

MINISTERSTVO FINANCÍ

29 Legislativa a právní služby

JUDr. Michaela Pobořilová, ředitelka odboru

Letenská 15

118 10 Praha 1

Telefon: 257 041 111 Fax: 257 042 788

ID datové schránky: xzeaauv

E-mail: podatelna@mfcf.cz

V Praze dne 30. 8. 2016

PID: MFCR6XNRAG

Č. j.: MF-

48398/2015/2903-17

Počet listů: 12

Přílohy: 6

Věc: [redacted] a spol. proti České republice - na poskytnutí
přiměřeného zadostiučinění - Dovolání

K Vašemu č. j.: **OS pro Prahu 2 sp. zn. 41 C 266/2011**

Zpracovatel: Drdová Alena, JUDr., l. 2415

Nejvyššímu soudu České republiky

prostřednictvím

Obvodního soudu pro Prahu 2

Žalobci: a) [redacted], nar. [redacted], bytem [redacted]
[redacted] a spol., všichni zastoupeni
JUDr. Tomášem Těmínem, advokátem se sídlem Praha 2, Karlovo
nám. 559/28

Žalovaná: **Česká republika – Ministerstvo financí**,
se sídlem Praha 1, Letenská 15

Žaloba: **o náhradu nemajetkové újmy**

Příloha: Pověření

Diplom – doložení právnického vzdělání

usnesení MěS v Praze sp. zn. 30 Co 186/2011

usnesení MěS v Praze sp. zn. 55 Co 72/2011

usnesení MěS v Praze č. j. 22Co 288/2015 - 84

rozsudek MěS v Praze č. j. 64Co 49/2013 - 176

komentář k § 21a o. s. ř. – komentář ASC24.rtf.

Žalovaná Česká republika – Ministerstvo financí (dále též dovolatel) je dle § 11 odst. písm. a) zákona č. 549/1991 Sb. o soudních poplatcích, v platném znění, osvobozena od soudních poplatků.

I

1. Žalovaná tímto dovoláním v plném rozsahu napadá rozsudek Městského soudu v Praze jako soudu odvolacího č. j. 64 Co 49/2013 – 287 ze dne 19. května 2016, který jí byl doručen dne 14. 7. 2016.
2. Rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 64 Co 49/2013 - 287 byl rozsudek soudu I. stupně ve výrocích o věci samé XI, XIV, XX, XXII, XXVI, XXIX, XXXII, XXXVIII, XLVI, XLIX, LIII, LVI, LIX, ve výroku II ohledně částky 161.500 Kč s příslušenstvím a ve výroku XVI ohledně částky 161.500 Kč s příslušenstvím potvrzen a ve výrocích o nákladech řízení byl rozsudek soudu I. stupně změněn tak, že žalovaná je povinna zaplatit žalobcům společně a nerozdílně částku 256 883 Kč do 15 dnů od právní moci rozsudku.
3. Městský soud v Praze připustil proti tomuto rozsudku dovolání za podmínek v ustanovení § 237 občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“).
4. Žalovaná tímto v souladu s ustanovením § 237 o. s. ř. ve spojení s ustanovením § 241a odst. 1 o. s. ř. podává toto dovolání, kterým v plném rozsahu napadá rozsudek Městského soudu v Praze výše uvedeného čísla jednacího.

II

V souladu s ustanovením § 237 a § 241a o. s. ř. shledává žalovaná dovolání přípustným, a to z následujících důvodů:

- a) napadeným rozsudkem odvolacího soudu odvolací řízení končí,
- b) napadené rozhodnutí odvolacího soudu závisí na vyřešení otázky hmotného i procesního práva,
- c) jedná se o situaci, kdy dovolacím soudem vyřešená právní otázka by měla být posouzena jinak,
- d) napadený rozsudek odvolacího soudu spočívá na nesprávném právním posouzení věci ve spojení s nesrozumitelností výroků (vnitřní rozpornost) a je v určení postavení žalované osoby v rozporu s hmotným i procesním právem.

Bližší odůvodnění je obsaženo níže v jednotlivých bodech.

Dovolatel zastává názor, že nové právní posouzení věci dovolacím soudem je významné nejen z hlediska obecného dopadu do poměrů jiných obdobných případů, ale má samozřejmě zásadní právní význam pro věc samu.

III

Shrnutí předmětu řízení

1. Žalobci se podanou žalobou domáhali peněžitého zadostiučinění za nemajetkovou újmu, která jim byla způsobena nepřiměřenou délkou restitučního řízení vedeného postupně u správních orgánů (Okresního úřadu v Kolíně, Ministerstva zemědělství-Pozemkového úřadu) a soudů.
2. Soud I. stupně věc posoudil podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti, ve znění

pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o náhradě škody“). Dospěl k závěru, že v předmětném restitučním řízení došlo k nesprávnému úřednímu postupu spočívajícímu v nepřiměřené délce řízení a vznikla odpovědnost státu. Při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění vyšel soud I. stupně se stanoviska Nejvyššího soudu sp. zn. Cpjn 206/2010 (dále jen „Stanovisko“) a přiznal žalobcům specifikovaným v jednotlivých výrocích v případě správního řízení výslednou částku ve vztahu k žalované jednající Ministerstvem zemědělství a v případě soudního řízení přiznal žalobcům specifikovaným v jednotlivých výrocích výslednou částku vůči jednajícímu Ministerstvu spravedlnosti.

