

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 7. 2024, sp. zn. 30 Cdo 1638/2023, ECLI:CZ:NS:2024:30.CDO.1638.2023.1

Číslo: 33/2025

Právní věta:

Veřejný ochránce práv nemá pravomoc konstatovat nezákonnost rozhodnutí způsobem, kterým by zakládal, měnil, či rušil právní poměry osob, a jeho závěrem o pochybení státního orgánu není vázán soud ani při posuzování splnění předpokladů vzniku odpovědnosti z výkonu veřejné moci. To platí i tehdy, kdy zpráva veřejného ochránce práv měla ve svých důsledcích pozitivní dopad do právních poměrů stěžovatele.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 30.07.2024

Spisová značka: 30 Cdo 1638/2023

Číslo rozhodnutí: 33

Číslo sešitu: 5

Typ rozhodnutí: Rozsudek

Hesla: Nezákonné rozhodnutí, Odpovědnost státu za nemajetkovou újmu [Odpovědnost státu za újmu], Odpovědnost státu za škodu [Odpovědnost státu za újmu]

Předpisy: § 237 o. s. ř.

§ 238 odst. 1 písm. h) o. s. ř.

§ 241a odst. 2 o. s. ř.

§ 243c odst. 1 o. s. ř.

§ 8 zákona č. 82/1998 Sb.

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

Nejvyšší soud odmítl dovolání žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 12. 2022, sp. zn. 15 Co 67/2022.

I.

Dosavadní průběh řízení

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala po žalované zaplacení částky 485 033 Kč jako náhrady škody spočívající v náhradě nákladů právního zastoupení ve výši 33 033 Kč a náhradě ušlého zisku ve výši 252 000 Kč, jakož i zadostiučinění za nemajetkovou újmu ve výši 200 000 Kč, vzniklých jí v důsledku nezákonného rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 9. 9. 2019, č. j. MHMP

2. Obvodní soud pro Prahu 7 (dále jen „soud prvního stupně“) rozsudkem ze dne 11. 4. 2022, č. j. 8 C 249/2021-31, zamítl žalobu s návrhem, aby byla žalované uložena povinnost zaplatit žalobkyni částku 485 033 Kč (výrok I), a rozhodl o náhradě nákladů řízení (výrok II).

3. Soud prvního stupně vyšel z následujících skutkových zjištění. Dne 23. 7. 2012 nabyl právní moci rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 7. 10. 2010, č. j. 31 C 134/2010-24, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2012, č. j. 11 Co 155/2012-78, jimiž bylo po rozvodu manželství mezi žalobkyní a J. T., zrušeno jejich právo společného nájmu bytu, jakož i jejich společné členství ve Stavebním bytovém družstvu Praha s tím, že členkou uvedeného bytového družstva a jedinou nájemkyní předmětného bytu a garáže se stala žalobkyně. J. T. bylo uloženo byt a garáž vyklidit a vyklizené je předat žalobkyni do 1 měsíce od zajištění náhradního bytu. Dne 29. 3. 2018 podala žalobkyně k Úřadu Městské části Praha 5 návrh na zrušení údaje o místu trvalého pobytu J. T. na adrese XY. Rozhodnutím Úřadu městské části Praha 5 ze dne 16. 5. 2018, sp. zn. OŽOA/3/59/2018, bylo návrhu žalobkyně vyhověno. Toto rozhodnutí zrušil Magistrát hlavního města Prahy svým rozhodnutím ze dne 30. 8. 2018, sp. zn. S-MHMP 1190589/2018. Úřad městské části Praha 5 posléze vydal dne 12. 6. 2019 nové rozhodnutí, č. j. OŽOA/3/59/2018, jímž návrhu opět vyhověl a údaj o místě trvalého bydliště J. T. zrušil. Po opětovném odvolání Magistrát hlavního města Prahy dne 9. 9. 2019 vydal rozhodnutí, č. j. MHMP 1849153/2019, kterým rozhodnutí Úřadu městské části Praha 5 opět zrušil a vrátil věc k novému projednání. Veřejný ochránce práv dne 15. 6. 2020 vydal Zprávu o šetření ve věci správního řízení o zrušení údaje o místu trvalého pobytu, č. j. KVOP-22963/2020. Ve zprávě mimo jiné konstatoval, že odvolací správní orgán pochybil jak po stránce procesní, tak věcné. Dne 16. 6. 2020 vydal Úřad městské části Praha 5 rozhodnutí č. j. OŽA/3/59/2018, jímž návrhu vyhověl a údaj o místě trvalého bydliště J. T. zrušil. Magistrát hlavního města Prahy odvolání v zákonném rozsahu přezkoumal a vydal dne 11. 9. 2020 rozhodnutí č. j. MHMP 1316009/2020, jímž odvolání pana T. zamítl a rozhodnutí potvrdil. Po skončení správního řízení žalobkyně dne 16. 2. 2021 uplatnila u Ministerstva vnitra nárok na náhradu škody a zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 9. 9. 2019, č. j. MHMP 1849153/2019, v němž se domáhala uhrazení souhrnné částky ve výši 488 179 Kč. Ministerstvo vnitra ve svém stanovisku ze dne 2. 8. 2021 uplatnění nároku žalobkyně nevyhovělo.

