31. 10. 2023

ID: 117115

Odpovědnost státu za újmu

Pro účely posouzení přiměřenosti délky správního řízení se do jeho délky nezapočítává doba, po kterou probíhala kontrola podle kontrolního řádu, jež tomuto řízení předcházela a která sama o sobě nemohla vyústit v uložení nápravných (sankčních) opatření, nýbrž jejím výsledkem mohlo být pouze zahájení navazujícího správního řízení, v němž by byly kontrolou zjištěné nedostatky projednány.

(Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky č.j. 30 Cdo 283/2023-178 ze dne 12.7.2023)

Nejvyšší soud rozhodl v právní věci žalobce B. P., nar. XY, bytem XY, zastoupeného Mgr. Ing. J.B., advokátem se sídlem v P., proti žalované České republice – Ministerstvu dopravy, se sídlem v P., o náhradu nemajetkové újmy, vedené u Obvodního soudu pro Prahu 1 pod sp. zn. 24 C 156/2021, o dovolání žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2022, č. j. 14 Co 331/2022-151, tak, že rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2022, č. j. 14 Co 331/2022-151, se v části výroku I, kterou byl rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 19. 8. 2022, č. j. 24 C 156/2021-125, potvrzen v části jeho výroku I o zamítnutí žaloby ohledně částky 100 000 Kč s příslušenstvím, a dále ve výrocích II a III o nákladech řízení zrušuje a v tomto rozsahu se věc vrací Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení. Ve zbývajícím rozsahu se dovolání odmítá.

Z odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

1. Obvodní soud pro Prahu 1 jako soud prvního stupně rozsudkem ze dne 19. 8. 2022, č. j. 24 C 156/2021-125, zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal vůči žalované zaplacení částky 150 000 Kč spolu se zákonným úrokem z prodlení z této částky za dobu od 29. 10. 2020 do zaplacení (výrok I), a zároveň rozhodl o nákladech řízení (výrok II).

2. Takto soud prvního stupně rozhodl o požadavku žalobce, který se zaplacení uvedené částky domáhal z titulu zadostiučinění za nemajetkovou újmu, jež mu měla být způsobena nepřiměřenou délkou správního řízení vedeného u Magistrátu hlavního města Prahy pod sp. zn. S-MHMP 880086/2017 ODO-TAX.

3. V rámci skutkových zjištění, ke kterým soud prvního stupně dospěl po provedeném dokazování a na základě shodných tvrzení účastníků řízení, tento soud uvedl, že dne 22. 5. 2017 byl žalobce jako řidič vozidla Mercedes Benz, reg. zn. 3SU 5701, jehož vlastníkem a provozovatelem byla společnost PBS Cars s.r.o., kontrolován v rámci jízdy, jež byla objednána přes aplikaci UberPOP. Protokol o této kontrole žalobce napadl dne 2. 6. 2017 prostřednictvím svého právního zástupce námitkami, načež dne 29. 6. 2019 bylo jeho právnímu zástupci doručeno oznámení o zahájení správního řízení pro podezření ze spáchání správního deliktu podle § 35 odst. 1 písm. e) a g), a podle § 35 odst. 2 písm. i) a n) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, v tehdy účinném znění. Rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravních agend, ze dne 16. 10. 2017, č. j. MHMP 1321351/2017, byl žalobce uznán vinným ze spáchání všech uvedených deliktů. Toto rozhodnutí žalobce napadl

odvoláním, jež bylo dne 30. 10. 2017 předloženo k rozhodnutí Ministerstvu dopravy jako odvolacímu orgánu. O tomto odvolání bylo rozhodnuto dne 10. 9. 2020 tak, že ve vztahu k deliktům podle § 35 odst. 1 písm. e) a g) zákona č. 111/1994 Sb. bylo napadené rozhodnutí zrušeno a řízení zastaveno s odůvodněním, že odpovědnost za tyto delikty zanikla dne 21. 10. 2018. Současně bylo napadené rozhodnutí zrušeno též v jeho zbývající části, přičemž v tomto rozsahu byla věc vrácena prvostupňovému správnímu orgánu k dalšímu řízení. Za situace, kdy vozidlo použité k přepravě bylo v evidenci vozidel taxislužby vedeno na obchodní firmu společnosti PSB Cars s.r.o., jež byla uvedena též ve faktuře vystavené za tuto přepravu, totiž z napadeného rozhodnutí nebylo zřejmé, na základě jakých skutečností byla dovozena žalobcova odpovědnost za spáchání dalších správních deliktů, které mu byly kladeny za vinu a které byly upraveny v § 35 odst. 2 písm. n) a i) zákona č. 111/1994 Sb. Rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravy, ze dne 22. 9. 2020, bylo řízení následně zastaveno i ve vztahu k těmto zbývajícím deliktům, a to podle § 66 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, neboť od provedené kontroly uplynulo již více než tři a půl roku a další dokazování ve věci již nebylo realizovatelné, když odpovědnost za tyto delikty měla zaniknout již dne 21. 10. 2020. Právní moci toto rozhodnutí nabylo dne 12. 10. 2020.

4. Svůj požadavek na vyplacení nárokovaného plnění žalobce předběžně uplatnil u žalované dne 25. 10. 2020, avšak bezúspěšně.

5. Po právním posouzení uvedených skutečností, při kterém soud prvního stupně vyšel z aplikace jím citovaných ustanovení 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 jen „OdpŠk“), dospěl tento soud k závěru, že žaloba není důvodná. Přestože na daný případ dopadá čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), přičemž v předmětném správním řízení došlo k nesprávnému úřednímu postupu ve smyslu § 13 odst. 1 OdpŠk spočívajícímu v jeho nepřiměřené délce, domněnka vzniku tím způsobené nemajetkové újmy, jejíhož odškodnění se žalobce domáhá, byla v tomto řízení vyvrácena. V případě dvou správních deliktů, které byly žalobci kladeny za vinu, je totiž vznik nemajetkové újmy „popřen skutečností“, že správní řízení o nich vedené bylo zastaveno z důvodu uplynutí prekluzívní lhůty. U zbývajících deliktů pak důvod zastavení správního řízení vycházel z jeho samotné nepřiměřené délky, což dle soudu prvního stupně představuje dostatečnou satisfakci tím způsobené nemajetkové újmy. Kromě toho žalobce podle názoru soudu prvního stupně nemohl po dobu řízení pociťovat nejistotu ohledně jeho výsledku, neboť vzhledem k jeho tvrzení, že předmětné správní řízení vůči němu vůbec vedeno být nemělo, protože dopravu poskytoval nikoliv on, nýbrž společnost PBS Cars s.r.o., jež zde figurovala jako dopravce, musel vědět, že on sám nemohl být v posuzovaném řízení nijak postižen.

6. K odvolání žalobce poté ve věci rozhodoval Městský soud v Praze jako soud odvolací, který v záhlaví označeným rozsudkem rozsudek soudu prvního stupně v jeho výroku o věci samé částečně změnil tak, že vyslovil povinnost žalované zaplatit žalobci částku 34 375 Kč spolu s úrokem z prodlení ve výši 8,25 % ročně od 26. 4. 2021 do zaplacení, jinak tento rozsudek ve zbývající části uvedeného výroku jako věcně správný potvrdil (výrok I rozsudku odvolacího soudu) a rozhodl o nákladech řízení vedeného jak před prvostupňovým soudem (výrok II rozsudku odvolacího soudu), tak i před soudem odvolacím (výrok III rozsudku odvolacího soudu).

