



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudce Mgr. Marka Zimy a soudkyně JUDr. Jitky Hroudové ve věci

žalobce: **Mgr. P. K.**
bytem X

proti
žalovanému: **ředitel Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy**
sídlem Kongresová 1666/2, 140 00 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného z 31. 5. 2021, č. 689/2021

takto:

- I. Ruší se rozhodnutí žalovaného z 31. 5. 2021, č. 689/2021, a usnesení náměstka ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy pro ekonomiku ze 17. 2. 2021, čj. KRPA-340891-53/ČJ-2017-0000VO, a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení 3 000 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

1. Žalobce se na soud obrátil, neboť policie odložila jeho žádost o odčinění majetkové a nemajetkové újmy a omluvu za nezákonný přístup služebních funkcionářů.
2. Pro rozhodnutí je zásadní, jak měly služební orgány postupovat, když měly za to, že nemají pravomoc rozhodnout o žalobcově žádosti. Spor má kořeny v roce 2012 a do jeho průběhu zasáhlo několik změn judikatury. Proto soud považuje za vhodné nejprve pro přehlednost shrnout dosavadní průběh a teprve poté se věnovat samotné žalobě.
3. Žalobce byl 31. 7. 2012 propuštěn ze služebního poměru příslušníka policie a jeho odvolání zamítl policejní prezident. Obě rozhodnutí však zdejší soud zrušil (rozsudek z 20. 1. 2015,

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

čj. 8 Ad 17/2012-164; všechna zde citovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná online na www.nssoud.cz), přičemž kasační stížnost proti tomuto rozsudku zamítl Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“; rozsudek z 1. 4. 2015, čj. 1 As 47/2015-35).

4. Protože bylo propuštění nezákonné, rozhodl se žalobce uplatnit nárok na náhradu majetkové i nemajetkové újmy. Požadoval náhradu v penězích a omluvu. Svůj nárok podřadil pod zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „OdpŠk“), a uplatnil ho 18. 5. 2015 u Ministerstva vnitra.
5. Ministerstvo mělo za to, že nárok není podřaditelný pod OdpŠk, ale má být posouzen dle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“). Proto věc postoupilo žalovanému.
6. Žalobce i přesto podal civilní žalobu na náhradu újmy a omluvu. Obvodní soud pro Prahu 7 řízení o žalobě zastavil s tím, že po právní moci usnesení bude věc postoupena krajskému ředitelství policie (usnesení z 30. 5. 2017, čj. 10 C 514/2015-17). Jeho rozhodnutí potvrdil i Městský soud v Praze, jenž pouze změnil subjekt, kterému se věc postupuje (usnesení ze 14. 8. 2017, čj. 14 Co 303/2017-26). Civilní soudy měly shodně s ministerstvem za to, že nemají pravomoc o žalobcově nároku rozhodnout.
7. Řízení o žalobcově žádosti následně náměstek ředitele krajského ředitelství zastavil. Dle něj byla žádost zjevně nepřípustná a závěry civilních soudů jsou v rozporu s právní úpravou i judikaturou. Žalobcovo odvolání žalovaný zamítl. Žalobce se proti rozhodnutí bránil žalobou u zdejšího soudu, kterou soud odmítl (usnesení z 22. 5. 2019, čj. 11 Ad 12/2018-45). Po podání žaloby totiž rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí náměstka ředitele zrušil ministr vnitra ve zkráceném přezkumném řízení. Právní názor policie o jejich nepřislušnosti totiž překonal zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, usnesením z 15. 1. 2019, čj. Konf 11/2018-16, č. 3874/2019 Sb. NSS.
8. Náměstek ředitele poté žalobcovu žádost věcně posoudil, zamítl ji a zadostiučinění mu neposkytl, neboť pro to nebyly splněny zákonné podmínky. Žalovaný k žalobcovu odvolání pouze drobně upravil výrok rozhodnutí náměstka ředitele a ve zbytku ho potvrdil. Žalobce se proti rozhodnutí bránil žalobou, k jejímuž věcnému posouzení se zdejší soud opět nedostal. Po podání žaloby totiž policejní prezident prohlásil rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí náměstka ředitele za nicotné. Důvodem bylo, že výše citované usnesení čj. Konf 11/2018-16 zrušil Ústavní soud (nález z 30. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 1/19), jenž dospěl k závěru, že vyloučení aplikace OdpŠk na škodu způsobenou příslušníkovi bezpečnostního sboru je protiústavní, neboť úprava služebního zákona stojí na odlišných principech a neupravuje zadostiučinění za nemajetkovou újmu. Policejní prezident uvedl, že náměstek ředitele a žalovaný nebyli příslušní o žalobcově žádosti rozhodnout, proto jsou jejich rozhodnutí nicotná. Zrušením rozhodnutí odpadl předmět řízení, proto zdejší soud žalobu odmítl (usnesení z 10. 12. 2020, čj. 10 Ad 9/2020-40). V odůvodnění uvedl, že služebním orgánům nezbyvá nic jiného, než vyvolat negativní kompetenční spor s Obvodním soudem pro Prahu 7. Z citovaného nálezu vyplývá, že ve věci měl pravomoc civilní soud, nicméně je třeba odstranit jeho pravomocné usnesení o zastavení řízení.
9. Náměstek ředitele následně žalobcovu žádost 17. 2. 2021 odložil. Uvedl, že k rozhodnutí o žádosti není příslušný žádný správní orgán. Řízení o žádosti proto nebylo zahájeno a žádost je třeba odložit de § 43 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

