

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj), Kateřiny Šimákové, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti **Z. R.**, zastoupeného Mgr. Václavem Strouhalem, advokátem se sídlem Přátelství 1960, Písek, proti usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 24. 4. 2018 č. j. Konf 11/2017-31, za účasti zvláštního senátu jako účastníka řízení, **takto:**

- I. Usnesením zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 24. 4. 2018 č. j. Konf 11/2017-31 došlo k porušení práva stěžovatele na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**
- II. Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 24. 4. 2018 č. j. Konf 11/2017-31 se ruší.**

O d ů v o d n ě n í

I

Předmět řízení

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zákon č. 131/2002 Sb.“), jímž byl odmítnut jeho návrh na rozhodnutí sporu o pravomoc, 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 uplatňované podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“).

2. Stěžovatel tvrdí, že uvedeným rozhodnutím zvláštního senátu došlo k porušení jeho ústavně zaručených práv podle čl. 2 odst. 2, čl. 36 odst. 1, 2 a 3, čl. 37 odst. 3 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 2 odst. 3 a čl. 90 Ústavy, jakož i čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dál jen „Úmluva“).

3. Stěžovatel byl příslušníkem Policie České republiky a byl ustanoven na služební místo vrchní inspektor u Krajského ředitelství policie Jihočeského kraje, náměstka

ředitele krajského ředitelství pro vnější službu, Operační odbor, Integrované operační středisko, Operační středisko Písek. Služební poměr stěžovatele skončil na základě jeho žádosti dnem 31. 5. 2010.

4. Stěžovatel se žádostmi podanými KŘ PČR domáhal doplacení služebního příjmu a nároků odvíjejících se od služebního příjmu za službu přesčas, která mu byla v rozporu se zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 361/2003 Sb.“) nařizována do 150 hodin za kalendářní roky 2007 až 2010. KŘ PČR na tyto žádosti reagovalo sdělením č. j. KRPC-81516-2/ČJ-2010-0200 OP ze dne 27. 1. 2011, a rozhodnutím České republiky - Policie České republiky, náměstka ředitele Krajského ředitelství policie Jihočeského kraje pro vnější službu ve věcech služebního poměru ze dne 13. 6. 2013 č. j. NŘVS-88/2013, kterým byly žádosti stěžovatele zamítnuty.

5. Zamítavá rozhodnutí KŘ PČR byla přezkoumána Krajským soudem v Českých Budějovicích, který vždy rozhodnutí KŘ PČR zrušil a věc mu vrátil k dalšímu projednání. Tato řízení byla u krajského soudu vedena pod sp. zn. 10 A 14/2012 (ústavní stížnost proti rozsudku vydanému v tomto řízení byla Ústavním soudem odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost usnesením sp. zn. II. ÚS 1408/13), sp. zn. 10 A 145/2013 a 10 A 142/2014. Až na základě rozsudku krajského soudu č. j. 10 A 145/2013 ze dne 15. 4. 2014 změnilo KŘ PČR svůj postoj a rozhodlo o doplacení služebního příjmu. Rozhodnutím ředitele pro řízení lidských zdrojů KŘ PČR ve věcech služebního poměru č. j. ŘLZ-869/2010 ze dne 1. 6. 2010 bylo stěžovateli přiznáno odchodné ve výši 247 872 Kč. Odchodné bylo vypočteno z měsíčního služebního příjmu podle § 166 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., tedy v případě stěžovatele z jeho průměrného měsíčního hrubého služebního příjmu za předchozí kalendářní rok, tj. rok 2009, který činil 41 312 Kč.

6. Poté co bylo rozhodnuto KŘ PČR o doplatku služebního příjmu stěžovatele podal stěžovatel žádost o obnovu řízení. Výše přiznaného odchodného nebyla podle stěžovatele odpovídající, neboť nevycházela ze správně stanovené výše měsíčního příjmu pro účely stanovení výše výsluhových nároků. Do přiznaného odchodného nebyla podle stěžovatele zahrnuta náhrada za odslouženou přesčasovou službu do rozsahu 150 hodin. Žádost o obnovu řízení byla zamítnuta, neboť uplynula zákonná lhůta pro její podání. Uplynutí této zákonné lhůty bylo podle stěžovatele zapříčiněno postupem KŘ PČR v řízení o doplatku služebního příjmu stěžovatele v souvislosti s nařizováním služby přesčas v rozporu s § 54 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb.

