

Odpovědnost státu za škodu

Pojem správního uvážení není v doktríně jednoznačně definován, v obecné rovině však o něm lze hovořit všude tam, kde zákon poskytuje správnímu orgánu ve stanovených hranicích určitý volný prostor k rozhodnutí. Tento prostor, v němž s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný právní následek a zákonodárce dává správnímu orgánu možnost zvolit po zvážení daných okolností jedno z více řešení předvídaných právní normou, bývá typicky vymezen formulací „správní orgán může“, „lze“ apod. Lze stanovit rovněž určitou podmíněnost použití správního uvážení, např. „správní úřad může jím vydané povolení změnit nebo zrušit, pokud oprávněná osoba (...)“. Typická je dále úprava, která obsahuje více alternativ rozhodování, např. stanovení sankce za přestupky znamená nejen možnost výběru z více sankcí, ale i pohyb v rámci rozpětí výše pokuty. Ustanovení § 68 písm. b) zákona o podmínkách provozu vozidel neposkytovalo prostor pro správní uvážení, znění zákona bylo jednoznačné a povinnost obecního úřadu obce s rozšířenou působností odejmout oprávnění k provozování stanice měření emisí, jestliže ministerstvo v rámci výkonu státního odborného dozoru nařídilo zastavení provádění měření emisí, byla stanovena bezvýhradně. Jestliže z protokolu o vykonání státního odborného dozoru nad stanicí měření emisí vyplynulo uložení povinnosti okamžitého zastavení provádění měření emisí, měl příslušný obecní úřad toto oprávnění odejmout, aniž by přezkoumával postup pracovníků ministerstva při provádění kontroly, či rozhodnutí ministra o námitkách proti protokolu o takové kontrole.

(Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky č.j. 30 Cdo 4174/2019-154 ze dne 24.2.2021)

Nejvyšší soud České republiky rozhodl v právní věci žalobkyně CARBAND, spol. s r.o., se sídlem v H., zastoupené Mgr. J.K., advokátem, se sídlem v H., proti žalované České republice – Ministerstvu dopravy, se sídlem v P., o zaplacení 1 576 000 Kč, vedené u Obvodního soudu pro Prahu 1 pod sp. zn. 26 C 42/2016, o dovolání žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 3. 2019, č. j. 12 Co 378/2018-134, tak, že dovolání se zamítá.

Z odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

1. Žalobkyně (dále též „dovolatelka“) se domáhala zaplacení částky 1 576 000 Kč jako náhrady škody spočívající v ušlém zisku, která jí měla být způsobena nesprávným úředním postupem žalované. Žalovaná nařídila žalobkyni zastavení měření emisí, přestože v následném řízení o odejmutí oprávnění k provádění měření emisí před Městským úřadem v Hodoníně bylo prokázáno, že žalobkyně žádné právní předpisy neporušila a oprávnění k měření emisí jí tedy nebylo odejmuto. V daném případě došlo dle žalobkyně jak k vydání nezákonného rozhodnutí, jež bylo následně zrušeno, tak k nesprávnému úřednímu postupu, který spočíval v tom, že žalovaná dosud nerozhodla o žádosti žalobkyně ze dne 30. 11. 2012 o okamžitém zrušení rozhodnutí o zastavení provádění měření emisí.

2. Obvodní soud pro Prahu 1 (dále jen „soud prvního stupně“) rozsudkem ze dne 1. 2. 2018, č. j. 26 C 42/2016-77, zamítl návrh, aby byla žalovaná povinna zaplatit žalobkyni částku 1 576 000 Kč (výrok I), a uložil žalobkyni povinnost zaplatit žalované na náhradě nákladů řízení částku 1 500 Kč (výrok

II).

3. Z protokolu Ministerstva dopravy, odboru auditu, kontroly a dozoru, o vykonání státního odborného dozoru nad stanicí měření emisí č. j. 296/2012-040-DOZ/1 bylo zjištěno, že dle zákona č. [552/1991](#) Sb., o státní kontrole (dále jen „zákon o státní kontrole“), vykonali pověřeni pracovníci žalované ve stanici měření emisí č. 47.06.26, kterou provozuje žalobkyně, dne 27. 11. 2012 státní odborný dozor. Předmětem kontroly byla namátková kontrola plnění povinností a podmínek stanovených zákonem č. [56/2001](#) Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. [168/1999](#) Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. [307/1999](#) Sb. (dále jen „zákon o podmínkách provozu vozidel“), a dále vyhláškou č. [302/2001](#) Sb., o technických prohlídkách a měření emisí vozidel, ve znění pozdějších předpisů, v souladu s § 81 odst. 1 zákona o podmínkách provozu vozidel. V protokolu bylo konstatováno několik nedostatků, na jejichž základě pověřeni pracovníci žalované dle § 82 odst. 3 zákona o podmínkách provozu vozidel nařídili okamžité zastavení provádění měření emisí s tím, že podle § 68 písm. b) zákona o podmínkách provozu vozidel obecní úřad obce s rozšířenou působností odejme oprávnění k provozování stanice měření emisí, jestliže ministerstvo v rámci výkonu státního odborného dozoru nařídilo zastavení provádění měření emisí. Žalobkyně byla poučena, že ve lhůtě pěti dnů ode dne seznámení se s protokolem může proti němu podat námitky.

