

Nezákonnost rozhodnutí a nesprávný úřední postup

Odlišení újmy jako důsledku nezákonnosti rozhodnutí na jedné straně a jako důsledku nesprávného úředního postupu způsobeného vydáním nezákonného rozhodnutí, přichází pojmově do úvahy pouze v poměrech správního rozhodnutí, kde správní orgán rozhoduje o právech a povinnostech jediného účastníka řízení – takto i obvykle žadatele, jenž se dovolává svého nároku podle zákona. Naopak je stěží myslitelné tam, kde je v řízení řešen spor, typicky v soudním, ale i popř. ve správním řízení, a kdy je rozhodnutí závislé na zjištění skutkového stavu věci podle procesních pravidel s obvyklou možností přezkumných instančních postupů, a kde vydání rozhodnutí samo o sobě, jež je později zrušeno, je očekavatelným a možným projevem stavu řízení a nemá proto potenciál poškozovat integritu účastníka řízení.

(Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky sp.zn. 30 Cdo 1076/2009, ze dne 8.9.2011)

Nejvyšší soud České republiky rozhodl ve věci žalobce S. d. — S. n., zastoupeného JUDr. S. P., advokátem se sídlem ve V.P., proti žalované České republice — Ministerstvu financí, se sídlem v P., zast. JUDr. Alanem Korbelem, advokátem se sídlem v P., o 5,060.680,- Kč, vedené u Obvodního soudu pro Prahu 1 pod sp. zn. 15 C 132/2007, o dovolání žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 9. 2008, j. 69 Co 265/2008 — 90, tak, že dovolání žalované se zamítá.

Z odůvodnění :

Obvodní soud pro Prahu 1 rozsudkem ze dne 3. 4. 2008, č. j. 15 C 132/2007 — 48, ve výroku I. uložil žalované, aby žalobci zaplatila částku 777.346,- Kč, ve výroku II. žalobu co do částky 4,283.334,- Kč zamítl a ve výroku III. rozhodl o náhradě nákladů řízení.

K odvolání žalované odvolací soud v záhlaví citovaným rozsudkem potvrdil rozsudek soudu prvního stupně ve výroku I. co do částky 487.500,- Kč a co do částky 289.846,- Kč změnil tento tak, že žalobu v tomto rozsahu zamítl. Odvolací soud též znovu rozhodl o náhradě nákladů řízení před soudem prvního stupně a taktéž o náhradě nákladů řízení odvolacího.

Zažalované částky se žalobce domáhal jednak z titulu nemajetkové újmy způsobené mu nezákonným rozhodnutím (2,500.000,- Kč), dále z titulu nemajetkové újmy způsobené mu nesprávným úředním postupem (2,500.000,- Kč) a konečně z titulu náhrady škody spočívající v nákladech za zastoupení při předběžném projednání nároku na úhradu uvedené nemajetkové újmy (60.800,- Kč). Tvrdil, že postupem žalované projevujícím se nezákonným rozhodnutím byl opakovaně extrémně znevýhodněn v následných volbách, a tudíž i ve svých příjmech. Výsledky strany byly ovlivněny nedostatkem finančních prostředků. Dodatečné poskytnutí příspěvků nemohlo být napraveno. Podle žalobkyně k vydání opětovných nezákonných rozhodnutí docházelo z nízkých pohnutek poškození politického konkurenta, když ministr financí byl statutárním předsedou, popř. 1. místopředsedou, konkurenční politické strany. Nesprávný úřední postup se projevil celkovou dobou řízení od 12. 5. 2003 do února 2007. Řízení k žádosti žalobkyně nebylo složité, přesto je charakterizováno nečinností a nerespektováním ve věci vydaných soudních rozhodnutí.

Jak vydání nezákonných rozhodnutí, tak i nesprávného úředního postupu spočívajícího v nevydání

rozhodnutí v přiměřené době, se dopustilo Ministerstvo financí při rozhodování o žádosti žalobce o vyplacení příspěvku na činnost za získaných patnáct mandátů ve volbách do zastupitelstva hlavního města Prahy konaných ve dnech 1. a 2. 11. 2002.

Jak vyplynulo ze skutkových zjištění soudu prvního stupně, žalobce požádal Ministerstvo financí (dále jen „ministerstvo“) dopisem doručeným dne 13. 5. 2003 o vyplacení příspěvku na činnost za období od 1. 11. 2002 do 30. 6. 2003. Tuto žádost ministerstvo zamítlo dne 28. 5. 2003 s poukazem na ustanovení § 20 odst. 8 zákona č. [424/1991](#) Sb. K rozkladu žalobce náměstek ministra financí dopisem ze dne 6. 8. 2003 sdělil, že žádosti o úhradu příspěvku na mandát podle zákona o politických stranách nemůže vyhovět.

Dopisem doručeným ministerstvu dne 5. 2. 2004 požádal žalobce o vyplacení příspěvku na mandáty za období od 1. 11. 2002 do 31. 12. 2003. Ministerstvo dne 25. 2. 2004 znovu žádost žalobce odmítlo s odkazem na svá dřívější rozhodnutí. Rozklad žalobce náměstek ministra financí rozhodnutím ze dne 5. 4. 2004 zamítl.

