

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 8. 2022, sp. zn. 30 Cdo 1339/2022, ECLI:CZ:NS:2022:30.CDO.1339.2022.1

Číslo: 33/2023

Právní věta:

Za účastníka řízení ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. je třeba považovat i osobu, která sice nemohla být účastníkem správního řízení, v němž bylo nezákonné rozhodnutí vydáno, neboť jí zákonná úprava postavení účastníka řízení nepřiznává, ale byla žalobcem v řízení před správním soudem o žalobě podle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., v němž bylo dané správní rozhodnutí pro nezákonnost zrušeno.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 10.08.2022

Spisová značka: 30 Cdo 1339/2022

Číslo rozhodnutí: 33

Číslo sešitu: 4

Typ rozhodnutí: Rozsudek

Hesla: Odpovědnost státu za nemajetkovou újmu [Odpovědnost státu za újmu]

Předpisy: čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod

§ 1 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb.

§ 5 písm. a) zákona č. 82/1998 Sb.

§ 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb.

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

Nejvyšší soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 11. 2021, sp. zn. 13 Co 230/2021, v části výroku I, kterou byl potvrzen rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 5. 3. 2021, sp. zn. 45 C 90/2019, v části výroku I o zamítnutí žaloby ve vztahu k požadavku žalobce a), a dále v části výroku II týkající se nákladů odvolacího řízení ve vztahu mezi žalobcem a) a žalovanou, jakož i rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 5. 3. 2021, sp. zn. 45 C 90/2019, v části výroku I o zamítnutí žaloby ve vztahu k požadavku žalobce a) a v části výroku II týkající se nákladů řízení ve vztahu mezi žalobcem a) a žalovanou a v tomto rozsahu věc vrátil Obvodnímu soudu pro Prahu 2 k dalšímu řízení.

I.

Dosavadní průběh řízení

1. Obvodní soud pro Prahu 2 jako soud prvního stupně rozsudkem ze dne 5. 3. 2021, č. j. 45 C 90/2019-73, zamítl žalobu, kterou se každý ze žalobců domáhal vůči žalované zaplacení částky 500 000 Kč s příslušenstvím (výrok I), a současně s tím žalobcům uložil nahradit žalobkyni náklady řízení (výrok II).

2. Takto soud prvního stupně rozhodl o požadavku žalobců, kteří se zaplacení uvedených částek domáhali z titulu náhrady nemajetkové újmy, jež jim měla být způsobena nezákonným rozhodnutím Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje ze dne 11. 4. 2016, č. j. KHSKM 15855/2016/BM/HOK. Toto rozhodnutí, kterým bylo Správě a údržbě silnic Jihomoravského kraje, příspěvkové organizaci kraje, uděleno na dobu do 30. 12. 2020 povolení pro zdroj hluku představovaný provozem na pozemní komunikaci II. třídy č. 1 – ulice J. a P. v B. a ulice J. v T., a to podle § 31 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, a v důsledku něhož byli žalobci v místě svého bydliště vystaveni hluku přesahujícímu nejvyšší přípustné hygienické limity stanovené nařízením vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, bylo jako nezákonné zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 22. 6. 2018, č. j. 29 A 85/2016 – 171.

3. V rámci skutkových zjištění, která soud prvního stupně učinil na základě provedeného dokazování i shodných tvrzení účastníků řízení, tento soud zejména uvedl, že zmíněným rozhodnutím Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje ze dne 11. 4. 2016, č. j. KHSKM 15855/2016/BM/HOK, bylo k žádosti Správy a údržby silnic Jihomoravského kraje, příspěvkové organizace kraje, vydáno povolení pro provoz zdroje hluku představovaného pozemní komunikací II. třídy č. 1, jež bylo časově omezené na dobu do 31. 12. 2020. Obdobné povolení přitom již bylo zmíněnému žadateli v minulosti vydáno opakovaně, a to konkrétně v letech 2006 a 2010. Žalobce a), který je společně se žalobkyní b) vlastníkem přilehlého pozemku parc. č. 2 nacházejícího se v katastrálním území B., obec B., jehož součástí je též dům č. p. 3, který žalobci obývají, poté podal proti tomuto rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Brně, jež svým rozsudkem ze dne 22. 6. 2018, č. j. 29 A 85/2016-161, toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil Krajské hygienické stanici Jihomoravského kraje k dalšímu řízení. Na podkladě následně podané kasační stížnosti směřující proti uvedenému rozsudku ve věci rozhodoval Nejvyšší správní soud, který rozsudkem ze dne 2. 5. 2019, č. j. 7 As 308/2018-31, tuto kasační stížnost zamítl. S poukazem na možné dotčení právní sféry žalobce vydaným rozhodnutím správního orgánu přitom oba správní soudy žalobci přiznaly oprávnění brojit proti tomuto rozhodnutí správní žalobou upravenou v § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přestože v souladu se zněním § 94 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb. žalobce nebyl účastníkem správního řízení, v němž bylo toto rozhodnutí vydáno.

