudy v řízení podle části páté o. s. ř. Za *soudní přezkum* se totiž považuje rozhodování soudu založené na kasačním principu, který je typický právě pro správní soudy, které tak vykonávají kontrolu veřejné správy a ve veřejnoprávních věcech nenastupují na její místo. (Srov. např. úvodní komentář k části páté o. s. ř. in Bureš, J. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl. 7.* vyd. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 1301 – 1312.) Tomu by odpovídala i výše citovaná důvodová zpráva k § 158 zákona o nemocenském pojištění. Zvláštní senát přitom plně respektuje, že nadpis (marginální rubrika) je pouhou legislativní pomůckou, která nemá normotvornou povahu (*rubrica non est lex*), přesto či právě proto jej lze použít jako vodítko při výkladu zákona.

[54] Zvláštní senát by se tedy z výše uvedených důvodů přikláněl k tomu, že soudní ochranu ve věcech povinnosti zaplatit regresní náhradu mají poskytovat správní soudy. Přitom podotýká, že při rozhodování sporů mezi soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví musí primárně vycházet z mezí stanovených zákonem. Teprve pokud z příslušných zákonů nevyplývá, zda zákonodárce příslušnou věc svěřil soudům civilním či správním, může být kritériem pro určení příslušnosti soudů soukromoprávní či veřejnoprávní povaha věci. Pokud by naopak zákonodárce jednoznačně určil, že věc svou povahou soukromoprávní svěřil správním soudům, zvláštní senát by toto určení nemohl překročit. (Pro znázornění vlivu změn zákonů na příslušnost soudů lze upozornit na rozhodování zvláštního senátu o vyvlastnění, viz Volková, J. Příslušnost soudů ve věcech vyvlastnění ve vleku neustálých legislativních změn. *Právní rozhledy*. Praha : C. H. Beck, 2013, č. 19, s. 660.)

[55] V předložené věci však zákonodárce příslušnost soudů natolik jednoznačně nevymezil. Ostatně i proto ve věci vznikl kompetenční spor, k němuž se obsáhle vyjádřil ve svém rozsudku Nejvyšší správní soud jako odpůrce a také navrhovatel i žalovaná ve svých podáních. Zvláštní senát se proto dále bude zabývat i povahou věci, o níž meritorně rozhodl správní orgán (okresní správa a poté žalovaná).

IV.

[56] Zvláštní senát již vyslovil, že součástí reformy správního soudnictví, účinné od 1. 1. 2003, bylo také obnovení obecného principu, kdy všude tam, kde zákon svěřil správnímu orgánu rozhodování ve věcech soukromého práva, může se ten, kdo s takovým rozhodnutím není spokojen, obrátit na soud rozhodující ve věcech občanskoprávních, který bude rozhodovat v kontradiktorním sporu o věci samé (§ 244 a násl. o. s. ř.). Naopak rozhodoval-li správní orgán věc veřejného práva, náleží přezkoumání zákonnosti takového rozhodnutí soudům ve správním soudnictví v řízení podle soudního řádu správního. Podrobný výklad k otázce rozhraničení působnosti soudů správních a soudů civilních a k otázce právního dualismu zvláštní senát podal např. v usnesení ze dne 6. 1. 2004, čj. Konf 93/2003 - 5.

[57] Rovněž vyslovil, že k posouzení soukromoprávní či veřejnoprávní povahy věci se nabízejí různé cesty, a to zejména použití teorie zájmové, teorie mocenské, teorie organické či metody právního regulování (usnesení ze dne 4. 2. 2005, čj. Konf 108/2004 - 21). Žádná z nich však není natolik spolehlivá, aby sama dokázala poskytnout odpověď na položenou otázku v každém konkrétním případě.

[58] Zvláštní senát tedy nejprve vyšel ze **zájmové teorie** (Ulpianovy). Její podstata spočívá v tom, že veřejné právo chrání zájmy veřejné, zatímco soukromé právo zájmy soukromé. Přitom zájmová teorie ve své původní podobě veřejným zájmům přikládala vyšší hodnotu („*větší právní cennost*“) než zájmům soukromým (srov. Hoetzel, J. Dualismus právní, in: Kol. autorů. *Slovník veřejného práva československého*. Reprint vyd. z let 1929-1948. Svazek I. Praha : EUROLEX BOHEMIA, 2000, s. 493 a násl.).

