# Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23.03.2020, sp. zn. 25 Cdo 705/2019, ECLI:CZ:NS:2020:25.CDO.705.2019.1

**Číslo:** 97/2020

**Právní věta:** I v poměrech založených zákonem č. 89/2012 Sb., občanským zákoníkem, musí být nárok na náhradu tvrzené nemajetkové újmy, která měla být způsobena výkonem veřejné moci, uplatněn proti státu, nikoliv vůči osobě, která vyvolala nepříznivý zásah do osobnostní sféry poškozeného v rámci činnosti sledující plnění služebních či pracovních úkolů při výkonu pravomocí orgánu státu.

**Soud:** Nejvyšší soud

**Datum rozhodnutí:** 23.03.2020

**Spisová značka:** 25 Cdo 705/2019

**Číslo rozhodnutí:** 97

**Číslo sešitu:** 9

**Typ rozhodnutí:** Rozsudek

**Hesla:** Nemajetková újma (o. z.), Odpovědnost státu za škodu

**Předpisy:** § 1 odst. 1 předpisu č. 82/1998Sb.
§ 1 odst. 2 předpisu č. 82/1998Sb.
§ 13 odst. 1 předpisu č. 82/1998Sb.
§ 13 odst. 2 předpisu č. 82/1998Sb.
§ 31a odst. 1 předpisu č. 82/1998Sb.
§ 81 odst. 1 o. z.
§ 81 odst. 2 o. z.
§ 82 odst. 1 o. z.

**Druh:** Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

**Sbírkový text rozhodnutí:**

### I. Dosavadní průběh řízení

1. Okresní soud Plzeň – město rozsudkem ze dne 24. 4. 2018, č. j. 38 C 563/2015-155, zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal písemné omluvy, a rozhodl o náhradě nákladů řízení. Vyšel ze zjištění, že žalovaná (fyzická osoba) jako vrchní komisařka Policie ČR, Krajského ředitelství policie Plzeňského kraje, v trestní věci zaslala dne 26. 10. 2015 obviněnému žalobci výzvu, aby ve lhůtě pěti pracovních dnů sdělil policejnímu orgánu jména všech osob, případných svědků, včetně jejich kontaktních adres a telefonického spojení, se specifikací, jakých skutečností se mají jejich výpovědi týkat. Současně jej požádala o doložení tzv. oponentních posudků souvisejících s vyšetřovanou trestní věcí, pokud je zadal k vypracování a má zájem o jejich založení do vyšetřovacího spisu. Ve výzvě uvedla, že pokud jí nebude vyhověno, na pozdější návrhy obviněného nebude policejní orgán brát zřetel. Soud prvního

stupně dovodil, že poučení žalované učiněné v rámci trestního řízení bylo sice nesprávné, avšak nejedná se o exces, který by zakládal nárok žalobce z titulu ochrany jeho osobnosti proti žalované. Vzhledem k tomu, že nebylo prokázáno, že by žalovaná vybočila z mezí trestního řízení, není v pravomoci soudu v občanském soudním řízení přezkoumávat správnost vlastního postupu žalované jako orgánu činného v trestním řízení. Žalovaná není pasivně legitimována, a je tak třeba postupovat 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) – dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“.

2. K odvolání žalobce Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 31. 10. 2018, č. j. 61 Co 216/2018-183, potvrdil rozsudek soudu prvního stupně a rozhodl o náhradě nákladů řízení. Uvedl, že postup orgánů činných v trestním řízení představuje výkon zákonem uložené právní povinnosti vyplývající z trestněprávních předpisů, což je okolnost vylučující neoprávněnost zásahu. V občanskoprávním řízení s ohledem na vymezení pravomoci v § 7 o. s. ř. není civilní soud oprávněn přezkoumávat správnost postupu orgánů činných v trestním řízení. K tomu jsou výlučně povolány jen orgány činné v trestním řízení v rámci jejich kompetence vyplývající z trestněprávních procesních předpisů a postupem podle nich. Nelze proto v dané věci přezkoumávat postup žalované proti žalobci v trestním řízení. Ohledně výzvy ze dne 26. 10. 2015 odvolací soud zdůraznil, že žalovaná jednala v pozici policejní komisařky, tj. zaměstnance policie, a uplatní se tedy zákon č. 82/1998 Sb., který zná dva případy objektivní odpovědnosti státu, a sice za nezákonné rozhodnutí a za nesprávný úřední postup. Tvrdí-li žalobce, že jej žalovaná v uvedené výzvě nesprávně poučila, mohlo by jít případně o nesprávný úřední postup (§ 13 zákona č. 82/1998 Sb.). Pak ovšem není žalovaná ve sporu pasivně legitimována, neboť podle § 6 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 14 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. je takovým subjektem stát, jehož jménem jedná Ministerstvo spravedlnosti.

