

Nesprávný úřední postup

Vady řízení při shromažďování podkladů pro rozhodnutí, jestliže tyto vady měly za následek vydání nesprávného rozhodnutí, samy o sobě nezakládají odpovědnost státu za škodu z nesprávného úředního postupu. Opatřování podkladů potřebných pro rozhodnutí orgánu státu ve správním řízení, příp. jejich hodnocení a právní posouzení je činností přímo směřující k vydání rozhodnutí, a případné nesprávnosti či vady tohoto postupu se projeví právě v obsahu rozhodnutí a mohou být zvažovány jedině z hlediska odpovědnosti státu za nezákonné rozhodnutí.

Vady řízení při shromažďování podkladů pro rozhodnutí, jestliže tyto vady měly za následek vydání nesprávného rozhodnutí, samy o sobě nezakládají odpovědnost státu za škodu z nesprávného úředního postupu. Opatřování podkladů potřebných pro rozhodnutí orgánu státu ve správním řízení, příp. jejich hodnocení a právní posouzení je činností přímo směřující k vydání rozhodnutí, a případné nesprávnosti či vady tohoto postupu se projeví právě v obsahu rozhodnutí a mohou být zvažovány jedině z hlediska odpovědnosti státu za nezákonné rozhodnutí.

(Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky sp.zn. 25 Cdo 2244/2000, ze dne 19.9.2002)

Nejvyšší soud České republiky rozhodl v právní věci žalobkyně P., spol. s r. o., zastoupené advokátem, proti žalovaným 1/ Česká republika - Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, se sídlem v Praze 1, Na Františku 32, zastoupené advokátem, a 2/ Z. ú. l. p., s. p., zastoupenému advokátem, o 2.039.630,- Kč s příslušenstvím, vedené u Okresního soudu v Českých Budějovicích pod sp. zn. 12 C 223/95, o dovolání první žalované proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 29. června 2000, č. j. 8 Co 1237/2000-224, tak, že rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 29. 6. 2000, č. j. 8 Co 1237/2000-224, ve výroku, kterým byl potvrzen rozsudek soudu prvního stupně ve výroku o platební povinnosti první žalované, a v závislých výrociích o náhradě nákladů řízení před soudy obou stupňů ve vztahu k první žalované, a rozsudek Okresního soudu v Českých Budějovicích ze dne 19. 1. 2000, č. j. 12 C 223/95-203, ve vyhovujícím výroku o věci samé a v závislých výrociích o náhradě nákladů řízení ve vztahu k první žalované se zrušují a věc se v tomto rozsahu vrací okresnímu soudu k dalšímu řízení.

Z odůvodnění :

Okresní soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 10. 4. 1998, č. j. 12 C 223/95-120, zamítl žalobu s návrhem, aby byla žalovaným uložena společně a nerozdílně povinnost zaplatit žalobkyni 2.039.630,- Kč s 16 % úrokem od 1. 8. 1994 do zaplacení, a rozhodl o náhradě nákladů řízení. Uplatněný nárok žalobkyně posoudil podle zákona č. [58/1969](#) Sb. jako nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím a dospěl k závěru, že ve vztahu k první žalované není splněna podmínka předběžného projednání nároku s ústředním orgánem ve smyslu ust. § 9 odst. 1 zákona č. [58/1969](#) Sb. a druhý žalovaný není podle zákona č. [58/1969](#) Sb. pasivně legitimován.

Usnesením Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 10. 12. 1998, č. j. 6 Co 1746/98, 6 Co

2971/98-141, byl rozsudek soudu prvního stupně zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení s tím, že při nesplnění podmínky předběžného projednání nároku na náhradu škody podle ust. § 9 zákona č. [58/1969](#) Sb. je třeba poškozeného vyzvat k odstranění tohoto nedostatku s určením přiměřené lhůty, a ve vztahu k druhému žalovanému nárok na náhradu škody posoudit podle obecných ustanovení občanského zákoníku.