[59] Zvláštní senát dospívá k závěru, že v náhradovém vztahu podle § 126 zákona o nemocenském pojištění je zřejmý veřejný zájem chráněný veřejným právem. Tímto zájmem je ochrana státního rozpočtu, do něž příjmy z regresních náhrad a ze sociálního pojištění celkově plynou a z něhož jsou dávky sociálního pojištění také vypláceny (srov. přílohu vyhlášky Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, položku 2229). To vyplývá mimo jiné i z již citované důvodové zprávy k zákonu o nemocenském pojištění, podle níž je regresní náhrada ochranným prvkem systému nemocenského pojištění a je pojímána jako úhrada vyplacené dávky. Příjem z regresních náhrad je tedy příjmem státního rozpočtu.

[60] Právě v tom, že regresní náhrady podle zákona o nemocenském pojištění jsou příjmem státního rozpočtu a ve svém důsledku zajišťují účelné a hospodárné vynakládání prostředků státního rozpočtu, je možné najít odlišnost s některými náhradami podle jiných zákonů. Například podle § 55 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění je náhrada nákladů na hrazené služby, které zdravotní pojišťovna vynaložila v důsledku zaviněného protiprávního jednání třetí osoby vůči pojištěnci, příjmem fondů příslušné zdravotní pojišťovny jako samostatné právnické osoby. Obdobně podle § 10 zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla má právo na náhradu pojistitel, kterým je pojišťovna oprávněná provozovat na území České republiky pojištění odpovědnosti.

[61] Podle **mocenské teorie** se posuzuje, zda je jeden ze subjektů právního vztahu v „mocnější“ pozici vůči druhému, tj. zda může druhému subjektu jednostrannými vrchnostenskými akty určovat práva a povinnosti, a to i proti vůli druhého subjektu. Pokud je takto posuzován stát, je možné rozlišovat, zda vystupuje v pozici nositele státní moci nebo jako rovný účastník právního vztahu (např. smluvního vztahu).

[62] V této souvislosti zvláštní senát poznamenává, že již vyslovil, že pro posouzení charakteru věci má význam právo hmotné a nikoli právo procesní. Opačný názor by vedl k absurdním závěrům, neboť všude tam, kde zákonodárce svěřil rozhodování o soukromém právu správnímu orgánu (který nemůže rozhodovat jinak než v rámci správního řízení, tedy vrchnostensky) by automaticky muselo jít o věc veřejnoprávní podléhající kontrole správních soudů. S takovým přístupem by dělení soudní ochrany v závislosti na tom, o jakém právu správní orgán rozhodoval, ztratilo smysl. (Usnesení ze dne 30. 6. 2014, čj. Konf 16/2014 - 7, a ze dne 18. 9. 2007, čj. Konf 23/2006 - 6.)

[63] Přitom je však nutné rozlišovat dvě situace. V první správní orgán může vystupovat pouze jako subjekt rozhodující ve věci. Příkladem může být vyvlastňovací úřad rozhodující ve vyvlastňovacím řízení, jehož účastníky jsou vyvlastnitel, vyvlastňovaný, zástavní věřitel, podzástavní věřitel a oprávněný z práva odpovídajícího věcnému břemenu váznoucímu na pozemku nebo stavbě, jichž se vyvlastnění týká [§ 17 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)]. Účastníci řízení o vyvlastnění jsou vůči úřadu v podřízeném postavení, povahu rozhodované věci to však neovlivňuje. V takových případech je možné odhlédnout od úpravy procesní a zabývat se pouze povahou hmotněprávního vztahu mezi účastníky řízení. Dalším příkladem by mohly být situace, kdy správní orgány rozhodují o žádosti či návrhu jediného účastníka, aniž by samy byly s tímto účastníkem v jakémkoli hmotněprávním vztahu. I v tom případě je možné se zabývat pouze povahou hmotného práva, o němž správní orgán rozhoduje. Proti tomu druhá situace zahrnuje případy, kdy správní orgán je sám účastníkem posuzovaného právního vztahu. Tehdy samotné postavení správního orgánu jako účastníka hmotněprávního vztahu nelze z posouzení vynechat. Jako příklad lze uvést případ odpovědnosti za škodu osob ve služebním poměru vůči státu, srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 4. 5. 2005, čj. Konf 51/2004 - 9.

