

# Odpovědnost státu za újmu

I v případě stanovení adekvátní formy (či výše) přiměřeného zadostiučinění za vykonaný trest uložený rozhodnutím o přestupku, které bylo posléze pro nezákonnost zrušeno, bylo-li posléze přestupkové řízení zastaveno, lze ve smyslu § 31a odst. 2 zákona č. [82/1998](#) Sb. k obraně žalovaného zohlednit skutečnost, bude-li prokázána, že se poškozený (obviněný z přestupku) dopustil jednání, za něž důvodně mohl očekávat uložení trestu, který byl na něm posléze, byť na podkladě nezákonného rozhodnutí, vykonán.

(Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky č.j. 30 Cdo 3644/2019-126 ze dne 26.11.2020)

Nejvyšší soud České republiky rozhodl v právní věci žalobce J. V., narozeného XY, bytem XY, zastoupeného Mgr. J.G., advokátkou, se sídlem ve Z., proti žalované České republice - Ministerstvu dopravy, se sídlem v P., o zaplacení 300 000 Kč s příslušenstvím, vedené u Obvodního soudu pro Prahu 1 pod sp. zn. 18 C 98/2013, o dovolání žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2019, č. j. 64 Co 19/2016-108, tak, že rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2019, č. j. 64 Co 19/2016-108, se zrušuje a věc se vrací Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

## I. Dosavadní průběh řízení

1. Žalobce (dále též „dovolatel“) se žalobou domáhal zaplacení částky 300 000 Kč s příslušenstvím jako zadostiučinění. Za nemajetkovou újmu vzniklou v důsledku rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 11. 6. 2007, č. j. KUZL-32981/2007, sp. zn. KUSP-32981/2007/DOP/Ti, a Městského úřadu Vsetín ze dne 2. 4. 2007, č. j. MUVS13146/2006/21/OSA/KL, požadoval žalobce částku ve výši 200 000 Kč. Za nemajetkovou újmu vzniklou v důsledku rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 27. 9. 2007, č. j. KUZL-51039/2007, sp. zn. KUSP-51039/2007/DOP/Ti, a Městského úřadu Vsetín ze dne 26. 6. 2007, č. j. MUVS13146/2006/34/OSA/KL, požadoval žalobce částku ve výši 100 000 Kč.

2. Obvodní soud pro Prahu 1 (dále jen „soud prvního stupně“) rozsudkem ze dne 8. 10. 2015, č. j. 18 C 98/2013-49, vyslovil, že úředním postupem Městského úřadu Vsetín ve věci vedené „pod sp. zn. MUVS-S13146/2006“ ve veřejnoprávním přestupkovém řízení bylo nezákonně zasaženo do práv žalobce (výrok I), zamítl žalobu co do částky, kterou se žalobce domáhal zadostiučinění za nemajetkovou újmu ve výši 300 000 Kč s tam specifikovaným příslušenstvím (výrok II), a uložil žalované povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 17 424 Kč (výrok III).

3. Soud prvního stupně vzal za prokázané, že žalobce byl rozhodnutím Městského úřadu Vsetín ze dne 2. 4. 2007, č. j. MUVS13146/2006/21/OSA/KL, uznán vinným z přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 22 odst. 1 písm. f) bod 3, 7 a 1 zákona č. [200/1990](#) Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“). Za tyto přestupky mu byla uložena pokuta ve výši 5 000 Kč, povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 6 měsíců. Toto rozhodnutí bylo potvrzeno rozhodnutím Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 11. 6. 2007, č. j. KUZL-32981/2007.

4. Žalobce podal žalobu ke Krajskému soudu v Brně, kterou se domáhal zrušení uvedených rozhodnutí, a s ohledem na podanou žalobu podal rovněž dne 21. 6. 2007 k Městskému úřadu Vsetín žádost o odložení výkonu rozhodnutí Městského úřadu Vsetín ze dne 2. 4. 2007, č. j. MUVS13146/2006/21/OSA/KL, které Městský úřad Vsetín rozhodnutím ze dne 26. 6. 2007, č. j. MUVS13146/2006/34/OSA/KL, v části o odložení výkonu rozhodnutí u pokuty ve výši 5 000 Kč a nákladů řízení ve výši 1 000 Kč vyhověl. V části týkající se odložení výkonu zákazu činnosti spočívajícím v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 6 měsíců vyhověno nebylo. Rozhodnutí Městského úřadu Vsetín bylo potvrzeno rozhodnutím Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 27. 9. 2007, č. j. KUZL-51039/2007.

5. Na podkladě žalobcem podaných správních žalob Krajský soud v Brně nejprve rozsudkem ze dne 31. 10. 2012, č. j. 57 A 47/2011-71, zrušil rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 27. 9. 2007, č. j. KUZL-51039/2007, a věc vrátil žalované k novému projednání s odůvodněním, že rozhodnutí správního orgánu bylo v části odložení, resp. neodložení výkonu rozhodnutí sankce zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel všeho druhu na dobu 6 měsíců nezákonné a potažmo i protiústavní. Současně Krajský soud v Brně vyslovil závazný právní názor, že žádosti žalobce o odklad výkonu rozhodnutí u sankce zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel všeho druhu má být vyhověno.

6. Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 28. 12. 2012, č. j. 57 A 68/2011-185, bylo zrušeno rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 11. 6. 2007, č. j. KUZL-32981/2007, a věc byla vrácena žalované k novému projednání s odůvodněním, že ze strany žalované došlo k pochybení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a), b), c) zákona č. [150/2002](#) Sb., soudní řád správní, spočívající zejména v tom, že výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně byl neurčitý, nepřesný, nedostatečně specifikovaný v popisu skutkového děje, neboť místo přestupku nebylo dostatečně identifikováno a specifikováno. Současně Krajský soud v Brně poukázal na § 20 odst. 1 zákona o přestupcích, dle kterého nelze přestupek projednat, uplynula-li od jeho spáchání doba jednoho roku. S ohledem na soudem vyslovené závazné právní názory Krajský úřad Zlínského kraje rozhodnutím ze dne 22. 1. 2014, č. j. KUZL-4767/2014, zrušil rozhodnutí Městského úřadu Vsetín ze dne 2. 4. 2007, č. j. MUVS13146/2006/21/OSA/KL, a předmětné řízení zastavil, neboť přestupky již nešlo projednat vzhledem k uplynutí lhůty pro projednání ve smyslu § 20 odst. 1 zákona o přestupcích. Současně změnil rozhodnutí Městského úřadu Vsetín ze dne 26. 6. 2007, č. j. MUVS13146/2006/34/OSA/KL, a to tak, že žádosti o odklad výkonu rozhodnutí bylo plně vyhověno.

7. Žalobce uplatnil nárok na náhradu nemajetkové újmy podáním ze dne 3. 6. 2013, žalovaná mu však nevyhověla.

8. Po právní stránce dospěl soud prvního stupně k závěru, že postupem žalované došlo k řetězení hned čtyř rozhodnutí nezákonných ve smyslu § 8 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 to rozhodnutí Městského úřadu Vsetín ze dne 2. 4. 2007, č. j. MUVS13146/2006/21/OSA/KL, Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 11. 6. 2007, č. j. KUZL-32981/2007, Městského úřadu Vsetín ze dne 26. 6. 2007, č. j. MUVS13146/2006/34/OSA/KL, a Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 27. 9. 2007, č. j. KUZL-51039/2007, a s ohledem na povahu a význam práv, která byla postupem žalované dotčena, míru závažnosti narušení a jeho rozsah, shledal, že v dané věci postačuje samotné konstatování porušení práva žalobce na zákonný postup správního orgánu a není na místě žalobci přiznat finanční kompenzaci za vzniklou nemateriální újmu.

9. Následný v pořadí první rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „odvolací soud“) ze dne 2. 6. 2016, č. j. 64 Co 19/2016-69, potvrzující v obou výrocích výše uvedené rozhodnutí soudu prvního stupně, byl k dovolání žalobce zrušen rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 10. 10. 2018, sp. zn. 30

Cdo 4816/2016. V něm Nejvyšší soud zavázal odvolací soud, aby napravil pochybení soudu prvního stupně ve vztahu k výroku I, jehož znění neodpovídá ustálené rozhodovací praxi dovolacího soudu vyplývající z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2012, sp. zn. 30 Cdo 4411/2010, neboť v něm není výslovně uvedeno, k porušení kterého práva nebo práv žalobce došlo (ostatně není z něj ani zřejmé, jakým úředním postupem nebo rozhodnutím mělo být do práv žalobce zasaženo). Nejvyšší soud také nepovažoval z rozsudku odvolacího soudu za zřejmé, zda ten dospěl k závěru, že dovolateli nemajetková újma nevznikla a není na místě poskytnutí zadostiučinění v žádné formě, tj. ani konstatování porušení práva, či mu nemajetková újma v příčinné souvislosti s nezákonnými rozhodnutími vznikla. Nejvyšší soud dále pokračoval, že v projednávané věci nelze pochybovat o tom, že rozhodnutí (správního) odvolacího orgánu, které prvostupňové rozhodnutí o vině a trestu převzalo, bylo ve smyslu § 8 odst. 1 OdpŠk pro nezákonnost zrušeno, přičemž žalobce na základě tohoto rozhodnutí vykonal trest zákazu činnosti, tudíž nelze a priori (bez dalšího dokazování) vyloučit, že mu v důsledku nezákonného rozhodnutí vznikla nemajetková újma. K posouzení možného obstrukčního jednání žalobce (účastníka správního řízení) potom konstatoval, že procesní aktivitu je možné účastníku řízení přičítat k tíži pouze ve zcela výjimečných případech, kdy ji již nelze považovat za využívání jeho procesních práv, ale za jejich zneužívání a za obstrukční jednání, přičemž vytkl odvolacímu soudu, že v napadeném rozhodnutí neuvedl, proč podle jeho názoru došlo k uplynutí prekluzivní lhůty právě a jen v důsledku obstrukčního jednání dovolatele a v čem spatřoval obstrukčnost jeho námitek ve správním řízení, které délku řízení nijak neprodloužily, neboť současně byly shledány správními soudy důvody pro zrušení správních rozhodnutí pro nezákonnost. Uplatnění takových důvodů pak nelze považovat obecně za obstrukční jednání, neboť jsou součástí práva (obviněného z přestupku) na obhajobu. Nejvyšší soud v kontextu výše uvedených právních závěrů tak ve zrušujícím rozsudku zavázal odvolací soud k tomu, aby znovu posoudil nárok dovolatele na náhradu nemajetkové újmy s přihlédnutím k judikatuře Nejvyššího soudu týkající se dokazování vzniku nemajetkové újmy a stanovení adekvátní formy či výše zadostiučinění (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1747/2014), aby zohlednil judikaturu označenou dovolatelem v dovolání a neopomenul judikatorní požadavek, že poskytnutí zadostiučinění nesmí být v konkrétních okolnostech případu v rozporu s obecně sdílenou představou spravedlnosti.