7. Dne 8. 2. 2015 stěžovatel uplatnil u Ministerstva vnitra nárok na náhradu škody a nemajetkové újmy v celkové výši 366 992 Kč. Škoda ve výši 16 992 Kč měla stěžovateli vzniknout jako nedoplatek na odchodném, kdežto nemajetková újma ve výši 350 000 Kč mu měla vzniknout v důsledku nezákonného rozhodnutí v souvislosti s nezákonným a nesprávným úředním postupem KŘ PČR souvisejícím s řízením o jeho žádosti o doplacení práce přesčas, resp. o doplacení odchodného. Ministerstvo vnitra se jeho návrhem odmítlo zabývat (sdělení č. j. MV-22269-2/P-2015 ze dne 25. 2. 2015) s odůvodněním, že o návrhu by měl rozhodnout příslušný služební funkcionář, kterým je ředitel KŘ PČR, v řízení podle zákona č. 361/2003 Sb. Ministerstvo vnitra proto návrh tomuto služebnímu funkcionáři postoupilo. Ředitel KŘ PČR však s postoupením návrhu nesouhlasil a návrh vrátil k vyřízení Ministerstvu vnitra (stěžovatel byl o tomto postupu vyzooměn přípisem č. j. KRPC-30679-3/ČJ-2015-0200KR ze dne 13. 3. 2015), které jej

opětovně vrátilo řediteli KŘ PČR, přičemž tento věc znovu postoupil Ministerstvu vnitra (stěžovatel byl o tom opětovně vyzooměn přípisem č. j. KRPC-30679-6/ČJ-2015-0200KR ze dne 27. 4. 2015).

8. Po předběžném uplatnění nároku stěžovatel podal dne 10. 8. 2015 žalobu k Obvodnímu soudu pro Prahu 7, kterou se domáhal přiznání náhrady škody a zadostiučinění za nemajetkovou újmu ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., která mu měla vzniknout v důsledku nezákonného rozhodnutí. Obvodní soud pro Prahu 7 usnesením ze dne 4. 1. 2017 č. j. 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 uvedl, že požadavek stěžovatele 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 veřejné moci, na který by bylo možno vztáhnout působnost zákona č. 82/1998 Sb. 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 stěžovatele. Na základě odvolání stěžovatele Městský soud v Praze usnesením ze dne 7. 6. 2017 č. j. 51 Co 103/2017-62 potvrdil usnesení soudu prvního stupně, neboť se ztotožnil s jeho závěrem, že v přezkoumávané věci není založena pravomoc civilního soudu. Dovolání stěžovatele Nejvyšší soud odmítl podle § 243c odst. 1 o. s. ř., neboť trpělo vadami, pro něž nelze v dovolacím řízení pokračovat, a tyto vady nebyly v zákonné lhůtě odstraněny (č. j. 30 Cdo 2900/2018-102).

9. Stěžovatel následně podal k zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb. návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu. Poukázal v něm na vznik negativního (záporného) kompetenčního sporu ve smyslu § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2002 Sb., když civilní soud i správní orgán popřely svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků. Stěžovatel byl přesvědčen, že v jeho věci jde o postup podle zákona č. 82/1998 Sb. a zvláštnímu senátu proto navrhl, aby zrušil výše citovaná usnesení Obvodního soudu pro Prahu 7 a Městského soudu v Praze, neboť se domníval, že k projednání a rozhodnutí této věci je dána pravomoc Obvodního soudu pro Prahu 7 jako obecného soudu. V záhlaví označeným usnesením zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb. návrh stěžovatele na zahájení řízení o kompetenčním sporu odmítl. Dovedil, že v daném případě nebyla splněna základní podmínka řízení před zvláštním senátem, kterou je existence kompetenčního sporu. S odkazem na svoji dřívější judikaturu (usnesení č. j. Konf 64/2005-33) dospěl zvláštní senát k závěru, že oprávnění účastníka původního řízení představuje možnost „poslední záchrany“, která je mu k dispozici typicky v situaci, kdy on je tím jediným, komu je existence kompetenčního sporu známa. Návrh na zahájení řízení měl podle zvláštního senátu podat ředitel KŘ PČR, který to však neučinil.

II

Argumentace stěžovatele

10. Stěžovatel vyjádřil nesouhlas s napadeným usnesením zvláštního senátu, přičemž dovozuje, že nebyl dán důvod k odmítnutí návrhu na zahájení kompetenčního sporu, neboť jak správní orgán (KŘ PČR, resp. jeho ředitel, coby příslušný funkcionář), tak stejně i civilní soud (Obvodní soud pro Prahu 7), věcně nerozhodly o jeho žalobě na náhradu škody a nemajetkové újmy ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. Podle stěžovatele bylo zasaženo do jeho základních práv a svobod zaručených mu ústavním pořádkem, a to zejména do jeho práva na spravedlivý proces a práva na soudní ochranu. Napadené rozhodnutí zvláštního senátu považuje za nepřezkoumatelné. Podle jeho názoru spočívá na nesprávných skutkových zjištěních, nesprávném právním posouzení a jeho vydání předcházely vady řízení, které měly vliv na rozhodnutí. Zvláštní senát se podle stěžovatele nevypořádal s jeho argumentací a došel k nesprávným skutkovým zjištěním, která jsou v extrémním rozporu s provedenými důkazy. Stěžovatel má dále také za to, že postupem zvláštního senátu došlo k neodůvodněným průtahům v řízení a neúměrnému zatížení stěžovatele a bylo porušeno jeho ústavně zaručené právo na rovnost všech účastníků v řízení.