Proti těmto rozhodnutím podal žalobce dne 20. 4. 2004 žalobu k Městskému soudu v Praze. Tento soud rozsudkem ze dne 6. 5. 2005 rozhodnutí ministerstva ze dne 25. 2. 2004 a náměstka ministra financí ze dne 5. 4. 2004 zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Stalo se tak mimo jiné z důvodu, že při posouzení žádosti o výplatu příspěvku nebylo ze strany ministerstva předestřeno žalobci náležité posouzení, zda mu nárok vznikl či nikoliv. Závěry ve zrušených rozhodnutích obsažené byly podle soudu neúplné, nepřesvědčivé a rozhodnutí nebyla náležitě odůvodněna.

Dopisem doručeným ministerstvu dne 21. 6. 2004 požádal žalobce o vyplacení příspěvku na mandáty, a to za období od 1. 1. do 30. 6. 2004. Tato žádost byla opět odmítnuta dne 25. 6. 2004.

Dne 12. 9. 2005 podal žalobce ústavní stížnost proti jinému zásahu ministerstva. Ústavní soud nálezem ze dne 4. 1. 2006, sp. zn. II. US 507/05, zakázal ministerstvu pokračovat v průtazích v řízení o návrhu žalobce na výplatu příspěvku na mandáty. Podle Ústavního soudu ministerstvo svým postupem, spočívajícím v nerespektování závazného pokynu soudu vydat v konkrétní věci řádné rozhodnutí, zasáhlo do práva žalobce domáhat se stanoveným způsobem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech i u jiného orgánu, a dále do práva na projednání věci bez zbytečných průtahů.

Ministerstvo rozhodlo dne 7. 4. 2006, že příspěvek na mandát se žalobci nevyplácí. Rozhodnutí odůvodnilo poukazem na definici volební strany uvedenou v § 20 zákona č. [491/2001](#) Sb.

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 24. 5. 2006 zamítl kasační stížnost ministerstva proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 5. 2006. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že Městský soud v Praze se při hodnocení právní povahy rozhodnutí ze dne 22. 5. 2004 a 5. 4. 2004 nedopustil nezákonnosti. Uvedl, že ministerstvo je povinno řádně a neprodleně rozhodnout o podané žádosti žalobce o vyplacení příspěvku na činnost, přičemž toto rozhodnutí, pokud by bylo opět zamítavé, musí být náležitě a přesvědčivě odůvodněno. Nejvyšší správní soud poukázal i na principy právní úpravy financování politických stran dovozené zejména v judikatuře Ústavního soudu. Výklad této právní úpravy je nutno provádět tak, aby byl v maximální možné míře sledován politický pluralismus a rovnost politických subjektů. Redukce na natolik prostinký gramatický výklad provedený v daném případě ministerstvem nemůže obstát. Smyslem příspěvku zahrnutého do tzv. příspěvku na činnost je totiž nutno umožnit činnost politických stran. Skutečnost, že politická strana nezvolí jen některou konkrétní ze státem výslovně akceptovaných podob politické participace, nemůže vést k jejímu následnému znevýhodnění, a to ani ve vztahu k přímému státnímu financování. Opačný výklad by podle Nejvyššího správního soudu vedl k elementárnímu porušení principů rovnosti a svobody v politické soutěži. Již z tohoto důvodu je tento výklad nepřijatelný.

Podobně se ve své zprávě ze dne 11. 5. 2006 adresované ministerstvu vyjádřil Veřejný ochránce práv.

K rozkladu žalobce ministerstvo rozhodnutím ze dne 30. 6. 2006 potvrdilo své rozhodnutí ze dne 7. 4. 2006. Uvedlo, že pro extenzivní výklad § 20 odst. 8 zákona č. [424/1991](#) Sb. nejsou dány věcné ani právní důvody, neboť v případech, kdy se jedná o problematiku výdajů ze státního rozpočtu, se musí vycházet striktně ze znění zákona a není možné zákon dotvářet s ohledem na ústavněprávní principy. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 24. 7. 2006 správní žalobu k Městskému soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 7. 11. 2006, Č. j. 6 Ca 212/2006 - 75, rozhodnutí ministerstva ze dne 30. 6. 2006 pro nezákonnost zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

Ministerstvo dne 22. 12. 2006 rozhodlo o vyplacení příspěvku na mandáty za období od listopadu 2002 do konce roku 2003 a tento příspěvek žalobci vyplátilo dne 25. 1. 2007. Dne 29. 1. 2007 rozhodlo o vyplacení příspěvku na mandáty za období od ledna 2004 do října 2006 a tento příspěvek vyplátilo žalobci dne 1. 2. 2007.