3. Proti rozsudku podali odvolání žalobci a žalovaná jednající Ministerstvem spravedlnosti z věcných důvodů.
4. Odvolací soud rozhodl o těchto odvoláních rozsudkem ze dne 27. 6. 2013, sp.zn. 64Co 49/2013-176, ve spojení s opravným usnesením ze dne 20. 3. 2014, sp.zn. 64Co 49/2013-231. Po přezkoumání napadeného rozsudku v mezích vytčených odvoláním dospěl k závěru, že odvolání nejsou důvodná.
5. K dovolání žalobců **Nejvyšší soud rozsudkem ze dne 15. 7. 2015, č. j. 30Cdo 1382/2014** rozsudek odvolacího soudu v části výroků zrušil a v části dovolání odmítl. Dovolání shledal přípustným pro posouzení otázky významu předmětu řízení pro poškozené a dále shledal vadu řízení spočívající v tom, že v řízení před soudy obou stupňů vystupovaly dvě organizační složky státu, ačkoliv podle Nejvyššího soudu šlo o jeden nárok. Podle Nejvyššího soudu je vzhledem k ustanovení § 6 odst. 3 zákona o náhradě škody příslušným úřadem jednajícím za stát Ministerstvo financí, protože situaci, v níž by skutkové okolnosti vedly k určení příslušnosti různých organizačních složek státu, lze přiřadit k situaci, kdy nelze určit žádný příslušný ústřední správní úřad. Zároveň Nejvyšší soud připustil možnost, aby organizační složky státu, které dosud v řízení jménem státu vystupovaly, vstoupily do řízení jménem státu jako vedlejší účastník.
6. Na základě rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 30Cdo 1382/2014 odvolací soud začal jednat s Ministerstvem financí coby příslušným ústředním správním úřadem, aniž jakkoli přihlédl k námitkám, které Ministerstvo financí s odkazem na platnou právní úpravu uplatnilo, a rozhodl, jak uvedeno.

IV

1. Dovolatel v první řadě namítá zjevnou vnitřní rozpornost. Rozsudkem Městského soudu v Praze byl ve shora uvedených výrocích potvrzen rozsudek soudu I. stupně, avšak tyto výroky se týkaly Ministerstva zemědělství a Ministerstva spravedlnosti, přičemž tyto ústřední správní úřady jsou jmenovitě ve výrocích uvedeny (první žalovaná, druhá žalovaná), tj. k plnění dle rozsudku jsou zavázány Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo spravedlnosti. Odvolací soud však nyní jednal s Ministerstvem financí jako s příslušným ústředním správním úřadem a změnil pouze výroky o nákladech řízení tak, jak výše uvedeno. Rozsudek odvolacího soudu je tak vnitřně rozporný, jestliže na základě rozsudku Nejvyššího soudu jednal pouze s Ministerstvem financí, ale zavázal k plnění všechna tři ministerstva, přestože dvě z nich v řízení již nevystupovala.
2. Je třeba zdůraznit, že výrokem o změně rozsudku ohledně náhrady nákladů řízení, dochází **fakticky k dvojímu plnění za strany státu** a k přeplatku na straně žalobců. Obě dotčená ministerstva již hradila žalobcům dle pravomocného rozsudku přiznané náklady řízení, a to Ministerstvo zemědělství 205 390,20 Kč a Ministerstvo spravedlnosti 270 814, 60 Kč. Podle posledního rozsudku odvolacího soudu má nyní

Ministerstvo financí zaplatit žalobcům společně a nerozdílně 256 883,- Kč. Obě ministerstva naopak budou muset vymáhat jimi již vyplacené částky náhrady nákladů řízení na žalobcích jako bezdůvodné obohacení.

3. Odvolací soud rozhodl nesprávně, když na základě rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 30Cdo 1382/2014 jednal na straně žalované s dovoletelem namísto odpovědně příslušných ústředních správních úřadů. Dovolatel má za to, že odvolací soud tím, že nejednal se správnou organizační složkou státu, rozhodl nesprávně nejen po stránce procesní, ale i v rozporu s hmotným právem. Dovolatel má za to, že situace, kdy vystupovala organizační složka státu, která nebyla procesně způsobilá vystupovat, resp. příslušná organizační složka vystupovat nemohla, je vadou řízení uvedenou ve smyslu § 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř. Lze konstatovat, že pokud zmateční důvod naplňuje také přípustnost dovolání, je dovolání přípustné (k tomu rozsudek Nejvyššího soudu sp.zn. 30Cdo 5459/2014).
4. **Dovolatel má za to, že procesní vada soudního řízení vychází primárně z nesprávné aplikace hmotněprávních ustanovení zákonné úpravy.** Již v předchozích dovoláních k Nejvyššímu soudu (poslední dovolání přijato Nejvyšším, soudem pod sp. zn. 30Cdo 3375/2016), byly uvedeny veškeré právní argumenty, které podle našeho názoru dokládají nesprávnost stanoviska Nejvyššího soudu a předloženy právní argumenty potvrzující negativní důsledky spočívající v nerespektování zákonné úpravy jednání státu v právních vztazích a porušování zákonných pravidel hospodaření se státními finančními prostředky. Dovolatel tedy trvá nadále na stanovisku, že výklad Nejvyššího soudu ustanovení § 6 odst. 3 zákona o náhradě škody, ze kterého odvolací soud ve svém rozsudku vychází:
 - 4.1 **odporuje a přetváří výklad § 6 odst. 2 písm. b) a § 6 odst. 3 zákona o náhradě škody,**
 - 4.2 **zásadním způsobem opomíjí a v podstatě destruuje stávající princip obecné právní úpravy právního jednání státu a jeho vystupování před soudy a jinými orgány, jak je nastaven hmotně právně zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, (dále jen „zákon o majetku státu“) a procesně v § 21a občanského soudního řádu,**
 - 4.3 **nerespektuje pravidla financování organizačních složek státu, jak jsou stanovena zákonem č. 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla České republiky, (dále jen rozpočtová pravidla),**
 - 4.4 **konečně dovolatel zastává názor, že tento výklad § 6 odst. 3 zákona o náhradě škody nenavazuje, resp. nevytváří ustálenou judikaturu ohledně vystupování jen jedné organizační složky státu před soudem v téže věci.** Odůvodnění judikátů, na které soudy odkazují, totiž svědčí tomu, že řešenou otázkou není či nebyl problém „více věcně i procesně příslušných organizačních složek státu v soudem projednávané věci“, ale určení „jedné právě té konkrétní příslušné organizační složky státu“.

