

24. 11. 2004

ID: 29223

# Škoda a spoluzavinění poškozeného

Skutečnost, že poškozený mohl mít s ohledem na svoje dřívější pracovní zkušenosti informace o možných skutečnostech, na základě kterých by bylo možné dospět k závěru o riziku vzniku škody, aniž by k této došlo, a tyto svoje možné informace nepoužil, nelze posuzovat jako porušení povinnosti, uložené právním předpisem.

(Rozsudek Nejvyššího soud České republiky sp.zn. 25 Cdo 1851/2002, ze dne 30.7.2003)

Nejvyšší soud České republiky rozhodl v právní věci žalobce J. B., zastoupeného advokátkou, proti žalované České republice - Ministerstvu pro místní rozvoj, se sídlem v Praze 1, Staroměstské nám. 6, o 35.409.203,51 Kč, vedené u Obvodního soudu pro Prahu 1 pod sp. zn. 30 C 255/98, o dovolání žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. května 2002, č. j. 20 Co 118/2002-241, tak, že rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. května 2002, č. j. 20 Co 118/2002-241, a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 13. srpna 2001, č. j. 30 C 255/98-182, se zrušují a věc se vrací Obvodnímu soudu pro Prahu 1 k dalšímu řízení.

Z odůvodnění :

Žalobce se domáhal zaplacení částky 35.409.203,51 Kč na náhradě škody způsobené nesprávným úředním postupem Magistrátu města P., odboru stavebního úřadu (dále též jen „stavební úřad“), který mu vydal rozhodnutí o umístění stavby, stavební povolení a povolení k předčasnému užívání stavby skladu drogerie se sociální částí. Stavbu však neprojednal s Obvodním báňským úřadem v P., ačkoliv tak podle zákona učinit měl, neboť stavební pozemek se nachází v bezprostřední blízkosti areálu S. a. s., kde se mimo jiné vyrábějí a skladují výbušniny, a vzhledem k tomu, že teprve po zahájení kolaudačního řízení vyšlo najevo, že nebyla dodržena bezpečná vzdálenost stavby od tohoto areálu, bylo rozhodnuto, že se kolaudační řízení nevydává. Žalobce tak přišel o možnost užívat objekt postavený v souladu se stavebním povolením a vznikla mu tím škoda, která sestává z částek I. 14.763.000,- Kč a 659.000,- Kč představujících rozdíl hodnoty podniku od 30. 6. 1996 do 31. 12. 1998, II. 7.667.716,12 Kč ušlého zisku od 1. 1. 1997 do 23. 6. 1999, III. 3.198.985,09 Kč na úroku z nedoplateného úvěru A. a. s. P. za roky 1997 a 1998, IV. 3.869.027,- Kč a 1.777.491,- Kč představujících snížení hodnoty ochranné známky, V. 17 % ročních úroků z prodlení věřitelům z nespacených závazků z částek podrobně specifikovaných v doplňku žaloby, VI. 80.602,- Kč na soudních poplatcích a nákladech právního zastoupení, které je žalobce povinen zaplatit svým věřitelům podle vynesených rozsudků, VII. 803.110,10 Kč za ztrátu vzniklou vynuceným výprodejem zboží, VIII. 718.375,- Kč za ztrátu nároku na příspěvek od Č. z. banky z investičního úvěru, IX. 968.085,- Kč ušlého zisku z nájmu části vybudovaného objektu, X. 713.624,- Kč, 115.490,20 Kč a 74.698,- Kč na sankcích a úrocích z nedoplatků závazků vůči Finančnímu úřadu, Okresní správě sociálního zabezpečení a zdravotní pojišťovně s tím, že náklady na cestovné, telekomunikační poplatky, kolky a administrativní náklady, právní zastoupení a znalecké posudky budou vyčísleny v závěrečném návrhu.

Obvodní soud pro Prahu 1 mezitímním rozsudkem ze dne 13. 8. 2001, č. j. 30 C 255/98-182, rozhodl, že žalobcem uplatněný nárok proti žalované je co do základu důvodný s tím, že o výši nároku a o nákladech řízení bude rozhodnuto v konečném rozsudku. Vyšel ze zjištění, že žalobce postavil na pozemku p. č. 236/6 v k. ú. S. sklad drogerie se sociální částí v souladu s rozhodnutím o umístění stavby, vydaným stavebním úřadem Magistrátu města P. dne 10. 1. 1995, které nabylo právní moci dne 14. 2. 1995, a se stavebním povolením téhož úřadu ze dne 4. 7. 1995, které nabylo právní moci dne 24. 7. 1995. Rozhodnutím ze dne 22. 3. 1996 povolil stavební úřad předčasné užívání stavby do 30. 6. 1996, avšak rozhodnutím ze dne 11. 3. 1997, potvrzeným rozhodnutím Okresního úřadu v P. ze dne 27. 6. 1997, zamítl návrh žalobce na vydání kolaudačního rozhodnutí (předešlé zamítavé rozhodnutí o kolaudaci ze dne 9. 12. 1996 bylo rozhodnutím okresního úřadu ze dne 25. 2. 1997 zrušeno) s odůvodněním, že nebyla dodržena bezpečná vzdálenost novostavby od objektů skladů výbušnin a objektu pro výrobu výbušnin v sousedním areálu S. a. s. ve smyslu vyhlášek Českého báňského úřadu č. [102/1994](#) Sb. a č. [99/1995](#) Sb. Tuto skutečnost sdělil stavebnímu úřadu dne 1. 7. 1996 (den před místním šetřením za účelem kolaudace) Obvodní báňský úřad v P., který o předchozím řízení nebyl jako dotčený orgán státní správy informován. Český báňský úřad svým rozhodnutím ze dne 21. 11. 1996 výjimku z nedodržení bezpečné vzdálenosti stavby skladu k areálu S. a. s. nepovolil a kolaudační rozhodnutí, jímž stavební úřad dne 8. 10. 1997 bez návrhu povolil užívání stavby, bylo k odvolání

žalobce rozhodnutím Okresního úřadu v P. ze dne 16. 1. 1998 zrušeno. Celkovým výsledkem celého stavebního řízení tedy je, že vydaná pravomocná rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení nebyla zrušena, zatímco kolaudační rozhodnutí vydáno vůbec nebylo a stavba nesmí být užívána [řízení o přezkoumání rozhodnutí o umístění stavby ze dne 10. 1. 1995 mimo odvolací řízení z podnětu Obvodního báňského úřadu Okresní úřad v P. rozhodnutím ze dne 17. 2. 1998 zastavil pro uplynutí tříleté lhůty podle § 68 odst. 1 zákona č. [71/1967](#) Sb., o správním řízení (správní řád), a rozhodnutí ze dne 2. 6. 1997, jímž Okresní úřad v P. zrušil stavební povolení ze dne 22. 6. 1995, bylo zrušeno rozhodnutím Ministerstva pro místní rozvoj ČR ze dne 11. 9. 1997; Okresní úřad v P. následně rozhodnutím ze dne 8. 6. 1998 zastavil řízení o přezkoumání stavebního povolení mimo odvolací řízení, jeho rozhodnutí potvrdilo ministerstvo dne 21. 7. 1998 a řízení o přezkoumání zákonnosti rozhodnutí ministerstva zastavil Vrchní soud v Praze usnesením ze dne 21. 12. 1998; obě tato rozhodnutí byla však náležením Ústavního soudu ze dne 7. 2. 2001, sp. zn. II. ÚS 158/99, zrušena spolu s rozhodnutím Okresního úřadu v P. ze dne 8. 6. 1998]. Ze znaleckého posudku Ing. J. Ch., soudního znalce z oboru výbušniny a pyrotechnika, se podává, že objekt velkoobchodu drogerie se nachází v 1. a 2. bezpečnostním pásmu od skladů a výrobní výbušnin S. a. s., ačkoliv podle vyhlášky č. [99/1995](#) Sb. může být umístěn nejvýše ve 3. bezpečnostním pásmu. Rovněž ustanovení § 44 vyhlášky č. [85/1976](#) Sb., účinné do 1. 7. 1998, zakazovalo kolaudaci staveb, jež ohrožují zdraví a bezpečnost osob. Důvodem nevydání kolaudačního rozhodnutí bylo též zásadně negativní stanovisko dotčeného orgánu státní správy ve smyslu ustanovení § 34, 36, § 37 odst. 2, § 59 odst. 1 a § 61 odst. 1 zákona č. [50/1976](#) Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Soud dovedl nesprávný úřední postup stavebního úřadu podle § 18 zákona č. [58/1969](#) Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem (dále též jen "zákon"), spočívající v tom, že příslušní zaměstnanci stavebního úřadu si před vydáním územního rozhodnutí o umístění stavby nevyžádali stanovisko báňského úřadu, a to bez ohledu na posouzení otázky, zda tento orgán měl být orgánem na řízení zúčastněným. Přitom stavební úřad tento orgán přibral do kolaudačního řízení a jako dotčený orgán státní správy jej ve svých pozdějších rozhodnutích označoval. Vzhledem k situování zamýšlené stavby v blízkosti areálu S. a. s., o níž je všeobecně známo, že již od 20. let minulého století vyrábí a zpracovává výbušniny a její předmět činnosti je obecně nebezpečný, lze v postupu stavebního úřadu, který se tímto aspektem v průběhu celého územního a stavebního řízení vůbec nezabýval, spatřovat hrubou nedbalost, která mohla vést k ohrožení majetku a života žalobce a dalších osob, jenž by se ve stavbě zdržovaly. Toto konkrétní opomenutí vyústilo v celou řadu vydávaných a posléze zrušovaných rozhodnutí, jejímž konečným výsledkem je, že žalobce dle pravomocných rozhodnutí vystavěl v dobré víře budovu, kterou nyní nemůže užívat, a to jednak z důvodu objektivního (stavba není zkolaudována), jednak ze subjektivních důvodů, neboť po žalobci nelze spravedlivě žádat, aby usiloval o kladné kolaudační rozhodnutí za situace, kdy (přes přijatá technicko-organizační opatření) je stavba ohrožena. Škoda v příčinné souvislosti s nesprávným úředním postupem začala žalobci vznikat od okamžiku, kdy vyčkal na kladné územní rozhodnutí o umístění stavby, koupil si od původního vlastníka stavební parcelu a po kladném rozhodnutí o povolení stavby začal své podnikatelské záměry realizovat (uzavíral úvěrové, obchodní a pracovní smlouvy). Žalobci nelze přičítat odpovědnost za nečinnost stavebního úřadu, neboť neměl žádnou právní povinnost sám zjišťovat, zda by stavba mohla stát v zakázaném bezpečnostním pásmu.

K odvolání žalované Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 23. 5. 2002, č. j. 20 Co 118/2002-241, rozsudek soudu prvního stupně potvrdil. Odvolací soud vyšel ze skutkových zjištění soudu prvního stupně a ztotožnil se i s jeho právními závěry, především s tím, že se stavební úřad města P. v průběhu správního řízení dopustil nesprávného úředního postupu ve smyslu § 18 zákona č. [58/1969](#) Sb. a že v příčinné souvislosti s ním vznikla žalobci škoda. Nesprávný úřední postup spočíval v tom, že stavební úřad neinformoval o řízení Obvodní báňský úřad v P. jako dotčený orgán státní správy ve smyslu § 36 odst. 1 a § 61 odst. 1 stavebního zákona (postavení obvodního báňského úřadu jako dotčeného orgánu státní správy vyplývá z § 2 odst. 2 vyhl. č. [120/1993](#) Sb. a ze samotného § 126 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s vyhláškou č. [102/1994](#) Sb., neboť tento úřad je příslušný i k doзору nad bezpečností práce z hlediska právních předpisů, upravujících výrobu výbušnin) a nezabýval se včas (před vstupem báňského úřadu do řízení) otázkou bezpečnosti stavby z hlediska jejího umístění, ač bylo ve smyslu § 62 odst. 1 stavebního zákona jeho povinností mj. zkoumat, zda dokumentace stavby splňuje požadavky, týkající se veřejných zájmů, mezi nimiž též ochrana zdraví a života. Nedůslednost stavebního úřadu je přitom konstatována i v rozhodnutích Okresního úřadu v P. jako nadřízeného orgánu ze dne 2. 6. 1997 a 8. 6. 1998. Podle odvolacího soudu stavební úřad zanedbal svou povinnost spolehlivě zjistit skutkový stav věci, vyplývající z ustanovení § 3 odst. 4 správního řádu, ponechal zcela stranou závažnou okolnost, že stavba má být umístěna v blízkosti nebezpečného provozu a neinformoval o probíhajícím řízení orgán, příslušný k posouzení její bezpečnosti z hlediska vyhlášky č. [102/1994](#) Sb. a vyhlášky č. [99/1995](#) Sb. Okolnost, že opomněl do okruhu dotčených orgánů státní správy zahrnout příslušný báňský úřad a neopatřil si včas dostatečné informace o bezpečnosti stavby z hlediska předpisů o výrobě výbušnin, pak vedla k tomu, že stavba, postavená žalobcem na podkladě vydaných pravomocných rozhodnutí, nemohla být pro neodstranitelnou překážku ve smyslu § 44 vyhlášky č. [85/1976](#) Sb. kolaudována. Důsledky nečinnosti správního orgánu nelze přenášet na žalobce, který sice mohl, stejně tak jako stavební úřad, obecně vědět o existenci bezpečnostních pásem, avšak nelze na něm spravedlivě požadovat, aby se podrobně orientoval v právních předpisech, upravujících problematiku

výbušnin a s ní související otázky. Odvolací soud v obecné rovině přisvědčil odkazu žalované na rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR „Rc 5/2000“, avšak v daném konkrétním případě odmítl, že by žalobce mohl být vyloučen z uspokojení nároku na náhradu škody podle zákona č. [58/1969](#) Sb. jenom z toho důvodu, že v řízení o přezkoumání pravomocných správních rozhodnutí mimo odvolací řízení nedošlo přes zjištěné pochybení stavebního úřadu, pro formálně procesní překážku vyplývající ze správního řádu, k jejich zrušení a v konečném důsledku k odepření spravedlnosti v rozporu s čl. 36 odst. 3 usnesení předsednictva ČNR č. [2/1993](#) Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „Listina“). Nebyla-li uvedená rozhodnutí jako nezákonná zrušena, jsou platnými akty správního orgánu, podle nichž žalobce správně postupoval, a soud se nemůže v tomto řízení zabývat jejich souladem se zákonem; tato skutečnost však nic nemění na tom, že se stavební úřad v řízení vedeném o umístění a povolení stavby skladu dopustil pochybení, které lze označit za nesprávný úřední postup a jehož důsledkem je mj. nemožnost kolaudace a užívání stavby, provedené žalobcem v dobré víře v souladu s pravomocnými rozhodnutími, čímž mu v příčinné souvislosti s tímto pochybením vznikla škoda.

Proti rozsudku odvolacího soudu podala žalovaná dovolání, jehož přípustnost dovozuje z ustanovení § 237 odst. 1 písm. c) o.s.ř. a které odůvodňuje podle ustanovení § 241a odst. 2 písm. b) o.s.ř. Namítá, že odvolací soud ve svém rozhodnutí řeší právní otázku rozdílně, než jak ji řeší Nejvyšší soud ČR v „Rc 5/2000“, podle nějž shromažďuje-li orgán státu podklady pro rozhodnutí, hodnotí zjištěné skutečnosti, právně je posuzuje apod., jde o činnosti přímo směřující k vydání rozhodnutí; případné nesprávnosti či vady tohoto postupu se pak projeví právě v obsahu rozhodnutí a mohou být posuzovány jedině z hlediska odpovědnosti státu podle § 1 – 17 zákona č. [58/1969](#) Sb. a nelze jako nesprávný úřední postup uplatňovat pochybení a nedostatky, spočívající v tom, že v řízení předcházejícím rozhodnutí si státní orgán neopatřil dostatek skutkových podkladů pro rozhodnutí, jestliže měly za následek vydání nesprávného rozhodnutí. Vyžádání si stanoviska dotčeného orgánu státní správy je právě případem činnosti přímo směřující k vydání rozhodnutí; v daném případě je nepochybné, že v důsledku toho, že si stavební úřad nevyžádal stanovisko Obvodního báňského úřadu (pakliže ovšem tak byl vůbec povinen učinit), nedozvěděl se o jeho prvotním nesouhlasu se stavbou a vydal vyhovující rozhodnutí o umístění stavby a povolení stavby, ač tak neměl učinit. Pokud odvolací soud konstatoval, že pochybení stavebního úřadu je třeba považovat za nesprávný úřední postup, neboť v opačném případě by nárok žalobce musel být zamítnut pro formálně – procesní překážku vyplývající z ustanovení § 68 správního řádu, podle dovolatelky aplikace takové lhůty nevede k odepření spravedlnosti, ale jde o lhůtu zákonem stanovenou za účelem ochrany stability právních vztahů. Dosud nebyl splněn základní předpoklad pro uplatnění nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím, tj. zrušení předmětných rozhodnutí, jak předpokládal § 4 odst. 1 zák. č. [58/1969](#) Sb., neboť všechna vydaná rozhodnutí, jimiž měla žalobci vzniknout škoda, jsou dosud pravomocná. Podle dovolatelky dále napadené rozhodnutí řeší otázku, která v rozhodování dovolacího soudu prozatím nebyla řešena. Tvrdí, že odvolací soud i soud prvního stupně nesprávně vyložily § 126 odst. 1 stavebního zákona, upravující problematiku tzv. dotčeného orgánu státní správy; jejich výklad odpovídá současnému znění, nikoliv znění účinnému v rozhodné době (tj. ke dni zahájení předmětných správních řízení). Obvodní báňský úřad však v daném případě, s ohledem na jednoznačný taxativní výčet § 126 stavebního zákona, nebyl dotčeným orgánem státní správy, neboť v jeho působnosti jsou pouze úkony spojené přímo s organizacemi vyrábějícími nebo používajícími výbušniny, nikoliv však otázky stavebního řízení týkajícího se výstavby drogerie se sociální částí. Působnost obvodního báňského úřadu je upravena v § 41 odst. 1, 2 zákona č. [61/1998](#) Sb.; z uvedeného výčtu vyplývá, že obvodní báňské úřady v žádném případě nepůsobí v oblasti řízení o povolování staveb jiných než skladů výbušnin [§ 41 odst. 2 písm. j)]. Stavební úřad v daném případě vycházel z toho, že S., a. s., jakožto subjekt nejinformovanější o rizicích výroby, v řízeních o umístění a povolení stavby velkoskladu drogerie s touto stavbou výslovně souhlasila. Žalobce pak byl v minulosti zaměstnancem S., a. s., měl naprosto přesné informace o bezpečnostních pásmech a na jejich existenci vědomě stavební úřad neupozornil, naopak se aktivně domáhal vydání stavebního povolení, čímž se na vzniku škody přinejmenším významnou mírou podílel, když porušil ustanovení § 7 vyhlášky č. [85/1976](#) Sb. (povinnost stavebníka uvést všechny rozhodné skutečnosti). Dovolatelka dále namítá, že odvolací soud řešil v rozporu s hmotným právem též právní otázku příčinné souvislosti, s níž se soudy obou stupňů dostatečně nevypořádaly, a poukazuje na to, že poté, co Obvodní báňský úřad v P. později vyslovil souhlas se stavbou velkoskladu drogerie, byly dodatečně splněny podmínky pro vydání rozhodnutí o umístění stavby a povolení stavby. Jestliže za této situace žalobce odmítl znovu požádat o kolaudaci stavby, není vznik škody v příčinné souvislosti s vytýkaným pochybením stavebního úřadu. Dovolatelka navrhl, aby dovolací soud rozsudek odvolacího soudu zrušil spolu s rozsudkem soudu prvního stupně a vrátil věc soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

Žalobce ve svém vyjádření navrhl, aby dovolání bylo zamítnuto. Odkazuje na svá předchozí podání s tím, že žalovaná opomíjí základní povinnosti uložené správnímu orgánu zákonem, mj. povinnost spolehlivě zjistit skutečný stav věci, svědomitě a spolehlivě se zabývat každou věcí, která je předmětem řízení a zkoumat, zda předložená dokumentace splňuje požadavky, týkající se veřejných zájmů, ochrany zdraví a života (§ 3 odst. 4 a 3 správního řádu, § 62 odst. 1 stavebního zákona). Odvolací soud v odůvodnění připouští argumentaci žalované rozhodnutím Nejvyššího soudu „Rc

5/2000“, avšak pouze v obecné rovině; upozorňuje na zvláštnost případu a nutnost výkladu právních norem tak, aby nedocházelo z formálně – procesních důvodů k odepření spravedlnosti pro občana v rozporu s čl. 36 odst. 3 Listiny, který zaručuje právo každého na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Odvolací soud správně poukazuje na nutnost interpretace právní normy, která byla zákonodárcem vytvořena k ochraně a zajištění ústavního práva, práva občana na přiměřenou náhradu škody způsobené mu výkonem státní moci (čl. 36 Listiny) překročením nebo porušením ústavou dané povinnosti vykonávat státní moc způsobem, který stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 zákona č. [1/1993](#) Sb., Ústava České republiky). Žalobce se ztotožňuje se závěry soudů obou stupňů, že se stavební úřad v řízení o umístění stavby a v řízení o povolení stavby dopustil pochybení, které lze označit za nesprávný úřední postup, zejména nečinnost správního orgánu, který neinformoval o řízeních Obvodní báňský úřad v P., jako dotčený orgán státní správy, a včas se nezabýval otázkou bezpečnosti stavby z hlediska jejího umístění, ač bylo povinností stavebního úřadu mj. zkoumat, zda dokumentace stavby splňuje požadavky, týkající se veřejných zájmů, tzn. i ochrany zdraví a života. Důsledkem nesprávného úředního postupu je mj. nemožnost kolaudace a užívání stavby, provedené žalobcem v dobré víře v souladu s pravomocným rozhodnutím o umístění stavby a pravomocným rozhodnutím o povolení stavby, čímž mu v příčinné souvislosti s tímto pochybením vznikla škoda a stavba nemůže být pro neodstranitelnou překážku zkolaudována. Podstatné podle žalobce je to, že stavební úřad vydal rozhodnutí o stavebním povolení a poté, nikoliv z důvodů ležících na straně stavebníka, nevydal kolaudační rozhodnutí, což samo o sobě zakládá odpovědnost státního orgánu za škodu způsobenou nemožností užívat stavbu k účelu, ke kterému byla v dobré víře vybudována. Žalobce navrhl, aby dovolací soud dovolání žalované odmítl jako nepřijatelné, popřípadě zamítl.

Nejvyšší soud České republiky jako soud dovolací (§ 10a o.s.ř.) po zjištění, že dovolání, které bylo proti pravomocnému rozsudku odvolacího soudu podáno oprávněnou osobou (účastníkem řízení) ve lhůtě uvedené v ustanovení § 240 odst. 1 o.s.ř., a po přezkoumání věci podle § 243a odst. 1 věty první o.s.ř. ve znění účinném od 1. 1. 2001 se nejprve zabýval přípustností dovolání.

Dovoláním lze napadnout pravomocná rozhodnutí odvolacího soudu, pokud to zákon připouští (§ 236 odst. 1 o.s.ř.).

Podle § 237 odst. 1 o.s.ř. je dovolání přípustné proti rozsudku odvolacího soudu a proti usnesení odvolacího soudu, jimiž bylo změněno rozhodnutí soudu prvního stupně ve věci samé [písm. a)], jimiž bylo potvrzeno rozhodnutí soudu prvního stupně, kterým soud prvního stupně rozhodl ve věci samé jinak než v dřívějším rozsudku (usnesení) proto, že byl vázán právním názorem odvolacího soudu, který dřívější rozhodnutí zrušil [písm. b)], jimiž bylo potvrzeno rozhodnutí soudu prvního stupně, jestliže dovolání není přípustné podle písmena b) a dovolací soud dospěje k závěru, že napadené rozhodnutí má ve věci samé po právní stránce zásadní význam [písm. c)]. Podle odstavce 3 tohoto ustanovení rozhodnutí odvolacího soudu má po právní stránce zásadní význam zejména tehdy, řeší-li právní otázku, která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo která je odvolacími soudy nebo dovolacím soudem rozhodována rozdílně, nebo řeší-li právní otázku v rozporu s hmotným právem.

Dovolání může být podle tohoto ustanovení přípustné jen tehdy, jde-li o řešení právních otázek (jiné otázky, zejména posouzení správnosti nebo úplnosti skutkových zjištění, přípustnost dovolání neumožňují) a jde-li zároveň o právní otázku zásadního významu. Přípustnost dovolání není založena již tím, že dovolatel tvrdí, že napadené rozhodnutí odvolacího soudu má po právní stránce zásadní význam; přípustnost dovolání nastává tehdy, jestliže dovolací soud dospěje k závěru, že rozhodnutí odvolacího soudu po právní stránce zásadní význam skutečně má.

Dovolání proti potvrzujícímu rozsudku odvolacího soudu (nejde o případ, že rozhodnutí soudu prvního stupně bylo dříve zrušeno) odůvodňuje dovolatelka zásadním významem právní otázky nesprávného úředního postupu ve stavebním řízení, který se projevil jak ve vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení, která nebyla pro nezákonnost zrušena, tak v nevydání rozhodnutí o kolaudaci. Tato otázka dosud nebyla v praxi vyšších soudů řešena a je proto zřejmé, že z tohoto hlediska má rozsudek odvolacího soudu po právní stránce zásadní význam a že dovolání podle § 237 odst. 1 písm. c) o.s.ř. je přípustné.

Nesprávné právní posouzení věci, které dovolatelka uplatňuje jako důvod dovolání [§ 241a odst. 2 písm. b) o.s.ř.], může spočívat v tom, že odvolací soud věc posoudil podle nesprávného právního předpisu, nebo že správně použitý právní předpis nesprávně vyložil, případně jej na zjištěný skutkový stav věci nesprávně aplikoval.

Podle § 36 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), odpovědnost podle tohoto zákona se vztahuje na škodu způsobenou rozhodnutími, která byla vydána ode dne účinnosti zákona, a na škodu způsobenou ode dne účinnosti zákona nesprávným úředním postupem; odpovědnost za škodu způsobenou rozhodnutími, která byla vydána přede dnem účinnosti zákona, a za škodu

způsobenou přede dnem účinnosti zákona nesprávným úředním postupem se řídí dosavadními předpisy.

Vzhledem k tomu, že tvrzená škoda způsobená nesprávným úředním postupem měla vzniknout přede dnem účinnosti citovaného zákona (15. 5. 1998), posuzoval odvolací soud věc správně podle dosavadního předpisu, tj. podle zákona č. [58/1969](#) Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem.

Podle § 18 odst. 1 zákona č. [58/1969](#) Sb. stát odpovídá za škodu způsobenou v rámci plnění úkolů státních orgánů a orgánů společenské organizace uvedených v § 1 odst. 1 nesprávným úředním postupem těch, kteří tyto úkoly plní. Podle § 18 odst. 2 zákona odpovědnosti podle odstavce 1 se nelze zprostit.

Zákon rozlišuje dvě základní formy objektivní odpovědnosti státu za škodu způsobenou v souvislosti s výkonem státní moci státními a jinými pověřenými orgány. Prvotní podmínkou odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím podle § 1 - 17 zákona (specifickou součástí je odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím o vazbě nebo trestu) je existence rozhodnutí, jímž v konkrétní věci státní orgán aplikuje obecné pravidlo právní normy na jím posuzovaný případ a rozhoduje tak o oprávněních a povinnostech individuálních subjektů. Nevyhnutelnou podmínkou odpovědnosti státu přitom je, aby pravomocné nebo bez ohledu na právní moc vykonatelné rozhodnutí bylo jako nezákonné zrušeno či změněno (§ 4 odst. 1 věty první zákona). V posuzovaném případě bylo zjištěno, že k okamžiku rozhodnutí odvolacího soudu předmětná rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby a o povolení stavby nebyla zrušena či změněna. Nutno ovšem podotknout, že žalobce se náhrady škody domáhá nikoliv s poukazem na nezákonnost těchto rozhodnutí, jejichž vydáním mu ostatně sama o sobě škoda nevznikla, nýbrž že vznik škody odvozuje od okolnosti, že mu stavební úřad nevydal kolaudační rozhodnutí ke stavbě, kterou realizoval v souladu se stavebním povolením, a že tedy příčinou škody má být nesprávný úřední postup stavebního úřadu.

S nesprávným úředním postupem se spojuje druhá forma objektivní odpovědnosti státu (§ 18 - 19) a ačkoliv tento pojem není v zákoně definován, vychází právní teorie i soudní praxe z toho, že jde o porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti, a to i při takových úkonech, které jsou prováděny v rámci činnosti rozhodovací, avšak neodrazí se bezprostředně v obsahu vydaného rozhodnutí. Z tohoto hlediska za nesprávný postup, vedoucí k odpovědnosti státu, je vedle nevydání či opožděného vydání rozhodnutí (mělo-li být v souladu s uvedenými pravidly správně vydáno či vydáno ve stanovené lhůtě), případně jiné nečinnosti státního orgánu, třeba považovat zejména jiné vady ve způsobu vedení řízení, to vše samozřejmě za předpokladu, že poškozenému vznikla škoda (majetková újma vyjádřitelná v penězích), která je v příčinné souvislosti s uvedeným postupem, tedy je-li nesprávný postup orgánu státu se vznikem škody ve vztahu příčiny a následku.

