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 Mgr. Víta Bičáka, JUDr. Romana Fialy, Mgr. Radovana Havelce, JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Pavla Simona, rozhodl o návrhu **ředitele Krajského ředitelství policie Jihočeského kraje,** se sídlem Lannova 26, České Budějovice, na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi ním na straně jedné a **Obvodním soudem pro Prahu 7** a **Městským soudem v Praze** na straně druhé, a dalších účastníků sporu vedeného u Obvodního soudu pro Prahu 7 pod sp. zn. 14 C 325/2015, o zaplacení 200 000 Kč s příslušenstvím: žalobce **V. M.**, 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:

I. **P ř í s l u š n ý** vydat rozhodnutí ve věci vedené u Obvodního soudu pro Prahu 7 pod sp. zn. 14 C 325/2015, v částech týkajících se náhrady nemajetkové újmy za průtahy v řízení ve věci doplacení služebního příjmu a za pozdní vyplacení ve výši 50 000 Kč, náhrady nemajetkové újmy za průtahy v řízení ve věci odchodného ve výši 40 000 Kč, ušlého zisku způsobeného pozdním vyplacením odchodného ve výši 20 000 Kč, náhrady nemajetkové újmy za průtahy v řízení ve věci výsluhového příspěvku ve výši 50 000 Kč a ušlého zisku způsobeného pozdním vyplacením výsluhového příspěvku ve výši 20 000 Kč, **j e s o u d .**

II. Usnesení Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 26. 6. 2019, čj. 14 C 325/2015-76, a usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2020, čj. 21 Co 324/2019-91, **s e v t o m t o r o z s a h u z r u š u j í .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Návrhem doručeným 30. 4. 2020 zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále „zákon o některých kompetenčních sporech“), se ředitel Krajského ředitelství policie Jihočeského kraje domáhal, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc podle § 1 odst. 1 písm. a) zákona o některých kompetenčních sporech. Spor vznikl mezi ním a Obvodním soudem pro Prahu 7 a Městským soudem v Praze ve věci vedené u obvodního soudu pod sp. zn. 14 C 325/2015 o zaplacení 200 000 Kč s příslušenstvím.

I. Vymezení věci

[2] Z předloženého spisu vyplynuly následující skutečnosti:

[3] Žalobce se po České republice – Ministerstvu vnitra domáhal žalobou zaplacení náhrady nemajetkové újmy ve výši 200 000 Kč dle 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 „zákon o odpovědnosti státu“). Uvedl, že újma měla vzniknout nesprávným úředním postupem spočívajícím v průtazích v řízeních vedených o nárocích dle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále „služební zákon“), a v důsledku nezákonných rozhodnutí, kterými mu byla nařizována služba přesčas. Dle doplnění žaloby z 10. 5. 2019 se žalobce domáhal 1) náhrady nemajetkové újmy za průtahy v řízení ve věci doplacení služebního příjmu a za jeho pozdní vyplacení ve výši 50 000 Kč, 2) náhrady nemajetkové újmy za průtahy v řízení ve věci odchodného ve výši 40 000 Kč a ušlého zisku ve výši 20 000 Kč, 3) náhrady nemajetkové újmy za průtahy v řízení ve věci výsluhového příspěvku ve výši 50 000 Kč a ušlého zisku ve výši 20 000 Kč a 4) náhrady nemajetkové újmy ve výši 20 000 Kč za nezákonné nařizování služby přesčas v letech 2007 až 2010.

[4] Obvodní soud pro Prahu 7 usnesením čj. 14 C 325/2015-76 řízení zastavil (výrok I.) s tím, že po právní moci usnesení bude věc postoupena řediteli Krajského ředitelství policie Jihočeského kraje (výrok III.) a žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II.). Uvedl, že uplatněné nároky nelze posoudit dle zákona o odpovědnosti státu, protože předmětem úpravy tohoto zákona není odpovědnost státu za škodu a nemajetkovou újmu vzniklou ze služebně právních vztahů dle služebního zákona. Obvodní soud v odůvodnění svého rozhodnutí odkázal na usnesení zvláštního senátu čj. Konf 11/2018-16.