4. Po právním posouzení uvedených skutkových zjištění, které vycházelo z aplikace ustanovení § 1 odst. 1, § 2, § 3 odst. 1, § 5 a § 7 odst. 1 a 2 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „OdpŠk“), jakož i z aplikace § 94 odst. 2 a 3 zákona č. 258/2000 Sb. a § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s., dospěl soud prvního stupně k závěru, že podané žalobě nelze vyhovět. Žalobcům totiž nespovídá aktivní věcná legitimace k uplatnění vzneseného nároku, nebyli-li v souladu s § 94 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb. účastníky správního řízení, v němž bylo nezákonné rozhodnutí vydáno, a jako s účastníky tohoto řízení s nimi ani jednáno být nemělo. Nic na tom nemění ani následné účastenství žalobce a) v řízení o podané správní žalobě, neboť se již jednalo o jiné řízení, než v jakém bylo nezákonné rozhodnutí vydáno. Žalobkyně b) se nadto ani řízení o správní žalobě sama neúčastnila. Za současného konstatování, že se již soud prvního stupně za popsaného stavu dalšími podmínkami vzniku odpovědnosti žalované za tvrzenou újmu blíže nezabýval, pak tento soud nad rámec přijatého závěru vyslovil též své přesvědčení o absenci vztahu příčinné souvislosti mezi touto újmou a předmětným nezákonným rozhodnutím.

5. K odvolání žalobců poté ve věci rozhodoval Městský soud v Praze jako soud odvolací, který v záhlaví označeným rozsudkem rozsudek soudu prvního stupně jako věcně správný potvrdil (výrok I rozsudku odvolacího soudu) a žalobce zavázal k náhradě nákladů odvolacího řízení (výrok II rozsudku odvolacího soudu).

6. Odvolací soud, aniž doplňoval dokazování, vyšel ze skutkových zjištění soudu prvního stupně, která zhodnotil jako správná a postačující. Následně přisvědčil též právním závěrům, jež na jejich podkladě soud prvního stupně učinil, uzavřel-li, že v posuzovaném případě nebyla splněna podmínka vzniku tvrzené odpovědnosti žalované upravená v § 7 odst. 1 OdpŠk, která spočívá v účastenství žalobců v řízení, v němž bylo újmu působící nezákonné rozhodnutí vydáno.

