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. Víta Bičáka, JUDr. Pavla Simona, Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Marie Žiškové, rozhodl o návrhu **Z. R.**, zastoupeného Mgr. Václavem Strouhalem, advokátem se sídlem třída Přátelství 1960, Písek, na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi **Obvodním soudem pro Prahu 7, Městským soudem v Praze** a **Krajským ředitelstvím policie Jihočeského kraje**, a dalších účastníků sporu vedeného u Obvodního soudu pro Prahu 7 pod sp. zn. 10 C 337/2015, o náhradě nemajetkové újmy ve výši 369 992 Kč s příslušenstvím: žalobce **Z. R.**, zastoupeného Mgr. Václavem Strouhalem, advokátem se sídlem třída Přátelství 1960, Písek, a žalovaná **Česká republika – Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7,

takto:

Návrh se odmítá.

Odůvodnění:

[1] Podáním doručeným dne 1. 2. 2017 zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zákon o některých kompetenčních sporech“), a doplněným dne 15. 8. 2017, Z. R. (dále jen „navrhovatel“) navrhl tomuto senátu rozhodnout spor o pravomoc podle § 1 odst. 1 písm. a) téhož zákona, který vznikl mezi Obvodním soudem pro Prahu 7 a Krajským ředitelstvím policie Jihočeského kraje (dále jen „KŘ PČR“), ve věci náhrady škody a nemajetkové újmy ve smyslu 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 č. 82/1998 Sb.“].

[2] Z návrhu na zahájení kompetenčního sporu, jeho příloh, předložených spisů a dalších podkladů vyžádaných zvláštním senátem vyplynuly následující skutečnosti:

[3] Žádostmi ze dne 27. 12. 2010 a ze dne 27. 6. 2013 podanými KŘ PČR se navrhovatel domáhal doplacení služebního příjmu za službu přesčas, která mu byla v rozporu se zákonem nařizována do 150 hodin za kalendářní roky 2007 až 2010. Zamítavá rozhodnutí KŘ PČR byla přezkoumána Krajským soudem v Českých Budějovicích (rozsudky tohoto soudu ze dne 25. 1. 2013, čj. 10 A 14/2012-65, ze dne 15. 4. 2014, čj. 10 A 145/2013-55, a ze

dne 11. 6. 2015, čj. 10 A 142/2014-41), který vždy rozhodnutí KŘ PČR zrušil a věc vrátil KŘ PČR k dalšímu projednání. Až na základě citovaných rozsudků Krajského soudu v Českých Budějovicích KŘ PČR revidovalo svá předchozí rozhodnutí a přiznalo navrhovateli jím požadovaný služební příjem za práci přesčas (s výjimkou příslušenství, což je opět předmětem přezkumu Krajského soudu v Českých Budějovicích v řízení vedeném tímto soudem pod sp. zn. 10 A 142/2014). Rozhodnutím ředitele pro řízení lidských zdrojů KŘ PČR ze dne 1. 6. 2010 bylo navrhovateli přiznáno odchodné ve výši 247 872 Kč, do něhož nebyla zahrnuta náhrada za odslouženou přesčasovou službu do rozsahu 150 hodin. Navrhovatel proto podal návrh na obnovu řízení, která však byla zamítnuta pro opožděnost. Z důvodu průtahů v řízení týkajícího se doplacení příjmu za práci přesčas, tak nemohl být navrhovateli doplacen rozdíl na odchodném, které mu náleží ve výši 264 864 Kč. Částku ve výši 16 992 Kč, představující nedoplatek na odchodném, tak považuje navrhovatel za újmu, která mu byla způsobena.

