Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 11. 2014, sp. zn. 30 Cdo 3850/2014, ECLI:CZ:NS:2014:30.CDO.3850.2014.1

Číslo: 37/2015

Právní věta:

V řízení o přiměřeném zadostiučinění za nemajetkovou újmu podle § 31a odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb. (ve znění pozdějších předpisů) spolu úzce souvisí konstatování porušení práva poškozeného a omluva státu (orgánu) za toto porušení; není-li omluva vyslovena ve vazbě na konstatování porušení práva, mělo by porušení konkrétního práva poškozeného vyplývat přímo z obsahu omluvy. Je-li porušení práva poškozeného konstatováno již v rámci předběžného projednání (§ 14 zákona č. 82/1998 Sb. ve znění pozdějších předpisů) a příslušný úřad se za ně omluvil, a má-li soud následně tuto formu zadostiučinění za přiměřenou, musí žalobu jako nedůvodnou zamítnout. Způsob vypořádání poměrů mezi účastníky vyplývá z právního předpisu, proto bez ohledu na to, který z účastníků a v jakém rozsahu napadne odvoláním rozsudek soudu prvního stupně, nemohou ani dílčí výroky o poskytnutí přiměřeného zadostiučinění nabýt právní moci a vykonatelnosti.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 19.11.2014

Spisová značka: 30 Cdo 3850/2014

Číslo rozhodnutí: 37

Číslo sešitu: 4

Typ rozhodnutí: Rozsudek

Hesla: Odpovědnost státu za škodu, Odvolání, Právní moc rozhodnutí, Přípustnost dovolání, Vázanost soudu návrhem, Zadostiučinění (satisfakce)

Předpisy: § 14 odst. 1 a 3 předpisu č. 82/1998Sb. ve znění od 27.04.2006
§ 153 odst. 2 o. s. ř. ve znění do 31.12.2013
§ 212 písm. d) o. s. ř. ve znění do 31.12.2013
§ 31a odst. 1 a 2 předpisu č. 82/1998Sb. ve znění od 27.04.2006

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

Rozsudkem ze dne 8. 4. 2014 M ě s t s k ý s o u d v Praze k odvolání žalobkyně (výrokem I.) změnil rozsudek O b v o d n í h o s o u d u pro Prahu 9 ve vyhovujícím výroku o věci samé tak, že se zamítá žaloba na přiznání zadostiučinění za nesprávný úřední postup Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „ČTÚ“) ve formě konstatování porušení práva na dodržení lhůty stanovené v § 129 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o elektronických komunikacích“), v řízení o návrzích, které byly u ČTÚ vedeny pod

sp. zn. 103 718/2010, 103 740/2010, 105 276/2010, 103 717/2010, 103 753/2010, 103 739/2010, 103 755/2010 a 103 754/2010, a potvrdil (výrokem II.) rozsudek soudu prvního stupně v zamítavém výroku o věci samé (o zaplacení 102 499,59 Kč s příslušenstvím). Současně (výrokem III.) rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení před soudy obou stupňů.

Takto rozhodl odvolací soud o nároku žalobkyně na přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu, která jí měla vzniknout v důsledku nesprávného úředního postupu ČTÚ, spočívajícího v nedodržení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí podle § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích mj. v osmi (v žalobě specifikovaných) správních řízeních, kde byla zákonná lhůta podle žalobkyně několikanásobně překročena. Způsobenou nemajetkovou újmu požadovala žalobkyně odškodnit v penězích, u každého řízení zvlášť, kdy částku stanovila jako součin počtu měsíců trvání správního řízení a částky 833,33 Kč, celkem za všechna řízení v částce 102 499,59 Kč.