10. Odvolací soud ve svém v pořadí druhém rozsudku (napadeném nynějším dovoláním) ze dne 29. 1. 2019, č. j. 64 Co 19/2016-108, rozsudek soudu prvního stupně v zamítavém výroku II o věci samé potvrdil, ve výroku III o nákladech řízení změnil jen tak, že výše nákladů řízení činí 16 456 Kč, jinak jej v tomto výroku potvrdil (výrok I), a uložil žalobci povinnost zaplatit žalované na náhradě nákladů odvolacího řízení částku 600 Kč (výrok II).

11. Odvolací soud za účelem podrobného zjištění průběhu jednání žalobce zopakoval dokazování spisem Městského úřadu Vsetín, zejména oznámením o přestupku ze dne 10. 7. 2006, fotografií č. j. ORVS-12-72/DI-2006, úředním záznamem ze dne 27. 7. 2006 o průběhu jednání, v němž byl spatřován přestupek, přičemž v ostatním vyšel z dosud zjištěného skutkového stavu. Odvolací soud měl z oznámení o přestupku za prokázané, že ze strany žalobce došlo k deliktnímu jednání (v podobě překročení nejvyšší povolené rychlosti o více než 30 km, ohrožení jiných účastníků silničního provozu, neuposlechnutí pokynu dopravní hlídky), což bylo dle odvolacího soudu důvěryhodně doloženo fotografií zachycující dne 10. 7. 2006 vozidlo žalobce jedoucí rychlostí 82 km v hodině v obci, kde je nejvyšší povolená rychlost 50 km v hodině. Odvolací soud pak přihlédl zejména k té skutečnosti, že k zastavení přestupkového řízení nedošlo z toho důvodu, že by se skutek nestal, tedy že by se žalobce nedopustil deliktního jednání, nýbrž pouze z toho důvodu, že došlo k uplynutí prekluzivní lhůty stanovené k projednání přestupku. Rozhodnutí správních orgánů tak byla na základě právního názoru Nejvyššího správního soudu zrušena pouze z formálních důvodů. Na základě tohoto závěru o skutkovém stavu se odvolací soud zabýval charakterem aktivity žalobce, tj. zda směřovala ke snaze osvědčit nedůvodnost přestupkového řízení nebo zmařit včasné projednání věci a rozhodnutí o přestupku s cílem dosáhnout prekluze, jakož i tím, zda by každá osoba v

postavení žalobce pocítovala jednání správních orgánů jako nemajetkovou újmu ji poškozující.

12. Dospěl k závěru, že shora popsané jednání žalobce (řidiče) by jakákoliv jiná fyzická osoba pocítovala jako jednání deliktní, neboť při spáchání dopravního přestupku musí počítat s tím, že dojde k potrestání, a to i zákazem řízení. Vzhledem k té skutečnosti, že žalobce si za stávající situace musel být dobře vědom skutečného běhu věcí, tedy svého deliktního jednání, nelze dovozovat, že by jemu uložené potrestání v přestupkovém řízení při objektivním posouzení zasáhlo jakoukoliv jinou osobu na místě žalobce. Uzavřel poté, ve shodě se soudem prvního stupně, že vzhledem k tomu, že došlo ke zrušení všech správních rozhodnutí, jimiž byl žalobce potrestán za spáchání přestupků pro nezákonnost, byť z formálních důvodů, je zde dána odpovědnost státu ve smyslu § 31a odst. 1, 2 OdpŠk, neboť žalobci vznikla v příčinné souvislosti s nezákonným rozhodnutím nemajetková újma spočívající v jeho pocítování vzniklé situace. Žalobce tak má právo na poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu. Přitom přihlédl jak k závěrům rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2813/2011, že přiznání finanční kompenzace za vzniklou nemajetkovou újmu nesmí být v rozporu s obecnou slušností, tak i k usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 12. 2012, sp. zn. 30 Cdo 3076/2012, podle něž je konstatování porušení práva plnohodnotnou formou zadostiučinění ve smyslu ustanovení § 31a odst. 2 OdpŠk. Závěrem své argumentace odvolací soud uvedl, že prvotní příčinou a prvním článkem řetězu příčin a následků bylo jednání žalobce, nikoliv nezákonné rozhodnutí správních orgánů, a zastavení řízení v důsledku marně uplynulé jednorocní prekluzivní lhůty bylo výlučně ve prospěch žalobce. Přiznání jakékoliv finanční satisfakce žalobci, za zjištěného skutkového stavu průběhu jeho deliktního jednání, shledal odvolací soud v příkrém rozporu s vnímáním obecné spravedlnosti a obecné slušnosti a odkázal přitom také na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1747/2014, v němž Nejvyšší soud vyslovil, že přiměřené zadostiučinění je třeba stanovit v takové výši, která bude odpovídat ekonomické realitě České republiky a tomu, co by obecně bylo vnímáno jako spravedlivé. Odvolací soud uzavřel, že žalobci nemajetková újma vznikla v příčinné souvislosti s nezákonnými rozhodnutími, avšak nejednalo se o nemajetkovou újmu takové intenzity, která by vyžadovala poskytnutí finančního zadostiučinění.

## II. Dovolání a vyjádření k němu

13. Rozsudek odvolacího soudu v celém rozsahu napadl žalobce, zastoupený advokátkou, dovoláním.

14. Přípustnost dovolání spatřuje dovolatel ve vyřešení následujících právních otázek:

(1) Zda lze z hlediska závažnosti nemajetkové újmy způsobené žalobci nezákonnými rozhodnutími a vzhledem k okolnostem, za nichž k nemajetkové újmě došlo, považovat zadostiučinění konstatováním porušení práva za dostatečné ve smyslu § 31a odst. 2 OdpŠk. Dovolatel se domnívá, že tato otázka byla odvolacím soudem posouzena v rozporu s ustálenou rozhodovací praxí dovolacího soudu, zejména rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2865/2015, a ze dne 11. 11. 2015, sp. zn. 30 Cdo 3849/2014. Dovolatel je přesvědčen, že jakákoliv osoba v jeho postavení by pocítovala vznik nemajetkové újmy, přičemž ve vztahu k formě zadostiučinění má za to, že se odvolací soud odchýlil od uvedené judikatury tím, že dovolateli nepřiznal zadostiučinění v penězích.