ad 4.1 K zákonu o náhradě škody

Zákon o náhradě škody v souladu s obecným pravidlem postavení a jednání státu v právních vztazích a jeho vystupování před soudy v ustanovení § 6 **záměrně** spojuje uplatňování odpovědnosti státu za škodu a náhradu škody vždy s jednotlivými konkrétními organizačními složkami státu, zde ústředními správními úřady, a to na **odvětvovém principu**. Pokud konkrétní případ náhrady škody nenáleží **speciálně Ministerstvu spravedlnosti** (§ 6 odst. 2 písm. a), určuje k jednání ve věci náhrady škody v § 6 odst. 2 písm. b) **jednotlivé**

úřady podle odvětví státní správy, jež náleží do jejich věcné působnosti stanovené zákonem (včetně Ministerstva spravedlnosti jako ústředního orgánu státní správy pro soudy jak podle § 11 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, tak speciálně podle § 119 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, v případech náhrady škody způsobené rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem soudů, nejedná-li již podle § 6 odst. 2 písm. a) zákona o náhradě škody.

Zákonodárce určil v § 6 odst. 3 zákona o náhradě škody Ministerstvo financí pouze a výlučně pro ty případy, kdy by nebyl, neexistoval ústřední orgán státní správy, který by měl za stát uplatněný nárok na náhradu škody projednat, tj. nebylo by možného takový orgán určit žádným ze způsobů uvedených v zákoně. Tzv. zbytkovou příslušností Ministerstva financí zákon zajistil jednak ***předběžné projednání nároků na náhradu újmy vzniklých z činnosti orgánů státní moci stojících mimo soustavu ústředních správních úřadů*** vymezených v zákoně č. 2/1969 Sb., ve znění pozdějších předpisů, kterými jsou např. v první řadě vláda, parlament, Ústavní soud či částečně i veřejný ochránce práv. Ministerstvo financí stejně jako odvětvové úřady pak vystupuje v rámci zbytkové příslušnosti v těchto věcech i v *řízení soudním* (§ 6 odst. 6 zákona o náhradě škody). Odvětvový ústřední správní úřad tudíž buď **existuje**, pak ve věci vystupuje i před soudem (pokud místo něj za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem nevystupuje před soudem Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových) anebo **žádný neexistuje**, dotčený orgán veřejné moci nespadá pod žádný ústřední správní úřad, pak tedy jedná a před soudem vystupuje Ministerstvo financí podle 6 odst. 3 zákona o náhradě škody (pokud za ně za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem před soudem nevystupuje Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových). Je na místě zdůraznit, že orgánů státní moci, které nemají žádný ústřední správní úřad, není mnoho (v řádu jednotek) a z hlediska jejich působnosti se jedná o speciální orgány, u nichž nesprávný úřední postup či nezákonné rozhodnutí a následná odpovědnost státu připadá v úvahu v minimálním rozsahu. Rozšíření příslušnosti Ministerstva financí na další ústřední správní úřady, které mají svá odvětvová ministerstva, je zcela mimo účel zákona o náhradě škody a takovýto závěr je zcela v rozporu se zákonem o náhradě škody. V neposlední řadě tento závěr nekoresponduje s dalšími právními předpisy, neboť Ministerstvo financí by tak mělo nést odpovědnost a tedy i případnou povinnost hradit škodu ze své rozpočtové kapitoly, což jednoznačně úmyslem zákonodárce nebylo a Ministerstvo financí by tak zcela zjevně jednalo v rozporu s rozpočtovými pravidly.

ad 4.2 K hmotné a procesní právní úpravě jednání a vystupování státu

- a) **Opodstatnění pro tento výklad dovolatel nenachází ani v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), která se stala součástí našeho právního řádu ještě před nabytím účinnosti zákona o majetku státu (1. 1. 2001), ani ve Stanovisku Nejvyššího soudu sp. zn. Cpjn 206/2010.** Nejvyšší soud při svém tvrzení o „jedné“ organizační složce státu vystupující za stát před soudem v téže věci (ve věci týkající se „jednoho“ nároku) argumentuje ustanovením § 21 odst. 5 o.s.ř. a přitom zjevně ve spojení s § 21a odst. 4 o.s.ř. dochází k takové interpretaci, že za jednající „jedinou osobu“ ve smyslu § 21 odst. 5 věty druhé o.s.ř. považuje organizační složku státu. **Tomuto výkladu však odkaz § 21a odst. 4 o. s. ř. neodpovídá, a to ze zcela zásadních důvodů. Odstavec 4 se vzhledem ke svému systematickému zařazení v § 21a o. s. ř. i věcnému kontextu obsahově přimyká k odstavcům 2 a 3 v § 21a o. s. ř. a tedy využívá odkaz na § 21 odst. 4 a 5 o.s.ř. s cílem vztáhnout podmínky § 21 odst. 4 a 5**

na jednající fyzické osoby (pověřené zaměstnance, popř. vedoucí příslušné OSS), jež jsou aktuálně vymezeny v § 21a odst. 2 (v případě ÚZSVM) a 3 (v případě ostatních organizačních složek státu). Požadavek jednání „jediné osoby“ za stát obsažený v odkazovaném § 21 odst. 5 věta druhá o.s.ř. tedy nemíří - a s ohledem na nedostatek právní subjektivity pro takové jednání ani nemůže mířit - na organizační složky státu a v tomto smyslu sám o sobě také nijak nepředurčuje, že by za stát před soudem nemohlo vystupovat více organizačních složek státu. Že výše uvedená interpretace provázanosti § 21a s § 21 odst. 4 a 5 o. s. ř. a tedy souvislost pouze s fyzickými osobami, jež na základě svého zařazení v té které příslušné organizační složce státu jménem státu před soudem jednají, není nijak nepřijatelná, ostatně dokládá i *komentář k ustanovení § 21a o. s. ř., dostupný v ASPI* (od místopředsdkyně Městského soudu v Praze).