11. Stěžovatel namítá také překvapivost rozhodnutí zvláštního senátu, které bylo vydáno v důsledku přepjatého formalismu. Zvláštní senát totiž opakovaně zdůrazňuje, že k popření pravomoci rozhodnout v určité věci musí dojít formálním a zákonem předpokládaným způsobem. V nyní posuzované věci bylo na příslušném funkcionáři KŘ PČR (řediteli), aby kvalifikovaným způsobem popřel svoji pravomoc ve věci rozhodnout. Jediným způsobem, jakým tak podle zvláštního senátu mohl učinit, bylo podání návrhu na zahájení kompetenčního sporu ke zvláštnímu senátu. Do doby, než tak učiní, nelze podle zvláštního senátu uvažovat o tom, že by v této věci vznikl kvalifikovaný kompetenční spor, jak jeho existenci předpokládá § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb. Takovýto postup zvláštního senátu je však podle stěžovatele přepjatým formalismem, neboť KŘ PČR v dané věci opakovaně a jednoznačně formulovalo svou nevoli vydat ve věci stěžovatele rozhodnutí (viz přípisy č. j. KRPC-30679-3/ČJ-2015-0200KR ze dne 13. 3. 2015 č. j. KRPC-30679-6/ČJ-2015-0200KR ze dne 27. 4. 2015 nebo č. j. KRPC-122028-2/ČJ-2017-0200KR ze dne 22. 8. 2017). Stěžovatel považuje za bránění spravedlnosti, pokud byl návrh samotného účastníka sporu zvláštním senátem odmítnut. Dále poukazuje na skutečnost, že zvláštní senát svým výkladem vybočil nad rámec zákonných ustanovení, když dovodil, že k popření pravomoci vydat rozhodnutí musí dojít přísně formální cestou. Text zákona č. 131/2002 Sb. podle stěžovatele nestanoví jakoukoli zvláštní formu popření pravomoci vydat v dané věci rozhodnutí.

III

Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení

12. Zvláštní senát ve svém vyjádření navrhl, aby Ústavní soud ústavní stížnost odmítl podle § 43 odst. 1 písm. d), případně podle § 43 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Uvedl, že nelze přisvědčit závěru stěžovatele, že se

nevypořádal s jeho argumentací a dospěl k nesprávným skutkovým zjištěním, která jsou v rozporu s provedenými důkazy. Zvláštní senát konstatoval, že postupoval v souladu s příslušnými procesními předpisy (zejména podle § 52 s. ř. s. ve spojení s § 120 a násl. o. s. ř.), jelikož jen dostatečně zjištěný skutkový stav věci je základem pro věcně správné a spravedlivé soudní rozhodnutí. Protože zvláštní senát rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu existujícího ke dni, kdy o věci rozhoduje, bylo podstatné nejen to, že kompetenční spor vznikl, ale také to, že trvá ke dni rozhodnutí.

13. Podle zvláštního senátu lze mít v daném případě za to, že došlo ke kvalifikovanému popření pravomoci věc stěžovatele projednat a rozhodnout pouze ze strany civilního soudu, neboť jak vyplynulo z vlastního šetření zvláštního senátu, tak KŘ PČR se k výzvě zvláštního senátu vyjádřilo až po pravomocném popěrném rozhodnutí civilního soudu jen pouhým prostým přípisem, že „*nadále popíráme svou věcnou příslušnost vydat rozhodnutí ve věci nemajetkové újmy*“ a ... „*s důvody postoupení ... se neztotožňujeme*“, což podle zvláštního senátu nelze hodnotit jako kvalifikované popření pravomoci ze strany správního orgánu (KŘ PČR), jak to předpokládá zákon č. 131/2002 Sb. Z výše uvedeného jednoznačně plyne, že ten, kdo popírá svou pravomoc věc projednat a rozhodnout, tak musí učinit právně relevantním způsobem (formálním a zákonem předvídaným způsobem), tedy vydat o tom autoritativní rozhodnutí s jasně formulovaným individualizovaným výrokem o procesním vyřízení věci a následně — popírá-li i tento jiný (v pořadí druhý) orgán veřejné moci, kterému byla věc postoupena — svou pravomoc věc rozhodnout, pak i v takovémto případě musí dojít ke kvalifikovanému popření pravomoci, a to formálním a zákonem předepsaným způsobem, tj. procesním rozhodnutím a implicitně též podáním návrhu na řešení kompetenčního sporu ke zvláštnímu senátu (srov. rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 14. 8. 2006 č. j. Konf 64/2005-33, publikované pod č. 967/2006 Sb. NSS, nebo usnesení ze dne 8. 1. 2007, č. j. Konf 13/2006-4). V tomto směru proto podle zvláštního senátu nelze ústavní stížností napadané usnesení zvláštního senátu považovat za nikterak překvapivé a nepředvídatelné, jak tvrdí stěžovatel.

14. KŘ PČR, resp. jeho příslušný funkcionář (ředitel), kvalifikovaným způsobem nepopřel svoji pravomoc ve věci stěžovatele rozhodnout po nabytí právní moci rozhodnutí civilního soudu, neboť ředitel KŘ PČR s návrhem stěžovatele nijak procesně nenaložil (např. ve smyslu § 179 zákona č. 361/2003 Sb., byl-li by jím shledán návrh stěžovatele jako zjevně právně nepřijatelným ve vztahu k povaze nároku požadovaného stěžovatelem) a zůstal ve věci nečinný. V takovém případě je pak na stěžovateli, aby se proti nečinnosti funkcionáře (ředitele) KŘ PČR bránil prostředky, které mu dává právo k dispozici. Podle názoru zvláštního senátu tak lze mít i za to, že stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práv poskytuje.