7. Odvolací soud po částečně zopakovaném dokazování doplnil závěr o skutkovém stavu věci o zjištění, v souladu s nímž byl žalobce dne 22. 5. 2017 kontrolován jak úředníky státního odborného dozoru Magistrátu hlavního města Prahy, tak i hlídkou Policie ČR. Vzhledem k zaznamenaným nedostatkům týkajícím se požadovaných dokladů, jakož i vybavení a označení vozidla, a k pojatému podezření, že se žalobce bude vyhýbat řízení o správním deliktu, mu bylo uloženo složit kauci ve výši 50 000 Kč, což žalobce na místě učinil. Dále odvolací soud zjistil, že za čtyři delikty, které žalobce dle posléze zrušeného rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 16. 10. 2017 spáchal, mu byla

uložena pokuta v celkové výši 100 000 Kč. Ve zbytku odvolací soud vycházel ze skutkového závěru soudu prvního stupně, načež uvedl, že žalobcovo odvolání je zčásti důvodné.

8. Za současného konstatování, že do doby trvání posuzovaného řízení nelze zahrnout také dobu, která uplynula mezi kontrolní jízdou provedenou podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), a okamžikem zahájení dotčeného správního řízení, odvolací soud předně ve shodě se soudem prvního stupně uzavřel, že posuzované řízení, trvající ode dne 29. 7. 2017, kdy bylo žalobci doručeno oznámení o jeho zahájení, do dne 12. 10. 2020, kdy rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 22. 9. 2020 nabylo právní moci, tj. 3 roky a 3,5 měsíce, bylo nepřiměřeně dlouhé. Odvolací soud v této souvislosti zohlednil, že toto řízení, na jehož délce se žalobce nikterak nepodílel a jehož význam byl pro něj standardní, nebylo právně, skutkově ani procesně složité, přičemž probíhalo na dvou stupních správních orgánů s tím, že ve fázi odvolacího řízení vedeného před Ministerstvem dopravy v něm došlo k bezmála tříletému průtahu. V návaznosti na to poté vyšel ze silné, leč vyvratitelné domněnky vzniku nemajetkové újmy, jež byla žalobci nepřiměřenou délkou posuzovaného řízení způsobena a kterou je namístě zásadně odškodnit peněžitým plněním, nejsou-li dány výjimečné okolnosti odůvodňující přiznat poškozenému toto zadostiučinění toliko ve formě konstatování porušení práva. Na rozdíl od soudu prvního stupně odvolací soud dále konstatoval, že samotné zastavení posuzovaného správního řízení nepředstavuje skutečnost, která by vznik žalobcovy nemajetkové újmy vyvracela. Výsledek tohoto řízení je totiž pro posouzení, zda „došlo k porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě, a tedy i pro stanovení odškodnění“ nevýznamný, nejednalo-li se o případ, kdy poškozenému musel být od počátku řízení znám jeho negativní výsledek, jak je tomu při zřejmě bezúspěšném uplatňování práva, při uplatnění zcela zjevně promlčeného nároku nebo při omezení nejistoty účastníka týkající se výsledku řízení jen na to, zda bude prokázán jeho nepoctivý úmysl. Tatáž skutečnost pak nepředstavuje ani dostatečné zadostiučinění nemajetkové újmy, kterou žalobce v souvislosti s délkou posuzovaného řízení utrpěl. Vedle již zmíněných okolností, které posuzované řízení provázely, přitom odvolací soud současně poukázal i na výši pokuty, jež byla žalobci nepravomocně uložena a k jejíž úhradě byla použita kauce ve výši 50 000 Kč, kterou žalobce složil v hotovosti, jakož i na to, že v průběhu řízení zanikla trestnost pouze dvou projednávaných deliktů, zatímco v případě zbývajících dvou deliktů, které byly závažnější, k zániku jejich trestnosti až do okamžiku pravomocného skončení posuzovaného řízení nedošlo. Žalobce byl též rozhodnutím prvostupňového správního orgánu uznán vinným ze spáchání předmětných správních deliktů, a to navzdory tomu, že dle odůvodnění rozhodnutí Ministerstva dopravy, které bylo v řízení posléze vydáno, nebyl tím, kdo byl za tyto delikty odpovědný. Ve světle těchto skutečností je mu proto dle odvolacího soudu namístě přiznat za utrpěnou nemajetkovou újmu odškodnění v penězích.

9. Při stanovení výše částky, jež žalobci náleží, odvolací soud vyšel ze základní částky ve výši 15 000 Kč za první dva roky trvání posuzovaného řízení a dále za každý další rok tohoto trvání, čímž dospěl k částce 34 375 Kč. Žádné z kritérií upravených v § 31a odst. 3 písm. b) až e) OdpŠk pak dle odvolacího soudu neodůvodňuje jakoukoliv další úpravu této částky. Stran zjištěného pochybení odvolacího správního orgánu spočívajícího v takřka tříletém průtahu přitom odvolací soud v této souvislosti uvedl, že se již promítlo do samotného závěru o nepřiměřenosti vlastní délky posuzovaného řízení. Cestou částečné změny rozsudku soudu prvního stupně proto odvolací soud ve vztahu k částce 34 375 Kč žalobě vyhověl, přičemž k této částce žalobci přiznal také požadované příslušenství v podobě úroku z prodlení ve výši stanovené v § 2 nařízení vlády č. 351/2013 Sb., a to počínaje dnem následujícím po uplynutí šestiměsíční lhůty počítané ode dne předběžného uplatnění předmětného nároku u žalované, jež připadlo na den 25. 10. 2020, tedy ode dne 26. 4. 2021. Ve zbývající části výroku o věci samé byl rozsudek soudu prvního stupně jako věcně správný potvrzen.

II. Dovolání a vyjádření k němu

10. Rozsudek odvolacího soudu v části, kterou byl rozsudek soudu prvního stupně potvrzen v jeho zamítavém výroku ohledně částky 100 000 Kč s příslušenstvím a dále ohledně úroku z prodlení z částky 34 375 Kč za dobu od 29. 10. 2020 do 25. 4. 2021, napadl žalobce včasným dovoláním.

11. Přípustnost podaného dovolání žalobce předně spatřuje v tom, že se odvolací soud měl odchýlit od ustálené judikatury Nejvyššího soudu, pokud průtahy, kterými bylo posuzované řízení zatíženo a které žalobce považuje za extrémní, nezohlednil při stanovení výše přiznaného odškodnění, a to navzdory znění § 31a odst. 3 písm. d) OdpŠk. Napadené rozhodnutí je v této části konkrétně v rozporu se závěry plynoucími z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 23. 11. 2022, sp. zn. 30 Cdo 2687/2022. Zatímco ojedinělý nevýznamný průtah v řízení lze „skrýt“ pod základ nároku a při stanovení celkové výše odškodnění již k němu nepřihlížet, v případě průtahu, jaký se vyskytl v posuzovaném řízení, takto podle žalobcova názoru postupovat nelze a je nezbytné tuto skutečnost do výše zadostiučinění promítnout.