Soud prvního stupně konstatoval (ve výroku I. svého rozsudku), že nesprávným úředním postupem ČTÚ, který o návrzích vedených u něj pod číslem jednacím 103 718/2010, 103 740/2010, 105 276/2010, 103 717/2010, 103 753/2010, 103 739/2010 a 103 755/2010 nerozhodl ve lhůtě stanovené v § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích, bylo porušeno právo žalobkyně. Současně (ve výroku II.) zamítl návrh, aby žalované byla uložena povinnost zaplatit žalobkyni částku 102 499,59 Kč s příslušenstvím, a žalobkyni nepřiznal náhradu nákladů řízení (výrokem III.). Soud prvního stupně přitom vyšel ze závěru, že všechna správní řízení, ve kterých žalobkyně uplatňovala vždy postoupenou peněžitou pohledávku společnosti T-M, nebyla rozhodnuta v zákonem stanovené lhůtě a žalobkyni tak vznikl nárok na přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, za které považoval konstatování porušení práva, s výjimkou řízení vedeného pod číslem jednacím 103 754/2010 (ve věci I. K.), neboť zde shledal důvodnou námitku promlčení vznesenou žalovanou.

K odvolání podanému pouze žalobkyní, která nesouhlasila se závěrem, že k odčinění nemajetkové újmy postačí konstatování porušení práva, s důvodností vznesené námitky promlčení a aplikací § 150 o. s. ř. na rozhodnutí o náhradě nákladů řízení, odvolací soud rozhodl, jak je shora uvedeno. Odvolací soud v prvé řadě dospěl k závěru, že námitka promlčení nebyla vznesena důvodně. Nesouhlasil zcela ani se závěry soudu prvního stupně o lhůtách k vyřízení věci ve správním řízení, a to pokud jde o rozklad, když ke čtyřměsíční, ve zvlášť složitých případech šestiměsíční, lhůtě pro vydání rozhodnutí podle § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích je nutno v případě podání rozkladu proti rozhodnutí ČTÚ přičíst 30 dnů pro rozhodnutí o rozkladu, přičemž tato lhůta počíná běžet již dnem podání rozkladu, nelze tedy připočítávat dalších 30 dnů na předání spisu Radě Úřadu.

Podle odvolacího soudu nebyla dodržena zákonná lhůta stanovená k projednání a rozhodnutí věci v § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích, což představuje nesprávný úřední postup ve smyslu § 13 odst. 1, věta první, 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), v platném znění (dále jen „OdpŠk"). Správní řízení vykazovala standardní složitost. Délka řízení byla dotčena i postupem žalobkyně, která podala k ČTÚ v jednom měsíci více než 800 návrhů, čímž podstatně zvýšila průměrný měsíční nápad v této agendě. Předmětná řízení byla zahájena návrhy, které k výzvě správního orgánu musela žalobkyně doplnit o další konkrétní tvrzení týkající se každého konkrétního případu, a návrhy byly zpoplatněny až k výzvě správního orgánu, ačkoliv výše poplatku vyplývá z právního předpisu. Tím žalobkyně objektivně přispěla k procesnímu zdržení při projednávání svých návrhů, i když na výzvy ČTÚ reagovala v přiměřené době.

Tyto okolnosti nelze přičítat k tíži státu. Nenasvědčují také pravdivosti tvrzení žalobkyně o jejím eminentním zájmu na rychlém vyřízení věcí. S ohledem na dobu vzniku žalobkyně (několik měsíců před zahájením správních řízení) a na její předmět podnikání, jehož základem byla realizace jednoho souboru odkoupených pohledávek, nelze podle odvolacího soudu dovodit, že by mohlo být v

souvislosti s těmito řízeními a nedodržením lhůt k rozhodnutí ohroženo dobré jméno žalobkyně, její postavení na trhu či v hospodářské soutěži. Ve vztahu k odkoupeným pohledávkám byla i ustálená rozhodovací praxe správního orgánu, z níž nemohlo pro žalobkyni vyplývat legitimní očekávání kladného vyřízení každého z návrhů. Všechny uvedené okolnosti soud prvního stupně podle odvolacího soudu správně zvažoval při posouzení formy odškodnění a správně dospěl k závěru, že újma, která žalobkyni délkou správních řízení vznikla, je odčinitelná konstatováním porušení práva. Podle odvolacího soudu smyslem institutu zadostiučinění za nemajetkovou újmu podle § 31a OdpŠk je odškodnění skutečné újmy a nikoliv navýšení nebo úhrada zisku, jehož se účastníku dostalo či případně nedostalo z původního právního vztahu. Forma a výše zadostiučinění nesmí být v rozporu s obecně sdílenou představou spravedlnosti.

