

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12.04.2016, sp. zn. 30 Cdo 258/2015, ECLI:CZ:NS:2016:30.CDO.258.2015.1

Číslo: 89/2017

Právní věta: Předběžné projednání nároku dle § 14 zákona č. 82/1998 Sb. (ve znění pozdějších předpisů) u příslušného orgánu není správním řízením, a tudíž se na ně nevztahují ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (ve znění pozdějších předpisů), o správním řízení.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 12.04.2016

Spisová značka: 30 Cdo 258/2015

Číslo rozhodnutí: 89

Číslo sešitu: 7

Typ rozhodnutí: Rozsudek

Hesla: Odpovědnost státu za škodu, Správní řízení, Zadostiučinění (satisfakce)

Předpisy: § 1 odst. 3 předpisu č. 500/2004Sb. ve znění do 31.12.2013
§ 14 předpisu č. 82/1998Sb.

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

Nejvyšší soud zamítl dovolání žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. 55 Co 25/2013.

I.

Dosavadní průběh řízení

1. Městský soud v Praze v záhlaví uvedeným rozsudkem potvrdil rozsudek soudu prvního stupně, kterým byla zamítnuta žaloba, jíž se žalobkyně domáhala konstatování, že žalovaná svým jednáním, spočívajícím v nesprávném úředním postupu a v nezákonném rozhodnutí Ministerstva vnitra, kterým odmítla umožnit žalobkyni nahlížet do spisu Ministerstva vnitra včetně činění si výpisů a pořízení kopií tohoto spisu, porušila právo žalobkyně na informace a na legitimní očekávání postupu orgánu veřejné moci v souladu se zásadou legality, garantovanou Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a Ústavou České republiky. Dále byla žaloba zamítnuta v části, ve které se žalobkyně domáhala proti žalované uložení povinnosti umožnit žalobkyni do spisu nahlédnout, a dále také v části, v níž se žalobkyně domáhala zaplacení částky 100 000 Kč a úroků z prodlení z titulu odčinění nemajetkové újmy.

2. Odvolací soud vyšel z následujících skutkových zjištění soudu prvního stupně. Žalobkyně žádala žalovanou o umožnění nahlížet do spisu č. j. MV 123725/P-2011 (dále jen „předmětný spis“).

Písemným sdělením Ministerstva vnitra nebylo žádosti žalobkyně vyhověno. Předmětný spis byl sběrným spisem Ministerstva vnitra pro řešení předcházející žádosti žalobkyně, již uplatnila u žalované nárok na náhradu škody za poškození vstupních dveří na adrese jejího trvalého bydliště při zákroku policie a rovněž nárok na náhradu nemajetkové újmy dle 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“). Předmětný spis obsahoval pouze kopie žádostí žalobkyně a spisový materiál k tomu náležející včetně listin obsažených v soudním spise týkajícím se uvedené věci. Po právní stránce soud prvního stupně konstatoval, že samotný nesouhlas žalované s žádostí žalobkyně o nahlížení do spisu není nezákonným rozhodnutím podle § 7 odst. 1 OdpŠk. Dále soud dospěl k závěru, že předmětný spis je pracovní a slouží pouze ke shromáždění podkladů pro řízení podle OdpŠk. Ministerstvo vnitra v tomto řízení vystupuje jako úřad, který jedná jménem České republiky. Postup Ministerstva vnitra, které nevystupuje jako správní orgán, nýbrž jako organizační složka státu jednající za Českou republiku, je upraven toliko OdpŠk, nikoliv zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“). V posuzovaném případě žalovaná byla účastníkem řízení, v němž vykonávala jako organizační složka státu jednající za Českou republiku občanskoprávní úkony. Za těchto okolností neměla žalovaná povinnost umožnit žalobkyni nahlédnout do předmětného spisu. Odvolací soud se zcela ztotožnil se skutkovými i právními závěry soudu prvního stupně.

II.

