

## Nezákonné rozhodnutí a škoda

O vztah příčinné souvislosti se jedná, vznikla-li škoda následkem nezákonného rozhodnutí, tedy je-li nezákonné rozhodnutí a škoda ve vzájemném poměru příčiny a následku, a tudíž je-li doloženo, že nebyť nezákonného rozhodnutí, ke škodě by nedošlo. Byla-li příčinou vzniku škody jiná skutečnost, odpovědnost za škodu nenastává; příčinou škody může být jen ta skutečnost, bez níž by škodný následek nevznikl. Přitom nemusí jít o příčinu jedinou, nýbrž stačí, jde-li o jednu z příčin, která se podílí na nepříznivém následku, o jehož odškodnění jde, a to o příčinu podstatnou.

(Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky sp.zn. 28 Cdo 2397/2006, ze dne 7.10.2008)

Nejvyšší soud České republiky rozhodl v právní věci žalobce M. V. E. K. P. s. r. o. (dříve A. s. r. o.), zastoupeného advokátkou, proti žalované České republice – Ministerstvu životního prostředí, o náhradu škody ve výši 1.095.756,- Kč s příslušenstvím, vedené u Obvodního soudu pro Prahu 10 pod sp. zn. 14 C 310/2004, o dovolání žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2006, č. j. 22 Co 1/2006-59, tak, že rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2006, č. j. 22 Co 1/2006-59, a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 10 ze dne 30. 8. 2005, č. j. 14 C 310/2004-46a, se zrušují a věc se vrací Obvodnímu soudu pro Prahu 10 k dalšímu řízení.

Z odůvodnění :

### A. Předchozí průběh řízení

Žalobce se domáhal, aby žalovaná byla uznána povinnou zaplatit částku 1.095.756,- Kč s příslušenstvím z titulu náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím podle § 7 odst. 1 a § 8 odst. 1 zákona č. [82/1998](#) Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Uvedl, že dne 22. 5. 2002 požádal Českou inspekci životního prostředí – oblastní inspektorát Ú. n. L. (dále jen „inspekce“) o souhlas s trvalým provozováním tavící pece po skončení zkušebního provozu, který byl žalobci povolen rozhodnutím Městského úřadu v J. do 20. 5. 2002. Tavící pec je středním zdrojem znečištění, a proto je podle § 126 odst. 1 stavebního zákona č. [50/1976](#) Sb. k rozhodnutí stavebního úřadu potřeba souhlas orgánu ochrany ovzduší, který uděluje inspekce podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. [309/1991](#) Sb., o ovzduší. Rozhodnutím inspekce ze dne 28. 5. 2002, vyjádřila inspekce nesouhlas s provozováním tavící pece s odůvodněním, že podle výsledku provedených kontrol žalobce nedodrží technologickou kázeň. Včas podané odvolání bylo rozhodnutím Ministerstva životního prostředí (dále jen „ministerstvo“) ze dne 6. 9. 2002, zamítnuto pro nepřipustnost. Na podnět žalobce posledně uvedené rozhodnutí přezkoumal podle § 65 správního řádu č. [71/1967](#) Sb. ministr životního prostředí a rozhodnutím ze dne 8. 11. 2002, je zrušil. Novým rozhodnutím o odvolání ze dne 25. 11. 2002, ministerstvo rozhodnutí inspekce pro nedostatečné zjištění skutkového stavu zrušilo a věc vrátilo inspekci k novému projednání. Inspekce poté rozhodnutím ze dne 13. 12. 2002, souhlas s provozováním tavící pece udělila. Na základě souhlasu inspekce Městský úřad v J. kolaudačním rozhodnutím ze dne 2. 1. 2003, užívání tavící pece povolil. Protože bez souhlasu inspekce nemohl žalobce dosáhnout povolení k užívání tavící pece, musel po dobu sedmi měsíců (červen až prosinec 2002) přerušit provoz pece. Z téhož důvodu musel také propustit své zaměstnance a vyplatit jim odstupné. Stejně tak nemohl realizovat nasmlouvané dodávky, a tím nemohl včas uhradit faktury svým dodavatelům, kterým byl následně nucen platit penále. Tím vznikla žalobci škoda ve výši

žalované částky.

Žalovaná namítala, že první rozhodnutí ministerstva ze dne 6. 9. 2002 nebylo ministrem zrušeno proto, že by žádosti žalobce o souhlas mělo být vyhověno, nýbrž pro procesní vadu, kdy o odvolání žalobce mělo být namísto zamítnutí pro nepřipustnost rozhodnuto meritorně. Odmítla tvrzení, že by rozhodnutím ministerstva byl porušen zákon a tvrdila, že žalobce si původní nesouhlasné rozhodnutí inspekce zavínil sám tím, že nedodržoval technologickou kázeň, a odkázala na shodný názor uvedený v závěrečné zprávě veřejného ochránce práv ze dne 27. 11. 2002. Podle názoru žalované je rozhodnutí inspekce o souhlasu pouze rozhodnutím předběžné povahy, které samo o sobě není vykonatelné a slouží jako podklad pro rozhodnutí stavebního úřadu.

