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. Pavla Simona, Mgr. Víta Bičáka, JUDr. Romana Fialy, Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Marie Žiškové, rozhodl o návrhu **M. H.**, zastoupeného Mgr. Václavem Strouhalem, advokátem se sídlem třída Přátelství 1960, Písek, na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi **Obvodním soudem pro Prahu 7** a **ředitelem Ochranné služby Policie České republiky**, a dalších účastníků sporu vedeného u Obvodního soudu pro Prahu 7 pod sp. zn. 15 C 279/2016, o náhradě nemajetkové újmy: žalobce **M. H.**, zastoupeného Mgr. Václavem Strouhalem, advokátem se sídlem třída Přátelství 1960, Písek, a žalovaná **Česká republika – Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7,

t a k t o :

Návrh **s e o d m í t á .**

O d ů v o d n ě n í :

Podáním doručeným dne 17. 2. 2017 zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zákon o některých kompetenčních sporech“), M. H. (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 ředitelem Útvaru pro ochranu ústavních činitelů ochranné služby Policie ČR (pozn. zvláštního senátu - ode dne 1. 9. 2016 tento útvar přejmenován na Ochranná služba Policie České republiky), dále jen „ředitel Ochranné služby 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).

Z návrhu na zahájení kompetenčního sporu, jeho příloh a předložených spisů vyplynuly následující skutečnosti:

Rozhodnutím ředitele Ochranné služby PČR ze dne 18. 4. 2011 byl navrhovatel uznán vinným ze spáchání kázeňského přestupku, za což mu byl uložen kázeňský trest spočívající ve snížení základního tarifu platu o 15 % na dobu tří měsíců. Odvolání navrhovatele proti tomuto rozhodnutí bylo rozhodnutím náměstka policejního prezidenta

ze dne 7. 9. 2011 zamítnuto. Zamítavé rozhodnutí navrhovatel napadl žalobou, které Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 9. 4. 2015, čj. 6 Ad 25/2011-77, vyhověl a rozhodnutí náměstka policejního prezidenta zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Náměstek policejního prezidenta v dalším řízení rozhodnutím ze dne 14. 9. 2015 zrušil rozhodnutí ředitele Ochranné služby PČR ze dne 18. 4. 2011 a řízení ve věci kázeňského přestupku navrhovatele zastavil.

Navrhovatel následně, dne 22. 3. 2016, uplatnil u Ministerstva vnitra nárok na náhradu škody a nemajetkové újmy, která mu měla být způsobena vydáním nezákonného rozhodnutí. Ministerstvo vnitra se jeho návrhem odmítlo zabývat s odůvodněním, že o návrhu by měl rozhodnout příslušný služební funkcionář, kterým je ředitel Ochranné služby PČR, v řízení podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, a proto návrh tomuto služebnímu funkcionáři Ministerstvo vnitra postoupilo. Ředitel Ochranné služby PČR však s postoupením návrhu nesouhlasil, neboť měl za to, že není věcně příslušný k vyřízení uvedené žádosti, a návrh vrátil k vyřízení Ministerstvu vnitra. Ministerstvo vnitra o tomto postupu vyrozumělo navrhovatele s tím, že setrvává na již vyslovené nepříslušnosti Ministerstva vnitra k vyřízení této žádosti podle zákona č. 82/1998 Sb.

Po předběžném uplatnění nároku navrhovatel podal dne 22. 9. 2016 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 navrhovatele měla spočívat v nedůvodném kázeňském stíhání, v jehož rámci bylo proti navrhovateli postupováno excesivním a šikanózním způsobem, došlo k dehonestaci navrhovatele v jeho profesní sféře, což vedlo k degradaci jeho vážnosti, důstojnosti a postavení ve společnosti. Řízení pro navrhovatele též znamenalo snížení příjmu a značné nervové vypětí, které mělo vliv i na jeho soukromý a rodinný život. Navrhovatel se též domáhá náhrady škody spočívající ve vynaložených nákladech na právní zastoupení.

Obvodní soud pro Prahu 7 usnesením ze dne 2. 1. 2017, čj. 15 C 279/2016-45, 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 řediteli Útvaru pro ochranu ústavních činitelů ochranné služby Policie České republiky (výrok III). V odůvodnění svého rozhodnutí odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 2. 2001, sp. zn. 21 Cdo 1010/2000, a rozsudek Nejvyššího soudu 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 na náhradu újmy se odvíjí od porušení právních povinností zaměstnanci žalované 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, dle svého názoru příslušnému orgánu, a to řediteli Ochranné služby PČR s tím, že by mělo proběhnout řízení ve věcech služebního poměru, v němž služební funkcionář rozhodne o náhradě škody a nemajetkové újmy žalobce. Proti takovému rozhodnutí pak může žalobce podat žalobu u příslušného správního soudu.

Navrhovatel s uvedeným závěrem Obvodního soudu pro Prahu 7 nesouhlasil a následně podal předmětný návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu. V něm poukázal na závěr Nejvyššího správního soudu 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 vydaná ve věci žalobce byla ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. vydána 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 Ochranné služby PČR a náměstek policejního prezidenta vystupovali jako správní orgány. Tvrzená újma pak podle navrhovatele nesouvisí se služebním poměrem, ale s vydáním nezákonných rozhodnutí a nesprávným úředním postupem správních orgánů – ředitele Ochranné služby PČR a náměstka policejního prezidenta – ve správním řízení. Při posouzení uplatněného nároku na náhradu škody je proto nutné postupovat dle zákona č. 82/1998 Sb.

Navrhovatel tudíž ve svém návrhu usuzuje na vznik negativního kompetenčního sporu, když jeho nárok odmítá projednat jak Obvodní soud pro Prahu 7, tak i Ministerstvo vnitra a ředitel Ochranné služby 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, neboť se domnívá, že k projednání a rozhodnutí této věci je dána pravomoc Obvodního soudu pro Prahu 7 jako obecného soudu žalované.

Zvláštní senát se po zahájení řízení před ním dotázal ředitele Ochranné služby PČR, zda po postoupení věci Obvodním soudem pro Prahu 7 tento již v uvedené věci rozhodl. Ředitel Ochranné služby PČR k dotazu zvláštního senátu v podání ze dne 20. 3. 2017 sdělil, že žádné rozhodnutí nevydal, neboť újma měla žalobci vzniknout nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem v kázeňském řízení, ve kterém stát vystupuje v tzv. vrchnostenské pozici, a proto se náhrada škody posuzuje podle zákona č. 82/1998 Sb. V takovém případě jedná za stát Ministerstvo vnitra, kterému byl též postoupen veškerý spisový materiál vedený u útvaru pod sp. zn. UOC-988/ČJ-2016.

Zvláštní senát se následně dotázal Ministerstva vnitra, v jaké fázi se nachází řízení o náhradě nemajetkové újmy žalobce. Ministerstvo vnitra ve své odpovědi ze dne 4. 4. 2017 pouze shrnulo dosavadní průběh řízení a sdělilo, že setrvává na své nepříslušnosti k vyřízení žádosti podle zákona č. 82/1998 Sb. s tím, že s ohledem na rozdílná stanoviska zúčastněných státních orgánů může o aplikaci příslušného hmotněprávního předpisu na danou věc rozhodnout pouze k tomu příslušný soud. Ministerstvo vnitra také sdělilo, že proti usnesení Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 2. 1. 2017, čj. 15 C 279/2016–45, nebylo podáno odvolání.

K dalšímu dotazu zvláštního senátu, zda již bylo ve věci vydáno rozhodnutí, ředitel Ochranné služby PČR ve svém vyjádření ze dne 11. 8. 2017 sdělil, že dosud žádné rozhodnutí nevydal vzhledem k tomu, že byl podán návrh na zahájení kompetenčního sporu. Ministerstvo vnitra k témuž dotazu ve svém podání ze dne 14. 8. 2017 odkázalo na své předchozí vyjádření a konstatovalo, že řízení o uplatnění nároku ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. nevedlo a ani v současné době nevede, a to i s odkazem na pravomocné usnesení Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 2. 1. 2017, čj. 15 C 279/2016–45.

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

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 dle téhož ustanovení nastává tehdy, jestliže v totožné věci individuálně určených účastníků strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí.

Stranami kompetenčního sporu jsou dle § 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.

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.

V posuzované věci je zřejmé, že navrhovatel uplatnil u Ministerstva vnitra svůj nárok na náhradu újmy způsobené mu nezákonným rozhodnutím podáním ze dne 22. 3. 2016. 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.

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).

Formální řízení ohledně nároku žalobce bylo poprvé zahájeno až podáním žaloby k Obvodnímu soudu pro Prahu 7. Řízení před tímto soudem skončilo usnesením ze dne 2. 1. 2017, kterým soud, mimo jiné, popřel svoji pravomoc ve věci rozhodnout a postoupil ji k dalšímu řízení řediteli Útvaru pro ochranu ústavních činitelů ochranné služby Policie České republiky. Tím procesně umožnil řediteli Ochranné služby PČR, aby v případě svého nesouhlasu se závěrem o pravomoci rozhodnout o návrhu žalobce zahájil kompetenční spor před zvláštním senátem. To však ředitel Ochranné služby neudělal a zůstal ve věci nečinný.

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).*“

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.

To však nelze říci o právě projednávané věci, kdy ředitel Ochranné služby PČR zřetelně prezentoval svůj názor, podle kterého nemá pravomoc o návrhu žalobce rozhodnout. Neučinil tak ale zákonem předpokládaným způsobem, tj. podáním návrhu na zahájení řízení o kompetenčním sporu, pouze zůstal nečinný. To platí i přes to, že se ředitel Ochranné služby pokusil postoupit návrh žalobce Ministerstvu vnitra, neboť jeho protistranou v případném kompetenčním sporu není Ministerstvo vnitra, ale civilní soud, který popřel svoji pravomoc a řediteli Ochranné služby PČR věc postoupil. Pouze v rámci tohoto potenciálního kompetenčního sporu se mohl ředitel Ochranné služby PČR procesně řádně pohybovat.

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.

Bylo tedy na řediteli Ochranné služby PČR, 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.

Pokud ředitel Ochranné služby ve věci nijak nekoná, je na navrhovateli, aby se proti nečinnosti ředitele Ochranné služby PČR bránil prostředky, které mu dává právo k dispozici.

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.

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 22. února 2018

JUDr. Michal Mazanec

Konf 14/2017-73

předseda zvláštního senátu