[4] Navrhovatel dne 8. 2. 2015 uplatnil u Ministerstva vnitra ČR nárok na náhradu škody ve výši 16 992 Kč (nedoplatek na odchodném) a nemajetkové újmy (350 000 Kč), která mu měla být způsobena vydáním nezákonného rozhodnutí. Celkově tedy vyčíslil navrhovatel svůj nárok ve výši 369 992 Kč (pozn. zvláštního senátu - správně má být 366 992 Kč). Ministerstvo vnitra se jeho návrhem odmítlo zabývat s odůvodněním, že o návrhu by měl rozhodnout příslušný služební funkcionář, kterým je ředitel KŘ PČR, v řízení podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 361/2003 Sb.“), a proto návrh tomuto služebnímu funkcionáři Ministerstvo vnitra postoupilo. Ředitel KŘ PČR však s postoupením návrhu nesouhlasil a návrh vrátil k vyřízení Ministerstvu vnitra, které jej opětovně vrátilo řediteli KŘ PČR, přičemž tento věc znovu postoupil Ministerstvu vnitra.

[5] Po předběžném uplatnění nároku navrhovatel podal dne 10. 8. 2015 žalobu k Obvodnímu soudu pro Prahu 7, věcně a místně příslušnému soudu žalované České republiky – Ministerstva vnitra. Žalobou se navrhovatel, stejně jako při předběžném projednání nároku, domáhal přiznání zadostiučinění za nemajetkovou újmu ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., která mu měla vzniknout v důsledku nezákonného rozhodnutí. Újma navrhovateli měla vzniknout zejména v souvislosti s nezákonným a nesprávným úředním postupem KŘ PČR souvisejícím s řízením o jeho žádosti o doplacení práce přesčas, resp. o doplacení odchodného, protože je nutné také zohlednit dlouhodobost nezákonného jednání KŘ PČR (arogantní postup vůči navrhovateli, nerespektování závazného právního názoru soudů, délka řízení apod.) a Ministerstva vnitra. Navrhovatel se též domáhá náhrady škody a jím vynaložených nákladů na právní zastoupení.

[6] Obvodní soud pro Prahu 7 usnesením ze dne 4. 1. 2017, čj. 10 C 337/2015-33, řízení zastavil (výrok I.) a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II.) s tím, že po právní moci tohoto usnesení bude věc postoupena KŘ PČR (výrok III). V odůvodnění svého rozhodnutí odkázal na rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 8. 2. 2001, sp. zn. 21 Cdo 1010/2000, a ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2470/2012, a uvedl, že o výkon státní (veřejné) moci nejde tam, kde stát nevystupuje v tzv. vrchnostenské pozici, nýbrž kde vstupuje do právních vztahů jako jejich účastník rovný s účastníky ostatními. U nároků, kde stát vystupuje jako zaměstnavatel, je dána jeho pracovněprávní odpovědnost. Tomu se blíží i specifické vztahy služební, tedy vztahy svou podstatou zaměstnanecké s určitými modifikacemi, které zdánlivě mohou evokovat jisté rysy výkonu

veřejné moci. Příslušné služební zákony však obsahují konkrétní právní úpravu odpovědnosti státu za škodu v těchto vztazích. Požadavek žalobce (navrhovatele) na náhradu újmy se odvíjí od porušení právních povinností zaměstnanci žalované (České republiky) jednajícími jejím jménem, nejedná se tedy o odpovědnostní vztah veřejnoprávní povahy, vyplývající z rozhodnutí žalované při výkonu svrchované veřejné moci, na který by bylo možné vztáhnout působnost zákona č. 82/1998 Sb. Obvodní soud pro Prahu 7 na základě uvedeného dospěl k závěru, že pravomoc k projednání a rozhodnutí dané věci, která souvisí se služebním poměrem, není svěřena soudu v rámci občanského soudního řízení, a proto řízení pro nedostatek pravomoci zastavil a věc postoupil k dalšímu řízení, podle svého názoru příslušnému orgánu, a to KŘ PČR s tím, že by mělo proběhnout řízení ve věcech služebního poměru, v němž příslušný služební funkcionář rozhodne o náhradě škody a nemajetkové újmy žalobce (navrhovatele).