Dovolatelce je třeba přisvědčit v tom, že zvažuje-li orgán státu naplnění podmínek pro vydání rozhodnutí, za tím účelem shromažďuje podklady (důkazy) pro rozhodnutí, hodnotí zjištěné skutečnosti, právně je posuzuje apod., jde o činnosti přímo směřující k vydání rozhodnutí; případné nesprávnosti či vady při zjišťování podkladů a při jejich posuzování se pak projeví právě v obsahu rozhodnutí a z hlediska odpovědnosti státu mohou být zvažovány jediné podle § 1 - 17 zákona (srov. též rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 29. 6. 1999, sp. zn. 2 Cdon 129/97, publikovaný v časopise Soudní judikatura 1/2000, pod č. 5, který dovolatelka nepřesně označuje "Rc 5/2000", příp. rozsudek téhož soudu ze dne 31. 1. 2002, sp. zn. 25 Cdo 430/2000, publikovaný v Souboru rozhodnutí Nejvyššího soudu, Sv. 14, pod C 1000).

I v dané věci opatřování podkladů včetně posouzení, zda je splněna bezpečná vzdálenost stavby od objektů pro výrobu a skladování výbušnin podle příslušných předpisů (resp. opomenutí zabývat se touto otázkou), představovalo postup stavebního úřadu směřující přímo k vydání rozhodnutí o umístění stavby a o stavebním povolení. V této souvislosti však nelze přehlédnout, že územní plánování je koncepční činností směřující k soustavnému a komplexnímu řešení, jak bude území funkčně využito (srov. ustanovení § 1 odst. 1 stavebního zákona), a smyslem řízení o povolení stavby je dohled nad kvalitou stavební činnosti prostřednictvím stanovení závazných podmínek pro provedení a užívání stavby (srov. § 66 stavebního zákona). V kolaudačním řízení pak stavební úřad zkoumá zejména soulad provedení stavby s požadavky vyplývajícími z podmínek stanovených v územním rozhodnutí a ve stavebním povolení a rovněž dopady skutečného provedení stavby na veřejné zájmy (srov. ustanovení § 81 odst. 1 stavebního zákona). Z toho je zřejmé, že rozhodnutí o kolaudaci završuje rozhodovací proces ve stavebním řízení a má především garantovat, aby realizovaná stavba byla provedena v souladu s podmínkami vymezenými v předchozích stádiích řízení.

V posuzovaném případě odvolací soud vyšel ze zjištění [vzhledem k přípustnosti dovolání založené podle ustanovení § 237 odst. 1 písm. c) o.s.ř. nepodléhá správnost skutkových zjištění dovolacímu přezkumu], že stavební úřad bez

ohledu na požadavky bezpečnosti stavby z hlediska její vzdálenosti od objektů pro výrobu a skladování výbušnin podle právních předpisů o výrobě výbušnin rozhodl o umístění stavby a povolil stavbu v blízkosti areálu, kde se výbušniny vyrábějí a skladují, tedy v bezpečnostním pásmu, které užívání stavby vylučuje. Návrh na kolaudaci stavby, která byla postavena v souladu s takovým stavebním povolením, pak zamítl právě pro nesplnění bezpečnostních podmínek pro umístění stavby v odpovídající vzdálenosti od uvedeného objektu.

Z uvedeného vyplývá, že postup stavebního úřadu nebyl v souladu se smyslem a účelem stavebního řízení. To, že při objektivně nezměněných poměrech v místě stavby považoval stavební úřad pro účely vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení bezpečnostní podmínky za splněné (vzdálenost stavby od předmětného objektu za vyhovující), resp. žádné požadavky v tomto směru ve stavebním povolení neformuloval, zatímco v řízení o kolaudaci stavby podmiňoval splněním těchto bezpečnostních podmínek vydání kolaudačního rozhodnutí, je nesprávným úředním postupem ve smyslu ustanovení § 18 zákona. Z hlediska řešení této právní otázky odvolacím soudem tedy není dovolací důvod podle ustanovení § 241a odst. 2 písm. b) o.s.ř. naplněn, a to bez ohledu na správnost závěrů odvolacího soudu o postavení báňského úřadu ve stavebním řízení.

Dovolatelka dále spatřuje nesprávnost rozhodnutí odvolacího soudu v závěru, že žalobce vznik škody nespolutavinil, ačkoliv jako bývalý zaměstnanec továrny na výbušniny neinformoval stavební úřad o nebezpečí hrozícím v případě výstavby objektu v blízkosti takového zařízení.

Podle § 441 obč. zák. byla-li škoda způsobena také zaviněním poškozeného, nese škodu poměrně; byla-li škoda způsobena výlučně jeho zaviněním, nese ji sám.

Uvedené ustanovení se vztahuje na případy, kdy škoda způsobená poškozenému není v plném rozsahu výsledkem jednání škůdce, nýbrž se na jejím vzniku částečně či zcela podílelo i jednání samotného poškozeného. Na straně poškozeného musí být splněny základní podmínky odpovědnosti (§ 420 obč. zák.), a to protiprávní jednání, vznik škody a příčinná souvislost mezi nimi, přičemž zavinění se předpokládá; to platí i při spoluzavinění poškozeného v poměru k objektivní odpovědnosti škůdce, u níž zákon zavinění nevyžaduje. Odpovědnost škůdce je pak omezena v rozsahu, v němž protiprávní jednání poškozeného bylo v příčinné souvislosti se vznikem škody, tj. v němž vznikla škoda též následkem protiprávního úkonu poškozeného.