Obvodní soud pro Prahu 10 rozsudkem ze dne 30. 8. 2005, č. j. 14 C 310/2004-46a, žalobu zamítl. Konstatoval, že zamítavé rozhodnutí inspekce ze dne 28. 5. 2002, č. j. 4/OO/3455/02/Ba, bylo jako pravomocné zrušeno pro nezákonnost na základě mimořádného opravného prostředku zrušeno, čímž je dána podmínka nezákonného rozhodnutí podle § 8 odst. 1 zákona č. [82/1998](#) Sb. Mezi nezákonným rozhodnutím a tvrzenou škodou však podle soudu prvního stupně není příčinná souvislost, neboť rozhodnutí inspekce o souhlasu je jen tzv. podkladovým rozhodnutím, které samo nezakládá práva ani povinnosti, a proto nemůže způsobit škodu. Podle soudu prvního stupně dále zákon neukládá ani inspekci, ani stavebnímu úřadu, aby vydaly rozhodnutí v určité lhůtě, ostatně žalobce průtahy v řízení ani netvrdil. Žalobce pak nemusel ukončit provoz pece proto, že mu nebylo vydáno kolaudační rozhodnutí, nýbrž proto, že skončilo období, na které měl povolen zkušební provoz, přičemž o prodloužení zkušebního provozu nepožádal.

K odvolání žalobce Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 23. 3. 2006, č. j. 22 Co 1/2006-59, rozsudek soudu prvního stupně potvrdil s tím, že soud prvního stupně měl žalobu zamítnout už proto, že není splněna podmínka pravomocného rozhodnutí, které by bylo zrušeno pro nezákonnost. Podle odvolacího soudu bylo sice zamítavé rozhodnutí ministerstva rozhodnutím ministra zrušeno, ale tím se věc vrátila do stadia nepravomocně skončeného odvolacího řízení, a proto druhým rozhodnutím ministerstva bylo zrušeno opět nepravomocné rozhodnutí inspekce. Podle odvolacího soudu tak rozhodnutí inspekce nikdy jako pravomocné zrušeno nebylo. Odvolací soud dále odkázal na rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci sp. zn. 25 Cdo 593/2003, podle něhož za nezákonné ve smyslu § 8 odst. 1 zákona č. [82/1998](#) Sb. nelze považovat rozhodnutí, které bylo sice pro nezákonnost zrušeno, ale příslušný orgán v řízení pokračuje. V ostatním odvolací soud odkázal na odůvodnění rozhodnutí soudu prvního stupně, s nímž se ztotožnil.

## B. Dovolání

Proti rozsudku odvolacího soudu podal žalobce dovolání, jehož přípustnost spatřuje v ustanovení § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. s tím, že se jedná o právní otázku, která ještě nebyla v rozhodovací praxi odvolacího soudu řešena. Namítal, že pokud bylo nadřízeným orgánem rozhodnuto, že rozhodnutí inspekce je nezákonné, je dána základní podmínka podle § 8 odst. 1 zákona č. [82/1998](#) Sb. Řízení o souhlasu orgánu ochrany ovzduší je podle žalobce samostatným správním řízením, přičemž stavební úřad může podle § 126 odst. 1 stavebního zákona vydat kolaudační rozhodnutí pouze v případě, že s tím orgán ochrany ovzduší souhlasí, a proto účastníkovi správního řízení může vydáním nesouhlasného rozhodnutí inspekce vzniknout škoda. Pokud by totiž inspekce souhlas vydala, nic by nebránilo vydání kolaudačního rozhodnutí, a žalobce by proto nebyl nucen přerušit výrobu. Žalobce má za to, že odvolací soud věc nesprávně právně posoudil, a navrhl proto, aby Nejvyšší soud jeho rozsudek zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaná ve svém vyjádření navrhla odmítnutí dovolání jako nepřipustného s tím, že odvolací soud rozhodl na základě aplikace příslušného ustanovení zákona č. [82/1998](#) Sb., která pro něj zcela zřejmě nepředstavovala právní otázku zásadního významu. Podle žalované opírá žalobce svoji

argumentaci výlučně o formální právní moc podkladového rozhodnutí a opomíjí jeho další související vlastnosti.

### C. Přípustnost

Dovolací soud zjistil, že dovolání je včasné, podané oprávněnou osobou, zastoupenou advokátem, a splňuje formální obsahové znaky předepsané § 241a odst. 1 o. s. ř. Dále se dovolací soud zabýval přípustností dovolání.

