

# MINISTERSTVO FINANCÍ

29 Legislativa a právní služby  
JUDr. Michela 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 21. 4. 2016

PID: MFCR6XFWNN  
Č. j.: **MF-8240/2016/2903-5**

Počet listů: 11

Věc: Dovolání k Nejvyššímu soudu ČR proti usnesení Městského soudu v Praze č.j.  
29 Co 367/2015-105

K Vašemu č. j.: **OS pro Prahu 1 č. j. 20 C 123/2014-86**

Referent: Drdová Alena, JUDr., l. 2415

**Nejvyššímu soudu České republiky**

prostřednictvím

Obvodního soudu pro Prahu 2

Žalobci: a) [redacted]  
[redacted]  
b) [redacted]  
zast. JUDr. Martinem Vlasákem, advokátem se sídlem Mírové nám. 119,  
281 61 Kouřim

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

o zaplacení částky 269 480,-Kč s příslušenstvím

**Dovolání** žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze  
sp. zn. 29 Co 367/2015 – 105

Příloha: Pověření  
kopie usnesení MěS v Praze sp. zn. 30 Co 186/2011  
kopie usnesení MěS v Praze sp. zn. 55 Co 72/2011  
komentář k § 21a o. s. ř.

Žalovaná Česká republika – Ministerstvo financí (dále též „dovolatel“) je dle § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 549/1991 Sb. o soudních poplatcích, v platném znění, osvobozena od soudních poplatků.

### I.

- a) Obvodní soud pro Prahu 2 (dále také jako „prvoinstanční soud“) rozsudkem č.j 20 C 123/2014-86 výrokem I zamítl žalobu na uložení povinnosti žalované zaplatit každému ze žalobců požadovanou částku ve výši 642 500,-Kč s příslušenstvím a ve výroku II uložil žalobcům povinnost nahradit žalované náklady řízení ve výši 900,-Kč do 3 dnů od právní moci rozhodnutí.
- b) Žalobci podali proti rozsudku včasné odvolání, ve kterém se neztotožnili se skutkovými ani právními závěry soudu I. stupně a Městský soud v Praze jako soud odvolací (dále jen „odvolací soud“) usnesením ze dne 21. ledna 2016 rozsudek soudu I. stupně zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Odvolací soud současně připustil možnost dovolání k Nejvyššímu soudu České republiky (dále jen „Nejvyšší soud“) za podmínek stanovených v § 237 o. s. ř.
- c) Žalovaná tímto v souladu s ustanovením § 237 o.s.ř. ve spojení s ustanovením § 241a odst. 1 o.s.ř. podává dovolání, kterým v plném rozsahu napadá usnesení odvolacího soudu číslo jednací 29Co 367/2015-105, které jí bylo doručeno dne 24. 2. 2016 (dále též „napadené usnesení“)

### II.

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

- a) napadeným usnesením odvolacího soudu odvolací řízení končí,
- b) napadené usnesení odvolacího soudu závisí na vyřešení otázky hmotného i procesního práva,
- c) jedná se o otázku, která je dovolacím soudem řešena rozdílně,
- d) jedná se o situaci, kdy dovolacím soudem vyřešená právní otázka by měla být posouzena jinak,
- e) napadené usnesení odvolacího soudu spočívá na nesprávném právním posouzení věci a je v rozporu s hmotným i procesním právem.

Bližší odůvodnění je obsaženo níže v jednotlivých bodech.

Ministerstvo financí 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 uplatnili nárok na zaplacení peněžitého zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení a průtahy řízení u Obvodního soudu pro Prahu 2 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“)

a na straně žalované České republiky označili jako věcně příslušný ústřední správní úřad Ministerstvo spravedlnosti. Jak z žaloby vyplývá, žalobci se přitom domáhali peněžitého zadostiučinění i za dobu řízení, které probíhalo i u Ministerstva zemědělství.