[64] Zvláštní senát tedy v posuzované věci odhlíží od toho, že řízení o povinnosti zaplatit regresní náhradu je obsaženo v zákoně o nemocenském pojištění a subsidiárně se řídí správním řádem, protože tyto otázky pro posouzení povahy vztahu mezi jeho účastníky nejsou relevantní. Zvláštní senát hodnotí pouze povahu náhradového vztahu dle § 126 zákona o nemocenském pojištění, doktrínou označovaného za odpovědnostní vztah v nemocenském pojištění (Srov. např. Hendrych a kol. Odpovědnost v nemocenském pojištění. *Právníkový slovník*. 3. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009; dostupné na www.beck-online.cz.) Nemůže odhlížet od skutečnosti, že účastníci náhradového vztahu, v němž na jedné straně stojí stát a na druhé straně subjekt, který jednal protiprávně a tím způsobil, že došlo ke skutečnostem rozhodným pro vznik nároku na dávku, nejsou v rovném postavení. Je tomu právě naopak, stát zde vystupuje ve vrchnostenském postavení a o povinnosti zaplatit regresní náhradu rozhoduje veřejně mocenským aktem, tj. autorealizuje svou vůli. Nejedná se tedy o případ, kdy podle Hoetzela stát nevystupuje „*v purpuru, nýbrž spokojuje se také s prostředky, jaké mají po ruce soukromníci*“. (Hoetzel, J. *Op. cit. in* [58], s.

496.) Přitom by situace byla zcela odlišná, pokud by právní úprava regresních náhrad státu pouze umožňovala náhradu vymáhat před soudy. Pak by stát jednajícím orgánem nemocenského pojištění „*purpur svlékal*“ a spolu s druhým účastníkem právního vztahu, tj. žalovaným, stál v podřízeném postavení před soudem (státem v purpuru).

[65] I v tomto případě je seznatelný rozdíl mezi povahou regresních náhrad podle zákona o nemocenském pojištění a náhrad podle zákona o veřejném zdravotním pojištění, zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla i zákona o odpovědnosti státu za škodu. Náhrady podle uvedených předpisů lze totiž vymáhat pouze soukromoprávní cestou před soudy (srov. § 55 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění, § 10 zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla a § 16 – 18 zákona o odpovědnosti státu za škodu).

[66] **Organická teorie** považuje za veřejnoprávní poměr takový právní vztah, do něž se jeden z jeho účastníků dostává z důvodu svého členství ve veřejném svazu (veřejnoprávní korporaci) nebo výkonu funkce veřejného svazu. Prvorepublikový konfliktní senát vymezil, že „[p]ro vníterní podstatu nároku, určující jediné, zda nárok jest nárokem soukromoprávním či veřejnoprávním, rozhodným jest, zda veřejnoprávní svaz a jedinec, ocitnuvše se ve shluku skutkových dějů, nárok opodstatňujících, stáli druh proti druhu v poměru souřadnosti, či v poměru nadřízenosti a podřízenosti, zda členství jedince ve veřejnoprávním svazu bylo do té míry podstatným, že bez něho seskupení skutkových okolností, tvořící podstatu nároku, nebylo by prostě myslitelným“ (rozsudek ze dne 15. 2. 1922, č. 80/21, uveřejněný v II. dodatku Bohuslavovy sbírky z roku 1922 pod č. VII).

[67] Konfliktní senát v uvedené věci rovněž rozhodoval spor o regresní náhradě, byť jiného druhu, nadto spor mezi správními orgány a obecnými soudy. Posuzoval charakter nároku obce na pozůstalost po obecním almužníkovi, jemuž obec jako domnělému chudému vyplácela podporu. Po jeho smrti se však ukázalo, že almužník vlastnil dům. Konfliktní senát mimo jiné dovodil, že „*opatřování chudých obcí jest obstaráváním záležitostí veřejných*“.