Protože dovoláním byl napaden rozsudek odvolacího soudu, kterým byl potvrzen první rozsudek soudu prvního stupně v projednávané věci, může být přípustnost dovolání založena jen za podmínky upravené v § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř., tj. pokud dovolací soud dospěje k závěru, že napadené rozhodnutí má ve věci samé po právní stránce zásadní význam. Ten je podle § 237 odst. 3 o. s. ř. dán zejména tehdy, jestliže napadené rozhodnutí řeší právní otázku, která v rozhodování odvolacího soudu ještě nebyla řešena, která je odvolacími nebo dovolacím soudem řešena rozdílně, nebo řeší-li právní otázku v rozporu s hmotným právem. Otázka, zda nezákonným rozhodnutím, které samo o sobě vykonatelné není, ale slouží jako závazný podklad pro rozhodnutí jiného orgánu, může účastníku řízení vzniknout škoda, nebyla dosud v rozhodovací praxi Nejvyššího soudu řešena. Navíc, jestliže odvolací soud dospěl k závěru, že ve věci není dána podmínka nezákonného rozhodnutí podle § 8 odst. 1 zákona č. [82/1998](#) Sb., rozhodl v rozporu s hmotným právem. Z uvedených důvodů je dovolání přípustné podle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř.

### D. Důvodnost

1. K existenci nezákonného rozhodnutí ve smyslu § 8 odst. 1 zákona č. [82/1998](#) Sb.

Již v rozsudku ze dne 20. 2. 2003, sp. zn. 25 Cdo 453/2001, Nejvyšší soud uvedl, že předpokladem objektivní odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím vydaným ve správním řízení podle uvedeného zákona je skutečnost, že pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno, a nikoliv otázka charakteru pochybení správního orgánu, který takové rozhodnutí vydal, ani otázka případného zavinění.

V projednávané věci bylo odvolání proti rozhodnutí inspekce ze dne 28. 5. 2002, ministerstvem zamítnuto, čímž se uvedené rozhodnutí stalo pravomocným. To, že uvedené rozhodnutí bylo zrušeno až druhým rozhodnutím odvolacího orgánu ze dne 25. 11. 2002, a nikoli přímo rozhodnutím ministra na základě mimořádného opravného prostředku (přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 správního řádu), nemění nic na skutečnosti, že původní rozhodnutí inspekce bylo určitou dobu pravomocné a tedy i způsobilé vyvolat právní účinky v tom smyslu, že bránilo vydání kolaudačního rozhodnutí. (Dále viz ad 2.)

Protože odpovědnost státu za nezákonné rozhodnutí je odpovědností objektivní, není rozhodné, zda nezákonné rozhodnutí bylo zrušeno z důvodů procesních vad, pro vady skutkových zjištění nebo pro nesprávné právní posouzení. Zákon č. [82/1998](#) Sb. v § 8 odst. 1 („Nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze, není-li dále stanoveno jinak, uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem.“) nepožaduje, aby rozhodnutí orgánu prvního stupně bylo zrušeno přímo orgánem rozhodujícím o mimořádném opravném prostředku, nýbrž pro splnění uvedené podmínky dostačuje, že je zrušeno i později odvolacím orgánem na základě předchozího rozhodnutí jemu nadřízeného orgánu o mimořádném opravném prostředku.

V projednávané věci by ostatně, nebýt nezákonného zamítnutí odvolání pro nepřípustnost, původní rozhodnutí inspekce vůbec nenabývalo právní moci, a odpovědnost státu by tak nemohla být založena.

Z uvedených důvodů dovolací soud uzavřel, že rozhodnutí inspekce ze dne 28. 5. 2002, bylo rozhodnutím pravomocným, které bylo pro nezákonnost zrušeno, a proto je dána podmínka vzniku odpovědnosti státu za škodu podle § 8 odst. 1 zákona č. [82/1998](#) Sb.

Odkaz odvolacího soudu na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 5. 2004, č. j. 25 Cdo 593/2003, je pro projednávanou věc nepřipadný. Uvedený rozsudek se totiž vztahuje na případ, kdy sice bylo pravomocné rozhodnutí správního orgánu pro procesní vadu zrušeno, ale po jeho zrušení správní orgán v řízení pokračoval a v době vydání rozhodnutí soudu nebylo ještě správní řízení skončeno, a proto bylo v uvedené věci třeba žalobu zamítnout jako předčasnou. V projednávané věci se však jedná o případ odlišný, neboť po zrušení rozhodnutí inspekce ze dne 28. 5. 2002, byl souhlas s trvalým provozováním tavící pece pravomocně vydán, tj. řízení je pravomocně skončeno.