12. Odchýlení se od ustálené judikatury Nejvyššího soudu se měl odvolací soud dle žalobce dopustit i při řešení otázky krácení základní částky zadostiučinění o 50 % za první dva roky trvání posuzovaného správního řízení, které do fáze soudního přezkumu správního rozhodnutí nikdy nedospělo. Tento postup, který žalobce považuje za nelogický a popírající právní úpravu zákonných lhůt pro rozhodování ve správním řízení, odporuje závěrům plynoucím z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1328/2009. Současně má žalobce za to, že se jedná o otázku, která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena, přičemž dodal, že stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, které hovoří o zmíněném krácení základní částky zadostiučinění o jednu polovinu za první dva roky soudního řízení, u kterého zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí stanovena není, stejně jako na něj navazující judikaturu dovolacího soudu, jež uvedenou otázku řeší, nelze na tento případ aplikovat.

13. Třetí dovolatelem vymezenou otázku, při jejímž řešení měl odvolací soud rovněž pochybit a kterou by měl dovolací soud současně posoudit jinak, než jak učinil v rozsudku ze dne 29. 6. 2021, sp. zn. 30 Cdo 1388/2021, ze dne 23. 6. 2021, sp. zn. 30 Cdo 1181/2021, nebo v usnesení ze dne 27. 4. 2021, sp. zn. 30 Cdo 622/2021, a ze dne 25. 5. 2021, sp. zn. 30 Cdo 901/2021, pak představuje otázka valorizace základní výše zadostiučinění stanoveného v rozmezí od 15 000 Kč do 20 000 Kč za rok trvání řízení, a to v závislosti na vývoji inflace a růstu životní úrovně v České republice od roku 2010, ze kdy pochází rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 3026/2009, jenž uvedené finanční rozmezí poprvé určil.

14. Žalobce je dále přesvědčen, že odvolací soud pochybil též stanovením počátku prodlení žalované se zaplacením přisouzeného plnění až na den 26. 4. 2021, neboť šestiměsíční lhůta určená pro předběžné projednání předmětného nároku u žalované je nepřiměřeně dlouhá. Současně se jedná o lhůtu protiústavní, což žalobce odůvodnil poukazem na nález Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09, od kterého se měl odvolací soud uvedeným závěrem odchýlit.

15. Právní otázkou, kterou dovolací soud v rozhodování dosud neřešil, je dále otázka, zda kontrolní řízení podle kontrolního řádu, které posuzovanému správnímu řízení předcházelo a v němž správní orgán činil úkony směřující k zajištění důkazů pro následné řízení, je s tímto správním řízením natolik spjato, že obě tato řízení je pro účely posuzování přiměřenosti jejich délky namístě považovat za řízení jediné. Namístě je podle žalobcova názoru vyjít při řešení této otázky z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2021, sp. zn. 30 Cdo 3118/2020, který za součást daňového řízení, jehož předmětem je základní právo a svoboda osoby, vůči níž je toto řízení vedeno, označil též daňovou kontrolu, neboť se dle žalobce jedná o závěr aplikovatelný i na kontrolu prováděnou podle kontrolního řádu. Napadené rozhodnutí odvolacího soudu však tomuto závěru nevyhovuje.

16. Žalobce proto navrhl, aby dovolací soud rozhodnutí odvolacího soudu v napadeném rozsahu

zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

17. Žalovaná se k dovolání žalobce nevyjádřila.

III. Přípustnost dovolání

18. Nejvyšší soud v dovolacím řízení postupoval a o dovolání rozhodl podle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném od 1. 1. 2022 (viz čl. II a XII zákona č. 286/2021 Sb.), dále jen „o. s. ř.“.

19. Dovolání bylo podáno včas a osobou k tomu oprávněnou, a to za splnění podmínky povinného zastoupení podle § 241 odst. 1 a 4 o. s. ř. Nejvyšší soud se proto dále zabýval tím, zda toto dovolání obsahuje všechny náležitosti vyžadované § 241a odst. 2 o. s. ř. a zda se jedná o dovolání přípustné.

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

21. 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 vyřešená právní otázka posouzena jinak.

22. V souladu s § 241a odst. 2 o. s. ř. musí být v dovolání vedle obecných náležitostí (§ 42 odst. 4 o. s. ř.) uvedeno, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu se rozhodnutí napadá, vymezení důvodu dovolání, v čem dovolatel spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání (§ 237 až 238a o. s. ř.) a čeho se dovolatel domáhá (dovolací návrh).

23. V části dovolání, v níž se žalobce vymezuje proti závěru odvolacího soudu o snížení základní částky finančního zadostiučinění za první dva roky trvání posuzovaného řízení na polovinu, však toto dovolání obsahové požadavky plynoucí z uvedeného ustanovení nesplňuje.

24. Nejvyšší soud ve svých rozhodnutích opakovaně judikuje, že k projednání dovolání nepostačuje pouhá citace textu ustanovení § 237 o. s. ř., aniž by bylo z dovolání zřejmé, od jaké (konkrétní) ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu nebo i Ústavního soudu (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2016, sp. zn. III. ÚS 1594/16, ze dne 21. 12. 2016, sp. zn. I. ÚS 3507/16, nebo ze dne 6. 6. 2017, sp. zn. I. ÚS 980/17) se v rozhodnutí odvolací soud odchýlil, která konkrétní otázka hmotného či procesního práva má být dovolacím soudem vyřešena nebo je rozhodována rozdílně, případně od kterého (svého dříve přijatého) řešení se dovolací soud má odchýlit (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 7. 2013, sp. zn. 25 Cdo 1559/2013, dále usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 8. 2013, sp. zn. 29 Cdo 2488/2013, proti němuž podaná ústavní stížnost byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 21. 1. 2014, sp. zn. I. ÚS 3524/13, nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2020, sp. zn. 30 Cdo 2946/2020, proti němuž podaná ústavní stížnost byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 12. 1. 2021, sp. zn. III. ÚS 3558/20). Pouhá kritika právního posouzení odvolacího soudu ani citace (části) textu § 237 o. s. ř., popřípadě odkaz na toto zákonné ustanovení nepostačují (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2013, sp. zn. 32 Cdo 1389/2013). Vymezení, v čem dovolatel spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání, je přitom třeba provést pro každou dovoláním uplatněnou otázku hmotného či procesního práva samostatně.