4. Soud prvního stupně věc posoudil podle 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 „OdpŠk“). Konstatoval, že podle § 8 OdpŠk je nevyhnutelnou podmínkou odpovědnosti státu, aby pravomocné nebo bez ohledu na právní moc vykonatelné rozhodnutí bylo jako nezákonné zrušeno či změněno. Tato podmínka v daném případě nebyla splněna. Veřejný ochránce práv není dle zákona č. 349/1999 Sb. oprávněn rušit ani změnit jakékoliv rozhodnutí úřadu. Nelze tedy dospět k závěru, že napadené rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 9. 9. 2019, č. j. MHMP 1849153/2019, kterým rozhodnutí Úřadu městské části Praha 5 opět zrušil a vrátil mu věc k novému projednání, bylo pro nezákonnost zrušeno či změněno. V projednávané věci se jednalo o procesní rozhodnutí, na jehož základě nedošlo ke skončení řízení, ale k jeho pokračování před příslušným úřadem městské části za účasti žalobkyně jako navrhovatelky. Soud prvního stupně v této souvislosti rovněž odkázal na rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. [25 Cdo 593/2003](#), dle kterého za nezákonné ve smyslu § 8 OdpŠk nelze považovat takové rozhodnutí orgánu státu, které sice bylo (pro nezákonnost) zrušeno, avšak orgán státu po jeho zrušení v zahájeném řízení pokračuje. Obdobná situace nastala i v projednávané věci, přičemž je třeba přihlídnout i k té skutečnosti, že konečným rozhodnutím bylo žalobkyni vyhověno. Soud prvního stupně přitom nerozporoval žalující stranou citované závěry nálezů Ústavního soudu sp. zn. [IV. ÚS 3719/10](#), ze

kterého vyplývá, že žalobkyně není povinna využít opravných prostředků, u nichž bylo zřejmé, že nemůžou vést k efektivní nápravě nezákonného rozhodnutí, nicméně v daném případě nebylo třeba tuto podmínku zkoumat s ohledem na výše uvedené. Řízení nadále pokračovalo a samotným rozhodnutím o vrácení věci k novému projednání škoda vzniknout nemohla.

5. Svými skutkovými tvrzeními žalobkyně jednoznačně uplatňovala nárok na náhradu škody v souvislosti s tvrzeným nezákonným rozhodnutím dle § 5 odst. a) OdpŠk. Skutková tvrzení uvedená v žalobě nemohla vést k závěru, že by se jednalo o nesprávný úřední postup dle § 5 odst. b) OdpŠk. Není zde tedy dána možnost soudem aplikovat na vytýkané jednání ustanovení o nesprávném úředním postupu. Žalobkyně pravomocným rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 9. 9. 2019, č. j. MHMP 1849153/2019, nebyla zkrácena na svých právech, předpoklady odpovědnosti státu za škodu uvedené v § 5 písm. a), § 7 a 8 OdpŠk nebyly v daném případě splněny a soud proto žalobu zamítnul.

6. Městský soud v Praze (dále jen „odvolací soud“) v záhlaví označeným rozsudkem potvrdil rozsudek soudu prvního stupně (výrok I) a rozhodl o náhradě nákladů odvolacího řízení (výrok II).