[68] Obdobně tomu lze i v předložené věci z pohledu organické teorie dovodit, že stát v ní vystupuje jako veřejný svaz, jehož funkce vykonává, tj. jako stát, který si osvojil závazky vyplývající z principů solidarity a sociální odpovědnosti a poskytuje potřebným sociální zabezpečení. Pokud by stát dávky nemocenského pojištění neposkytoval, jedinec by na základě protiprávního jednání založil pouze svou odpovědnost za škodu poškozenému. Do těchto „*skutkových dějů*“ však vstupuje stát v sociální roli poskytovatele dávek sociálního zabezpečení, zde nemocenského. Samotný stát přitom jednáním povinného k regresní náhradě poškozen není, škoda jako úbytek prostředků státu vzniká primárně v důsledku sociálních závazků státu, a to při každé výplatě dávky, tj. i takové, u níž skutečnosti k její výplatě nastaly bez zavinění třetí osoby. Z toho je i zřejmá závislost (odvozenost) vztahu státu a osoby povinné k regresní náhradě na vztahu státu a pojištěnce. Neexistoval-li by vztah mezi pojištěncem a státem v roli pojistitele, náhradový vztah podle § 126 zákona o nemocenském pojištění by vůbec nevznikl. I právo státu na úhradu vyplacené dávky má tedy původ ve výše popsané sociální roli státu. Stát i v náhradovém vztahu vystupuje právě z důvodu svého charakteru veřejného svazu, tedy jako nositel pravomoci. (Srov. také Vedral, J. *K právní povaze smlouvy o závazku veřejné služby ve*

veřejné linkové dopravě. ASPI, 2007. LIT31081CZ.) Zvláštní senát tedy má za to, že i užití teorie organické vede k závěru, že povaha náhradového vztahu je veřejnoprávní.

[69] **Metoda právního regulování** (metoda právní úpravy) posuzuje podíl účastníků právního vztahu na utváření a trvání právního vztahu, tj. jeho vzniku, změně či zániku. Do značné míry by tedy bylo možné opakovat, co bylo zmíněno výše k teorii mocenské, a to i v části týkající se úpravy postavení účastníků posuzovaného právního vztahu procesním právem. Nad rámec výše uvedeného lze zdůraznit, že pro metodu soukromoprávní úpravy je neakceptovatelné, aby jeden z účastníků právního vztahu v případě sporu vystupoval v pozici rozhodce (*nemo iudex in causa sua*). Konstrukce náhradového vztahu podle zákona o nemocenském pojištění je však založena právě na tom, že jeden z účastníků, který je v daném vztahu oprávněným, své právo uplatňuje tak, že z úřední moci ukládá povinnost zaplatit regresní náhradu druhému.

[70] Užití všech výše popsaných metod rozlišování mezi právem veřejným a právem soukromým tak zvláštní senát vede k závěru, že povaha náhradového vztahu podle § 126 zákona o nemocenském pojištění je veřejnoprávní.

V.

[71] Zvláštní senát se dále zabýval podobností právních úprav náhradových vztahů. Na některé další náhradové vztahy poukázal Nejvyšší správní soud ve výše popsaném rozsudku čj. 4 Ads 100/2013 - 26. Dílčími odlišnostmi těchto právních úprav ve srovnání s úpravou obsaženou v zákonu o nemocenském pojištění se zvláštní senát zabýval výše. V této části zvláštní senát poukazuje především na vztahy právních úprav zdravotního, nemocenského a důchodového pojištění.

[72] Povinné nemocenské pojištění bylo zavedeno jako součást Taafeho reformy zákonem č. 33/1888 ř. z., o pojišťování dělníků pro případ nemoci. Již tento zákon obsahoval úpravu různých nároků na náhradu v § 64 a 65. Spory o nárocích na náhradu rozhodoval politický úřad zemský (§ 66 uvedeného zákona). Říšský zákon byl zrušen zákonem č. 221/1924 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří (viz § 282). Tento zákon v § 246 upravoval přechod nároku na náhradu škody, který měl pojištěnec nebo jeho rodinní příslušníci nebo pozůstalí proti osobě třetí, na nemocenskou pojišťovnu. Pojišťovna pak náhradu mohla sama vymáhat na třetí osobě. Zákon přitom obsahoval obdobné oprávnění Ústřední sociální pojišťovny v případech osob tělesně postižených (tj. oblast dnešního důchodového pojištění).