4. Proti protokolu podala žalobkyně námitky a zároveň žádala o okamžité zrušení rozhodnutí o zastavení provádění měření emisí. Rozhodnutím ministra dopravy ze dne 28. 3. 2013, č. j. 296/2012-040-DOZ/3, bylo jedné námitce vyhověno dalším třem nikoli. Na základě protokolu Ministerstva dopravy ze dne 27. 11. 2012, č. j. 297/2012-040-DOZ/1, zahájil dne 18. 4. 2013 Městský úřad v Hodoníně řízení ve věci odnětí oprávnění k provozování stanice měření emisí č. 47.06.26 vydaného dne 17. 1. 2005, č. j. 1002/DSA/2005. Usnesením ze dne 24. 5. 2013, č. j. 26904/DSA/2012, bylo řízení zastaveno s tím, že na základě podkladů, které Městský úřad v Hodoníně obdržel, nelze oprávnění k provozování stanice měření emisí odebrat. Oznámením ze dne 24. 5. 2013 pak Městský úřad v Hodoníně sdělil žalobkyni, že je možno dne 25. 6. 2013 zahájit měření emisí.

5. Podáním ze dne 2. 10. 2015 uplatnila žalobkyně u žalované nárok na náhradu škody ve výši 1 576 000 Kč, která jí měla být způsobena nesprávným úředním postupem žalované spočívajícím v nařízení zastavení měření emisí. Žalovaná ve svém stanovisku ze dne 30. 3. 2016, č. j. 131/2015-810-ODS/4, konstatovala, že v daném řízení k nesprávnému úřednímu postupu nedošlo, neboť správní orgány postupovaly v souladu s právními předpisy s tím, že každý z nich dospěl k jinému právnímu názoru, což současná právní úprava umožňuje.

6. Soud prvního stupně posoudil nárok žalobkyně podle § 1 odst. 1 písm. a), § 5, § 7 odst. 1, § 8 odst. 1, 2 a § 13 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 v posuzovaném případě nejsou splněny podmínky vzniku odpovědnosti státu podle zákona č. [82/1998](#) Sb.

7. Dle soudu prvního stupně nelze postup žalované vyplývající primárně z toho, že žalovaná nařídila zastavení měření emisí, přestože v následném řízení o odejmutí oprávnění k provádění měření emisí před Městským úřadem v Hodoníně bylo prokázáno, že žalobkyně žádné právní předpisy neporušila a oprávnění k měření emisí jí odejmuto nebylo, hodnotit jako nesprávný úřední postup. Oprávnění žalované vykonat státní odborný dozor v provozovně žalobkyně vyplývá ze zákona o státní kontrole. Výsledkem této kontroly pak byl sepsaný protokol, v němž byla uvedena kontrolní zjištění, a bylo konstatováno několik nedostatků, na jejichž základě pověřeni pracovníci žalované dle § 82 odst. 3 zákona o podmínkách provozu vozidel nařídili okamžité zastavení provádění měření emisí. Pokud

tedy žalovaná v rámci svého oprávnění realizovala namátkovou kontrolu a její zjištění se promítla do sepsaného protokolu, nelze v této její činnosti shledat nesprávný úřední postup. Žalobkyně byla poučena o tom, že ve lhůtě pěti dnů ode dne seznámení se s protokolem může proti němu podat námitky, což následně i učinila. O námitkách rozhodl ministr dopravy dne 28. 3. 2013 pod č. j. 296/2012-040-DOZ/3 tak, že jedné námitce vyhověl a dalším třem ne. V rámci podaných námitek žádala žalobkyně i okamžité zrušení rozhodnutí o zastavení provádění měření emisí. Vyjádření k tomuto návrhu žalobkyně na zrušení rozhodnutí je dle názoru soudu obsaženo v rozhodnutí ministra dopravy, jímž bylo vyhověno pouze jedné ze čtyř námitek proti kontrolnímu zjištění. Ani v tomto postupu ministra dopravy tak nelze dle soudu prvního stupně shledat nesprávný úřední postup, neboť když z převážné části nebylo námitkám žalobkyně vyhověno, nemohlo ani dojít ke zrušení rozhodnutí o zastavení provádění měření emisí. Podané námitky je možno hodnotit jako zvláštní druh opravného prostředku, neboť k jejich podání ve stanovené lhůtě je aktivně legitimována kontrolovaná osoba. Jelikož v rámci tohoto opravného prostředku nedošlo ke zrušení či změně rozhodnutí, není splněn předpoklad pro označení tohoto protokolu jako nezákonného rozhodnutí dle § 8 odst. 2 OdpŠk. Nesprávný úřední postup nespatořoval soud prvního stupně ani v tom, že Městský úřad v Hodoníně dospěl v průběhu správního řízení ve věci odnětí oprávnění k provozování stanice měření emisí k jinému právnímu názoru a řízení zastavil. Soud prvního stupně tak uzavřel, že žalobkyní tvrzený nesprávný úřední postup spočívající v nařízení zastavení měření emisí a v nerozhodnutí o žádosti žalobkyně o okamžitém zrušení rozhodnutí o zastavení provádění měření emisí v soudním řízení prokázán nebyl a nebylo ani prokázáno, že by došlo k vydání nezákonného rozhodnutí.