Ministerstvo spravedlnosti tvrzený nárok žalobců neuznalo co do důvodu ani co do výše, a to ani částečně. Ve vyjádření k žalobě pak uvedlo, že žalobci nejdříve dne 30. 12. 2013 nárok na poskytnutí zadostiučinění každý ve výši celkem 500 000,-Kč uplatnili u Ministerstva spravedlnosti. Jejich žádosti nebyly shledány důvodnými, proto jim nebylo přiznáno žádné zadostiučinění (§ 14 zákona o náhradě škody). V části, v níž se žalobci domáhali zadostiučinění za řízení vedené před pozemkovým úřadem Okresního úřadu Kolín (dále jen „pozemkový úřad“), byly žádosti postoupeny věcně příslušnému Ministerstvu zemědělství. Ve vyjádření k žalobě Ministerstvo spravedlnosti zároveň soud upozornilo, že ohledně té části žaloby, která se týká nesprávného úředního postupu pozemkového úřadu, by se soud měl obrátit na Ministerstvo zemědělství, neboť je věcně příslušným odvětvovým ústředním správním úřadem (dále též „úřad“), který by měl v této části žaloby jménem žalované České republiky jednat.

2. Odvolací soud v odůvodnění usnesení, kterým zrušil zamítavý rozsudek soudu I. stupně, uvedl, že v případě nároku na náhradu nemajetkové újmy, která měla vzniknout v důsledku nepřiměřené délky řízení vedeného před správními orgány i soudy (§ 13 odst. 1, věta třetí zákona o náhradě škody), je úřadem příslušným jednat jménem státu ve smyslu § 6 odst. 3 zákona o náhradě škody Ministerstvo financí. Odvolací soud v souladu se zjištěním, že se v posuzované věci jedná jen o jeden nárok (ve věci rozhodovaly postupně Okresní soud v Kolíně, Krajský soud v Praze, Ministerstvo zemědělství, pozemkový úřad, Okresní soud v Kolíně, Krajský soud v Praze, Nejvyšší soud a Ústavní soud), s odkazem na § 21 odst. 5 věty druhé o. s. ř. a závěry judikatury, podle nichž za stát může jednat v téže věci jen jedna organizační složka státu, dospěl k závěru, že touto organizační složkou státu je Ministerstvo financí a k tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 1382/2014 ze dne 15. 7. 2015, v němž Nejvyšší soud uvedl:

*„Podle ustanovení § 6 odst. 3 zákona o náhradě škody není-li možno (ve věci náhrady škody způsobené rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem určit úřad příslušný podle předchozích odstavců citovaného ustanovení) a k takovým situacím lze přiřadit i tu, v níž by skutkové okolnosti dané věci vedly k určení příslušnosti různých organizačních složek státu), jedná za stát Ministerstvo financí (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2013, sp. zn. 25 Cdo 3495/2012!).“*

3. Odvolací soud posuzoval věc nesprávně, protože věc nesprávně posoudil po hmotně právní i procesní stránce a namísto dosud jednajícího Ministerstva spravedlnosti označil Ministerstvo financí.

#### IV.

1. Napadené usnesení odvolacího soudu závisí na vyřešení otázky hmotného i procesního práva.
2. Ministerstvo financí není a nemůže být věcně příslušnou organizační složkou státu, která by měla před soudem za žalovanou Českou republiku před soudem vystupovat. Ministerstvo financí má za to, že se nejedná o situaci, kdy nelze určit příslušný úřad a ve věci se nejedná o jeden nárok.

