

USNESENÍ

Městský soud v Praze jako soud odvolací rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Tomáše Mottla, soudce JUDr. Jiřího Körblera a soudkyně Mgr. Lenky Marynkové ve věci

žalobce: **Martin S.**, narozen xxx
bytem xxx, xxx

proti

žalované: **Česká republika – Ministerstvo práce a sociálních věcí**, IČO 00551023
sídlem Na Poříčním právu 1/376, Nové Město, 128 01 Praha 2

o zaplacení nemajetkové újmy

k odvolání žalobce proti usnesení Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 10. července 2020, č. j. 43 C 369/2018-68,

takto:

- I. Usnesení soudu prvního stupně **se potvrzuje**.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů odvolacího řízení.

Odůvodnění:

1. Napadeným usnesením soud prvního stupně zastavil řízení (výrok I) a rozhodl o jeho nákladech tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II).
2. Takto soud prvního stupně zastavil řízení zahájené žalobou podanou soudu prvního stupně dne 31. 10. 2018, kterou se žalobce proti žalované domáhá zaplacení částky 59 100 Kč jakožto přiměřeného zadostiučinění nemajetkové újmy způsobené žalobci státem při výkonu veřejné moci v důsledku nesprávného úředního postupu spočívajícího v nepřiměřené délce řízení o poskytnutí dávek pomoci v hmotné nouzi, a to příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení. Soud prvního stupně řízení zastavil řízení dle § 104 odst. 1 o. s. ř. (správně mělo být uvedeno § 104 odst. 2 o. s. ř. – poznámka odvolacího soudu) pro neodstranění odstranitelného nedostatku podmínky řízení spočívajícího v tom, že žalobce neuplatnil svůj tvrzený nárok dle § 14 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), dále též „zákon č. 82/1998 Sb.“ nebo jen „OdpŠk“ u příslušného orgánu, kterým je ministerstvo práce a sociálních věcí, ačkoli se mu dostalo za tím účelem poučení a byl mu k tomu poskytnut v řízení prostor.
3. Proti tomuto usnesení podal žalobce včasné a přípustné odvolání, jímž se zastavením řízení nesouhlasil, namítal, že Obvodní soud pro Prahu 3, jemuž byla věc postoupena z důvodu místní příslušnosti, se již začal případem zabývat, nařídil jednání, pak však došlo k vrácení případu zpět Obvodnímu soudu pro Prahu 4, který řízení zastavil. Žalobce svůj nárok uplatnil u původně žalovaného úřadu práce, jehož označoval jako žalovaného i sám soud, žalobce nebyl soudem vyzván v průběhu řízení, aby nárok uplatnil u ministerstva práce a sociálních věcí. Žalobce navrhl, aby odvolací soud napadené usnesení zrušil a v řízení bylo pokračováno.
4. Odvolací soud přezkoumal napadené usnesení, aniž ve věci nařizoval jednání [§ 212, § 212a odst. 1, 5 a 6, § 214 odst. 2 písm. c) o. s. ř.], a dospěl k závěru, že odvolání není důvodné.
5. Podle ustanovení § 14 OdpŠk se nárok na náhradu škody se uplatňuje u úřadu uvedeného v § 6 (odstavec 1). Byl-li nárok uplatněn u úřadu, který není příslušný, postoupí tento úřad žádost

Shodu s prvopisem potvrzuje Vladimíra Kantorová.

poškozeného příslušnému úřadu. Účinky předběžného uplatnění jsou v tomto případě zachovány (odstavec 2). Uplatnění nároku na náhradu škody podle tohoto zákona je podmínkou pro případné uplatnění nároku na náhradu škody u soudu (odstavec 3).