Závěrem uvedl, že odložením žádosti není dotčeno žalobcovo právo obrátit se s žalobou dle OdpŠk na civilní soud.

10. Napadeným rozhodnutím zamítl žalovaný žalobcovo odvolání a rozhodnutí náměstka ředitele potvrdil. Ztotožnil se s náměstkovým posouzením věci a uvedl, že o žalobcově žádosti je příslušný rozhodnout civilní soud. Toto rozhodnutí napadá žalobce v nyní projednávané věci.

2. Argumentace účastníků

11. Žalobce navrhuje, aby soud zrušil napadené rozhodnutí i rozhodnutí náměstka ředitele.
12. Poukázal na to, že jde již o třetí kolo rozhodnutí ze strany policie. Má za to, že policie je vázána rozhodnutími civilních soudů. Pokud s nimi nesouhlasila, měla postupovat dle zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů. Odložení žalobcovy žádosti má za následek odepření práva na náhradu škody, neboť již marně uběhly lhůty dle OdpŠk.
13. Žalobce zároveň navrhl, aby soud prověřil správnost úředního postupu žalovaného.
14. Žalovaný považuje žalobu za nedůvodnou a navrhl, aby ji soud zamítl.
15. Poukázal na to, že v době rozhodování civilních soudů nebyla judikatura jednotná v závěru, kdo je příslušný projednat nárok na náhradu majetkové a nemajetkové újmy. Tuto otázku vyjasnil až nálezný sp. zn. Pl. ÚS 1/19, který je pro všechny orgány i osoby závazný. Z nálezu plyne, že správní orgány nemohou o žalobcově žádosti rozhodovat, proto bylo nezbytné jeho žádost odložit.
16. Žalovaný též popsal, že v řízení postupoval správně a dodržel předepsané lhůty.

3. Rozhodnutí zvláštního senátu čj. Konf 26/2021-31

17. Žalobce po podání žaloby podal návrh zvláštnímu senátu na rozhodnutí kompetenčního sporu. Ten o jeho návrhu rozhodl usnesením z 2. 6. 2022, čj. Konf 26/2021-31. Výrokem I. určil, že ve věci vedené u Obvodního soudu pro Prahu 7 pod sp. zn. 10 C 514/2015 je příslušný rozhodnout soud. Výrokem II. zrušil výše citované usnesení obvodního soudu čj. 10 C 514/2015-17 a usnesení městského soudu čj. 14 Co 303/2017-26.
18. V odůvodnění uvedl, že ve věci popřely svoji pravomoc jak civilní soudy, tak i žalovaný, ač se tak z jeho strany nestalo obvyklou procesní formou, ale odložením žalobcovy žádosti. Zvláštní senát v důsledku nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/19 změnil svoji judikaturu a přiklonil se k závěru, že o nároku na náhradu újmy je příslušný rozhodnout soud v občanském soudním řízení, neboť žalobcem tvrzená újma nevznikla při výkonu služby.