## II.
## Dovolání a vyjádření k němu

3. Rozsudek odvolacího soudu napadl žalobce dovoláním, jehož přípustnost dovozuje z § 237 o. s. ř. tím, že rozhodnutí závisí na vyřešení otázek hmotného i procesního práva, při jejichž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu nebo které v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyly vyřešeny. Formuluje otázku, zda je soud v občanském soudním řízení ve sporu o ochranu osobnosti oprávněn přezkoumávat správnost postupu orgánů činných v trestním řízení. Dovolatel s odkazem na rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 1526/2004 a sp. zn. 30 Cdo 2203/2005 vytýká odvolacímu soudu, že si neuvědomil, že předmětem řízení není přezkum procesního postupu žalované v trestním řízení, ale posouzení, zda konkrétní právní jednání žalované, kterým překročila meze trestního řízení, mohlo ohrozit či narušit osobnostní práva dovolatele, tedy zda se žalovaná dopustila neoprávněného (protiprávního) zásahu do jeho osobnosti, a následně pak, zda bylo takové jednání způsobilé zasáhnout do osobnostní sféry dovolatele natolik intenzivně, že je na místě mu poskytnout soudní ochranu v civilním řízení. V pravomoci občanskoprávního soudu skutečně sice není přezkoumávat správnost postupu orgánů činných v trestním řízení, odvolací soud však nepochopil, že dovolatel nic takového nepožaduje, nýbrž se domáhá posouzení, zda jednání žalované mohlo zasáhnout do jeho osobnostní sféry způsobem překračujícím mantinely vymezené občanským zákoníkem. Soud v občanskoprávním řízení tedy posuzuje, zda zásah byl způsobilý přivodit, že „osobnost byla dotčena“, tj. zda projev vůle jiného subjektu zasáhl do osobnosti jiného, do jeho cti, důstojnosti a osobnostní sféry. Pokud odvolací soud odkazuje na přezkum postupu žalované v rámci struktury orgánů činných v trestním řízení, je i tento požadavek naprosto mylný, neboť orgány Policie ČR, státního zastupitelství a soudů v trestních řízeních nejsou nadány pravomocí vyhodnotit a rozhodnout o nárocích o ochranu osobnosti, např. o omluvě či jiné satisfakci. V návaznosti na to je pak nesprávný i názor odvolacího soudu, že provedení důkazů obsahem trestního spisu bylo zjevně nadbytečné. Dovolatel dále vznáší otázku, zda se žalovaná dopustila

excesu při plnění pracovních povinností v případě výzvy ze dne 26. 10. 2015; podle dovolatele tak nejednala jako zaměstnanec Policie ČR v rámci plnění svých služebních povinností, ale ve svém vlastním a osobně motivovaném zájmu s úmyslem dovolateli uškodit. Tuto skutečnost však v důsledku postupu soudu prvního stupně a následně odvolacího soudu nemohl prokázat. Z rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2699/2010 a sp. zn. 30 Cdo 1509/2011 vyplývá, že o exces z plnění služebních povinností jde v případech, v nichž škůdce sledoval výlučně uspokojování svých zájmů a potřeb (či zájmy a potřeby třetí osoby), kdy v takovém případě odpovídá škůdce za škodu přímo sám. Soudy obou stupňů se pak shodují v tom, že poučení ve výzvě obsažené není v souladu s trestními předpisy, proto zjevně dospěly k závěru, že se jedná o nesprávný úřední postup. Je tedy zřejmé, že přinejmenším tímto jednáním žalovaná vybočila z mezí trestního řízení a z plnění služebních povinností, a tedy posouzení, zda se jedná o exces, či nikoliv, pak závisí na posouzení okolností a subjektivní stránky takového jednání žalované. Dovolatel navrhuje, aby dovolací soud rozsudek odvolacího soudu zrušil a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