Odvolací soud správně dovodil, že žalobce v souvislosti s podáním návrhu na vydání územního rozhodnutí, stavebního povolení či kolaudačního rozhodnutí neporušil povinnost ukládanou mu právním předpisem. Okolnost, že dříve pracoval v podniku vyrábějícím výbušniny a mohl mít informace o nebezpečnosti jeho provozu, které stavebnímu úřadu nesdělil, nepředstavuje porušení právní povinnosti na straně žalobce. To je patrné obzvláště za situace, kdy je podle ustanovení § 32 odst. 1 správního řádu ve spojení s ustanovením § 140 stavebního zákona úřední povinností stavebního úřadu zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí, aniž by byl vázán návrhy účastníků řízení. Tomu odpovídá například i ustanovení § 60 odst. 1 stavebního zákona, podle něž neposkytuje-li předložená žádost o stavební povolení, zejména dokumentace, dostatečný podklad pro posouzení navrhované stavby nebo udržovacích prací na ní, nebo nejsou-li v dokumentaci dodrženy podmínky územního rozhodnutí, vyzve stavební úřad stavebníka, aby žádost v přiměřené lhůtě doplnil, popřípadě aby ji uvedl do souladu s podmínkami územního rozhodnutí, a upozorní jej, že jinak stavební řízení zastaví. Dovolací důvod podle ustanovení § 241a odst. 2 písm. b) o.s.ř. tedy v tomto směru v otázce spoluzavinění žalobce při vzniku škody rovněž není naplněn.

Přestože z pohledu dovoláním uplatněných námitek týkajících se právního posouzení otázky nesprávného úředního postupu byl rozsudek odvolacího soudu shledán správným, musel dovolací soud z úřední povinnosti (§ 242 odst. 3 o.s.ř.) přihlídnout k vadě řízení, která mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci [§ 241a odst. 2 písm. a) o.s.ř.], i když v dovolání výslovně uplatněna nebyla.

Soud rozhoduje tzv. mezitímním rozsudkem (§ 152 odst. 2 věta druhá o.s.ř.) o základu věci, jímž se rozumí posouzení všech otázek, které vyplývají z uplatněného nároku s výjimkou okolností, které se týkají jen výše nároku, nikoli jen o dílčí sporné právní otázce, týkající se uplatněného žalobního návrhu (srov. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 3. 1995, sp. zn. 11 Co 502/94, publikovaný pod č. 44 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, ročník 1996). V řízení o nároku na náhradu škody podle § 18 zákona proto základ věci zahrnuje posouzení všech podmínek odpovědnosti uvedených v tomto ustanovení kromě výše škody; mezitímní rozsudek lze tedy vydat tehdy, je-li vyřešeno, že vznikla škoda (majetková újma), že došlo k nesprávnému úřednímu postupu a že mezi nesprávným úředním postupem a vznikem konkrétní majetkové újmy je vztah příčiny a následku (příčinná souvislost). Vydání mezitímního rozsudku je dále podmíněno tím, že se soud vypořádá i s otázkou případného spoluzavinění poškozeného (§ 441 obč. zák.) či jiných osob a tím, zda nárok případně není promlčen (byla-li námitka promlčení

vznesena) nebo nezanikl.

Odvolací soud v dané věci považoval z hlediska odpovědnosti státu podle § 18 zákona za splněnou především podmínku nesprávného úředního postupu a potvrdil mezitímní rozsudek soudu prvního stupně, aniž však bylo vyřešeno, zda jsou splněny další předpoklady této odpovědnosti, tj. že žalobci vznikla škoda a že se tak stalo v příčinné souvislosti s nesprávným úředním postupem orgánu státu. Jestliže žalobce uplatnil nárok na náhradu škody, sestávající z několika dílčích položek, jež jsou skutkově samostatnými nároky, je podmínkou pro vydání mezitímního rozsudku, aby splnění všech předpokladů odpovědnosti státu za škodu bylo zjištěno ve vztahu ke každému jednotlivému nároku, byť jsou uplatněny v jednom řízení; v opačném případě nelze o žalobě ani formou mezitímního rozsudku rozhodnout. Je tedy zřejmé, že odvolací soud potvrdil mezitímní rozsudek soudu prvního stupně za situace, kdy podmínky pro jeho vydání nebyly dány. Takový postup vzhledem k ustanovení § 152 odst. 2 o.s.ř. představuje vadu, která mohla mít vliv na správnost rozhodnutí [§ 241a odst. 2 písm. a) o.s.ř.].

Nejvyšší soud České republiky proto rozsudek odvolacího soudu zrušil (§ 243b odst. 2 část věty za středníkem o.s.ř.) a vzhledem k tomu, že stejnými vadami, pro které byl zrušen rozsudek odvolacího soudu, trpí i rozsudek soudu prvního stupně, zrušil i tento rozsudek a věc vrátil Obvodnímu soudu pro Prahu 1 k dalšímu řízení (§ 243b odst. 3 věta druhá o.s.ř.); právní názor vyslovený v tomto rozsudku je závazný.

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)

## Další články:

- [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](#)
- [Katastr nemovitostí](#)
- [Náhrada za ztrátu na výdělku \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)