7. Odvolací soud souhlasil se závěrem soudu prvního stupně, že na předmětné rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 9. 9. 2019 nelze nahlížet jako na nezákonné rozhodnutí, neboť nebyla splněna podmínka změny nebo zrušení pravomocného rozhodnutí příslušným orgánem stanovená v § 8 odst. 1 OdpŠk. Na tom nemohla nic změnit ani zpráva veřejného ochránce práv ze dne 15. 6. 2020, neboť veřejnému ochránci práv zákon č. 349/1999 Sb. nesvěřuje pravomoc autoritativně rušit či měnit správní rozhodnutí. V souladu se zásadou presumpce správnosti rozhodnutí není soud v řízení o odpovědnosti státu za škodu oprávněn sám posuzovat zákonnost rozhodnutí vydaného v jiném řízení a podmínka nezákonnosti rozhodnutí je splněna pouze tehdy, bylo-li toto pravomocné rozhodnutí skutečně jako nezákonné zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Rozhodnutím tohoto orgánu je soud v řízení o náhradu škody způsobené výkonem veřejné moci vázán a není oprávněn sám hodnotit, zda předmětné rozhodnutí je skutečně nezákonné. Soud rozhodující o žalobě na náhradu škody proti státu není oprávněn posuzovat tvrzený nesoulad nezrušeného rozhodnutí se zákonem (např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2. 2. 2006, sp. zn. [25 Cdo 2162/2005](#)).

8. Podle odvolacího soudu v posuzované věci nelze dovodit ani podmínky nezákonnosti rozhodnutí v materiálním slova smyslu, jak ve výjimečných případech dovozuje judikatura. Např. v rozsudku ze dne 4. 9. 2013, sp. zn. [30 Cdo 1362/2013](#), Nejvyšší soud konstatoval, že zákon primárně počítá s tím, že pravomocné rozhodnutí bude zrušeno na základě některého z mimořádných opravných prostředků, zatímco odstavec druhý § 8 OdpŠk stanoví výjimku z tohoto pravidla v případě předběžně vykonatelných rozhodnutí. Ve výjimečných případech je nezákonnost rozhodnutí konstatována v jiném řízení než v řízení o mimořádném opravném prostředku, případně k odklizení nezákonného rozhodnutí vůbec nedojde (např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 9. 2014, sp. zn. [28 Cdo 2150/2012](#), a ze dne 12. 12. 2017, sp. zn. [30 Cdo 5631/2015](#)). Tak např. pravomocné rozhodnutí o nařízení exekuce nemusí být nutně výslovně zrušeno pro nezákonnost, avšak pro zjištění jeho nezákonnosti postačí, je-li tato konstatována jiným, později vydaným rozhodnutím soudu, vedle něhož nemůže původní rozhodnutí o nařízení exekuce obstát. Takovým rozhodnutím je i usnesení o zastavení exekučního řízení z důvodu, že se vykonávané rozhodnutí nestalo dosud vykonatelným (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 2019, sp. zn. [30 Cdo 2407/2017](#)). Splnění podmínek odpovědnosti státu by zde mělo být posuzováno „v materiálním slova smyslu“. Uvedené závěry byly odůvodněny tím, že usnesení o nařízení exekuce a pověření exekutora sice neukládá žádnou povinnost k plnění, avšak s jeho doručením povinnému zákon spojuje právní následek v podobě tzv. generálního inhibitoria. V souzené věci se však k označenému nezákonnému rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 9. 9. 2019 žádné závažné následky omezující žalobkyni dovodit nedají, neboť tímto rozhodnutím bylo zrušeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

9. Dle odvolacího soudu se na posuzovanou věc nedají vztáhnout závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2012, sp. zn. [II. ÚS 2159/11](#), neboť toto rozhodnutí řešilo zcela odlišnou skutkovou situaci (nepřiznání nákladů dovolacího řízení). Soud prvního stupně správně poměřoval i to, že v projednávané věci se jednalo o procesní rozhodnutí, na jehož základě nedošlo ke skončení správního řízení, ale k jeho pokračování před příslušným úřadem městské části za účasti žalobkyně jako navrhovatelky, v tom spatřoval podstatný rozdíl se situací řešenou v uvedeném nálezu Ústavního soudu.