**III.**
**Přípustnost dovolání**

4. Nejvyšší soud jako soud dovolací (§ 10a o. s. ř.) shledal, že dovolání bylo podáno včas, osobou k tomu oprávněnou – účastníkem řízení (§ 240 odst. 1 o. s. ř.), zastoupeným advokátem ve smyslu § 241 o. s. ř., a je přípustné podle § 237 o. s. ř. k řešení otázky nároků na náhradu za zásah do osobnostních práv při výkonu veřejné moci za účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „o. z.“), která doposud nebyla dovolacím soudem řešena.

**IV.**
**Důvodnost dovolání**

5. Nesprávné právní posouzení věci (§ 241a odst. 1 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.

6. Podle § 81 odst. 1 o. z. chráněna je osobnost člověka včetně všech jeho přirozených práv. Každý je povinen ctít svobodné rozhodnutí člověka žít podle svého.
Podle odst. 2 tohoto ustanovení ochrany požívají zejména život a důstojnost člověka, jeho zdraví a právo žít v příznivém životním prostředí, jeho vážnost, čest, soukromí a jeho projevy osobní povahy.

Podle § 82 odst. 1 o. z. člověk, jehož osobnost byla dotčena, má právo domáhat se toho, aby bylo od neoprávněného zásahu upuštěno nebo aby byl odstraněn jeho následek.

Podle § 1 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu způsobenou při výkonu státní moci.

Podle odst. 2 tohoto ustanovení stát a územní celky v samostatné působnosti hradí za podmínek stanovených tímto zákonem též vzniklou nemajetkovou újmu.

Podle § 5 tohoto zákona 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.

Podle § 31a odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. bez ohledu na to, zda byla nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem způsobena škoda, poskytuje se podle tohoto zákona též přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu.

7. Do osobnosti člověka, resp. do jejích jednotlivých složek, jak jsou demonstrativně vypočteny v § 81

odst. 2 o. z., může být neoprávněně zasaženo nejen subjektem jednajícím v oblasti soukromého práva, ale i subjektem, který je povolán k výkonu veřejné moci a jedná ve sféře práva veřejného. Tyto dva případy je však třeba pečlivě rozlišovat právě s ohledem na okruh osob povinných k náhradě nemajetkové újmy, jak správně dovodil odvolací soud. Vykoná-li neoprávněný zásah do osobnosti člověka některý ze subjektů uvedených v § 3 zákona č. 82/1998 Sb. při výkonu veřejné moci, který je mu svěřen, odpovídá za tento zásah a případnou újmu stát, a to v případě, že se tak za podmínek stanovených tímto zákonem stalo nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Tehdy je zákon č. 82/1998 Sb. v poměru speciality k občanskému zákoníku, neboť upravuje užší množinu neoprávněných zásahů do osobnosti člověka, a občanský zákoník se užije jen podpůrně v otázkách, které nejsou tímto zvláštním předpisem upraveny. V § 31a zákona č. 82/1998 Sb. je přitom založen výslovně nárok na náhradu nemajetkové újmy, jehož povaha je odvozena od téhož východiska jako obecný nárok na ochranu před zásahy do osobnostních práv, tedy jde o odčinění nepříznivého dopadu do osobnostní (nikoliv majetkové) sféry poškozeného zasahujícího především jeho čest, vážnost, důstojnost, projevy osobní povahy, ale i soukromí, osobní svobodu, život a zdraví. Podstatné je, že zákon č. 82/1998 Sb. definuje podmínky vzniku odpovědnosti státu (viz zmocnění v čl. 36 odst. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod), neboť u řady zákroků při výkonu veřejné moci z povahy věci dochází k zásahům do osobnosti jednotlivce – typicky například trestní stíhání (a úkony s ním spojené) – stát ale z důvodu veřejného zájmu tyto zásahy aprobuje. V takových případech, pokud zákon nestanoví jinak, nemá dotčený subjekt právo na náhradu. Na druhé straně stojí zásahy, které ačkoliv provedeny při výkonu veřejné moci, naplňují definici nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu a jedině tehdy vzniká poškozenému právo na odčinění újem z nich vzniklých. Nároku vyplývajícího z takového zásahu do osobnosti se nelze domáhat podle § 81 a násl. o. z. (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2009, sp. zn. II. ÚS 1191/08, a ze dne 1. 6. 2010, sp. zn. I ÚS 904/08), nýbrž se uplatní režim zákona č. 82/1998 Sb. a občanský zákoník se užije toliko subsidiárně [srov. též usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 3. 2015, sp. zn. 30 Cdo 3370/2014, a zejména rozsudek téhož soudu ze dne 27. 9. 2016, sp. zn. 30 Cdo 4118/2015, publikovaný pod č. 28/2018 Sb. rozh. obč., bod 31, či rozsudek ze dne 9. 5. 2018, sp. zn. 30 Cdo 5848/2016, a konečně rozsudek velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 31 Cdo 3916/2008, č. 125/2011 Sb. rozh. obč.].