15. Kompetenční spor mezi soudem v řízení ve věcech občanskoprávních a správním orgánem podle názoru zvláštního senátu tedy dosud nevznikl. Zákon č. 131/2002 Sb. v případě negativního kompetenčního sporu (§ 1 odst. 2 věta druhá citovaného zákona) totiž zcela jednoznačně požaduje, aby došlo k výslovnému a formálnímu popření pravomoci orgánem veřejné moci věc rozhodnout, přičemž pouhá indolence či nesouhlas s postoupením věci jiným orgánem veřejné moci není dostačující, jelikož ke kvalifikovanému popření pravomoci musí dojít formálním a zákonem předepsaným způsobem, tj. procesním rozhodnutím a implicitně též podáním návrhu na řešení kompetenčního sporu ke zvláštnímu senátu.

16. Zvláštní senát dále uvedl, že nikterak nevyloučil možnost účastníka řízení podat návrh na řešení kompetenčního sporu ve smyslu § 3 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., ani nekoncepoval nad rámec tohoto zákona jakoukoliv další podmínku pro podání návrhu, ale jak uvedl sám stěžovatel, zahájit řízení před zvláštním senátem lze toliko k návrhu za existence kompetenčního sporu, jenž ovšem v tomto konkrétním (stěžovatelově) případě nebyl shledán.

17. Zvláštní senát závěrem svého vyjádření uvedl, že jeho rozhodnutí jsou ryze kompetenční a nezasahují do hmotných práv účastníků řízení, a proto i sám zákon vylučuje opravné prostředky proti rozhodnutí zvláštního senátu. Řízení o hmotně právním nároku účastníka (původního) řízení se rozhodnutím zvláštního senátu nekončí. Proto zvláštní senát soudí, že jeho rozhodnutí kompetenční povahy nelze napadnout ústavní stížností [ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy], k jejímuž projednání není Ústavní soud příslušný (s odkazem na usnesení sp. zn. Pl. ÚS 32/09).

18. Městský soud v Praze se ve svém vyjádření ztotožnil se závěry rozhodnutí zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. a ústavní stížnost považoval za nedůvodnou.

19. Ministerstvo vnitra uvedlo, že považuje rozhodnutí zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. za správné a navrhlo, aby byla ústavní stížnost odmítnuta.

20. KŘ PČR uvedlo, že považovalo Ministerstvo vnitra za orgán příslušný k řízení ve věci nároku stěžovatele, neboť ten svůj nárok na zadostiučinění za vzniklou majetkovou a nemajetkovou újmu uplatnil v souladu s § 14 ve spojení s § 6 zákona č. 82/1998 Sb. KŘ PČR nesouhlasí s názorem zvláštního senátu, že mělo podat návrh na kompetenční spor, a to ani ve světle argumentů a citací soudních rozhodnutí uváděných stěžovatelem v ústavní stížnosti. Dále pak uvedlo, že až do dne 11. 8. 2017, kdy obdrželo od zvláštního senátu výzvu k vyjádření v dané věci, nemělo informace o tom, jak byla žádost na Ministerstvu vnitra vyřízena. Teprve z výzvy k vyjádření a přiložených příloh se KŘ PČR dozvědělo, že ve věci byla podána stěžovatelem žaloba, přičemž žalovaným bylo pouze Ministerstvo vnitra. KŘ PČR podotklo, že teprve z usnesení soudů, která mu byla zaslána zvláštním senátem současně s výzvou k vyjádření, se dozvědělo, že podle výroku II. usnesení č. j. 10 C 337/2015-33 mu měla být věc postoupena. KŘ PČR nebylo účastníkem řízení před civilními soudy, o probíhajícím řízení nevědělo a ani nebylo vyzváno některým z účastníků řízení prostřednictvím soudu ke vstupu do řízení. Usnesení soudů nebyla KŘ PČR zaslána. V době, kdy se KŘ PČR na základě výzvy k vyjádření dozvědělo o usnesení soudů, byl již stěžovatelem podán návrh na kompetenční spor ke zvláštnímu senátu. KŘ PČR dále uvedlo, že na výzvu zvláštního senátu k vyjádření odpovědělo dne 22. 8. 2017 tak, že opětovně popřelo svou věcnou příslušnost vydat ve věci žádosti rozhodnutí a odkázalo na důvody uvedené při vrácení žádosti Ministerstvu vnitra.

