

# Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26.01.2011, sp. zn. 25 Cdo 3375/2008, ECLI:CZ:NS:2011:25.CDO.3375.2008.1

**Číslo:** 89/2011

**Právní věta:** Odpovědnost státu za škodu způsobenou správním rozhodnutím, jehož nicotnost byla vyslovena soudem, se řídí ustanoveními zákona č. 82/1998 Sb., která upravují odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím.

**Soud:** Nejvyšší soud

**Datum rozhodnutí:** 26.01.2011

**Spisová značka:** 25 Cdo 3375/2008

**Číslo rozhodnutí:** 89

**Číslo sešitu:** 7

**Typ rozhodnutí:** Rozsudek

**Hesla:** Odpovědnost státu za škodu

**Předpisy:** § 8 předpisu č. 82/1998Sb.

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

**Sbírkový text rozhodnutí:**

*Žalobce se domáhá náhrady škody způsobené exekucí dvou rozhodnutí Obecního úřadu ve Š., která byla označena správním soudem za nicotná. Zablokováním finančních prostředků při provádění exekuce byla ovlivněna podnikatelská činnost žalobce, který musel omezit provoz lakovny a vzít si úvěr; vznikla mu tak škoda, kterou vyčíslil na 5 000 000 Kč.*

O k r e s n í s o u d v Rokycanech rozsudky ze dne 14. 5. 2007 a ze dne 21. 6. 2007 zamítl vůči všem žalovaným žalobu na zaplacení 5 000 000 Kč s příslušenstvím a rozhodl o náhradě nákladů řízení ve vztahu mezi účastníky a vůči státu. Vyšel ze zjištění, že Obecní úřad ve Š., odbor výstavby, dvěma rozhodnutími ve stavebním řízení ze dne 9. 11. 2001 a ze dne 14. 3. 2002 uložil pokutu vždy po 500 000 Kč subjektu, který neexistoval. Z tohoto důvodu byla rozsudky Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2007 a ze dne 20. 8. 2003 vyslovena nicotnost obou rozhodnutí Obecního úřadu ve Š., i je potvrzujících rozhodnutí Okresního úřadu P. Usnesením ze dne 12. 6. 2002 Okresní soud Plzeň - jih nařídil podle obou rozhodnutí Obecního úřadu ve Š. (na návrh tohoto úřadu) proti žalobci exekuci, jejímž provedením pověřil třetího žalovaného. Ten pak prováděl úkony exekuce do doby, než krajský soud v květnu 2003 přiznal správním žalobám žalobce odkladný účinek, resp. než byla exekuce usneseními Okresního soudu Plzeň - jih ze dne 26. 9. 2003 a ze dne 21. 3. 2005 zastavena. Soud dovodil, že nicotná správní rozhodnutí byla vydána v rámci přenesené působnosti obce, proto za škodu jimi způsobenou odpovídá stát 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 též jen

„zákon“, nikoliv žalovaná obec. Z tohoto důvodu není ve sporu pasivně věcně legitimován ani čtvrtý žalovaný (kraj), jehož orgán vystupoval jako orgán odvolací ve stavebním řízení. Žalovaná obec pak neodpovídá ani podle § 420 obč. zák., neboť tím, že podala návrh na výkon rozhodnutí v době, kdy o vadách rozhodnutí nevěděla, neporušila žádnou právní povinnost; navíc může-li návrh na zastavení exekuce podat kterýkoliv účastník, nelze právě první žalované klást k tíži, že tak neučinila. Žalovaný soudní exekutor podle soudu prvního stupně rovněž postupoval v souladu se zákonem, neboť vydal exekuční příkaz podle vykonatelného titulu, a poté, co bylo rozhodnuto o jeho nicotnosti, sám exekuční příkaz zrušil tři, resp. sedm dnů poté, kdy se o této okolnosti dozvěděl. Neporušil tedy při provádění exekuce žádnou povinnost, která by zakládala jeho odpovědnost za škodu. Vůči druhému žalovanému (státu) pak soud neposuzoval splnění podmínek odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, neboť žalobce nedoložil, že svůj nárok předběžně uplatnil u ústředního orgánu ve smyslu § 14 zákona; v postupu Okresního soudu Plzeň - jih ve vykonávacím řízení neshledal soud žádný nesprávný úřední postup, který by byl v příčinné souvislosti s tvrzenou škodou.