- a. V předmětné věci je dovolatelem namítáno, že z procesního hlediska není jednáno se správným žalovaným, resp. se správnou organizační složkou státu, která je oprávněna vystupovat za Českou republiku. Nutno konstatovat, že jednání s účastníkem řízení, který nemohl vystupovat před soudem je jedním ze zmatečných důvodů dle ustanovení § 229 o.s.ř. (konkrétně ustanovení § 229 odst. 1 písm. c) o.s.ř.). Dle rozsudku Nejvyššího soudu č.j. 30 Cdo 5459/2014 ze dne 24.6.2015 lze konstatovat, že pokud zmatečný důvod naplňuje také přípustnost dovolání, pak je dovolání přípustné.
- b. Dovolatel namítá, že s ním bylo jednáno jako s účastníkem řízení (příslušnou organizační složkou státu), který však nemohl před soudem vystupovat, což dovolatel považuje za vážnou procesní chybu předmětného soudního řízení, která vychází z nesprávné aplikace hmotněprávních ustanovení, a to konkrétně ustanovení § 6 odst. 3 zákona o náhradě škody a obecné úpravy zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále jen „ZMS“). Výklad podaný Nejvyšším soudem v rozsudku ze dne 15. července 2015, sp. zn. 30 Cdo 1382/2014 k ustanovení § 6 odst. 3 zákona o náhradě škody, na který odvolací soud odkazuje, nadto
- významně destruuje a pomíjí obecnou hmotněprávní úpravu ZMS,
  - neodpovídá ani obecné procesní úpravě právního postavení státu (§ 21a o.s.ř.),
  - ve svém důsledku je tento výklad i v rozporu se zákonem č. 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla České republiky, (dále jen „rozpočtová pravidla“). Aplikace by v praxi vedla k soustavnému porušování zákona o rozpočtových pravidlech.
- c. Ustanovení § 6 odst. 3 zákona o náhradě škody nezakládá příslušnost Ministerstva financí vystupovat před soudy ve věci náhrady škody, je-li škoda způsobena v odvětví, která spadají pod různé věcně příslušné ústřední správní úřady. Takový výklad je v rozporu s účelem a smyslem citovaného ustanovení a vede k rozporu se zákonem o náhradě škody vůbec.
- d. Nejvyšší soud při svém tvrzení o „jedné“ organizační složce státu vystupující za stát před soudem v téže věci (tedy ve věci týkající se jednoho nároku) vychází především z ustanovení § 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 smyslu však odkaz v § 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.**
- e. 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 nepřipadná, ostatně dokládá i komentář k § 21a o.s.ř., dostupný v ASPI (od místopředsedkyně Městského soudu v Praze).

- f. 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 určení 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 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 jedině prostřednictvím jednotlivých příslušných organizačních složek státu, a tedy – v případě uplatnění u soudu – jedině 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 tak i samotné správné rozhodování soudů ve věci.
- g. V té souvislosti lze poznamenat, že 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 pouze cíleně refletovala novou právní úpravu způsobu jednání státu v právních vztazích obsaženou v ZMS, jmenovitě v jeho § 7, který striktně rozčleňuje okruh právních jednání a právních vztahů týkajících se státu na právní jednání a právní vztahy přináležející 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 ZMS č. 220/2000 Sb., který do § 21a o. s. ř. promítl způsob právního jednání státu upravený v ZMS. 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 ZMS a dalších navazujících zákonů včetně zákona č. 218/2000 Sb. Hmotněprávní i procesně právní úprava postavení státu pak zcela odpovídá legislativnímu zadání a tak prošla celým legislativním procesem. 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. Ministerstvo financí pak seznává, že v souhrnu takovýto stav v řízení před soudy směřuje k narušování práva státu na spravedlivý proces a jako takový vytváří prostor pro vznik nežádoucích efektů v jeho majetkové sféře, což v případě státu coby subjektu veřejného práva a garanta plnění řady společensky nezbytných funkcí zprostředkovaně nezůstává bez zpětného negativního vlivu na sféru soukromou.