II. Dovolání a vyjádření k němu

7. Rozsudek odvolacího soudu napadli oba žalobci včasným dovoláním.

8. Přípustnost podaného dovolání dovozují předně ze skutečnosti, že napadené rozhodnutí závisí na posouzení otázky hmotného práva, která dosud nebyla v rozhodovací praxi dovolacího soudu řešena. Tato otázka, kterou dle názoru žalobců odvolací soud nesprávně právně posoudil, se týká aktivní věcné legitimace k náhradě nemajetkové újmy ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., a to v případě osoby, která podle zákona č. 258/2000 Sb. sice nebyla účastníkem řízení, v němž bylo nezákonné rozhodnutí vydáno, tímto rozhodnutím však bylo zasaženo do jejích veřejných subjektivních práv. V obecné rovině se pak odvolací soud měl svým závěrem o tom, že se náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím nemůže domáhat žádná jiná osoba, než účastník řízení ve věci samé, též odchýlit od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu představované rozsudkem ze dne 28. 8. 2012, sp. zn. [30 Cdo 1019/2012](#), ze dne 26. 11. 2009, sp. zn. [25 Cdo 109/2008](#), ze dne 26. 8. 2014, sp. zn. [30 Cdo 2767/2013](#), a ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. [28 Cdo 542/2011](#), jakož i od judikatury Ústavního soudu, kterou reprezentují nálezy ze dne 30. 4. 2002, sp. zn. [Pl. ÚS 18/01](#), ze dne 29. 11. 2007, sp. zn. [I. ÚS 1628/07](#), a ze dne 9. 7. 2009, sp. zn. [II. ÚS 1774/08](#). Naopak závěry, jež plynou z judikatury, kterou odvolací soud v napadeném rozhodnutí citoval, nejsou podle přesvědčení žalobců na posuzovaný případ aplikovatelné, neboť řešily případy, v nichž vedle osoby, která se náhrady škody podle zákona č. 82/1998 Sb. domáhala, byť jí tento předpis aktivní věcnou legitimaci nepřiznával, existoval též další subjekt, kterému předmětný nárok svědčil. O takový případ se však nyní nejedná, neboť účastníkem řízení, v němž bylo nezákonné rozhodnutí vydáno, mohl být dle speciální právní úpravy vtělené do § 94 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb. pouze žadatel, tj. Správa a údržba silnic Jihomoravského kraje, příspěvková organizace kraje, zatímco dalším osobám byla účast na tomto řízení odepřena, byť i ony mohly být vydaným rozhodnutím na svých právech dotčeny a mohly se z tohoto důvodu též domáhat jeho následného soudního přezkumu. Odvolací soud tak pro daný typ řízení svým závěrem fakticky vyprázdnil a odepřel právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím, čímž v souladu s výše zmíněnou náleзовou judikaturou Ústavního soudu, jakož i s nálezem Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2019, sp. zn. [IV. ÚS 2287/18](#), omezil rozsah základního práva zaručeného čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

9. Dovolatelé se dále domnívají, že je podané dovolání přípustné také ve vztahu k otázce, zda žalovaná odpovídá, z pohledu splnění podmínky spočívající v existenci vztahu příčinné souvislosti, za újmu způsobenou předmětným nezákonným rozhodnutím, pokud již v době před jeho vydáním docházelo v dotčené lokalitě k dlouhodobému překračování nejvyšších přípustných limitů hlukové zátěže. Ani tato otázka totiž dle jejich názoru nebyla v rozhodování Nejvyššího soudu dosud řešena.

10. Žalobci proto navrhli, aby dovolací soud napadené rozhodnutí odvolacího soudu, stejně jako i jemu předcházející rozsudek soudu prvního stupně, zrušil a věc vrátil prvostupňovému soudu k dalšímu řízení.

11. Žalovaná se ve svém vyjádření k podanému dovolání vyslovila pro jeho odmítnutí, popř. zamítnutí. Ztotožnila se přitom se závěrem odvolacího soudu o absenci aktivní věcné legitimity žalobců, jenž dle jejího názoru plně vyhovuje aktuální ustálené judikatuře Nejvyššího soudu i Ústavního soudu. V této souvislosti poukázala na usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2018, sp. zn. [IV. ÚS 3402/17](#), podle kterého současná právní úprava představovaná zákonem č. 82/1998 Sb. ústavním garancím neodporuje, a to ani tím, že aktivní legitimitaci k odškodnění újmy (škody) omezuje na účastníky řízení. Žalobcům však postavení účastníků řízení, v němž bylo nezákonné rozhodnutí vydáno, zákon č. 258/2000 Sb. nepřiznává. Nic na tom nemění ani skutečnost, že správní soudy shledaly aktivní legitimitaci žalobce k podání žaloby proti předmětnému rozhodnutí, a to podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Kromě toho žalobci předmětným rozhodnutím nebyli ani nikterak poškozeni, když, jak uvedl soud prvního stupně, v posuzovaném případě není dána ani příčinná souvislost mezi namítanou újmou a tímto rozhodnutím, neboť míra hluku se před vydáním protihlukové výjimky, po jejím vydání a ani po jejím zrušení nezměnila. Žalovaná rovněž připomněla, že žalobci se již v minulosti domáhali náhrady újmy, jež jim měla být způsobena nesprávným úředním postupem spočívajícím mj. v tom, že příslušná krajská hygienická stanice nepozastavila provoz na dálnici D1 a na pozemní komunikaci II. třídy č. 1, přičemž v této věci již Nejvyšší soud svým usnesením ze dne 19. 5. 2021, sp. zn. [30 Cdo 2985/2020](#), dovolání žalobců odmítl. Taktéž zpochybnila, že by v místě bydliště žalobců skutečně k překračování hygienických limitů hluku docházelo, a dodala, že po zrušení rozhodnutí Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje vzala Správa a údržba silnic Jihomoravského kraje, příspěvková organizace kraje, svým podáním ze dne 6. 8. 2018 svou žádost o vydání časově omezeného povolení zpět, a to s poukazem na měření, které v dané lokalitě proběhlo v květnu 2017 s výsledkem, že překročení příslušných hygienických limitů hluku zde zjištěno nebylo. Za zcela mylné přitom žalovaná označila tvrzení žalobců, podle kterého by nevydání rozhodnutí o „hlukové výjimce“ mělo mít za následek povinnost dotčené krajské hygienické stanice pozastavit provoz zdroje hluku do doby odstranění závady, tedy do doby, kdy budou hlukové limity v místě bydliště žalobců prokazatelně dodržovány, a závěrem dodala, že žalobci v řízení neprokázali ani vznik nemajetkové újmy, kterou též nikterak nekonkretizovali, přičemž výši požadovaného přiměřeného zadostiučinění řádně neodůvodnili.

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 bod 2 zákona č. 296/2017 Sb.), dále jen „o. s. ř.“.

13. Dovolání bylo podáno včas a osobami k tomu oprávněnými, a to za splnění podmínky povinného zastoupení podle § 241 odst. 1 a 4 o. s. ř. Zároveň toto dovolání obsahuje všechny náležitosti vyžadované § 241a odst. 2 o. s. ř. Nejvyšší soud se proto dále zabýval jeho přípustností.

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 vyřešena právní otázka posouzena jinak.

16. Ve vztahu k otázce, zda stát odpovídá, z pohledu naplnění podmínky existence vztahu příčinné souvislosti mezi nezákonným rozhodnutím a vznikem tvrzené újmy, také za nemajetkovou újmu, jež

byla rozhodnutím vydaným podle § 31 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb. způsobena za situace, kdy již před vydáním tohoto rozhodnutí docházelo v dotčené lokalitě k dlouhodobému překračování nejvyšších přípustných limitů hlukové zátěže, tj. ve vztahu k otázce, jež dle dovolatelů nebyla v rozhodovací praxi Nejvyššího soudu dosud vyřešena, nelze přípustnost podaného dovolání ve smyslu § 237 o. s. ř. dovodit. Odvolací soud se totiž v napadeném rozhodnutí řešením této otázky nezabýval (jak ostatně též sám uvedl v bodě 9 odůvodnění svého rozhodnutí), pročež dovolací námitky, které žalobci v souvislosti s uvedenou otázkou vznesli, stejně jako judikatura Nejvyššího soudu, z níž v této souvislosti citovali, dopadají na právní závěr, který odvolací soud podle odůvodnění napadeného rozhodnutí neučinil, a s jeho právním posouzením věci se tudíž míjejí (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 5. 1999, sp. zn. [2 Cdon 808/97](#), uveřejněné pod číslem 27/2001 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek).

17. Otázka, zda se náhrady nemajetkové újmy způsobené nezákonným rozhodnutím vydaným podle § 31 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb. může domáhat ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. také osoba, která o vydání tohoto rozhodnutí nežádala a nebyla tak v souladu s § 94 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb. účastníkem správního řízení, v němž bylo toto rozhodnutí vydáno, byť bylo tímto nezákonným rozhodnutím zasaženo do jejích veřejných subjektivních práv, pak v případě žalobkyně b) přípustnost podaného dovolání ve smyslu § 237 o. s. ř. rovněž nezakládá. Uzavřel-li odvolací soud na základě získaných skutkových zjištění, podle kterých žalobkyně b) nebyla účastníkem zmíněného správního řízení a ani jako s jeho účastníkem s ní v tomto řízení jednáno být nemělo, přičemž mezi účastníky řízení nefigurovala ani v následném řízení, které bylo vedeno o podané správní žalobě, že žalobkyně b) vzhledem ke znění § 7 odst. 1 OdpŠk aktivní věcná legitimace k náhradě požadované nemajetkové újmy za uvedeného stavu nesvědčí, se totiž při řešení této otázky od ustálené judikatury Nejvyššího soudu (jakož i Ústavního soudu) neodchýlil (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2013, sp. zn. [30 Cdo 2396/2012](#), uveřejněný pod č. 71/2013 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, či žalobci zmíněný rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2014, sp. zn. [30 Cdo 2767/2013](#), a dále usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2012, sp. zn. [28 Cdo 2855/2012](#), proti němuž podanou ústavní stížnost Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 26. 9. 2013, sp. zn. [I. ÚS 267/13](#), jakož i usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 7. 2008, sp. zn. [I. ÚS 216/07](#) – blíže je o této judikatuře pojednáno v další části odůvodnění tohoto rozhodnutí).

18. Ve vztahu k žalobkyni b) proto Nejvyšší soud podané dovolání podle § 243c odst. 1, 2 o. s. ř. odmítl.

19. Dovolání je však přípustné pro řešení posledně uvedené otázky v části, jež se týká žalobce a), který, na rozdíl od žalobkyně b), byl účastníkem řízení vedeného před správním soudem, a to v postavení žalobce. Otázka, zda osoba, která sice nebyla účastníkem správního řízení, v němž bylo nezákonné rozhodnutí vydáno, avšak vzhledem k zásahu tohoto rozhodnutí do jejích subjektivních práv jí bylo postavení účastníka řízení přiznáno v posléze vedeném řízení o správní žalobě, kterou tato osoba proti předmětnému rozhodnutí podala, splnila podmínku upravenou v § 7 odst. 1 OdpŠk, totiž dosud nebyla v judikatuře Nejvyššího soudu vyřešena.

IV. Důvodnost dovolání

20. Dovolání žalobce a) je důvodné.

21. Podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) má každý právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem (odstavec 3). Podmínky a podrobnosti upravuje zákon (odstavec 4).

22. Podle § 1 odst. 1 OdpŠk stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu způsobenou při výkonu státní moci.

23. Podle § 5 OdpŠk stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu, která byla způsobena a) rozhodnutím, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním, b) nesprávným úředním postupem.

24. Podle § 7 OdpŠk právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím mají účastníci řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož jim vznikla škoda (odstavec 1). Právo na náhradu škody má i ten, s nímž nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv s ním jako s účastníkem řízení jednáno být mělo (odstavec 2).

25. Podle § 8 OdpŠk nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze, není-li dále stanoveno jinak, uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán (odstavec 1). Byla-li škoda způsobena nezákonným rozhodnutím vykonatelným bez ohledu na právní moc, lze nárok uplatnit i tehdy, pokud rozhodnutí bylo zrušeno nebo změněno na základě řádného opravného prostředku (odstavec 2). Nejde-li o případy zvláštního zřetele hodné, lze nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím přiznat pouze tehdy, pokud poškozený využil v zákonem stanovených lhůtách všech procesních prostředků, které zákon poškozenému k ochraně jeho práva poskytuje; takovým prostředkem se rozumí řádný opravný prostředek, mimořádný opravný prostředek, vyjma návrhu na obnovu řízení, a jiný procesní prostředek k ochraně práva, s jehož uplatněním je spojeno zahájení soudního, správního nebo jiného právního řízení, nebo návrh na zastavení exekuce (odstavec 3).