- b) Objasnění z hlediska výše popsané nesprávné záměny organizační složky státu se zákonem zjevně myšlenou vybranou fyzickou osobou ovšem problém soudního výkladu neřeší bezesbýtku – podstatou problému je především pochopení toho, co ve vztahu ke státu při jeho účasti v řízení představuje „táž věc“ (resp. „jeden nárok“). Ministerstvo financí má za to, že i tyto kategorie je nezbytné hodnotit při respektování **specifického způsobu jednání státu** v právních vztazích obecně a tedy i specifického způsobu jeho vystupování v řízení a jednání před soudy. Tj. „táž věc“ resp. „jeden nárok“ se musí týkat **ne pouze státu obecně, ale především vždy konkrétní organizační složky státu**. A protože určení toho, o jakou „věc“ (resp. nárok) se jedná, je závislé především na skutkovém stavu, pak v případě, že skutkový stav zahrnuje vydání nezákonného rozhodnutí či nesprávný úřední postup (resp. vydání nezákonných rozhodnutí či nesprávné úřední postupy), nastalé nikoli pouze v odvětví jedné z organizačních složek státu, jež jsou dle § 6 odst. 2 a) nebo b) zákona o náhradě škody stanoveny jako příslušné k vypořádání nároku na náhradu škody, ale ve dvou a případně i více takových odvětvích zastřešených různými organizačními složkami státu, pak jde pro účely vypořádání podle uvedeného zákona o **samostatné nároky na náhradu škody, které lze proti státu reálně uplatnit jedine prostřednictvím jednotlivých příslušných organizačních složek státu, a tedy – v případě uplatnění u soudu – jedine za předpokladu takové účasti státu v řízení, jež bude zajištěna vystupováním všech dotčených a tedy speciálně podle zákona o náhradě škody příslušných organizačních složek státu**. Jen tímto způsobem může být zajištěna náležitá obrana státu proti uplatněným nárokům, realizovatelnost soudem uložené náhrady škody v souladu se zákonnou úpravou hospodaření s prostředky státního rozpočtu a tedy i samotné správné rozhodování soudů ve věci. A jen tak je zajištěno i právo státu jako účastníka řízení na spravedlivý proces. Dovolatel trvá na tom, že tento princip není v rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy a lze je aplikovat na všechna řízení, tedy i na ta, která mají povahu občanských práv a závazků, tak jako tomu bylo do přijetí předmětného stanoviska Nejvyššího soudu. Výše uvedené považuje dovolatel ve věci odpovědnosti státu za škodu za zásadní.
- c) Jak výše uvedeno, **právní úprava § 21a o. s. ř.** upravující vystupování příslušných organizačních složek za stát v řízení před soudy a obsažená v jeho odstavci 1 od počátku navazuje a odpovídá právní úpravě způsobu jednání státu v právních vztazích, jak ji stanovil zákon o majetku státu s účinností od 1. ledna 2001. Ustanovení § 6 zákona o majetku vymezilo stát jako právnickou osobu pro všechny právní vztahy. Od 1. ledna 2001 však zároveň také platí, že právní jednání (právní subjektivita této právnické osoby) je „**dělená**“, dělí se mezi jednotlivé konkrétní části, orgány státu, slovy zákona o majetku mezi organizační složky státu. Je to ustanovení § 7 zákona o majetku, které striktně rozčleňuje okruh

právních jednání a právních vztahů týkajících se státu na právní jednání a právní vztahy příslušející nezastupitelně jednotlivým organizačním složkám státu podle obecného klíče nastaveného v závislosti na „**věci, která se organizační složky týká**“. Je na místě připomenout, že to byl právě doprovodný zákon k zákonu o majetku státu, zákon č. 220/2000 Sb., který do § 21a o. s. ř. promítl způsob právního jednání státu. Je to zcela specifické propojení jednotlivých organizačních složek státu, které jsou bez právní subjektivity, se státem coby právnickou osobou, které se prolíná celou hmotně právní úpravou zákona o majetku státu a dalších navazujících zákonů včetně zákona o rozpočtových pravidlech. Dopady případné účelové či zjednodušující až deformující interpretace způsobu fungování státu v rámci hmotného nebo procesního práva ve směru jeho chápání jako nedílného celku se nutně projevují v oslabování procesní pozice státu jakožto účastníka řízení a v konkrétních případech mohou vést k nesprávné aplikaci hmotného práva na úkor státu, reprezentovaného jeho jednotlivými organizačními složkami.