21. Podle KŘ PČR nemůže obstát názor zvláštního senátu, že příslušný funkcionář KŘ PČR (ředitel) zůstal nečinný, neboť KŘ PČR neobdrželo usnesení Obvodního soudu pro Prahu 7 a nebylo tak o popření pravomoci ve věci rozhodnout spraveno. KŘ PČR z důvodu absence informace o popření pravomoci nemohlo procesně využít právo na podání návrhu na zahájení kompetenčního sporu. Jako účastník řízení ve věci, v níž se otázka pravomoci vydat rozhodnutí stala spornou, byl stěžovatel oprávněn podat návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu. KŘ PČR odkázalo na znění § 3 odst. 2 zákona

č. 131/2002 Sb., z něhož vyplývá, že návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu je oprávněna podat některá z jeho stran nebo účastník řízení ve věci, v níž se otázka pravomoci vydat rozhodnutí stala spornou. Odmítnutí návrhu stěžovatele zvláštním senátem považuje KŘ PČR vzhledem k uplynutí poměrně dlouhé doby a rezignaci soudů na podání návrhu na kompetenční spor ve věci stěžovatele za vyvolání další právní nejistoty pro všechny účastníky řízení.

22. Podle názoru KŘ PČR je zvláštní senát povolán k tomu, aby rozhodl usnesením o tom, kdo je příslušný vydat rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení (§ 5 zákona č. 131/2002 Sb.) a odmítnutím návrhu stěžovatele neposkytl jeho právům ochranu. Domnívá se, že usnesení zvláštního senátu je založeno na nesprávných skutkových zjištěních a na nesprávném právním posouzení věci a ústavní stížnost stěžovatele považuje za důvodnou.

23. Ústavní soud nepovažoval za nutné zasílat vyjádření účastníka řízení a vedlejších účastníků stěžovateli k replice, neboť neobsahovala nové závažné skutečnosti nebo argumentaci, které by měly vliv na posouzení věci. Nadto z materiálního hlediska nelze přehlížet skutečnost, že Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl.

IV

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

24. Podle § 2 odst. 3 písm. b) platného rozvrhu práce Ústavního soudu na období roku 2018 č. Org. 1/18 (dále jen „rozvrh“) si plénum Ústavního soudu rozhodnutím č. Org 24/14 ze dne 23. 5. 2014 (publikováno pod č. 52/2014 Sb.) vyhradilo rozhodování o ústavních stížnostech proti rozhodnutím zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb.

25. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností. Stěžovatel je zastoupen advokátem podle § 29 až § 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní soud však musel nejprve posoudit, zda jde o návrh přípustný.

26. Ústavní soud se již v minulosti vyjádřil k problematice přezkumu rozhodnutí zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. (např. usnesení sp. zn. IV. ÚS 349/03, I. ÚS 1393/07 nebo Pl. ÚS 32/09). Judikoval, že by překračoval svoji kompetenci, pokud by si osvojoval právo rozhodovat o rozdělení agendy správního soudnictví podle veřejnoprávní a soukromoprávní povahy vztahů, které jsou předmětem správních řízení. Nalézat hranici mezi množinou veřejnoprávních a soukromoprávních vztahů, která může být nezřetelná, je věcí obecné justice. Ústavní soud jako justiční orgán povoláný k ochraně základních práv poté, co selžou jiné administrativní a justiční orgány tyto právně-teoretické spory neřeší. Rozhraničení veřejného a soukromého práva je záležitostí podústavního práva, nikoli otázkou základních lidských práv, ať už hmotných nebo procesních.

27. Ústavní stížnost brojí proti usnesení zvláštního senátu, jímž byl odmítnut návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu, který měl podle stěžovatele vzniknout mezi civilním soudem (Obvodním soudem pro Prahu 7) a KŘ PČR ve věci náhrady škody a nemajetkové újmy. Oproti předchozí, výše citované judikatuře Ústavního soudu však námitky stěžovatele nesměřují proti vlastnímu řešení kompetenčního konfliktu, neboť zvláštní senát vůbec kompetenční spor meritorně nerozhodl, když návrh pro nesplnění podmínek řízení odmítl, a to za přiměřeného použití § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 4 zákona č. 131/2002 Sb.

28. Zvláštní senát ve svém vyjádření navrhl, aby Ústavní soud ústavní stížnost odmítl ve smyslu § 43 odst. 1 písm. d), případně podle § 43 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. K tomu Ústavní soud podotýká, že názor zvláštního senátu k přezkumu jeho rozhodnutí Ústavním soudem není konzistentní. Ve vyjádření k ústavní stížnosti v obdobné věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 32/09 předseda zvláštního senátu uvedl, že považuje samotný návrh za zjevně neopodstatněný ve smyslu § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu (bod 14 usnesení sp. zn. Pl. ÚS 32/09) a nikoli za návrh, k jehož projednání není Ústavní soud příslušný ve smyslu § 43 odst. 1 písm. d), nebo za návrh nepřijatelný podle § 43 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