[5] Městský soud k odvolání žalobce rozhodnutí obvodního soudu potvrdil. S odkazem na usnesení Městského soudu v Praze čj. 30 Co 107/2019-61 uvedl, že nárok na náhradu újmy způsobené příslušníkovi bezpečnostního sboru nepřiměřenou délkou řízení o služebních nárocích je nutno považovat za právo vyplývající ze služebního poměru ve smyslu § 170 služebního zákona.

[6] Ředitel Krajského ředitelství policie Jihočeského kraje (dále „navrhovatel“) s postupem soudů nesouhlasil a podal zvláštnímu senátu návrh na řešení negativního kompetenčního sporu. Uvedl, že civilní soudy nesprávně aplikovaly judikaturu zvláštního senátu. Právní názor vyslovený v usnesení čj. Konf 11/2018-16 na projednávanou věc nedopadá, naopak jsou pro věc rozhodná usnesení zvláštního senátu čj. Konf 13/2018-19 a čj. Konf 17/2019-14. O náhradě újmy způsobené průtahy v řízení mají rozhodovat soudy.

II. Obecná východiska

[7] Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi správním orgánem a soudem se zvláštní senát řídil následující úvahou:

[8] V projednávané věci popřely svou pravomoc Obvodní soud pro Prahu 7 a Městský soud v Praze ohledně všech uplatněných nároků a navrhovatel ohledně náhrady škody vzniklé průtahy v řízení ve věcech služebního poměru, tedy ohledně nároků 1), 2) a 3). Navrhovatel výslovně nepopřel svou pravomoc co do nároku 4). Ve věci jde tedy o negativní kompetenční spor ohledně nároků 1), 2) a 3), k jehož projednání je příslušný zvláštní senát dle zákona o některých kompetenčních sporech.

[9] Problematikou náhrady újmy vzniklé v souvislosti s vedením správního řízení služebním funkcionářem se již zvláštní senát v minulosti zabýval. V usneseních čj. Konf 11/2018-16, Konf 13/2018-19 a Konf 17/2019-14 vysvětlil, že pro rozhodnutí, zda má ve věci pravomoc civilní soud nebo správní orgán, je zásadní určení rozhodné právní úpravy, podle které je třeba nároky žalobce posoudit, tj. vyřešení vztahu služebního zákona a zákona o odpovědnosti státu. Dosavadní judikatura zvláštního senátu stála na názoru, že služební funkcionář je k projednání a rozhodnutí věci příslušný, je-li újma způsobena příslušníku ozbrojeného sboru vydáním nezákonného rozhodnutí. Naopak, pokud se nárok týká náhrady nemajetkové újmy, která měla vzniknout nepřiměřenou délkou řízení, je k jeho projednání příslušný soud v občanském soudním řízení.

[10] Ústavní soud zrušil nálezem ze dne 14. 7. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 1/19, usnesení zvláštního senátu čj. Konf 11/2018-16. Uvedl, že je nežádoucí, aby o nároku na náhradu újmy rozhodoval služební funkcionář, který ji způsobil, protože jeho rozhodování „*nebude nestranné, neboť bude ovlivněno jiným zájmem, než zájmem na zákonném a věcně správném rozhodnutí*“. Ústavní soud zároveň považuje právní úpravu služebního zákona za nevhodnou, protože nepřípustně omezuje právo na náhradu škody způsobené rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem plynoucí z čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Pokud služební funkcionář vykonává veřejnou moc, což činí při rozhodování o služebním poměru, dopadá na věc zákon o odpovědnosti státu.

[11] Zvláštní senát poznamenává, že nerozhoduje o nároku na náhradu újmy, ale pouze o pravomoci o něm rozhodnout, a při svém rozhodování nepředjímá rozhodnutí ve věci samé. Stejně tak mu nepřísluší posuzovat, zda je úprava náhrady újmy vhodná či nikoliv, či jak by o věci případně rozhodly správní orgány, respektive soudy. Tato otázka musí být předmětem jiného řízení. Pravomoc státního orgánu nemůže být určena podle toho, u kterého orgánu je snadnější se nároku domoci. Systémové řešení problematiky je pak otázkou rozhodnutí zákonodárce, ne soudu jako orgánu právo aplikujícího.

