

# Odpovědnost státu za škodu

Při posuzování odpovědnosti státu za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení, je v případě řízení, jehož předmětem byl nárok, který bylo třeba předběžně uplatnit podle § 14 a 15 zákona č. [358/1992](#) Sb., nutno do celkové délky řízení započítat i dobu tohoto předběžného projednání, maximálně však dobu 6 měsíců (§ 15 odst. 2 zákona č. [358/1992](#) Sb.).

(Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky č.j. 30 Cdo 1084/2017-136, ze dne 27.3.2019)

Nejvyšší soud České republiky rozhodl v právní věci žalobce A. Ž., narozeného XY, bytem XY, zastoupeného Mgr. J.B., advokátem, se sídlem v P., proti žalované České republice – Ministerstvu spravedlnosti, se sídlem v P., o zaplacení 4 602,29 EUR s příslušenstvím, vedené u Obvodního soudu pro Prahu 2 pod sp. zn. 25 C 60/2014, o dovolání žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 10. 2015, č. j. 16 Co 281/2015-76, tak, že rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 10. 2015, č. j. 16 Co 281/2015-76, a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 29. 4. 2015, č. j. 25 C 60/2014-49, se zrušují a věc se vrací Obvodnímu soudu pro Prahu 2 k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

## I. Dosavadní průběh řízení

1. Žalobce (dále též „dovolatel“) se domáhal zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení vedeného u Obvodního soudu pro Prahu 2 pod sp. zn. 23 C 70/2011 (dále jen „posuzované řízení“), a to ve výši 4 103,49 EUR s příslušenstvím a za každý další den trvání řízení ve výši 2,741 EUR s příslušenstvím. V posuzovaném řízení se žalobce domáhal náhrady nemajetkové újmy způsobené nesprávným úředním postupem státní zástupkyně B., která se dle žalobce v roce 2010 při návštěvě Věznice XY snažila získat falešné svědectví a tím ohrozit žalobcovu svobodu. Posuzované řízení dle žalobce dosud neskončilo a po více než 4 letech nedošlo ani k nařízení jednání u soudu prvního stupně. Žalobce považuje za počátek posuzovaného řízení den 22. 9. 2010, kdy se obrátil na žalovanou se žádostí o odškodnění. Žaloba byla následně podána dne 30. 3. 2011.

2. Obvodní soud pro Prahu 2 (dále jen „soud prvního stupně“) zamítl žalobu, aby byla žalovaná povinna zaplatit žalobci částku 4 602,29 EUR (výrok I) a uložil žalobci povinnost zaplatit žalované náklady řízení ve výši 900 Kč (výrok II).

3. Po provedeném dokazování vzal soud prvního stupně za prokázané, že žalobce uplatnil dne 2. 5. 2014 u žalované žádost o náhradu nemajetkové újmy v souvislosti s nesprávným úředním postupem spočívajícím v nepřiměřené délce řízení vedeného u Obvodního soudu pro Prahu 2 pod sp. zn. 23 C 70/2011 ve výši 4 103,49 EUR, kterou žalovaná odmítla uspokojit. Posuzované řízení bylo zahájeno dne 31. 3. 2011. Obvodní soud pro Prahu 2 usnesením ze dne 25. 7. 2012, č. j. 23 C 70/2011-40, žalobu odmítl. Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2012, č. j. 72 Co 491/2012-48, bylo usnesení Obvodního soudu pro Prahu 2 potvrzeno. Obě usnesení byla následně zrušena na základě žalobcova dovolání usnesením Nejvyššího soudu ze dne 19. 2. 2014, sp. zn. 30 Cdo 472/2014, a věc byla vrácena Obvodnímu soudu pro Prahu 2 k dalšímu řízení dne 27. 2. 2014. Soud poté rozhodoval o odměně ustanoveného zástupce pro dovolání a spis zapůjčil žalované k vyjádření. Řízení trvá 4 roky, dosud proběhlo na třech stupních soudní soustavy, po procesní stránce

opakovaně na dvou stupních. Žalobce nepodal stížnost na průtahy v řízení ani návrh na určení lhůty. U soudu prvního stupně podal žalobce od roku 2006 do 29. 4. 2015 celkem 118 žalob vůči žalované.