26. Odvolacímu soudu je namístě zcela přisvědčit v závěru, že náhradu škody či nemajetkové újmy způsobené nezákonným rozhodnutím lze v souladu s ustanovením § 7 OdpŠk přiznat pouze tomu, kdo byl účastníkem řízení, v němž bylo nezákonné rozhodnutí vydáno, nebo tomu, kdo tímto účastníkem sice nebyl, avšak s ním jako účastníkem příslušného řízení jednáno být mělo.

27. Nejvyšší soud se otázkou aktivní legitimace k náhradě škody způsobené nezákonným rozhodnutím a s tím spjatým zákonným požadavkem na účastenství v řízení zabýval opakovaně. V rozsudku ze dne 24. 4. 2013, sp. zn. [30 Cdo 2396/2012](#), publikovaném pod č. 71/2013 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, přitom uvedl, že zákon č. 82/1998 Sb. blíže účastníka řízení (jde o legislativní zkratku zahrnující různé způsoby označení osob vystupujících v celé řadě řízení) nedefinuje a spoléhá v tomto směru na jednotlivé procesní předpisy, které obsahují vlastní definice osob účastných na řízení, a jsou tak rozhodující pro vymezení oprávněné osoby podle tohoto ustanovení.

28. V rozsudku ze dne 26. 8. 2014, sp. zn. [30 Cdo 2767/2013](#), pak Nejvyšší soud shrnul judikaturu vztahující se k uvedené otázce, přičemž konstatoval, že: „v některých případech mají postavení účastníka ve smyslu § 7 OdpŠk i osoby, které nejsou procesním předpisem považovány za účastníky řízení *stricto sensu*. Jedná se o osoby, o jejichž právech a povinnostech se v určité dílčí fázi řízení rozhoduje (svědci, znalci, tlumočníci, osoby, kterým byla při dokazování uložena určitá povinnost), eventuálně osoby oprávněné v určité fázi řízení činit návrhy či podávat opravné prostředky (příbuzní obžalovaného, léčebný ústav, výchovné zařízení, zájmové sdružení občanů apod.; srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 22. 10. 2009, sp. zn. [25 Cdo 4768/2007](#), uveřejněný pod číslem 99/2010 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, a ze dne 28. 8. 2012, sp. zn. [30 Cdo 1019/2012](#)). Za účastníka řízení ve smyslu § 7 OdpŠk je tak například nutno považovat manželku obviněného, která využila svého práva podle § 37 odst. 1 trestního řádu, zvolila manželovi obhájce a po zastavení trestního stíhání manžela uplatnila nárok na náhradu škody odpovídající jí vynaloženým nákladům nutné obhajoby (srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 22. 10. 2009, sp. zn. [25 Cdo 4768/2007](#), a

ze dne 26. 11 2009, sp. zn. [25 Cdo 109/2008](#)).“ Ve stejném rozhodnutí pak dovolací soud též vysvětlil, že ustanovení § 7 OdpŠk není samoúčelné, ale reflektuje skutečnost, že mezi státem a osobami, jež nejsou ve smyslu tohoto ustanovení účastníky řízení, ve kterém bylo vydáno nezákonné rozhodnutí, není dán veřejnoprávní vztah. Škoda při výkonu veřejné moci přitom vzniká z veřejnoprávního vztahu (ostatně proto je úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci vyčleněna z občanského zákoníku – srov. důvodovou zprávu k návrhu zákona č. 82/1998 Sb.). Tytéž závěry Nejvyšší soud zopakoval např. v rozsudku ze dne ze dne 11. 9. 2019, sp. zn. [30 Cdo 1642/2018](#).