[73] Téměř všechny prvorepublikové předpisy upravující nemocenské, důchodové a úrazové pojištění zrušil zákon č. 99/1948 Sb., o národním pojištění (srov. § 278 uvedeného zákona). I tento zákon obsahoval úpravu nemocenského, důchodového i úrazového pojištění. Ve čtvrtém oddílu nazvaném Všeobecná ustanovení o dávkách z pojištění v § 110 – 113 rovněž založil přechod nároku na náhradu škody na pojišťovnu.

[74] Posléze došlo zákonem č. 102/1951 Sb., o přebudování národního pojištění, k oddělení důchodového a nemocenského pojištění. Správa nemocenského pojištění byla převedena na Revoluční odborové hnutí. Samostatnou úpravu nemocenského pojištění pak

přinesl zákon č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců. Ustanovení § 110 – 113 zákona č. 99/1948 Sb. přitom rušil samostatný zákon č. 58/1956 Sb., o náhradě škody za pracovní úrazy a o náhradě nákladů léčebné péče a dávek nemocenského pojištění a důchodového zabezpečení. Ten v § 12 – 17 upravil náhradu nákladů léčebné péče a dávek nemocenského pojištění a důchodového zabezpečení. Spory o náhradu dávek přitom dle § 16 uvedeného zákona rozhodovaly soudy. Zákon č. 58/1956 Sb. byl posléze nahrazen zákonem č. 150/1961 Sb., který platil do přijetí zákona o regresních náhradách z r. 1965. O obou těchto zákonech zvláštní senát pojednal v úvodu odůvodnění svého rozhodnutí. Zákon o regresních náhradách, který náhrady pojímal veřejnoprávně, byl zrušen až zákonem č. 550/1991 Sb., o všeobecném zdravotním pojištění, později nahrazeném již zmiňovaným zákonem č. 48/1997 Sb., o všeobecném zdravotním pojištění. Zákon o nemocenském pojištění z r. 1956 přitom platil až do přijetí nyní účinného zákona o nemocenském pojištění z r. 2006.

[75] Z uvedeného popisu historické úpravy nemocenského pojištění vyplývá jeho propojenost s důchodovým pojištěním. Proti tomu zdravotní pojištění se od nemocenského pojištění oddělilo (srov. zákon č. 103/1951 Sb., o jednotné preventivní a léčebné péči, a zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu v původním znění). V období let 1952 – 1991 byly zdravotní služby poskytovány bezplatně bez návaznosti na jakékoli pojištění a přestaly mít charakter dávky nemocenského pojištění. V 90. letech pak došlo k privatizaci léčebné péče, zavedení samostatného zdravotního pojištění a vedle vzniku Všeobecné zdravotní pojišťovny k vzniku dalších zdravotních pojišťoven. Na úhradu nákladů zdravotní péče slouží pojistné odváděné na účty zdravotních pojišťoven. Zdravotní pojišťovny hradí zdravotní služby na základě smluv uzavřených se zdravotnickými zařízeními (srov. zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, a § 17 zákona o veřejném zdravotním pojištění). Oproti nemocenskému a důchodovému pojištění je tak u zdravotního pojištění patrná značná liberalizace systému tohoto pojištění a jeho odstátnění.

[76] Z těchto důvodů zvláštní senát považuje za bližší úpravě nemocenského pojištění úpravu důchodového pojištění. Namísto náhrad nákladů podle zákona o veřejném zdravotním pojištění tak lze regresní náhrady spíše připodobnit úpravě odpovědnosti zaměstnavatele za vyplacení důchodu neprávem nebo ve vyšší částce podle § 118c zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Ostatně citovaný § 9 odst. 2 písm. a) o. s. ř. upravuje příslušnost soudů společně pro vzájemná vypořádání dle § 118c zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení a § 124 a 126 zákona o nemocenském pojištění. Obdobnou úpravu lze nalézt také v § 62 odst. 3 a § 63a odst. 2 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře (dále jen „zákon o státní sociální podpoře“), a § 51 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“).