29. Pojmovým znakem ústavní stížnosti je její subsidiarita, jež se po formální stránce projevuje v požadavku předchozího vyčerpání všech procesních prostředků, které právní řád stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu), a po stránce materiální v požadavku, aby Ústavní soud zasahoval na ochranu ústavně zaručených základních práv a svobod až v okamžiku, kdy ostatní orgány veřejné moci již nemají k dispozici prostředky, kterými by mohly protiústavní stav napravit. Ústavní soud tak vychází ze zásady, že ústavní stížností by měla být napadána konečná a pravomocná meritorní rozhodnutí, nikoli dílčí rozhodnutí, i když jsou sama o sobě pravomocná, tedy přestože proti nim byly všechny dostupné opravné prostředky vyčerpány. Z tohoto pravidla činí Ústavní soud výjimky, které spočívají v možnosti napadnout i pravomocné rozhodnutí, které pouze uzavírá určitou část řízení nebo které řeší jistou procesní otázku, ačkoli řízení ve věci samé ještě neskončilo. Musí však být kumulativně splněny dvě podmínky: rozhodnutí musí být způsobilé bezprostředně a citelně zasáhnout do ústavně zaručených základních práv či svobod a dále je třeba, aby se námitka porušení ústavně zaručených základních práv nebo svobod omezovala jen na příslušné stadium řízení, v němž bylo o takové otázce rozhodnuto, tedy aby již nemohla být v rámci dalšího řízení (např. při použití opravných prostředků proti meritorním rozhodnutím, včetně ústavní stížnosti proti takovým rozhodnutím) efektivně uplatněna (např. nález sp. zn. III. ÚS 441/04 nebo usnesení sp. zn. I. ÚS 561/03).

30. V nyní posuzované věci dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je přípustná, neboť proti rozhodnutí zvláštního senátu nejsou opravné prostředky přípustné (§ 5 odst. 4 zákona č. 131/2002 Sb.). Jde o rozhodnutí pravomocné, které pouze uzavírá určitou část řízení, resp. řeší relevantní procesní otázku, ačkoli řízení ve věci samé ještě neskončilo. Podle Ústavního soudu jsou v dané věci kumulativně splněny obě dvě výše předvídané podmínky. Rozhodnutí zvláštního senátu je způsobilé bezprostředně a citelně zasáhnout do ústavně zaručených základních práv či svobod a námitky stěžovatele se omezují pouze na příslušné stadium řízení před zvláštním senátem, v němž bylo rozhodnuto o odmítnutí jeho návrhu. Námitky uplatněné stěžovatelem nemohou být v

rámci dalšího řízení (při použití opravných prostředků proti meritorním rozhodnutím, včetně ústavní stížnosti proti takovým rozhodnutím) efektivně uplatněny.

V

Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

31. Po prostudování ústavní stížnosti, vyžádaného spisu a vyjádření účastníka i vedlejších účastníků řízení Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

32. Ústavní soud připomíná, že jako orgán ochrany ústavnosti není součástí soustavy soudů (srov. čl. 83, 90 a čl. 91 odst. 1 Ústavy) a nepřísluší mu výkon dozoru nad rozhodovací činností ostatních soudů; k takovému dozoru či kontrole je Ústavní soud oprávněn pouze za situace, kdy soudy svými rozhodnutími zasahují do ústavně zaručených základních práv a svobod jednotlivce a nerespektují hodnotový základ právního řádu daný ústavním pořádkem České republiky. Postup v soudním řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu a výklad jiných než ústavních předpisů a jejich aplikace přísluší obecným soudům.

33. Ústavní soud konstatuje, že Listina zakotvuje v hlavě páté základní právo na soudní a jinou právní ochranu; obdobně tak činí i čl. 6 Úmluvy. Jedním z prvků práva na řádný proces je právo na přístup k nezávislému a nestrannému soudu nebo k jinému orgánu veřejné moci (čl. 36 odst. 1 Listiny). Takto garantované právo však není absolutní, může být předmětem různých omezení, mj. týkajících se i podmínek řízení. Tato omezení jsou z pohledu základních procesních práv dovolená a jsou důsledkem skutečnosti, že již svoji podstatou právo na přístup k soudu a jiným orgánům veřejné moci vyžaduje regulaci státem. Nicméně státem aplikovaná omezení nesmí zabránit nebo omezit přístup jednotlivce takovým způsobem nebo do takové míry, že by byla zasažena samotná podstata tohoto práva. Navíc musí sledovat legitimní cíl, a musí existovat rozumný vztah proporcionality mezi použitými prostředky a cílem, jehož má být dosaženo.

34. Ústavně zaručené právo podle čl. 36 odst. 1 Listiny je porušeno, je-li komukoliv upřena možnost domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu nebo jiného orgánu veřejné moci, popř. odmítá-li tento orgán jednat a rozhodovat o podaném návrhu, event. zůstává-li v řízení bez zákonného důvodu nečinný. Důvodem pro zásah Ústavního soudu tak mj. může být uplatnění přepjatého formalismu, jenž je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti.

35. Ústavní soud ve své konstantní judikatuře již mnohokrát prokázal, že orgánům veřejné moci a především obecným soudům netoleruje formalistický postup, který používá sofistikované odůvodňování k prosazení zřejmé nespravedlnosti. Zdůraznil přitom mimo jiné, že soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Nalézání práva nespočívá pouze ve vyhledávání přímých a výslovných pokynů v zákonném textu, ale též ve zjišťování a formulování toho, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad (srov. např. náleží sp. zn. Pl. ÚS 21/96). Přílišný formalismus při výkladu právních norem vedoucí k extrémně nespravedlivému závěru pak znamená

porušení základních práv (viz např. nález sp. zn. IV. ÚS 1735/07 nebo nález sp. zn. II. ÚS 3168/09).