- d) **Zákonem vymezený okruh organizačních složek státu, jejichž úkolem je vypořádat za stát náhradu škody, tedy jen potvrzuje nezbytnou „dělbu“ odpovědnosti státu při tomto vypořádání, projevující se zákonem speciálně provedeným vymezením příslušnosti vybraných organizačních složek státu. Již tím je primárně vyloučeno, aby nárok na náhradu škody uplatňovaný z důvodu způsobení škody nezákonnými rozhodnutími nebo nesprávnými postupy v soudních řízeních a v různých odvětvích státní správy, byl skrze pouze rámcovou existenci státu coby odpovědného subjektu nahlížen a chápan jako nárok jediný, má-li být respektováno, že právnická osoba – stát - je dělena mezi jeho jednotlivé orgány – organizační složky státu a tomu odpovídá i dělená odpovědnost.** Prostor pro více organizačních složek státu vystupujících za stát ostatně naznačuje i formulace § 6 odst. 1 zákona o náhradě škody, když užívá množné číslo při zmínce o jednajících ministerstvech a jiných ústředních správních úřadech. Dále užívaný pojem „úřad“ pouze v jednotném čísle je pak již jen výsledkem zavedení legislativní zkratky. Samo ustanovení § 6 odst. 3 zákona o náhradě škody svým zněním extenzivní výklad Nejvyššího soudu nijak nepodporuje a naopak při své přímé návaznosti na odstavec 2 svědčí o jediném logickém záměru zákonodárce založit příslušnost Ministerstva financí pouze tam, kde ke škodě došlo buď zcela mimo soudní řízení a odvětví vymezená v odstavci 2, anebo za okolností, které takové řízení či odvětví, neumožňují identifikovat vůbec. **Pokud by bylo úmyslem zákonodárce, aby ve věci náhrady škody vždy před soudem vystupovala jen jedna organizační složka státu, nepochybně by tak zákonem stanovil a výslovně ji určil.** Takové zmocnění však zákon o náhradě škody žádnému ministerstvu nestanovil.

K tomu je možné učinit poznámku, že v tomto směru neobsahuje žádnou zmínku ani důvodová zpráva k předloze vládního návrhu zákona. **Zákon o náhradě škody v tomto směru vychází a v plném rozsahu odpovídá obecnému principu právního jednání státu – principu dělené právní subjektivity. Na principu dělené právní subjektivity stojí a z něj vychází právní úprava výkonu vlastnického práva státu, stejně jako výkon jiných majetkových práv a shodně i plnění závazků státu.**

- e) Stávající judikatura nasvědčuje, tomu, že je namístě opětně zdůrazňovat, že stát jako právnická osoba (§ 6 zákona o majetku státu), svoji právní subjektivitu realizuje nikoli jako jeden celek, ale právě skrze konkrétní jednotlivé organizační složky státu, které jsou vždy vybaveny určitou působností v jednotlivých odvětvích státní správy, vymezeným předmětem činností, jsou příslušné hospodařit s konkrétními částmi majetku státu a plní konkrétní úkoly spojené s odpovědností státu jako nositele závazků. **Z hlediska zákonné úpravy není tedy přípustné účelově zaměřovat**

či slučovat jednotlivé organizační složky bez ohledu na jejich zákonnou působnost či vymezený předmět činnosti jen proto, že všechny jsou stejně „jeden“ stát (a to ani pro účely aplikace Stanoviska). Uvedená konstrukce vylučuje, aby na stát bylo v právních vztazích, jichž se svým specifickým způsobem účastní, nahlíženo jako na kompaktní a vnitřně splývající celek. To konečně výstižně potvrdil sám Nejvyšší soud v usnesení sp. zn. 33Cdo 181/2011, velmi názorně a vyčerpávajícím způsobem pak vysvětlil i v dalších dřívějších rozhodnutích (kupř. sp. zn. 20Cdo 1680/2002, 20Cdo 2764/2004 aj.), která není důvod měnit.

- f) Aby tedy soud mohl meritorně rozhodnout a jeho rozhodnutí bylo vykonatelné, musí za stát vystupovat příslušná organizační složka státu. Ta totiž bude také za stát fakticky plnit roli oprávněného či povinného, tj. ponese důsledky soudního rozhodnutí. Vlastní jednání jménem státu pro tyto případy upravuje § 21a odst. 3 občanského soudního řádu, který v souladu s ustanovením § 7 zákona o majetku státu vymezuje konkrétní osoby jednající jménem státu. Ty jménem státu jednají vždy přes své zařazení v konkrétní organizační složce státu, takže ani v případě zapojení více organizačních složek státu v řízení nedochází k porušení principu „jediné osoby“, jak s ní počítá ustanovení § 21 odst. 5 občanského soudního řádu. Domníváme se proto, že z hlediska zákonné úpravy o. s. ř. není pro výklad Nejvyššího soudu právní důvod.

Dovolatel má za to, že výše uvedené právní závěry by měly platit i nadále, a to i v případě nároků o náhradu nemajetkové újmy, a to bez ohledu na to, zda lze současně aplikovat čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Podstatné by mělo být, zda odpovědnost státu vznikla a zda existuje příslušné ministerstvo či jiný ústřední správní úřad, který je zákonem o náhradě škody určen k plnění úkolů spojených se vznikem odpovědnost státu. Ministerstvo financí v rozsahu podle § 6 odst. 3 má tuto povinnost skutečně „ve zbytku“, nikoliv tedy v případech, kdy skutková podstata jednoznačně svědčí vzniku odpovědnosti jiné organizační složky státu. Dovolatel má za to, že uvedené závěry nijak nevyklučují aplikovat Stanovisko jen na případy specifikované v judikátu Nejvyššího soudu sp. zn. 30Cdo 344/2014 s odkazem na čl. 6 odst. 1 Úmluvy, pouze s tím, že každé věcně příslušné ministerstvo by neslo svou dílčí odpovědnost (v rozsahu zákonné kompetence) a v tom rozsahu by také plnilo úkoly s tím spojené (hrazení vzniklé újmy ze své rozpočtové kapitoly). Tak tomu ostatně doposud bylo.

