

Odpovědnost státu za škodu

Listina základních práv a svobod přímý nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem nezakládá. Stanoví, že podmínky a podrobnosti odpovědnosti státu za takto způsobenou škodu upravuje zákon (čl. 36 odst. 3, 4 Listiny základních práv a svobod), kterým je zákon č. [82/1998 Sb.](#) Čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod přiznává nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem pouze za splnění zákonem stanovených obecných podmínek, mezi něž náleží rovněž podmínka aktivní věcné legitimace poškozeného ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 zák. č. [82/1998 Sb.](#), potažmo též ustanovení § 9 odst. 1 uvedeného zákona. Výklad právních norem upravujících odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím respektující zákonné vymezení aktivní věcné legitimace poškozeného je tak v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

(Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky sp.zn. 30 Cdo 2767/2013, ze dne 26.8.2014)

Nejvyšší soud České republiky rozhodl v právní věci žalobkyně C. Holdings Inc., se sídlem Britské Panenské ostrovy, zastoupené JUDr. J.V., advokátem se sídlem v P., proti žalované České republice – Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, se sídlem v P., o zaplacení 58.638.154,- Kč s příslušenstvím, vedené u Obvodního soudu pro Prahu 10 pod sp. zn. 12 C 160/2011, o dovolání žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 5. 2013, č. j. 30 Co 101/2013-139, tak, že dovolání proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 5. 2013, č. j. 30 Co 101/2013-139, se v rozsahu nároku žalobkyně na zaplacení částky 17.040.682,- Kč s příslušenstvím zamítá; ve zbylém rozsahu se dovolání odmítá.

Z odůvodnění:

Městský soud v Praze (dále „odvolací soud“) napadeným rozsudkem potvrdil rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 10 (dále „soud prvního stupně“), kterým byla zamítnuta žaloba na náhradu škody v částce 58.638.154,- Kč s příslušenstvím. Ta měla vzniknout právní předchůdkyni žalobkyně, společnosti TERMIZO a. s. (dále „TERMIZO“), jako ušlý zisk v důsledku rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 8. 2. 2005 a rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2007, které jí neumožnily přijmout a zpracovat v její spalovně odpad ze Spolkové republiky Německo v letech 2005 až 2007. Dále odvolací soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů odvolacího řízení.

Odvolací soud vyšel ze skutkových zjištění, že dne 8. 2. 2005 měla právní předchůdkyně žalobkyně, společnost TERMIZO, uzavřít se společností Münchner Recycling GmbH (dále „Münchner Recycling“) smlouvu o přeshraniční přepravě odpadu, na jejímž základě mělo v letech 2005, 2006 a 2007 dojít k celkové přepravě 18 000 tun odpadu ze Spolkové republiky Německo do spalovny společnosti TERMIZO za úplatu 50 EUR za tunu, přičemž odpad měl být využit k výrobě a následnému prodeji tepla a elektřiny. Rozhodnutím Ministerstva životního prostředí (dále „ministerstvo“) ze dne 11. 11. 2004, č. j. OODP/26606/3695/3868/04, byla ministerstvem vznesena námitka proti dovozu odpadu oznámenému společností Münchner Recycling (původce odpadu) dne 23. 8. 2004. Proti tomuto rozhodnutí podala společnost Münchner Recycling rozklad, který byl rozhodnutím ministra životního prostředí ze dne 8. 2. 2005 zamítnut. Správní žaloba podaná

společností Münchner Recycling proti tomuto rozhodnutí byla zamítnuta rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2007, č. j. 5 Ca 113/2005-117. V řízení před správním soudem vystupovala společnost TERMIZO jako osoba zúčastněná na řízení. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 2 As 44/2007-212, bylo rozhodnuto o kasačních stížnostech společnosti Münchner Recycling a společnosti TERMIZO jako osoby zúčastněné na řízení tak, že byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2007 a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2009, č. j. 5 Ca 371/2008-239, bylo zrušeno rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 8. 2. 2005 a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Rozhodnutím ministra životního prostředí ze dne 5. 8. 2009 bylo zrušeno rozhodnutí ministerstva ze dne 11. 11. 2004 a řízení bylo zastaveno, neboť vzhledem k časové prodlevě a změně právních předpisů odpadla možnost realizace přepravy dle oznámení ze dne 23. 8. 2004.