- h.** Pokud jde přímo o ustanovení § 6 zákona o náhradě škody, i když se jedná do jisté míry o zvláštní právní úpravu, svojí podstatou s obecnou úpravou ZMS koresponduje a právní úpravě postavení státu v ní obsažené v podstatě odpovídá (§ 7 ZMS). **Zákon o náhradě škody v ustanovení § 6 zcela úmyslně spojuje uplatňování odpovědnosti státu za škodu a náhradu škody vždy s jednotlivými konkrétními organizačními složkami státu, zde ústředními správními úřady.** 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 ústřední správní úřady podle odvětví státní správy, jež náleží do jejich věcné působnosti stanovené zákonem** (včetně Ministerstva spravedlnosti jako ústředního orgánu státní správy pro soudy obecně podle § 11 odst. 1 kompetenčního zákona, konkrétně pak § 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).
- i.** Tzv. **zbytkovou příslušností Ministerstva financí v ustanovení § 6 odst. 3 zákona o náhradě škody je pak zajištěno projednání nároků na náhradu škody uplatněných žadatelem z činnosti správních úřadů stojících mimo soustavu ústředních správních úřadů vymezených v zákoně č. 2/1969 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (kompetenční zákon),** kterými jsou např. v první řadě vláda, popřípadě Ministerstvo financí jedná i v případech, kdy je tvrzena škoda v důsledku činnosti orgánů legislativy či Ústavního soudu. Ministerstvo financí bylo k tomuto účelu přitom vybráno, jak je uvedeno v důvodové zprávě, z důvodu jeho zákonné působnosti na úseku hospodaření s majetkem státu. Lze logickým výkladem dovodit, že zákon o náhradě škody, byť to výslovně nestanoví, nevylučuje, aby ve věcech náhrady škody jednalo více než jedna organizační složka státu, pokud tomu svědčí skutkový stav. Výjimkou z výše uvedeného vymezení ústředních správních úřadů jednajících jménem státu je určení Nejvyššího kontrolního úřadu a České národní banky. Tomu také odpovídá dosavadní praxe. **Zákonem vymezený okruh organizačních složek státu, jejichž úkolem je vypořádávat 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.**
- j.** 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.
- k.** Pokud jde o určení organizační složky státu (či organizačních složek státu) příslušné před soudem ve věci náhrady škody vystupovat jménem státu jako účastníka řízení

před soudem, je zákonná úprava jednoznačná. Podle ustanovení § 6 odst. 6 zákona o náhradě škody (tj. zvláštního právního předpisu ve smyslu a podle § 21a odst. 1 písm. b) občanského soudního řádu), před soudem jedná ta samá organizační složka státu, která ve věci náhrady škody jednala dle určení podle předchozích odstavců ustanovení § 6 zákona o náhradě škody (tj. žádost ve smyslu § 14 zákona o náhradě škody před tím projednala). Jestliže byly kupř. uplatněny nároky na náhradu škody na základě nesprávných úředních postupů orgánů, které spadají do věcné působnosti dvou různých ministerstev, jsou podle zákonné úpravy tato dvě ministerstva zároveň oprávněna a povinna za žalovanou Českou republiku žádost projednat a ve věci před soudem vystupovat. **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.

- l. Zákon o náhradě škody obecnému principu dělené právní subjektivity státu, jak z uvedeného vyplývá, odpovídá. Připomíná se, že právní postavení státu jako právnické osoby (výkon vlastnického práva státu, stejně jako výkon jiných majetkových práv a shodně i plnění závazků státu), je primárně postaveno na principu tzv. dělené subjektivity státu.** Některé judikáty Nejvyššího soudu z poslední doby, kupř. právě i rozsudek sp. zn. 30 Cdo 1382/2014, však zákonem vymezenému rámci dělené právní subjektivity podle názoru dovolatele neodpovídají.
- m.** Dovolatel si je vědom toho, že závazným je pouze výklad podaný soudem, nicméně dovolatel právě v souvislosti s výkladem § 6 odstavce 3 zákona o náhradě škody považuje za žádoucí odkázat na obecnou zákonnou úpravu dělené právní subjektivity státu a z titulu své příslušnosti k tzv. autentickému výkladu ZMS opakovaně obsahový význam tohoto pojetí státu připomínat. 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. **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. 33 Cdo 181/2011,** velmi názorně a vyčerpávajícím způsobem pak vysvětlil i v dalších rozhodnutích (kupř. sp. zn. 20 Cdo 1680/2002, 20 Cdo 2764/2004 aj.).
- n.** 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 o.s.ř.,** 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 o.s.ř.** Domníváme se proto, že z hlediska zákonné úpravy o.s.ř. tedy není pro dosavadní výklad Nejvyššího soudu právní důvod.
- o.** Jednání Ministerstva financí o náhradě škody a vystupování před soudy jako příslušného ústředního správního úřadu podle § 6 odst. 3 zákona o náhradě namísto