ad 4.3 Rozpočtová pravidla

- a) Princip dělené právní subjektivity znamená, že výkon práv státu je rozdělen mezi jednotlivé organizační složky státu a stejně je tomu u závazků, které jménem státu jednotlivé organizační složky státu plní. Nelze tudíž vyloučit právní situace, **kdy je odpovědnost státu v konkrétních případech dělena mezi více organizačních složek státu a tomu odpovídá i počet uplatňovaných nároků.**
- b) Pokud by soud uložil Ministerstvu financí ve smyslu výše cit. judikátu Nejvyššího soudu jako příslušnému úřadu zaplatit peněžité plnění, rozsudek soudu bude v **rozporu se zákonem o rozpočtových pravidlech.** Podle cit. zákona totiž rozpočet organizační složky státu může zahrnovat pouze **příjmy a výdaje související s činnostmi vymezenými ve zřizovací listině nebo příjmy a výdaje související s činnostmi stanovenými jí zákonem.** V ustanovení § 45 odst. 1 rozpočtových pravidel je stanoveno, že organizační složka státu hospodáří s prostředky státního rozpočtu, které jí stanoví správce kapitoly. **Nejvyšší soud v usnesení sp. zn. 20Cdo 1680/2002 v návaznosti na cit. ustanovení k rozpočtovým pravidlům ve spojení se zákonem o majetku státu správně dodává, že: „jedná-li**

(byť jediný) stát prostřednictvím mnohosti svých orgánů (správních úřadů), resp. jiných subjektů, jež jsou takto – vůči sobě – identifikovány, a tím i majetkové rozlišeny, není přílehlavé (i z důvodů pragmatických), jej pojímat jakožto subjekt vždy jediný (totožný) bez ohledu na to, která organizační složka státu jej představuje, resp. za něj vystupuje. Povaze věci (vztahu státu a jeho organizačních složek) naopak odpovídá, aby stát byl individualizován (určen) právě konkrétní organizační jednotkou...“.

- c) Zákon o náhradě škody nestanoví, že Ministerstvo financí hradí veškeré náhrady škod a případné náklady řízení s tím spojené podle tohoto zákona, ani že je hradí za jiné odpovědně příslušné úřady. **Ministerstvo financí nelze účelově vnímat a dosazovat jako obecného představitele státu a odpovědný subjekt ani podle kompetenčního zákona, podle zákona o náhradě škody ani podle zákona o majetku státu či podle rozpočtových pravidel.**
- d) Dělená právní subjektivita státu se tedy odráží i v pravidlech financování organizačních složek státu. Pokud právní názor Nejvyššího soudu k výkladu § 6 odst. 3 zákona o náhradě škody znamená, že Ministerstvo financí má vystupovat před soudem a hradit přiznané peněžité plnění úspěšným žalobcům namísto odpovědně příslušných ústředních správních úřadů, případně jim hradit náklady řízení, jako v předmětném řízení, pak se jedná o **chybný závěr, který by nerespektováním členění jednotlivých kapitol státního rozpočtu mohl vést k ohrožení fungování samotného dovolatele, který by porušoval zákon používáním rozpočtových prostředků v rozporu s jejich zákonným rozpočtovým určením a pravomocný rozsudek soudu na této skutečnosti nic nemění.**

Stanovisko z hlediska obecné úpravy právního jednání státu a jeho vystupování před soudy a z hlediska rozpočtových pravidel podává Ministerstvo financí z titulu příslušnosti k tzv. autorskému výkladu, když bylo autorem předlohy vládního návrhu jak zákona o majetku státu, rozpočtových pravidel, tak i příslušných novel občanského soudního řádu řešících postavení státu jako účastníka soudního řízení a jednání organizačních složek státu (zákon č. 220/2000 Sb., zákon č. 202/2000 Sb.). Ministerstvo financí si je plně vědomo, že autentické výklady zákona nejsou obecně závazné, závazná jsou výlučně rozhodnutí soudu, nicméně máme za to, že stanoviska k předmětným právním předpisům odpovídají jak jejich znění, tak i jejich účelu a úmyslu zákonodárce. Především se však domníváme, že dosavadní výklad i aplikační praxe § 6 zákona o náhradě škody a ostatních výše zmíněných právních předpisů je ústavně konformní a je v souladu s účelem zákona i úmyslem zákonodárce.

V současné době Ministerstvu financí v důsledku rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 30Cdo 1382/2014 narůstá počet soudních případů, které pro absenci věcné působnosti nemůže kvalifikovaně posoudit. Dovolatel má za to, že stávající stav ohrožuje právo všech účastníků řízení na spravedlivý proces i důvěru v právo. Dovolatel má za to, že uváděné argumenty ke zpochybnění napadeného právního názoru Nejvyššího soudu jsou dostatečně právně závažné, aby byly soudem uváženy, posouzeny a případně relevantně zdůvodněno, proč je nelze brát na zřetel, resp. v jakém směru se stala hmotná i procesní zákonná úprava právního jednání a vystupování státu včetně zákona o náhradě škody v rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy a proč ji není možné nadále uznávat.

Odvolací soudy se argumentací dovolatele v předmětné výkladové problematice až na výjimky nezabývají. Z judikatury přitom vyplývá, že je pouze na uvážení jednotlivých soudů, zda případně a v jakém rozsahu (částečně nebo zcela) se s právním názorem

Nejvyššího soudu ztotožní a také, že rozhodnutí Nejvyššího soudu není obecně závazné. Domníváme se tedy, že pouhý odkaz odvolacího soudu, jak tomu je v dosavadních případech dovolatelem podaných odvolání, na konkrétní judikát Nejvyššího soudu, dostatečným „uvážením“ argumentace odvolatele není. Ostatně Ústavní soud několikrát judikoval, že v postupu soudů, který není odpovídajícím způsobem vysvětlen, lze spatřovat „jisté prvky libovůle a nahodilosti, kdy takový postup není dostačující a v konečném důsledku představuje zásah do základního práva obsaženého v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod“.