8. Od toho je potřeba odlišit případy, kdy počínání osoby vystupující v pozici některého ze subjektů uvedených v § 3 zákona č. 82/1998 Sb., je natolik vadné, že je nelze vůbec považovat za jednání v rámci výkonu veřejné moci; takové jednání se nazývá exces. Za případnou újmu pak neodpovídá stát, ale sama osoba, která se excesivního postupu dopustí. Pro posouzení, zda o exces šlo, je rozhodující, zda jednání (či opomenutí) mělo místní, časový a především věcný (vnitřní účelový) vztah k činnosti (úkolům) osoby vykonávající veřejnou moc. V případě excesu se jedná o takovou činnost, kterou škůdce sledoval výlučně uspokojování svých zájmů či potřeb, popřípadě zájmů třetích osob, jež nesouvisejí s jeho úkoly (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 9. 2010, sp. zn. 25 Cdo 896/2009, publikovaný pod C 9025 v Souboru civilních rozhodnutí NS, C. H. Beck, dále též jen "Soubor"). Ani to, že došlo k porušení zákona, a to dokonce v takové intenzitě, že byl případně spáchán trestný čin nebo přestupek, však automaticky neznamená, že se o exces jedná (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 5. 2006, sp. zn. 25 Cdo 670/2005, uveřejněný pod č. 49/2007 Sb. roz. obč.), jestliže se jednající osoba dopustila trestného činu jednáním, jehož účelem bylo splnění služebních povinností či svěřených úkolů, byť krajně neadekvátním způsobem. Aby šlo o tzv. exces, musí jednání vybočovat z plnění úkolů dané osoby natolik, že jím vůbec není sledován výkon veřejné moci. Dovolací soud tak v minulosti například jako exces hodnotil činnost policistů, která naplňovala znaky trestného činu loupeže (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 6. 2011, sp. zn. 28 Cdo 2699/2010, Soubor C 10128). Naopak dovolací soud neshledal exces z nesprávného úředního postupu soudního exekutora, který v rozporu s § 46 odst. 4 zákona č. 120/2001 Sb., exekučního řádu, neprovedl výplatu celé vymožené pohledávky oprávněnému, ač byl odsouzen trestním soudem za to, že dlouhodobě nerozlišoval mezi vlastními a cizími prostředky, které mu byly svěřeny v rámci jeho exekutorské činnosti (rozsudek

Nejvyššího soudu ze dne 10. 5. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2082/2015, č. 90/2017 Sb. rozh. obč.). Za exces pak nejsou v rozhodovací praxi dovolacího soudu standardně považována ani různá pochybení policejních orgánů spočívající například v porušení povinnosti policisty chránit bezpečnost osob a majetek (rozsudek ze dne 8. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1314/2013, Soubor C 15140), ve vydání vydané či odňaté věci třetí osobě bez příslušného rozhodnutí (rozsudek ze dne 29. 4. 2014, sp. zn. 30 Cdo 2262/2013, Soubor C 13954) či v nesprávném poučení vyšetřovatele o nutné obhajobě (rozsudek ze dne 22. 3. 2001, sp. zn. 25 Cdo 2272/99, Soubor C 348). Právě s těmito případy by mohla být povaha jednání žalované srovnatelná.

