

# Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17.06.2009, sp. zn. 25 Cdo 1649/2007, ECLI:CZ:NS:2009:25.CDO.1649.2007.1

**Číslo:** 10/2010

**Právní věta:** Za škodu vzniklou fyzickým a právnickým osobám v příčinné souvislosti s krizovým opatřením odpovídá stát, nikoliv orgán krizového řízení. Ve sporu o náhradu této škody vystupuje za stát v občanském soudním řízení ministerstvo vnitra.

**Soud:** Nejvyšší soud

**Datum rozhodnutí:** 17.06.2009

**Spisová značka:** 25 Cdo 1649/2007

**Číslo rozhodnutí:** 10

**Číslo sešitu:** 1-2

**Typ rozhodnutí:** Rozsudek

**Hesla:**

**Předpisy:**

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

**Sbírkový text rozhodnutí:**

*O b v o d n í s o u d p r o P r a h u 7 m e z i t í m n í m r o z s u d k e m p r o u z n á n í z e d n e 1 7 . 2 . 2 0 0 6 u r č i l , ž e z á k l a d n á r o k u j e o p o d s t a t n ě n v ů č i t ř e t í ž a l o v a n é a ž e o v ý š í n á r o k u a o n á k l a d e c h ř í z e n í m e z i ž a l o b c e m a t ř e t í ž a l o v a n o u b u d e r o z h o d n u t o v k o n e č n ě m r o z s u d k u , z a m í t l ž a l o b u v ů č i p r v n í ž a l o v a n é a d r u h é m u ž a l o v a n é m u a r o z h o d l o n á h r a d ě n á k l a d ů ř í z e n í m e z i n i m i a ž a l o b c e m . V y š e l z e z j i š t ě n í , ž e ž a l o b c e b y l n á j e m c e m p o z e m k ů p a r c . č . 1 0 7 3 / 3 4 , 1 0 7 3 / 3 5 a 1 0 7 3 / 3 6 v k a t a s t r á l n í m ú z e m í H . , o k r e s P . , a v l a s t n í k e m n a n i c h u m í s t ě n ě b u d o v y č . p . 5 3 0 a 5 3 1 . R o z h o d n u t í m p ř e d s e d y v l á d y Č R z e d n e 1 2 . 8 . 2 0 0 2 , č . 3 7 3 / 2 0 0 2 S b . , d o š l o k v y h l á š e n í n o u z o v ě h o s t a v u v d ů s l e d k u r o z s á h l ý c h p o v o d n í n a d o b u o d 1 2 . 8 . 2 0 0 2 d o 2 2 . 8 . 2 0 0 2 a k n a ř í z e n í k r i z o v ý c h o p a t ř e n í s p o č í v a j í c í c h m i m o j i n é v o d s t r a ň o v á n í s t a v e b , b u d e - l i t o n e z b y t n ě p r o z m í r n ě n í n e b o o d v r á c e n í v e ř e j n ě h o o h r o ž e n í . N a z á k l a d ě p ř í k a z u p r i m á t o r a h l a v n í h o m ě s t a P r a h y z e d n e 1 2 . 8 . 2 0 0 2 o o r g a n i z a c i n u t n ý c h o p a t ř e n í n a o c h r a n u ž i v o t a a z d r a v í o b y v a t e l s t v a a n a o c h r a n u m a j e t k u v r á m c i r e a l i z a c e k r i z o v ý c h o p a t ř e n í r o z h o d l a d n e 1 6 . 8 . 2 0 0 2 , v e 1 4 h o d i n , p o v o d ň o v á k o m i s e m ě s t s k é č á s t i P r a h a 4 o o d s t r a n ě n í p o d m á č e n ý c h s t a v e b v p r o s t o r u m e z i t ě l e s e m t r a m v a j o v é t r a t i a b ř e h e m V l t a v y , a t o i b u d o v y ž a l o b c e , k t e r á b y l a o d s t r a n ě n a t ě h o ž d n e . S o u d p r v n í h o s t u p n ě a p l i k o v a l s p e c i á l n í z á k o n č . 2 4 0 / 2 0 0 0 S b . , o k r i z o v ě m ř í z e n í a o z m ě n ě n ě k t e r ý c h z á k o n ů , v e z n ě n í d o 3 1 . 1 2 . 2 0 0 2 ( d á l e t ě ž j e n „ k r i z o v ý z á k o n “ ) , k t e r ý m á p ř e d n o s t p ř e d z á k o n e m č . 2 5 4 / 2 0 0 1 S b . , o v o d á c h a o z m ě n ě n ě k t e r ý c h z á k o n ů , v e z n ě n í d o 3 1 . 1 2 . 2 0 0 2 ( d á l e t ě ž j e n „ v o d n í z á k o n “ ) , i p ř e d z á k o n e m č . 8 2 / 1 9 9 8 S b . , o o d p o v ě d n o s t i z a š k o d u z p ů s o b e n o u p ř í v ý k o n u v e ř e j n ě m o c i r o z h o d n u t í m n e b o n e s p r á v n ý m ú ř e d n í m p o s t u p e m a o z m ě n ě z á k o n a Č e s k é n á r o d n í r a d y č . 3 5 8 / 1 9 9 2 S b . , o n o t á ř í c h a j e j i c h č i n n o s t i ( n o t á ř s k ý ř á d ) , n e b o ť k r i z o v ý z á k o n o b s a h u j e v § 3 6 s p e c i á l n í ú p r a v u n á h r a d y š k o d y v z n i k l é v p ř í č i n n ě s o u v i s l o s t i s*

krizovými opatřeními. Protože lhůta k uplatnění nároku podle § 36 odst. 5 krizového zákona byla dodržena, přičemž třetí žalovaná v průběhu řízení nárok žalobce na náhradu škody co do základu uznala, soud prvního stupně v souladu s § 153a odst. 1 o. s. ř. rozhodl ve vztahu k ní mezitímním rozsudkem pro uznání; ve vztahu k první žalované a druhému žalovanému dospěl k závěru, že za škodu neodpovídají, neboť podle § 39 odst. 2 krizového zákona se v případě vyhlášení nouzového stavu povodňové komise stávají součástí krizového štábu kraje.

K odvolání žalobce, které směřovalo do zamítavé části napadeného rozsudku pouze ve vztahu k první žalované, Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 29. 9. 2006 rozsudek soudu prvního stupně v zamítavém výroku ve vztahu k první žalované změnil tak, že určil, že základ nároku je vůči ní opodstatněn, a ve výroku o náhradě nákladů řízení ve vztahu mezi žalobcem a první žalovanou jej zrušil. Vyšel ze skutkového stavu zjištěného soudem prvního stupně a ztotožnil se i s jeho závěrem o vztahu speciality krizového zákona k zákonu č. 82/1998 Sb. Z ustanovení § 36 odst. 1, 4 a 5 krizového zákona však dovodil, že za škodu vzniklou v příčinné souvislosti s krizovým opatřením odpovídá stát, za nějž ve smyslu § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 219/2000 Sb. ve spojení s § 12 odst. 1 písm. m) zákona č. 2/1969 Sb. jedná ministerstvo vnitra. Orgán, který krizové opatření nařídil (povodňová komise třetí žalované), je pouze jakýmsi platebním místem, u něhož je nutno právo v určité lhůtě uplatnit a které peněžní náhradu poskytuje.

Proti měnícímu výroku rozsudku odvolacího soudu podala první žalovaná dovolání, jež odůvodňuje podle § 241a odst. 2 písm. b) o. s. ř. Považuje závěry odvolacího soudu o odpovědnosti státu a příslušnosti ministerstva vnitra za něj jednat za nesprávné a rozšiřující předmět řízení nad rámec žalobního petitu. Namítá, že žalobce se nedomáhá určení odpovědnosti za škodu, nýbrž proplacení peněžité náhrady škody, k čemuž je podle § 36 odst. 4 a 5 krizového zákona povinna výlučně třetí žalovaná. Z § 36 odst. 1 tohoto zákona lze dovodit pouze její nárok vůči státu na refundaci částky, kterou eventuálně proplatí žalobci, ale která předmětem tohoto řízení není; v takovém případě bude za stát jednat ministerstvo financí, jak vyplývá z § 5 a § 6 krizového zákona, který konkretizuje kompetence dané rámcově zákonem č. 2/1969 Sb., a nikoli ministerstvo vnitra (§ 10 a § 16 krizového zákona). Z uvedených důvodů navrhuje, aby dovolací soud zrušil rozsudek odvolacího soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

N e j v y š š í s o u d dovolání zamítl.