Odvolací soud po zopakování listinného důkazu, sdělení předsedy rady ČTÚ ze dne 30. 5. 2012, dospěl k závěru, že je v něm obsaženo konstatování nedodržení lhůt k vyřízení předmětných návrhů a omluva za toto porušení práva, což odvolací soud považoval za zcela odpovídající satisfakci za nemajetkovou újmu, která žalobkyni nedodržením lhůt k vyřízení věcí před ČTÚ vznikla. Této satisfakce, odpovídající ustanovení § 31a OdpŠk, se žalobkyni dostalo již při předběžném projednání nároku a odvolací soud proto žalobu na zadostiučinění hodnotil jako nedůvodnou. Z těchto důvodů rozsudek soudu prvního stupně ve vyhovujícím výroku změnil tak, že v tomto rozsahu žalobu zamítl (a to i pokud jde o řízení ve věci I. K.) a v zamítavém výroku ohledně požadavku na peněžité plnění rozsudek soudu prvního stupně jako věcně správný potvrdil. O náhradě nákladů řízení před soudy obou stupňů rozhodl podle § 224 odst. 1 a 2 a § 142 odst. 1 o. s. ř., když procesně úspěšné žalované žádné náklady nevznikly.

Rozsudek odvolacího soudu napadla žalobkyně dovoláním, a to pouze v měnícím výroku I. a v závislém výroku III. o nákladech řízení, když podle žalobkyně v případě výroku II. není dovolání přípustné, neboť žádný z několika dílčích peněžitých nároků se samostatným skutkovým základem nepřesahuje částku 50 000 Kč.

Podle dovolatelky odvolací soud nesprávně právně posoudil otázky procesního a hmotného práva, přičemž tyto otázky dosud nebyly v rozhodovací činnosti dovolacího soudu vyřešeny (s výjimkou dílčího nerespektování rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 10. 3. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2742/2009).

Odvolací soud nesprávně právně posoudil otázky procesního práva:

> *– zda je odvolací soud v řízení, jehož předmětem je poskytnutí přiměřeného zadostiučinění podle zákona č. 82/1998 Sb., vázán odvolacím návrhem žalobce,*
>
> *– zda může přezkoumávat i výroky o poskytnutí přiměřeného zadostiučinění, které nebyly odvolání napadeny,*
>
> *– zda může změnit rozhodnutí soudu prvního stupně (poskytnutí zadostiučinění ve formě konstatování porušení práva) v neprospěch žalobce (poškozeného) jako odvolatele, ačkoliv žalovaný stát odvolání nepodal, či zda platí zákaz změny rozhodnutí k horšímu v neprospěch odvolatele.*

Odvolací soud nesprávně právně posoudil i otázky hmotného práva:

> *– zda může soud rozhodnout o poskytnutí zadostiučinění ve formě konstatování porušení práva ve vícero správních řízeních i za situace, kdy se správní orgán v rámci tzv. předběžného projednání nároku poškozenému omluví toliko za délku trvání některých (tedy ne všech) řízení,*
>
> *– zda může rozhodnout o poskytnutí morálního zadostiučinění ve formě konstatování porušení práva i za situace, kdy správní orgán v rámci tzv. předběžného projednání nároku připustil*

nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí v některých (tedy ne všech) řízeních, aniž by však výslovně konstatoval, jaká konkrétní práva poškozeného a podle jakého právního předpisu byla porušena,

– zda lze poškozenému podle okolností případu poskytnout za způsobenou nemajetkovou újmu finanční kompenzaci, konstatování porušení práva i omluvu vedle sebe (současně).