10. Dále pak odvolací soud souhlasil i se závěrem soudu prvního stupně, že v posuzované věci nebyl dán ani nesprávný úřední postup. Konstatoval, že nesprávný úřední postup je zpravidla postup, který nesouvisí s rozhodovací činností a rozhodovací činnost samu o sobě nelze hodnotit jako nesprávný úřední postup (viz např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 8. 2009, sp. zn. [25 Cdo 1018/2007](#)). Pro nesprávný úřední postup je určující, že úkony tzv. úředního postupu samy o sobě k vydání rozhodnutí nevedou a je-li rozhodnutí vydáno, bezprostředně se v jeho obsahu neodrazí. Žalobkyně napadala právě rozhodovací činnost příslušných orgánů, to však nemůže představovat nesprávný úřední postup ve smyslu § 5 písm. b) a § 13 odst. 1 OdpŠk, jak správně uzavřel soud prvního stupně. S ohledem na skutečnost, že v posuzované věci nebyl dán odpovědnostní titul spočívající v nezákonném rozhodnutí ani v nesprávném úředním postupu, nebylo již v řízení třeba se podrobně zabývat tvrzeními žalobkyně vztahujícími se k jí vzniklé újmě. Soud prvního stupně tedy podanou žalobu správně zamítl.

II.

Dovolání a vyjádření k němu

11. Rozsudek odvolacího soudu napadla žalobkyně (dále též „dovolatelka“) dovoláním.

12. Dovolatelka ve svém podání konstatovala, že napadené rozhodnutí závisí na vyřešení následujících otázek hmotného práva, které v rozhodovací praxi dovolacího soudu dosud nebyly vyřešeny:

a) zda Zprávu veřejného ochránce práv o šetření a Závěrečné stanovisko s návrhem na opatření k nápravě obsahující závěr, že „odvolací správní orgán pochybil, když rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 12. 6. 2019 zrušil a věc vrátil správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání, ačkoliv zjištěný skutkový stav umožňoval odvolání zamítnout a napadené rozhodnutí potvrdit“, je nutno v materiálním smyslu považovat za právní akt, jímž bylo „nezákonné“ rozhodnutí zrušeno nebo změněno ve smyslu § 8 odst. 1 OdpŠk, respektive zda má veřejný ochránce práv pravomoc konstatovat nezákonnost rozhodnutí, byť „v materiálním slova smyslu“ (posouzení právních účinků Zprávy a Závěrečného stanoviska),

b) zda skutečnost, kdy veřejný ochránce práv konstatuje „nezákonnost“ rozhodnutí správního orgánu a doporučí žalobkyni uplatnit nárok na náhradu škody po státu, je okolností hodnou zvláštního zřetele,

c) zda „stát odpovídá za škodu způsobenou trváním protiprávního stavu v důsledku nezákonného pravomocného, byť nikoli konečného rozhodnutí odvolacího orgánu, jímž bylo věcně správné rozhodnutí orgánu prvního stupně nezákonně zrušeno a vráceno k dalšímu projednávání, a to za dobu od jeho vydání do pravomocného skončení věci samé.“

13. Dovolatelka je toho názoru, že pokud veřejný ochránce práv předmětné rozhodnutí označil za nezákonné, jedná se o dostatečný podklad pro splnění podmínky podle § 8 odst. 1 OdpŠk v materiálním smyslu, a to přesto, že si je vědoma toho, že zákon veřejnému ochránci práv neudělil kasační pravomoc ve vztahu k nezákonným rozhodnutím. Záměrem zákonodárce (který vyplývá z

důvodové zprávy k zákonu o veřejném ochránci práv) tak bylo umožnit poškozeným, aby za pomoci a s přispěním veřejného ochránce práv mohli dosáhnout na odškodnění za nezákonné rozhodnutí i v případě, kdy nezákonné rozhodnutí zrušeno nebylo. Dovolatelka současně namítla, že okolností hodnou zvláštního zřetele zakládající důvod pro splnění podmínky podle § 8 odst. 1 OdpŠk v materiálním smyslu je, když nezákonnost rozhodnutí konstatuje veřejný ochránce práv a navrhne stěžovateli, aby u státu uplatnil svůj nárok na náhradu škody vyčíslený na částku několika set tisíc korun.

14. Žalovaná se k dovolání nevyjádřila.

III.

Formální náležitosti a přípustnost dovolání

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

16. Dovolání bylo podáno včas (§ 240 odst. 1 o. s. ř.), osobou k tomu oprávněnou, za splnění podmínky povinného zastoupení dle § 241 odst. 1 o. s. ř.

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

18. 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.