25. Rovněž podle judikatury Ústavního soudu jsou„[n]áležitosti dovolání a následky plynoucí z jejich

nedodržení (…) v občanském soudním řádu stanoveny zcela jasně. Účastníkovi řízení podávajícímu dovolání proto nemohou při zachování minimální míry obezřetnosti vzniknout pochybnosti o tom, co má v dovolání uvést. Odmítnutí dovolání, které tyto požadavky nesplní, není formalismem, nýbrž logickým důsledkem nesplnění zákonem stanovených požadavků“ (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2015, sp. zn. II. ÚS 2716/13). Ve stanovisku pléna ze dne 28. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16, pak Ústavní soud uvedl, že: „Neobsahuje-li dovolání vymezení předpokladů přípustnosti (§ 241a odst. 2 o. s. ř.), není odmítnutí takového dovolání pro vady porušením čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod“. Taktéž i v další své nálezové judikatuře Ústavní soud Nejvyššímu soudu netoleruje, pokud projedná dovolání, aniž by bylo vybaveno předepsanými obsahovými náležitostmi (srov. nález Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. III. ÚS 2478/18). Úkolem Nejvyššího soudu v dovolacím řízení totiž není z moci úřední přezkoumávat správnost (věcného) rozhodnutí odvolacího soudu při sebemenší pochybnosti dovolatele, nýbrž je povinností dovolatele, aby způsobem předvídaným v § 241a ve vazbě na § 237 o. s. ř. vymezil předpoklady přípustnosti dovolání tak, že specifikuje konkrétní odvolacím soudem vyřešenou právní otázku z oblasti hmotného či procesního práva, a tu pak spojí s jednou ze situací předpokládaných v § 237 o. s. ř. (ve vztahu k rozhodovací praxi Nejvyššího soudu, případně Ústavního soudu). Přístup k dovolacímu řízení je totiž z vůle zákonodárce záměrně omezen a formalizován tak, aby se Nejvyšší soud mohl podrobněji zabývat skutečně jen vybranými, právně složitými a soudní praxí dosud neřešenými případy (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2022, sp. zn. I. ÚS 405/22).

26. Způsobilé vymezení přípustnosti dovolání ve smyslu § 237 o. s. ř. přitom nepředstavuje ani alternativní vymezení situací, které uvedené ustanovení uvádí. Z povahy věci totiž vyplývá, že v konkrétním případě může být ve vztahu k řešení téže právní otázky splněno z pohledu judikatury dovolacího soudu vždy pouze jedno ze zákonem stanovených kritérií přípustnosti dovolání – splnění jednoho kritéria přípustnosti dovolání zpravidla vylučuje, aby současně pro řešení stejné otázky bylo naplněno kritérium jiné. Vylíčení, v čem dovolatel spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání, proto není řádné, bylo-li provedeno označením (volbou) několika (více) v úvahu přicházejících alternativ přípustnosti dovolání pro jednu (konkrétní) právní otázku (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 11. 2019, sp. zn. 30 Cdo 4706/2018, nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2014, sp. zn. 26 Cdo 1590/2014, proti němuž podaná ústavní stížnost byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. I. ÚS 2967/14).

27. Navzdory uvedeným skutečnostem žalobce ve vztahu k výše zmíněné právní otázce snížení základní částky finančního zadostiučinění za první dva roky trvání posuzovaného řízení v dovolání uvedl, že tato otázka nebyla v rozhodování Nejvyššího soudu dosud řešena a současně, že se odvolací soud při jejím řešení odchýlil od judikatury dovolacího soudu představované jeho rozsudkem ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1328/2009. Obě tyto varianty přípustnosti dovolání, které tak žalobce vztáhl k téže právní otázce, však vedle sebe nemohou logicky obstát. Dovolání tedy v dotčené části nelze věcně projednat, neboť trpí vadami, které nebyly ve lhůtě stanovené v § 241b odst. 3 o. s. ř. odstraněny a pro něž nelze v dovolacím řízení pokračovat.

28. Podle § 238 odst. 1 písm. c) o. s. ř. dovolání podle § 237 o. s. ř. není přípustné proti rozsudkům a usnesením vydaným v řízeních, jejichž předmětem bylo v době vydání rozhodnutí obsahujícího napadený výrok peněžité plnění nepřevyšující 50 000 Kč, včetně řízení o výkon rozhodnutí a exekučního řízení, ledaže jde o vztahy ze spotřebitelských smluv a o pracovněprávní vztahy; k příslušenství pohledávky se přitom nepřihlíží.

29. V řízení, jehož předmětem je částka skládající se z několika samostatných nároků odvíjejících se od odlišného skutkového základu, má rozhodnutí o každém z těchto nároků charakter samostatného výroku a přípustnost dovolání je třeba zkoumat ve vztahu ke každému z těchto nároků samostatně, a to bez ohledu na to, zda tyto nároky byly uplatněny v jednom řízení a zda o nich bylo rozhodnuto jedním výrokem (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2003, sp. zn. 32 Odo 747/2002, proti

němuž podanou ústavní stížnost Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 26. 5. 2004, sp. zn. III. ÚS 537/03, a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. 30 Cdo 3157/2009, proti němuž podanou ústavní stížnost Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. I. ÚS 2496/11). Posouzení, zda se jedná o samostatný nárok či nikoliv, vychází z toho, zda jsou skutečnosti rozhodné pro posouzení opodstatněnosti dílčích nároků rozdílné, třebaže se odvíjejí od téže události (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2009, sp. zn. 25 Cdo 2643/2007). Tyto judikatorní závěry jsou použitelné i po změně formulace ustanovení § 238 odst. 1 písm. c) o. s. ř. provedené s účinností od 30. 9. 2017 zákonem č. 296/2017 Sb., a to již proto, že cílem uvedené novely nebylo dle důvodové zprávy ke zmíněnému zákonu rozšíření přípustnosti dovolání nad rámec dosavadní úpravy a jejího judikaturního výkladu, nýbrž naopak omezení této přípustnosti (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 6. 2018, sp. zn. 25 Cdo 1791/2018, nebo ze dne 23. 11. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2728/2016, proti němuž podanou ústavní stížnost Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. I. ÚS 363/17, nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 10. 2019, sp. zn. 30 Cdo 2627/2018, proti němuž podanou ústavní stížnost Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. IV. ÚS 311/20).

30. Pro závěr o přípustnosti podaného dovolání stran nároku na zaplacení úroku z prodlení z přisouzené částky 34 375 Kč, který žalobce požaduje za dobu od 29. 10. 2020 do 25. 4. 2021, ve vztahu k níž mu odvolací soud tento nárok nepřiznal, a na který je v situaci, kdy předmětem dovolání není jistina, k níž se toto příslušenství váže, třeba nahlížet jako na nárok samostatný, je rozhodná jeho kapitalizovaná výše. Ta při sazbě 8,25 % ročně odpovídá částce 1 381,67 Kč, tedy částce, která finanční limit stanovený v § 238 odst. 1 písm. c) o. s. ř. nepřekračuje.

31. Nejvyšší soud proto žalobcovo dovolání podle § 243c odst. 1 o. s. ř. v uvedené části jako objektivně nepřípustné odmítl.

32. Dále se dovolací soud zabýval přípustností podaného dovolání v jeho zbývajícím rozsahu z pohledu § 237 o. s. ř.

33. Otázka, zda je namístě přistoupit k valorizaci částek připadajících na finanční zadostiučinění za nepřiměřeně dlouhé řízení, jejichž výše plyne ze stanoviska občanskoprávního a obchodního kolegia ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, publikovaného ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 58/2011 (dále jen „Stanovisko“), a to v reakci na změnu životní úrovně společnosti a na inflaci, tedy otázka, při jejímž řešení by se měl dovolací soud dle žalobcova názoru odchýlit od své dosavadní judikatury, přípustnost podaného dovolání podle zmíněného § 237 o. s. ř. nezakládá.