[7] Navrhovatel s uvedeným závěrem Obvodního soudu pro Prahu 7 nesouhlasil a podal proti usnesení Obvodního soudu pro Prahu 7 dne 4. 1. 2017, čj. 10 C 337/2015-33, dne 27. 1. 2017 odvolání a následně i předmětný návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu. V návrhu na zahájení řízení o kompetenčním sporu poukázal na závěr Nejvyššího správního soudu uvedený v rozsudku ze dne 30. 10. 2003, čj. 6 As 29/2003-97, že služební poměr je institut veřejného práva a odlišuje se od pracovního poměru, který je naopak typickým poměrem soukromoprávním. To se projevuje v právní úpravě kázně, možnosti ukládat kázeňské odměny a tresty, omezené možnosti propouštění, úpravě služebního volna, nárocích na dovolenou, zvláštními nároky při skončení služebního poměru a také zvláštními ustanoveními o řízení před služebními funkcionáři. Z toho podle navrhovatele vyplývá, že rozhodnutí v jeho věci byla vydána ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. ve správním řízení a jménem státu. Podle navrhovatele je zákon o služebním poměru zvláštním zákonem upravujícím správní řízení ve věcech služebního poměru, v němž se rozhoduje o právech nebo povinnostech účastníků. Služební funkcionář v tomto řízení vystupuje v pozici správního orgánu, byť odpovědnost za výkon takového rozhodnutí nese příslušný bezpečnostní sbor (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, čj. 3 Ads 133/2012-19) a je tedy zřejmé, že ředitel KŘ PČR vystupoval jako správní orgán. Tvrzená újma pak podle navrhovatele nesouvisí se služebním poměrem, ale s vydáním nezákonných rozhodnutí a nesprávným úředním postupem správního orgánu – ředitele KŘ PČR. Při posouzení uplatněného nároku na náhradu škody je proto nutné postupovat podle zákona č. 82/1998 Sb. Obdobnou právní argumentaci uplatnil navrhovatel i v již zmíněném odvolání projednávaném Městským soudem v Praze, který usnesením ze dne 7. 6. 2017, čj. 51 Co 103/2017-62, napadené usnesení Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 4. 1. 2017, čj. 10 C 337/2015-33, potvrdil (výrok I.), neboť se ztotožnil se závěrem soudu prvního stupně, že v přezkoumávané věci není založena pravomoc civilního soudu.

[8] Navrhovatel tak ve svém návrhu na zahájení řízení o kompetenčním sporu usuzuje na vznik negativního kompetenčního sporu, jestliže jeho nárok odmítá projednat jak Obvodní soud pro Prahu 7, tak i Ministerstvo vnitra a KŘ PČR. Navrhovatel je přesvědčen, že v jeho věci jde o postup podle zákona č. 82/1998 Sb. a zvláštnímu senátu proto navrhl, aby zrušil usnesení Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 2. 1. 2017, čj. 15 C 279/2016-45, a usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 6. 2017, čj. 51 Co 103/2017-62, neboť se domnívá, že k projednání a rozhodnutí této věci je dána pravomoc Obvodního soudu pro Prahu 7 jako obecného soudu žalované.

[9] Zvláštní senát se nejprve zabýval podmínkami, za nichž může věc projednat a rozhodnout o ní.

[10] Vznikne-li kladný nebo záporný kompetenční spor o pravomoc nebo věcnou příslušnost k vydání rozhodnutí, rozhodne zvláštní senát o tom, kdo je příslušný vydat rozhodnutí uvedené v návrhu na zahájení řízení. Kladným kompetenčním sporem je podle § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb. spor, v němž si jedna strana osobuje pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků, o níž bylo druhou stranou vydáno pravomocné rozhodnutí. Záporný kompetenční spor podle téhož ustanovení nastává tehdy, jestliže v totožné věci individuálně určených účastníků strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí.