Dopisem ze dne 12. 2. 2007 požádal žalobce ministerstvo o náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem, která spočívala v úrocích z prodlení. Dále žalobce požádal o náhradu nemajetkové újmy ve výši 5,000.000,- Kč. Dopisem ze dne 17. 5. 2007, ministerstvo žalobci sdělilo, že vyhovuje jeho požadavku na náhradu škody spočívající v úrocích z prodlení. K požadavku žalobce na náhradu nemajetkové újmy uvedlo, že ji uznává. Konstatovalo, že v daném případě došlo k porušení práva s tím, že to bylo napraveno dodatečným poskytnutím příspěvku na činnost politické strany včetně náhrady škody vzniklé v důsledku prodlení při jejich poskytnutí. Toto konstatování bylo ze strany ministerstva považováno ve smyslu § 31 zákona č. [82/1998](#) Sb. za dostačující.

Oba soudy dospěly k závěru, že Ministerstvo financí jednající jako správní orgán v daném případě porušilo povinnost učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě, a nadto v témže řízení vydalo nezákonné rozhodnutí. Odvolací soud se též ztotožnil se soudem prvního stupně v tom, že žalobci vznikla nemajetková újma, a to jak z titulu nesprávného úředního postupu spočívajícího v průtazích v řízení, tak i z titulu nezákonného rozhodnutí.

Dle závěrů odvolacího soudu trvalo řízení o vyplacení příspěvku na mandáty přibližně tři roky a devět měsíců. Došlo v něm k neodůvodněným průtahům, které byly konstatovány již v rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 4. 1. 2006, sp. zn. II. US 507/05. Ministerstvo nevzalo v úvahu ani zprávu Veřejného ochránce práv ze dne 11. 5. 2006, nerespektovalo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006. Vzniklou nemajetkovou újmu je třeba žalobci nahradit v penězích, neboť ji nelze odčinit jinak a pouhé konstatování porušení práva se jeví v dané věci jako nedostačující. Žalobci bylo zásahem exekutivy výrazně ztíženo působení ve svobodné soutěži politických stran po dobu, kdy byly příspěvky nezákonně zadržovány.

Při úvaze o výši náhrady nemajetkové újmy vzniklé průtahy vycházel odvolací soud z toho, že příspěvky na mandát tvoří významnou část příjmu politické strany a že žalobce nemohl nezákonně zadržované prostředky využívat v politické soutěži po několik let. Bylo proto namísto vyjít ze základní náhrady nemajetkové újmy odpovídající dolní hranici náhrad přiznávaných Evropským soudem pro lidská práva (dále jen „ESLP“), tedy částky 1.000,-EUR za rok, což představuje částku 25.000,- Kč. Za tři roky a devět měsíců činí tato částka 93.750,- Kč. Věc nebyla časově ani skutkově složitá, nebylo třeba provádět žádné dokazování ani obsáhlejší zjišťování skutkových okolností. Z tohoto důvodu odvolací soud základní částku zvýšil o 25 %. Žalobci nebylo možno vytknout žádné obstrukce, naopak žalobce činil vše pro co nejrychlejší vyřízení věci. Z tohoto důvodu odvolací soud základní částku zvýšil o dalších 25 %. Postup orgánu veřejné moci v řízení byl svévolný a věc měla pro žalobce z hlediska jeho fungování na demokratické politické scéně zásadní význam. Z tohoto důvodu bylo

podle odvolacího soudu namíste náhradu zvýšit o dalších 50 %. Žádné důvody pro snížení náhrady shledány nebyly. Přiměřenou náhradu z titulu nesprávného úředního postupu tak odvolací soud stanovil na 187.500,- Kč.

Žalobci podle odvolacího soudu vznikla nemajetková újma i v důsledku nezákonného rozhodnutí. Pro nezákonnost byla zrušena pravomocná rozhodnutí ministerstva ze dne 25. 2. 2004 ve spojení s rozhodnutím ze dne 5. 4. 2004 a rozhodnutí ze dne 30. 6. 2006. Orgány veřejné moci v této věci vystupovaly svévolně a nezákonně a minimálně při zamítavém rozhodnutí ze dne 30. 6. 2006 ani nerespektovaly a zcela ignorovaly závazné pravomocné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. I v tomto případě je třeba poskytnout žalobci náhradu nemajetkové újmy v penězích. Nezákonnými rozhodnutími vznikla žalobci závažná újma, neboť nemohl po dobu téměř čtyř let použít nezákonně zadržované finanční prostředky na svou politickou činnost. Přímé státní financování politických stran je totiž významným zdrojem příjmu politických stran a sleduje zajištění politického pluralismu a rovnosti politických subjektů. Žalobce byl významně omezen ve svobodné soutěži politických stran. Ministerstvo skutkově a časově nenáročnou věc zprvu posuzovalo neúplně, později zcela formálně bez ohledu na principy demokratického právního státu, a nakonec ignorovalo závazné pravomocné soudní rozhodnutí. Za přiměřenou náhradu nemajetkové újmy vzniklé žalobci rozhodnutím ministerstva ze dne 25. 4. 2004 ve spojení s rozhodnutím ze dne 5. 4. 2004 považoval odvolací soud částku 100.000,- Kč a za rozhodnutí ministerstva ze dne 30. 6. 2006 částku 200.000,- Kč. Celkově tedy částku 300.000,- Kč.