Rozsudkem Okresního soudu v Českých Budějovicích ze dne 19. 1. 2000, č. j. 12 C 223/95-203, byla první žalované (České republice - Ministerstvu průmyslu a obchodu ČR) uložena povinnost zaplatit žalobkyni 2.002.074,- Kč s 16 % úrokem od 1. 8. 1994 do zaplacení, co do zbývající částky 37.556,- Kč s příslušenstvím a dále v plném rozsahu proti druhému žalovanému byla žaloba zamítnuta a bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení. Při svém rozhodnutí vycházel soud prvního stupně ze zjištění, že žalobce přihlásil u S. z. ú. l. p. Č. B. výrobek dětské skládací stavebnice ke schválení podle § 20 zákona č. [30/1968](#) Sb., o státním zkušebnictví. Rozhodnutím tohoto ústavu ze dne 2. 3. 1993 č. 08-S-339 byl výrobek schválen jako vyhovující podmínkám ust. § 22 odst. 1 citovaného zákona. Dne 30. 11. 1993 vydal Okresní úřad H. K. - okresní hygienik rozhodnutí, kterým zakázal distribuci a prodej uvedeného výrobku podle § 75 odst. 4 písm. c) zákona č. [20/1966](#) Sb., o péči o zdraví lidu, do doby, než budou vzorky posouzeny z hlediska zdravotní nezávadnosti. Rozhodnutím Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví ze dne 22. 7. 1994 zn. 1381/94/30-32 bylo zrušeno rozhodnutí S. z. ú. l. p. o schválení tohoto výrobku, neboť státní zkušebna nebyla věcně příslušná a při schvalování výrobku nebyla zjišťována zdravotní nezávadnost použitého materiálu. Soud prvního stupně dospěl k závěru, že za škodu je odpovědná první žalovaná, neboť S. z. ú. l. p. Č. B. (dále: státní zkušebna) jednal při schvalování výrobku jako orgán státu, jeho rozhodnutí bylo vydáno ve správním řízení, a jako nezákonné bylo zrušeno ve smyslu ust. § 4 odst. 1 zákona č. [58/1969](#) Sb. Protože podle § 4 odst. 3 písm. d) zákona č. [20/1966](#) Sb., o péči o zdraví lidu (ve znění pozdějších předpisů), je nutno vyžádat závazný posudek orgánů hygienické služby k zahájení výroby a k dovozu poživatin a předmětů běžného užívání, a protože státní zkušebna při schvalování výrobku si nezajistila - byť od žalobce - stanovisko hygienika o zdravotní nezávadnosti výrobku, ačkoliv jej měla posoudit i z hlediska hygienických předpisů (ust. § 22 odst. 1 zákona č. [30/1968](#) Sb.), dopustila se i nesprávného úředního postupu následovaného vydáním nezákonného rozhodnutí. Rozhodnutí o schválení výrobku způsobilo žalobkyni škodu poté, kdy okresní hygienik zakázal jeho distribuci a prodej. Dovodil, že se žalobkyně důvodně domáhá náhrady škody způsobené vadným rozhodnutím státní zkušebny, neboť na jeho základě zahájila výrobu a distribuci svého výrobku, která byla posléze rozhodnutím okresního hygienika zakázána. Při stanovení výše škody vycházel soud prvního stupně ze znaleckého posudku z oboru ekonomika - odvětví účetní evidence, peněžnictví, a žalobkyni přiznal náhradu za zakoupený a nespotřebovaný materiál na výrobu včetně dopravy, obalů a nákladů na mzdy a propagaci v částce 322.622,- Kč, na ušlém zisku z výroby hračky za dobu 10 měsíců, kdy výroba nemohla pokračovat, částku 1.509.420,- Kč, za vyrobené a neprodané výrobky částku 8.800,- Kč, a za „poškození dobrého jména“ částku 150.942,- Kč. Žalobu proti druhému žalovanému zamítl, neboť ten své povinnosti ze smlouvy o dílo, uzavřené se žalobcem, neporušil, a nebyly tak splněny podmínky odpovědnostního vztahu.