4. Po právní stránce posoudil soud prvního stupně věc podle § 13 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), ve znění pozdějších předpisů (dále též „OdpŠk“), a konstatoval, že předmětné řízení dosud trvá 4 roky, přičemž do jeho délky nelze zahrnout, jak dovozoval žalobce, fázi předběžného uplatnění nároku u žalované, neboť toto má povahu správního řízení, a to ve shodě se stanoviskem občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, uveřejněným pod číslem 58/2011 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek (dále jen „Stanovisko“).

5. Předmětný spor dle soudu prvního stupně nepatří k obtížným po skutkové stránce, je však procesně komplikovanější, neboť byl řešen již na třech stupních soudní soustavy, kdy každý soud rozhodoval jedenkrát. Procesně byl rovněž řešen na dvou stupních soudní soustavy. Předmětné řízení nemělo pro žalobce zvýšený význam. Soud prvního stupně dále poukázal na skutečnost, že žalobce se jen u něj účastní desítek soudních sporů, které sám vyvolal. V této souvislosti odkázal soud prvního stupně na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 4. 2014, sp. zn. 30 Cdo 3725/2013, a rozsudek téhož soudu ze dne 21. 8. 2013, sp. zn. 30 Cdo 1661/2013, s tím, že pokud nemajetková újma představuje u nepřiměřeně dlouhých řízení nejistotu účastníka o průběhu a výsledku řízení, pak z povahy věcí tato nemajetková újma musí být rozměňována a minimalizována u žalobce, který vede souběžně desítky jiných sporů. Žalobce se sice na délce řízení nijak nepodílel, zároveň však nepodal stížnost na průtahy v řízení ani návrh na určení lhůty, což dle soudu prvního stupně svědčí o jeho minimálním zájmu o rozhodnutí v dané věci. Ve vztahu k činnosti soudu konstatoval soud prvního stupně, že v řízení bylo postupováno plynule a koncentrovaně, a to do rozhodnutí dovolacího soudu. Poté se v řízení vyskytl průtah, který však soud prvního stupně označil za zcela ojedinělý a celkovou dobu řízení v délce 4 roky považoval za přiměřenou.

6. Na základě uvedeného dospěl soud prvního stupně k závěru, že s ohledem na všechny okolnosti nedošlo k nesprávnému úřednímu postupu ve smyslu § 13 odst. 1 OdpŠk a celková doba řízení se jeví jako přiměřená, když i Evropský soud pro lidská práva toleruje ojedinělý průtah v řízení v určité fázi. Soud prvního stupně vyjádřil rovněž pochybnosti, že by délka předmětného řízení jako jednoho z mnoha, které žalobce vede, u něj vůbec mohla vyvolat nemajetkovou újmu, tedy nejistotu a úzkost ohledně výsledku řízení. Jediná nejistota spojená s tímto řízením na straně žalobce spočívá dle soudu prvního stupně v otázce, kdy bude moci na místo výkonu trestu přijet k obvodnímu soudu, resp. městskému soudu hájit svůj nárok. Soud prvního stupně tak uzavřel, že v daném případě nejsou splněny podmínky dle § 13 odst. 1 OdpŠk.

7. Městský soud v Praze (dále jen „odvolací soud“) k odvolání žalobce napadeným rozsudkem potvrdil rozsudek soudu prvního stupně (výrok I) a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů odvolacího řízení (výrok II).

8. Odvolací soud nejprve konstatoval, že jsou splněny podmínky dle § 95 odst. 2 a § 211 o. s. ř. pro nepřipuštění změny žaloby spočívající v jejím rozšíření o další částku ve výši 436,08 EUR, celkem na částku 5 038,37 EUR.

9. Odvolací soud se ztotožnil se soudem prvního stupně, že řízení ve věci sp. zn. 23 C 70/2011 bylo zahájeno až podáním žaloby k soudu dne 31. 3. 2011, nikoli již samotnou výzvou o mimosoudní odškodnění. Za správné považoval rovněž konstatování soudu prvního stupně, že v tomto řízení (s výjimkou první poloviny roku 2014) na sebe úkony soudu navazovaly a byly prováděny v přiměřených lhůtách nepřesahujících 2 měsíce. V roce 2015 pak byla možnost postupu soudu omezena právě tím, že spis byl opakovaně zapůjčen jiným soudům k rozhodnutí o jiných uplatněných nárocích žalobce. K

prodloužení řízení došlo i v důsledku projednávání na třech stupních soudní soustavy.