### **Z o d ů v o d n ě n í :**

Nejvyšší soud jako soud dovolací (§ 10a o. s. ř.) po zjištění, že dovolání bylo proti pravomocnému rozsudku odvolacího soudu podáno oprávněnou osobou (účastníkem řízení) ve lhůtě uvedené v ustanovení § 240 odst. 1 o. s. ř., dospěl k závěru, že dovolání, které je přípustné podle ustanovení § 237 odst. 1 písm. a) o. s. ř., není důvodné.

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

Namítá-li dovolatelka, že pro rozhodnutí je významná okolnost, že žalobce se nedomáhá určení odpovědnosti za škodu, nýbrž proplacení peněžité náhrady za odstranění budovy při povodních rozhodnutím povodňové komise, jde o nepochopení smyslu právní úpravy odškodnění, která samozřejmě směřuje k tomu, aby poškozenému byla poskytnuta náhrada. Výrok soudu, dojde-li v tomto směru ke sporu, pak nepochybně zní na peněžité plnění, jak požaduje žalobce, nikoliv na jakési určení odpovědnosti (jak o něm uvažuje dovolatelka), které by nemělo konkrétní obsah vyjádřený konkrétní peněžní částkou. Je proto třeba zabývat se tím, kdo je podle zákona osobou odpovědnou za

škodu a z toho titulu povinnou poskytnout peněžitou náhradu.

Krizový zákon stanoví působnost a pravomoc státních orgánů a orgánů územních samosprávných celků a práva a povinnosti právnických a fyzických osob při přípravě na krizové situace, které nesouvisejí se zajišťováním obrany České republiky před vnějším napadením, a při jejich řešení (§ 1).

Podle § 36 odst. 1 krizového zákona stát odpovídá za škodu způsobenou právnickým a fyzickým osobám v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními a cvičeními (§ 39 odst. 5) prováděnými podle tohoto zákona. Této odpovědnosti se může stát zprostit jen tehdy, pokud se prokáže, že poškozený si způsobil škodu sám. Podle odst. 4 tohoto ustanovení peněžní náhradu poskytne ten orgán krizového řízení, který nařídil krizové opatření nebo cvičení, při němž anebo v jehož důsledku vznikla škoda či újma. Podle odst. 5 nárok na náhradu škody s uvedením důvodů uplatňuje právnická nebo fyzická osoba písemně u příslušného orgánu krizového řízení do 6 měsíců od doby, kdy se o škodě dozvěděla, nejdéle do 5 let od vzniku škody, jinak právo zaniká. Orgán krizového řízení může v případech hodných zvláštního zřetele přiznat náhradu škody i po uplynutí termínu k podání žádosti nebo i bez podání žádosti, ale nejdéle do 5 let od vzniku škody. Podle odst. 7 orgán krizového řízení je oprávněn požadovat uhrazení nákladů, které vynaložil jako náhradu škody, po původci havárie nebo jiné události, v jejímž důsledku vznikla krizová situace a musela být nařízena krizová opatření.

Z této úpravy je zřejmé, že institut odpovědnosti za škodu vzniklou v příčinné souvislosti s krizovým opatřením (je jím i opatření přijaté v souvislosti s povodní, resp. za účelem řešení či předcházení jejím následkům) je speciální normou obsahující zvláštní skutkovou podstatu odpovědnosti státu za škodu, která se řídí právě tímto zákonem, nikoliv zákonem č. 82/1998 Sb. či obecným předpisem. Zakládá přitom odpovědnost bez zřetele na zavinění (tzv. objektivní odpovědnost) a na rozdíl od uvedeného zákona nevyžaduje, aby škoda byla vyvolána nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem. Tato speciální odpovědnost je založena na současném splnění předpokladů, jimiž je 1. provedení krizového opatření, 2. vznik škody a 3. příčinná souvislost mezi krizovým opatřením a vznikem škody. Stát se může odpovědnosti zprostit, prokáže-li (důkazní břemeno leží na něm), že poškozený si způsobil škodu sám. Z dikce ustanovení § 36 odst. 1 je nepochybné, že odpovědnou osobou je stát.