[11] Stranami kompetenčního sporu jsou podle § 1 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb. buď soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy, nebo soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví. Existence záporného kompetenčního sporu či kladného kompetenčního sporu je podmínkou pro to, aby zvláštní senát mohl rozhodnout o tom, kdo je příslušný vydat rozhodnutí uvedené v návrhu na zahájení řízení.

[12] Protože zvláštní senát rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu existujícího ke dni, kdy o věci rozhoduje (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 24. 11. 2004, čj. Konf 3/2003-18, publikované pod č. 485/2005 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu), je podstatné nejen to, že kompetenční spor vznikl, ale také to, že trvá ke dni rozhodnutí o něm zvláštním senátem.

[13] V posuzované věci je zřejmé, že navrhovatel uplatnil u Ministerstva vnitra svůj nárok na náhradu újmy způsobené mu nezákonným rozhodnutím podáním ze dne 8. 2. 2015. Zvláštní senát s ohledem na obsah tohoto podání nemá pochybnost o tom, že šlo o předběžné uplatnění nároku podle § 14 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. Tomu ostatně odpovídá i následný postup navrhovatele, který se poté, co nebyl jeho nárok Ministerstvem vnitra uspokojen, obrátil se shodným nárokem na civilní soud.

[14] Zvláštní senát se ztotožňuje s judikaturou Nejvyššího soudu ohledně toho, že předběžné projednání nároku podle uvedeného ustanovení zákona č. 82/1998 Sb. představuje kvalifikovaný pokus o smírné vyřešení věci a není návrhem na zahájení správního řízení (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. 30 Cdo 258/2015, uveřejněný pod číslem 89/2017 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek).

[15] Formální řízení ohledně nároku žalobce bylo poprvé zahájeno až podáním žaloby k Obvodnímu soudu pro Prahu 7. Obvodní soud usnesením ze dne 2. 1. 2017, čj. 15 C 279/2016-45, popřel svoji pravomoc ve věci rozhodnout a postoupil ji k dalšímu řízení KŘ PČR. Správnost tohoto závěru soudu prvního stupně potvrdil i (jemu nadřízený) soud odvolací. Tím bylo procesně umožněno příslušnému funkcionáři KŘ PČR (řediteli), aby v případě svého nesouhlasu se závěrem o pravomoci rozhodnout o návrhu žalobce zahájil kompetenční spor před zvláštním senátem. To však ředitel KŘ PČR neudělal a zůstal ve věci nečinný.

[16] V usnesení ze dne 14. 8. 2006, čj. Konf 64/2005-33, zvláštní senát přijal a odůvodnil závěr, podle kterého: „*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 (§ 3 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů).*“

[17] Zvláštní senát se v daném rozhodnutí vyjádřil rovněž k oprávnění účastníka původního řízení zahájit řízení o kompetenčním sporu. Uvedl k němu, že dané oprávnění představuje možnost „poslední záchrany“, která je k dispozici účastníku původního řízení typicky v situaci, kdy on je tím jediným, komu je existence kompetenčního sporu známa.

[18] To však nelze říci o právě projednávané věci, kdy KŘ PČR zřetelně prezentovalo svůj názor, podle kterého nemá pravomoc (není věcně příslušné) o návrhu žalobce rozhodnout; naposledy tak reagovalo k výzvě zvláštního senátu přípisem ze dne 22. 8. 2017, čj. KRPC-122028-2/ČJ-2017-0200KR. Nebylo tak ovšem učiněno zákonem předpokládaným způsobem, tj. podáním návrhu na zahájení řízení o kompetenčním sporu, neboť v tomto směru zůstal příslušný funkcionář (ředitel) KŘ PČR nečinný. To platí i přes to, že se KŘ PČR pokusilo postoupit návrh žalobce Ministerstvu vnitra, neboť jeho protistranou v případném kompetenčním sporu není Ministerstvo vnitra, ale civilní soud, který popřel svoji pravomoc a KŘ PČR věc postoupil. Pouze v rámci tohoto potenciálního kompetenčního sporu se mohl příslušný funkcionář (ředitel) KŘ PČR procesně řádně pohybovat.