8. Městský soud v Praze (dále jen „odvolací soud“) k odvolání žalobkyně napadeným rozsudkem potvrdil rozsudek soudu prvního stupně (výrok I) a uložil žalobkyni povinnost zaplatit žalované na náhradě nákladů odvolacího řízení částku 600 Kč (výrok II).

9. Odvolací soud se ztotožnil se závěrem soudu prvního stupně o neexistenci základního předpokladu vzniku odpovědnosti státu za škodu, spočívajícího v existenci nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu. Protokol, který byl výsledkem kontroly provedené u žalobkyně, není dle odvolacího soudu rozhodnutím ve smyslu § 8 OdpŠk. Jediným rozhodnutím v dané věci bylo rozhodnutí ministra dopravy o námitkách žalobkyně, které však nebylo jako pravomocné pro nezákonnost zrušeno.

10. V souvislosti s tím nemohlo dle odvolacího soudu dojít ani k nesprávnému úřednímu postupu pověřených zaměstnanců žalované, kteří provedli kontrolu a následně uložili žalobkyni povinnost okamžitě zastavit provádění měření emisí, neboť jejich postup na základě zákonného zmocnění byl přezkoumán pravomocným nezrušeným rozhodnutím ministra dopravy a byl posouzen jako správný (shledání jedné námitky žalobkyně důvodnou nevedlo ke zrušení zákazu provádět měření emisí, když ostatní pochybení žalobkyně ministr dopravy potvrdil).

11. Za právně významné pro rozhodnutí věci nepovažoval odvolací soud ani konstatování pochybení žalované (pracovníků Ministerstva dopravy a ministra) referentem odboru dopravy a přestupků, oddělení dopravně správních agend M. Š. z Městského úřadu v Hodoníně, když obecní úřad obce s rozšířenou působností není dle odvolacího soudu povolán přezkoumávat postup pracovníků ministerstva při provádění kontroly, tím méně pak rozhodnutí ministra o námitkách proti protokolu o takové kontrole. Při postupu dle § 68 písm. b) zákona o podmínkách provozu vozidel není dán prostor pro úvahy městského úřadu o tom, zda oprávnění provádět měření emisí odebere či nikoli. Z dikce zákona dle odvolacího soudu vyplývá, že v případě, že ministerstvo v rámci výkonu státního odborného dozoru nařídilo zastavení provádění měření emisí, obecní úřad obce s rozšířenou působností toto oprávnění odejme [nikoli „může odejmout“ či dokonce že přezkoumá podmínky tak, jak by tomu bylo v případě rozhodování podle § 68 písm. a) uvedeného zákona]. Městský úřad v Hodoníně měl tedy bez dalšího žalobkyni odejmout oprávnění k měření emisí, jeho konstatování pochybení pracovníků žalované ničeho nevyovídá o existenci nezákonného rozhodnutí či

nesprávného úředního postupu žalované, neboť Městský úřad v Hodoníně nebyl k takovému způsobu rozhodnutí v poměrech dané věci funkčně příslušným.

12. Nesprávný úřední postup neshledal odvolací soud ani v žalobkyní tvrzené absenci rozhodnutí o jejím návrhu na zrušení zákazu provádět měření emisí, neboť proti protokolu o kontrole lze v souladu s § 17 zákona o státní kontrole pouze podat námitky, o kterých bylo v souladu se zákonem rozhodnuto způsobem logicky ponechávajícím v platnosti i zákaz provádět měření emisí. Skutečnost, že zákaz provádět měření emisí nemůže být zrušen, vyplývá dle odvolacího soudu již ze samotného rozhodnutí ministra dopravy, v němž tři ze čtyř námitek žalobkyně nebyly shledány důvodnými, a naopak postup pověřených pracovníků žalované byl shledán oprávněným. Výsledkem pak byl podnět správnímu úřadu k postupu podle § 68 písm. b) zákona o podmínkách provozu vozidel, v jehož rámci měl správní úřad žalobkyni bez dalšího odejmout oprávnění k provozování stanice měření emisí. To, že rozhodl jinak a následně oznámením ze dne 24. 5. 2013 povolil žalobkyni znovu zahájit měření emisí, označil odvolací soud za nesprávný úřední postup ve prospěch žalobkyně.