K odvolání žalobkyně a první žalované Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 29. 6. 2000, č. j. 8 Co 1237/2000-224, rozsudek soudu prvního stupně potvrdil (ve výroku o věci samé ve vztahu k první žalované v tom znění, že je povinna zaplatit žalobkyni 2.001.784,- Kč s 16 % úrokem od 1. 8. 1994 do zaplacení, a že žaloba co do částky 37.846,- Kč s příslušenstvím se zamítá) a rozhodl o náhradě nákladů odvolacího řízení. Zároveň nevyhověl návrhu první žalované na připuštění dovolání k otázce, zda podání žádosti o schválení výrobku státní zkušebnou je zahájením výroby ve smyslu ust. § 4 odst. 3 písm. d) zákona č. [20/1966](#) Sb. Odvolací soud vycházel ze skutkového stavu zjištěného soudem prvního stupně a ztotožnil se s jeho závěrem, že je dána odpovědnost státu podle

zákona č. [58/1969](#) Sb. za škodu způsobenou rozhodnutím S. z. ú. l. p., které bylo jako nezákonné zrušeno, a že druhý žalovaný za škodu žalobkyně neodpovídá. Protože rozhodnutím příslušného orgánu, kterým bylo nezákonné rozhodnutí zrušeno, je soud vázán, nepřezkoumává, zda bylo věcně správné a zda důvody zrušení byly namístě. Do distribuce byl rozhodnutím státní zkušebny uveden výrobek, který neodpovídal hygienickým předpisům, ač podle § 22 zákona č. [30/1968](#) Sb. měla být i jeho hygienická nezávadnost posuzována při schvalování. Zkušebna se tak dopustila i nesprávného úředního postupu, když při schvalování výrobku si pro své rozhodnutí nezajistila stanovisko hygienika. V důsledku tohoto nezákonného rozhodnutí a nesprávného úředního postupu byla žalobkyně nucena přerušit další výrobu a v příčinné souvislosti s tím utrpěla škodu, spočívající v hodnotě materiálu zakoupeného na výrobu hraček, v ušlém zisku po dobu, kdy výroba nemohla pokračovat, v hodnotě výrobků, jež zůstaly vyrobené na skladě, a rovněž v „poškození dobrého jména žalobkyně“. Odvolací soud dovodil, že souhrnně jde o škodu, kterou žalobkyně utrpěla poté, kdy bylo zrušeno rozhodnutí státní zkušebny o schválení výrobku a zakázána jeho distribuce, a ve svém rozhodnutí opravil chybný součet jednotlivých nároků v rozsudku soudu prvního stupně.

Proti tomuto rozsudku podala první žalovaná dovolání z důvodu podle § 241 odst. 3 písm. d) o. s. ř., jehož přípustnost dovozuje z ust. § 238 odst. 1 písm. b) o. s. ř., a v němž namítá, že odvolací soud nezkoumal, zda vůbec škoda žalobkyni vznikla, nezdůvodnil příčinnou souvislost mezi rozhodnutím státní zkušebny a vznikem škody a neposoudil správně ani výši škody. Poukazuje na to, že žalobkyně dle svého předmětu podnikání nebyla oprávněna k výrobě hraček, a jednalo se proto o neoprávněné podnikání. Namítá, že rozhodnutí o schválení výrobku nelze považovat za opatření k zahájení výroby, bylo povinností žalobkyně vyžádat si před zahájením výroby hygienický posudek podle ustanovení § 4 odst. 3 písm. d) zákona č. [20/1966](#) Sb. Pokud výrobu zahájila bez závazného posudku orgánů hygienické služby, který si měla vyžádat, nelze dovozovat příčinnou souvislost mezi předmětným rozhodnutím správního orgánu a vznikem škody. Navíc objem objednávek zahraničních obchodních partnerů žalobkyně není rozhodný pro určení výše škody, neboť rozhodnutí o schválení výrobku nemělo ve vztahu k zahraničí žádné právní účinky. Otázku, zda podání žádosti o schválení výrobku je zahájením výroby ve smyslu ust. § 4 odst. 3 písm. d) zákona č. [20/1966](#) Sb., považuje za zásadně významnou po právní stránce, a to i z hlediska příčinné souvislosti mezi sporným rozhodnutím a vznikem škody. Navrhla zrušení rozsudků soudů obou stupňů a vrácení věci soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