Splnění uvedených předpokladů odpovědnosti za škodu dovolatelka nezpochybňuje. Tvrdí-li však, že předmětem tohoto řízení je zaplacení určité peněžité částky jako náhrady škody za odstranění stavby žalobce při povodních v roce 2002, a nikoliv určení odpovědnosti za škodu, pomíjí, že závěru o platební povinnosti účastníka v soudním řízení musí nezbytně předcházet závěr o právním titulu (důvodu), tedy o okolnosti vedoucí ke vzniku, změně nebo zániku právních vztahů, na jejímž základě je pak uvedená platební povinnost účastníku řízení individuálním právním aktem soudu uložena. Takovým právním titulem může být právní skutečnost (právní či protiprávní jednání, právní událost či protiprávní stav) nebo normativní právní akt (z něhož právní následky nastávají přímo, bez nutnosti existence další právní skutečnosti). Proto má-li žalobce ve sporu dosáhnout úspěchu a domoci se zaplacení náhrady škody, je třeba určit subjekt odpovědný za tuto škodu podle hmotněprávní normy. Tou je ustanovení § 36 odst. 1 krizového zákona jednoznačně umožňující jen takový výklad, že vznikne-li fyzickým a právnickým osobám škoda v příčinné souvislosti s krizovým opatřením, odpovídá za ni (rozuměj je povinen ji nahradit) stát, nikoliv orgán krizového řízení. Smyslem ustanovení § 36 odst. 4 je pak určení orgánu státu, jehož prostřednictvím se náhrada škody poškozenému poskytne za předpokladu splnění všech podmínek odpovědnosti státu za škodu a u nějž je třeba nárok mimosoudně (předběžně) uplatnit v zákonné prekluzivní lhůtě (§ 36 odst. 5). Odkaz dovolatelky na oprávnění svěřovaná orgánu krizového řízení ustanovením § 36 odst. 7 je nepřipadný, neboť toto ustanovení se týká nároku na náhradu vynaložených nákladů vůči původci krizové situace, proto na posuzovaný právní vztah vůbec nedopadá a z hlediska nároku poškozeného na náhradu škody způsobené krizovým opatřením je zcela bez právního významu. Je tedy zřejmé, že odvolací soud na zjištěný skutkový stav správně aplikoval § 36 odst. 1 krizového zákona a správně jej též

vyložil.

Dovolatelka dále zpochybňuje závěr odvolacího soudu, že za stát má v tomto řízení vystupovat ministerstvo vnitra; tvrdí, že za něj má v případě poskytnutí náhrady škody žalobci ze strany třetí žalované jednat ministerstvo financí.

Podle § 21a odst. 1 o. s. ř. za stát před soudem vystupuje a) Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových v případech stanovených podle zvláštního právního předpisu, b) organizační složka státu příslušná podle zvláštního právního předpisu v ostatních případech.

Je-li ve sporu o náhradu škody pasivně věcně legitimovaným subjektem stát, který je v soukromoprávních vztazích právníkou osobou, svá procesní práva vykonává a procesní povinnosti plní v občanském soudním řízení prostřednictvím organizační složky, jak ji definuje zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, pokud není založena příslušnost Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových podle zákona č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových. Za stát vystupuje v řízení ta organizační složka, která je k tomu podle zákona příslušná, což je povinen soud zjistit a jednat s ní, a to dokonce bez ohledu na to, jakou organizační složku označil žalobce v žalobě.

Zvláštním právním předpisem ve smyslu ustanovení § 21a odst. 1 písm. b) o. s. ř. je i zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, který upravuje okruh působnosti ústředních orgánů státní správy. Vzhledem k tomu, že obsahuje úpravu základní a obecnou, může být takovým zákonem i předpis jiný, zpravidla takový, jímž je blíže vymezena působnost jednotlivých orgánů státní správy, případně jímž je upraven v řízení uplatněný nárok. Jestliže však krizový zákon nevymezuje organizační složku státu příslušnou za stát vystupovat v řízení o nároku podle tohoto právního předpisu, je třeba jednat s Ministerstvem vnitra v souladu s § 12 odst. 1 písm. m) zákona č. 2/1969 Sb., podle nějž toto ministerstvo je ústředním orgánem státní správy pro vnitřní věci, zejména pro krizové řízení, civilní nouzové plánování, ochranu obyvatelstva a integrovaný záchranný systém. I závěr odvolacího soudu ohledně organizační složky státu povolané vystupovat v řízení za stát je tedy v souladu se zákonem.

Z uvedených důvodů vyplývá, že rozsudek odvolacího soudu je z hlediska uplatněných dovolacích námitek správný, Nejvyšší soud proto dovolání první žalované podle § 243b odst. 2 o. s. ř. zamítl.