13. Vzhledem k tomu, že odvolací soud, stejně jako soud prvního stupně, žádné pochybení na straně žalované neshledal, nemůže být splněn ani další předpoklad pro vznik odpovědnosti státu za škodu, a to příčinná souvislost se žalobkyní tvrzenou škodou. Existencí případné škody na straně žalobkyně se proto odvolací soud ve shodě se soudem prvního stupně pro nadbytečnost nezabýval. Jako právně nevýznamné proto odvolací soud ponechal stranou pozornosti i námitky žalobkyně ohledně neprovedení dalších navrhovaných důkazů se vztahem k výši údajné škody.

II. Dovolání a vyjádření k němu

14. Rozsudek odvolacího soudu napadla žalobkyně v rozsahu výroku I dovoláním.

15. Dovolatelka spatřuje přípustnost dovolání ve vyřešení tří právních otázek, které považuje v rozhodování dovolacího soudu za dosud nevyřešené.

16. První otázkou zakládající dle dovolatelky přípustnost dovolání je, zda dokument označený jako protokol o vykonání státního odborného dozoru nad stanicí měření emisí podle § 81 a § 82 zákona o podmínkách provozu vozidel, kterým příslušný orgán na základě kontrolních zjištění určí jmenovitě určené osobě její práva a povinnosti, lze podřadit pod rozhodnutí takového orgánu ve smyslu § 8 OdpŠk.

17. Odvolací soud vyslovil názor, že protokol, který byl výsledkem kontroly provedené u žalobkyně, není rozhodnutím ve smyslu § 8 OdpŠk. Jediným rozhodnutím v dané věci bylo rozhodnutí ministra dopravy o námitkách žalobkyně, které však nebylo jako pravomocné pro nezákonnost zrušeno. Opačný názor však tentýž soud prezentoval v usnesení ze dne 17. 3. 2015, č. j. 10 A 113/2013-22, o žalobě proti rozhodnutí ministra dopravy ze dne 28. 3. 2013 č. j. 296/2012-040-DOZ/3, když svoje rozhodnutí o odmítnutí žaloby odůvodnil tak, že „podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2004, č. j. 5 A 55/2001-68, „rozhodnutí o námitkách podle § 18 zákona o státní kontrole, není úkonem správního orgánu zakládajícím, měnícím, rušícím nebo závazně určujícím práva nebo povinnosti, a jde tak o úkon vyloučený ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s.“... Nejde-li o úkon správního orgánu s důsledky předpokládanými v § 65 s. ř. s., nejde o úkon, který je ve smyslu soudního řádu správního rozhodnutím.“

18. Vzhledem k uvedenému má dovolatelka za to, že odvolací soud porušil princip předvídatelnosti soudního rozhodnutí a ochrany účastníků a tím rovněž její ústavně chráněné právo na spravedlivý proces, když bez jakéhokoliv vysvětlení v napadeném rozhodnutí zaujal oproti svému rozhodnutí ze dne 17. 3. 2015, č. j. 10 A 113/2013-22, zcela opačný právní názor ve vztahu k hodnocení rozhodnutí

o námitkách žalobkyně. V této souvislosti poukázala dovolatelka na nález Ústavního soudu ze dne 17. 8. 2018, sp. zn. II. ÚS 387/18.

19. Žalovaná svým úkonem nařizujícím žalobkyni okamžité zastavení provádění měření emisí v souladu s § 82 odst. 3 zákona o podmínkách provozu vozidel závazně žalobkyni určila její povinnost a tento úkon se bezprostředně odrazil v obsahu předmětného protokolu ze dne 27. 11. 2012, č. j. 296/2012-040-DOZ/1, vydaného kontrolním orgánem. Dle dovolatelky tedy má předmětný protokol s ohledem na výše citované usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2004, č. j. 5 A 55/2001-68, atributy rozhodnutí orgánu, když pro to splňuje jak formální, tak obsahové náležitosti.

20. V případě namátkové kontroly, kterou žalovaná u žalobkyně prováděla dne 27. 11. 2012, zákon ani jinou formu „rozhodnutí“ než je vyhotovení protokolu o kontrole, neumožňuje. Jestliže by tedy v těchto situacích absentovalo jakékoliv „rozhodnutí“ ve smyslu § 8 OdpŠk, bylo by dle dovolatelky kontrolovaným osobám za situace, dopustí-li se příslušný orgán nesprávného rozhodnutí, de facto zcela znemožněno jakkoliv se domáhat náhrady škody.

21. Dovolání má být rovněž přípustné pro řešení otázky, zda je obecní úřad obce s rozšířenou působností (městský úřad) jakožto správní orgán příslušný přezkoumávat postup pracovníků ministerstva při provádění kontroly, či rozhodnutí ministra o námitkách proti protokolu o takové kontrole a na základě zjištěných skutečností sám ve věci rozhodnout.