K odvolání žalobce K r a j s k ý s o u d v Plzni rozsudkem ze dne 27. 3. 2008 oba rozsudky soudu prvního stupně potvrdil a rozhodl o náhradě nákladů odvolacího řízení. Vyšel ze skutkových zjištění soudu prvního stupně a ztotožnil se i s jeho právním posouzením.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce dovolání, jehož přípustnost dovozuje podle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. a které odůvodňuje podle § 241a odst. 2 písm. a), b), odst. 3 o. s. ř. Nesouhlasí především se závěrem, že první žalovaná (obec) neporušila žádnou povinnost při provádění exekuce nicotného rozhodnutí; poukazuje na to, že podala návrh a v exekuci pokračovala v době, kdy již byla známa vadnost vykonávaných rozhodnutí, a to zejména z pokynu krajského soudu, aby rozhodnutí bylo doručeno žalobci. Pokud se o tom nedozvěděla dříve než dne 11. 2. 2005, kdy podala návrh na zastavení exekuce, nelze její neinformovanost přičítat k tíži žalobce. První žalovaná tedy nepostupovala v řízení řádně a tím žalobce poškodila. Žalobce svůj nárok vůči první žalované a čtvrtému žalovanému odvozuje též z chybného vyznačení doložky právní moci na rozhodnutí, a to s poukazem na judikaturu Nejvyššího soudu (viz Rc 42/1998). Nesprávně postupoval i třetí žalovaný, který vedl exekuci, přestože byl vyrozuměn o odkladném účinku správních žalob proti exekučním titulům, a provedl srážky nákladů exekuce v den, kdy zrušil exekuční příkaz. Kromě toho v rozporu s § 58 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád), zvolil neadekvátní způsob provedení exekuce, který neodpovídal výši vymáhané pohledávky. Ve vztahu k druhému žalovanému vytýká dovolatel odvolacímu soudu závěr, že neuplatnění nároku u ústředního orgánu postupem podle § 14 zákona je důvodem k zamítnutí žaloby. Podle dovolatele se jedná o odstranitelný nedostatek podmínek řízení, který napravil jak podáním žaloby, tak sdělením soudu, že s ústředním orgánem jednal. Z těchto důvodů navrhuje, aby dovolací soud zrušil rozhodnutí soudů obou stupňů a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

Třetí žalovaný ve vyjádření k dovolání navrhl, aby bylo dovolání odmítnuto jako nepřipustné, neboť nejde o řešení zásadní právní otázky. Zdůraznil, že v rámci exekuce provedl zajištění majetku povinného, jak mu ukládá § 47 odst. 1 exekučního řádu, avšak k provedení exekuce nikdy nepřistoupil, neboť usnesení o nařízení exekuce nenabývalo právní moci a v mezidobí bylo rozhodnuto o nicotnosti exekučních titulů. Přitom po zajištění prostředků na účtu povinného exekutor upustil od zajištění dalšího majetku, takže ani v tomto směru zákon neporušil.

Čtvrtý žalovaný ve vyjádření k dovolání poukázal na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. [25 Cdo 1457/2005](#), jímž byla řešena otázka odpovědnosti obce a s níž je napadené rozhodnutí v souladu. Podle čtvrtého žalovaného tedy není dána jeho pasivní legitimace ve sporu. Žalobce navíc neprokázal vznik škody, kterou v řízení nikterak nevyčísлил. Dovolání by proto mělo být odmítnuto, případně zamítnuto.

N e j v y š š í s o u d rozhodnutí soudů obou stupňů zrušil a věc vrátil soudu prvního stupně k

dalšímu řízení.

### **Z odůvodnění:**

Nejvyšší soud jako soud dovolací (§ 10a o. s. ř.) po zjištění, že dovolání bylo podáno proti pravomocnému rozsudku odvolacího soudu oprávněnou osobou (účastníkem řízení) v zákonné lhůtě (§ 240 odst. 1 o. s. ř.), se nejprve zabýval přípustností dovolání. Postupoval přitom vzhledem k datu vydání napadeného rozhodnutí podle dosavadních právních předpisů (tj. podle občanského soudního řádu ve znění účinném před 1. 7. 2009 – srov. bod 12, čl. II zákona č. 7/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony).

Žalobce napadá rozsudek odvolacího soudu ve věci samé, jímž byl rozsudek soudu prvního stupně potvrzen v zamítavých výrocích, aniž mu předcházelo zrušující usnesení odvolacího soudu; přípustnost dovolání lze proto posuzovat pouze podle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. Dovolání může být podle tohoto ustanovení přípustné jen tehdy, jde-li o řešení právních otázek (jiné otázky, zejména posouzení správnosti nebo úplnosti skutkových zjištění, přípustnost dovolání neumožňují – srov. § 241a odst. 3 o. s. ř.) a jde-li zároveň o právní otázku zásadního významu. Přípustnost dovolání není založena již tím, že žalobce tvrdí, že napadené rozhodnutí odvolacího soudu má po právní stránce zásadní význam; přípustnost dovolání nastává tehdy, jestliže dovolací soud dospěje k závěru, že rozhodnutí odvolacího soudu po právní stránce zásadní význam skutečně má.

Žalobce uplatňuje nárok na náhradu škody, která mu měla vzniknout provedením exekuce rozhodnutí, označených následně soudem ve správním soudnictví za nicotná.

Podle § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím mají účastníci řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož jim vznikla škoda.

Podle § 8 odst. 1 tohoto zákona 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.

Zákon č. 82/1998 Sb. na nicotnost rozhodnutí vydaného ve správním řízení výslovně nepamatuje, je proto třeba vyložit, zda a jakým způsobem může přesto odpovědnost státu za škodu způsobenou nicotným rozhodnutím nastoupit.

Podle § 76 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem a) pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, b) proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění, c) pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Podle odstavce 2 tohoto ustanovení zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Pokud se důvody nicotnosti týkají jen části rozhodnutí, soud vysloví nicotnou jen tuto část rozhodnutí, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatních částí rozhodnutí.

Z této procesní úpravy postupu soudu ve správním soudnictví vyplývá, že dříve pouze právní teorií dovozovaná nicotnost či nulita správního rozhodnutí (rozhodnutí neexistentní či paakt) je nyní zákonem pojmenovanou kategorií s výslovně stanoveným způsobem řešení. I když takové rozhodnutí vlastně nemá žádné právní účinky (nemůže ani nabýt právní moci a vykonatelnosti), je namístež, aby okolnosti svědčící pro nicotnost byly soudem zjišťovány a hodnoceny a nicotnost soudním

rozhodnutím vyslovena (dříve se z důvodu právní jistoty taková rozhodnutí zrušovala, ač fakticky nejde o rozhodnutí – srov. např. Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, str. 151). Za použití výkladového argumentu a *minori ad maius* je proto třeba dovodit, že odpovědnost státu za škodu způsobenou nicotným rozhodnutím je ve své podstatě odpovědností za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím ve smyslu § 5 odst. 1 písm. a) a § 7 a § 8 zákona č. 82/1998 Sb.

I když tedy předmětná rozhodnutí vydaná v posuzované věci ve stavebním řízení nebyla zrušena pro nezákonnost, soud příslušný k jejich správnímu přezkumu je pravomocným rozhodnutím označil za nicotná, tedy za taková, která nelze ani zrušit, neboť postrádají právní účinky. Pokud přesto sloužila jako exekuční titul, mohla vyvolat žalobci majetkovou újmu. Pak je ovšem podmínkou uplatnění žaloby u soudu předběžné projednání nároku u příslušného ústředního orgánu státu, jak dovodil odvolací soud, který však ustanovení § 14 odst. 1 zákona vyložil nesprávně a v rozporu s ustálenou soudní praxí.

Podle § 14 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., ve znění účinném v době vydání tzv. nicotného rozhodnutí, tj. před novelou provedenou zákonem č. 160/2006 Sb., nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím a rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření se uplatňuje u orgánu uvedeného v § 6.