(2) Zda „může odvolací soud prolomit princip presumpce nevinny tím, že založí své rozhodnutí na předpokladu, že žalobce jednání naplňující skutkovou podstatu přestupku spáchal přesto, že přestupkové řízení vedené proti žalobci bylo pravomocně zastaveno a navíc v situaci, kdy údajně deliktní jednání žalobce odvolací soud nijak neprojednal a nezabýval se námitkami žalobce, na základě kterých soudy ve správním soudnictví dospěly k závěru, že předmětná rozhodnutí správních orgánů jsou nezákonná a závěr o spáchání přestupku odvolací soud dovedl pouze z oznámení o přestupku“, přičemž tuto otázku má dovolatel v rozhodovací praxi Nejvyššího soudu za dosud nevyřešenou.

15. Dovolatel k první otázce uvedl, že se domnívá, že v případě, kdy mu újma vznikla v důsledku toho, že se musel podrobit zákazu řízení, nelze tuto újmu už z povahy věci nahradit jinak než v penězích, a vzhledem k závažnosti a dopadům, které měl výkon zákazu řízení pro žalobce, nepovažuje samotné konstatování porušení práva za dostačující. S odkazem na citaci bodu 36 předcházejícího kasačního rozhodnutí Nejvyššího soudu také poukazuje na skutečnost, že se odvolací soud nevypořádal se závazným právním názorem Nejvyššího soudu tam uvedeným, dle kterého měl napravit ve svém rozhodnutí výrok I soudu prvního stupně o porušení práva žalobce tak, že uvede, o které právo se jedná.

16. Dovolatel považuje vzniklou újmu za velmi závažnou, neboť měla dopady do jeho soukromého, osobního a rodinného života, když nemohl navštívit své příbuzné, zejména matku, která bydlí v jiné obci, a dále byl omezen ve svobodě cestování, neboť se nemohl libovolně pohybovat. Dále uvedl, že bydlí na samotě v obci XY několik kilometrů od ostatní zástavby. Při jeho bydlišti se nenachází ani žádná zastávka hromadné dopravy. Pokud tedy chtěl někam cestovat, byl zcela odkázaný na jiné osoby. V předmětné době bydlel se dvěma nezletilými dětmi a manželkou, která ale nebyla aktivní řidičkou. Do té doby byli všichni členové rodiny odkázáni s dopravou na dovolatele. V důsledku ztráty řidičského oprávnění si však musel zajišťovat dopravu u jiných osob. Dovolatel tak po celou dobu, kdy byl bez řidičského průkazu, prožíval velký stres a nejistotu, zda v případě potřeby bude schopen zajistit si dopravu. Vzhledem k tomu, že do té doby jezdil vozidlem denně, měla sankce zákazu řízení na jeho dosavadní způsob života velmi nepříznivý vliv.

17. V důsledku zákazu řízení navíc dovolatel přišel i o pracovní místo u svého zaměstnavatele, kde pracoval na pozici zástupce generálního ředitele, neboť k jeho výkonu nutně potřeboval řidičské oprávnění. Nezákonná rozhodnutí tak měla dle jeho tvrzení dopad i do jeho pracovního života, když musel ukončit pracovní poměr vzhledem k tomu, že další výkon práce na pozici zástupce ředitele bez řidičského oprávnění nebyl možný.

18. Na základě rozhodnutí Městského úřadu Vsetín a Krajského úřadu Zlínského kraje bylo dovolateli v bodovém hodnocení řidiče zaznamenáno 6 bodů. Už před tím mu byly v bodovém hodnocení řidiče zaznamenány 2 body a následně v roce 2008 v souvislosti s jinou věcí dalších 7 bodů. Dovolatel tak dosáhl hranice 12 bodů, s čímž je spojen následek pozbytí řidičského oprávnění na dobu 1 roku a dovolatel proto musel absolvovat autoškolu. Celkem tak byl na základě uvedených rozhodnutí 1,5 roku bez řidičského oprávnění, což dle dovolatele nezohlednil soud prvního stupně ani soud odvolací.

19. Ve vztahu k obstrukčnosti uplatněných námitek dovolatel uvedl, že žádné přestupky nespáchal, když poukázal na pravidlo „neexistence se neproказuje“, neboť dle jeho názoru nelze spravedlivě požadovat, aby prokázal neexistenci určitých skutečností. Stejně tak pokud dovolatel v řízení vedeném u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 57 A 68/2011 a sp. zn. 57 A 47/2011, prokázal, že správní orgány pochybily a jejich rozhodnutí byla pro nezákonnost zrušena či změněna, není důvod považovat takové jednání dovolatele za obstrukce a už vůbec nelze předpokládat v rozporu se zásadou presumpce nevinny, že dovolatel přestupky spáchal.

20. Ke druhé otázce dovolatel poznamenává, že přestupek nebyl ve správním řízení pravomocně zjištěn, neboť řízení o něm bylo zastaveno z důvodu uplynutí doby pro jeho projednání. Přitom odvolací soud uznal žalobce vinným (jako osobu páchající delikt) na základě oznámení o přestupku, aniž by prováděl k této věci dokazování. Dopustil se tak porušení zásady presumpce nevinny a porušení práva na spravedlivý proces. Dovolatel považuje závěr odvolacího soudu o tom, že nemá nárok na peněžní zadostiučinění za nemajetkovou újmu proto, že se dopustil deliktního jednání, za nesprávný.