více věcně příslušných organizačních složek státu by nadto v případě, že by soud uložil Ministerstvu financí jako příslušnému ministerstvu náhradu škody zaplatit, **bylo v přímém rozporu se zákonem č. 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla České republiky.** „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 cit. sp. zn. 20 Cdo 1680/2002 v návaznosti na cit. ustanovení k rozpočtovým pravidlům ve spojení se zákonem o majetku státu 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 přiléhavé (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...“. Konkrétní individuálně určenou organizační složku státu jednající ve věci jí příslušející a náležející nelze obecně a účelově nahrazovat Ministerstvem financí na základě ZMS ani podle jiného právního předpisu, pokud tak není výslovně stanoveno.

- p.** Je-li tedy škoda způsobena kupř. v odvětví Ministerstva zemědělství a v odvětví Ministerstva spravedlnosti, pak ji nemůže hradit Ministerstvo financí. Jiná situace by byla, kdyby ze zákona č. 82/1998 Sb. jednoznačně vyplývalo, že Ministerstvo financí hradí veškeré náhrady škod podle tohoto zákona. Úprava by to byla problematická, protože by byla v rozporu s členěním jednotlivých kapitol státního rozpočtu, ale jednoznačně by z ní vyplývala činnost Ministerstva financí. Taková právní úprava ale v zákoně o náhradě škody obsažena není. Není tedy možné souhlasit ani s přetvářením rozpočtových pravidel rozhodnutími soudů, což by nutně byl další negativní důsledek aplikace výkladu ustanovení § 6 odst. 3 zákona o náhradě škody, který Nejvyšší soud vyslovil.
- q.** Konečně, pokud by výklad ustanovení § 6 odst. 3 zákona o náhradě škody podaný Nejvyšším soudem ve výše cit. judikátech měl vést k tomu, že odvětvové věcně příslušné ústřední správní úřady by sice požadavky poškozených projednávaly, ale Ministerstvo financí za stát před soudem vystupovalo při soudním uplatnění nároku, pak by se i tak jednalo o výklad, který neodpovídá smyslu a účelu ustanovení § 6 zákona o náhradě škody a naprosto opomíjí rozpočtová pravidla. Důsledkem by pak byl nejen rozpor se zákonem, ale i související problémy při poskytování náhrady škody z jednotlivých kapitol státního rozpočtu, jestliže by jinak posoudily oprávněnost uplatněných nároků odvětvová ministerstva, která by náhradu vyplatila a jinak rozhodl soud v případech, kdy poškozený by nebyl s náhradou spokojen, obrátil se k soudu a soud by další plnění uložil třetímu – Ministerstvu financí, případně by uložil již vyplacené plnění náhrady škody státu vrátit. Opětně by se jednalo o nerespektování dělené právní subjektivity, Ministerstvo financí nelze účelově vnímat jako obecného představitele státu a v tomto smyslu jím není ani podle zákona o náhradě škody ani podle ZMS a ani podle rozpočtových pravidel.



3. V souladu s ustanovením § 237 o.s.ř. je dovolání přípustné dále z důvodu, že věc je dovolacím soudem rozhodována rozdílně. Rozdílnost rozhodování dovolacího soudu se pak následně promítá do rozhodování jak prvoinstančních soudů, tak i soudů druhoinstančních. Otázka, která organizační složka má jednat za stát, není v soudní praxi řešena jednotně.

a. Nejednotná rozhodovací praxe dovolacího soudu je patrná v rozhodnutí sp. zn. 28 Cdo 2362/2011 ze dne 20.3.2012 a rozhodnutí sp. zn. 30 Cdo 1382/2014 ze dne 15.7.2015.