[19] Zvláštní senát přitom již v usnesení ze dne 8. 1. 2007, čj. Konf 13/2006-4, vysvětlil, že samotný (formálně nevyjádřený) nesouhlas správního orgánu s tím, že mu věc byla postoupena soudem, ještě nutně nenaplňuje zákonné znaky negativního kompetenčního sporu ve smyslu § 1 odst. 2 věty druhé zákona č. 131/2002 Sb., v němž obě strany – slovy zákona – "popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků“. Ze zákonného textu plyne, že popírat svou pravomoc musejí obě strany; výkladem pak je nutno dovodit, že ono popření se u obou stran musí stát formální cestou: není jím tedy jakékoli vyjádření nevůle rozhodovat. Pro formu popření je určující, ve které fázi právní pře k ní dochází. Předloží-li účastníci řízení svůj spor vůbec poprvé orgánu veřejné moci, a ten usoudí, že k rozhodování o věci není příslušný, je jeho povinností rozhodnout o zastavení řízení, odložení věci či odmítnutí podání – podle pravidel předepsaných příslušnými procesními řády – a zároveň vyslovit, kterému orgánu se věc postupuje, případně poučit účastníka o tom, u kterého orgánu má svůj nárok uplatnit. Pokud však i orgán, k němuž se věc dostala jako ke druhému v řadě, odmítá ve věci rozhodnout, musí svou pravomoc popřít kvalifikovaně. Není na místě, aby i on s návrhem naložil stejně jako orgán prvý: v takovém případě by totiž účastník, aby se domohl řešení své věci, musel podat návrh zvláštnímu senátu sám. Takový postup je sice právně možný, ale slouží jen jako krajní řešení, například tehdy, pokud by druhý orgán neměl povědomí o vzniklé kompetenční nejasnosti (k tomu srov. rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 14. 8. 2006, čj. Konf 64/2005-33, publikované pod č. 967/2006 Sb. NSS). V naprosté většině případů je však druhý orgán o věci informován; v takovém případě se mu nabízí jediná možnost, jak účinně a řádnou formou popřít svou pravomoc, a sice podat návrh na řešení kompetenčního sporu ke zvláštnímu senátu.

[20] Bylo tedy na příslušném funkcionáři KŘ PČR (řediteli), aby kvalifikovaným způsobem popřel svoji pravomoc ve věci rozhodnout. Jediným způsobem, jakým tak může učinit, je podání návrhu na zahájení kompetenčního sporu ke zvláštnímu senátu. Do doby, než tak učiní, nelze uvažovat o tom, že by v této věci vznikl kvalifikovaný kompetenční spor, jak jeho existenci předpokládá § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb.

[21] Pokud příslušný funkcionář KŘ PČR (ředitel) ve věci nijak nekoná, je na navrhovateli, aby se proti nečinnosti funkcionáře (ředitele) KŘ PČR bránil prostředky, které mu dává právo k dispozici.

[22] Zvláštní senát považuje za potřebné k tomu dodat, že si je vědom závažnosti situace, ve které se ocitl navrhovatel a další osoby, které se podobně jako on obrátily na zvláštní senát s návrhem na rozhodnutí kompetenčního sporu a je připraven o této otázce rozhodnout, budou-li k tomu splněny zákonné podmínky. I pro zvláštní senát však platí omezení vyjádřené v čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, které mu neumožňuje rozhodovat o věcech, ve kterých není přítomen kompetenční spor, neboť v takovém případě není založena jeho pravomoc jakékoli rozhodnutí vydat.

[23] Zvláštní senát proto pro nesplnění podmínek řízení o kompetenčním sporu návrh odmítl, a to za přiměřeného použití § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 4 zákona č. 131/2002 Sb.

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

V Brně 24. dubna 2018

JUDr. Michal Mazanec
předseda zvláštního senátu