19. Nejvyšší soud předesílá, že ačkoliv požadavek na náhradu škody v sobě obsahuje i dílčí nárok dosahující částky nižší než 50 000 Kč, a to nárok na náhradu nákladů právního zastoupení ve výši 33 033 Kč, dovolání v tomto rozsahu není objektivně nepřípustné podle § 238 odst. 1 písm. c) o. s. ř., neboť důvod zamítnutí tohoto nároku byl shodný jako u zbývajících nároků, tedy rozhodnutí o dílčích nárocích (v souhrnu převyšující částku 50 000 Kč) záviselo na vyřešení shodné právní otázky a dovolání se týká právních otázek, jejichž řešení je těmto nárokům společné, tedy vychází ze skutkového základu těmto nárokům společného (srov. rozsudek velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 8. 11. 2023, sp. zn. [31 Cdo 1178/2023](#)).

20. Dovolání není dle § 238 odst. 1 písm. h) o. s. ř. přípustné v rozsahu, jímž bylo napadeným rozsudkem odvolacího soudu rozhodnuto o nákladech řízení před soudy obou stupňů.

21. Přípustnost dovolání podle § 237 o. s. ř. nemůže založit otázka, zda „stát odpovídá za škodu způsobenou trváním protiprávního stavu v důsledku nezákonného pravomocného, byť nikoli konečného rozhodnutí odvolacího orgánu, jímž bylo věcně správné rozhodnutí orgánu prvního stupně nezákonně zrušeno a vráceno k dalšímu projednávání, a to za dobu od jeho vydání do pravomocného skončení věci samé“, uvedená pod bodem c), podle žalobkyně dosud v rozhodovací praxi odvolacího soudu neřešená, neboť na řešení této otázky rozhodnutí odvolacího soudu nezáviselo. Skutečnost, že v dovolání vymezenou otázku odvolací soud řešil a že jeho rozhodnutí na jejím řešení závisí (pro napadené rozhodnutí bylo určující) je přitom jedním z předpokladů přípustnosti dovolání podle § 237 o. s. ř. (srov. například usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 7. 2013, sen. zn. [29 NSČR 53/2013](#)). Odvolací soud své rozhodnutí o potvrzení zamítnutí žaloby založil na závěru, že v projednávaném

případě nebyla splněna jedna ze stěžejních podmínek odpovědnosti státu za škodu způsobenou výkonem veřejné moci podle zákona č. 82/1998 Sb., a to odpovědnostní titul spočívající v nezákonném rozhodnutí [§ 5 písm. a) a § 8 odst. 1 a 2 OdpŠk] nebo v nesprávném úředním postupu [§ 5 písm. b) a § 13 odst. 1 OdpŠk]. V této souvislosti konstatoval, že na předmětné rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 9. 9. 2019 nelze nahlížet jako na nezákonné rozhodnutí, neboť nebyla splněna podmínka změny nebo zrušení pravomocného rozhodnutí příslušným orgánem stanovená v § 8 odst. 1 OdpŠk a nelze ani dovodit splnění podmínky nezákonnosti rozhodnutí v materiálním slova smyslu, jak ve výjimečných případech dovozuje judikatura. Žalobkyně se přitom nedomáhala náhrady újmy, která by jí měla být způsobena nesprávným úředním postupem spočívajícím v nepřiměřené délce řízení či průtahích (pozn. dovolacího soudu).

22. Dovolání je však podle § 237 o. s. ř. přípustné v rozsahu otázky, zda je veřejný ochránce práv nadán pravomocí konstatovat nezákonnost rozhodnutí ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. byť v „materiálním slova smyslu“ (včetně posouzení právních účinků Zprávy veřejného ochránce práv a Závěrečného stanoviska), a rovněž v rozsahu související otázky, zda skutečnost, kdy veřejný ochránce práv konstatuje „nezákonnost“ rozhodnutí správního orgánu a doporučí žalobkyni uplatnit nárok na náhradu škody po státu, je okolností hodnou zvláštního zřetele, pro niž by bylo možno konstatovat splnění podmínky podle § 8 odst. 1 OdpŠk. Tyto otázky dosud nebyly v rozhodovací činnosti Nejvyššího soudu řešeny.

IV.