21. Dovolatel je přesvědčen, že pokud by bylo v řízení o přestupcích pokračováno, nebyl by uznán vinným z jejich spáchání. Nemůže mu však být kladeno k tíži, že prekluzivní lhůta pro projednání

přestupku uplynula a že po tom, co byla předmětná rozhodnutí Městského úřadu Vsetín a Krajského úřadu Zlínského kraje zrušena, nebylo již možné přestupky projednat. Na jednání se vždy dostavoval a doručované písemnosti si převzal, resp. po tom, co zmocnil k zastupování právního zástupce, přebíral vždy řádně korespondenci právního zástupce. Skutečnost, že se bránil proti rozhodnutí o přestupku, nemůže být dle jeho mínění považována za obstrukci z jeho strany, nýbrž jde o realizaci jeho ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces. S ohledem na uvedené má dovolatel za to, že mu v důsledku výše uvedených nezákonných rozhodnutí vznikla tak závažná újma, že ji nelze odčinit jinak než v penězích.

22. Dovolatel dále namítá, že se odvolací soud vůbec nevypořádal s jeho nárokem na náhradu nemajetkové újmy ve výši 100 000 Kč, založeným na újmě vzniklé nezákonným správním řízením o odkladu výkonu rozhodnutí. V napadeném rozhodnutí není v tomto rozsahu uvedeno nic.

23. Dovolatel navrhl, aby Nejvyšší soud zrušil dovoláním napadený rozsudek odvolacího soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

24. Žalovaná se k dovolání nevyjádřila.

### III. Formální náležitosti a přípustnost dovolání

25. Nejvyšší soud v dovolacím řízení postupoval a rozhodl podle zákona č. [99/1963](#) Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném od 30. 9. 2017 (viz čl. II bod 2 zákona č. [296/2017](#) Sb.), dále jen „o. s. ř.“.

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

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

28. 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.

29. Podle § 238 odst. 1 písm. h) o. s. ř. dovolání podle § 237 není přípustné proti rozhodnutím v části týkající se výroku o nákladech řízení.

30. V rozsahu části měnicího výroku I odvolacího soudu týkající se výroku III soudu prvního stupně o náhradě nákladů řízení, a také v rozsahu výroku II odvolacího soudu o náhradě nákladů odvolacího řízení, není dovolání dle § 238 odst. 1 písm. h) o. s. ř. přípustné.

31. Dovolání ve věci samé je podle § 237 o. s. ř. přípustné, neboť stanovení formy přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu je v napadeném rozhodnutí řešeno v rozporu s ustálenou rozhodovací praxí odvolacího soudu.

32. Dovolání ve věci samé je podle § 237 o. s. ř. rovněž přípustné pro otázku, zda lze při stanovování formy (výše) zadostiučinění za nemajetkovou újmu rozhodnout soudem v kompenzačním řízení o deliktním jednání žalobce ve věci přestupku, tj. učinit právní závěr o spáchání deliktu, a to za situace, kdy inkriminované jednání žalobce nebylo v přestupkovém řízení pravomocně posouzeno, neboť řízení o přestupku bylo zastaveno z důvodu uplynutí doby pro jeho zákonné projednání. Tato

otázka nebyla dosud ve všech souvislostech v rozhodovací praxi dovolacího soudu vyřešena.

#### IV. Důvodnost dovolání a právní úvahy dovolacího soudu

33. Dovolání je důvodné.

34. Podle § 242 odst. 3 o. s. ř. je-li dovolání přípustné, dovolací soud přihlédně 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.

35. Dovolací soud konstatuje, že odvolací řízení je zatíženo vadou řízení, která mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci, spočívající v nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku odvolacího soudu, pakliže odvolací soud nijak neposuzoval nárok na náhradu nemajetkové újmy ve výši 100 000 Kč vyplývající dle žalobního tvrzení z nezákonného rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 27. 9. 2007, č. j. KUZL-51039/2007, kterým bylo potvrzeno prvostupňové nevyhovění žalobcově žádosti o odložení výkonu rozhodnutí, tj. zákazu řízení. Po porovnání výroků napadeného rozsudku a jeho následného odůvodnění je zřejmé, že absentuje jakýkoliv závěr soudu o zmíněném žalobním nároku. V rozsudku ze dne 25. 6. 2013, sp. zn. 29 Cdo 2543/2011, uveřejněném ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 100/2013 (rozhodnutí Nejvyššího soudu jsou dostupná na [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz)), Nejvyšší soud mj. vyložil, že měřítkem toho, zda rozhodnutí soudu prvního stupně je či není přezkoumatelné, nejsou požadavky odvolacího soudu na náležitosti odůvodnění rozhodnutí soudu prvního stupně, ale především zájem účastníků řízení na tom, aby mohli náležitě použít v odvolání proti tomuto rozhodnutí odvolací důvody. I když rozhodnutí soudu prvního stupně nevyhovuje všem požadavkům na jeho odůvodnění, není zpravidla nepřezkoumatelné, jestliže případné nedostatky odůvodnění nebyly - podle obsahu odvolání - na újmu uplatnění práv odvolatele. Obdobně platí, že i když rozhodnutí odvolacího soudu nevyhovuje všem požadavkům na jeho odůvodnění, není zpravidla nepřezkoumatelné, jestliže případné nedostatky odůvodnění nebyly - podle obsahu dovolání - na újmu uplatnění práv dovolatele. Dovolací soud však konstatuje, že výše uvedené nedostatky odůvodnění konečného rozhodnutí odvolacího soudu byly dovolateli na újmu při uplatnění jeho práv v dovolacím řízení. Pokud však odvolací soud za dostatečné posouzení tohoto nároku považoval znění výroku I soudu prvního stupně (pro absenci jeho vlastního posouzení to není dovolacímu soudu zřejmé), a tak se již k němu nevyjadřoval, neboť ani nebyl napaden odvoláním, potom dovolací soud věc nesprávně posoudil, jak bude uvedeno níže.