[77] Úprava regresních náhrad v zákoně o nemocenském pojištění je rovněž svou povahou obdobná úpravě přeplatků dle § 124 zákona o nemocenském pojištění (a obdobně např. přeplatků dle § 118a zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, § 62 zákona o státní sociální podpoře a § 51 zákona o pomoci v hmotné nouzi). Pokud by se totiž na regresní náhradu nahlíželo jako na soukromoprávní náhradu škody, bylo by stejně tak možné i na přeplatek nahlížet jako na bezdůvodné obohacení. Takový náhled však

správní soudy nezaujaly (srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, čj. 5 Ads 16/2003 - 40; ze dne 5. 6. 2013, čj. 6 Ads 163/2012 - 24; ze dne 2. 8. 2013, čj. 4 Ads 58/2013 - 22; ze dne 8. 8. 2013, čj. 4 Ads 61/2013 - 23; ze dne 28. 8. 2013, čj. 3 Ads 95/2012 - 20; které se vztahují k § 118a zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení; dále srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, čj. 6 Ads 22/2009 - 51, které se vztahuje k § 62 zákona o státní sociální podpoře a rozhodnutí ze dne 27. 3. 2013, čj. 4 Ads 127/2012 - 34; ze dne 21. 2. 2013, čj. 4 Ads 107/2012 - 54; a ze dne 30. 11. 2012, čj. 4 Ads 2/2012 - 18, která se vztahují k § 51 zákona o pomoci v hmotné nouzi).

[78] Mimo jiné i z toho vyplývá, že ne každá platba kompenzačního (reparačního) charakteru má soukromoprávní povahu. Lze obecně poukázat na povinnost nahradit náklady řízení správnímu orgánu podle § 79 odst. 5 a 6 spr. ř. nebo na povinnost hradit náklady kontrolním orgánům. Např. podle § 16 odst. 4 zákona č. 91/1996 Sb., o krmivech, hradí provozovatel krmivářského podniku náklady dodatečné kontroly. Podle odst. 6 téhož ustanovení o nákladech rozhoduje Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský a náhrada je příjmem státního rozpočtu. Obdobná ustanovení obsahuje zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, v § 16 odst. 8 – 10, a zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů, v § 13. Dosud přitom nebylo sporu o tom, že tyto náhrady mají veřejnoprávní povahu (např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2013, čj. 6 Ads 62/2013 - 57; a ze dne 21. 5. 2014, čj. 6 Ads 89/2013 - 140, ve vztahu k zákonu č. 110/1997 Sb.; dále také rozhodnutí ze dne 21. 5. 2009, čj. 1 As 36/2009 - 88, na něž odkazovala žalovaná). Zvláštní senát si přitom je vědom, že ve věcech nákladů spojených s výrobou neodebraných tabákových nálepek (usnesení ze dne 31. 1. 2012, čj. Konf 60/2011 - 15) dospěl k závěru, že uvedené náklady se blíží soukromoprávnímu pojetí škody a ve věci úhrady nákladů dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (usnesení ze dne 15. 9. 2010, čj. Konf 115/2009 - 34), poukázal i na možnost brojit proti vyčíslení úhrady nákladů pořadem práva. Tento názor byl ostatně kritizovaný v odborné literatuře (srov. Vedral, J. *Některé případy používání soukromoprávních institutů ve veřejném právu*. ASPI, 2011. LIT37153CZ).

[79] Ostatně už citovaný prvorepublikový konfliktní senát vyslovil, že náhradový nárok, který lze „formálně vměstnati i do roucha soukromoprávního útvaru kondikce (*condictio indebiti*, § 1431 o. z. o.)“ se tím nestává nárokem soukromoprávním. „Jakožto útvar soukromoprávní může § 1431 o. z. o. míti za předmět pouze nároky soukromoprávní, kondikcí lze pořadem práva čeliti jen mylně předpokládané existenci dluhu soukromoprávního. Kde však, jako tuto, náhradním nárokem popírá se existence závazku veřejnoprávního, nemůže tato povaha poměru býti odčiněna tím, že pro obdobné případy závazků soukromoprávních dán jest právní útvar § 1431 o. z. o.“ (Rozsudek ze dne 15. 2. 1922, č. 80/21, uveřejněný v II. dodatku Bohuslavovy sbírky z roku 1922 pod č. VII.)