6. Podle ustanovení § 15 odst. 2 OdpŠk domáhat se náhrady škody u soudu může poškozený pouze tehdy, pokud do šesti měsíců ode dne uplatnění nebyl jeho nárok plně uspokojen.
7. Podle § 6 OdpŠk odst. 1 ve věcech náhrady škody způsobené rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o regresních úhradách jednají jménem státu ministerstva a jiné ústřední správní úřady (dále jen „úřad“). Úřadem podle odstavce 1 je a) Ministerstvo spravedlnosti, došlo-li ke škodě v občanském soudním řízení nebo v trestním řízení, a dále v případech, kdy bylo soudem ve správním soudnictví vydáno nezákonné rozhodnutí, jímž soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí územního celku v samostatné působnosti, a v případech, kdy škoda byla způsobena notářem nebo soudním exekutorem, b) příslušný úřad, došlo-li ke škodě v odvětví státní správy, jež náleží do jeho působnosti, a dále v případech, kdy bylo soudem ve správním soudnictví vydáno nezákonné rozhodnutí, jímž soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí vydanému v odvětví státní správy, jež náleží do působnosti tohoto úřadu (odstavec 2). Došlo-li ke škodě nesprávným úředním postupem podle § 13 odst. 1 vět druhé a třetí a posuzují-li se pro účely náhrady této škody navazující správní a soudní řízení jako jeden celek, jedná za stát příslušný úřad, do jehož působnosti náleží odvětví státní správy, v němž probíhalo správní řízení (odstavec 3). Není-li možno příslušný úřad určit podle odstavce 2 nebo 3, jedná za stát Ministerstvo financí (odstavec 4). Bylo-li nezákonné rozhodnutí vydáno Českou národní bankou nebo na základě mezinárodní smlouvy orgánem dohledu nad finančním trhem jiného členského státu Evropské unie nebo došlo-li u České národní banky nebo tohoto orgánu dohledu k nesprávnému úřednímu postupu, jedná za stát Česká národní banka (odstavec 5). Bylo-li nezákonné rozhodnutí vydáno Nejvyšším kontrolním úřadem nebo došlo-li u Nejvyššího kontrolního úřadu k nesprávnému úřednímu postupu, jedná za stát tento orgán (odstavec 6). Úřad určený podle odstavců 1 až 6 jedná za stát jako organizační složka státu i v řízení před soudem, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak (odstavec 7).
8. Otázkou uplatnění nároku k předběžnému projednání podle § 14 odst. 1, 3 OdpŠk jakožto podmínkou odškodňovacího řízení se zabýval v minulosti Nejvyšší soud i Ústavní soud. Ústavní soud v nálezu ze dne 3. 9. 2019, sp. zn. II. ÚS 3627/18 vyložil, že předžalobní uplatnění nároku dle § 14 OdpŠk naplňuje obdobný účel jako předžalobní výzva dle § 142a o. s. ř. ve standardním občanskoprávním řízení. Jak ostatně potvrzuje i právní doktrína, úprava předžalobního uplatnění nároku dle § 14 OdpŠk je úpravou speciální k § 142a o. s. ř., zaslání předžalobní výzvy poté, co bylo postupováno dle § 14 OdpŠk je úkonem nadbytečným (Vojtek, P., Bičák, V. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 280). Nejvyšší soud vyslovil v rozsudku ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1891/2007, uveřejněném ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod číslem 11/2010, že zákonný požadavek na předběžné jednání nároku na náhradu škody u ústředního orgánu je po novele zákona č. 82/1998 Sb. provedené zákonem č. 160/2006 Sb. podmínkou pro uplatnění všech nároků na náhradu škody vůči státu podle tohoto zákona, tedy i nároků na přiměřené zadostiučnění za vzniklou nemateriální újmu způsobenou nesprávným úředním postupem podle ustanovení § 31a OdpŠk, byť k ní došlo před účinností zákona č. 160/2006 Sb. Nebyl-li nárok na náhradu nemajetkové újmy způsobené průtahy v řízení podle § 31a OdpŠk předběžně projednán u příslušného úřadu, je třeba tento nedostatek podmínky řízení řešit postupem podle ustanovení § 104 odst. 2 o. s. ř. – řízení zastavit, samozřejmě teprve poté, co soud učinil opatření k odstranění tohoto nedostatku. Nejvyšší soud dále formuloval ve své judikatuře (např. usnesení ze dne 31. 3. 2013, sp. zn. 30 Cdo 3226/2013), dvě výjimky z povinnosti předběžného projednání nároku na náhradu škody u příslušného ústředního správního úřadu, a to jednak situace, kdy nárok žalovaný u soudu přesahuje svou výší nárok uplatněný v rámci předběžného projednání v situaci, kdy žalovaná dala jasně najevo, že jej vůbec uspokojit nehodlá, či situace, kdy soud

prvního stupně nesplnění uvedené podmínky řízení včas nerozpoznal, žaloba obsahující požadavek na zaplacení peněžitého zadostiučinění byla doručena úřadu, u něhož měl být nárok předběžně projednán, uplynula lhůta šesti měsíců podle § 15 odst. 2 OdpŠk, v níž uplatněný nárok nebyl uspokojen, a příslušný úřad dal najevo, že jej uspokojit nehodlá.

9. V projednávané věci z obsahu spisu plynou (k relevantním skutečnostem rozhodným pro posouzení toho, zda v tomto případě byl dán důvod k zastavení řízení pro nesplnění podmínky uplatnění nároku u úřadu uvedeného v § 6 OdpŠk k předběžnému projednání dle § 14 odst. 1, 3 OdpŠk) následující skutečnosti. Řízení bylo zahájeno žalobou podanou dne 31. 10. 2018 Obvodnímu soudu pro Prahu 4, jako žalovaný byl označen Úřad práce České republiky, krajská pobočka pro hl. m. Prahu. S takto označenou organizační složkou státu jednal soud až do doby vydání usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10. 10. 2019, č. j. 1 Nc 2500/2019-50, kterým Městský soud v Praze jako soud nadřízený Obvodnímu soudu pro Prahu 3 (jemuž byla v mezidobí věc postoupena Obvodním soudem pro Prahu 4 z důvodu místní nepřislušnosti) rozhodl o nesouhlasu Obvodního soudu pro Prahu 3 s postoupením věci; Městský soud v Praze citovaným rozhodnutím začal jednat v souladu s § 21a o. s. ř. a § 3 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, namísto Úřadu práce České republiky, s Ministerstvem práce a sociálních věcí jakožto s příslušnou organizační složkou státu (tím, že ji uvedl v záhlaví citovaného usnesení). Úřad práce České republiky, krajská pobočka pro hl. m. Prahu, jako organizační složkou státu vystupující do té doby v řízení byl vyzván k vyjádření k žalobě a vyjádřil se podáním ze dne 26. 3. 2019 tak, že žalobní nárok neuznal a navrhoval zamítnutí žaloby. Usnesením Obvodního soudu pro Prahu 3 ze dne 20. 6. 2019, č. j. 19 C 74/2019-37, byl žalobce vyzván, aby uvedl, zda, kdy a jakým způsobem byl žalovaný vyzván k náhradě škody za morální újmu, a aby k tomu označil důkazy. Na to žalobce reagoval podáním ze dne 11. 7. 2019, jímž sdělil, že „odbor hmotné nouze, jakožto samostatný odbor Úřadu práce pro Prahu 4“ k náhradě škody nevyzval, neboť to nemělo vůbec smysl, když úřad práce již dříve nebyl ochoten žalobci vyhovět. Po té, co nabylo právní moci usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10. 10. 2019, č. j. 1 Nc 2500/2019-50, jímž bylo vysloveno, že nesouhlas Obvodního soudu pro Prahu 3 s postoupením věci, je důvodný, v řízení pokračoval Obvodní soud pro Prahu 4, přičemž usnesením ze dne 2. 1. 2020, č. j. 43 C 369/2018-53, vyzval žalobce, aby uvedl, zda žalobní nárok uplatnil u příslušného úřadu dle § 6 OdpŠk a s jakým výsledkem; zároveň soud uložil žalobci, aby ve lhůtě 20 dnů soudu sdělil, zda již byl nárok u příslušného úřadu uplatněn, či nikoliv, a pokud ne, že je třeba toto řízení zahájit a ve lhůtě 20 dnů doručit soudu kopii podání, kterým žalobce předběžně projednání nároku u příslušného orgánu zahájil. Žalobce byl zároveň poučen, že nedostatek předběžného projednání je odstranitelným nedostatkem podmínky řízení, přičemž nezdaří-li se jej odstranit, soud řízení zastaví. Na tuto výzvu reagoval žalobce podáním ze dne 21. 1. 2020, kterým sdělil, že nárok na zaplacení nemajetkové újmy v mezidobí uplatnil u „odboru hmotné nouze Úřadu práce ČR, krajské pobočky pro hl. m. Prahu“. Z obsahu spisu dále plyne, že žalobce dopisem ze dne 14. 1. 2020 vyzval Úřad práce České republiky, krajskou pobočku pro hl. m. Prahu, k proplacení peněžní částky ve výši 59 100 Kč jakožto finanční satisfakce z důvodu nepřiměřené délky řízení o žádosti o poskytnutí sociálních dávek doplatku na bydlení a příspěvku na živobytí za dobu od 17. 4. 2018 do 30. 10. 2018, a to ve výši 300 Kč za každý den. Na tento dopis žalobce ze dne 14. 1. 2020 odpověděl Úřad práce České republiky – krajská pobočka pro hlavní město Prahu dopisem ze dne 28. 1. 2020, sp. zn. UPCR-AA-2020/33474-20200703, jímž sdělil žalobci, že žalobce má doložit pravomocné a vykonatelné rozhodnutí soudu, které by ukládalo požadovanou částku uhradit, a že do té doby žádné prostředky proplaceny nebudou.
10. Na základě dotčených právních norem (viz body 5. až 7. odůvodnění tohoto usnesení) a ve světle shora citované judikatury (viz bod 8 odůvodnění), lze na platformě dokumentovaného průběhu řízení (viz bod 9 odůvodnění) vyslovit následující závěry k naplnění podmínky řízení spočívající v uplatnění žalobního nároku k předběžnému projednání u příslušného úřadu. Smyslem

předběžného projednání nároku u příslušného ministerstva nebo jiného ústředního orgánu státní správy dle § 14 OdpŠk je poskytnout poškozenému a odpovědnému subjektu možnost vyřešit spor smírnou cestou a snaha zabránit tak zbytečným soudním sporům; uplatnění nároku u příslušného úřadu nahrazuje předžalobní výzvu, předběžné projednání nároku nemá charakter (správního) řízení, není úředním postupem a vydání konečného stanoviska k uplatněnému nároku nemá povahu úředního rozhodnutí, nýbrž je toliko stanoviskem odpovědného subjektu (organizační složky jednající jménem státu) z titulu odpovědnosti státu z výkonu veřejné moci k otázce, zda bude uplatněný nárok považován za opodstatněný a uspokojen dobrovolně či nikoliv (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 12. 2019, sp. zn. 54 Co 358/2019, publikovaný v ASPI). Uvedené je podstatné proto, že je třeba v projednávané věci zodpovědět otázku, zda uplatněním nároku u úřadu práce, tj. organizační složky státu, která není úřadem uvedeným v § 6 OdpŠk (ministerstvem či jiným ústředním správním úřadem), došlo k účinnému naplnění podmínky uplatnění nároku k předběžnému projednání dle § 14 odst. 1, 3 OdpŠk, respektive, zda lze takovou organizační složku státu považovat za nepřislušný úřad dle § 14 odst. 2 OdpŠk, jehož povinností bylo postoupit žádost poškozeného příslušnému úřadu při zachování účinků uplatnění nároku k předběžnému projednání.

11. Odvolací soud dospěl k závěru, že uplatněním nároku k předběžnému projednání u úřadu, který není úřadem vyjmenovaným v ustanovení § 6 odst. 1 až 6 OdpŠk, nedochází k účinnému uplatnění nároku k předběžnému projednání nároku a naplnění podmínky odškodňovacího soudního řízení dle § 14 odst. 3 OdpŠk. Podstatou věci je, že v materii odpovědnosti státu za škodu (újmou) způsobenou při výkonu veřejné moci, jejíž podmínky (hmotněprávní – za co stát odpovídá, i procesní – jakým způsobem se nárok z odpovědnosti realizuje) upravuje zákon č. 82/1998 Sb. jakožto předpis speciální ve vztahu k obecné občanskoprávní odpovědnosti za škodu či nemajetkovou újmu, je odpovědným subjektem vždy stát (Česká republika), za nějž však (hmotněprávně) jednají pouze organizační složky státu (úřady) v tomto zákoně uvedené, jež zároveň i (procesně) jednají – vystupují – v soudních řízeních vedených ve sporech o nárocích plynoucích z odpovědnosti státu. Přitom stanoví-li citovaný zákon, že ve věcech náhrady škody způsobené rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o regresních úhradách jednají jménem státu ministerstva a jiné ústřední správní úřady (§ 6 odst. 1 OdpŠk), jež následně vyjmenovává v odstavcích 2 až 6, přičemž pouze úřad určený podle odstavců 1 až 6 jedná za stát jako organizační složka státu i v řízení před soudem (§ 6 odst. 7 OdpŠk), je nutno uzavřít, že tím je založena působnost těchto vyjmenovaných organizačních složek státu, tj. jak hmotněprávní způsobilost k právnímu jednání těchto organizačních složek státu (úřadů) jménem státu ve věcech odpovědnosti státu za výkon veřejné moci, ale i procesní způsobilost být účastníkem řízení a vystupovat před soudem (ve sporech z této odpovědnosti státu). Naopak u státních orgánů, úřadů, jiných organizačních složek státu, tato působnost dána není, nejsou založeny popsané způsobilosti (hmotněprávní i procesní) právně jednat a v řízení vystupovat, proto uplatnění nároku u nich není právně účinné. Tím pádem u nich ani nevzniká povinnost zakotvená § 14 odst. 2 OdpŠk postoupit žádost poškozeného, již uplatňuje nárok u nepřislušného úřadu (nepříslušné organizační složky státu) úřadu příslušnému při zachování účinků uplatnění nároku. Jinými slovy řečeno, uplatní-li poškozený svůj nárok z odpovědnosti státu za výkon veřejné moci u úřadu (organizační složky státu) nevyjmenovaného v § 6 odst. 1 až 6 OdpŠk, tedy u úřadu, jenž nevykonává působnost v oblasti odpovědnosti státu za výkon veřejné moci, nejde o účinné uplatnění nároku, jímž by byla splněna podmínka pro případné následné uplatnění nároku u soudu. Je-li smyslem předběžného projednání nároku snaha o dobrovolné plnění státu a mimosoudní uspokojení nároku poškozeného, pak tento účel může být pojmově naplněn jen vůči těm orgánům státu, v jejichž je to působnosti (mezi nimiž je pak věcí příslušnosti, který z nich bude o nároku jednat).
12. Jelikož žalobce v tomto případě uplatnil svůj nárok u úřadu práce, který není ministerstvem ani ústředním správním úřadem jednajícím ve věcech náhrady škody způsobené rozhodnutím nebo

nesprávným úředním postupem a o regresních úhradách dle § 6 odst. 1 OdpŠk, jakož ani úřadem vyjmenovaným v § 6 odst. 2 až 6 OdpŠk, odvolací soud uzavírá, že nárok poškozeného účinně uplatněn nebyl. Zároveň v tomto případě nejde o situaci podřaditelnou z některých výjimek judikovaných Nejvyšším soudem, kdy lze od požadavku na předběžné projednání nároku upustit (viz bod 8 odůvodnění tohoto usnesení), když sice v tomto případě soud začal jednat s Ministerstvem práce a sociálních věcí jakožto příslušnou organizační složkou státu, avšak zároveň nejde o situaci, kdy by se tato organizační složka ve věci vyjádřila a žalobní nárok odmítla. Naopak soud prvního stupně vyzval žalobce, aby svůj nárok u ní uplatnil (po zahájení tohoto odškodňovacího řízení), poskytl mu k tomu lhůtu 20 dnů a na splnění této povinnosti vyčkal. Jestliže žalobce této výzvy nedbal a podmínku uplatnění nároku nesplnil, nedošlo k odstranění nedostatku podmínky řízení a výsledné zastavení řízení je tak jediným možným vyústěním této situace (§ 104 odst. 2 o. s. ř.).

13. Napadené rozhodnutí soudu prvního stupně o zastavení řízení je tak věcně správné. Proto jej odvolací soud dle § 219 o. s. ř. potvrdil, včetně správného výroku o nákladech řízení vedeného před soudem prvního stupně.
14. O náhradě nákladů řízení rozhodl odvolací soud podle § 224 odst. 1 a § 146 odst. 2 o. s. ř. tak, že žádný z účastníků nemá právo na jejich náhradu, neboť žalované žádné takové náklady nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat dovolání do dvou měsíců od jeho doručení. Dovolání se podává u soudu prvního stupně a rozhoduje o něm Nejvyšší soud.

Praha 11. prosince 2020

Mgr. Tomáš Mottl v. r.
předseda senátu