Dovolání a vyjádření k němu

3. Rozsudek odvolacího soudu v celém jeho rozsahu napadla žalobkyně dovoláním, přičemž splnění předpokladů přípustnosti dovolání spatřuje v tom, že napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázek hmotného nebo procesního práva, při jejichž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe odvolacího soudu. Současně otázky, na kterých stojí napadené rozhodnutí, nebyly dosud v rozhodování odvolacího soudu vyřešeny. Dovolatelka formuluje následující otázky:

[1] Je nahlížení účastníka řízení do spisu v řízení o žádosti o náhradu škody dle OdpŠk upraveno ustanovením § 38 odst. 1 s. ř. a čl. 17 Listiny?

[2] Patří rozhodnutí žalované ve formě sdělení nesouhlasu ohledně umožnění nahlížení do předmětného spisu mezi nezákonná rozhodnutí dle § 7 odst. 1 OdpŠk?

[3] Je žalovaná povinna umožnit žalobkyni nahlížet do předmětného spisu ve smyslu § 38 s. ř. na základě principu transparentnosti výkonu činnosti orgánu státu?

4. Jako dovolací důvod dovolatelka uvádí nesprávné právní posouzení věci. Dovolatelka následně v obsáhlém dovolání rozvíjí výše uvedené otázky, přičemž navrhuje dovolacímu soudu k provedení řadu důkazů. Dovolatelka navrhuje, aby dovolací soud napadený rozsudek společně s rozsudkem soudu prvního stupně změnil tak, že žalobnímu návrhu žalobkyně se zcela vyhovuje.

5. Žalovaná ve vyjádření uvedla, že se plně ztotožňuje s rozsudky i odůvodněním obou soudů. Žalovaná nadále trvá na tom, že nelze v namítaném řízení aplikovat ustanovení správního řádu, a tudíž nemohlo z její strany dojít k nesprávnému úřednímu postupu, neboť předmětný spis není spisem správním, ale pouze pracovním. Proto navrhuje, aby Nejvyšší soud dovolání jako nepřipustné odmítl.

III.

Připustnost dovolání

6. Nejvyšší soud v dovolacím řízení postupoval a o dovolání rozhodl podle zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění účinném od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2013 (viz čl. II. bod 7 zákona č. 404/2012 Sb. a čl. II bod 2 zákona č. 293/2013 Sb.), dále jen „o. s. ř.“.

7. Dovolání bylo podáno včas, osobou k tomu oprávněnou, zastoupenou podle § 241 odst. 1 o. s. ř., dovolací soud se proto zabýval jeho přípustností.

8. Dovolatelka přípustnost dovolání spatřuje v tom, že dovolatelkou formulované právní otázky dosud nebyly dovolacím soudem vyřešeny a současně se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu. Aby mohlo být dovolání shledáno přípustným z důvodu toho, že se odvolací soud odchýlil od ustálené soudní praxe dovolacího soudu, může být způsobilým vymezením přípustnosti dovolání ve smyslu § 241a odst. 2 o. s. ř., jen je-li z dovolání patrné, o kterou právní otázku hmotného práva jde a od které ustálené rozhodovací praxe se řešení této otázky hmotného práva odvolacím soudem odchyluje (viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2013, sp. zn. [29 Cdo 2394/2013](#), uveřejněné pod č. 4/2014 Sb. roz. obč.). Z dovolání není patrné, od jaké ustálené rozhodovací praxe se měl odvolací soud odchýlit. Přípustnost dovolání tudíž může být založena pouze na základě dalšího dovolatelkou uvedeného důvodu, a to nebyly-li odvolacím soudem řešené právní otázky v rozhodování dovolacího soudu dosud vyřešeny.

9. Dovolací soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí závisí na vyřešení právní otázky, zda předběžné projednání nároku dle § 14 OdpŠk u úřadu dle § 6 OdpŠk je řízením podléhajícím ustanovením správního řádu o správním řízení. Tato otázka dosud nebyla v rozhodovací praxi dovolacího soudu vyřešena. Na kladném posouzení této otázky závisí všechny dovolatelkou formulované otázky.