36. Jak již bylo konstatováno v předešlém kasačním rozhodnutí Nejvyššího soudu (v podrobnostech body 32 - 36), bez ohledu na to, který z účastníků a v jakém rozsahu napadne odvoláním rozsudek soudu prvního stupně, nemohou ani dílčí výroky o poskytnutí přiměřeného zadostiučinění nabýt samostatně právní moci a vykonatelnosti. Výsledkem jiného postupu by mohlo být pravomocné rozhodnutí (ze spojení rozsudků soudu prvního stupně a odvolacího soudu), které by právní vztahy mezi účastníky vypořádávalo jinak, než vyplývá z právního předpisu, a přitom by ani nebylo v souladu s žalobním návrhem. Dovolací soud také zavázal odvolací soud k tomu, aby napravil pochybení soudu prvního stupně ve vztahu k výroku I, jehož znění neodpovídalo ustálené rozhodovací praxi dovolacího soudu, a to rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2012, sp. zn. 30 Cdo 4411/2010, neboť v něm není výslovně uvedeno, k porušení kterého práva nebo práv žalobce došlo. Dovolacímu soudu nadto nebylo ani zřejmé, jakým úředním postupem nebo rozhodnutím mělo být do práv žalobce zasaženo, když odvolací soud svým výrokiem potvrdil rozsudek soudu prvního stupně pouze v zamítavém výroku II ohledně částky 300 000 Kč a ve výroku III o nákladech řízení a výrok I rozsudku soudu prvního stupně (konstatování porušení práva) ponechal beze změny. Konečně i vzhledem ke znění posledně jmenovaného výroku mu nebylo ani zřejmé, byla-li shledána, a z jakého titulu, odpovědnost žalované.

37. Tato nesprávnost však nebyla odvolacím soudem v jeho druhém rozhodnutí napravena, neboť

opětovně rozhodl tak, že svým výrokem potvrdil rozsudek soudu prvního stupně pouze v zamítavém výroku II ohledně částky 300 000 Kč a změnil jej ve výroku III o nákladech řízení a výrok I rozsudku soudu prvního stupně (zasažení do práv žalobce úředním postupem Městského úřadu Vsetín ve věci vedené pod sp. zn. MUVS-S13146/2006) ponechal beze změny, a to vše za situace, kdy bylo kompenzační řízení vedeno o dvou rozdílných nárocích žalobce ze dvou rozdílných nezákonných rozhodnutí, byť se oba nároky týkaly náhrady nemajetkové újmy, co do vykonaného trestu zákazu činnosti dokonce totožné. Pro výše uvedené je tedy právní posouzení odvolacího soudu nesprávné. Nic na věci nemění skutečnost, že nyní v odůvodnění napadeného rozsudku odvolací soud zčásti shledal porušení práva žalobce, tedy, že je dána odpovědnost státu ve smyslu § 31a odst. 1, 2 OdpŠk, neboť žalobci vznikla v příčinné souvislosti s nezákonným rozhodnutím nemajetková újma spočívající „v jeho pocitování vzniklé situace“ (míněno rozhodnutí vzešlé z řízení o přestupku, nikoliv nezákonné rozhodnutí v řízení o žádosti o odložení výkonu rozhodnutí, ke kterému se odvolací soud nikterak nevyjádřil, a které je v kompenzačním řízení dotčeno pouze ve vadném výroku I soudu prvního stupně).

38. V napadeném rozsudku je tedy posuzován nárok na náhradu nemajetkové újmy způsobené nezákonným (tehdy pravomocným) rozhodnutím o přestupku, a to zejména (nikoliv však výlučně) v důsledku výkonu uloženého trestu zákazu činnosti. Jak již odvolací soud uvedl ve svém předchozím zrušujícím rozsudku, za podstatné je vždy třeba považovat, zda úkony správního orgánu měly své zákonné opodstatnění, přičemž v projednávané věci nelze pochybovat, že rozhodnutí správního odvolacího orgánu, které tak prvostupňové rozhodnutí o vině a trestu převzalo, bylo ve smyslu § 8 odst. 1 OdpŠk pro nezákonnost zrušeno, a nynější žalobce (dovolatel) na základě tohoto rozhodnutí vykonal trest zákazu činnosti. Nelze tudíž a priori (bez dalšího dokazování) vyloučit, že žalobci v důsledku nezákonného rozhodnutí vznikla nemajetková újma. Nyní (ve druhém rozhodnutí o věci) již odvolací soud obecně konstatoval, že žalobci vznikla v příčinné souvislosti s nezákonným rozhodnutím nemajetková újma spočívající v jeho pocitování vzniklé situace, nicméně jím zjištěnou žalobcovu újmu, a to především v intencích žalobních tvrzení, blíže neobjasnil.