Důvodnost dovolání a právní úvahy dovolacího soudu

23. Dovolání není důvodné.

24. Podle § 242 odst. 3 o. s. ř. je-li dovolání přípustné, dovolací soud přihlédne též k vadám uvedeným v § 229 odst. 1, odst. 2 písm. a), b) a odst. 3 o. s. ř., jakož i k jiným vadám řízení, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci. Žádná taková vada řízení nebyla dovolatelkou namítána a ani dovolací soud takovou vadu řízení neshledal.

25. 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.

26. 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).

27. Podle § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod. Pozitivní i negativní vymezení působnosti veřejného ochránce práv (dále také jen „ochránce“) obsahují následující odstavce § 1

zákona č. 349/1999 Sb, přičemž podle odst. 11 ochránce není oprávněn zasahovat do činnosti a rozhodování úřadů a zařízení jinak, než jak stanoví tento zákon.

28. Podle § 18 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb. zjistí-li ochránce šetřením porušení právních předpisů či jiná pochybení (§ 1 odst. 1), vyzve úřad, aby se k jeho zjištění ve lhůtě 30 dnů vyjádřil. Pokud úřad na výzvu podle odstavce 1 sdělí, že provedl nebo provádí opatření k nápravě a ochránce tato opatření shledá dostatečnými, vyrozumí o tom stěžovatele i úřad. Jinak ochránce po obdržení vyjádření nebo marném uplynutí lhůty sdělí písemně své závěrečné stanovisko úřadu a stěžovateli; součástí tohoto stanoviska je návrh opatření k nápravě.

29. Podle § 19 zákona č. 349/1999 Sb. může ochránce navrhnout zejména tato opatření k nápravě: a) zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu nebo postupu úřadu, lze-li je zahájit z úřední moci, b) provedení úkonů k odstranění nečinnosti, c) zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení, d) zahájení stíhání pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt, e) poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody.

30. Odvolacímu soudu lze přisvědčit v závěru, že jednou ze zákonem stanovených podmínek vzniku odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím je, aby toto rozhodnutí bylo pro svou nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Na nezbytnost splnění této podmínky, vyplývající z citovaného § 8 odst. 1 OdpŠk, je ostatně poukazováno i v ustálené judikatuře Nejvyššího soudu (viz např. rozsudek ze dne 24. 7. 2013, sp. zn. [30 Cdo 443/2013](#), nebo ze dne 16. 5. 2017, sp. zn. [30 Cdo 2590/2016](#), či usnesení ze dne 2. 2. 2006, sp. zn. [25 Cdo 2162/2005](#)).

31. V rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 8. 3. 2023, sp. zn. [30 Cdo 2963/2022](#), dovolací soud vycházel z toho, že zákon primárně počítá s tím, že pravomocné rozhodnutí bude zrušeno na základě některého z mimořádných opravných prostředků, zatímco odstavec druhý § 8 OdpŠk stanoví výjimku z tohoto pravidla v případě předběžně vykonatelných rozhodnutí. Existují však i výjimečné případy, kdy je nezákonnost rozhodnutí konstatována v jiném řízení než v řízení o mimořádném opravném prostředku, případně kdy k odklizení nezákonného rozhodnutí vůbec nedojde (srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 17. 9. 2014, sp. zn. [28 Cdo 2150/2012](#), a ze dne 12. 12. 2017, sp. zn. [30 Cdo 5631/2015](#)). Pravomocné rozhodnutí nemusí být ve zcela výjimečných případech nutně výslovně zrušeno pro nezákonnost, avšak pro zjištění jeho nezákonnosti postačí, je-li tato konstatována jiným, později vydaným rozhodnutím soudu, vedle něhož nemůže původní rozhodnutí obstát (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 2019, sp. zn. [30 Cdo 2407/2017](#)). Tento názor odpovídá účelu a logice zákonné úpravy a je také v souladu se závěry Ústavního soudu projevenými již v nálezu ze dne 9. 7. 2009, sp. zn. [II. ÚS 1774/08](#), ze kterého vyplývá, že Ústavní soud není příznivcem „rigorózního lpění na formálním zrušení (změnění) tvrzeného nezákonného rozhodnutí“, naopak, splnění podmínek odpovědnosti státu by mělo být posuzováno „v materiálním slova smyslu“.

32. Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2016, sp. zn. [30 Cdo 4118/2015](#), uveřejněném pod číslem 28/2018 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, konstatoval, že stát zákonem č. 349/1999 Sb. převedl na veřejného ochránce práv část svých kontrolních a dozorových pravomocí nad činností veřejné správy, a proto veřejný ochránce práv představuje též specifický státní orgán ochrany práva, který je volen Poslaneckou sněmovnou a je nezávislý na soudních a správních orgánech. Pravomoci veřejného ochránce práv jsou konstruovány tak, aby umožňovaly a zajišťovaly rychlá a co nejméně formalizovaná zjištění, upozornění a podněty k nápravě v případě porušování lidských a občanských práv, obvykle ze strany správních orgánů. Důležitá je také jeho informační funkce ve vztahu k Poslanecké sněmovně (Filip, J., Svatoň, J. Státověda. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 66).

33. Nejvyšší správní soud se již v minulosti ve své rozhodovací praxi zabýval charakterem činnosti veřejného ochránce práv a dospěl k závěru, že jej nelze považovat za správní orgán, neboť

nevykonává působnost ve veřejné správě, nýbrž nad výkonem veřejné správy jako nezávislý orgán dohlíží. Veřejného ochránce práv označil za monokratický nezávislý a nestranný státní orgán, který stojí mimo veřejnou správu a je zákonem povolán k tomu, aby kontroloval a dohlížel nad činností veřejné správy a představuje tak jednu ze záruk zákonnosti ve veřejné správě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, sp. zn. [2 As 58/2007](#), publikovaný pod číslem 1586/2008 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. [9 Aps 9/2012](#)).

34. Svou zvláštní povahou se sice veřejný ochránce práv částečně vymyká obecným definicím, podle kterých má státní orgán zpravidla pravomoc autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech subjektů, na něž jeho působnost dopadá, avšak jeho funkce je obdobná, neboť jeho oprávnění mají za cíl chránit zájmy osob, pokud byly narušeny správními orgány. Veřejný ochránce práv však rozhoduje o tom, zda je třeba v zájmu těchto osob využít kompetence, které mu svěřuje zákon, či zda k tomu důvod není. V závěru z šetření veřejného ochránce práv se pak vůle subjektů, které jsou předmětem tohoto šetření, nemůže promítnout. Přestože je tedy veřejný ochránce práv svým charakterem spíše doplňkovou institucí k existujícím systémům ochrany, který je už ze své podstaty oproštěn od prvků moci, jedná se o zákonem zřízený státní orgán a též někteří autoři odborné literatury ombudsmany řadí ke státním orgánům svého druhu (srov. Filip, J., Svatoň, J. Státověda. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 66; Sládeček, V. Zákon o Veřejném ochránci práv: komentář. 2. podstatně přepracované a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 50-52).

35. Z uvedeného je zřejmé, že veřejný ochránce práv, jehož pravomoc je zakotvena v zákoně, je státním orgánem ve smyslu § 3 odst. 1 OdpŠk. Není přitom rozhodné, že v rámci své činnosti nerozhoduje o právech a povinnostech jiných subjektů cestou individuálních nebo obecně závazných aktů. Výkon veřejné moci ve smyslu § 1 odst. 1 OdpŠk musí totiž nutně zahrnovat výkon jakékoli veřejnoprávní pravomoci, kterou je státní orgán ze zákona nadán, byť by tato pravomoc spočívala například v poskytování určitých informací nebo zveřejňování zpráv. Výkon této pravomoci je pak i úředním postupem, který může vést ke vzniku újmy a založení odpovědnosti státu za ni podle § 13 odst. 1 OdpŠk.

36. Nicméně veřejný ochránce práv nejen nemá ze zákona ani z Ústavy pravomoc konstatovat nezákonnost rozhodnutí způsobem, kterým by autoritativně (přímo) zasahoval do práv a povinností osob, tedy zakládal, měnil, či rušil právní poměry osob (ostatně dovolatelka tento závěr nerozpороvala), ale právní řád České republiky nepřiznává činnosti veřejného ochránce práv (v dané věci jeho Zprávě včetně Závěrečného stanoviska) ani takový důsledek, že by měl pravomoc konstatovat nezákonnost rozhodnutí s přímými (donucujícími, závaznými) účinky aplikace zákona č. 82/1998 Sb. soudem, kteroužto nezákonností by měl být soud ve smyslu § 8 odst. 1 OdpŠk vázán (a to ani v případě, že by byla brána v úvahu nezákonnost rozhodnutí v materiálním smyslu). Uvedené platí tedy i za situace, že by jeho Zpráva (včetně Závěrečného stanoviska) měla mít pozitivní (kladný) dopad do právních poměrů dovolatelky. V poměrech této věci však není rozhodné, zda Zpráva veřejného ochránce práv (i jeho Závěrečné stanovisko) má či nemá ochranný dopad do právních poměrů dovolatelky (tj. zda má namítaným způsobem chránit její zájmy, pokud mohly být narušeny správními orgány), neboť k tomu, aby byla závaznou právě ve smyslu § 8 odst. 1 OdpŠk, chybí veřejnému ochránci práv v právním státě, kterým Česká republika je, již shora definovaná pravomoc, jejíž charakter je u veřejného ochránce práv „toliko“ iniciační, doporučující a kontrolní.