b. K nejednotnému postupu v rozhodování dochází i v rozhodovací praxi Městského soudu v Praze. Lze poznamenat, že shodně s názorem Ministerstva financí, pokud jde o vystupování více než jedné organizační složky státu v řízení před soudem, se vyslovil právě v souvislosti s vystupováním státu před soudem v případech žalob na náhradu škody podle zákona o náhradě škody Městský soud v Praze v usnesení sp. zn. 30 Co 186/2011 ze dne 28. dubna 2011 a v usnesení sp. zn. 55 Co 72/2011 ze dne 6. dubna 2011.

c. Rozhodovací praxe soudů v obdobných případech není jednotná, což dokládá jiné usnesení Městského soudu v Praze jako soudu odvolacího v obdobné soudem rozhodované věci. Jedná se o usnesení ze dne 10. února 2016 sp. zn. 22 Co 288/2015 - 84, kterým Městský soud Praze sice rovněž zamítl odvolání podané Ministerstvem financí jménem žalované České republiky ve věci žalobce CREDITEX HOLDING, a. s., proti usnesení Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 30. června 2015, kterým soud I. stupně vyslovil místní nepřislusnost, ale z jiných důvodů než v usnesení sp. zn. 58 Co 437/2015 – 58, proti kterému je podáváno toto dovolání. V cit. usnesení senát 22 Co Městského soudu v Praze vyšel z odvětvového principu určení věcné příslušného ústředního správního úřadu, jak je nastaven v § 6 odst. 2 zákona o náhradě škody. Svůj postup přitom odůvodnil odkazem na názor vyslovený Nejvyšším soudem v rozhodnutí ze dne 20. 3. 2012 pod sp. zn. 28 Cdo 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).“ (Nicméně je na místě poznamenat, že zmiňované rozhodnutí Nejvyššího soudu se netýkalo problému vystupování více organizačních složek, ale spíše určení příslušné organizační složky vůbec.)

**d. Považuje se za žádoucí uvést, že podobně tomu bylo i v rozhodnutí KS v Hradci Králové č.j. 21 Co 595/2003 i v rozsudku NS č.j. 25 Cdo 3495/2012, na které Nejvyšší soud v rozsudku sp. zn. 30 Cdo 1382/2014 odkazuje jako na již ustálenou judikaturu. Odůvodnění obou těchto rozhodnutí totiž svědčí tomu, že v těchto rozhodnutích se jednalo o určení jedné správné příslušné organizační složky státu, nikoliv o problém určení některé z více příslušných organizačních složek státu.**

e. Konečně pokud jde o judikaturu, v souvislosti s posuzováním „délky řízení“ a „jednoho řízení“ za důležitý pro posuzování doby řízení lze podle názoru Ministerstva financí považovat judikát Nejvyššího soudu sp. zn.

30 Cdo 344/2014. Z cit. judikátu Nejvyššího soudu vyplývá, že stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu sp. zn. Cpjn 206/2010 (dále jen „Stanovisko“) lze primárně aplikovat pouze na řízení soudní a na správní řízení jen v omezeném rozsahu (jen na ta, na které je možné aplikovat čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práva základních svobod (dále jen „Úmluva“). Jestliže se Stanovisko v souladu s čl. 6 Úmluvy vztahuje až na výjimky jen na soudní řízení, pak Ministerstvo má za to, že v úvahu logicky připadá i názor, že „celková doba řízení“ v souladu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy může zahrnovat jen dobu řízení před soudy, a to před obecnými soudy. Podle našeho názoru z čl. 6 odst. 1 Úmluvy není důvod posuzovat řízení před správními orgány a řízení před soudy jako jedno řízení. Domníváme se, že čl. 6 odst. 1 Úmluvy naopak nijak nevylučuje, aby doba řízení před správními orgány a doba řízení před soudy byly posuzovány samostatně a tudíž cit. ustanovení Úmluvy ani Stanovisko nejsou jednoznačnou oporou ani pro závěr, že uplatňované požadavky vůči správním orgánům a orgánům soudním se musí vůči státu pojímat jako nárok jediný. V předmetné věci se podle názoru Ministerstva financí tedy jedná jednak o nárok vůči Ministerstvu zemědělství a o nárok (či nároky) vůči Ministerstvu spravedlnosti.