Odvolací soud vycházel z tvrzení žalobkyně, že její právní předchůdkyni měl v příčinné souvislosti s nezákonným rozhodnutím ministra životního prostředí ze dne 8. 2. 2005 ujít zisk z nerealizovaného dovozu odpadu v letech 2005 a 2006 a v příčinné souvislosti s nezákonným rozhodnutím Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2007 jí pak měl ujít zisk z nerealizovaného dovozu odpadu za rok 2007.

Odvolací soud konstatoval, že předmětné rozhodnutí Městského soudu v Praze se netýkalo dovozu odpadu v roce 2007, ale dovozu oznámeného na rok 2005. Rozhodnutím Městského soudu v Praze bylo totiž rozhodováno o žalobou napadeném rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 8. 2. 2005, jímž byl zamítnut rozklad společnosti Münchner Recycling podaný proti rozhodnutí ministerstva ze dne 8. 2. 2005, kterým byly vzneseny námitky proti dovozu odpadu oznámenému dne 23. 8. 2004. Toto oznámení se ve smyslu čl. 28 Nařízení Rady (EHS) č. 259/93 ze dne 1. února 1993 o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a o její kontrole (dále jen „nařízení č. 259/93“), týkalo výlučně dovozu odpadu v roce 2005, nikoli jeho dovozu v dalších letech. Na roky 2006 a 2007 nebylo o dovoz odpadu požádáno. Nezákonným rozhodnutím Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2007 proto nemohla být podle odvolacího soudu znemožněna realizace dovozu odpadu v roce 2007. Chybí tak příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím a tvrzenou škodou. Podobně nemůže být dána příčinná souvislost mezi rozhodnutím ministra životního prostředí ze dne 8. 2. 2005 a tvrzenou škodou (ušlým ziskem) vzniklou v roce 2006.

Odvolací soud se dále ztotožnil se závěrem soudu prvního stupně, který dovodil, že žalobkyně nemá v tomto sporu aktivní věcnou legitimaci, když podle § 7 odst. 1 zák. 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“, mají právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím účastníci řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož jim vznikla škoda; eventuálně podle § 7 odst. 2 OdpŠk i ti, s nimiž nebylo jednáno jako s účastníky řízení, ačkoliv s nimi jako s účastníky řízení jednáno být mělo. Odvolací soud shodně se soudem prvního stupně posuzoval účastenství právní předchůdkyně žalobkyně ve správním řízení podle § 55 zákona č. [185/2001](#) Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o odpadech“), podle něhož je účastníkem řízení zahájeného oznámením dovozu odpadu pouze oznamovatel, tedy společnost Münchner Recycling, se kterou bylo ve správním řízení i před Městským soudem v Praze jednáno jako s jediným účastníkem. Právní předchůdkyni žalobkyně, společnost TERMIZO, tak nelze považovat za účastníka řízení, v nichž byla nezákonná rozhodnutí vydána, ani s ní jako s účastníkem řízení jednáno být nemělo.

Žalobkyně napadla rozsudek odvolacího soudu v celém rozsahu dovoláním. Ve vztahu k rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 8. 2. 2005 žalobkyně dovozuje, že její právní předchůdkyně měla být ve správním řízení účastníkem na základě subsidiárního použití § 14 zákona č. [71/1967](#) Sb., o správním řízení (správní řád), neboť jeho aplikace není § 82 odst. 1 zákona o odpadech vyloučena. Otázka účastenství podle zákona o odpadech nebyla podle žalobkyně dovolacím soudem dosud vyřešena, což ohledně ní zakládá přípustnost jejího dovolání. Soudy zvolily restriktivní výklad § 7

OdpŠk, který neodpovídá ústavně-právním požadavkům na spravedlivý proces ani judikatuře Nejvyššího soudu, zejména rozsudku ze dne 28. 8. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1019/2012 (všechna rozhodnutí Nejvyššího soudu uvedená v tomto rozsudku jsou dostupná na www.n soud.cz). Podle žalobkyně je takový výklad § 7 OdpŠk ve spojení s úzce vymezenou definicí účastníka v § 55 zákona o odpadech v rozporu s čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a upírá právo na náhradu škody subjektům poškozeným nezákonným rozhodnutím orgánu veřejné moci. Právní předchůdkyně žalobkyně byla před Městským soudem v Praze osobou zúčastněnou jak na řízení, ve kterém bylo vydáno nezákonné rozhodnutí, tak na řízení, kterým Městský soud v Praze zrušil jako nezákonné rozhodnutí ministra životního prostředí. Žalobkyně proto požaduje, aby soudy vykládaly § 7 OdpŠk teleologicky v souladu s účelem čl. 36 odst. 3 Listiny.

Ohledně nezákonného rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 24. 4. 2007 žalobkyně namítá, že odvolací soud nezkoumal také příčinnou souvislost mezi tímto rozhodnutím a škodou vzniklou nedovezením odpadu v roce 2005, kterou žalobkyně tvrdila. Pokud by Městský soud v Praze nezákonné rozhodnutí ministra životního prostředí zrušil, mohla být přeprava odpadu stále ještě realizována (do konce roku 2008). Podle žalobkyně tedy vyvstává Nejvyšším soudem dosud nevyřešená otázka, zda může jedna konkrétní škoda vzniknout z titulu více nezákonných rozhodnutí. Úvaha odvolacího soudu o neexistenci příčinné souvislosti mezi rozsudkem Městského soudu v Praze a ušlým ziskem z nerealizovaného dovozu odpadu v roce 2006 a 2007 je podle žalobkyně nesprávná, neboť oznámení o plánované přepravě odpadu na tyto roky nebylo podáno právě kvůli nezákonným rozhodnutím týkajícím se dovozu odpadu v roce 2005. Odvolací soud se měl tímto zabývat a sám posoudit povolení přeshraniční přepravy odpadů jako předběžnou otázku.

Žalovaná se k dovolání nevyjádřila.

Nejvyšší soud v dovolacím řízení postupoval a o dovolání rozhodl podle zákona č. [99/1963](#) Sb., občanského soudního řádu, ve znění účinném od 1. 1. 2013 (viz čl. II bod 7. zákona č. [404/2012](#) Sb.), dále jen „o. s. ř.“.

V dané věci může být dovolání přípustné, 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 vyřešená právní otázka posouzena jinak (§ 237 o. s. ř.).

Žalobkyně namítá, že se odvolací soud nezabýval otázkou příčinné souvislosti mezi nezákonným rozsudkem Městského soudu v Praze a škodou vzniklou nerealizací dovozu odpadu pro rok 2005. Nejvyšší soud ze spisu zjistil, že žalobkyně spatřuje příčinu škody vzniklé za rok 2005 pouze v nezákonném rozhodnutí ministra ze dne 8. 2. 2005 (viz protokol o jednání na č. l. 136 - 137 soudního spisu). Zatímco právní posouzení věci náleží soudu, skutkovým vymezením nároku je soud vázán a nemůže žalobkyni přiznat plnění na základě jiného skutkového základu, neboť by tak rozhodl o jiném nároku, než který se stal předmětem řízení (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 10. 2006, sp. zn. 25 Cdo 714/2006, a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2010, sp. zn. 25 Cdo 210/2008). Odvolací soud se tak nikterak neodchýlil od uvedené judikatury, když se nezabýval příčinnou souvislostí mezi rozsudkem Městského soudu z 25. 4. 2007 a ušlým ziskem za rok 2005. Tato námitka proto přípustnost dovolání podle § 237 o. s. ř. nezakládá.

Dále je v dovolání zpochybněna úvaha odvolacího soudu, který nezjistil příčinnou souvislost mezi rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2007 a ušlým ziskem za roky 2006 a 2007 s odůvodněním, že tento rozsudek se týkal výhradně oznámení dovozu odpadu v roce 2005. Žalobkyně namítá, že o dovoz odpadu na roky 2006 a 2007 nebylo požádáno i právě kvůli nezákonnému rozsudku Městského soudu ze dne 25. 4. 2007, týkajícího se dovozu odpadu v roce 2005. Podle

žalobkyně měl odvolací soud sám jako předběžnou otázku posoudit, zda by byla přeshraniční přeprava odpadů na roky 2006 a 2007 povolena.

V první řadě je třeba poznamenat, že naznačenou úvahu odvolací soud uplatnil pouze ve vztahu k dovozu za rok 2007, neboť žalobkyně netvrdila příčinnou souvislost mezi rozhodnutím Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2007 a ušlým ziskem z nerealizovaného dovozu odpadu v roce 2006. Ve vztahu k dovozu odpadu za rok 2007 pak napadený rozsudek odpovídá judikatuře dovolacího soudu, podle níž v případě ušlého zisku nepostačuje pouhá pravděpodobnost zvýšení majetkového stavu v budoucnu, ale musí být poškozeným postaveno najisto, že nebyť škodní události, tak by se jeho majetkový stav zvýšil (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 11. 2012, sp. zn. 28 Cdo 5171/2008). Pokud se oznamovatel rozhodl nezahájit řízení o přeshraniční přepravě odpadu za rok 2007, aniž by mu v tom cokoli bránilo, nelze, jak již poznamenal odvolací soud, s jistotou předvídat, jak by takové řízení skončilo (např. by ministerstvo uplatnilo jiné námitky, které by v případném přezkumu soudy ve správním soudnictví obstály, nebo by ministerstvo možnost vznést námitky vůbec nevyužilo apod.). Nadto je součástí obvyklého běhu věci, jehož se žalobkyně dovolává a jehož přerušení škodnou událostí mělo být příčinou vzniku škody v podobě ušlého zisku, právě oznámení o přeshraniční přepravě odpadů, bez kterého nemohl být dovoz odpadů realizován. Při jeho absenci nelze uzavřít, že by k přepravě mohlo dojít. V dané otázce proto rozsudek dovolacího soudu odpovídá judikatuře Nejvyššího soudu a dovolání ohledně ní není ve smyslu § 237 o. s. ř. přípustné.

Jen pro úplnost Nejvyšší soud dodává, že příčinná souvislost se nepředpokládá, ale musí být rovněž prokázána (srov. např. již odkazovaný rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 5171/2008), přičemž existence příčinné souvislosti je otázkou skutkovou, pokud se zjišťuje, zda jsou nezákonné rozhodnutí a vznik škody ve vzájemném poměru příčiny a následku (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 4. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2576/2011). Napadá-li žalobkyně zjištění dovolacího soudu, že příčinná souvislost mezi rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2007 a ušlým ziskem za rok 2007 nebyla dána, uplatňuje tím nezpůsobilý dovolací důvod (§ 241a odst. 1 o. s. ř.).

Na interpretaci § 5 písm. a) OdpŠk a otázky, zda může být dána odpovědnost dle tohoto ustanovení kumulativně z více rozhodnutí, odvolací soud své rozhodnutí nezaložil, proto se jí Nejvyšší soud nezabýval (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 10. 2005, sp. zn. 29 Odo 663/2003, uveřejněné pod č. 48/2006 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek).

Dovolání je přípustné podle § 237 o. s. ř. pro zodpovězení otázky, zda měla být právní předchůdkyně žalobkyně účastníkem správního řízení o přeshraniční přepravě odpadu a zda je proto ve smyslu § 7 OdpŠk aktivně legitimována v tomto sporu, neboť tato otázka nebyla v rozhodování dovolacího soudu dosud řešena.

Podle § 55 odst. 1 zákona o odpadech oznámení o přeshraniční přepravě odpadů podává oznamovatel podle právních předpisů Evropských společenství upravujících dozor nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a jejich kontrolu. Účastníkem řízení zahájeného oznámením podle tohoto odstavce je pouze oznamovatel.

Podle § 82 odst. 1 zákona o odpadech nestanoví-li tento zákon jinak, vztahuje se na řízení podle tohoto zákona správní řád.

Z výše uvedených ustanovení je evidentní, že účastníkem správního řízení o přeshraniční přepravě odpadů byl a měl být výhradně oznamovatel (v posuzovaném případě společnost Münchner Recycling, nikoliv právní předchůdkyně žalobkyně, společnost TERMIZO), neboť zákon o odpadech obsahuje speciální úpravu účastenství, která má přednost před obecnou úpravou ve správním řádu. Ke stejnému závěru dospěl na základě podrobně zdůvodněné úvahy, se kterou se Nejvyšší soud plně ztotožňuje, i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 3. 2009, č. j. 5 As 24/2008 - 92,

u veřejném pod č. [7/2009](#) Sb. NSS (dostupném též na [www.nssoud.cz](#)). V něm uvedl, že okruh účastníků řízení je „zcela jednoznačně a taxativně vymezen zvláštním ustanovením § 55 odst. 1 zákona o odpadech, přičemž se omezuje pouze na subjekt jediný, tedy na oznamovatele. Naproti tomu § 14 odst. 1 správního řádu (vymezení účastníků správního řízení podle správního řádu z roku 1967, pozn. Nejvyšší soud) představuje ustanovení obecné, jehož aplikace je vyloučena existencí již citovaného ustanovení zákona o odpadech. (...) V případě ‚kolize‘ ustanovení § 55 odst. 1 zákona o odpadech a § 14 odst. 1 správního řádu je tedy třeba dát dle zásady *lex specialis derogat legi generali* přednost zákonu zvláštnímu, speciálnímu, přičemž za speciální je nutno považovat tu normu, jež má užší vymezení, ať už věcné, či osobní, což je v daném případě nepochybně ustanovení § 55 odst. 1 zákona o odpadech oproti obecně použitelnému ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu. (...) Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že speciální ustanovení § 55 odst. 1 zákona o odpadech upravuje otázku účastenství v řízení zahájeném oznámením o přeshraniční přepravě odpadů, které podal oznamovatel, zcela jednoznačně a tedy způsobem nepřipouštějícím jiný, ani extenzivní výklad než ten, že jediným účastníkem tohoto řízení je právě oznamovatel“. Ústavní stížnost proti tomuto rozsudku byla usnesením Ústavního soudu ze dne 27. 10. 2009, sp. zn. III. ÚS 1597/09 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu uvedená v tomto rozsudku jsou dostupná na [nalus.usoud.cz](#)), odmítnuta jako zjevně neopodstatněná, když se s právními závěry Nejvyššího správního soudu Ústavní soud ztotožnil a odkázal na odůvodnění jeho rozsudku. V nyní posuzované věci Nejvyšší soud s ohledem na výše uvedené uzavírá, že příjemce odpadu není účastníkem řízení o přeshraniční přepravě odpadu. Opak dovozující námitka žalobkyně tak není důvodná.

Žalobkyně namítá, že právě uvedené úzké vymezení účastenství v řízení o přeshraniční přepravě odpadů ve spojení s restriktivním výkladem § 7 OdpŠk, který zaujal odvolací soud, odporuje čl. 36 Listiny, když upírá právo na náhradu škody žalobkyni, jejíž právní předchůdkyně byla poškozena nezákonným rozhodnutím orgánu veřejné moci.

Podle čl. 36 odst. 3 Listiny má každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.

Podle čl. 36 odst. 4 Listiny podmínky a podrobnosti upravuje zákon.

Podle § 7 odst. 1 OdpŠk mají právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím účastníci řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož jim vznikla škoda.

Podle § 7 odst. 2 OdpŠk má právo na náhradu škody i ten, s nímž nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv s ním jako s účastníkem řízení jednáno být mělo.

Nejvyšší soud předesílá, že se otázkou účastenství ve smyslu § 7 OdpŠk zabýval pouze ve vztahu k nezákonnému rozhodnutí ministra životního prostředí, neboť ve vztahu k nezákonnému rozhodnutí Městského soudu v Praze stojí napadené rozhodnutí také na závěru o neexistenci příčinné souvislosti, který v přezkumu dovolacím soudem obstál (viz výše). Odlišné vyřešení otázky, zda byla žalobkyně účastníkem řízení (ve smyslu § 7 OdpŠk) před správním soudem, ve kterém bylo vydáno nezákonné rozhodnutí, by se tak nemohlo v poměrech žalobkyně nikterak projevit (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. 23 Cdo 63/2012).

Ve vztahu k nezákonnému rozhodnutí ministra životního prostředí již bylo výše dovozeno, že žalobkyně nebyla a ani neměla být účastníkem správního řízení o přeshraniční přepravě odpadů, v němž bylo toto rozhodnutí vydáno. Vzhledem k tomu, že účastenství ve smyslu § 7 OdpŠk se odvíjí od definice účastenství stanovené jednotlivými procesními předpisy (srov. důvodovou zprávu k návrhu zákona č. [82/1998](#) Sb. nebo Vojtek, P.: *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. C. H. Beck. Praha 2012, str. 87), je závěr odvolacího soudu o nedostatku aktivní legitimace k uplatnění nároku

na náhradu škody za nezákonné rozhodnutí ministra životního prostředí správný.

Nejvyšší soud poznamenává, že v některých případech mají postavení účastníka ve smyslu § 7 OdpŠk i osoby, které nejsou procesním předpisem považovány za účastníky řízení stricto sensu. Jedná se o osoby, o jejichž právech a povinnostech se v určité dílčí fázi řízení rozhoduje (svědci, znalci, tlumočníci, osoby, kterým byla při dokazování uložena určitá povinnost), eventuálně osoby oprávněné v určité fázi řízení činit návrhy či podávat opravné prostředky (příbuzní obžalovaného, léčebný ústav, výchovné zařízení, zájmové sdružení občanů apod.; srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 22. 10. 2009, sp. zn. 25 Cdo 4768/2007, uveřejněný pod číslem 99/2010 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek, a ze dne 28. 8. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1019/2012). Za účastníka řízení ve smyslu § 7 OdpŠk je tak například nutno považovat manželku obviněného, která využila svého práva podle § 37 odst. 1 trestního řádu, zvolila manželovi obhájce a po zastavení trestního stíhání manžela uplatnila nárok na náhradu škody odpovídající jí vynaloženým nákladům nutné obhajoby (srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 22. 10. 2009, sp. zn. 25 Cdo 4768/2007, a ze dne 26. 11. 2009, sp. zn. 25 Cdo 109/2008). V nyní posuzovaném případě správního řízení o přeshraniční přepravě odpadů, ve kterém bylo vydáno nezákonné rozhodnutí ministra životního prostředí, však nebylo o právech a povinnostech právní předchůdkyně žalobkyně rozhodováno a ta nevystupovala v řízení o přeshraniční přepravě odpadů ani z jiného zákonného důvodu, srovnatelného s výše uvedenými případy.

Námitkou porušení čl. 36 odst. 3 Listiny v případech, kdy byla nezákonným rozhodnutím dotčena osoba, která nebyla účastníkem řízení, v němž bylo nezákonné rozhodnutí vydáno, se Nejvyšší i Ústavní soud již v minulosti zabývaly.

Ve věci rozhodnuté rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 18. 10. 2006, sp. zn. 25 Cdo 2632/2005, se akcionáři společnosti, které byla nezákonnými správními rozhodnutími finančních orgánů uložena povinnost doplatit daň z přidané hodnoty, domáhali náhrady škody, která jim vznikla znehodnocením akcií společnosti. Nejvyšší soud se ztotožnil se závěry soudů nižších stupňů, že akcionáři nebyli účastníky správního řízení, v němž bylo vydáno nezákonné rozhodnutí (tím byla pouze akciová společnost), proto nejsou aktivně legitimováni k uplatnění nároku na náhradu škody, a to ani na základě Listiny. Ústavní stížnost namítající restriktivní výklad čl. 36 odst. 3 Listiny byla usnesením Ústavního soudu ze dne 29. 7. 2008, sp. zn. I. ÚS 216/07, odmítnuta jako zjevně neopodstatněná.

Usnesením ze dne 15. 11. 2012, sp. zn. 28 Cdo 2855/2012, Nejvyšší soud odmítl dovolání obchodní společnosti, jež se domáhala nároku na náhradu škody, která jí vznikla v důsledku nezákonného trestního stíhání jejího jednatele. Soudy nižších stupňů shledaly nedostatek aktivní věcné legitimace této společnosti, neboť nebyla ve smyslu § 7 OdpŠk účastníkem trestního řízení. S tímto výkladem se Nejvyšší soud ztotožnil a konstatoval, že „vytýká-li dovolatelka odvolacímu soudu přepjatě formalistický výklad zákona č. [82/1998](#) Sb., dlužno uvést, že Listina základních práv a svobod přímý nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem nezakládá. Stanoví totiž, že podmínky a podrobnosti odpovědnosti státu za takto způsobenou škodu upravuje zákon (čl. 36 odst. 3, 4 Listiny základních práv a svobod), kterým je právě zákon č. [82/1998](#) Sb. Ústavní soud přitom ve své rozhodovací praxi již dovodil, že čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod přiznává nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem pouze za splnění zákonem stanovených obecných podmínek, mezi něž náleží rovněž podmínka aktivní věcné legitimace poškozeného ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 zák. č. [82/1998](#) Sb., potažmo též ustanovení § 9 odst. 1 uvedeného zákona (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 7. 2008, sp. zn. I. ÚS 216/07). Výklad právních norem upravujících odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím respektující zákonné vymezení aktivní věcné legitimace poškozeného je tudíž v souladu s ústavním pořádkem České republiky.“ Ústavní stížnost proti tomuto rozsudku byla usnesením Ústavního soudu ze dne 26. 9. 2013, sp. zn. I. ÚS 267/13, odmítnuta jako zjevně neopodstatněná.

Podle Ústavního soudu se Nejvyšší soud „věcí zabýval i z pohledu ústavněprávního, kdy správně odkazuje na usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 216/07, jehož závěry lze v skutku vztáhnout i na věc nyníjší.“

Uvedené závěry lze analogicky vztáhnout i na nyní posuzovanou věc. Jedná se totiž taktéž o situaci, kdy se žalobkyně domáhá náhrady škody, která jí měla vzniknout v důsledku nezákonného rozhodnutí vydaného v řízení, jehož nebyla účastníkem. Tato škoda nebyla právní předchůdkyni žalobkyně způsobena přímo nezákonným rozhodnutím, neboť jím nebylo rozhodnuto o jejích právech a povinnostech, pouze měla na povolení přepravy odpadu ekonomický zájem plynoucí z jejího právního vztahu k oznamovateli přeshraniční přepravy. Z výše citovaných rozhodnutí Nejvyššího i Ústavního soudu přitom plyne, že nepřiznání náhrady škody v těchto případech pro nedostatek aktivní legitimace ve smyslu § 7 OdpŠk neodporuje čl. 36 odst. 3 Listiny. Uvedená námitka proto nemůže přípustnost dovolání založit.