Ve vztahu k otázkám procesního práva dovolatelka dále uvedla, že kompenzační řízení sice obecně patří mezi řízení, kde způsob vypořádání vyplývá z právního předpisu, nicméně to neznamená, že by odvolací soud neměl ctít základní zásady občanského soudního řízení, tzn. zejména zásadu dispoziční a zásadu projednací. Žalobce jako dominus litis (a zde také jako odvolatel) má právo samostatně vymezit předmět občanského soudního řízení (zde kompenzačního řízení), resp. předmět odvolacího řízení a odvolacího přezkumu, k jehož zahájení dal svým odvoláním podnět. Soud ani v kompenzačním řízení nemůže žalobci přisoudit více, než čeho se žalobce domáhal. Odvolatel je i v rámci kompenzačního řízení oprávněn stanovit meze, v nichž má odvolací soud přezkoumat napadené rozhodnutí. Odvolací soud může přezkoumávat napadené rozhodnutí pouze v mezích, které odvolatel stanoví. Odvolací soud tyto meze ve vztahu k výroku I. rozsudku soudu prvního stupně nepřípustně překročil. Podle dovolatelky se i v kompenzačním řízení uplatňuje zákaz změny rozhodnutí k horšímu, přičemž podle usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. 2. 2014, sp. zn. 30 Cdo 2707/2013, je třeba poskytnutí zadostiučinění ve formě konstatování porušení práva hodnotit jako plný procesní úspěch poškozeného v kompenzačním řízení, přestože poškozenému vůči státu nebylo přiznáno přiměřené zadostiučinění v penězích. Žalobkyně nebyla ani oprávněna podat odvolání do výroku I. rozsudku soudu prvního stupně, jelikož její žalobě bylo ve vztahu k sedmi z celkem osmi řízení vyhověno. S ohledem na subjektivní nepřípustnost odvolání žalobkyně do vyhovujícího výroku a s ohledem na nepodání odvolání žalovanou je nutno dospět k závěru, že vyhovující výrok I. rozsudku soudu prvního stupně nabyl právní moci a bylo tak vyloučeno, aby jej odvolací soud přezkoumával a měnil.

Ve vztahu k otázkám hmotného práva dovolatelka dále uvedla, že omluva a konstatování porušení práva jsou dvě odlišné právní kategorie (instituty), které nelze v praxi zaměňovat ani směšovat. Skutečnost, že se správní orgán poškozenému za nesprávný výkon veřejné moci omluví, může pro poškozeného představovat jistou formu zadostiučinění, nejedná se však o konstatování porušení práva ve smyslu § 31a odst. 2 OdpŠk. V praxi lze proto obě tyto formy zadostiučinění poškozenému poskytnout vedle sebe (a to dokonce i vedle a nad rámec zadostiučinění v penězích), zejména pak za situace, kdy poškozený omluvu po státu výslovně požaduje. Poškozenému tak lze podle okolností případu poskytnout finanční kompenzaci, konstatování porušení práva i omluvu současně (vedle sebe).

Pouze konstatování porušení práva autoritativně vyslovené nezávislým a nestranným soudem může představovat přiměřené zadostiučinění za způsobenou nemajetkovou újmu, pouhá omluva nebo konstatování porušení práva vyslovené správním orgánem jsou nedostačující. Dovolatelka poukázala na neformálnost sdělení podepsaného úředníkem příslušného úřadu, které není rozhodnutím a které ani nemusí být nijak zdůvodněno, a to oproti rozhodnutí soudu, které z hlediska formy a obsahu představuje zcela jinou kvalitu. Soud jako nezávislý a nestranný třetí subjekt po řádně provedeném právním procesu dá poškozenému za pravdu, přičemž konstatování porušení práva se děje přímo ve výroku soudního rozhodnutí, které musí mít předepsanou formu a obsah a musí být též náležitě odůvodněno. Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 10. 3. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2742/2009, lze postupovat i v případě, že správní orgán v rámci tzv. předběžného projednání porušení práva žalobce připustil či uznal.

Dovolatelka navrhla, aby dovolací soud rozsudek odvolacího soudu ve výroku I. zrušil a věc mu vrátil k novému projednání.