Odvolací soud naproti tomu souhlasil se žalovanou, že žalobci nelze přiznat odškodnění za náklady vynaložené na právní zastoupení při předběžném projednávání nároku, neboť zákon toto právo výslovně vylučuje.

Konečně odvolací soud ve shodě se soudem I. stupně uzavřel, že žalobcovy nároky na náhradu nemajetkové újmy nejsou promlčeny.

Proti části výroku I. tohoto rozsudku, v níž byl rozsudek soudu prvního stupně co do částky 487.500,- Kč potvrzen, podala žalovaná dovolání, jehož přípustnost dovozuje ze zásadní právní významnosti napadeného rozhodnutí, neboť v něm řešená otázka nebyla v rozhodování dovolacího soudu doposud vyřešena. Důvodnost dovolání spatřuje v tom, že rozhodnutí odvolacího soudu spočívá na nesprávném právním posouzení věci. Žalovaná nesouhlasí především se závěrem, že žalobci vznikla nemajetková újma jak z titulu nesprávného úředního postupu, tak i z titulu nezákonného rozhodnutí. Tento právní názor dle žalované není správný a neodpovídá závěrům obsaženým v rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 29. 6. 1999, sp. zn. 2 Cdon 129/97. Správní orgán ve věci nečinný nebyl, pouze vydával negativní rozhodnutí, jimiž nevyhověl návrhům žalobce. Takový postup směřoval k vydání rozhodnutí a v tomto rozhodnutí se rovněž odrazil. Věc měla být posouzena pouze podle ustanovení zákona týkajících se nezákonného rozhodnutí a ustanovení o nesprávném úředním postupu neměla být v řízení aplikována. Žalovaná nesouhlasí ani se závěrem, že v dané věci není konstatování porušení práva dostačující. Soudy v tomto ohledu postupovaly pouze podle své volné úvahy, podle judikatury ESLP a podle odborného článku JUDr. J. K., z něhož si však vybraly pouze tu část, která byla ve prospěch žalobce. Otázku způsobu určení výše za vzniklou nemajetkovou újmu v předmětných souvislostech dovolací soud dosud neřešil. Žalovaná proto navrhla, aby byl rozsudek odvolacího soudu v dovoláním napadené části zrušen a v tomto rozsahu vrácen odvolacímu soudu k dalšímu řízení.

Žalobce ve svém vyjádření uvedl, že dovolání žalované není podle jeho názoru přípustné, neboť naznačené právní otázky nemají zásadní význam. Naopak, jde jen o zhodnocení podmínek pro přiznání zadostiučinění v konkrétní věci. Žalobce se ztotožnil se závěry obsaženými jak v rozsudku soudu prvního stupně, tak i v rozsudku soudu odvolacího, avšak poukázal na to, že za přiměřenou náhradu by považoval částku vyšší. Nesouhlasí s názorem žalované, že by v daném případě bylo

dostačující konstatování porušení práva, neboť pak by se jednalo o „další zásah do nároků žalobkyně“. Nelze odhlédnout ani od preventivního dopadu takového odškodnění, které by do budoucna mělo odradit od zneužití státní moci. Odkazy na judikaturu Nejvyššího soudu ze strany žalované jsou účelové a nepřipadné. Žalobce navrhl, aby Nejvyšší soud dovolání žalované odmítl, případně zamítl.

Nejvyšší soud v dovolacím řízení postupoval a o dovolání rozhodl podle zákona č. [99/1963](#) Sb., občanského soudního řádu, ve znění účinném do 30. 6. 2009 (viz čl. II., bod 12 zákona č. [7/2009](#) Sb.) - dále jen „o. s. ř.“

Dovolání bylo podáno řádně a včas, osobou k tomu oprávněnou, zastoupenou v souladu s § 241 odst. 1 o. s. ř. Lze se proto zabývat jeho přípustností.

Podle § 236 odst. 1 o. s. ř. lze dovoláním napadnout pravomocná rozhodnutí odvolacího soudu, jestliže to zákon připouští.

Jelikož napadený rozsudek odvolacího soudu není měnícím [§ 237 odst. 1 písm. a) o. s. ř.], ani potvrzujícím poté, co předchozí rozsudek soudu prvního stupně (jímž rozhodl „jinak“) byl odvolacím soudem zrušen [§ 237 odst. 1 písm. b) o. s. ř.], přichází v úvahu přípustnost dovolání toliko na základě ustanovení § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř.

Pro přípustnost dovolání ve smyslu tohoto ustanovení musí dovolací soud dospět k závěru, že napadené rozhodnutí je ve věci samé po právní stránce zásadně významné. Podle § 237 odst. 3 o. s. ř. má rozhodnutí odvolacího soudu po právní stránce zásadní význam zejména tehdy, řeší-li právní otázku, která v rozhodování dovolacího soudu nebyla dosud vyřešena, nebo která je odvolacími soudy nebo dovolacím soudem rozhodována rozdílně, anebo řeší-li tuto otázku v rozporu s hmotným právem.