36. Ústavní soud si je vědom, že zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb. není označen jako soud, ani není součástí soustavy soudů, jak dokládá čl. 91 odst. 1 Ústavy. Není ani obsažen v jiných ustanoveních Ústavy (kromě zcela obecné zmínky v čl. 87 odst. 1 písm. k) *in fine* a v čl. 87 odst. 3 písm. b) *in fine*) nebo v jiném ústavním zákoně. Stojí stejně jako Ústavní soud mimo soustavu ostatních soudních orgánů. Zvláštní senát je nicméně složen ze soudců Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu a řízení vede postupem stanoveným zákonem č. 131/2002 Sb., s podpurným užitím části třetí hlavy první soudního řádu správního. A podle § 2 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb. platí, že působení ve zvláštním senátu a jeho činnost je výkonem soudnictví. Nabízí se tedy otázka, zda jde či nejde o soud ve smyslu čl. 81 a 82 Ústavy. Ústavní soud dospěl k závěru, že lze analogicky vyjít ze své předchozí judikatury, a to z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/04, kde se mj. uvádí: „čl. 81 a 82 Ústavy lze vykládat jako institucionální záruky materiálně chápaného výkonu soudní moci, a proto z hlediska práva na spravedlivý proces není nezbytné, aby ve všech případech byl soudem ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny výhradně orgán začleněný do soustavy obecných soudů, avšak musí jít o orgán nezávislý, jehož členové disponují nezávislostí a nestranností při svém rozhodování. Dále musí mít nepodmiňovaný přístup ke zkoumání všech relevantních aspektů věci (skutkových i právních) a musí respektovat základní zásady spravedlivého procesu (...), přičemž vykonatelné rozhodnutí již nelze dalším mocenským aktem zvrátit (vymezení soudnictví v materiálním smyslu).“ V daném případě se Ústavní soud přiklonil k materiálnímu pojetí pojmu „soud“, byť šlo o oblast přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy. Uvedený závěr však lze uplatnit i ve vztahu k čl. 36 odst. 1 Listiny. Soudem tedy zjevně může být i orgán stojící mimo soustavu soudů, nemusí ani být jako soud *explicite* označen, stěžejní však je, aby splňoval všechny obsahové atributy nezávislosti. Těmito kritériím zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb. vyhovuje, a proto lze i v řízení před ním namítat porušení ústavně zaručeného práva na řádný proces.

37. Podstata ústavní stížnosti spočívá v namítaném porušení práva na řádný proces, kdy stěžovatel tvrdí, že jeho právo bylo porušeno způsobem, jakým zvláštní senát posoudil splnění podmínek pro zahájení řízení o kompetenčním sporu podle zákona č. 131/2002 Sb. Ústavní soud této námitce přisvědčil, avšak s tím, že se jedná pouze – jak je ve výroku uvedeno – o porušení jedné ze složek práva na soudní ochranu, tj. práva na přístup k soudu. Přístup k soudu v tomto případě však znamená pouze právo na přístup k poskytnutí ochrany podle čl. 36 odst. 1 Listiny v rozsahu kompetencí zvláštního senátu podle zákona č. 131/2002 Sb.

38. Ústavnímu soudu pak nezbyvá než konstatovat, že postup zvláštního senátu posoudil jako nepřiměřený a přepjatě formalistický. Ústavnímu soudu se jeví jako nadbytečné, aby zvláštní senát vyžadoval k popření pravomoci rozhodnout v určité věci vydání kvalifikovaného, formálního, procesního rozhodnutí strany sporu, které by navíc mělo být následováno návrhem tohoto orgánu na řešení kompetenčního sporu ke zvláštnímu senátu.

39. Podle zákona č. 131/2002 Sb. se postupuje při kladných nebo záporných sporech o pravomoc nebo věcnou příslušnost vydat rozhodnutí, jehož stranami jsou soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy [§ 1 odst. 1 písm. a)

zákona č. 131/2002 Sb.]. Kompetenčním sporem je též spor, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků (§ 1 odst. 2 věta druhá zákona č. 131/2002 Sb.). Návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu je oprávněna podat některá z jeho stran nebo účastník řízení ve věci, v níž se otázka pravomoci vydat rozhodnutí stala spornou (§ 3 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb.). Zvláštní senát rozhoduje usnesením o tom, kdo je příslušný vydat rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení (§ 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb.).

40. Zvláštní senát v napadeném usnesení opakovaně zdůraznil, že k popření pravomoci rozhodnout v určité věci musí dojít formálním a zákonem předpokládaným způsobem. Podle něj bylo na příslušném funkcionáři KŘ PČR (řediteli), aby kvalifikovaným způsobem popřel svoji pravomoc ve věci rozhodnout. Jediným způsobem, jakým tak podle zvláštního senátu mohl učinit, bylo podání návrhu na zahájení kompetenčního sporu ke zvláštnímu senátu. Do doby, než tak učiní, nelze podle zvláštního senátu uvažovat o tom, že by v této věci vznikl kvalifikovaný kompetenční spor, jak jeho existenci předpokládá § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb.