[80] Rovněž Hoetzel psal, že „[n]ároky obsahově úplně stejné mohou býti buď veřejnoprávní nebo soukromoprávní podle svého odůvodnění, t. j. podle toho, o jaký důvod vzniku se opírají“ a že „náhrada škody, *condictio indebiti*, *depositum*, uznání, posloupnost dědická, vydržení, smlouvy ap. nejsou vyloučeny z práva veřejného“. (Hoetzel, J. *Op. cit. in* [58], s. 495.) Obdobně Matějka uváděl: „Dnes pokládá se za samozřejmé, že všeobecné právní

pojmy, které došly svého propracování v civilním právu vzhledem k jeho staletému vývoji, jsou společným majetkem práva vůbec. Z okolnosti, že se objevily časově dříve v civilním právu, nelze bez dalšího souditi na jejich soukromoprávní povahu. Proto i nárok na náhradu škody vyskytuje se jak v poměrech soukromoprávních tak i veřejnoprávních, § 1388 o. z. nutno pak vykládati v tom smyslu, že předmětem rozhodování civilních soudů jsou – pokud není výslovného opačného předpisu – pouze takové spory o náhradu škody, kde nárok má soukromoprávní povahu, a v těch případech, kde veřejnoprávní nárok na náhradu škody jest uplatňován před správními úřady, není dána možnost dovolávat se po vyčerpání opravných prostředků nápravy pořadem práva ve smyslu § 105 ú. l.“ (Matějka, J. Náhrada škody ve veřejném právu, in: Kol. autorů. Slovník veřejného práva československého. Svazek II. Praha : EUROLEX BOHEMIA, 2000, s. 732.)

[81] Na tyto názory je dnes možné navazovat při výkladu § 1 odst. 1 věty druhé občanského zákoníku, podle něhož je uplatňování soukromého práva nezávislé na uplatňování práva veřejného. Eliáš k vazbě soukromého a veřejného práva uvádí, že „co veřejné právo podrobuje svému režimu, není soukromoprávní stav, ale skutková podstata relevantní pro veřejné právo podle jeho úpravy“ (srov. Eliáš, K. K justifikaci pravidla o nezávislosti uplatňování soukromého práva na uplatňování práva veřejného. *Právník*. Praha : Ústav státu a práva AV ČR, 2014, č. 11, s. 1007 a násl.).

[82] Zvláštní senát tedy dospěl k závěru, že náhradový vztah podle § 126 zákona o nemocenském pojištění má veřejnoprávní povahu. Rozhodnutí žalované o regresní náhradě tak mají přezkoumávat soudy ve správním soudnictví. K tomuto závěru jej vedl záměr zákonodárce popsáný v části III. tohoto rozhodnutí, veřejný zájem na výběru regresních náhrad, vzájemný vztah účastníků náhradového vztahu, odlišnost náhrad podle zákona o nemocenském pojištění od soukromoprávních náhrad podle jiných právních předpisů, původ nároku ve veřejném právu i výše popsaná teoretická východiska.

VI.

[83] Z vyložených důvodů zvláštní senát rozhodl, že příslušným rozhodnout je soud ve správním soudnictví (§ 5 odst. 1 zákona o některých kompetenčních sporech).

[84] Zvláštní senát podle § 5 odst. 3 zákona o některých kompetenčních sporech současně s rozhodnutím sporu zruší rozhodnutí, kterým strana kompetenčního sporu popřela svou pravomoc o věci rozhodovat, ačkoliv podle rozhodnutí zvláštního senátu je vydání rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení v její pravomoci. Dalším výrokem proto zvláštní senát zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2014, čj. 4 Ads 100/2013 - 26.

[85] Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je podle § 5 odst. 5 zákona o některých kompetenčních sporech závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž spor vznikl, pro správní orgány (§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.) i soudy. Dále tedy bude Nejvyšší správní soud pokračovat v řízení o kasační stížnosti ze dne 4. 11. 2013.

P o u č e n í: Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 12. března 2015

JUDr. Michal Mazanec
předseda zvláštního senátu