10. Odvolací soud přisvědčil soudu prvního stupně rovněž v tom, že v dané věci nelze u žalobce vznik nemajetkové újmy dovodit, když hodnotil podání žaloby ve věci sp. zn. 23 C 70/2011 jako další projev obstrukčního a litigiózního (sudičského) chování žalobce. V předmětné žalobě byl nesprávný úřední postup spatřován v tvrzené návštěvě státní zástupkyně ve věznici a výslechu svědka, tedy ve výkonu zákonných oprávnění státního zastupitelství. Již samotná žalobní tvrzení dle odvolacího soudu tedy spíše nasvědčují, že se o nesprávný úřední postup nejednalo. V předmětném řízení byl dle odvolacího soudu žalobcem uplatněn nárok, který se nijak nevymyká desítkám jiných sporů vyvolaných žalobcem. Nelze tedy zásadně dovodit, že by mu výše uvedeným průběhem řízení mohla vzniknout nemajetková újma. Soud prvního stupně dle odvolacího soudu rovněž poukázal na správnou judikaturu dovolacího soudu, jež dovodila, že za situace, kdy žalobce iniciuje velké množství soudních sporů, je zřejmé, že intenzita újmy způsobené případnou nepřiměřenou délkou řízení se zde snižuje. V dané věci se tak dle přesvědčení odvolacího soudu jedná o typický případ, kdy nemajetkovou újmu žalobce vůbec dovodit nelze.

## II. Dovolání a vyjádření k němu

11. Rozsudek odvolacího soudu v celém rozsahu napadl žalobce, zastoupený advokátem, dovoláním.

12. Přípustnost dovolání spatřuje dovolatel v nesprávném právním závěru obou nižších soudů, že mu nemajetková újma nevznikla, neboť nebylo možné dovodit, že řízení pro něj mělo význam. Uvedené vyvodily ze skutečnosti, že dovolatel inicioval desítky soudních sporů a z povahy věci je tedy jeho zájem o přiznání náhrady nemajetkové újmy v této věci již minimalizován, přičemž poukázaly na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 4. 2014, sp. zn. 30 Cdo 3725/2013, a rozsudek téhož soudu ze dne 21. 8. 2013, sp. zn. 30 Cdo 1661/2013. Dovolatel má za to, že je na místě, aby dovolací soud tuto právní otázku posoudil jinak.

13. Dovolatel dále nesouhlasí se závěrem soudů ohledně okamžiku zahájení řízení, kdy se odvolací soud ztotožnil se soudem prvního stupně, že ve shodě se Stanoviskem nelze do délky řízení zahrnout fázi předběžného uplatnění nároku u žalované, neboť toto má povahu správního řízení. Dovolatel tento závěr nepovažuje za správný, když namítá, že pokud je podání žaloby podmíněno obligatorním předchozím uplatněním nároku u příslušného státního orgánu a pokud tento orgán má k jeho posouzení zákonem stanovenou lhůtu, je jen logické, aby byly všechny na sebe navazující procedury probíhající před orgány státu posuzovány vždy komplexně, neboť je záležitostí a především i povinností státu, aby optimální fungování nesprávných mechanismů zajistil.

14. Ve vztahu k délce řízení trvá dovolatel na tom, že je řízení nepřiměřeně dlouhé, když už soud prvního stupně konstatoval, že předmětný spor nepatří k obtížným po skutkové stránce, avšak je procesně komplikovanější, neboť byl řešen již na třech stupních soudní soustavy. Dovolatel v této souvislosti poukázal na Stanovisko, které uvádí, že účastník může zasáhnout do délky řízení i tím, že využívá svého procesního práva podávat opravné prostředky, popřípadě uplatňuje jiné námitky dané mu k dispozici procesními předpisy, a případ tak projednávají soudy popřípadě jiné orgány veřejné moci ve více stupních, což však zpravidla nelze klást k tíži poškozeného. Za poněkud paradoxní považuje dovolatel konstatování soudu prvního stupně, že žalobce se sice na délce řízení nijak nepodílel, ale zároveň nepodal stížnost na průtahy v řízení ani návrh na určení lhůty, což svědčí o jeho minimálním zájmu o rozhodnutí v dané věci. V souvislosti s uvedeným se dovolatel domnívá, že není přípustné, aby výsledek řízení spočíval na svévolné úvaze soudu o tom, zda účastník řízení řádně užívá legitimních procesních prostředků za účelem nalezení spravedlnosti a co nejrychlejšího a nejefektivnějšího skončení věci, nebo zda mu jejich užití bude přičteno k tíži, případně mu bude přičteno k tíži, že je nepoužil.