34. K možnosti překonání závěrů přijatých ve Stanovisku, a to s ohledem na ekonomický růst v České republice, se Nejvyšší soud vyjádřil v usnesení ze dne 27. 11. 2019, sp. zn. 30 Cdo 3171/2018, kde zopakoval, že při stanovení finančního zadostiučinění za nepřiměřenou délku řízení je třeba přiznat zadostiučinění přiměřené konkrétním okolnostem případu a závažnosti vzniklé újmy, a naopak se vyvarovat mechanické aplikaci práva s touhou po dosažení matematicky přesného výsledku. Na přiměřenost výše základní částky zadostiučinění nemá vliv ani znehodnocení měny v důsledku inflace nebo změna kursu měny (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 4. 2013, sp. zn. 30 Cdo 1964/2012, nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 11. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2989/2011, ze dne 24. 6. 2013, sp. zn. 30 Cdo 3331/2012, a ze dne 26. 2. 2019, sp. zn. 30 Cdo 5760/2017, proti němuž podaná ústavní stížnost byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 29. 10. 2019, sp. zn. III. ÚS 1548/19). Obdobně se Nejvyšší soud vyjádřil k otázce vlivu změny životní úrovně (srov. usnesení ze dne 26. 9. 2019, sp. zn. 30 Cdo 1153/2019, proti němuž podaná ústavní stížnost byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2020, sp. zn. IV. ÚS 4059/19). Kromě toho z části VI Stanoviska vyplývá, že základní částka 15 000 Kč až 20 000 Kč za první dva a dále za každý následující rok trvání nepřiměřeně dlouho vedeného řízení je obecně nastavena výrazně výše než 45 % toho, co za porušení předmětného práva přiznal ve věcech proti České republice Evropský soud pro lidská práva. Nejvyšší soud proto i ve své nedávné judikatuře několikrát zopakoval, že nenachází

důvod, pro který by bylo namístě tuto právní otázku posuzovat nyní jinak, na čemž i nadále setrvává (kromě rozsudků zmíněných dovolatelem srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 11. 2022, sp. zn. 30 Cdo 2207/2022). Tento postoj dovolacího soudu je současně ve shodě s aktuální judikaturou Ústavního soudu, jak patrno např. z bodů 44 a 45 odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 8. 2021, sp. zn. III. ÚS 1303/21, nebo z usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2022, sp. zn. IV. ÚS 723/22, a ze dne 30. 8. 2022, sp. zn. I. ÚS 2064/22).

35. Ve zbývajícím rozsahu však podané dovolání přípustné je. Při řešení otázky promítnutí zjištěného postupu orgánu veřejné moci v posuzovaném řízení do nárokovaného zadostiučinění za utrpěnou nemajetkovou újmu se totiž odvolací soud odchýlil od ustálené judikatury Nejvyššího soudu, přičemž otázka, zda je pro účely zhodnocení přiměřenosti délky řízení namístě hledět na správní řízení a jemu předcházející kontrolu provedenou podle kontrolního řádu jako na řízení jediné, dosud nebyla v rozhodování dovolacího soudu vyřešena.

IV. Důvodnost dovolání

36. Dovolání je důvodné.

37. 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.

38. Podle § 31a odst. 3 OdpŠk v případech, kdy nemajetková újma vznikla nesprávným úředním postupem podle § 13 odst. 1 věty druhé a třetí nebo § 22 odst. 1 věty druhé a třetí, přihlédne se při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění rovněž ke konkrétním okolnostem případu, zejména k a) celkové délce řízení, b) složitosti řízení, c) jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení, a k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení, d) postupu orgánů veřejné moci během řízení a e) významu předmětu řízení pro poškozeného.

39. Ve vztahu k otázce postupu orgánů veřejné moci Nejvyšší soud v části IV. písm. c) Stanoviska uvedl, že tento postup „může být kvalifikován buď jako snaha rozhodnout ve věci v co nejkratším možném čase, a to i při zachování předepsaných procesních postupů, nebo na druhé straně jako bezdůvodná nečinnost, svévole či neschopnost vedoucí ke zbytečným prodlevám ve vyřizování případu (tzv. průtahy řízení).“ Podle dovolacího soudu bude „porušení práva účastníka na přiměřenou délku řízení shledáno zejména tam, kde nevydání dřívějšího rozhodnutí bylo zapříčiněno nedodržením procesních pravidel či tam, kde došlo k jinému pochybení ze strany orgánů veřejné moci (jedná se například o delší dobu, která uplynula mezi jednotlivými jednáními, či o prodlevy při předávání spisu mezi jednotlivými institucemi).“

40. Přestože je z napadeného rozhodnutí patrné, že si byl odvolací soud při hodnocení přiměřenosti délky posuzovaného řízení, jakož i při následné úvaze o výši odpovídajícího zadostiučinění za způsobenou nemajetkovou újmu uvedených závěrů vědom, jeho závěr o absenci důvodu, pro který by se hledisko postupu orgánu veřejné moci mělo odrazit v úpravě výše základního finančního zadostiučinění, neodpovídá skutkovým zjištěním, ze kterých tento soud vycházel. Nelze totiž přehlédnout, že z celkové délky posuzovaného řízení, kterou odvolací soud stanovil na 3 roky a 3,5 měsíce, připadla doba bezmála tří let na období průtahu způsobeného nečinností odvolacího správního orgánu. Po porovnání celkové délky posuzovaného řízení s délkou tohoto průtahu přitom úvaha odvolacího soudu o tom, že se zjištěný průtah nemůže v přiznaném zadostiučinění odrazit,

neboť již odůvodnil závěr o nepřiměřené délce samotného řízení, neobstojí. Z ustálené judikatury dovolacího soudu sice plyne, že ne každé pochybení orgánu veřejné moci představované průtahem, jehož se v posuzovaném řízení dopustil, musí nutně vést k navýšení přiznaného odškodnění, neboť důvod pro navýšení základního odškodnění nemajetkové újmy zakládají pouze taková procesní pochybení orgánu veřejné moci, která lze hodnotit jako závažná, když ostatní nedostatky v postupu tohoto orgánu se již projevily v závěru o porušení práva žalobce na projednání jeho věci v přiměřené lhůtě (srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. 30 Cdo 679/2017, a ze dne 2. 12. 2020, sp. zn. 30 Cdo 2182/2020, nebo usnesení ze dne 19. 6. 2012, sp. zn. 30 Cdo 3411/2011), výrazný průtah, který dle skutkových zjištění odvolacího soudu posuzované řízení zatížil a jenž měl zároveň klíčový vliv na jeho celkovou délku, ale již svým rozsahem takové závažné pochybení představuje.

41. Nezohledněním zmíněného průtahu v posuzovaném řízení při stanovení nárokovaného odškodnění se odvolací soud současně odchýlil od závěrů formulovaných v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 16. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1290/2014, publikovaném ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 54/2016. V něm dovolací soud mj. odmítl závěr, podle kterého by při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění bylo možné nezhodnotit zjištěné průtahy v řízení s odůvodněním, že další navýšení základního odškodnění pro tuto nečinnost by představovalo „duplicitní odškodnění“, neboť je to právě a jen tato nečinnost, která činí řízení odškodnitelným. V této souvislosti Nejvyšší soud konkrétně uvedl: „Podle Stanoviska (část IV. a V.) po ohraničení doby trvání řízení (určením počátku a konce) posuzuje soud přiměřenost doby řízení. Přitom není možné vycházet z nějaké abstraktní, předem dané doby řízení, která by mohla být pokládána za přiměřenou, ale je třeba přihlížet ke konkrétním okolnostem případu. Vychází se z kritérií, která jsou obdobným způsobem hodnocena i při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění. Těmito jsou složitost případu, chování poškozeného, postup orgánů veřejné moci během řízení a význam předmětu řízení pro poškozeného. Z těchto samých faktorů se pak spolu s celkovou délkou řízení vychází i při určování výše přiměřeného zadostiučinění. Ve smyslu Stanoviska tedy nejde o duplicitní hodnocení kritérií demonstrativně uvedených v § 31a odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb., ale o posouzení stejného kritéria ve vztahu ke dvěma různým závěrům. Nelze tak bez dalšího odmítnout hodnocení zjištěné skutečnosti s odkazem na závěry týkající se posuzování přiměřenosti celkové délky řízení, aniž by soud vysvětlil, proč zjištěná skutečnost týkající se postupu soudu neměla zásadní vliv na zvýšení nemajetkové újmy“.