Dovolání je v dané věci přípustné pro posouzení otázky, zda je podle 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 jen „OdpŠk“ - možno v případě tvrzení poškozeného o vzniku nemajetkové újmy přiznat její náhradu jak z důvodu nesprávného úředního postupu spočívajícího v neprovedení úkonu či nevydání rozhodnutí v zákonem stanovené či v přiměřené době, tak i z důvodu vydání nezákonného rozhodnutí. Tato otázka je zásadně právně významná, neboť v judikatuře dovolacího soudu nebyla v těchto souvislostech doposud zodpovězena. To obdobně platí pro případ posuzování výše náhrady nemajetkové újmy, byla-li by způsobena nezákonností rozhodnutí politickému subjektu.

Dovolací soud nejprve z úřední povinnosti zkoumal, zda řízení před oběma soudy nebylo postiženo vadami uvedenými v § 229 odst. 1, odst. 2 písm. a), b) a odst. 3 o. s. ř., jakož i jinými vadami řízení, které by mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci (§ 242 odst. 3 o. s. ř.). Dovolací soud takovou vadu řízení neshledal a dovolatelka ji ani nenamítala, pročez se dovolací soud zabýval přezkumem rozhodnutí z pohledu právního posouzení věci, a to v rozsahu dovolatelkou vymezených důvodů (§ 242 odst. 1 o. s. ř.).

Hlavní dovolací argument, na jehož základě bylo dovolání připuštěno pro zodpovězení otázky zásadního právního významu, spočívá v tom, že věc měla být posouzena pouze podle ustanovení zákona (OdpŠk) týkajících se nezákonného rozhodnutí. Ustanovení o nesprávném úředním postupu neměla být v řízení podle dovolatelky aplikována. Na tomto místě je třeba poznamenat, že Nejvyššímu soudu je pochopitelné, že dovolatelku k jejímu zájmu o dovolací přezkum motivovalo slovně obdobné vyjádření odvolacího soudu, který při obou právních posouzeních vychází vždy z toho, že „žalobci vznikla závažná újma, neboť nemohl po dobu téměř čtyř let použít nezákonně zadržované

finanční prostředky na svou politickou činnost“.

Jelikož se žalobce svou žalobou domáhal nahrazení nemajetkové újmy způsobené mu nesprávným úředním postupem a nezákonným rozhodnutím státního orgánu, je třeba na daný případ aplikovat ustanovení zákona č. [82/1998](#) Sb. V posuzovaných souvislostech je klíčovým zejména jeho § 31a, jenž byl do zákona začleněn zák. Č. 160/2006 Sb. a který stanoví:

(1) Bez ohledu na to, zda byla nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem způsobena škoda, poskytuje se podle tohoto zákona též přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu.

(2) Zadostiučinění se poskytne v penězích, jestliže nemajetkovou újmu nebylo možno nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující. Při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění se přihlédne k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k nemajetkové újmě došlo.

(3) V případech, kdy nemajetková újma vznikla nesprávným úředním postupem podle . 13 odst. 1 věty druhé a třetí nebo § 22 odst. 1 věty druhé a třetí, přihlédne se při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění rovněž ke konkrétním okolnostem případu, zejména k

- a) celkové délce řízení,
- b) složitosti řízení,
- c) jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení, a k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení,
- d) postupu orgánů veřejné moci během řízení a
- e) významu předmětu řízení pro poškozeného.

Jak vyplývá z citovaného ustanovení, nemajetková újma může vzniknout jak v důsledku nesprávného úředního postupu spočívajícího v porušení práva na přiměřenou délku soudního (správního) řízení, tak v důsledku jiného nesprávného úředního postupu nebo i v důsledku nezákonného rozhodnutí. Vždy bez ohledu na to, zda došlo též ke vzniku majetkové škody.

Nemajetková újma představuje zásah do jiné, než majetkové sféry poškozeného (není spojena se snížením majetkového stavu či jeho nezvýšením, ač bylo předpokládáno) a vedle nepříznivých důsledků vyvolaných nepřiměřenou délkou soudního (správního) řízení může zahrnovat i jiné negativní dopady nesprávného úředního postupu či nezákonného rozhodnutí zejména do osobnostní integrity poškozeného.

I zde platí, že aby mohla být dovozena objektivní odpovědnost státu za vznik nemajetkové újmy, musí být kumulativně splněny tři podmínky:

- 1) existence nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu,
- 2) vznik nemajetkové újmy,
- 3) příčinná souvislost mezi vydáním nezákonného rozhodnutí či nesprávným úředním postupem a vznikem nemajetkové újmy.

Není tedy třeba zdůrazňovat, že přiměřené zadostiučinění (v peněžní či v jiné formě) se poskytuje za vzniklou újmu nemajetkové povahy, nikoliv již v důsledku existence nesprávného úředního postupu či nezákonného rozhodnutí. Jinými slovy řečeno, aby mohlo být poskytnuto jakékoliv přiměřené zadostiučinění ve smyslu § 31a odst. 1 OdpŠk, je třeba, aby poškozený tvrdil a v případě procesní potřeby prokazoval, že mu v důsledku nesprávného úředního postupu či nezákonného rozhodnutí

vznikla újma nemajetkové povahy. Musí tedy nabídnout tvrzení o tom, v čem tato újma spočívá, a popř. nabídnout příslušné důkazy tato tvrzení podporující.