15. Dovolatel navrhl, aby Nejvyšší soud zrušil dovoláním napadený rozsudek odvolacího soudu a s ním i rozsudek soudu prvního stupně, pro který platí dovolací důvody stejně jako pro napadený rozsudek, a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

16. Žalovaná se k dovolání nevyjádřila.

### III. Formální náležitosti dovolání

17. Nejvyšší soud v dovolacím řízení postupoval a rozhodl podle zákona č. [99/1963](#) Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném od 1. 1. 2014 do 29. 9. 2017 (viz čl. II bod 2 zákona č. [293/2013](#) Sb. a čl. II bod 2 zákona č. [296/2017](#) Sb.), dále jen „o. s. ř.“

18. Dovolání bylo podáno včas (§ 240 odst. 1 o. s. ř.), osobou k tomu oprávněnou, za splnění podmínky § 241 odst. 1 o. s. ř.

### IV. Přípustnost dovolání

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

20. Podle § 237 o. s. ř. není-li stanoveno jinak, je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe odvolacího soudu nebo která v rozhodování odvolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešena právní otázka posouzena jinak.

21. Dovolání je podle § 237 o. s. ř. přípustné pro řešení otázky hmotného práva, zda do celkové délky řízení ve smyslu § 31a odst. 3 písm. a) OdpŠk se u posuzovaného řízení, jehož předmětem byl rovněž nárok proti státu podle zákona č. [82/1998](#) Sb., zahrnuje i doba předběžného projednání nároku podle § 14 OdpŠk, neboť tato otázka, na jejímž vyřešení napadené rozhodnutí záviselo, nebyla dosud v rozhodovací praxi odvolacího soudu zcela vyřešena.

### V. Důvodnost dovolání a právní úvahy odvolacího soudu

22. Podle § 242 odst. 3 o. s. ř. je-li dovolání přípustné, dovolací soud přihlédne též k vadám uvedeným v § 229 odst. 1, odst. 2 písm. a), b) a odst. 3 o. s. ř., jakož i k jiným vadám řízení, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci, takové však dovolací soud neshledal.

23. Dovolání je důvodné.

24. Podle § 13 odst. 1 OdpŠk stát odpovídá za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Nestanoví-li zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu, považuje se za nesprávný úřední postup rovněž porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě.

25. Podle § 14 OdpŠk se nárok na náhradu škody uplatňuje u úřadu uvedeného v § 6 (odstavec 1). Uplatnění nároku na náhradu škody podle tohoto zákona je podmínkou pro případné uplatnění nároku na náhradu škody u soudu (odstavec 3).

26. Podle § 15 OdpŠk příslušná-li příslušný úřad náhradu škody, je třeba nahradit škodu do šesti měsíců od uplatnění nároku (odstavec 1). Domáhat se náhrady škody u soudu může poškozený pouze tehdy,

pokud do šesti měsíců ode dne uplatnění nebyl jeho nárok plně uspokojen (odstavec 2).

27. „Smyslem předběžného projednání nároku je umožnit, aby úřad uvedený v § 6 nárok posoudil a v případě jeho opodstatněnosti jej uspokojil, čímž je možné předejít řadě zbytečných soudních sporů. Po novele č. [160/2006](#) Sb. se tento režim vztahuje na všechny nároky vůči státu, tedy i na nároky z nesprávného úředního postupu, které podle předchozí úpravy předběžnému projednání nepodléhaly... Předběžné projednání nároku na náhradu škody u příslušného ústředního orgánu má neformální povahu, nejsou pro ně stanoveny žádné procesní předpisy a nepředpokládá se ani, že by tento orgán vydával nějaké rozhodnutí (buď požadavku vyhověl a uplatněnou částku zaplatí, nebo tak neučiní; nesdělí-li poškozenému své odmítavé stanovisko, zakládá mu uplynutí šestiměsíční lhůty možnost obrátit se na soud). Tím spíše tedy není možné považovat tento specifický institut za správní řízení, na něž by se vztahovala ustanovení správního řádu; sdělení příslušného orgánu poškozenému, že jím uplatněný nárok bude (zcela nebo zčásti) či nebude uspokojen, není správním rozhodnutím, ale svou povahou odpovídá občanskoprávnímu úkonu (resp. právnímu jednání) státu jednajícího příslušným správním orgánem. Aplikace správního řádu je pro tento případ výslovně vyloučena (§ 1 odst. 3 SprŘ /zákon č. [500/2004](#) Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů/“ (srov. Vojtek, P., Bičák, V. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 4. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, komentář k § 14).