Za této situace dovolací soud uzavřel, že odvolací soud věc nesprávně právně posoudil, když dospěl k závěru, že v projednávané věci není splněna podmínka nezákonného rozhodnutí ve smyslu § 8 odst. 1 zákona č. [82/1998](#) Sb.

Pro úplnost dovolací soud dodává, že na nezákonnosti rozhodnutí správního orgánu by nemohlo nic změnit, ani kdyby na vydání rozhodnutí o souhlasu inspekce neměl žalobce právní nárok, neboť nezákonnost rozhodnutí podle § 8 odst. 1 cit. zákona je dána tím, že bylo pro nezákonnost zrušeno. Na zákonné rozhodnutí má účastník řízení nárok vždy (srov. § 3 odst. 1 správního řádu č. [71/1967](#) Sb., nyní § 2 odst. 1 zákona č. [500/2004](#) Sb.).

2. K otázce příčinné souvislosti mezi nezákonným „podkladovým“ rozhodnutím a škodou.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího soudu se o vztah příčinné souvislosti jedná, vznikla-li škoda následkem nezákonného rozhodnutí, tedy je-li nezákonné rozhodnutí a škoda ve vzájemném poměru příčiny a následku, a tudíž je-li doloženo, že nebyť nezákonného rozhodnutí, ke škodě by nedošlo. Byla-li příčinou vzniku škody jiná skutečnost, odpovědnost za škodu nenastává; příčinou škody může být jen ta skutečnost, bez níž by škodný následek nevznikl. Přitom nemusí jít o příčinu jedinou, nýbrž stačí, jde-li o jednu z příčin, která se podílí na nepříznivém následku, o jehož odškodnění jde, a to o příčinu podstatnou. (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 3. 2003, sp. zn. 25 Cdo 344/2001).

Podle § 126 odst. 1 stavebního zákona č. [50/1976](#) Sb., dotýká-li se řízení podle tohoto zákona zájmů chráněných zvláštními předpisy, rozhodne stavební úřad jen v dohodě, popřípadě se souhlasem orgánu státní správy, který chráněné zájmy hájí. Takovým orgánem je podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. [309/1991](#) Sb., o ovzduší, orgán ochrany ovzduší (tj. inspekce), jehož souhlas obsahující podmínky ochrany ovzduší se vyžaduje k umístování a povolování staveb velkých a středních zdrojů znečišťování včetně jejich změn a k jejich uvedení do provozu. Z uvedených ustanovení plyne, že stavební úřad může kolaudační rozhodnutí vydat jen na základě pravomocného rozhodnutí inspekce o udělení souhlasu. Ačkoli rozhodnutí o udělení souhlasu samo nezakládá práva a povinnosti, může nezákonné rozhodnutí o neudělení souhlasu přesto způsobit účastníkovi řízení škodu, a to v případě, že všechny ostatní podmínky pro vydání kolaudačního rozhodnutí jsou splněny a jeho vydání brání právě jen nezákonné rozhodnutí o neudělení souhlasu. Stavební úřad totiž není oprávněn zkoumat zákonnost rozhodnutí o neudělení souhlasu a zároveň bez takového souhlasu užívání zdroje znečištění (zde tavící pece) povolit nesmí.

Právní názor soudu prvního stupně, na který odvolací soud odkázal a podle něhož „podkladové“ rozhodnutí nemůže způsobit účastníkovi řízení škodu, by přivedl poškozeného účastníka řízení do začarovaného kruhu, neboť náhrady škody způsobené mu případným rozhodnutím stavebního úřadu o nepovolení užívání stavby by se rovněž domoci nemohl, protože zamítavé rozhodnutí stavebního úřadu by bylo samo o sobě zcela v souladu se zákonem, podle něhož se stavební úřad musí řídit

právě uvedeným (v daném případě nezákonným) podkladovým rozhodnutím. Uvedený závěr je navíc v rozporu s článkem 36 odst. 3 Listiny, podle něhož má každý právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím orgánu veřejné správy.

Protože odvolací soud věc nesprávně právně posoudil (§ 241a odst. 2 písm. b/ o. s. ř.), Nejvyšší soud jeho rozsudek bez jednání (§ 243a odst. 1 o. s. ř.) podle § 243b odst. 2 věty za středníkem o. s. ř. zrušil. Protože důvody, pro které byl rozsudek odvolacího soudu zrušen, platí i pro rozhodnutí soudu prvního stupně, zrušil Nejvyšší soud i jeho rozsudek (§ 243b odst. 3 o. s. ř.) a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)

## Další články:

- [Střídavá péče](#)
- [Restituce](#)
- [Majetková podstata \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Náhrada škody \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Odpovědnost státu za újmu \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Předběžné opatření](#)
- [Valná hromada \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Pracovní doba](#)
- [Exekuce](#)
- [Důkazní břemeno](#)
- [Dokazování, neúčinnost právního jednání](#)