[12] Zvláštní senát je přesto vázán nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/19, zejména závěry uvedenými v bodech [35] až [37] tohoto nálezu.

III. Uplatněné nároky

[13] Pro posouzení věci je zásadní, o jaké tvrzení žalobce opírá svůj nárok a určení rozhodné právní úpravy. Žalobce se mimo jiné domáhá 1) náhrady nemajetkové újmy za průtahy v řízení ve věci doplacení služebního příjmu a za jeho pozdní vyplacení ve výši 50 000 Kč, 2) náhrady nemajetkové újmy za průtahy v řízení ve věci odchodného ve výši

40 000 Kč a ušlého zisku ve výši 20 000 Kč, 3) náhrady nemajetkové újmy za průtahy v řízení ve věci výsluhového příspěvku ve výši 50 000 Kč a ušlého zisku ve výši 20 000 Kč.

[14] Každý z nároků 2) a 3) se ve skutečnosti opírá o dva právní důvody. Prvním z nich jsou průtahy v řízení a druhým je ušlý zisk. Žalobce výslovně formuluje všechny své nároky na ušlý zisk jako to, oč se jeho majetek nezvětšil v důsledku pozdního zaplacení způsobeného průtahy v řízení a částku stanoví dle úroku z prodlení. Ačkoliv je dle žalobních tvrzení ušlý zisk svázán s průtahy v řízení, představuje samostatný nárok, který není plně závislý na náhradě nemajetkové újmy za průtahy v řízení, a mohl by být žalován samostatně. Nárok 1) vyčíslil žalobce jednou částkou a považuje jej za nárok jediný, ale i on je založen na dvou právních důvodech; prvním z nich jsou průtahy v řízení a druhým pozdní doplacení služebního příjmu.

[15] Zvláštní senát pro přehlednost označil nároky následovně:

1a) náhrada nemajetkové újmy způsobené průtahy v řízení ve věci doplacení služebního příjmu,
1b) náhrada nemajetkové újmy za pozdní vyplacení služebního příjmu,
2a) náhrada nemajetkové újmy za průtahy v řízení ve věci odchodného ve výši 40 000 Kč,
2b) ušlý zisk z pozdního vyplacení odchodného ve výši 20 000 Kč,
3a) náhrada nemajetkové újmy za průtahy v řízení ve věci výsluhového příspěvku ve výši 50 000 Kč,
3b) ušlý zisk z pozdního vyplacení výsluhového příspěvku ve výši 20 000 Kč.

IV. Průtahy v řízení

[16] K projednání žalobních nároků 1a), 2a) a 3a) jsou příslušné civilní soudy. Je-li nárok na náhradu nemajetkové újmy opřen o tvrzené průtahy ve správním řízení, jde o odpovědnost vyplývající z veřejnoprávního vztahu, neboť jde o poměr mezi účastníkem správního řízení a rozhodujícím správním orgánem. Žalobce tvrdí porušení procesních práv spočívajících v neprojednání jeho věci bez průtahů, respektive neprojednání v přiměřené době; skutečnost, že jde o nárok plynoucí ze služebního poměru, zde nehraje roli (srov. usnesení zvláštního senátu čj. Konf 13/2018-19 a čj. Konf 17/2019-14). Uplatněné nároky 1a), 2a) a 3a) se řídí zákonem o odpovědnosti státu.

[17] Ačkoliv náhrada škody při výkonu veřejné moci vůči státu vychází z veřejnoprávního mocenského vztahu, je ustálenou praxí i odbornou literaturou považována za nárok soukromoprávní povahy (srov. Ištvánek, F., Simon, P., Korbel, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, k § 14). Dle § 7 odst. 1 o. s. ř. soudy v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány. Náhrada újmy způsobené průtahy řízení dle zákona o odpovědnosti státu z poměrů soukromého práva vyplývá. Civilní soudy tedy mají pravomoc o věci rozhodovat dle § 7 odst. 1 o. s. ř.