V rozsudku ze dne 29. 6. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1684/2010, Nejvyšší soud dovodil (zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího soudu jsou dostupná na internetových stránkách www.nsoud.cz), že zatímco nemajetkovou újmu u fyzických osob představuje zejména zásah do osobnostní integrity poškozeného, nemajetková újma právnické osoby může spočívat především v poškození dobrého jména obchodní společnosti, v nejistotě při rozhodování, v zásahu do řízení společnosti a podobně (srov. rozsudek velkého senátu EŠLP ze dne 6. dubna 2000 ve věci Comingersoll S. A. proti Portugalsku, stížnost č. 35382/97, § 35). Pro potřeby zde projednávaného nároku Nejvyšší soud doplňuje, že v případě poškození politického subjektu (v poměrech odpovědnosti za škodu způsobené při výkonu veřejné moci) je myslitelné odškodnění právě a spíše nemajetkové a nikoli majetkové újmy, např. toho, že je dotčen v politické soutěži, at' již na své pověsti nebo co do rovnosti v ní. Nemajetkovou újmu je však třeba, jak uvedeno v posledně citovaném rozhodnutí, v případě nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu co možno určitě pojmenovat a vysvětlit, tudíž především tvrdit, že k ní zásahem orgánu veřejné moci skutečně došlo. Pro závěr o vzniku nemajetkové újmy nepostačuje žalobcova (nadbytečná) právní kvalifikace, že došlo k zásahu do některého z jeho práv, neboť zásah do práv poškozeného představuje možnou příčinu vzniku újmy, nikoliv újmu samotnou, jakož ani nepostačuje abstraktní právní kvalifikace újmy jako nemajetkové. Na řečeném nic nemění ani to, co dovozeno ve Stanovisku občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, uveřejněném pod č. 58/2011 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek pod bodem V.; pro případ nároků zřetelně poukazujících jen na nepřiměřenou délku řízení, kde tvrzení bude zpravidla přinejmenším obsahově vyjádřeno v potřebném rozsahu v žalobě poměrem vylíčení rozhodujících skutečností a toho, čeho se žalobce domáhá (§ 79 odst. 1 o.s.ř.) v rovině alespoň povšechného vysvětlení motivace k uplatňování nároku, jde spíše o výjimku z pravidel zásad procesních práv a povinností a odpovědnosti za neunesení břemen tvrzení a důkazního.

Z uvedeného dále plyne, že je nutno vždy na poškozeném žalobci požadovat tvrzení, v důsledku čehož mu byla poškozeným tvrzená a identifikovaná nemajetková újma způsobena. Vysvětlením následku (újmy) a jevových souvislostí jeho příčiny ostatně žalobce určuje skutkově předmět řízení, jde o jeho nezastupitelnou povinnost v kontradiktorním řízení jak pro jeho zahájení (viz skutková náležitost žaloby ve smyslu § 79 odst. 1 o. s. ř.), tak i pro žalobcův úspěch. Žalobce, coby poškozený, tak naplňuje i svoji povinnost tvrdit příčinnou souvislost mezi dosud uvedenými odpovědnostními předpoklady.

Naproti tomu právním posouzením, a zde již úkolem soudu, je pak i vymezení, mezi jakou újmu (jako následkem) a jakou skutečností (jakožto příčinou této újmy) má být příčinná souvislost zjišťována. Obecně platí, že pro posouzení vzniku odpovědnosti za škodu (at' již majetkové či nemajetkové) má zásadní význam otázka, v čem konkrétně spočívá škoda (újma), za niž je náhrada požadována. Není nadto vyloučeno, že příčin vzniku jedné škody (újmy) může být více (viz Švestka, J., Spáčil, J., Škárová, M., Hulmák, M. a kol. Občanský zákoník I. § 1 - 459. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, str. 1067). Jinak řečeno - jelikož se jedná o právní posouzení, není rozhodná právní kvalifikace učiněná poškozeným (či jiným účastníkem řízení), nýbrž jde o činnost příslušející pouze soudu.

Na druhé straně je soud vázán tím, kterak poškozený vzniklou nemajetkovou újmu a její příčinu skutkově vylíčil. Dospěje-li soud k závěru, že tvrzení poškozeného vztahující se ke skutkovému vymezení vzniklé újmy identifikují jen újmu jedinou, jedná se o skutkově totožnou událost, v důsledku čehož nelze přiznat přiměřené zadostiučinění vícekrát. Soud zde na základě skutkových tvrzení poškozeného rozpoznává posouzením zjištěného skutkového stavu věci (§ 153 odst. 1 o. s. ř.) skutečnou příčinu či skutečné příčiny této újmy.