IV. Důvodnost dovolání

10. Dovolání není důvodné.

11. Dle § 1 odst. 1 s. ř.: „Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.“

Dle § 1 odst. 3 s. ř. ve znění do 31. 12. 2013: „Tento zákon se nepoužije pro občanskoprávní, obchodněprávní a pracovněprávní úkony prováděné správními orgány a na vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti.“

Dle § 14 odst. 1 OdpŠk: „Nárok na náhradu škody se uplatňuje u úřadu uvedeného v § 6.“

Dle § 14 odst. 3 OdpŠk: „Uplatnění nároku na náhradu škody podle tohoto zákona je podmínkou pro případné uplatnění nároku na náhradu škody u soudu.“

12. Povinnost předběžného projednání nároku u příslušného orgánu byla do zákona č. 82/1998 Sb. přejata ze zákona č. 58/1969 Sb. Důvodová zpráva k ustanovením § 9 a 10 tohoto zákona uvádí: „Aby nedocházelo ke zbytečným soudním sporům, zavádí se institut předběžného projednání nároku v případech, kde otázka nezákonnosti byla vyřešena, a v případech odškodnění za vazbu a trest u ústředního orgánu. Tento institut se plně osvědčil v dosavadní úpravě odškodňování za vazbu a trest podle trestního řádu, a lze tedy důvodně předpokládat, že splní svůj účel i v případech, kde nezákonné rozhodnutí bylo zrušeno. Toto předběžné projednání nemá ještě povahu uplatnění nároku u orgánu, který je povolán o něm rozhodnout, tj. u soudu. Jde o jednání neformální povahy omezené jen na případy, kde předpoklady nároku jsou již dány a kde nepřicházejí v úvahu instituty procesních předpisů.“ Rovněž v odborné literatuře je zastáván názor, že „[p]ředběžné projednání nároku na

náhradu škody u příslušného ústředního orgánu má neformální povahu, nejsou pro něj stanoveny žádné procesní předpisy a nepředpokládá se ani, že by tento orgán vydával nějaké rozhodnutí.“ (viz Vojtek, P.: Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 185).

13. Z výše uvedeného je zřejmé, že účelem zavedení povinnosti předběžného projednání nároku u příslušného orgánu nebylo přenesení kompetence rozhodnout o daném nároku na správní orgány. Jelikož jde o nárok soukromoprávní povahy, přísluší o tomto nároku rozhodnout soudům v občanském soudním řízení (srov. § 7 odst. 1 o. s. ř. a také rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 5. 2012, sp. zn. [30 Cdo 1728/2011](#)). Předběžné projednání nároku u příslušného orgánu tak slouží pouze k formulaci vůle státu ohledně možného odškodnění před zahájením soudního řízení. 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 s. ř.).

14. Soudy nižších stupňů dospěly ke správnému právnímu závěru, dle něž předběžné projednání nároku u příslušného orgánu není správním řízením, a tudíž se na ně nevztahují ustanovení správního řádu o správním řízení.

15. Jelikož bylo dovolání shledáno přípustným, dovolací soud dle § 242 odst. 3 o. s. ř. zkoumal, zda řízení není stíženo vadami uvedenými v § 229 odst. 1, § 229 odst. 2 písm. a) a b), § 229 odst. 3 o. s. ř. či jinými vadami řízení, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci, přičemž žádnou takovou vadu neshledal.

16. Z přezkumné povahy činnosti Nejvyššího soudu vyplývá, že dovolací soud je vázán skutkovým základem věci tak, jak byl vytvořen v důkazním řízení před soudem prvního stupně nebo před soudem odvolacím. V dovolacím řízení, v němž je jediným dovolacím důvodem nesprávné právní posouzení věci, nemůže být prováděno dokazování (§ 241a odst. 6 o. s. ř.), a proto dovolací soud neprováděl dokazování dovolatelkou navržených důkazů.

17. Nejvyšší soud dovolání zamítl podle § 243d písm. a) o. s. ř., neboť dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí odvolacího soudu je správné.