4. Posouzení věci soudem

19. Ve věci samé rozhodl soud bez nařízení jednání, s čímž žalobce i žalovaný souhlasili konkludentně [§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)]. Napadené rozhodnutí přezkoumal v rozsahu uplatněných žalobních bodů a vycházel ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 a odst. 2 věta první s. ř. s.). Z toho důvodu nemá na posouzení věci samé vliv usnesení zvláštního senátu čj. Konf 26/2021-31. To bylo totiž vydáno až 2. 6. 2022, tedy po vydání napadeného rozhodnutí. Jeho význam tkví (pouze) v tom, že odstranilo rozhodnutí civilních soudů a přímo v žalobcově věci určilo příslušný orgán k rozhodnutí o jeho žádosti.
20. Žalobu podala včas osoba k tomu oprávněná.

21. Žaloba je důvodná.
22. Rozhodnutí o odložení věci je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a soud ho proto může přezkoumat (srov. rozsudky NSS z 18. 3. 2010, čj. 3 Ads 128/2009-71, č. 2050/2010 Sb. NSS, a z 26. 4. 2017, čj. 2 Azs 86/2017-23, č. 3600/2017 Sb. NSS).
23. Žalovaný vyšel v napadeném rozhodnutí z toho, že o žalobcových nárocích nemůže rozhodovat žádný správní orgán. S tím lze souhlasit potud, že nyní je již v judikatuře ujasněno, že o nárocích, které žalobce uplatňuje, rozhodují soudy v občanském soudním řízení (srov. již citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 1/19 a na to navazující usnesení zvláštního senátu ze 14. 1. 2022, čj. Konf 11/2018-64, č. 4315/2022 Sb. NSS).
24. Služební orgány však zvolily nesprávný procesní postup, jak na tuto situaci zareagovat.
25. Odložení věci dle § 43 odst. 1 správního řádu přichází do úvahy pouze tehdy, když řízení o žádosti není vůbec zahájeno. Tak tomu ale v posuzované věci nebylo, neboť řízení o žalobcově žádosti bylo zahájeno podáním žaloby k Obvodnímu soudu pro Prahu 7. Ten řízení zastavil pro nedostatek své pravomoci a věc postoupil policii. Tím obvodní soud popřel svoji příslušnost.
26. Za takové situace měl náměstek ředitele vyvolat negativní kompetenční spor dle zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů (§ 1 odst. 2 *in fine* a § 3 odst. 2 tohoto zákona). Z judikatury zvláštního senátu jasně vyplývá závěr, že: „*jestliže soud pro nedostatek své pravomoci zastavil řízení a věc postoupil správnímu orgánu, nemá tento správní orgán, domnívá-li se, že věc naopak do pravomoci soudu patří, jinou možnost než podat návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu*“ (srov. již usnesení zvláštního senátu z 14. 8. 2006, čj. Konf 64/2005-33, č. 967/2006 Sb. NSS, a z novějších např. usnesení zvláštního senátu z 20. 4. 2021, čj. Konf 11/2017-83, bod 18). Stejný závěr potvrzuje i komentářová literatura (srov. Potěšil, L., Hejč, D., Rigel F., Marek, D.: *Správní rád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 271).
27. Náměstek ředitele postupoval zcela v rozporu s touto svojí povinností, žalobcovu žádost odložil a odkázal ho na podání nové civilní žaloby. Žalovaný jeho chybu nenapravil. Takový postup představuje zásadní vadu a nejen odeprání práva na náhradu újmy ale i odeprání spravedlnosti (srov. usnesení zvláštního senátu z 28. 5. 2007, čj. Konf 34/2006-22, č. 1277/2007 Sb. NSS). Pokud by totiž žalobce musel podat novou civilní žalobu, hrozilo by mu, že jeho nároky již budou promlčeny (§ 32 OdpŠk).
28. Postup služebních orgánů nemůže odůvodnit nález sp. zn. Pl. ÚS 1/19. V něm sice Ústavní soud vyjádřil svůj názor na ústavně konformní řešení otázky příslušnosti při rozhodování o nárocích příslušníků bezpečnostních sborů na náhradu újmy, neodstranil však existující pravomocné usnesení obvodního a městského soudu. Na tuto skutečnost upozornil zdejší soud žalovaného výslovně již v bodu 5 usnesení čj. 10 Ad 9/2020-40.
29. Žalovaný v napadeném rozhodnutí odkázal na rozsudek Krajského soudu v Praze z 27. 8. 2019, čj. 48 A 108/2017-33. Tento odkaz však není případný. Ve věci, kterou krajský soud posuzoval, totiž příslušník bezpečnostního sboru pouze uplatnil nárok na náhradu újmy u ministerstva, ale nepodal žalobu k civilnímu soudu. Uplatnění nároku není návrhem na zahájení řízení, ale pouze kvalifikovaným pokusem o smírné vyřešení věci. Žádné řízení tudíž nebylo zahájeno (srov. bod 22 citovaného rozsudku krajského soudu a body 16 a 17 citovaného usnesení zvláštního senátu čj. Konf 11/2017-83). Žalobce však v projednávané věci žalobu podal a řízení zahájeno bylo.