42. Pakliže tedy odvolací soud žalobcův nárok z uvedeného pohledu náležitě nezhodnotil, je jeho právní posouzení věci v tomto směru nesprávné, pročež napadené rozhodnutí neobstojí.

43. Podle § 1 odst. 1 kontrolního řádu tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů a právnických nebo fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen „kontrolní orgán“), při kontrole činnosti orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů, právnických a fyzických osob (dále jen „kontrolovaná osoba“).

44. Podle § 2 kontrolního řádu kontrolní orgán při kontrole zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů.

45. Podle § 5 kontrolního řádu kontrolní orgán zahajuje kontrolu z moci úřední (odstavec 1). Kontrola je zahájena prvním kontrolním úkonem, jímž je a) předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo jiné osobě, která kontrolované osobě dodává nebo dodala zboží nebo ho od ní odebrala či odebírá, koná nebo konala pro ni práce, anebo jí poskytuje nebo poskytovala služby nebo její služby využívala či využívá, případně se na této činnosti podílí nebo podílela (dále jen „povinná osoba“), jež je přítomna na místě kontroly, b) doručení oznámení o zahájení kontroly kontrolované osobě;

součástí oznámení musí být pověření ke kontrole, anebo seznam kontrolujících, nebo c) první z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo povinné osobě, jež je přítomna na místě kontroly, pokud je provedení takových kontrolních úkonů k výkonu kontroly třeba (odstavec 2).

46. Podle § 12 odst. 1 kontrolního řádu protokol o kontrole obsahuje skutečnosti vztahující se k vykonané kontrole. Vždy však obsahuje alespoň a) označení kontrolního orgánu a kontrolujícího, b) označení ustanovení právního předpisu vymezujícího pravomoc kontrolního orgánu k výkonu kontroly, c) označení přizvané osoby, včetně důvodu jejího přizvání, d) označení kontrolované osoby, e) označení předmětu kontroly, f) kontrolní úkon, jímž byla kontrola zahájena, a den, kdy byl tento kontrolní úkon proveden, g) poslední kontrolní úkon předcházející vyhotovení protokolu o kontrole a den, kdy byl tento kontrolní úkon proveden, h) kontrolní zjištění, obsahující zjištěný stav věci s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, z kterých tato kontrolní zjištění vycházejí, i) poučení o možnosti podat proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole námitky s uvedením lhůty pro jejich podání a komu se podávají, j) datum vyhotovení, k) podpis kontrolujícího.

47. Podle § 18 kontrolního řádu kontrola je ukončena a) marným uplynutím lhůty pro podání námitek nebo vzdáním se práva podat námitky, b) dnem doručení vyřízení námitek kontrolované osobě, nebo c) dnem, ve kterém byly námitky předány k vyřízení správnímu orgánu (§ 14 odst. 3).

48. Nejvyšší správní soud dospěl ve své judikatuře k závěru, že výkon kontrolní činnosti není správním řízením, neboť nevede k přijetí rozhodnutí ve smyslu § 9 správního řádu, jedná se však o formalizovaný proces vymezený časem, místem a předmětem kontroly směřující vůči konkrétnímu subjektu, jehož výsledkem je dle § 12 kontrolního řádu protokol o kontrole (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. 2 As 418/2017). K obdobnému závěru dospěla též odborná literatura, v níž se uvádí, že zatímco v případě správního řízení jde primárně o ukládání povinností, v rámci kontroly k žádnému ukládání povinností nedochází, pouze je ověřováno, zda jsou uložené povinnosti plněny. V řadě případů pak na kontrolou zjištěný stav věci navazuje správní řízení, v jehož rámci dochází k ukládání povinností, ať už spočívajících v opatření k nápravě, nebo odstranění závadného stavu či sankcích. Zde se však již nejedná o procesní součást kontroly, nýbrž o řízení na ni navazující, zpravidla správní řízení, a proto ukládání opatření k nápravě nebo sankcí není již kontrolou ve smyslu kontrolního řádu (viz DVORSKÁ, O. Kontrolní řád: Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017, komentář k § 2).

49. Kontrolu je třeba odlišovat od činnosti nápravné a sankční, která následuje v případě nedostatků (porušení povinností kontrolovanou osobou) zjištěných při kontrole. Účelem kontroly je zjistit, zda kontrolovaná osoba dodržuje či nedodržuje své právní povinnosti. Procesní oprávnění při kontrole slouží k tomu, aby kontrolující mohl kontrolní zjištění učinit. Hmotněprávní povinnosti (zaplatit pokutu za přestupek, provést opatření k nápravě, omezit či zastavit provoz, vydat závadné výrobky a podrobit se jejich propadnutí nebo zabrání apod.) se v zásadě ukládají správním rozhodnutím ve správním řízení, tedy nikoli „formou protokolu o kontrole“ či jiného neformálního záznamu (viz JELÍNKOVÁ, J. Kontrolní řád: Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016, komentář k § 2).

50. Taktéž Ústavní soud se ve svém usnesení ze dne 19. 6. 2018, sp. zn. II. ÚS 1841/18, ztotožnil se závěrem, podle kterého se samotným kontrolním zjištěním obsaženým v protokolu o kontrole podle § 12 kontrolního řádu není spojen zásah do veřejných subjektivních práv kontrolovaného subjektu. V případě kontrolního zjištění jde totiž pouze o shrnutí skutkových zjištění učiněných kontrolním orgánem, které samotné nemá dopady do práv a povinností kontrolovaného subjektu, což platí bez ohledu na to, zda je kontrolovaný subjekt osobou práva veřejného nebo soukromého. Kontrolní zjištění může být podkladem pro rozhodnutí ve správním řízení, kde bude o právech a povinnostech kontrolovaného subjektu rozhodováno.

51. V rozsudku ze dne 15. 2. 2017, sp. zn. 6 Afs 193/2016, přitom Nejvyšší správní soud konstatoval, že jeho setrvalá judikatura, a to jak ve vztahu k předchozí právní úpravě obsažené v zákoně č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, tak i ve vztahu k recentní úpravě obsažené v kontrolním řádu, 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“. Do práv a povinností kontrolovaného subjektu může být zasaženo vždy až v souvislosti s navazujícím řízením, typicky ve správním řízení o správním deliktu.

52. Odlišná situace může nastat tehdy, pokud zvláštní právní předpis umožňuje, aby kontrolním protokolem bylo kontrolované osobě přímo uloženo i konkrétní opatření (k nápravě), resp. aby byla v rámci protokolu přímo uložena kontrolované osobě povinnost, jak je tomu např. v § 31 odst. 1 písm. h) zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů, nebo v § 41 odst. 2 větě druhé zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 4. 2014, či v § 82 odst. 3 zákona 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., ve znění účinném do 31. 12. 2014 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2012, sp. zn. 1 As 131/2011, a ze dne 27. 10. 2011, sp. zn. 2 As 90/2011, a dále rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 2021, sp. zn. 30 Cdo 4174/2019). O takový případ se však v nyní posuzovaném případě nejedná.

53. Protokol o kontrole vyhotovený podle § 12 kontrolního řádu (nejedná-li se o naposledy zmíněnou situaci vycházející ze zvláštní právní úpravy umožňující uložit prostřednictvím tohoto protokolu kontrolovanému subjektu i konkrétní nápravné opatření), je tedy pouze podkladem (podnětem) pro zahájení správního řízení o vyvození sankční odpovědnosti a jedním z důkazů, kterým se příslušný správní orgán v posléze zahájeném řízení zabývá. Existence tohoto protokolu jej přitom nezbavuje povinnosti vycházet při rozhodování nikoli pouze ze zjištění, která byla při provedené kontrole učiněna (shodně srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 2001, sp. zn. 7 A 59/99).

54. Pro účely nyní posuzované věci tedy z uvedených závěrů plyne, že postup kontrolních orgánů podle kontrolního řádu, jenž byl vůči žalobci realizován počínaje dnem 22. 5. 2017, nelze bez dalšího považovat za součást správního řízení, které bylo na podkladě výsledků provedené kontroly zahájeno dne 29. 6. 2017. Předmět kontroly prováděné podle kontrolního řádu i její zaměření, jež tkví ve zjišťování, zda a jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů (v daném případě ze zákona č. 111/1994 Sb.), a to aniž by v rámci této kontroly mohlo být též rozhodnuto o nápravných či sankčních povinnostech této osoby, stejně jako skutečnost, že teprve výsledek této kontroly (vtělený do kontrolního protokolu) byl určující pro závěr, zda po jejím skončení vůbec bude nějaké správní řízení následovat a pokud ano, co bude jeho předmětem, neodůvodňují závěr, že kontrolovaná osoba již v době provádění této kontroly trpí nejistotou o tom, jak následující správní řízení (bude-li vůbec zahájeno) dopadne. A právě existence této nejistoty účastníka řízení je tím, s čím ustálená judikatura Nejvyššího soudu spojuje vznik odškodnitelné nemajetkové újmy způsobené nesprávným úředním postupem orgánu veřejné moci spočívajícím v nepřiměřené délce řízení. Účelem náhrady nemajetkové újmy způsobené nepřiměřeně dlouhým řízením je totiž kompenzace stavu nejistoty, do níž byl poškozený v důsledku nepřiměřeně dlouze vedeného řízení uveden a v níž byl tak udržován; odškodňována je tedy újma způsobená nejistotou ohledně výsledku řízení a s ním souvisejícím právním postavením poškozeného (srov. Stanovisko a dále rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 1. 2012, sp. zn. 30 Cdo 4336/2010). Počátek

posuzovaného správního řízení, z něhož je třeba vyjít při stanovení celkové doby trvání tohoto řízení, která je rozhodná pro zjištění, zda došlo k nesprávnému úřednímu postupu spočívajícímu v porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě ve smyslu § 13 odst. 1 věty třetí OdpŠk (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 3. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2742/2009), je tedy namístě vztáhnout až k okamžiku vlastního zahájení tohoto řízení, odkdy mohl jeho účastník zmíněnou nejistotu začít skutečně důvodně pociťovat, nikoliv (bez dalšího) již od okamžiku zahájení jemu předcházející kontroly podle kontrolního řádu, jak žalobce v dovolání prosazuje. Ostatně i při stanovení počátku trestního řízení se pro účely určení jeho celkové délky ve smyslu OdpŠk vychází zásadně až z okamžiku sdělení obvinění obviněnému, resp. z doručení opisu usnesení o zahájení trestního stíhání obviněnému, jak patrno ze Stanoviska nebo z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 19. 3. 2019, sp. zn. 30 Cdo 585/2017, publikovaného pod č. 11/2020 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek.

55. Nepřiléhavé je v této souvislosti žalobcovo přesvědčení o podobnosti posuzovaného případu s případem, který byl řešen v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2021, sp. zn. 30 Cdo 3118/2020. Na rozdíl od shora popsané situace, jež se váže k postupu podle kontrolního řádu, totiž daňová kontrola, kterou dovolací soud v uvedeném rozhodnutí posuzoval, je zde hodnocena jako součást daňového řízení, a to taková součást, v níž je výrazně posílen „vyšetřovací“ charakter daňového řízení a která v rámci tohoto řízení zároveň představuje nejcitelnější zákonem aprobované narušení autonomní sféry jednotlivce. Neoddělitelnost daňové kontroly od následující fáze daňového řízení představované nalézacím daňovým řízením, která uvedený případ odlišuje od nyní řešeného případu vztahu kontroly provedené podle kontrolního řádu a posléze zahájeného navazujícího správního řízení, je ostatně patrná i z právní úpravy, jež je aktuálně obsažena v § 88a zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, nebo v § 147 odst. 3 téhož zákona. Z těchto zákonných ustanovení totiž plyne, že pokud z konečného výsledku kontrolního zjištění nevyplývá, že v dané věci dojde k vydání rozhodnutí o stanovení daně, je vyměřovací nebo doměřovací řízení (tj. řízení, která dle § 134 odst. 3 daňového řádu představují již vlastní nalézací daňové řízení) ukončeno doručením oznámení o ukončení daňové kontroly (nejedná-li se o řízení, které bylo zahájeno podáním daňového tvrzení), přičemž dojde-li ke stanovení daně výlučně na základě výsledku daňové kontroly, popřípadě výsledku postupu k odstranění pochybností, považuje se za odůvodnění rozhodnutí o stanovení daně již samotná zpráva o daňové kontrole (popřípadě protokol o projednání výsledku postupu k odstranění pochybností). Odborná literatura v této souvislosti uvádí, že znění zákona zde reaguje na fakt, že zahájením daňové kontroly dochází k zahájení doměřovacího řízení a toto musí být též nějakým způsobem ukončeno. Stejně tak může být daňová kontrola prováděna v rámci již zahájeného vyměřovacího a doměřovacího řízení. Nejedná-li se o situaci, kdy bylo vyměřovací či doměřovací řízení zahájeno na základě podaného daňového tvrzení, a kdy je proto vždy nutné řízení ukončit samostatným rozhodnutím bez ohledu na fakt, že daňová kontrola nepřinesla žádná zjištění, zde tak zákon činí výjimku a nepožaduje ukončit řízení rozhodnutím, například platebním či dodatečným platebním výměrem na daň ve výši 0, popřípadě rozhodnutím o zastavení řízení. V rámci zásady hospodárnosti budou taková řízení ukončena právě doručením oznámení o ukončení daňové kontroly (viz ROZEHNAL, T., Daňový řád: Praktický komentář, Praha: Wolters Kluwer, 2019, komentář k § 88a).