V. Pozdní doplacení služebního příjmu

[18] Nárok 1b) opírá žalobce o pozdní doplacení služebního příjmu, které bylo způsobeno průtahy v řízení a vydáním nezákonných rozhodnutí, která zrušily správní soudy. V tom spatřuje porušení povinností služebních funkcionářů vyplatit žalobci služební příjem v přiměřené lhůtě.

[19] Institut náhrady škody způsobené jednomu ze subjektů služebního poměru zakotvený v § 93 a násl. služebního zákona má, byť je služební poměr státně zaměstnaneckým vztahem, své kořeny v soukromoprávní úpravě. Obecná odpovědnost bezpečnostního sboru za škodu způsobenou příslušníkovi sboru předpokládá, že škoda příslušníkovi vznikla při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s ním. Deliktní odpovědnost bezpečnostního sboru za škodu způsobenou příslušníkovi sboru při výkonu služby podle § 98 odst. 1 služebního zákona tedy v zásadě spočívá v odpovědnosti za materiální újmu způsobenou příslušníkovi sboru při plnění služebních úkolů a svou povahou se podobá odpovědnosti zaměstnavatele za škodu vzniklou při plnění pracovních úkolů podle § 265 odst. 1 zákonu č. 262/2006 Sb., zákoníku práce. (Srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/19, bod [33] a [34]).

[20] Určujícím znakem pro stanovení, zda se jedná o odpovědnost podle služebního zákona, je skutečnost, že činnost příslušníka sboru, kterou vyvíjel při vzniku škody, byla konána při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s ním. Služební zákon sám nedefinuje, co je „výkonem služby“. Při aplikaci tohoto pojmu je tak třeba vycházet z toho, že výkonem služby je výkon povinností, které vyplývají pro příslušníka sboru ze služebního poměru, výkonu zastávaného služebního místa a rozkazu nebo pokynu vedoucího příslušníka. Jinými slovy, výkon služby spočívá především v plnění služebních úkolů vyplývajících z právních předpisů, interních předpisů a rozkazů vedoucích příslušníků sboru. (Srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/19, bod [35]).

[21] Oproti tomu rozhodování ve věcech služebního poměru je výkonem veřejné moci. Služební funkcionář při rozhodování ve věcech služebního poměru vystupuje ve vrchnostenském postavení a rozhoduje o právech a povinnostech příslušníků bezpečnostního sboru; jedná se proto o zvláštní druh správního řízení. Poškozený má proto ústavně zaručené právo obrátit se na soud a tvrdit, že mu byla způsobena újma nezákonným výkonem veřejné moci, tedy právo na zákonné úrovni garantované v intencích čl. 36 odst. 3 Listiny zákonem o odpovědnosti státu. (Srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/19, bod [36] a [37]).

[22] Náhrada nemajetkové újmy za pozdní doplacení služebního příjmu nebyla žalobci způsobena při výkonu služby, protože činnost příslušníka sboru, kterou vyvíjel při vzniku škody, nebyla konána při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s ním. Služební zákon tak na věc nedopadá. Zvláštní senát se dále zabýval tím, zda byla ve věci uplatňována veřejná moc a mohl by se uplatnit zákon o odpovědnosti státu. Výkonem veřejné moci je působení, při němž se přímo či zprostředkovaně autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s orgánem veřejné moci a na jejichž vůli obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí.