37. Pravomoc konstatovat nezákonnost rozhodnutí, byť jen v „materiálním slova smyslu“, je nutno hledat pouze u příslušných orgánů v rámci řízení, v němž bylo nezákonné rozhodnutí vydáno, typicky řízení o řádném či mimořádném opravném prostředku, případně v navazujícím řízení správního soudnictví (dle s. ř. s. či o. s. ř.) či řízení před Ústavním soudem. Současně platí, že rozhodovací pravomoc těchto orgánů (soudy a Ústavní soud nevylímaje) nemůže být obsahem Zprávy veřejného ochránce práv či jeho Závěrečného stanoviska dotčena. Není-li veřejný ochránce práv tím příslušným

orgánem, který by mohl rozhodnutí správního úřadu zrušit či jen pro poměry daného řízení (včetně případně navazujícího řízení před správními soudy či Ústavním soudem) závazně konstatovat jeho nezákonnost, nelze ho považovat ani za „příslušný orgán“ ve smyslu § 8 odst. 1 OdpŠk, a to bez ohledu na konkrétní okolnosti daného případu, dle dovolatelky snad zvláštního zřetele hodných. Pro takové okolnosti ovšem nemusí být v některých případech splněna podmínka využití opravného prostředku ve smyslu § 8 odst. 3 OdpŠk, podmínka zrušení rozhodnutí pro nezákonnost ve smyslu § 8 odst. 1 OdpŠk však okolnostmi zvláštního zřetele hodnými nahrazena být nemůže. Ostatně o nezákonnosti rozhodnutí magistrátu ze dne 9. 9. 2019 byť jen v „materiálním slova smyslu“ nelze hovořit už jen z toho důvodu, že i po vydání Zprávy veřejného ochránce práv ze dne 15. 6. 2020 nadále trvaly účinky kasačního rozhodnutí magistrátu, tj. bylo zrušeno předchozí rozhodnutí Úřadu městské části Praha 5 ze dne 12. 6. 2019, úřad městské části v důsledku kasačního rozhodnutí magistrátu ze dne 9. 9. 2019 vydal nové rozhodnutí ze dne 16. 6. 2020, které následně k odvolání J. T. přezkoumal magistrát v rozhodnutí ze dne 11. 9. 2020. Tedy i po vydání Zprávy veřejného ochránce práv dne 15. 6. 2020 kasační rozhodnutí magistrátu ze dne 9. 9. 2019 nadále obstálo a správní úřady a účastníci řízení se jím řídili.

V. Závěr

38. Nejvyšší soud s ohledem na vše výše uvedené uzavírá, že právní závěr odvolacího soudu o tom, že v posuzované věci nebyl dán odpovědnostní titul v podobě nezákonného rozhodnutí, neboť veřejnému ochránci práv zákon nesvěřuje pravomoc autoritativně rušit či měnit správní rozhodnutí ve smyslu § 8 odst. 1 OdpŠk (ve formálním ani materiálním slova smyslu), je správný. Nejvyšší soud proto podané dovolání proti napadenému rozsudku odvolacího soudu v rozsahu, v jakém byl potvrzen zamítavý výrok rozsudku soudu prvního stupně co do částky 485 033 Kč (ohledně ušlého zisku, nákladů právního zastoupení a zadostiučinění za nemajetkovou újmu), podle § 243d odst. 1 písm. a) o. s. ř. zamítl. Ve zbylém rozsahu dovolání co do nákladových výroků jako nepřípustné podle § 243c odst. 1 o. s. ř. odmítl.