56. Lze tudíž uzavřít, že závěr vyslovený v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2021, sp. zn. 30 Cdo 3118/2020, v souladu s níž je do délky daňového řízení namístě zahrnout také délku daňové kontroly, není na kontrolu provedenou podle kontrolního řádu aplikovatelný. Platí tedy, že pro účely posouzení přiměřenosti délky správního řízení se do jeho délky nezapočítává doba, po kterou probíhala kontrola podle kontrolního řádu, jež tomuto řízení předcházela a která sama o sobě nemohla vyústit v uložení nápravných (sankčních) opatření, nýbrž jejím výsledkem mohlo být pouze zahájení navazujícího správního řízení, v němž by byly kontrolou zjištěné nedostatky projednány.

57. Potud je tedy závěr odvolacího soudu správný.

58. Odvolací soud nicméně přehlédl, že dle jeho skutkového závěru byl vůči žalobci v průběhu dotčené kontroly využit také postup upravený v § 35c odst. 1 zákona č. 111/1994 Sb. (v tehdy účinném znění, tj. ve znění do 3. 10. 2017), podle kterého orgány Policie České republiky nebo celní úřady jsou při provádění kontroly a státního odborného dozoru podle tohoto zákona oprávněny vybírat kauci v rozmezí od 5 000 Kč do 100 000 Kč od dopravce, který je podezřelý ze spáchání správního deliktu podle tohoto zákona, a je důvodné podezření, že se bude vyhýbat řízení o správním deliktu nebo že by případné vymáhání uložené pokuty bylo spojeno s nepřiměřenými náklady, popřípadě nebylo vůbec možné.

59. V této souvislosti je namístě připomenout, že Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 21. 10. 2015, sp. zn. 30 Cdo 243/2015, dovodil, že rozhodný počátek a rozhodný konec řízení z hlediska posuzování délky řízení se ne vždy striktně odvíjí od počátku a konce řízení dle procesních předpisů, neboť vždy je nutné mít na zřeteli, že má být odškodněna nemajetková újma spočívající v nejistotě ohledně výsledku řízení. Při určování rozhodného počátku řízení je proto nutno mít na zřeteli, kdy dané řízení bylo způsobilé účastníku působit újmu spočívající v nejistotě ohledně jeho výsledku. Proto např. v případě trestních řízení Evropský soud pro lidská práva (dále též jen „ESLP“) stanoví rozhodný počátek řízení dnem, kdy se poškozený o trestním stíhání dozvěděl, přestože na základě procesních předpisů bylo trestní stíhání zahájeno dříve (např. rozsudek ESLP ve věci Ipsilanti proti Řecku, stížnost č. 56599/00, ze dne 6. 3. 2003, § 31). Také u civilních řízení Nejvyšší soud dovodil, že žalovanému, jenž o zahájení řízení nevěděl, nemohla za dobu od zahájení řízení do doby, kdy se o existenci řízení dozvěděl, vzniknout nemajetková újma, a to ani v případě, kdy by již ke dni zjištění existence řízení ze strany žalovaného bylo dané řízení nepřiměřeně dlouhé (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 1. 2012, sp. zn. 30 Cdo 4336/2010). Účastníku řízení totiž může vznikat újma jen tehdy, jestliže takové řízení trvá a účastník je takto vnímá. Jestliže tomu tak není, tedy osoba považující se za poškozeného si není vědoma toho, že nějaké řízení, jehož účastníkem je nebo by měla být, se vede, a že tedy nevyčkává jeho skončení (konečného rozhodnutí), nemůže jí vznikat újma nemajetkové povahy pramenící z nejistoty ohledně výsledku řízení (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 6. 2013, sp. zn. 30 Cdo 664/2013, proti němuž podaná ústavní stížnost byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 14. 11. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2833/13).

60. Na tento rozsudek Nejvyšší soud dále navázal v rozsudku ze dne 20. 12. 2016, sp. zn. 30 Cdo 24/2016, proti němuž podaná ústavní stížnost byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2018, sp. zn. IV. ÚS 548/17 v němž se (ve světle uvedených závěrů) zabýval možností posunu rozhodného počátku řízení před okamžik zahájení řízení dle procesních předpisů. Tuto možnost zde připustil, avšak s tím, že se jedná o výjimku z pravidla. Aplikace této výjimky přitom nemůže být dle tohoto rozhodnutí dovozována pouze z nejistoty budoucího účastníka řízení ohledně jeho právního postavení, neboť je pravidlem, že tato nejistota, z níž plyne rovněž nejistota ohledně výsledku řízení, předchází samotnému zahájení řízení. Rovněž věřitel, jehož pohledávka nebyla řádně a včas uhrazena, je v nejistotě ohledně vymožení této pohledávky. Z toho však nelze dovodit, že by měla být odčiněna jeho újma již ode dne splatnosti pohledávky, nikoli až ode dne, kdy se se svým nárokem obrátí na soud. Nelze totiž odhlédnout od toho, že právní skutečností, s níž je v tomto případě spojován vznik újmy, je nesprávný úřední postup, z čehož plyne, že tento postup zásadně nemůže působit újmu ještě před tím, než započal. Na podkladě judikatury ESLP nicméně dovolací soud v citovaném rozhodnutí dovodil, že stanovení počátku posuzovaného řízení, který by předcházel dni jeho zahájení dle procesních předpisů, přichází v úvahu tehdy, pokud účastníkům řízení právní řád v dřívějším zahájení posuzovaného řízení bránil.

61. Uvedené závěry, které připouštějí možnost výjimečného stanovení počátku délky posuzovaného řízení před okamžik, kdy dle procesních předpisů došlo k jeho zahájení, přitom nejsou vzhledem ke zmíněnému využití postupu podle § 35c odst. 1 zákona č. 111/1994 Sb. pro posouzení nyní řešené

kauzy zcela bez významu. Od okamžiku, v němž žalobce zaplatil kauci ve výši 50 000 Kč, která mu byla vyměřena v přímé souvislosti s tehdy předpokládaným navazujícím správním řízením, lze totiž připustit vznik jeho nejistoty vyvěrající z jemu neznámého budoucího osudu tohoto finančního obnosu, který v případě, že zmíněné správní řízení bylo poté skutečně k tomu příslušným správním orgánem zahájeno (což žalobce sám nemohl jakkoliv ovlivnit), mohl být vyjasněn právě až ve spojitosti s výsledkem tohoto řízení (viz § 35f zákona č. 111/1994 Sb.), jak se ostatně v daném případě také stalo. Odvolací soud však k této skutečnosti při svém rozhodování nepřihlédl, pročež je i v tomto ohledu jeho právní posouzení věci neúplné a tudíž nesprávné.

62. Nejvyšší soud proto ze všech popsaných důvodů rozsudek odvolacího soudu podle § 243e odst. 1 o. s. ř. v dovoláním dotčené části, jakož i v závislých výrocích o nákladech řízení, zrušil a věc vrátil v tomto rozsahu odvolacímu soudu k dalšímu řízení.

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

Další články:

- Náhrada škody
- Katastr nemovitostí
- Insolvence a SJM
- Vedlejší účastník
- Plat
- Podnájem bytu (exkluzivně pro předplatitele)
- Pojištění (exkluzivně pro předplatitele)
- Předkupní právo (exkluzivně pro předplatitele)
- Restituce (exkluzivně pro předplatitele)
- Spotřebitel (exkluzivně pro předplatitele)
- Odporová žaloba