4. Ministerstvo financí si je vědomo, že soud není vázán označením organizační složky státu či organizačních složek státu v žalobě a je nám známa i s tím související judikatura. Podle té je soud „povinen z úřední povinnosti správnou organizační složku státu zjistit a začít s ní (aniž by vydával usnesení o přibrání do řízení) jednat“. Zároveň tedy platí, že pokud by soud správnou organizační složku „nezjistil“ a jednal s nesprávnou, jde o vadu řízení, která mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci (k tomu kupř. sp. zn. 33 Odo 67/2004). Právě taková situace by však nastala v případě, že by namísto věcně příslušných ústředních správních úřadů (§ 6 odst. 2 písm. b/ zákona o náhradě škody), ve věci náhrady škody, resp. nároků uplatňovaných žadatelem z různých skutkových stavů, jednalo věcně nepříslušné Ministerstvo financí.
5. Pokud by Ministerstvo financí vystupovalo před soudem ve věcech nároků uplatňovaných v důsledku škody způsobené činností orgánů v různých odvětvích státní správy namísto věcně příslušných ústředních správních úřadů, pak by se z důvodu absence věcné působnosti nemohlo relevantně vyjádřit k žalobě samé a pokud by i využilo stanovisek věcně příslušných ústředních správních úřadů, nemohlo by jejich správnost právě z důvodu nedostatku věcné působnosti kvalifikovaně posoudit. **Státu by tak nepochybně bylo odpíráno právo na spravedlivý proces.** Jako věcně nepřislušný ústřední správní úřad by Ministerstvo financí nemohlo unést ani důkazní břemeno za žalovanou Českou republiku, protože by nedisponovalo absolutně žádnou dokumentací, která by mohla být pro řízení podstatná a jelikož by nemělo věcnou působnost, **nebylo by v tomto ohledu možné kvalifikovaně hájit zájmy žalované České republiky.** Konečně **Ministerstvo financí by nemohlo uplatnit ani právo na regresní úhradu, protože by z důvodu nedostatku věcné působnosti nemohlo prokázat zaviněné porušení právní povinnosti.**

6. Z výše uvedeného je zcela zřejmé, že žalovaná Česká republika by nemohla skrze nepřislušné Ministerstvo financí v řízení účinně a po věcné stránce relevantně vystupovat. Pokud by věcně příslušné ministerstvo, příp. jiný ústřední správní úřad přistoupili do řízení jako vedlejší účastníci, jak Nejvyšší soud připouští, nemohla by jim být uložena žádná povinnost (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. Nelze ovšem 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 táž, tedy taková, jak vyplývá z právní úpravy zákona o majetku státu.
7. Výše uvedené důvody považujeme za zásadní pro závěr, že ve věci se nejedná o jeden nárok a jediné řízení a Ministerstvo financí není a nemůže být příslušnou organizační složkou státu, která by měla ve věci za žalovanou Českou republiku jedna namísto odvětvově příslušného Ministerstva zemědělství a Ministerstva spravedlnosti.

## VI.

Jelikož usnesení Městského soudu v Praze číslo jednací 29 Co 367/2015-105 spočívá v nesprávném posouzení věci, žalovaná navrhuje, aby Nejvyšší soud posoudil a uvážil právní závěry a argumentaci dovolatele. Ministerstvo financí má za to, že jsou dány dostatečné důvody, aby Nejvyšší soud usnesení odvolacího soudu podle ustanovení § 243e o.s.ř. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

JUDr.  
Michaela  
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: 2016.04.21 18:16:23  
+02'00'

JUDr. Michaela Pobořilová  
ředitelka odboru