29. V uvedené souvislosti se judikatura Nejvyššího soudu i Ústavního soudu opakovaně vyjádřila též k otázce, zda v případech, kdy byla nezákonným rozhodnutím dotčena osoba, která nebyla účastníkem řízení, v němž bylo nezákonné rozhodnutí vydáno, zakládá nemožnost této osoby vznést nárok na náhradu škody v intencích zákona č. 82/1998 Sb. porušení čl. 36 odst. 3 Listiny. Poukázat lze na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 10. 2006, sp. zn. [25 Cdo 2632/2005](#), a na něj navazující usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 7. 2008, sp. zn. [I. ÚS 216/07](#), nebo na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2012, sp. zn. [28 Cdo 2855/2012](#), a navazující usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 9. 2013, sp. zn. [I. ÚS 267/13](#). Z těchto rozhodnutí mj. plyne, že Listina základních práv a svobod přímý nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem nezakládá. Stanoví totiž, že podmínky a podrobnosti odpovědnosti státu za takto způsobenou škodu upravuje zákon (čl. 36 odst. 3, 4 Listiny), kterým je právě zákon č. 82/1998 Sb. Ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny tedy přiznává nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem pouze za splnění zákonem stanovených obecných podmínek, mezi něž náleží rovněž podmínka aktivní věcné legitimize poškozeného ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 OdpŠk.

30. Judikatura Ústavního soudu však současně zdůrazňuje, že zvláštní zákon předvídaný v čl. 36 odst. 4 Listiny nemůže samotný ústavně zakotvený nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím státního orgánu či veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem anulovat (negovat), byť „pouze“ v jeho dílčím aspektu. Jinými slovy, tento zvláštní zákon nemůže popřít předmětné ústavně zaručené základní právo, a to nejen jako celek, ale ani jeho dílčí komponenty, aby fakticky nedošlo k vyprázdňení tohoto základního práva při použití jeho zákonného provedení. Zákonu je svěřena toliko úprava podmínek a podrobností realizace již ústavně zakotveného práva, které vychází z principu ochrany práv každého, kdo byl poškozen nezákonným rozhodnutím státního orgánu či veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Z hlediska ochrany základních práv a svobod je ovšem nezbytné, aby jednotlivé podmínky, za nichž je možné se soudní ochrany domáhat, sledovaly legitimní cíl a byly vůči tomuto cíli přiměřené (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 7. 2014, sp. zn. [II. ÚS 1430/13](#), ze dne 24. 7. 2014, sp. zn. [I. ÚS 1744/12](#), ze dne 5. 5. 2015, sp. zn. [II. ÚS 3005/14](#), nebo ze dne 14. 11. 2017, sp. zn. [I. ÚS 3391/15](#), a dále IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, s. 77).

31. V duchu uvedených principů tak judikatura, stejně jako odborná literatura, dovodily odpovědnost státu za škodu způsobenou též nezákonným opatřením obecné povahy, které bylo pro tuto nezákonnost v přezkumném řízení nebo v rámci správního soudnictví zrušeno. Navzdory tomu, že zde nebylo možné uvažovat o účastenství poškozeného v řízení, v němž by bylo takovéto opatření vydáno, skutečnost, že toto opatření zasáhlo do jeho subjektivních práv, jakož i to, že dotčený subjekt posléze využil právním řádem nabízené možnosti se proti takovému opatření bránit a docílit tak jeho zrušení pro nezákonnost, stejně jako to, že mezi institutem rozhodnutí a institutem opatření obecné povahy panuje silná vazba, se odrazilo právě v uvedeném závěru (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. [25 Cdo 3444/2013](#), uveřejněný pod číslem 89/2016 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek, a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 8. 2017, sp. zn. [30 Cdo 3292/2015](#),

nebo SIMON, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 123 až 126, a dále IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, s. 180 až 181).