V daném případě přitom odvolací soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že nemajetková újma, jejíž příčinou byl nesprávný úřední postup spočívající v nevydání rozhodnutí v přiměřené době, tkvěla v tom, že žalovaný v důsledku neodůvodněných průtahů žalobci, při nerespektu ke ve věci vydaným soudním rozhodnutím, odpíral nárok na zákonné státní financování. Dále však odvolací soud uvedl, že žalobci vznikla nemajetková újma i v důsledku nezákonného rozhodnutí, neboť žalobce nemohl po dobu téměř čtyř let použít nezákonně zadržované finanční prostředky na svou politickou činnost, čímž „byl významně omezen ve svobodné soutěži politických stran“.

Jak tedy v odlišnostech popisu dalších následků vyplývá z těchto posouzení odvolacího soudu (a i soudu prvního stupně, na něž odvolací soud bezvýhradně poukazuje), nemajetková újma vznikla žalobci ve smyslu jeho žalobní konstrukce jednak jako právní nejistota v důsledku průtahového řízení a dále i tím, že nemohl finanční prostředky (příspěvky za mandáty) použít na podporu své politické činnosti, čímž byl opakovaně omezen ve svobodné soutěži politických stran.

Jinými slovy řečeno, skutkové vymezení toho, v čem spočívala újma žalobce, je v obou případech (jak v případě dovozeného nesprávného úředního postupu, tak i ve vztahu k vydání nezákonných rozhodnutí) přeci jen poněkud rozdílné.

Není totiž vyloučeno, aby nesprávný úřední postup spočívající v nepřiměřené délce řízení vedl ke způsobení nemajetkové újmy jiné, nežli v případě nezákonného rozhodnutí vydaného v témže řízení. Jinak vyjádřeno, je představitelné, že v obdobných případech vzniknou škody (újmy) dvě a více, a to buď v důsledku jedné nebo více škodných událostí. V případech nepřiměřené délky řízení se jedná o nemajetkovou újmu spočívající typicky v dlouhotrvající nejistotě účastníka o jeho právech nebo povinnostech. V případě vydání nezákonného rozhodnutí se však může dále jednat o újmu spočívající ve snížení dobrého jména poškozeného, narušení jeho rodinného či profesního života, zasažení jeho důstojnosti apod., tedy o stavy narušující celkovou integritu poškozeného.

Je přitom nutno zdůraznit, že spočívá-li příčina nemajetkové újmy jen v nesprávném úředním postupu či jen v nezákonném rozhodnutí, je třeba následky v nemajetkové sféře poškozeného při odškodňování pojímat jako újmu jedinou s přihlédnutím ke všemu, v čem byl poškozený v důsledku nesprávného úředního postupu či nezákonného rozhodnutí negativně zasažen. V této souvislosti je možno též poukázat na závěry obsažené v dosavadní judikatuře Nejvyššího soudu týkající se rozlišení nesprávného úředního postupu a nezákonného rozhodnutí, (např. v rozsudku Nejvyššího soudu ČR ze dne 29. 6. 1999, sp. zn. 2 Cdon 129/97, publikovaném v časopise Soudní judikatura, 1/2000, pod č. 5/; použitelnost závěrů tohoto rozhodnutí je však právě v důsledku změny zákonné konstrukce nároku provedené zák. č. [160/2006](#) Sb. výrazně modifikována, viz citované Stanovisko publikované pod R 58/2011/; toto v poznámce uvedené rozhodnutí není přístupné na internetových stránkách Nejvyššího soudu). Nejvyšší soud již konstatoval, že ačkoliv není vyloučeno, aby škoda, za kterou stát odpovídá, byla způsobena i nesprávným úředním postupem prováděným v rámci činnosti rozhodovací, je pro tuto formu odpovědnosti určující, že úkony tzv. úředního postupu samy o sobě k vydání rozhodnutí nevedou a je-li rozhodnutí vydáno, bezprostředně se v jeho obsahu neodrazí. Z tohoto hlediska je nesprávným úředním postupem souvisejícím s rozhodovací činností např. nevydání či opožděné vydání rozhodnutí, mělo-li být v souladu s uvedenými pravidly správně vydáno či vydáno ve stanovené lhůtě, případně jiná nečinnost státního orgánu či jiné vady ve způsobu vedení řízení (viz např. i rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 6. 2010, sp. zn. 25 Cdo 5521/2007). Rozhodnutí odvolacího soudu není s nadále použitelnými závěry Nejvyššího soudu v rozporu a dovolací argumentace není v tomto směru případná.

Jestliže ale poškozený tvrdí a v případě potřeby dokazuje, že mu v důsledku nesprávného úředního postupu vznikla nemajetková újma jiná, než v důsledku nezákonného rozhodnutí v tomto řízení vydaného, pak za určitých podmínek může mít nárok na poskytnutí více přiměřených zadostiučinění ve smyslu § 31a OdpŠk.

Právě taková situace v souzeném případě z rozhodnutí odvolacího soudu - navzdory jisté nepřesnosti jejího vyjádření - vyplývá.