Podle § 15 odst. 2 zákona domáhat se náhrady škody u soudu může poškozený pouze tehdy, pokud do šesti měsíců ode dne uplatnění nebyl jeho nárok plně uspokojen.

Zákonný požadavek na předběžné projednání nároku na náhradu škody u ústředního orgánu je sice obligatorní podmínkou pro uplatnění tohoto nároku u soudu, neboť poškozený se může se svým nárokem obrátit na soud pouze tehdy, jestliže do šesti měsíců ode dne uplatnění nebyl jeho nárok příslušným úřadem plně uspokojen, jde však o podmínku procesněprávní, jejíž nedostatek má toliko procesní důsledky a nemůže být důvodem pro zamítnutí žaloby z věcného hlediska. Jak ostatně již dříve soudní praxe dovodila a jak vyplývá například i z později (s účinností od 27. 4. 2006) doplněného odstavce 3 ustanovení § 14 zákona, byl-li nárok na náhradu škody uplatněn u soudu bez předběžného projednání u příslušného ústředního správního úřadu, jedná se o odstranitelný nedostatek podmínky řízení ve smyslu ustanovení § 103 a 104 o. s. ř. a namísto je postup soudu podle § 104 odst. 2 o. s. ř., jenž v případě neodstranění tohoto nedostatku vede k zastavení řízení (srov. např. Zprávu o zhodnocení dalších poznatků soudů o účinnosti zákona č. 58/1969 Sb. občanskoprávního kolegia Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 15. 1. 1980, sp. zn. [Cpjf 145/78](#), publikovanou pod č. 20 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, ročník 1981, rozsudek téhož soudu ze dne 30. 12. 1976, sp. zn. [2 Cz 38/76](#), uveřejněný tamtéž pod č. 28, ročník 1978, či rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. [25 Cdo 1891/2007](#), publikovaný tamtéž pod č. 11, ročník 2010). Od těchto závěrů nemá dovolací soud důvod se odchýlit.

Jestliže v projednávané věci nárok na náhradu škody způsobené nicotným (tj. na roveň nezákonnému postaveným) rozhodnutím nebyl před podáním žaloby u soudu předběžně projednán u příslušného ministerstva, měl soud po marném opatření k odstranění tohoto nedostatku postupovat podle § 104 odst. 2 o. s. ř. a řízení zastavit; jelikož však namísto toho o žalobcově nároku věcně rozhodl a žalobu zamítl, vyložil ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. nesprávně.

Je tedy zřejmé, že rozsudek odvolacího soudu je v uvedené otázce v rozporu se zákonem i judikaturou dovolacího soudu, proto se jedná o rozhodnutí zásadního právního významu ve smyslu § 237 odst. 3 o. s. ř., a dovolání je tak podle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. přípustné. Protože byl nesprávným právním posouzením věci naplněn dovolací důvod podle § 241a odst. 2 písm. b) o. s. ř., Nejvyšší soud rozhodnutí odvolacího soudu ve vztahu mezi žalobcem a druhou žalovanou podle § 243b odst. 2, části věty za středníkem, o. s. ř. zrušil, a to včetně závislých výroků o náhradě nákladů

řízení; vzhledem k tomu, že důvody, pro které byl rozsudek zrušen, platí i pro rozhodnutí soudu prvního stupně, zrušil i jeho rozsudek a věc v odpovídajícím rozsahu vrátil Okresnímu soudu v Rokycanech k dalšímu řízení (§ 243b odst. 2, věta druhá, o. s. ř.).