Podle ustanovení části dvanácté, hlavy I, bodu 17. zákona č. [30/2000](#) Sb., kterým se mění zákon č. [99/1963](#) Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, se dovolání proti rozhodnutím odvolacího soudu vydaným přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona (1. 1. 2001) nebo vydaným po řízení provedeném podle dosavadních právních předpisů projednají a rozhodnou podle dosavadních právních předpisů (tj. podle občanského soudního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2000).

Nejvyšší soud jako soud dovolací (§ 10a o. s. ř.) po zjištění, že dovolání bylo podáno včas, účastníkem řízení, řádně zastoupeným advokátem, přezkoumal napadený rozsudek odvolacího soudu podle § 242 o. s. ř. v dovoláním napadeném rozsahu a dospěl k závěru, že dovolání je v dané věci přípustné podle § 239 odst. 2 o. s. ř. a je opodstatněné.

Dovolatelka dovozuje přípustnost dovolání z ustanovení § 238 odst. 1 písm. b) o. s. ř., podle kterého je dovolání přípustné proti rozsudku odvolacího soudu, jímž byl potvrzen rozsudek soudu prvního stupně, kterým soud prvního stupně rozhodl jinak než ve svém dřívějším rozsudku proto, že byl

vázán právním názorem odvolacího soudu, který dřívější rozhodnutí zrušil.

V daném případě soud prvního stupně sice ve vztahu k první žalované rozhodl jinak než ve svém dřívějším rozhodnutí, jež bylo zrušeno, avšak přípustnost dovolání v dané věci není založena ustanovením § 238 odst. 1 písm. b) o. s. ř., neboť ve zrušujícím usnesení odvolacího soudu ze dne 10. 12. 1998 nebyl vysloven závazný právní názor, který by měl na rozhodnutí ve věci takový vliv, že soud prvního stupně nemohl uplatnit své názory při rozhodování ve věci samé. Předchozím rozhodnutím soudu prvního stupně byla žaloba zamítnuta pro předčasnost a toto zamítavé rozhodnutí bylo odvolacím soudem zrušeno pro nesprávný postup soudu prvního stupně při nesplnění podmínky řízení o nároku na náhradu škody podle zákona č. [58/1969](#) Sb., a teprve v následujícím rozsudku soud prvního stupně řešil opodstatněnost samotného nároku. Přípustnost dovolání v dané věci lze proto posuzovat toliko z hlediska ustanovení § 239 odst. 2 o. s. ř.

Podle ustanovení § 239 odst. 2 o. s. ř. nevyhoví-li odvolací soud návrhu účastníka na vyslovení přípustnosti dovolání, který byl učiněn nejpozději před vyhlášením potvrzujícího rozsudku nebo před vyhlášením (vydáním) usnesení, kterým bylo rozhodnuto ve věci samé, je dovolání podané tímto účastníkem přípustné, jestliže odvolací soud dospěje k závěru, že napadené rozhodnutí odvolacího soudu má po právní stránce zásadní význam.

Zásadní význam napadeného rozhodnutí po právní stránce shledal odvolací soud v otázce vymezení zákonných předpokladů vzniku odpovědnosti státu za škodu podle zák. č. [58/1969](#) Sb., kterou odvolací soud v daném případě neposoudil správně.

Zákonnými předpoklady vzniku objektivní odpovědnosti za škodu podle § 1 zák. č. [58/1969](#) Sb., jsou nezákonné rozhodnutí, vznik škody a příčinná souvislost mezi tímto nezákonným rozhodnutím a vznikem škody.

Nezákonným rozhodnutím ve smyslu § 1 a násl. zákona č. [58/1969](#) Sb. je v posuzované věci rozhodnutí S. z. ú. l. p. Č. B. ze dne 2. 3. 1993, kterým byl žalobkyni schválen typ výrobku dětské skládací stavebnice jako vyhovující podmínkám ustanovení § 22 odst. 1 zákona č. [30/1968](#) Sb., ve znění pozdějších předpisů. Toto rozhodnutí, bez něhož nesměly být tyto výrobky uváděny do oběhu, bylo rozhodnutím Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví ze dne 22. 7. 1994 jako nezákonné zrušeno, když předtím 30. 11. 1993 vydal okresní hygienik závazný pokyn, kterým zakázal distribuci a prodej této hračky z důvodu možnosti ohrožení zdraví.

Podle zákona č. [30/1968](#) Sb., o státním zkušebnictví (ve znění pozdějších předpisů), spočívá výkon státního zkušebnictví v hodnocení, ve schvalování a v certifikaci výrobků a v provádění kontroly (srov. ust. § 1). Schvalování podléhají tuzemské i dovážené výrobky, které jsou určeny k široké potřebě, jestliže by mohly ohrozit bezpečnost života nebo zdraví uživatele nebo jeho okolí, aniž se uživatel o tomto nebezpečí může předem přesvědčit (srov. ust. § 20). Podle ustanovení § 22 odst. 1 tohoto zákona při schvalování výrobku zkoumá státní zkušebna jeho vzorek; zjišťuje, zda odpovídá právním předpisům (bezpečnostním, hygienickým a jiným), technickým normám a hlediskům, pro které bylo schvalování stanoveno, jakož i to, zda výrobce skýtá záruku, že bude trvale dodržovat vlastnosti výrobku rozhodné pro jeho schválení. Podle odst. 6, věty první citovaného ustanovení neschválené výrobky nesmějí být uváděny do oběhu.

Vydané rozhodnutí o schválení výrobku (tuzemského či dovezeného) do oběhu tedy opravňovalo žalující společnost uvádět výrobek určitého typu do oběhu, tj. opravňovalo ji k distribuci a prodeji hotového výrobku. Dovolatelce je třeba přisvědčit v tom, že rozhodnutí státní zkušebny podle § 20 a násl. zákona č. [30/1968](#) Sb., jímž byl schválen předložený výrobek k uvedení do oběhu, není opatřením k zahájení výroby ve smyslu ustanovení § 4 odst. 3 písm. d) zákona č. 20/1966, které stanoví, že závazný posudek orgánů hygienické služby je nutno si v rozsahu a za podmínek stanovených prováděcími předpisy vyžádat k opatřením, jimiž by mohly být způsobeny zdravotní závady, které by se později nedaly odstranit vůbec nebo by se daly odstranit jen s neúměrnými náklady, zejména k zahájení výroby a k dovozu poživatin a předmětů běžného užívání. Zatímco závazný posudek orgánů hygienické služby se týká právě okolností zahájení výroby jako takové, schválení výrobku státní zkušebnou se vztahuje k možnosti uvádět hotové výrobky (ať už tuzemské či dovezené) do oběhu.

Zrušením nezákonného rozhodnutí ze dne 2. 3. 1993 o schválení výrobku ztratila žalobkyně právě to oprávnění, které jím získala. Právně významnou pro posouzení vzniku odpovědnosti za škodu způsobenou tímto nezákonným rozhodnutím byla tedy otázka příčinné souvislosti konkrétní majetkové újmy, jejíž náhrady se poškozený domáhá, s nezákonným (tj. zrušeným) rozhodnutím, nikoliv však s rozhodnutím, jímž bylo vadné rozhodnutí zrušeno, a byl tak napraven nezákonný stav. Stát totiž odpovídá za škodu, jež vznikla následkem nezákonného rozhodnutí, a nikoliv následkem jeho zrušení. Už z tohoto důvodu nelze přisvědčit právnímu názoru odvolacího soudu, že důsledkem vydání nezákonného rozhodnutí bylo nucené přerušování výroby uvedeného výrobku a újma s tím spojená. Navíc žalobkyni, která přihlásila výrobek ke schválení, bylo nezákonným rozhodnutím povoleno uvádět výrobek do oběhu, nikoliv povoleno provozovat, popř. zakázat jeho výrobu. Existence příčinné souvislosti mezi zrušeným rozhodnutím a škodou, jejíž náhrady se žalobkyně domáhá a která spočívá v nákladech na výrobu hraček a ve ztrátě zisku z jejich výroby, by mohla být předpokladem odpovědnosti za škodu podle hmotného práva, pokud vydaným nezákonným rozhodnutím byla výrobci povolena výroba hraček či dáno oprávnění k zahájení jejich sériové výroby. Tak tomu však v daném případě nebylo. Nesloužilo-li rozhodnutí státní zkušebny k povolení výroby či k oprávnění k zahájení sériové výroby, nemůže být ani příčinou újmy způsobené přerušením výrobního procesu.

Pokud odvolací soud dovedl odpovědnost státu i z důvodu nesprávného úředního postupu státní zkušebny ve smyslu ust. § 18 zákona č. [58/1969](#) Sb., když si před svým rozhodnutím nezajistila stanovisko hygienika, není tento názor správný. Vady řízení při shromažďování podkladů pro rozhodnutí, jestliže měly za následek vydání nesprávného rozhodnutí, samy o sobě nezakládají odpovědnost státu za škodu z nesprávného úředního postupu. Opatřování podkladů potřebných pro rozhodnutí orgánu státu ve správním řízení, příp. jejich hodnocení a právní posouzení je činností přímo směřující k vydání rozhodnutí, a případné nesprávnosti či vady tohoto postupu se projeví právě v obsahu rozhodnutí a mohou být zvažovány jedině z hlediska odpovědnosti státu za nezákonné rozhodnutí (srov. též rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 29. 6. 1999, sp. zn. 2 Cdon 129/97, publikovaný v časopise Soudní judikatura č. 1/2000 pod č. 5).

Protože odvolací soud při svém rozhodnutí vycházel z nesprávného právního názoru, je dovolání je z hlediska uplatněného dovolacího důvodu podle § 241 odst. 3 písm. d) o. s. ř. důvodné. Dovolací soud proto rozsudek odvolacího soudu v rozsahu napadeném dovoláním zrušil (§ 243b odst. 1 část věty za středníkem o. s. ř.). Vzhledem k tomu, že důvod, pro který byl zrušen rozsudek odvolacího soudu, platí i pro rozhodnutí soudu prvního stupně, byl i tento rozsudek ve vztahu k první žalované ve vyhovujícím výroku o věci samé a v závislých výrocích o náhradě nákladů řízení zrušen a věc byla v

tomto rozsahu vrácena Okresnímu soudu v Českých Budějovicích k dalšímu řízení (§ 243b odst. 2 věta druhá o. s. ř.).

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Odpovědnost státu za újmu \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Pracovní doba](#)
- [Katastr nemovitostí](#)
- [Odpovědnost státu za újmu \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Odpovědnost státu za újmu \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Práva dětí](#)
- [Určitost sankcionované povinnosti](#)
- [Zemědělská půda \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Správní řízení \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Samospráva \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Význam řízení](#)