Zjevným důvodovým základem první dovolací námitky je okolnost, že na základě vcelku nesporného skutkového východiska charakterizovatelného tím, že celková délka řízení u žalované vymezená na počátku podáním žádosti žalobce a ukončená vyplacením příspěvků, byla výrazně ovlivněna zamítavými rozhodnutími o žádostech, a že taková rozhodnutí je nutno mít za nezákonná. Tento jev má dovolatelka za identický a bránící vzniku více následků.

Dovolací soud z výše vyložených důvodů dospěl k závěru, že rozsudek soudu odvolacího je založen na správném právním posouzení věci. Vzhledem ke skutkovým zjištěním jak soudu prvního stupně, tak i soudu odvolacího se nabízel závěr, že v souzeném případě jde ze strany žalobce o procesně ekonomické kumulativní uplatnění relativně samostatných nároků jak na přiměřené zadostiučinění za nesprávný úřední postup ve smyslu § 13 odst. 1 věty druhé a třetí OdpŠk, tak i v důsledku nezákonných rozhodnutí ministerstva. Na tomto místě je třeba výslovně Nejvyšším soudem vyjádřit, že odlišení újmy jako důsledku nezákonnosti rozhodnutí na jedné straně a jako důsledku nesprávného úředního postupu způsobeného vydáním nezákonného rozhodnutí, přichází pojmově zjevně do úvahy leda v poměrech správního rozhodnutí, kde správní orgán rozhoduje o právech a povinnostech jediného účastníka řízení - takto i obvykle žadatele, jenž se dovolává svého nároku podle zákona. Naopak je stěží myslitelné tam, kde je v řízení řešen spor, typicky v soudním, ale i popř. ve správním řízení, a kdy je rozhodnutí závislé na zjištění skutkového stavu věci podle procesních pravidel s obvyklou možností přezkumných instančních postupů, a kde vydání rozhodnutí samo o sobě, jež je později zrušeno, je očekavatelným a možným projevem stavu řízení a nemá proto potenciál poškozovat integritu účastníka řízení.

Právní posouzení odvolacího soudu v řízení zjištěných, popř. žalobcem tvrzených a žalovanou nepopřehých skutečností ústí v závěr, že žalobce trpěl po své žádosti o zákonné příspěvky jednak průtahy a že jednotlivými, posléze shledanými nezákonnými rozhodnutími žalované byl poškozován v politické soutěži.

Pakliže pak dále odvolací soud dospěl k závěru, že došlo ke způsobení nemajetkové újmy v důsledku nesprávného úředního postupu ve smyslu § 13 odst. 1 věty druhé a třetí OdpŠk, bylo možno k vydaným nezákonným rozhodnutím - též - přihlídnout při stanovení výše újmy (a nikoli tak v rovině skutkového základu a naplnění předpokladu odpovědnosti) přiměřeného zadostiučinění ve smyslu § 31a odst. 3 písm. d) OdpŠk (k tomu např. i rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1637/2009).

Ve vztahu k námitkám dovolatelky směřujícím proti formě a implicitně tak i proti výši přiznaného zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou žalobci v důsledku nezákonnosti rozhodnutí a i nesprávného úředního postupu ve smyslu § 13 odst. 1 věty třetí OdpŠk, Nejvyšší soud dodává, že z pohledu dosavadních skutkových zjištění se rozsudek odvolacího soudu v této části jeví jako velmi pečlivě a logicky odůvodněný a jeho postup při úvaze o vyloučení satisfakce jen konstatováním porušení práva a při výpočtu výše zadostiučinění za nesprávný úřední postup odpovídá kritériím vymezeným zejména ve Stanovisku občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, uveřejněným pod č. 58/2011 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek, či v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 21. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 3026/2009. Odvolací soud vzal v souzené věci správně do úvahy, že v daném případě byl subjektivně následkem právní nejistoty postižen subjekt v poměrech dynamického politického soutěžení, jež je charakterizovatelné mimořádnou a cyklickou potřebou sebejistoty a sebedůvěry. V rovině újmy způsobené nezákonností rozhodnutí pak bylo přiléhavě poukázáno na významné objektivní omezení žalobce ve svobodné soutěži politických stran. Odvolací soud citlivě diferencoval význam jednotlivých nezákonných rozhodnutí, jimiž byl žalobce veřejně prezentován ze strany veřejné moci jako neplnohodnotný

účastník soutěže. Nejprve bez relevantních důvodů a posléze jako neregulární zájemce o práva rovná s ostatními úspěšnými soutěžiteli, bylo by možno dodat.

Rozhodnutí odvolacího soudu bylo možno Nejvyšším soudem přezkoumat jen z důvodů uplatněných v dovolání (§ 242 odst. 3 o. s. ř.).

Nejvyšší soud proto v důsledku správnosti dovoláním napadeného rozhodnutí odvolacího soudu podané dovolání za postupu dle § 243b věta první o. s. ř. zamítl.

(zdroj: www.nsoud.cz)

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

Další články:

- [Daňová exekuce](#)
- [Cenové rozhodnutí rozporné se zákonem](#)
- [Konkordátní smlouva se Svatým stolcem](#)
- [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 \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)