28. Nejvyšší soud již ve svých předchozích rozhodnutích a zejména ve Stanovisku, uvedl, že při posuzování předpokladů odpovědnosti státu za nemajetkovou újmu způsobenou neprojednáním věci v přiměřené lhůtě ve smyslu § 13 odst. 1 věty třetí OdpŠk je nutno postupovat nejen podle zákonné úpravy, do níž je zasazena, ale též v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva vztahující se k čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (srov. též rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 9. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1614/2009).

29. Evropský soud pro lidská práva ve svém rozsudku první sekce ze dne 8. 2. 2018, Žirovnický proti České republice, č. 10092/13, konstatoval, že v kompenzačním řízení začíná rozhodné období uplatněním předběžného nároku u Ministerstva spravedlnosti, neboť tento krok je podmínkou zahájení soudního řízení o náhradě škody (viz Mocie proti Francii, č. 46096/99, rozsudek ze dne 8. 4. 2003, § 21; X proti Francii, č. 18020/91, rozsudek ze dne 31. 3. 1992, § 31; mutatis mutandis, Schmidtová proti České republice, č. 48568/99, rozsudek ze dne 22. 7. 2003, § 54–55). Skutečnost, že řízení před Ministerstvem spravedlnosti nemá charakter „sporu“ v obvyklém smyslu, na tomto závěru nic nemění.

30. Nejvyšší soud neshledává dostatečné důvody se od řešení této otázky přijatého Evropským soudem pro lidská práva odchylovat. Takzvané kompenzační řízení je tedy zahájeno dnem, kdy žalobce uplatnil svůj nárok na odškodnění u příslušného úřadu, neboť předběžné uplatnění nároku podle § 14 OdpŠk je obligatorní zákonnou podmínkou pro případné uplatnění práva u soudu (viz § 14 odst. 3 OdpŠk ve spojení s § 15 odst. 2 OdpŠk). Na mimosoudní projednání nároku pak navazuje, je-li neuspokojený nárok uplatněn žalobou, řízení soudní, které může probíhat na všech stupních soudní soustavy, případně i před Ústavním soudem.

31. Při posuzování odpovědnosti státu za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení, je tak v případě řízení, jehož předmětem byl nárok, který bylo třeba předběžně uplatnit podle § 14 a 15 OdpŠk, nutno do celkové délky řízení započítat i dobu tohoto předběžného projednání, maximálně však dobu 6 měsíců (§ 15 odst. 2 OdpŠk).

32. Vyšel-li odvolací soud ze skutečnosti, že do celkové délky posuzovaného kompenzačního řízení nelze zahrnout fázi předběžného projednání nároku u žalované, je jeho právní posouzení věci nesprávné.

## VI. Závěr

33. Jelikož je rozhodnutí odvolacího soudu co do právního posouzení celkové délky posuzovaného kompenzačního řízení nesprávné a tato nesprávnost se projevuje i v rozhodnutí soudu prvního stupně, postupoval dovolací soud podle § 243e odst. 2 o. s. ř. a napadený rozsudek odvolacího soudu, jakož i rozsudek soudu prvního stupně, zrušil a vrátil věc soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

34. V dalším řízení soud prvního stupně znovu posoudí přiměřenost celkové délky řízení, do které zahrne i dobu předběžného projednání nároku, a v závislosti na tomto posouzení příp. posoudí i otázku vzniku nemajetkové újmy a adekvátní formy zadostiučinění, přičemž se neopomene vypořádat i s dovolacími námitkami, jimiž se dovolací soud v tomto rozsudku blíže nezabýval, neboť s ohledem na nesprávné stanovení celkové délky řízení, které je pro další úvahy o odpovědnosti státu otázkou výchozí, je nutno považovat posouzení dalších navazujících otázek soudem odvolacím (potažmo i soudem prvního stupně) za předčasné (resp. v tuto chvíli neúplné a tudíž i nesprávné).

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

## Další články:

- [Katastr nemovitostí](#)
- [Náhrada za ztrátu na výdělků \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Ochrana spotřebitele \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Pracovněprávní vztah \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Společný nájem bytu manžely \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Určení otcovství \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Jméno v obchodní firmě právnické osoby](#)
- [Dokazování](#)
- [Bolestné](#)
- [Blankosměnka](#)
- [Nájem](#)