22. Odvolací soud dospěl k závěru, že je právně nevýznamné konstatování pochybení žalované referentem odboru dopravy a přestupků, oddělení dopravně správních agend z Městského úřadu v Hodoníně, neboť obecní úřad obce s rozšířenou působností není povolán přezkoumávat postup pracovníků ministerstva při provádění kontroly, tím méně pak rozhodnutí ministra o námitkách proti protokolu o takové kontrole. Při postupu dle § 68 písm. b) zákona o provozu vozidel není dán prostor pro úvahy městského úřadu o tom, zda oprávnění provádět měření emisí odebere či nikoli. Městský úřad v Hodoníně měl tedy bez dalšího žalobkyni odejmout oprávnění k měření emisí. Tento závěr je dle dovolatelky založen na rigidním výkladu zákona.

23. Dovolatelka se domnívá, že přistoupil-li by správní orgán k odebrání oprávnění k provozování stanice měření emisí bez řádného přezkumu postupu, který takové opatření nařizuje a splnění podmínek, které takový postup legalizují, došlo by k porušení zásady dobré státní správy. Usnesením Městského úřadu v Hodoníně ze dne 24. 5. 2013, č. j. 26904/DSA/2012, bylo rozhodnuto o zastavení řízení zahájeného z moci úřední ve věci odnětí oprávnění k provozování stanice měření emisí č. 47.06.26, provozované žalobkyní, neboť zaniklo právo, jehož se řízení vedené z moci úřední týká, když v tomto usnesení bylo mimo jiné konstatováno, že správní orgán obdržel pouze protokol jehož přílohu tvoří pouze kopie rozhodnutí o oprávnění k měření emisí a na základě těchto podkladů, při dodržení zásady dobré státní správy, nelze této stanici měření emisí oprávnění k jejímu provozování odebrat. Za situace, kdy správní orgán, který má rozhodnout o odebrání oprávnění k provozování stanice měření emisí, nemá pro to dostatečné podklady a současně podklady, které má k dispozici, odporují takovému rozhodnutí, nelze dle názoru dovolatelky postupovat jinak, než postupoval správní orgán. Vzhledem k uvedenému má dovolatelka za to, že byl splněn předpoklad pro přiznání náhrady škody, když rozhodnutí, proti němuž brojí, bylo zrušeno.

24. Poslední otázkou, dle dovolatelky v judikatuře dovolacího soudu dosud neřešenou, je otázka, zda je nesprávným úředním postupem podle § 13 odst. 1 OdpŠk absence rozhodnutí příslušného orgánu o žádosti kontrolované osoby nemající povahu námitek obsažené v námitkách proti protokolu.

25. Odvolací soud absenci rozhodnutí správního orgánu o návrhu (žádosti) žalobkyně na zrušení zákazu provádět měření emisí neshledal jako nesprávný úřední postup, neboť proti protokolu o kontrole lze v souladu s § 17 zákona o státní kontrole pouze podat námitky, o kterých bylo v souladu

se zákonem rozhodnuto.

26. Jedinou možnou procesní obranou žalobkyně proti protokolu bylo podání námitek. Vzhledem k tomu, že žádost o okamžité zrušení rozhodnutí o zastavení provádění měření emisí neměla z povahy věci formu námítka, ale navazovala na opatření, které bylo obsaženo v předmětném protokolu (tedy zákaz měření emisí), uvedla žalobkyně tuto žádost v závěru podaných námitek s legitimním očekáváním vyjádření k této žádosti. Ministr dopravy se jí však nikterak nezabýval a ve svém rozhodnutí se vyjádřil výhradně k podaným námitkám.

27. Vzhledem ke znění § 13 odst. 1 OdpŠk nesouhlasí dovolatelka s názorem obecných soudů a je přesvědčená, že o její žádosti mělo být výslovně rozhodnuto (ať už pozitivně či negativně), a to v přiměřené lhůtě.

28. V závěru poukázala dovolatelka na vadu řízení spočívající v tom, že oba nižší soudy se dle jejího názoru dopustily procesního pochybení, když se nezabývaly existencí tvrzené škody a soud prvního stupně zamítl provedení většiny žalobkyní navrhovaných důkazů se vztahem k tvrzené škodě a její výši.

29. Dovolatelka navrhla, aby Nejvyšší soud zrušil rozsudek odvolacího soudu, věc mu vrátil k dalšímu řízení a aby jí byl přiznán nárok na náhradu nákladů dovolacího řízení.

30. Žalovaná se k podanému dovolání nevyjádřila.

III. Formální náležitosti a přípustnost dovolání

31. Nejvyšší soud v dovolacím řízení postupoval a o dovolání rozhodl podle zákona č. [99/1963](#) Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném od 30. 9. 2017 (viz čl. II bod 1 a čl. XII zákona č. [296/2017](#) Sb.), dále jen „o. s. ř.“

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

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

34. 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 dovolacího soudu nebo která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešena právní otázka posouzena jinak.