32. V posuzovaném případě žalobce a) dovozuje odpovědnost žalované za tvrzenou újmu nikoliv z existence nezákonného opatření obecné povahy, nýbrž z nezákonného rozhodnutí vydaného podle § 31 odst. 1 zákona 258/2000 Sb., podle jehož první věty pokud při používání, popřípadě provozu zdroje hluku nebo vibrací, s výjimkou hluku z leteckého provozu, nelze z vážných důvodů hygienické limity dodržet, může osoba zdroj hluku nebo vibrací provozovat jen na základě povolení vydaného na žádost této osoby příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví. Určitou podobnost s první zmíněnou situací zde však lze vysledovat, když žalobce a) nemohl být v závislosti na právní úpravě vtělené do § 94 odst. 2 věty první zákona č. 258/2000 Sb. formálně účastníkem řízení, které ve vydání nezákonného rozhodnutí vyústilo (účastníkem tohoto řízení byl pouze subjekt, který o vydání rozhodnutí žádal), byl však tímto rozhodnutím dotčen na svých subjektivních právech, protože mu bylo prostřednictvím § 65 odst. 1 s. ř. s. umožněno toto rozhodnutí napadnout žalobou ve správním soudnictví, a být tak účastníkem řízení vedeného před správním soudem, jež následně vyústilo ve zrušení dotčeného rozhodnutí pro jeho nezákonnost (k možnosti podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s., která není podmíněna předchozím účastenstvím žalobce ve správním řízení, nýbrž tím, že žalobce tvrdí, že napadeným rozhodnutím bylo zasaženo do jeho subjektivních práv, což, má-li být s touto žalobou úspěšný, též v řízení prokáže, srov. blíže např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2011, sp. zn. [2 Afs 4/2011](#), ze dne 24. 7. 2015, sp. zn. [2 As 37/2015](#), nebo ze dne 2. 5. 2019, sp. zn. [7 As 308/2018](#), a dále KÜHN, Z., KOCOUREK, T. aj. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2019, komentář k § 65 s. ř. s.). Ve světle judikatorních závěrů, jež byly vyloženy v předchozích bodech odůvodnění tohoto rozhodnutí, tak za popsané situace Nejvyšší soud proti odvolacímu soudu nenalézá dostatečnou oporu pro odepření důvodnosti vzneseného nároku žalobce a) jen pro samotné nesplnění podmínky upravené v § 7 odst. 1 OdpŠk, jež je dovozováno ze znění § 94 odst. 2 věty první zákona č. 258/2000 Sb. bez zohlednění účasti žalobce a) v následujícím řízení o správní žalobě, má-li se současně jednat o závěr přijatelný i z pohledu čl. 36 odst. 3 Listiny.

33. Nejvyšší soud tedy dospěl k závěru, že žalobce a), přestože podle § 94 odst. 2 věty první zákona č. 258/2000 Sb. nemohl být účastníkem správního řízení, jež vyústilo ve vydání nezákonného rozhodnutí vydaného podle § 31 odst. 1 téhož zákona, podmínku upravenou v § 7 odst. 1 OdpŠk splňuje, byl-li na základě vlastní žaloby podané proti předmětnému rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. účastníkem řízení vedeného před správním soudem, v němž bylo toto rozhodnutí pro svou nezákonnost následně zrušeno.

34. Právní posouzení dané věci odvolacím soudem je tedy v části, jež se tohoto žalobce týká, nesprávné a současně neúplné, dospěl-li tento soud k závěru, že žalobě nelze vyhovět z důvodu nesplnění zmíněné podmínky, protože se dalšími podmínkami vzniku odpovědnosti žalované za tvrzenou nemajetkovou újmu spočívajícími ve vzniku této újmy a v existenci vztahu příčinné souvislosti mezi touto újmou a nezákonným rozhodnutím již nezabýval. Dovolací soud proto rozsudek odvolacího soudu podle § 243e odst. 1 o. s. ř. v dotčené části zrušil. S ohledem na to, že důvody, pro které bylo rozhodnutí odvolacího soudu zrušeno, platí také na rozhodnutí soudu prvního stupně (závěr o nedostatku vztahu příčinné souvislosti tento soud vyslovil pouze *obiter dictum*), dovolací soud zrušil i toto rozhodnutí a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

35. Soudy nižších stupňů jsou ve smyslu § 243g odst. 1 části první věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 226 o. s. ř. nyní vázány právním názorem dovolacího soudu, jenž byl v tomto rozsudku vysloven. V následujícím řízení se proto zaměří na posouzení dalších podmínek vzniku odpovědnosti žalované za tvrzenou nemajetkovou újmu, jejichž naplnění je pro závěr o důvodnosti vzneseného nároku žalobce a) rovněž nezbytné (viz předchozí bod odůvodnění tohoto rozhodnutí).

36. O náhradě nákladů řízení včetně nákladů řízení dovolacího ve vztahu mezi žalobcem a) a žalovanou rozhodne soud v novém rozhodnutí o věci (§ 243g odst. 1 věta druhá o. s. ř.).