41. Takový postup zvláštního senátu však podle názoru Ústavního soudu nelze akceptovat, neboť KŘ PČR v dané věci opakovaně a jednoznačně formulovalo svoje negativní stanovisko, když v přípisech adresovaných stěžovateli konstatovalo, že není věcně příslušné k vydání rozhodnutí ve věci stěžovatele (viz přípisy č. j. KRPC-30679-3/ČJ-2015-0200KR ze dne 13. 3. 2015 nebo č. j. KRPC-30679-6/ČJ-2015-0200KR ze dne 27. 4. 2015). Těmito přípisy došlo podle Ústavního soudu k relevantnímu popření pravomoci KŘ PČR rozhodnout ve věci stěžovatele. Právní názor, že nemá pravomoc rozhodnout o návrhu stěžovatele, KŘ PČR zopakovalo v reakci na výzvu zvláštního senátu přípisem č. j. KRPC 122028-2/ČJ-2017-0200KR ze dne 22. 8. 2017. Naposledy KŘ PČR popřelo svoji pravomoc ve vyjádření k ústavní stížnosti č. j. KRPC-113616-2/ČJ-2018-0200AP ze dne 22. 8. 2018.

42. Za stavu, kdy KŘ PČR je v dané věci nečinné a návrh na zahájení kompetenčního sporu nepodalo, představuje odmítnutí návrhu samotného účastníka řízení (stěžovatele) na zahájení řízení o kompetenčním sporu odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*) zvláštním senátem. Podle čl. 4 odst. 4 Listiny musí být při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod šetřeno jejich podstaty a smyslu. Svým postupem v předmětné věci však zvláštní senát, podle přesvědčení Ústavního soudu, z těchto mezí vybočil a odepřel tak stěžovateli právo podle čl. 36 odst. 1 Listiny, jehož se stěžovatel dovolává.

43. Zvláštní senát v dané věci svým výkladem vybočil z rámce zákonných ustanovení, když dovodil, že k popření pravomoci vydat rozhodnutí musí dojít přísně formální cestou, čímž porušil čl. 36 odst. 1 Listiny. Zákon č. 131/2002 Sb. však podle Ústavního soudu nestanoví obligatorní, zvláštní formu popření pravomoci vydat v dané věci rozhodnutí. Tato forma byla pouze výkladově dovozena zvláštním senátem. Podle přesvědčení Ústavního soudu postačuje k popření pravomoci i běžný, neformální přípis, ze kterého srozumitelně a určitě vyplývá, že ten, kdo k tomu byl oprávněn, popřel svoji pravomoc v individuálně určené věci rozhodovat.

44. Je třeba dodat, že ani rozhodovací činnost zvláštního senátu v obdobných věcech není zcela konstantní. V usnesení č. j. Konf 64/2005-33 ze dne 14. 8. 2006 (všechna zde citovaná judikatura zvláštního senátu je dostupná na <http://www.nssoud.cz>) zvláštní senát 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.)“. Zvláštní senát se v daném rozhodnutí vyjádřil rovněž k oprávnění účastníka původního řízení zahájit řízení o kompetenčním sporu. Uvedl, 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. V usnesení č. j. Konf 13/2006-4 ze dne 8. 1. 2007 zvláštní senát vysvětlil, že „*samotný (formálně nevyjádřený) nesouhlas správního orgánu s tím, že mu věc byla postoupena soudem, ještě nutně nenaplnuje 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“.* Oproti tomu však v usnesení č. j. Konf 34/2006-22 ze dne 28. 5. 2007 zvláštní senát uvedl, že „*vychází z toho, že nepostačí nějaké neurčité vyjádření nevěle rozhodovat; trvat však důsledně na formální stránce soudního nebo správního aktu by ale také nevedlo k potřebnému cíli; ve svém důsledku by zejména působilo v neprospěch účastníka řízení. Spíše než k formě je proto nutno upnout se k obsahu a hodnotit, nakolik srozumitelně a určitě byla pravomoc ve věci rozhodovat popřena a zda tak učinil ten, kdo k tomu byl oprávněn.*“

45. Naposledy uvedený přístup zvláštního senátu k posouzení vyjádření vůle rozhodovat ve věci a ke splnění podmínek pro zahájení řízení o kompetenčním sporu ve smyslu zákona č. 131/2002 Sb. považuje Ústavní soud za ústavně konformní a zajišťující náležitě dodržení práva na řádný proces, tak jak jej garantuje čl. 36 odst. 1 Listiny. Výklad zákona č. 131/2002 Sb. zvolený zvláštním senátem v nyní posuzované věci je podle přesvědčení Ústavního soudu v extrémním rozporu s principy spravedlnosti.

VI

Závěr

46. Na základě výše uvedeného Ústavní soud shledal porušení práva stěžovatele garantovaného v čl. 36 odst. 1 Listiny a podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) a § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu rozhodl, jak je ve výroku uvedeno.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

V Brně dne 10. prosince 2019

Pavel Rychetský, v. r.
předseda soudu

Za správnost vyhotovení:
Lenka Kubacká