39. Co se týká formy a výše zadostiučinění za zjištěnou újmu založil odvolací soud svůj závěr o nedůvodnosti peněžního zadostiučinění na právním posouzení, dle kterého jednání žalobce (řidiče) by jakákoliv jiná fyzická osoba pocitovala jako jednání deliktů, neboť při spáchání dopravního přestupku musí počítat s tím, že dojde k potrestání, a to i zákazem řízení, a současně také na závěru, že „prvotní příčinou a prvním článkem řetězu příčin a následků bylo jednání žalobce, nikoliv nezákonné rozhodnutí správních orgánů, a zastavení řízení v důsledku marně uplynulé jednorocní prekluzivní lhůty bylo výlučně ve prospěch žalobce. Přiznání jakékoliv finanční satisfakce žalobci, za zjištěného skutkového stavu průběhu jeho deliktů, shledal odvolací soud v příkrém rozporu s vnímáním obecné spravedlnosti a obecné slušnosti.“

40. Nejvyšší soud se již dříve vyjádřil k předpokladům stanovení formy zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou trestním stíháním, které neskončilo odsuzujícím rozsudkem, přičemž co do zohlednění důvodů, pro které bylo trestní stíhání zastaveno (došlo k zproštění obžaloby), konstatoval, že soud v kompenzačním řízení nemůže znovu posuzovat otázku viny poškozené osoby, ani nemůže vycházet z úvah, že rozsudek soudu v trestním řízení naznačuje určité pochybnosti o spáchaném skutku, a především o tom, zda jej spáchala osoba nakonec obžaloby zproštěná. To by mimo jiné znamenalo porušení zásady presumpce neviny (čl. 6 odst. 2 Úmluvy o ochraně základních práv a svobody - dále též jen „Úmluva“, čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Uvedené omezení úvah soudu o okolnostech, za nichž ke způsobení újmy došlo, však nevylučuje, aby bylo přihlédnuto k jiným okolnostem provázející zahájení a zvláště pokračování v trestním stíhání, jinými slovy řečeno, že trestní řízení bylo procesně důvodně vedeno proti konkrétnímu účastníku. Mezi takové okolnosti lze jistě zařadit chování obžalovaného, jímž se v průběhu trestního řízení vytváří (nové, další) důvodné pochybnosti vedoucí orgány činné v trestním

řízení k pokračování v trestním stíhání, k podání obžaloby, k potřebě konat hlavní líčení a řízení ukončit rozsudkem apod.; může se typicky jednat např. o náhle či postupně měněné výpovědi obžalovaného či výpovědi, které si zjevně protiřečí, uvádění údajů, jejichž nepravdivost je potvrzena soudem v odůvodnění zprošťujícího rozsudku apod. (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 7. 2012, sp. zn. 30 Cdo 4280/2011).

41. K tomu Nejvyšší soud dále doplnil, že nejde o to, zda se obviněný dopustil, byť zaviněně, skutku, pro který byl stíhán a jímž vyvolal podezření, že byl spáchán trestný čin, ale o to, zda svým jiným či dalším jednáním ovlivnil postup orgánů činných v trestním řízení před zahájením trestního stíhání nebo v jeho průběhu tak, že bez tohoto jednání by k zahájení (pokračování) trestního stíhání nedošlo. V případě náhrady nemajetkové újmy se s ohledem na její rozdílný charakter, v porovnání s náhradou škody (majetkové újmy) a zákonný požadavek § 31a odst. 2 OdpŠk přihlídnout při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění i k okolnostem, za nichž k nemajetkové újmě došlo, omezení dovozované ve vztahu k nároku na náhradu škody neuplatní a naopak je třeba chování poškozeného, kterým ke vzniku nemajetkové újmy přispěl, zohlednit. Bude-li zjištěno, že se poškozený dopustil jednání, pro které byl následně trestně stíhán, nepovede to sice k závěru o tom, že si trestní stíhání zavinil a tím pádem k absenci odpovědnosti státu za poškozenému trestním stíháním vzniklou újmu, ale půjde o důležitou okolnost pro stanovení formy a případně výše odškodnění nemajetkové újmy podle § 31a odst. 2 OdpŠk.

42. Jakkoliv se shora uvedené závěry týkají nemajetkové újmy způsobené trestním stíháním, nelze pominout, že jak nezákonné výroky o vině v řízení o přestupku, tak i nezákonné zahájení trestního stíhání jsou v kompenzačním řízení o nároku na náhradu nemajetkové újmy jen objektivním důsledkem jedné trestní politiky státu založené zásadně na presumpci neviny a zjišťování viny pachatele zákonným způsobem za dodržování procesních postupů dle k tomu určených právních norem.

43. Nejvyšší soud tak má za to, že i v případě stanovení adekvátní formy (či výše) přiměřeného zadostiučinění za vykonaný trest uložený rozhodnutím o přestupku, které bylo posléze pro nezákonnost zrušeno, bylo-li posléze přestupkové řízení zastaveno, lze ve smyslu § 31a odst. 2 OdpŠk k obraně žalované zohlednit skutečnost, bude-li prokázána, že se poškozený (obviněný z přestupku) dopustil jednání, za něž důvodně mohl očekávat uložení trestu, který byl na něm posléze, byť na podkladě nezákonného rozhodnutí, vykonán.

44. Na druhou stranu však nelze pominout, že předpokladem výkonu trestu za protiprávní jednání není protiprávní jednání samo o sobě, ale i vydání rozhodnutí o vině a trestu v přestupkovém řízení vedeném v souladu se zákonnými procesními pravidly. Je přitom zřejmé, že v případě pozdějšího pravomocného zrušení rozhodnutí o přestupku pro nezákonnost tento požadavek naplněn být nemůže. Protiprávní jednání poškozeného samo o sobě tak nemůže vyloučit vznik nemajetkové újmy způsobené výkonem trestu uloženého nezákonným rozhodnutím.