Na vysvětlenou žalobkyni Nejvyšší soud dodává, že ustanovení § 7 OdpŠk není samoúčelné, ale reflektuje skutečnost, že mezi státem a osobami, jež nejsou ve smyslu tohoto ustanovení účastníky řízení, ve kterém bylo vydáno nezákonné rozhodnutí, není dán veřejnoprávní vztah. Škoda při výkonu veřejné moci přitom vzniká z veřejnoprávního vztahu (ostatně proto je úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci vyčleněna z občanského zákoníku – srov. důvodovou zprávu k návrhu zákona č. [82/1998](#) Sb.). V nyní posuzované věci tedy právní předchůdkyně žalobkyně nebyla nositelem veřejného subjektivního práva na povolení přeshraniční přepravy při splnění právní úpravou stanovených podmínek (toto právo měl oznamovatel přeshraniční přepravy, tedy původce odpadu), a proto jí nemohla být přímo tímto nezákonným rozhodnutím způsobena škoda a vzniknout nárok na její náhradu vůči státu.

Škoda právní předchůdkyni žalobkyně vznikla až zprostředkovaně na základě jejího vztahu k osobě, do jejíchž práv bylo nezákonným rozhodnutím přímo zasaženo a která proto nemohla ve vztahu k žalobkyni dostát svým smluvním závazkům. Tím ovšem dochází k přerušení příčinné souvislosti mezi nezákonným rozhodnutím a škodou vzniklou právní předchůdkyni žalobkyně. Nebýt totiž smluvního vztahu k osobě, do jejíchž práv bylo nezákonným rozhodnutím zasaženo, právní předchůdkyni žalobkyně by žádná škoda nezákonným rozhodnutím způsobena nebyla. Obecný požadavek na účastenství v řízení, v němž bylo vydáno nezákonné rozhodnutí, tak není omezením základního práva zaručeného čl. 36 odst. 3 Listiny, ale promítnutím požadavku na adekvátnost příčinné souvislosti do zákonné úpravy. Jinými slovy, i kdyby podmínku účastenství výslovně nevyžadoval zákon (například pokud by se jednalo o nesprávný úřední postup spočívající v nepřiměřené délce řízení o přeshraniční přepravě odpadů, jež znemožnila realizaci uzavřené smlouvy), nebyla by dána odpovědnost státu vůči žalobkyni právě z důvodu chybějící příčinné souvislosti (srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2396/2012, uveřejněný pod číslem 71/2013 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, a ze dne 29. 11. 2011, sp. zn. 30 Cdo 675/2011).

Nutno dodat, že právní úprava neponechává účastníky smlouvy o přeshraniční přepravě odpadu bez možnosti ochrany jejich práv a zájmů. Pokud příjemce odpadu uzavírá smlouvu, jejíž realizace závisí na udělení veřejnoprávního povolení, může se s původcem odpadu dohodnout na případných soukromoprávních důsledcích pro případ, že původci odpadu nebude povolení uděleno. Tomu pak z titulu jeho účasti v řízení, v němž bylo vydáno nezákonné rozhodnutí, za vzniklou škodu odpovídá stát v režimu zákona č. [82/1998](#) Sb.

Vady řízení, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci (§ 242 odst. 3 o. s. ř.), Nejvyšší soud neshledal.

Dovolání do výroku o nákladech řízení nemá náležitosti vyžadované § 241a odst. 2 o. s. ř., a Nejvyšší soud se jím proto pro jeho vady nemohl zabývat.

Dovolání bylo přípustné pouze ohledně nároku na náhradu ušlého zisku za rok 2005, tedy co do částky 17.040.682,- Kč. V této části proto Nejvyšší soud z výše uvedených důvodů dovolání žalobkyně podle § 243d písm. a) o. s. ř. zamítl. Ve zbylém rozsahu bylo dovolání odmítnuto podle § 243c odst. 1 o. s. ř.

zdroj: www.nsoud.cz

Právní věta - redakce.

Další články:

- [Započtení](#)
- [Reorganizace](#)
- [Soudní poplatky \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Spotřebitel \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Správa společné věci \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Správní řízení \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Vylučovací žaloba \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Promlčení, insolvence](#)
- [Nepřiměřená délka řízení \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Výše výživného \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Výživné \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)