Právní názor vyslovený v tomto rozsudku je závazný. Soud v dalším řízení nejprve vyřeší otázku předběžného projednání nároku u ústředního orgánu, jímž není Ministerstvo spravedlnosti, nýbrž Ministerstvo pro místní rozvoj, které také má za stát v tomto řízení vystupovat [srov. § 6 odst. 2 písm. b) zákona č. 82/1998 Sb. a § 14 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, podle nějž Ministerstvo pro místní rozvoj je ústředním orgánem státní správy kromě jiného i ve věcech územního plánování a stavebního řádu]. Pro věcné posouzení podmínek odpovědnosti za škodu způsobenou vydáním nicotného rozhodnutí, které bylo exekučováno, nejprve posoudí charakter žalobcem vymezené újmy, která mu tím měla vzniknout, a bude se zabývat podrobněji tím, zda mu tvrzená újma vznikla a zda a v jakém rozsahu je ve vztahu příčinné souvislosti s nicotností rozhodnutí. V novém rozhodnutí o věci pak rozhodne soud nejen o náhradě nákladů nového řízení a dovolacího řízení, ale znovu i o nákladech původního řízení (§ 243d odst. 1 o. s. ř.).

Ve vztahu k výrokům, jimiž byl potvrzen rozsudek soudu prvního stupně v zamítavých výrocích proti první žalované, třetímu a čtvrtému žalovanému dovolatel žádnou zásadní právní otázku v dovolání neformuluje a ani z vylicení dovolacích důvodů se nepodává.

Závěr odvolacího soudu o nedostatku pasivní věcné legitimace obce a kraje ve sporu o náhradu za škodu způsobenou výkonem veřejné moci podle zákona č. 82/1998 Sb. je zcela v souladu se zákonem i ustálenou judikaturou dovolacího soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 8. 2006, sp. zn. [25 Cdo 1457/2005](#), publikovaný pod číslem 98 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, ročník 2007). Odkaz dovolatele na judikaturu k odpovědnosti za škodu způsobenou vyznačením doložky právní moci na dosud nevykonatelném rozhodnutí není případný a pro rozhodnutí v této věci použitelný, neboť z ní nelze dovodit odpovědnost obce či kraje za škodu způsobenou výkonem veřejné moci v tzv. přenesené působnosti. Na správnosti závěru odvolacího soudu o nedostatku pasivní věcné legitimace první žalované a čtvrtého žalovaného podle zákona č. 82/1998 Sb. to tedy nemůže nic změnit.

Dovolání podle svého obsahu zpochybňuje především správnost závěrů soudů obou stupňů, že žalovaná obec i soudní exekutor prováděli úkony v exekuci pouze do doby, než jim byla sdělena informace o nicotnosti exekučních titulů. Je tedy zřejmé, že dovolatel v tomto směru nezpochybňuje právní posouzení věci, nýbrž skutková zjištění soudů obou stupňů, na jejichž základě byla věc posouzena po právní stránce, tedy ve skutečnosti uplatňuje dovolací důvod podle § 241a odst. 3 o. s. ř. (rozhodnutí vychází ze skutkového zjištění, které nemá podle obsahu spisu v podstatné části oporu v provedeném dokazování), jímž přípustnost dovolání podle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. založit nelze, neboť jej lze uplatnit pouze tehdy, je-li dovolání přípustné podle § 237 odst. 1 písm. a) a b) o. s. ř.

Tvrdí-li dovolatel, že třetí žalovaný porušil povinnost soudního exekutora nesprávnou volbou způsobu provedení exekuce, uplatňuje skutečnosti, které dosud v řízení neuváděl, tj. tzv. skutkové novoty, k nimž dovolací soud nemůže podle § 241a odst. 4 o. s. ř. přihlídnout.

Konečně dovolání proti výroku rozsudku odvolacího soudu o náhradě nákladů řízení není podle právní úpravy přípustnosti dovolání v občanském soudním řádu přípustné, a to bez zřetele k povaze takového výroku (bez ohledu na to, zda jde např. o měnicí nebo potvrzující rozhodnutí o nákladech řízení) – srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2002, sp. zn. [29 Odo 874/2001](#), publikované pod č. 4/2003 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek.

Protože tedy ze všech těchto důvodů nelze napadený rozsudek ve výrocích týkajících se první žalované a třetího a čtvrtého žalovaného považovat za rozhodnutí zásadního právního významu, nelze dovést přípustnost dovolání podle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř., a Nejvyšší soud proto podle § 243b odst. 5, věty první, a § 218 písm. c) o. s. ř. dovolání v tomto rozsahu odmítl.