45. Současně je nutno si uvědomit, že na rozdíl od trestního řízení, které vyústilo v rozhodnutí o zastavení trestního stíhání či zproštění obžaloby, obsahující závěr o skutkovém stavu, z něž mnohdy (alespoň podpůrně) může vyjít i soud v kompenzačním řízení, v případě zastavení přestupkového řízení z důvodu prekluze zde žádné takové rozhodnutí není. Soud v kompenzačním řízení by tak sám měl mít na mysli pravidla přestupkového řízení při posuzování otázky, zda se poškozený jednání vykazujícího zákonné znaky přestupku dopustil (příp. při posuzování existence dalších skutečností, které podle obsahu nezákonného rozhodnutí o přestupku vedly správní orgán k závěru o vině a trestu), neboť je-li jejich dodržování právem obviněného v přestupkovém řízení, mohla by být újma způsobená nezákonným rozhodnutím (zvláště spočívá-li nezákonnost rozhodnutí právě v porušení těchto procesních pravidel), stěžejí kompenzována, dospěl-li by posléze soud v kompenzačním řízení k totožnému skutkovému závěru jako správní orgán tímtež (nezákonným) postupem. Nelze tak učinit

skutkový závěr o protiprávním jednání poškozeného (příp. jiných relevantních okolnostech), marginalizující nemajetkovou újmu způsobenou vykonaným trestem, na základě důkazních prostředků či procesních postupů, o nichž je zřejmé, že by v přestupkovém řízení jako podklad závěru o vině a trestu nemohly obstát.

46. Konečně dovolací soud poukazuje i na závěr uvedený v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2865/2015, dle kterého vznik nemajetkové újmy zpravidla nelze dokazovat, neboť jde o stav myslí osoby poškozené. V řízení se tedy obvykle pouze zjišťuje, zda jsou dány objektivní důvody pro to, aby se konkrétní osoba mohla cítit poškozenou. Jinými slovy řečeno, je třeba zvážit, zda vzhledem ke konkrétním okolnostem případu by se i jiná osoba v obdobném postavení mohla cítit být dotčena ve složkách tvořících ve svém souhrnu nemajetkovou sféru jednotlivce, nikoliv ovšem jiná osoba v postavení řidiče páchajícího přestupek, jak dovozuje odvolací soud, ale v postavení osoby prožívající ve svém životě následek nezákonného rozhodnutí, tj. následek pochybení státní moci. Případné jednání poškozeného, které důvodně zavadlo příčinu k vedení přestupkového řízení, je totiž toliko jednou z okolností, ke které může soud přihlídnout při stanovení adekvátní formy či výše zadostiučinění.

47. Z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 17. 1. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2174/2012, potom vychází obecný požadavek, že při úvaze o formě a výši odškodnění nemajetkové újmy za nezákonné rozhodnutí vydané ve správním řízení, je třeba vzít do úvahy kritérium povahy správního řízení a jeho specifik, dopady rozhodnutí vydaného ve správním řízení do osobnostní sféry poškozeného a na jeho dosavadní způsob života, a případně další pro věc významná a přezkoumatelná hlediska.

## V. Závěr

48. Jelikož je rozhodnutí odvolacího soudu co do posouzení dovolatelem výše předestřených otázek minimálně neúplné, tudíž nesprávné, a odvolací řízení je současně postiženo vadou, která mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci, dovolací soud postupem podle § 243e odst. 1 o. s. ř. rozhodnutí odvolacího soudu zrušil, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

49. V dalším řízení odvolací soud znovu posoudí formu a výši zadostiučinění za jím zjištěnou nemajetkovou újmu žalobce, která mu vznikla v době po vydání později pro nezákonnost zrušeného rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 11. 6. 2007, č. j. KUZL-32981/2007, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Vsetín ze dne 2. 4. 2007, č. j. MUVS13146/2006/21/OSA/KL, a to jak z hlediska morálního poškození žalobcovy osobnosti (integrity), tak i z hlediska narušení jeho soukromého, rodinného, popřípadě i jiného života. Zjistí, zda jsou dány objektivní důvody, aby se dotčená osoba mohla cítit poškozenou, tedy zda vzhledem ke konkrétním okolnostem případu, mezi kterými může být k obraně žalované zohledněno i případné jednání poškozeného, pro které bylo přestupkové řízení vedeno, by se i jiná osoba v obdobném postavení, tedy především ta, která by byla nezákonně shledána vinnou ze spáchání přestupku a na níž by byl vykonán nezákonně uložený trest zákazu činnosti, mohla cítit dotčenou ve složkách tvořících ve svém souhrnu nemajetkovou sféru jednotlivce. Odvolací soud dále výslovně posoudí nárok žalobce na náhradu nemajetkové újmy ve výši 100 000 Kč, tvrzeně vzniklé následkem pro nezákonnost zrušeného rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 27. 9. 2007, č. j. KUZL-51039/2007. Vyjde přitom z judikatury Nejvyššího soudu uvedené v tomto i v předcházejícím kasačním rozhodnutí.

50. V případě, že odvolací soud rozhodne o zadostiučinění ve formě konstatování porušení práva, neopomene ve výroku uvést, o které právo se jedná (30 Cdo 4411/2010) a kterým rozhodnutím bylo dotčeno.

## Další články:

- [Náhrada škody](#)
- [Nájemné \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Odměna advokáta \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Péče o dítě \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Smlouva o smlouvě budoucí \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Daňová exekuce](#)
- [Cenové rozhodnutí rozporné se zákonem](#)
- [Autonomie vůle](#)
- [Adhezní nárok \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Zmatečnost \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Střídavá péče](#)