

# Právní jednání

Předběžné projednání nároku na náhradu škody u příslušného ústředního orgánu má neformální povahu, nejsou pro ně stanoveny žádné procesní postupy a nepředpokládá se ani, že by tento orgán vydával nějaké rozhodnutí (buď požadavku vyhoví a uplatněnou částku zaplatí, nebo tak neučiní; nesdělí-li poškozenému své odmítavé stanovisko, zakládá mu uplynutí šestiměsíční lhůty možnost obrátit se na soud). Tím spíše tedy není možné považovat tento specifický institut za správní řízení, na něž by se vztahovala ustanovení správního řádu; sdělení příslušného orgánu poškozenému, že jím uplatněný nárok bude (zcela nebo zčásti) či nebude uspokojen, není správním rozhodnutím, ale svou povahou odpovídá občanskoprávnímu úkonu (resp. právnímu jednání) státu jednajícího příslušným správním orgánem.

(Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky č.j. 30 Cdo 579/2021-261 ze dne 28.3.2022)

Nejvyšší soud rozhodl v právní věci žalobkyně FPOS a. s., se sídlem v Ú.n.O., zastoupené JUDr. M.T., advokátem se sídlem v R.n.K., proti žalované České republice - Ministerstvu spravedlnosti, se sídlem v P., jednající Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových, se sídlem v P., o zaplacení 263 538 Kč s příslušenstvím, vedené u Obvodního soudu pro Prahu 2 pod sp. zn. 12 C 99/2018, o dovolání žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2019, č. j. 35 Co 286/2019-212, tak, že rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2019, č. j. 35 Co 286/2019-212, se zrušuje a věc se vrací Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

## I. Dosavadní průběh řízení

1. Žalobkyně se žalobou domáhá zaplacení částky 263 538 Kč s příslušenstvím jako zadostiučinění za nemajetkovou újmu, která jí měla být způsobena nesprávným úředním postupem spočívajícím v nepřiměřené délce řízení vedeného u Okresního soudu v Ústí nad Orlicí pod sp. zn. 9 C 51/2007.

2. Obvodní soud pro Prahu 2 jako soud prvního stupně rozsudkem ze dne 26. 4. 2019, č. j. 12 C 99/2018-190, uložil žalované zaplatit žalobkyni částku ve výši 107 000 Kč spolu s 8,05% úrokem z prodlení ročně z uvedené částky od 27. 3. 2018 do zaplacení (výrok I). Dále zamítl žalobu, jíž se žalobkyně domáhá zaplacení částky 156 538 Kč spolu s 8,05% úrokem z prodlení ročně z uvedené částky od 27. 3. 2018 do zaplacení (výrok II) a rozhodl, že žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 21 948 Kč (výrok III).

3. Městský soud v Praze jako soud odvolací napadeným rozsudkem ze dne 22. 10. 2019, č. j. 35 Co 286/2019-212, rozsudek soudu prvního stupně v zamítavém výroku pod bodem II potvrdil a ve vyhovujícím výroku pod bodem I jej změnil tak, že se zamítá žaloba co do částky 107 000 Kč s příslušenstvím (výrok I rozsudku odvolacího soudu), a rozhodl, že žalobkyně je povinna zaplatit žalované náhradu nákladů řízení před soudy obou stupňů ve výši 2 700 Kč (výrok II rozsudku odvolacího soudu).

4. Soud prvního stupně na základě provedeného dokazování učinil mimo jiné následující závěr o

skutkovém stavu věci. Mezi stranami nebylo sporu o tom, že listina nadepsaná jako „Žádost o přiměřené zadostiučinění za průtahy v soudním řízení – FPOS a. s.“ ze dne 25. 9. 2017, adresovaná žalované, v níž žalobkyně požadovala odškodnění ve výši 528 670,70 Kč, nikdy nebyla žalované doručena. Z potvrzení z datové schránky právního zástupce žalobkyně soud prvního stupně zjistil, že dne 26. 9. 2017 v 8:28 hodin byla žalované odeslána a doručena datová zpráva nadepsaná „Žádost o přiměřené zadostiučinění za průtahy v soudním řízení – FPOS a. s.“ a jako přílohy byly označeny soubory s těmito názvy: (i) 2017 FPOS – náhrada za průtahy.pdf, (ii) plná moc FPOS, (iii) výpis z OR FPOS, (iv) Informace – Výpis událostí v řízení, a (v) Flegr x FPOS rozsudek 18 Co 486 2017. Mezi stranami bylo rovněž nesporné, že namísto první přílohy (tj. 2017 FPOS – náhrada za průtahy.pdf) byla přiložena plná moc žalobkyně udělená jejímu právnímu zástupci, a tudíž byly žalované doručeny dvě plné moci. Z plné moci udělené žalobkyní jejímu právnímu zástupci dne 21. 9. 2017 soud zjistil, že dle podacího razítka žalované byla doručena žalované dne 26. 9. 2017 a v textu plné moci je uděleno zmocnění advokátovi žalobkyně jako zvláštní plná moc k uplatnění nároku na přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou soudního řízení vedeného u Okresního soudu v Ústí nad Orlicí pod sp. zn. 9 C 51/2007 a v navazujících řízeních a při uplatnění nároku u žalované, tak i pro případná soudní řízení. Z přípisu právního zástupce žalobkyně adresovaného žalované ze dne 27. 4. 2018 nadepsaného jako „Pohledávka ve výši 263 538 Kč s příslušenstvím“ soud prvního stupně zjistil, že byl doručen žalované dne 2. 5. 2018 a žalobkyně se jím obrátila na žalovanou s žádostí o přiměřené zadostiučinění za průtahy v řízení s tím, že daná žádost byla doručena do datové schránky žalované dne 26. 9. 2017, kterou byla požadována částka přibližně 528 000 Kč, nicméně nově žalobkyně požaduje nižší částku 263 538 Kč. Žalobkyně tímto přípisem vyzvala žalovanou k úhradě přiměřeného zadostiučinění na tam uvedené číslo účtu. Ze stanoviska žalované ze dne 4. 12. 2018 soud prvního stupně zjistil, že žalovaná žádosti žalobkyně nevyhověla z důvodu vznesené námitky promlčení.

5. Při právním posouzení věci se soud prvního stupně nejprve zabýval námitkou promlčení tvrzeného nároku žalobkyně, kterou vznesla žalovaná. Soud prvního stupně shledal, že žalované muselo být jednoznačně zřejmé, že žalobkyně svou datovou zprávou doručitou dne 26. 9. 2018 žádala o odškodnění za průtahy v posuzovaném řízení. Stejně tak muselo být žalované zřejmé, že pokud název souboru „2017 FPOS – náhrada za průtahy.pdf“ nekoresponduje s jeho obsahem, respektive obsahuje plnou moc (která nadto byla zaslána dvakrát) jedná se o zjevnou chybu a nedopatření. Skutečnost, že žalované byla doručena plná moc od žalobkyně pro jejího právního zástupce s detailním popisem, že je udělována pro uplatnění zadostiučinění za průtahy v konkrétním řízení, ve spojení s názvem souboru, který byl připojen (přestože zjevným pochybením žalobkyně, respektive pochybením jejího právního zástupce byl pod uvedeným názvem připojen jiný soubor, než co identifikoval jeho název), totiž dle soudu neopouští prostor pro jakékoli pochybnosti o tom, čeho se žalobkyně domáhala, respektive co zamýšlela u žalované uplatnit. Soud prvního stupně proto dospěl k závěru, že žalobkyně uplatnila svůj nárok u žalované již dne 26. 9. 2017, jakkoli neúplně. Jelikož posuzované řízení bylo pravomocně skončeno dne 30. 5. 2017, nejpozději toho dne se žalobkyně dozvěděla o tvrzené nemajetkové újmě způsobené v důsledku nesprávného úředního postupu v podobě nepřiměřené délky soudního řízení. Následujícího dne tak počala běžet šestiměsíční promlčecí doba k uplatnění práva na zadostiučinění, která by skončila dne 30. 11. 2017 (čtvrtek). Žalobkyně uplatnila svůj nárok u žalované dne 26. 9. 2017, tedy včas před uplynutím šestiměsíční promlčecí doby. Promlčecí doba se stavila na dobu 6 měsíců pro projednání u žalované, tedy do 26. 3. 2018, a poté pokračoval zbytek promlčecí doby, která by skončila dne 30. 5. 2018. Žalobkyně však podala žalobu dne 15. 5. 2018, tedy včas. Z uvedeného je podle soudu prvního stupně patrné, že nárok promlčen není a námitka žalované tak byla vznesena nedůvodně. I v případě, že by se soud ztotožnil s tvrzením žalované, že datovou zprávou doručitou žalované dne 26. 9. 2017 nelze považovat za uplatnění nároku žalobkyně ve smyslu 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“), k čemu by tak došlo až dne 2. 5. 2018, nezbylo by než učinit závěr, že nárok je skutečně promlčen. V takovém případě by však soud k návrhu žalobkyně posuzoval, zda žalovanou vznesená námitka promlčení neodporuje dobrým mravům. Podle soudu prvního stupně není pochyb o tom, že v dané věci marné uplynutí promlčecí doby zavinila v první řadě samotná žalobkyně (její právní zástupce), když svou žádost o odškodnění nepřipojila k jiným (podpůrným) dokumentům v datové zprávě odeslané dne 26. 9. 2017. Soud prvního stupně měl nicméně za to, že se jednalo o zjevný „omyl v dobré víře“ v tom smyslu, že právní zástupce žalobkyně se domníval, že žádost odeslal, když připojil soubor s názvem „2017 FPOS - náhrada za průtahy.pdf“. Žalované přitom muselo být zcela nepochybně zřejmé, že žalobkyně zamýšlela uplatnit odškodnění za průtahy v posuzovaném řízení. Stejně tak muselo být žalované zřejmé, že se jedná patrně o chybu, jestliže uvedený soubor neobsahoval žádost, ale plnou moc žalobkyně pro jejího advokáta k podání takové žádosti, tím spíše za situace, kdy byla zaslána druhá plná moc v separátním souboru. Ani přes zjevnou chybu však žalovaná nevyzvala žalobkyni k odstranění této vady ani žalobkyni na uvedené nijak neupozornila, a namísto toho byla zcela nečinná. Podle soudu prvního stupně však měla žalovaná v souladu se zásadou dobré správy žalobkyni vyzvat k doplnění, respektive opravě v tom smyslu, aby připojila žádost samotnou, z níž by bylo zejména patrné, jak vysokého odškodnění se domáhá. Namísto toho žalovaná vyčkala až do doby, kdy uplynula lhůta 6 měsíců k projednání žádosti, a kdy se žalobkyně znovu obrátila na žalovanou se svým opakovaným požadavkem, a teprve až tuto druhou výzvu považovala za řádnou žádost o zadostiučinění. Ta však již byla zaslána po uplynutí promlčecí lhůty. Nicméně s ohledem na to, že žalobkyně zjevně v dobré víře vycházela z toho, že žalovaná má na projednání žádosti 6 měsíců, je zcela pochopitelné, že se o výsledek projednání její záležitosti aktivně nezajímala před uplynutím této lhůty, ale až poté. Jakkoli z právních předpisů nelze dovodit povinnost žalované aktivně hájit práva osob uplatňujících odškodnění, ani povinnost vyzývat k odstranění zjevných vad či omylů, dle soudu prvního stupně se přesto za situace, jako v tomto případě, jedná o minimálně prostou slušnost, kterou by žalovaná měla osobám uplatňujících náhradu újmy poskytnout. Soud prvního stupně proto dospěl k závěru, že žalovaná využila omylu žalobkyně na její úkor a pouze vyčkávala uplynutí promlčecí doby k uplatnění nároku, přestože jí muselo být zřejmé, že žalobkyně ve svém omylu vyčkává rozhodnutí žalované o její žádosti. I kdyby tedy byl nárok žalobkyně promlčen, dle soudu prvního stupně by vznesená námitka promlčení odporovala dobrým mravům.

6. Odvolací soud, aniž by provedl další dokazování a doplnil soudem prvního stupně zjištěný skutkový stav, dospěl k závěru, že požadavku žalobkyně na zaplacení přiměřeného zadostiučinění nelze vyhovět, neboť uplatněný nárok je promlčen a žalovanou vznesená námitka promlčení není v rozporu s dobrými mravy. Z obsahu spisu a i ze samotných tvrzení účastníků je podle odvolacího soudu zřejmé, že žalobkyně dne 26. 9. 2017 žádnou žádost o náhradu nemajetkové újmy u žalované neuplatnila, dokonce ani v přílohách z datové schránky odeslané zprávy není výslovně uvedeno, že by žádost o přiznání nemajetkové újmy měla být součástí příloh. Žalobkyní tvrzený úmysl žádost podat faktické podání žádosti nemůže nahradit. Závěr soudu prvního stupně, že žalobkyně ve smyslu § 14 OdpŠk uplatnila svůj nárok u žalované již dne 26. 9. 2017, proto nemá oporu v provedeném dokazování. Původní řízení vedené u Okresního soudu v Ústí nad Orlicí pod sp. zn. 9 C 51/2007 bylo pravomocně skončeno dne 30. 5. 2017. Nejpozději dne 30. 5. 2017 se žalobkyně dozvěděla o tvrzené nemajetkové újmě způsobené v důsledku nesprávného úředního postupu v podobě nepřiměřené délky soudního řízení. Následující den začala běžet šestiměsíční promlčecí doba k uplatnění práva na zadostiučinění ve smyslu § 32 odst. 3 OdpŠk, která skončila dne 30. 11. 2017, neboť žalobkyně v této lhůtě neuplatnila svůj nárok u žalované, čímž nedošlo ke stavění běhu promlčecí doby podle § 35 odst. 1 OdpŠk, a neuplatnila jej ani u soudu. Pokud žalobkyně podala žalobu u soudu dne 15. 5. 2018, stalo se tak po uplynutí promlčecí lhůty. Námitka promlčení vznesená žalovanou je proto důvodná. Odvolací soud se dále neztotožnil se závěrem soudu prvního stupně, že námitka promlčení vznesená žalovanou je v rozporu s dobrými mravy. Předběžné projednání nároku na náhradu škody u příslušného ústředního orgánu má totiž neformální povahu, nejedná se o formu správního řízení.

Zákon č. [82/1998](#) Sb. neukládá příslušnému orgánu (zde Ministerstvu spravedlnosti) povinnost vyzvat žadatele k doplnění žádosti. Pokud v řízení bylo prokázáno, že žalobkyně žalované žádnou žádost nezaslala, žalovaná neměla povinnost vyzývat žalobkyni k zaslání řádné žádosti, neboť tuto povinnost jí zákon neukládá. Pokud tak žalovaná neučinila, nelze tvrdit, že „žalovaná využila omylu žalobkyně na její úkor a pouze nečinně vyčkávala uplynutí promlčecí doby k uplatnění nároku, přestože jí muselo být zřejmé, že žalobkyně ve svém omylu vyčkávala rozhodnutí žalované o její žádosti“ a následně nečinnost žalované uvést jako důvod, pro který bylo namíste námitku promlčení posoudit v rozporu s dobrými mravy. Podle odvolacího soudu u výkonu práva žalované vznést námitku promlčení nároku žalobkyně na zadostiučinění v penězích nelze dovozovat nic, co by bylo možno považovat za zneužití tohoto práva a tedy za rozpor s dobrými mravy. Rovněž nelze vznesenou námitku promlčení hodnotit v rozporu s dobrými mravy z důvodu, že je porušením „minimálně prosté slušnosti“ pokud povinná osoba neupozorní v průběhu promlčecí doby osobu oprávněnou, že z její strany došlo k omylu a že její podání není způsobilé zastavit běh promlčecí doby. Jde jen k tíži žalobkyně, že svůj nárok neuplatnila včas, ačkoliv tak učinit mohla. Žalobkyně navíc nebyla nucena vyčkat s uplatněním nároku na náhradu nemajetkové újmy, která jí měla vzniknout v souvislosti s nepřiměřenou délkou posuzovaného řízení, na pravomocné skončení tohoto řízení. Nárok na poskytnutí zadostiučinění mohla uplatnit již v průběhu řízení trvajících 9 let a 11 měsíců, a to poté, kdy délku řízení začala pociťovat jako nepřiměřenou.

## II. Dovolání a vyjádření k němu

7. Rozsudek odvolacího soudu napadla žalobkyně v celém rozsahu včasně podaným dovoláním, ve kterém uvedla, že rozhodnutí odvolacího soudu spočívá na nesprávném právním posouzení věci.

8. Odvolací soud podle žalobkyně nesprávně posoudil otázku náležitosti podání při uplatnění nároku u příslušného úřadu ve smyslu ustanovení § 14 odst. 3 OdpŠk, která dosud nebyla v judikatuře Nejvyššího soudu vyřešena. Na rozdíl od právních závěrů odvolacího soudu považuje žalobkyně za správné právní závěry soudu prvního stupně, jak byly shora uvedeny. K závěru soudu prvního stupně o nutnosti použití zásad dobré správy žalobkyně doplnila, že Veřejný ochránce práv definoval deset hlavních principů dobré správy, mezi nimiž je i princip včasnosti, předvídatelnosti a přiměřenosti, které jsou de facto požadavkem na výkon veřejné správy, jež jsou kladeny nad rámec zákona a mají sloužit ke zlepšování kvality veřejné správy a také jako interpretační pomůcka. Ministerstvo spravedlnosti jako ústřední správní úřad by při své činnosti podle žalobkyně mělo jednat v souladu s těmito zásadami. Nadto žalobkyně odkazuje na zákonnou povinnost aplikace § 177 zákona č. [500/2004](#) Sb., správní řád, který ukládá povinnost použít základní zásady činnosti správních orgánů podle § 2 až 8 správního řádu i na případy, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neupravuje. Aplikace správního řádu je v řízení o předběžném uplatnění nároku na náhradu škody podle § 14 OdpŠk vyloučena, není tedy možné použít § 37 správního řádu, který určuje náležitosti podání. Zákon č. [82/1998](#) Sb. však neurčuje ani žádnou zvláštní úpravu. Pokud chybí zákonná úprava podání, jedná se o tzv. mezeru v právu, která by měla být řešena pomocí analogie práva. Ve stejném zákoně není právní norma, která by řešila podobnou skutkovou podstatu, proto by se měly za použití analogie juris aplikovat obecné zásady správního řádu, které lze analogicky dovodit jak z ustanovení § 37 správního řádu, tak z § 42 a 43 občanského soudního řádu, kdy oba tyto právní předpisy upravují náležitosti podání a situace, kdy podání trpí vadami a zároveň určují postupy, jak mají být nedostatky odstraněny. Dále žalobkyně uvádí, že datová zpráva byla nadepsána „Žádost o přiměřené zadostiučinění za průtahy v soudním řízení - FPOS a. s.“. Otázka podání učiněného v elektronické formě byla řešena ve stanovisku pléna Nejvyššího soudu ze dne 5. 1. 2017, sp. zn. PlsN 1/2015, uveřejněném ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod číslem 1/2017, v němž bylo dosaženo závěru, že elektronický nosič (tzv. obálka

nebo kontejner) doprovázející takový dokument je součástí podání v uvedeném smyslu, ledaže by z obsahu projevené vůle účastníka (strany či jiné osoby) vyplývalo něco jiného. Součástí podání bylo tedy i označení datové zprávy, které opět jasně určovalo, čeho se žalobkyně domáhala. Nadto žalobkyně poukázala na fakt, že otázkou, zda byly naplněny znaky podání, respektive právního jednání, se nezabýval ani soud prvního stupně, ani odvolací soud. Je zřejmé, že podání doručené žalované dne 26. 9. 2017 bylo neúplné, ale bylo z něj patrné, které věci se týká, když označení datové zprávy znělo: Žádost o přiměřené zadostiučinění za průtahy v soudním řízení. Dále z něj bylo patrné, kdo je činí, když v označení datové zprávy bylo uvedeno FPOS a. s., nadto byla právní subjektivita žalobkyně doložena výpisem z obchodního rejstříku v přílohách datové zprávy a vyplývala z plné moci. Podání bylo učiněno osobou oprávněnou, neboť je podala účastnice soudního řízení zastoupená advokátem na základě plné moci, která byla přiložena v přílohách datové zprávy. Z podání bylo také zřejmé, co se navrhuje, a to nejen z označení datové zprávy, označení první přílohy datové zprávy, ale i textu plné moci, která tvořila druhou přílohu, a ve které byl předmět zastoupení označen jako „uplatnění nároku na přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou soudního řízení vedeného u Okresního soudu v Ústí nad Orlicí pod sp. zn. 9 C 51/2007 a řízení navazujících, a to jak při jeho uplatnění u Ministerstva spravedlnosti ČR, tak v řízení soudním, včetně případných řádných a mimořádných opravných prostředků“, z čehož bylo též zjevné u kterého soudu a pod jakou spisovou značkou se posuzované řízení vedlo. Podání rovněž bylo doručeno v zákonem stanovené lhůtě úřadu, jemuž bylo určeno, když bylo doručeno do datové schránky Ministerstva spravedlnosti ve lhůtě do 6 měsíců ode dne skončení soudního řízení. Z podání bylo tedy patrné, vůči komu je činěno. Podání bylo dále doplněno podepsanou verzí plné moci, výpisem z obchodního rejstříku žalobkyně, informací o průběhu řízení a rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové, tj. odvolacího soudu v posuzovaném řízení, ze dne 3. 4. 2017, č. j. 18 Co 486/2017-500, tedy doklady, které uvedené informace potvrzovaly a doplňovaly. Z podání a jeho příloh bylo mimo jiné možné dovodit i délku soudního řízení, okamžik jeho zahájení a ukončení, počet rozhodnutí, konečné rozhodnutí ve věci, včetně soudu, který jej vydal, a údaje o účastnících soudního řízení. Žalobkyně má za to, že učinila u příslušného úřadu v zákonem stanovené době podání potřebné k uplatnění nároku, z něhož bylo možné dovodit vše podstatné pro jeho posouzení jako žádosti o přiměřené zadostiučinění za průtahy v soudním řízení.

9. Při řešení otázky rozporu námítky promlčení s dobrými mravy se odvolací soud podle žalobkyně odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu, zejména pak od rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 17. 10. 2012, sp. zn. 30 Cdo 3825/2011, a ze dne 23. 1. 2018, sp. zn. 27 Cdo 2826/2017, uveřejněného ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod číslem 29/2019. Na rozdíl od právních závěrů odvolacího soudu, který pouze stručně uvedl, že u výkonu práva žalované vznést námítku promlčení nelze dovodit nic, co by bylo možno považovat za zneužití tohoto práva, a tedy za rozpor s dobrými mravy, považuje žalobkyně za správný právní závěr soudu prvního stupně, pokud uzavřel, že s ohledem na zjevnou chybu žalobkyně a nečinnost žalované by vznesená námítka promlčení odporovala dobrým mravům i tehdy, pokud by nárok žalobkyně byl promlčen.

10. Závěrem žalobkyně navrhla, aby Nejvyšší soud zrušil rozsudek odvolacího soudu a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení.

11. Žalovaná se k podanému dovolání nevyjádřila.

### III. Přípustnost dovolání

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

13. Dovolání bylo podáno včas, osobou k tomu oprávněnou, za splnění podmínky § 241 odst. 1 o. s. ř. a obsahovalo náležitosti vyžadované ustanovením § 241a odst. 2 o. s. ř. Nejvyšší soud se proto dále zabýval přípustností dovolání.

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

15. 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 vyřešená právní otázka posouzena jinak.

16. Dovolání je přípustné pro řešení otázky náležitostí podání při uplatnění nároku u příslušného úřadu ve smyslu ustanovení § 14 odst. 3 OdpŠk, neboť uvedená otázka nebyla dosud v judikatuře Nejvyššího soudu vyřešena.

#### IV. Důvodnost dovolání

17. Dovolání je důvodné, byť z jiného důvodu, než uvádí žalobkyně.

18. Podle § 14 OdpŠk nárok na náhradu škody se uplatňuje u úřadu uvedeného v § 6 (odst. 1). Byl-li nárok uplatněn u úřadu, který není příslušný, postoupí tento úřad žádost poškozeného příslušnému úřadu. Účinky předběžného uplatnění jsou v tomto případě zachovány (odst. 2). Uplatnění nároku na náhradu škody podle tohoto zákona je podmínkou pro případné uplatnění nároku na náhradu škody u soudu (odst. 3).

19. Podle § 545 zákona č. [89/2012](#) Sb., občanský zákoník, dále jen „o. z.“, právní jednání vyvolává právní následky, které jsou v něm vyjádřeny, jakož i právní následky plynoucí ze zákona, dobrých mravů, zvyklostí a zavedené praxe stran.

20. Podle § 555 o. z. právní jednání se posuzuje podle svého obsahu.

21. Podle § 556 o. z. co je vyjádřeno slovy nebo jinak, vyloží se podle úmyslu jednajícího, byl-li takový úmysl druhé straně znám, anebo musela-li o něm vědět. Nelze-li zjistit úmysl jednajícího, přisuzuje se projevu vůle význam, jaký by mu zpravidla přikládala osoba v postavení toho, jemuž je projev vůle určen (odst. 1). Při výkladu projevu vůle se přihlídně k praxi zavedené mezi stranami v právním styku, k tomu, co právnímu jednání předcházelo, i k tomu, jak strany následně daly najevo, jaký obsah a význam právnímu jednání přikládají (odst. 2).

22. Zjevným smyslem podmínky uplatnění nároku na náhradu škody a nemajetkové újmy a předběžného projednání u úřadu je řešit důvodnost nároků nejprve mimosoudně. Jde o nároky soukromoprávní povahy a zhodnocení jejich důvodnosti nejprve přináleží státu jako škůdci, jednajícímu svými kvalifikovanými úřady, kterým jsou dostupné nejen znalosti o skutkových základech nároku, ale i o právních otázkách, včetně judikatury (viz IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 150).

23. Předběžné projednání nároku na náhradu škody u příslušného ústředního orgánu má neformální povahu, nejsou pro ně stanoveny žádné procesní postupy a nepředpokládá se ani, že by tento orgán

vydával nějaké rozhodnutí (buď požadavku vyhoví a uplatněnou částku zaplatí, nebo tak neučiní; nesdělí-li poškozenému své odmítavé stanovisko, zakládá mu uplynutí šestiměsíční lhůty možnost obrátit se na soud). Tím spíše tedy není možné považovat tento specifický institut za správní řízení, na nějž by se vztahovala ustanovení správního řádu; sdělení příslušného orgánu poškozenému, že jím uplatněný nárok bude (zcela nebo zčásti) či nebude uspokojen, není správním rozhodnutím, ale svou povahou odpovídá občanskoprávnímu úkonu (resp. právnímu jednání) státu jednajícího příslušným správním orgánem. Aplikace správního řádu je pro tento případ výslovně vyloučena (§ 1 odst. 3 správního řádu) (viz VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, 4. vyd., Praha: C. H. Beck, 2017, s. 180-181; a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. 30 Cdo 258/2015, uveřejněný pod číslem 89/2017 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek, proti němuž podaná ústavní stížnost byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 20. 12. 2016, sp. zn. III. ÚS 2250/16).

24. Zákon nepředepisuje náležitosti podání, kterým se poškozený na příslušný úřad obrací, a je proto třeba vycházet z toho, že z něj musí být zřejmé skutkové vyličení důvodů uplatnění nároku, tj. alespoň stručný popis nesprávného úředního postupu či označení nezákonného rozhodnutí, tak aby nebyl zaměnitelný s jiným, specifikace způsobené újmy a tvrzení o vztahu příčinné souvislosti. Poškozený musí vyčíslit výši náhrady, aby bylo zřejmé, jakou částku požaduje (viz VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, 4. vyd., Praha: C. H. Beck, 2017, s. 181). Požaduje-li zadostiučinění v jiné formě, než v penězích, jako je konstatování porušení práva nebo omluva, je povinen tuto formu specifikovat i co do jejího obsahu.

25. Ačkoli zákon neuvádí, jaké náležitosti má předběžné projednání obsahovat, je potřeba, aby příslušný úřad při posuzování těchto projednání nepostupoval příliš formalisticky a vycházel z obsahu takového návrhu na předběžné projednání. Takový přístup je ostatně doporučen i v „Desateru dobré praxe podle ombudsmana pro posouzení žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup“, vydaném dne 10. 11. 2010. Podle bodu 3. tohoto doporučení ministerstvo po obdržení žádosti posoudí, zda se podle obsahu jedná o žádost o náhradu škody způsobenou nesprávným úředním postupem (zejména nečinností příslušného úřadu) či nezákonným rozhodnutím; současně posoudí, zda se jedná o žádost o poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3021/2014).

26. Obě strany mimosoudního vyjednávání ve smyslu § 14 OdpŠk jsou nepochybně vázány zásadami právního jednání v soukromoprávním styku. Obě strany mají zásadně ve své moci (případně v možnosti) obstarání základních podkladů, jimiž dosvědčují své právní jednání (požadavky) nebo jimiž odporují požadavkům protistrany. Je též zřejmé, že s neformálním jednáním při předběžném uplatnění nároku u úřadu právní řád spojuje určité následky, např. v podobě promlčení práva, povinnosti k placení úroků z prodlení, (ne)splnění podmínek soudního řízení apod., a je tak důvodné očekávat od obou stran naplnění zásad poctivého a dobrověrného právního styku (srov. též § 545 a § 547 o. z.) (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2021, sp. zn. 30 Cdo 2678/2020, bod 47).

27. Ve vztahu k uplatnění nároku musí být tedy z právního jednání žadatele, obsaženého v podání, jímž se na příslušný úřad obrací, včetně všech jeho příloh, patrné, čeho se domáhá a z jakého důvodu. V případě požadavku na náhradu nemajetkové újmy musí být z podání zřejmé, jaká újma a čím měla žadateli vzniknout a jak ji požaduje odčinit. Je přitom třeba mít na paměti, že jde ve své podstatě o předžalobní upomínku, u které se nepředpokládá právní zastoupení žadatele (neboť byl-li při něm poškozený právně zastoupen, nepřiznává mu zákon dle § 31 odst. 4 OdpŠk nárok na náhradu škody spočívající ve vynaložených nákladech zastoupení), a proto nároky na její formu nemohou být vysoké.

28. Shora uvedené závěry však nemohly být Nejvyšším soudem aplikovány v této věci, a to z důvodu

vady, kterou při zjišťování skutkového stavu řízení zatížil odvolací soud a která vyvolává pochybnosti o tom, jaký skutkový stav byl zjištěn.

29. Právní úprava institutu dovolání obecně vychází ze zásady vázanosti dovolacího soudu podaným dovoláním. Dovolací soud je vázán nejen rozsahem dovolacího návrhu, ale i uplatněným dovolacím důvodem. V případech, je-li dovolání přípustné, je soud povinen přihlídnout i k vadám uvedeným v ustanovení § 229 odst. 1, § 229 odst. 2 písm. a) a b) a § 229 odst. 3 o. s. ř., jakož i k jiným vadám řízení, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci, a to i tehdy, když nebyly uplatněny v dovolání.

30. Podle § 213 o. s. ř. odvolací soud není vázán skutkovým stavem, jak jej zjistil soud prvního stupně (odst. 1). Odvolací soud může zopakovat dokazování, na základě kterého soud prvního stupně zjistil skutkový stav věci; dosud provedené důkazy zopakuje vždy, má-li za to, že je z nich možné dospět k jinému skutkovému zjištění, než které učinil soud prvního stupně (odst. 2).

31. Odvolací soud neprovedl v odvolacím řízení žádné dokazování, přesto hodnotil důkazy provedené v řízení před soudem prvního stupně, z nichž soud prvního stupně činil skutková zjištění zásadně významná pro právní posouzení věci. Na základě hodnocení těchto důkazů pak odvolací soud dospěl k jinému skutkovému zjištění, než které učinil soud prvního stupně, a v důsledku toho rozsudek soudu prvního stupně změnil. Konkrétně odvolací soud uzavřel, že „žalobkyně dne 26. 9. 2017 žádnou žádost o náhradu nemajetkové újmy u žalované neuplatnila, dokonce ani v přílohách z datové schránky odeslané zprávy není výslovně uvedeno, že by žádost o přiznání nemajetkové újmy měla být součástí příloh.“ Soud prvního stupně oproti tomu dovodil, že „byla žalované odeslána a doručena datová zpráva nadepsaná „Žádost o přiměřené zadostiučinění za průtahy v soudním řízení – FPOS a. s.“ a jako přílohy byly označeny soubory s těmito názvy: (i) 2017 FPOS - náhrada za průtahy.pdf, (ii) plná moc FPOS, (iii) výpis z OR FPOS, (iv) Informace - Výpis událostí v řízení, a (v) Flegr x FPOS rozsudek 18 Co 486 2017. Mezi stranami bylo rovněž nesporné, že namísto první přílohy (tj. 2017 FPOS - náhrada za průtahy.pdf) byla přiložena plná moc žalobkyně udělená jejímu právnímu zástupci, a tudíž byly žalované doručeny dvě plné moci.“ Podle soudu prvního stupně tedy měla být žádost o odškodnění uvedena jako jedna z příloh podání adresovaného žalované.

32. Odvolací soud tak učinil z žalobkyní předložené listiny (dokladu o odeslání a doručení zprávy do datové schránky) zásadně odlišné skutkové zjištění, co do samotného textu na listině, ačkoliv skutkový závěr soudu prvního stupně stran tohoto textu nebyl žádnou ze stran sporován a aniž dal odvolací soud před vyhlášením rozsudku svoji pochybnost o skutkovém zjištění soudu prvního stupně jakkoliv najevo. Chtěl-li odvolací soud korigovat uvedené skutkové zjištění soudu prvního stupně na základě listiny dokládající odeslání a doručení zprávy do datové schránky ministerstva, měl způsobem předvídaným v § 213 odst. 2 o. s. ř. zopakovat dokazování či alespoň účastníky seznámit se svou pochybností stran skutkových zjištění soudu prvního stupně a jedině pak mohl dospět ke skutkovému zjištění odlišnému od soudu prvního stupně. Takto ovšem odvolací soud nepostupoval a tím žalobkyni znemožnil uplatnit její právo se k prováděným důkazům při ústním jednání vyjádřit.

33. S ohledem na uvedenou vadu řízení nemohl Nejvyšší soud posoudit, zda jím vysvětlené požadavky na náležitosti žádosti o předběžné projednání nároku byly v této věci splněny či nikoli. Nezbylo mu tedy než uzavřít, že právní posouzení žalovaného nároku je neúplné a tudíž nesprávné.

34. Ze stejných důvodů nemohl dovolací soud přezkoumat otázku, zda žalovanou vznesená námitka promlčení odporu dobrým mravům. V zájmu urychlení rozhodnutí v této věci však Nejvyšší soud poukazuje na svou ustálenou judikaturu, podle které dobrým mravům zásadně neodporuje, namítá-li někdo promlčení práva uplatňovaného vůči němu, neboť institut promlčení přispívající k jistotě v právních vztazích je institutem zákonným, a tedy použitelným ve vztahu k jakémukoliv právu, které se podle zákona promlčuje. Uplatnění promlčecí námitky by se přičilo dobrým mravům jen v těch

výjimečných případech, kdy by bylo výrazem zneužití tohoto práva na úkor účastníka, který marné uplynutí promlčecí doby nezavinil, a vůči němuž by za takové situace zánik nároku na plnění v důsledku uplynutí promlčecí doby byl nepřiměřeně tvrdým postihem ve srovnání s rozsahem a charakterem jím uplatňovaného práva a s důvody, pro které své právo včas neuplatnil (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 8. 2002, sp. zn. 25 Cdo 1839/2000, uveřejněný ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 59/2004, a též v časopise Právní rozhledy č. 12/2002; a dále rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 5. 12. 2002, sp. zn. 21 Cdo 486/2002; ze dne 28. 11. 2001, sp. zn. 25 Cdo 2905/99; ze dne 30. 5. 2001, sp. zn. 33 Cdo 1864/2000; ze dne 21. 4. 1999, sp. zn. 25 Cdo 484/99; ze dne 28. 6. 2000, sp. zn. 21 Cdo 992/1999; tato i níže citovaná rozhodnutí Nejvyššího soudu jsou veřejnosti dostupná na jeho webových stránkách [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz)). Je přitom nutno zdůraznit, že tyto okolnosti by musely být naplněny v natolik výjimečné intenzitě, aby byl odůvodněn tak významný zásah do principu právní jistoty, jakým je odepření práva uplatnit námitku promlčení (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2001, sp. zn. 25 Cdo 2905/99).

35. Pokud by bylo prokázáno, že žalované musel být zřejmý omyl žalobkyně stran toho, že řádně uplatnila svůj nárok u žalované, byť se tak fakticky nestalo, bylo by třeba uzavřít, že žalovanou vznesená námitka promlčení dobrým mravům odporuje, neboť představuje případ, kdy jedna strana využije omylu strany druhé ve svůj prospěch. Skutečnost, že žalobkyně měla možnost podat žalobu ještě před skončením předběžného projednání jejího nároku žalovanou, není právně významná, neboť takový postup představuje výjimku z pravidla stanoveného v § 15 odst. 2 OdpŠk. Tato výjimka byla dovozena ve prospěch poškozeného pro případ, že mu hrozí promlčení jeho nároku s ohledem na stav běhu promlčecí lhůty. Nelze ji vykládat v jeho neprospěch v situaci, kdy je v dobré víře o tom, že svůj nárok řádně předběžně uplatnil, ačkoliv se tak, viděno z pohledu žalované, zjevně nestalo. Názor odvolacího soudu, který je stran dané otázky v napadeném rozhodnutí vyjádřený, by ve svém důsledku popřel smysl předběžného projednání (vedl by poškozené k tomu, aby žalobu podávali zároveň s ním), jakož i kompenzačního řízení, které preferuje uplatnění odškodňovacího nároku po skončení protahovaného řízení, oproti jeho uplatnění v průběhu daného řízení.

36. Nejvyšší soud proto napadený rozsudek odvolacího soudu podle ustanovení § 243e odst. 1 o. s. ř. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

37. V dalším řízení, neshledá-li předběžně uplatnění nároku žalobkyně jako řádné, se tak odvolací soud v rámci svých skutkových zjištění zaměří na text (obálky) datové zprávy ze dne 26. 9. 2017, a to včetně označení a obsahu (textu) připojených příloh, a na tomto základě znovu posoudí, zda žalované mohlo být zřejmé, že žalobkyně uplatňuje přiměřené zadostiučinění za nepřiměřenou délku soudního řízení, a ve vztahu ke kterému řízení (jak tomu nasvědčují skutková zjištění soudu prvního stupně), a že patrně omylem byla vedle podepsané plné moci připojena i nepodepsaná plná moc, a to v souboru, jehož označení nasvědčovalo tomu, že by mělo obsahovat bližší specifikaci uplatněné náhrady, která tak připojena nebyla. Pokud tomu tak bude, pak při posouzení možného rozporu vznesené námitky promlčení s dobrými mravy nepomine zvláštní právní úpravu (zákona č. [82/1998](#) Sb. oproti obecné soukromoprávní úpravě) předběžného uplatnění nároku a lhůty na jeho vyřízení, jakož i zvláštní úpravu promlčecí lhůty, kdy důsledkem shodné délky těchto lhůt (stanovených jednoznačně ve prospěch žalované) je, že poškozený bez upozornění žalované v podstatě nemá možnost své případné pochybení v rámci předběžného uplatnění nároku později již napravit.

## Další články:

- [Střídavá péče](#)
- [Restituce](#)
- [Majetková podstata \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Náhrada škody \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Odpovědnost státu za újmu \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Předběžné opatření](#)
- [Valná hromada \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Pracovní doba](#)
- [Exekuce](#)
- [Důkazní břemeno](#)
- [Dokazování, neúčinnost právního jednání](#)