Žalovaná ve svém vyjádření navrhla zamítnutí dovolání. Současně uvedla, že rozhodnutí soudů považuje za správná, neboť nedošlo k naplnění záměru na získání ekonomického profitu z institutu kompenzace nemateriální újmy, i když podle jejího názoru žalobkyni pro zjevný kalkul s překračováním lhůty pro rozhodnutí nemajetková újma vzniknout nemohla. Poukázala i na zjevnou snahu žalobkyně o maximalizaci nákladů řízení spočívajících v nákladech na zastoupení advokátem, kdy původně celý tvrzený nárok v celkové výši 10 936 622,92 Kč ve vztahu k cca osmi stům správních řízení byl u žalované uplatněn jediným podáním a následně byl rozdělen na cca 100 žalob.

Poukazuje-li dovolatelka, že omluva byla poskytnuta pouze ve vztahu k některým správním řízením, pak tato formulace byla důsledkem skutečnosti, že žalobkyně v uplatnění nároku nespecifikovala jednotlivá správní řízení podle čísla jednacího, v mnoha případech nebylo možno příslušné řízení identifikovat vůbec, nebo bylo zjištěno, že žalobkyní uváděná délka trvání řízení neodpovídá skutečnosti, příp. že bylo konkrétní správní řízení ukončeno v zákonné lhůtě rozhodnutím ve formě příkazu. Všechny tyto skutečnosti předseda Rady ČTÚ, tedy nikoliv úředník působící u správního orgánu, jak uvádí dovolatelka, ale vedoucí ústředního správního úřadu, uvedl v daném osobním dopise a konstatoval, že ČTÚ s ohledem na známé skutečnosti v mnoha případech není schopen vydat rozhodnutí v zákonné lhůtě. Je tedy zjevné, že omluva, která následuje, se za těchto okolností musí vztahovat pouze k těm správním řízením, v jejichž rámci k nesprávnému úřednímu postupu došlo, nikoliv ve vztahu ke všem správním řízením, z nichž mnohá nebylo možno ani identifikovat.

Žalovaná považuje přiznání nesprávného úředního postupu a omluvu žalobkyni za projev odpovědnosti v rámci zásad dobré správy v situaci, kdy k nesprávnému úřednímu postupu ve správních řízeních (některých) objektivně došlo. Podle žalované je osobní omluva vedoucího ústředního správního úřadu, zde předsedy Rady ČTÚ, spolu s uznáním nesprávného úředního postupu (konstatováním porušení práva žalobkyně) na vyšší kvalitativní úrovni než konstatování porušení práva nezúčastněným soudem.

Podle žalované rozhodl odvolací soud správně, když změnil výrok rozsudku soudu prvního stupně, kterým bylo konstatováno porušení práva žalobkyně, tak, že se žaloba zamítá. V situaci, kdy byla žalobkyní napadena pouze část rozsudku soudu prvního stupně, kterou byl zamítnut její požadavek na přiznání finanční kompenzace, bylo úkolem odvolacího soudu přezkoumání i té části rozsudku, která odvoláním žalobkyně napadena nebyla, neboť bylo nutno zkoumat, zda poskytnuté zadostiučinění ve formě konstatování porušení práva je možno nahradit peněžitou kompenzací. Pokud by odvolání vyhověl, pak by byl nucen změnit celý rozsudek včetně výroku konstatujícího porušení práva žalobkyně. Protože odvolací soud zkoumal věc v její celistvosti, dospěl při zkoumání vzájemného vztahu mezi jednotlivými výroky rozsudku k závěru, že nejenže není namístě poskytnout žalobkyni finanční kompenzaci, ale rovněž není možné kompenzovat tvrzenou nemateriální újmu konstatováním porušení žalobkyniných práv, neboť se jí kompenzace na přinejmenším stejné kvalitativní úrovni dostalo již před zahájením 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 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.).

Dovolání bylo podáno včas, osobou k tomu oprávněnou, zastoupenou podle § 241 odst. 1 o. s. ř.

Dovolání splňuje zákonem vyžadované náležitosti (§ 241a odst. 2 o. s. ř.), a Nejvyšší soud se proto dále zabýval otázkou jeho přípustnosti.