30. Odložení žádosti, o níž již bylo řízení zahájeno, a podmínky pro odložení nebyly splněny, představuje vadu řízení, jež způsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí (srov. rozsudek NSS z 3. 8. 2017, čj. 2 Azs 193/2017-37, bod 14).

5. Závěr a náklady řízení

31. Náměstek ředitele nezákonně odložil žádost a žalovaný tuto nezákonnost nenapravit. Soud proto výrokem I. napadené rozhodnutí zrušil dle § 78 odst. 1 s. ř. s. a vzhledem k tomu, že nezákonností trpí již rozhodnutí náměstka ředitele, zrušil soud dle § 78 odst. 3 s. ř. s. i toto rozhodnutí. Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku je žalovaný vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
32. Dle § 78 odst. 4 s. ř. s. soud zároveň vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. K tomu je však třeba dodat, že jde o obligatorní část výroku kasačního rozsudku, jež soud musí vyslovit i v situaci, kdy správní orgán nebude moci ve věci nijak rozhodovat, resp. bude povinen řízení zastavit, či dokonce věc vyřídit jinak, neformálně. Sousloví *k dalšímu řízení* totiž nelze brát doslova, soud tu v podstatě ponechává v duchu subsidiarity soudního přezkumu rozhodnutí o nutném procesním postupu na žalovaném správním orgánu. (srov. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, str. 654; k tomuto závěru se přihlásil i NSS v rozsudku z 16. 2. 2023, čj. 8 As 123/2021-43, bod 19).
33. V posuzované věci měly služební orgány poté, co jejich předchozí rozhodnutí prohlásil policejní prezident za nicotná, vyvolat negativní kompetenční spor a předložit věc zvláštnímu senátu k rozhodnutí. To neučinily a tuto jejich povinnost za ně nakonec splnil žalobce, který se na zvláštní senát obrátil. Řízení o žalobcových nárocích na náhradu újmy a zadosti učinění v podobě omluvy je nyní vedeno před obvodním soudem. Služební orgány proto již žádné řízení o této žádosti nepovedou.
34. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem II. podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žalobci, který byl ve věci plně úspěšný, přiznal právo na jejich náhradu. Žalobcovy náklady sestávají pouze ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč. Žádné jiné náklady nepožadoval a paušální náhrada nezastoupenému účastníkovi v řízení před správním soudem nenáleží (srov. rozsudek NSS z 25. 8. 2015, čj. 6 As 1235/2015-79, č. 3344/2016 Sb. NSS).
35. Lhůta k platbě náhrady nákladů řízení je stanovena podle § 160 odst. 1 v části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.
36. Soud nepřehlédl, že žalobce v žalobě též navrhl, aby soud určil, že postup služebních orgánů „*spočívající v průtazích v řízení a vydávání protiprávních rozhodnutí není správným úředním postupem a odporuje jinému právnímu předpisu*“. V žalobě k této části petitu nic neuvedl. Tento návrh se zjevně vymyká výrokovému potenciálu s. ř. s., proto o něm soud samostatně nerozhodoval (srov. obdobně rozsudek NSS z 9. 3. 2023, čj. 9 As 93/2022-28, bod 14). Nesprávný úřední postup je oprávněn posuzovat soud v občanském soudním řízení (§ 13 OdpŠk).

Poučení

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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). Případně-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 21. března 2023

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu