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 **P. K.**, na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi **Obvodním soudem pro Prahu 7, Městským soudem v Praze, ředitelem Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy**, **policejním prezidentem**, a dalších účastníků sporu vedeného u Obvodního soudu pro Prahu 7 pod sp. zn. 10 C 514/2015, o náhradu újmy a zadostiučinění za vznik nemajetkové újmy a o přiznání omluvy: žalobce **P. K.**, 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 :

[1] Podáním doručeným dne 26. 6. 2017 zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zákon č. 131/2002 Sb.“), P. K. (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 Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy (dále jen „ředitel KŘ PČR“), ve věci náhrady újmy a zadostiučinění za vznik nemajetkové újmy a o přiznání omluvy 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] Žádostí ze dne 18. 5. 2015 podanou Ministerstvu vnitra se navrhovatel domáhal zaplacení částky 2 178 500 Kč sestávající z náhrady majetkové újmy ve výši 350 000 Kč za pokles jeho služebního příjmu o pracovní odměny a za náklady na písemný styk a čas nutný pro vyhotovování podání a dále z částky ve výši 1 828 500 Kč, jako zadostiučinění za nemajetkovou újmu, spočívající ve stigmatizaci navrhovatele v rámci bezpečnostního

sboru. Navrhovatel požadoval i omluvu uveřejněnou ve sbírce interních aktů řízení (SIAŘ). Navrhovateli měla újma vzniknout pro nezákonná rozhodnutí v řízení vedeném ve služebním poměru. Navrhovatel totiž jako příslušník bezpečnostního sboru Policie České republiky byl dne 31. 7. 2012 rozhodnutím ředitele KŘ PČR č. 944/2012 propuštěn ze služebního poměru příslušníka Policie České republiky, což bylo potvrzeno i rozhodnutím policejního prezidenta ze dne 26. 10. 2012, čj. PPR-19977-4/ČJ-2012-990131. Obě rozhodnutí však zrušil svým rozsudkem Městský soud v Praze ze dne 20. 1. 2015, čj. 8 Ad 17/2012-164. Kasační stížnost proti tomuto rozsudku zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 1. 4. 2015, čj. 1 As 47/2015-35.

[4] Žádostí navrhovatele se však Ministerstvo vnitra odmítlo zabývat s tím, že předmětem úpravy provedené zákonem č. 82/1998 Sb. není odpovědnost za škodu vzniklou ze služebně právních vztahů, přičemž je tak vyloučeno postupovat podle tohoto zákona při posuzování odpovědnosti vyplývající z individuálních služebně právních vztahů charakterizovaných vzájemnou rovností jejich účastníků. K tomu argumentačně Ministerstvo vnitra odkázalo 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 postoupilo žádost navrhovatele řediteli KŘ PČR.

[5] Po předběžném uplatnění nároku navrhovatel podal dne 3. 12. 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 vznik majetkové a nemajetkové újmy a přiznání omluvy ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., která mu měla vzniknout v důsledku nezákonných rozhodnutí v řízení vedeném ve služebním poměru.

[6] Obvodní soud pro Prahu 7 usnesením ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 C 514/2015-17, 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 KŘ PČR (výrok III). V odůvodnění svého rozhodnutí odkázal (stejně jako Ministerstvo vnitra) na 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. Avšak 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 řediteli KŘ PČR.

[7] Navrhovatel s uvedeným závěrem Obvodního soudu pro Prahu 7 nesouhlasil a podal proti usnesení Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 C 514/2015-17, 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 vyjádřený v rozsudku ze dne 31. 7. 2014, čj. 6 As 102/2014-39, ze kterého podle navrhovatele vyplývá, že „*…rozhodnutí i nečinnost služebního funkcionáře jsou rozhodnutími orgánu veřejné moci a jedná se o vrchnostenské vystupování služebního funkcionáře, zejména s přihlédnutím ke znění § 2 odstavec 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů…*“. Podle názoru navrhovatele tak „*bezpečnostní sbor vůbec neodpovídá příslušníkovi za nemajetkovou újmu, kterou mu způsobil chybným rozhodnutím ve věcech služebního poměru, či pouhou nečinností služebního funkcionáře. Služební funkcionář tak nemá možnost věc posoudit jinak, než že se z jeho pohledu jedná o žádost, o níž není oprávněn rozhodovat a měl by ji v souladu se správním řádem postoupit Ministerstvu vnitra ČR.*“ Obdobnou právní argumentaci uplatnil navrhovatel i v již zmíněném odvolání projednávaném Městským soudem v Praze, který usnesením ze dne 14. 8. 2017, čj. 14 Co 303/2017-26, napadené usnesení Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 C 514/2015-17, potvrdil (výrok I.), neboť se ztotožnil se závěrem soudu prvního stupně, že v přezkoumávané věci není založena pravomoc civilního soudu, avšak s tím rozdílem, že změnil dílem výrok III. usnesení soudu prvního stupně tak, že rozhodl, aby po právní moci jeho usnesení byla věc postoupena policejnímu prezidentovi (výrok II.) Podle názoru odvolacího soudu totiž bylo na místě věc postoupit policejnímu prezidentovi s tím, že je na něm, zda případně v jím určeném rozsahu věc postoupí k přímému vyřízení určenému funkcionáři [§ 2 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 361/2003 Sb.“)].

[8] Navrhovatel tak ve svém návrhu na zahájení řízení o kompetenčním sporu usuzuje na vznik negativního kompetenčního sporu, jelikož jeho nárok odmítá projednat jak Obvodní soud pro Prahu 7, tak i Ministerstvo vnitra a potažmo i ředitel 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 30. 5. 2017, čj. 10 C 514/2015-17, 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 po pravomocném skončení odvolacího řízení před Městským soudem v Praze dotázal ředitele KŘ PČR, což dal na vědomí i policejnímu prezidentovi, zda byla žádost navrhovatele postoupena policejním prezidentem příslušnému funkcionáři a zda již o ní (a případně jak) bylo rozhodnuto. Ředitel KŘ PČR se k dotazu zvláštního senátu vyjádřil, že dne 20. 9. 2017 bylo vyřízení věci navrhovatele delegováno na náměstka ředitele KŘ PČR pro ekonomiku, který řízení o žádosti navrhovatele rozhodnutím ze dne 4. 12. 2017, čj. KRPA-340891-5/ČJ-2017-0000VO, zastavil pro zjevnou právní nepřípustnost. O odvolání navrhovatele ze dne 29. 12. 2017 proti tomuto rozhodnutí nebylo ředitelem KŘ PČR dle jeho vyjádření ze dne 27. 4. 2018 dosud rozhodnuto. K tomu ředitel KŘ PČR uvedl, že zastává názor, že náhradu škody vzniklou ve správním řízení je namístě řešit postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., a že se doporučuje, aby příslušný služební funkcionář věc postoupil Ministerstvu vnitra, případně rozhodl o zastavení řízení o žádosti podle § 179 zákona č. 361/2003 Sb.

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

[11] 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.

[12] 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.

[13] 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.

[14] V posuzované věci je zřejmé, že navrhovatel uplatnil u Ministerstva vnitra svůj nárok na náhradu újmy způsobené mu nezákonným rozhodnutím podáním ze dne 18. 5. 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.

[15] 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).

[16] Formální řízení ohledně nároku žalobce bylo poprvé zahájeno až podáním žaloby k Obvodnímu soudu pro Prahu 7. Obvodní soud usnesením ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 C 514/2015-17, popřel svoji pravomoc ve věci rozhodnout a postoupil ji k dalšímu řízení řediteli KŘ PČR. Správnost závěru soudu prvního stupně o tom, že není dána pravomoc civilního soudu ve věci rozhodnout, potvrdil i (jemu nadřízený) soud odvolací. S tím však, že podle jeho názoru, bylo na místě věc postoupit policejnímu prezidentovi, aby ten případně v jím určeném rozsahu věc postoupil k přímému vyřízení určenému funkcionáři. Jak vyplynulo ze zjištění provedených zvláštním senátem, policejní prezident

postoupil návrh žalobce náměstkovi ředitele KŘ PČR pro ekonomiku, který řízení o návrhu zastavil pro zjevnou právní nepřípustnost. O odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí nebylo stále ve smyslu § 190 odst. 6 a § 190 odst. 8 zákona č. 361/2003 Sb. ředitelem KŘ PČR rozhodnuto, přičemž tento deklaroval názor, že se v případech nároků na náhradu škody doporučuje, aby příslušný služební funkcionář věc postoupil Ministerstvu vnitra, případně rozhodl o zastavení řízení. I přestože tedy bylo procesně umožněno příslušnému funkcionáři – řediteli KŘ PČR, aby v případě svého nesouhlasu se závěrem o pravomoci rozhodnout o návrhu žalobce zahájil kompetenční spor před zvláštním senátem, tento tak neučinil a zůstal v tomto směru ve věci nečinný.

[17] 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).*“

[18] 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.

[19] To však nelze říci o právě projednávané věci, kdy ředitel KŘ PČR zřetelně prezentoval svůj názor, ze kterého plyne, že nemá pravomoc (není věcně příslušný) o návrhu žalobce rozhodnout; naposledy tak reagoval k výzvě zvláštního senátu přípisem ze dne 27. 4. 2018, čj. KRPA-63758-15/ČJ-2017-0000OP. 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 ředitel KŘ PČR vyjádřil úmysl případně postoupit návrh žalobce Ministerstvu vnitra, neboť jeho protistranou v případném kompetenčním sporu není Ministerstvo vnitra, ale civilní soud, který popřel svoji pravomoc a již jednou řediteli KŘ PČR věc postoupil. Pouze v rámci tohoto potenciálního kompetenčního sporu se mohl příslušný funkcionář – ředitel KŘ PČR procesně řádně pohybovat.

[20] 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.

[21] Bylo tedy na příslušném funkcionáři – řediteli KŘ 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.

[22] Pokud příslušný funkcionář – ředitel KŘ PČR ve věci nijak nekoná, je na navrhovateli, aby se proti nečinnosti funkcionáře – ředitele KŘ PČR bránil prostředky, které mu dává právo k dispozici. Pokud by odvolací orgán rozhodnutí orgánu prvního stupně potvrdil, vznikl by kvalifikovaný kompetenční spor dle zákona č. 131/2002 Sb. a navrhovatel by měl možnost podat návrh zvláštnímu senátu, který by jej za splnění dalších procesních podmínek věcně projednal.

[23] 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.

[24] 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.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 15. května 2018

JUDr. Michal Mazanec
předseda zvláštního senátu