35. Dovolání je přípustné pro řešení otázky zda opatření obsažené v protokolu o vykonání státního odborného dozoru nad stanicí měření emisí podle § 81 a § 82 zákona o podmínkách provozu vozidel, kterým příslušný orgán na základě kontrolních zjištění určí jmenovitě určené osobě její práva a povinnosti, lze podřadit pod rozhodnutí takového orgánu ve smyslu § 8 OdpŠk, která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena.

36. Přípustnost dovolání ve smyslu § 237 o. s. ř. je rovněž založena pro řešení otázky, zda je obecní úřad obce s rozšířenou působností (městský úřad) jakožto správní orgán příslušný přezkoumávat postup pracovníků ministerstva při provádění kontroly, či rozhodnutí ministra o námitkách proti protokolu o takové kontrole a na základě zjištěných skutečností sám ve věci rozhodnout, která v

rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena.

37. Dovolání je podle § 237 o. s. ř. přípustné taktéž pro řešení otázky, zda je nesprávným úředním postupem podle § 13 odst. 1 OdpŠk absence rozhodnutí příslušného orgánu o žádosti kontrolované osoby nemající povahu námitek obsažené v námitkách proti protokolu, která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena.

IV. Důvodnost dovolání a právní úvahy dovolacího soudu

38. Dovolání není důvodné.

39. Podle § 8 odst. 1 OdpšK lze nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím, není-li dále stanoveno jinak, uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán.

40. Podle § 82 odst. 3 zákona o podmínkách provozu vozidel zjistí-li osoba pověřená výkonem státního odborného dozoru závažné závady v činnosti stanice technické kontroly nebo v činnosti stanice měření emisí, je oprávněna nařídit okamžité zastavení provádění technických prohlídek a technických nebo evidenčních kontrol ve stanici technické kontroly nebo měření emisí ve stanici měření emisí a vyrozumět o tom příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností. Na vydání tohoto opatření se nevztahují obecné předpisy o správním řízení.

41. Podle § 15 zákona o státní kontrole se o kontrolním zjištění pořizuje protokol, který obsahuje zejména popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny (odstavec 1). V protokole se uvádí označení kontrolního orgánu a kontrolních pracovníků na kontrole zúčastněných, označení kontrolované osoby, místo a čas provedení kontroly, předmět kontroly, kontrolní zjištění, označení dokladů a ostatních materiálů, o které se kontrolní zjištění opírá. Protokol podepisují kontrolní pracovníci, kteří se kontroly zúčastnili (odstavec 2).

42. Podle § 17 zákona o státní kontrole proti protokolu může kontrolovaná osoba podat písemné a zdůvodněné námitky, a to ve lhůtě pěti dnů ode dne seznámení s protokolem, nestanoví-li kontrolní pracovník lhůtu delší.

43. Podle § 18 odst. 3 zákona o státní kontrole proti rozhodnutí o námitkách není opravný prostředek přípustný.

44. Setrvalá judikatura Nejvyššího správního soudu jak ve vztahu k předchozí právní úpravě obsažené v zákoně o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (srov. usnesení ze dne 12. 2. 2004, č. j. 5 A 55/2001-68, rozsudek ze dne 24. 4. 2013, č. j. 3 Aps 9/2012-29), tak i ve vztahu k recentní úpravě obsažené v kontrolním řádu (např. rozsudek ze dne 30. 11. 2016, č. j. 3 As 52/2016-28) dospívá k závěru, že protokol o kontrole obsahuje toliko kontrolní zjištění, čili zjištění skutková, jimiž nemůže být nikterak zasaženo do práv kontrolovaného subjektu, a ani „rozhodnutí“ o námitkách proti zjištění uvedenému v protokolu proto nejsou samostatně soudně přezkoumatelná žalobami dle soudního řádu správního. „Zamítnutí námitek kontrolovaného subjektu má pouze ten následek, že se nemění závěr kontrolního protokolu. Za rozhodnutí zasahující do práv stěžovatele lze v daném případě považovat až takové rozhodnutí, jímž mu byla uložena konkrétní povinnost“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2008, č. j. 8 Afs 152/2006-144). Do práv a povinností kontrolovaného subjektu může být zasaženo vždy až v souvislosti s navazujícím řízením, typicky ve správním řízení o správním deliktu. Jak uvedl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 16. 6.

2009, č. j. 9 As 28/2009-30, „[r]ozhodnutí o námitkách proti obsahu protokolu tak je možno považovat spíše za podklad, na jehož základě může správní orgán o právech a povinnostech stěžovatele rozhodovat ve správním řízení. Teprve v něm může být vydáno meritorní rozhodnutí s dopady do hmotných práv účastníka, proti němuž je žaloba ve správním soudnictví přípustná“.

45. Rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu však současně vychází z toho, že „nelze přistupovat stejným způsobem k případu, kdy je v kontrolním protokolu ukládána kontrolovanému subjektu nějaká povinnost, jako k případu, kdy protokol obsahuje toliko skutková zjištění plynoucí z provedené kontroly“ (rozsudek ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 As 90/2011-42), což potvrdil i v rozsudku ze dne 29. 5. 2014, č. j. 5 As 152/2012-43, v němž vyslovil, že soudní přezkum rozhodnutí o námitkách dle § 18 zákona o státní kontrole Nejvyšší správní soud připouští v případech, „kdy bylo kontrolním protokolem kontrolované osobě přímo uloženo i konkrétní opatření (k nápravě), resp. byla v rámci protokolu přímo uložena kontrolované osobě povinnost, přičemž oprávnění k uložení takové povinnosti vyplývalo v souvislosti s prováděním kontroly pro kontrolní orgán ze zvláštního právního předpisu“.

46. V rozsudku ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 As 90/2011-42, se Nejvyšší správní soud zabýval situací, kdy stěžovatelce bylo žalovaným v protokolu uloženo opatření k nápravě, a to na základě § 41 odst. 2 věty druhé zákona o pozemních komunikacích, který stanoví, že „[z]jistí-li pověřená osoba při výkonu státního dozoru porušení povinností stanovených tímto zákonem, podle potřeby a povahy zjištěných nedostatků písemně uloží způsob a lhůtu odstranění těchto nedostatků a jejich příčin.“ Nejvyšší správní soud v této věci konstatoval, že by bylo odepřením spravedlnosti, pokud by se soud touto částí kontrolního protokolu (ve spojení s rozhodnutím o námitkách) per se nezabýval, s argumentací, že z předcházejícího řízení stěžovatelce nevyvstaly žádné povinnosti. Nejvyšší správní soud se přitom již dříve (vycházející z prakticky identické úpravy zakotvené v zákoně č. [101/2000](#) Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů) v rozsudku ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 As 13/2006-45, vyslovil ve prospěch soudního přezkumu takových aktů. Uvedl, že zní-li ustanovení zákona tak, že pověřená osoba písemně „uloží způsob a lhůtu“ k odstranění nedostatků, „nelze dospět k jinému závěru, než, že jde o ukládání právní povinnosti cestou individuálního správního aktu - rozhodnutí. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že zákon zde explicitně o vydávání správního rozhodnutí nehovoří; podstatná je vždy materiální povaha správního aktu, nikoli jeho označení.“

47. V poměrech nyní řešené věci bylo v protokolu Ministerstva dopravy, odboru auditu, kontroly a dozoru, o vykonání státního odborného dozoru nad stanicí měření emisí ze dne 27. 11. 2012, č. j. 296/2012-040-DOZ/1, nařízeno žalobkyni okamžité zastavení provádění měření emisí ve stanici měření emisí dle § 82 odst. 3 zákona o podmínkách provozu vozidel. V kontextu výše uvedené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu lze dospět k závěru, že výše uvedený protokol v části, v níž byla dovoatelce uložena povinnost zastavení provádění měření emisí, je individuálním správním aktem - rozhodnutím.

48. Podle § 68 písm. b) zákona o podmínkách provozu vozidel obecní úřad obce s rozšířenou působností odejme oprávnění k provozování stanice měření emisí, jestliže ministerstvo v rámci výkonu státního odborného dozoru nařídilo zastavení provádění měření emisí.

49. Pojem správního uvážení není v doktríně jednoznačně definován, v obecné rovině však o něm lze hovořit všude tam, kde zákon poskytuje správnímu orgánu ve stanovených hranicích určitý volný prostor k rozhodnutí. Tento prostor, v němž s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný právní následek a zákonodárce dává správnímu orgánu možnost zvolit po zvážení daných okolností jedno z více řešení předvídaných právní normou, bývá typicky vymezen formulací „správní orgán může“, „lze“ apod. (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011-154). Lze stanovit rovněž určitou podmíněnost použití správního uvážení, např. „správní úřad může jím vydané povolení změnit nebo zrušit, pokud oprávněná osoba (...)“. Typická je

dále úprava, která obsahuje více alternativ rozhodování, např. stanovení sankce za přestupky znamená nejen možnost výběru z více sankcí, ale i pohyb v rámci rozpětí výše pokuty (viz Sládeček, V. Obecné správní právo. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 150. ISBN 978-80-7598-564-4).

50. Na základě uvedeného je nutné konstatovat, že výše citované ustanovení § 68 písm. b) zákona o podmínkách provozu vozidel neposkytuje prostor pro správní uvážení. Znění zákona je jednoznačné a povinnost obecního úřadu obce s rozšířenou působností odejmout oprávnění k provozování stanice měření emisí, jestliže ministerstvo v rámci výkonu státního odborného dozoru nařídilo zastavení provádění měření emisí, je stanovena bezvýhradně. Jestliže tedy z protokolu o vykonání státního odborného dozoru nad stanicí měření emisí vyplynulo uložení povinnosti okamžitého zastavení provádění měření emisí, měl Městský úřad v Hodoníně toto oprávnění žalobkyni odejmout, aniž by přezkoumával postup pracovníků ministerstva při provádění kontroly, či rozhodnutí ministra o námitkách proti protokolu o takové kontrole.