Zákon o náhradě škody byl od nabytí účinnosti interpretován a v praxi aplikován, aniž by působil výkladové problémy a pochybnosti. Až judikát Nejvyššího soudu sp. zn. 30Cdo 1382/2014 přinesl interpretaci jinou, která je však podle našeho názoru de facto změnou legislativy. Kvalifikované vypořádání se s argumentací žalované je tedy žádoucí i pro další postup žalované České republiky – všech dotčených ústředních správních úřadů při řešení vzniklého problému.

ad 4.4 Judikatura

Pokud jde o **judikaturu**, dovolatel je toho názoru, že rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30Cdo 1382/2014, resp. výklad zákona o náhradě škody, který Nejvyšší soud vyslovil, změnu judikatury spíše přinesl a tím jako by změnil i legislativu. Dovolatel nepovažuje judikaturu, pokud jde o vystupování více než jedné organizační složky státu před soudem, za ustálenou.

- a) *Shodně s názorem Ministerstva financí, pokud jde o vystupování více než jedné organizační složky státu v řízení před soudem, se vyslovil právě v případech žalob na náhradu škody podle zákona o náhradě škody Městský soud v Praze v usnesení sp. zn. 30Co 186/2011 ze dne 28. dubna 2011 a v usnesení sp. zn. 55Co 72/2011 ze dne 6. dubna 2011.*
- b) *Jinak rozhodl Městský soud v Praze ve sp. zn. 22Co 288/2015 - 84, kterým sice zamítl odvolání podané Ministerstvem financí jménem žalované České republiky ve věci žalobce CREDITEX HOLDING, a. s., proti usnesení Obvodního soudu pro Prahu o vyslovení místní nepřislušnosti, ale v tomto usnesení odvolací soud vyšel z odvětvového principu určení věcné příslušného ústředního správního úřadu, jak je nastaven v § 6 odst. 2 zákona o náhradě škody.*
- c) *Svůj postup přitom odůvodnil odkazem na názor vyslovený Nejvyšším soudem v rozhodnutí ze dne 20. 3. 2012 pod sp. zn. 28Cdo 2362/2011 s tím, že na něm setrvává i v daném případě, protože „...mu připadá rozumné, aby (když už za stát nejedná Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových) pozici státu hájil ten úřad, který se alespoň zčásti podílel též na odškodňování (a je tak s jeho specifiky obeznámen), a nikoli úřad, který nemá ani zčásti o původním řízení žádnou povědomost (tj. Ministerstvo financí).“ Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových plní úlohu „advokáta“, vystupuje namísto příslušných ústředních správních úřadů ve věci náhradě škody před soudem, toto usnesení odvolacího soudu však vychází účelově a de facto logicky z odvětvového principu. Nicméně je na místě poznamenat, že cit. usnesení, na které odvolací soud odkázal, se netýká problému vystupování více organizačních složek, ale z údajů obsažených v odůvodnění vyplývá, že Nejvyšší soud zjevně řešil otázku určení té správné příslušné organizační složky z několika.*
- d) *Ostatně obdobně i rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25Cdo 3495/2012, z něhož soudy citují: „je nutno mít na zřeteli požadavek, aby za stát při uplatňování jediného nároku vystupovala jen jedna organizační složka státu, ačkoli v praxi nebudou ojedinělé případy, kdy se na vzniku škody podílela činnost více organizačních složek státu“,*

alespoň podle údajů uváděných v odůvodnění, řešil nebo měl řešit zřejmě rovněž otázku, která organizační složka státu je tou oprávněnou a povinnou před soudem vystupovat, které se „právní jednání týká“. Zda za pochybení, v jehož důsledku škoda vznikla, zodpovídá Ministerstvo vnitra nebo Ministerstvo financí.

- e) *A jak lze soudit z obsahu odůvodnění **usnesení Krajského soudu v Hradci Králové sp.zn. 21Co 595/2003-79U**, na který odvolací soudy rovněž obvykle odkazují, v němž je právní věta, že za stát může před soudem vystupovat ve věci týkající se jednoho nároku jen jedna jeho organizační složka, ale i v této věci uváděné údaje v odůvodnění spíše nasvědčují, že bylo třeba řešit, která z organizačních složek státu je příslušná vystupovat jménem žalované, nikoliv problém, že je více příslušných organizačních složek státu, které by měly jménem státu před soudem jednat.*
- f) *Dovolatel nijak nezpochybnuje, že v případě jednoho nároku vystupuje jedna organizační složka státu, trvá ale na tom, že podle platné právní úpravy právního jednání státu a jeho vystupování před soudy musí vždy jednat právě ta příslušná organizační složka – ta, které se věc týká, vůči každé pak jde o specializované a jednotlivé nároky, v rozsahu a v mezích „děleného“ jednání státu jako právnické osoby (jinak by nebyla ani „dělená“ subjektivita), alespoň dokud tak stanoví zákon.*
- g) *Dovolatel připomíná též rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 30Cdo 344/2014, které mimo jiné potvrzuje, že stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu sp. zn. Cpjn 206/2010 je určeno soudům, resp. soudy by je měly aplikovat (resp. až na výjimky) jen na soudní řízení. Na správní řízení, jak z odůvodnění vyplývá, v rozsahu pouze omezeném (na ta, na která lze vztáhnout čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práva základních svobod (dále jen „Úmluva“), jedná-li se o rozhodování o občanských právech a závazcích. Dovolatel se domnívá, že závěr o aplikovatelnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy a tedy i Stanoviska na správní řízení, jež čl. 6 odst. 1 Úmluvy podléhají, nijak nebrání tomu, aby před soudem ve věci nemajetkové újmy i v těchto případech vystupovala právě věcně příslušná ministerstva. **V každém případě má dovolatel za to, že z čl. 6 ods.t 1 Úmluvy ani ze Stanoviska nevyplývá, že před soudem může jednat jen jedna organizační složka státu a že vystupováním více organizačních složek státu by došlo k ohrožení či porušení základních právních principů ochrany práva, a to i pro případ posuzování řízení před správním orgánem při aplikovatelnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy a soudem jako „jednoho“ řízení, ale „dělených“ nároků.***
- h) *Dovolatel též uvádí rozsudek Nejvyššího soudu 30Cdo 2362/2015-341 ze dne 24. 2. 2016, v němž Nejvyšší soud sice rovněž odkázal na svůj rozsudek sp. zn. 30Cdo 1382/2014, avšak ve věci nejednaly dvě organizační složky státu, jednou ze žalovaných stran byla Česká národní banka, která není organizační složkou státu. Údaje v odůvodnění pak nasvědčují spíše tomu, že bylo třeba určit jeden příslušný ústřední správní úřad, který by měl ve věci jednat, nikoliv, že by měly vystupovat dvě organizační složky státu a jednalo se o dva nároky.*

VI

Dovolatel si je vědom, že soud není vázán označením organizační složky státu či organizačních složek státu v žalobě a **plně respektuje**, že soud je „povinen z úřední povinnosti správnou organizační složku státu zjistit a začít s ní (aniž by vydával usnesení o přibrání do řízení) jednat“. Zároveň ale připomíná, že pokud by soud správnou organizační složku „nezjistil“ a jednal s nesprávnou, **jde o vadu řízení, která může mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci** (k tomu kupř. sp. zn. 33Cdo 67/2004, popř. též

25Cdo 2064/2005 ze dne 26. 9. 2007). Taková situace však podle názoru dovolatele nastala právě v tomto řízení a bude k ní docházet, jestliže namísto věcně příslušných úřadů ve věci náhrady za způsobenou nemajetkovou újmu bude před soudem vystupovat a úkoly spojené s odpovědností státu bude plnit věcně nepřislušné Ministerstvo financí, a to i v případech nepřiměřené délky „restitučního“ řízení vedeného před správním orgánem a soudem.

Opomenout konečně nelze ani skutečnost, že dovolatel pro absenci věcné působnosti samo nemůže relevantně posuzovat oprávněnost žádostí o náhradu nemajetkové újmy ani žalobu samotnou a vyjadřovat se k ní z hlediska jeho věcné příslušnosti. **Bylo by nuceno žádat o stanoviska věcně příslušné ústřední správní úřady, aniž by bylo oprávněno, resp. kvalifikováno jejich správnost posoudit či hodnotit.** Zákon o náhradě škody s věcnou a procesní změnou, kterou judikát přináší, totiž nepočítal. Jako věcně nepřislušný úřad dovolatel nemůže v plném rozsahu nést důkazní břemeno za žalovanou Českou republiku a relevantně a odborně hájit zájmy žalované České republiky. Konečně dovolatel by nemohl uplatnit ani právo na regresní úhradu, protože by z důvodu nedostatku věcné působnosti nemohlo prokázat zaviněné porušení právní povinnosti.

Pokud jde o možnost účasti věcně příslušných ministerstev jako vedlejších účastníků na straně státu, kterou Nejvyšší soud připustil, dovolatel neshledává v tomto směru pro stát žádný prospěch. **Pokud by věcně příslušné ministerstvo, příp. jiný ústřední správní úřad přistoupil do řízení jako vedlejší účastník, nemohla by jim být uložena žádná povinnost (včetně povinnosti hradit škodu).** Navíc pouhá podpora ze strany vedlejšího účastníka, jemuž přitom nárokované plnění nemůže být uloženo, vůbec nekoresponduje se záměrem zákona o náhradě škody, tj. aby náhrada byla zajištěna podle odvětvového principu. Současně se konstrukce přistoupení dotčeného ústředního správního úřadu do řízení jeví nelogická, neboť plně podporuje závěry Dovolatele, že jeho účast je v dané věci nezbytná.

Nelze současně na stát nazírat jako na celek, který může být jako hlavní účastník reprezentován vždy jen jednou organizační složkou, zatímco jako vedlejší účastník už jinou organizační složkou státu reprezentován být může, když přitom právní podstata státu i způsobu jeho právního jednání je tatáž, tedy taková, jak vyplývá z právní úpravy zákona o majetku státu.

VII

Jelikož rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 64 Co 49/2013 - 287 spočívá na nesprávném posouzení věci tak jak je uvedeno výše, žalovaná navrhuje, aby Nejvyšší soud posoudil výše uvedenou právní argumentaci dovolatele. Dovolatel navrhuje, aby Nejvyšší soud rozsudek odvolacího soudu podle ustanovení § 243e o. s. ř. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

JUDr. Michaela Pobořilová
ředitelka odboru

JUDr.
Michael
a
Pobořilo
vá

Digitálně podepsal JUDr.
Michaela Pobořilová
DN: c=CZ, cn=JUDr.
Michaela Pobořilová,
o=Česká republika -
Ministerstvo financí,
ou=14120, ou=Letenská
15, 118 10 PRAHA 1,
ou=Ministerstvo financí,
title=ředitel odboru,
serialNumber=ICA-
10337804
Datum: 2016.08.30
14:01:43 +02'00'