9. Ačkoliv uvedené judikaturní závěry byly učiněny za účinnosti předešlého občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, účinný do 31. 12. 2013), není žádný racionální důvod se od nich v současné době odchylovat. Nová právní úprava sice přináší širší a propracovanější úpravu nároků na náhradu nemajetkové újmy, avšak až na výjimky v zákonném režimu výkonu a ochrany osobnostních práv podstatné koncepční změny nepřináší (v odborné literatuře srov. Tůma, P. In Lavický, P. a kolektiv. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1−654). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 393 – 394.). Stejně tak nelze vysledovat změny, které by nový občanský kodex přinesl ve vztahu k úpravě obsažené v zákoně č. 82/1998 Sb. I v poměrech založených zákonem č. 89/2012 Sb. lze proto dovodit, že nárok na náhradu tvrzené nemajetkové újmy, která měla být způsobena výkonem veřejné moci, musí být uplatněn proti státu, nikoliv vůči osobě, která vyvolala nepříznivý zásah do osobnostní sféry poškozeného v rámci činnosti sledující plnění služebních či pracovních úkolů při výkonu pravomocí orgánu státu.

10. V projednávaném případě založil odvolací soud své závěry o nedůvodnosti žaloby na skutkovém zjištění (dovolací soud není oprávněn správnost skutkového stavu přezkoumávat, neboť způsobilým dovolacím důvodem je pouze nesprávné právní posouzení věci – § 241a odst. 1 o. s. ř.), že žalovaná v postavení vrchní komisařky služby kriminální policie adresovala tehdy obviněnému žalobci výzvu, ve které ho vyzvala ke sdělení kontaktů na možné svědky a k předložení případných znaleckých posudků, a připojila poučení, že k opožděným sdělením nebude přihlíženo. Bez ohledu na to, zda šlo o postup správný a odpovídající trestnímu řádu, není pochyb o tom, že jím žalovaná nijak nevybočila z rámce probíhajícího trestního řízení; tímto úkonem zcela jistě směřovala k dosažení účelu trestního řízení, kterým je náležitě objasnit, zda došlo ke spáchání trestného činu, a potrestat případného pachatele. Okolnost, že by žalovaná sledovala výhradně osobní prospěch, a že by tak uvedený procesní úkon postrádal věcný vztah k činnosti policejní komisařky, z ničeho nevyplývá, ostatně ani žalobce netvrdí a neprokazuje konkrétní skutečnosti, z nichž by šlo takový závěr učinit. Jeho dovolací argumentace, že žalovaná jednala v úmyslu osobně mu uškodit, je jen obecnou a nepodloženou úvahou, která není způsobilá potlačit jasnou souvislost výzvy s činností žalované při úkonech trestního řízení. V kontextu citované judikatury neobstojí ani názor dovolatele, že exces je založen již jen samotným porušením zákona ze strany žalované. Takový výklad by totiž vedl k neudržitelné praktické obsolenci zákona č. 82/1998 Sb., jestliže by každé nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup musely být považovány za exces a vylučovaly by použití tohoto speciálního zákona.

11. I když je nepřesný závěr odvolacího soudu, že v civilním řízení není soud oprávněn posuzovat správnost úkonu učiněného v trestním řízení (na rozdíl od rozhodnutí orgánu veřejné moci, kde je stanoven specifický způsob pro stanovení jeho nezákonnosti, v případě úředního postupu musí soud rozhodující o náhradě posoudit jeho nesprávnost, popř. nezákonnost sám, a to i pokud se jedná o úkon v trestním řízení – srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 11. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1028/2013, Soubor C 15377), nic to nemění na správnosti závěru o nedostatku pasivní věcné legitimace žalované v tomto sporu.

12. Ze všech těchto důvodů je zřejmé, že napadený rozsudek je z pohledu uplatněných dovolacích důvodů správný. Nejvyšší soud proto dovolání žalobce podle § 243d odst. 1 písm. a) o. s. ř. zamítl.