51. 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.

52. Z výše uvedeného vyplývá, že část protokolu, v níž byla dovolatelce uložena povinnost zastavení provádění měření emisí, je rozhodnutím, které bylo přezkoumatelné k podaným námitkám proti protokolu. Ze zákonné úpravy proto možno zrušit zákaz k žádosti, tedy jinak než v rámci rozhodnutí o podaných námitkách, neplyne, a proto nerozhodnutí o takové žádosti nemůže být nesprávným úředním postupem ve smyslu § 13 odst. 1 OdpŠk.

53. Vzhledem k tomu, že ani předmětná část protokolu, ani rozhodnutí o námitkách podle § 18 zákona o státní kontrole (co do nařízení okamžitého zastavení provádění měření emisí) nebyly pro nezákonnost zrušeny nebo změněny, nejedná se o nezákonná rozhodnutí ve smyslu § 8 OdpŠk. Za zrušující rozhodnutí ve smyslu § 8 odst. 1 OdpŠk přitom nelze považovat postup či rozhodnutí obecního úřadu obce s rozšířenou působností, který naopak byl povinen na jejich základě rozhodnout o odnětí oprávnění k měření emisí.

54. Dospěl-li tedy odvolací soud k závěru o neexistenci nezákonného rozhodnutí (o nařízení okamžitého zastavení provádění měření emisí), byť za rozhodnutí nesprávně považoval pouze rozhodnutí o námitkách, jakož i neexistenci nesprávného úředního postupu (nerozhodnutí o žádosti), a postup městského úřadu v dané věci považoval za právně nevýznamný, neboť naopak městský úřad se ve prospěch žalobkyně dopustil nesprávného úředního postupu, pokud nerozhodl o odnětí oprávnění, je právní posouzení věci odvolacím soudem správné.

55. 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.

56. Pokud dovolatelka namítala vadu řízení spočívající v tom, že oba nižší soudy se dopustily procesního pochybení, když se nezabývaly existencí tvrzené škody a soud prvního stupně zamítl provedení většiny žalobkyní navrhovaných důkazů se vztahem k tvrzené škodě a její výši, nejde o vadu řízení, jež mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci, neboť oba nižší soudy uzavřely, že v projednávané věci není dán odpovědnostní titul, proto se nezabývaly naplněním dalších podmínek odpovědnosti státu včetně existence a výše škody.

57. Vytýkala-li dovolatelka napadenému rozhodnutí porušení principu předvídatelnosti s poukazem

na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 387/18, pak uvedenou vadu řízení dovolací soud neshledal. Na posouzení rozhodnutí Ministerstva dopravy ve smyslu § 8 OdpŠk založil své rozhodnutí již soud prvního stupně, přičemž žalobkyně se závěrů údajně vyslovených v usnesení Městského soudu v Praze „č. j. 10 A 113/2013-22“ (ve spise ani ve vyhledávací rozhodnutí na webových stránkách Nejvyššího správního soudu ovšem takové rozhodnutí nebylo dohledáno; poznámka dovolacího soudu) v žalobě ani v odvolání nijak nedovolávala, takže odvolací soud neměl důvodu se s těmito ani vypořádávat. Krom toho dovolací soud shora poukazuje na konstantní rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu týkající se právě možnosti soudního přezkumu té části kontrolního protokolu (ve spojení s rozhodnutím o námitkách), v níž je na základě zvláštního předpisu ukládána kontrolovanému subjektu konkrétní povinnost, přičemž ve světle této judikatury rozhodnutí odvolacího soudu nijak překvapivé být nemohlo. Odpovědnost žalované za nezrušené rozhodnutí ministra o námitkách pak nelze založit (toliko s odkazem na princip předvídatelnosti) pouze na postupu žalobkyně, která nevyužila možnosti opravného prostředku proti rozhodnutí správního soudu, jež se v její neprospěch od v té době ustálené rozhodovací praxe údajně odchylovalo. Takový závěr neplyne ani z označeného nálezu Ústavního soudu.

58. Jelikož je rozhodnutí odvolacího soudu ve věci samé správné, a dovolání žalobkyně není důvodné, postupoval dovolací soud podle § 243d písm. a) o. s. ř. a dovolání zamítl.

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

Další články:

- [Náhrada škody zaměstnancem](#)
- [Likvidace dědictví](#)
- [Jistota](#)
- [Insolvenční řízení](#)
- [Exekuce](#)
- [Započtení](#)
- [Reorganizace](#)
- [Soudní poplatky \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Spotřebitel \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Správa společné věci \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Správní řízení \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)