[23] V projednávané věci je nutné rozlišit dvě roviny; řízení o doplacení služebního příjmu a vyplacení služebního příjmu. V prvním případě rozhodují orgány státu, které jsou

oprávněny posuzovat uplatněné nároky a vydávat o nich autoritativní rozhodnutí. Účastník takového řízení a orgán státu, který o jeho nárocích rozhoduje, nejsou ve vzájemně rovnoprávném postavení, které by mohlo zakládat občanskoprávní charakter nároku na důchod. Za škodu či nemajetkovou újmu vzniklou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem při rozhodování odpovídá stát dle zákona o odpovědnosti státu, neboť jde o výkon veřejné moci. Stát ovšem kromě toho působí též v roli subjektu, který přiznané částky ze státních prostředků vyplácí (poskytuje). V této oblasti již jde jen o doručování finančních prostředků oprávněným subjektům, takže ze strany orgánů státu nejde o vrchnostenské působení vůči subjektům, jimž dávky vyplácí. Nevystupuje z pozice autoritativně nadřazeného subjektu, který by rozhodoval o právech či povinnostech osob. (srov. stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 12. 6. 2013, sp. zn. Cpjn 203/2012).

[24] Nemajetková újma za pozdní doplacení služebního příjmu nebyla způsobena při výkonu veřejné moci. Správní orgán zde nevystupoval ve vrchnostenském postavení, pouze vyplácel služební příjem a jednal s žalobcem v rovném postavení. Nejde tedy o věc veřejného práva, ale o věc práva soukromého a neuplatní se zde zákon o odpovědnosti státu.

[25] Zvláštní senát tedy uzavřel, že jde o věc soukromoprávní, na kterou nedopadá zákon o odpovědnosti státu, ani služební zákon.

[26] Náhrada újmy za pozdní doplacení služebního příjmu vyplývá z poměrů soukromého práva a civilní soudy tedy mají pravomoc o věci rozhodovat dle § 7 odst. 1 o. s. ř. (srov. bod [17] tohoto usnesení).

VI. Ušlý zisk

[27] Žalobce formuluje nároky 2b) a 3b) na ušlý zisk jako to, oč se jeho majetek nezvětšil v důsledku pozdního vyplacení odchodného a výsluhového příspěvku způsobeného průtahy v řízeních a konkrétní částky stanoví dle úroku z prodlení. Zvláštní senát se zabýval mimo jiné tím, v jakém postavení vystupoval služební funkcionář při vzniku tvrzeného nároku na ušlý zisk, přičemž vyšel ze stejných úvah jako v části V. (body [19] až [23] tohoto rozhodnutí).

[28] Zvláštnímu senátu nepřísluší posuzovat, zda je nárok na ušlý zisk odůvodněný či zda nejde ve skutečnosti o žádost o úroky z prodlení, a vyšel proto z žalobních tvrzení. Ušlý zisk nebyl žalobci způsoben při výkonu služby, protože činnost příslušníka sboru, kterou vyvíjel při vzniku škody, nebyla konána při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s ním. Služební zákon tak na věc nedopadá. Služební funkcionář zde nevystupoval ve vrchnostenském postavení, pouze nevyplatil odchodné a výsluhový příspěvek, čímž měl žalobci ujít zisk, který by jinak získal. Služební funkcionář tedy jednal v rovném postavení s žalobcem (srov. již zmiňované stanovisko sp. zn. Cpjn 203/2012). Nejde tedy o věc veřejného práva, ale o věc práva soukromého, na kterou nedopadá zákon o odpovědnosti státu, ani služební zákon.

[29] Náhrada ušlého zisku vyplývá z poměrů soukromého práva, a civilní soudy tedy mají pravomoc o věci rozhodovat dle § 7 odst. 1 o. s. ř. (srov. bod [17] tohoto usnesení).

VII. Závěr

[30] Z uvedených důvodů je k rozhodnutí o nárocích 1a), 1b), 2a), 2b), 3a) a 3b) dána pravomoc soudu (výrok I.). Zvláštní senát podle § 5 odst. 3 zákona o některých kompetenčních sporech 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. Zvláštní senát proto zrušil usnesení Obvodního soudu pro Prahu 7 čj. 14 C 325/2015-76 a usnesení Městského soudu v Praze čj. 21 Co 324/2019-91 v uvedeném rozsahu a odstranil tak překážku věci rozhodnuté (výrok II.).

[31] 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.

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

V Brně 14. září 2021

JUDr. Michal Mazanec
předseda zvláštního senátu