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 dovolacího soudu nebo která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešená právní otázka posouzena jinak.

Předně formulovala-li dovolatelka dílčí otázky hmotného práva týkající se konstatování porušení práva a omluvy s poukazem na skutečnost, že v rámci předběžného projednání nároku připustil správní orgán nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí jen v některých (tedy ne všech) vleklých správních řízeních, pak z takového skutkového zjištění rozhodnutí odvolacího soudu nevycházelo a tudíž ani jeho rozhodnutí nemohlo záviset na takovém právním posouzení. Uvedené právní otázky tak přípustnost dovolání ve smyslu § 237 o. s. ř. nezakládají.

Ačkoliv žalobce vymezuje několik otázek procesního a hmotného práva, na jejichž vyřešení mělo záviset napadené rozhodnutí, jedná se ve své podstatě pouze o jednu otázku procesního práva, byť s více procesními důsledky, a jednu otázku hmotného práva.

Z hlediska procesního práva záviselo rozhodnutí odvolacího soudu na posouzení otázky, zda v případě rozhodování o zadostiučinění za nemajetkovou újmu podle § 31a OdpŠk se jedná o takový případ, kdy způsob vypořádání vztahu mezi účastníky vyplývá z právního předpisu, jak to mají na mysli ustanovení § 153 odst. 2 a § 212 písm. d) o. s. ř., a zda tedy odvolací soud není vázán rozsahem, ve kterém se odvolatel domáhá přezkoumání rozhodnutí, a rozsudek soudu prvního stupně může být k odvolání žalobce jako poškozeného změněn i v jeho neprospěch.

Z hlediska hmotného práva záviselo rozhodnutí odvolacího soudu na posouzení otázky, zda konstatování nedodržení zákonných lhůt k vyřízení předmětných návrhů a omluva za toto porušení práva, kterých se žalobci dostane v rámci předběžného projednání jeho nároku, brání konstatování téhož porušení práva soudem, pokud je soud shledá jako přiměřené zadostiučinění (samotná otázka možného souběhu jednotlivých forem zadostiučinění ve výroku rozsudku byla již v rozhodovací činnosti dovolacího soudu vyřešena, jak bude uvedeno dále, navíc na vyřešení této právní otázky rozhodnutí odvolacího soudu nezáviselo).

V rozsahu těchto otázek je dovolání přípustným, neboť v předestřených konkrétních souvislostech nebyly tyto otázky v rozhodovací činnosti dovolacího soudu dosud vyřešeny. Dovolání však není důvodné.

Podle § 14 OdpŠk nárok na náhradu škody se uplatňuje u úřadu uvedeného v § 6 (odst. 1). Uplatnění nároku na náhradu škody podle tohoto zákona je podmínkou pro případné uplatnění nároku na náhradu škody u soudu (odst. 3).

Podle § 31a OdpŠk 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 (odst. 1). Zadostiučinění se poskytne v penězích, jestliže nemajetkovou újmu nebylo možno nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující. Při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění se přihlédne k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k nemajetkové újmě došlo (odst. 2).

Dovolací soud se nejprve zabýval otázkou hmotného práva, zda konstatování nedodržení zákonných lhůt k vyřízení předmětných návrhů a omluva za toto porušení práva, kterých se žalobci dostane v rámci předběžného projednání jeho nároku, brání konstatování téhož porušení práva soudem, pokud je soud shledá jako přiměřené zadostiučinění.

Podle dosavadní rozhodovací činnosti dovolacího soudu je zákonný požadavek na předběžné projednání nároku u ústředního orgánu podmínkou i pro uplatnění nároků na přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemateriální újmu způsobenou nesprávným úředním postupem podle ustanovení § 31a OdpŠk (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1891/2007, uveřejněný ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 11/2010; rozhodnutí Nejvyššího soudu uvedená v tomto rozhodnutí jsou dostupná na www.nsoud.cz).

Z ustanovení § 14 a § 31a OdpŠk tedy vyplývá, že žalobce (poškozený) svůj nárok nemůže u soudu uplatnit, jestliže jej předem neuplatnil u příslušného úřadu. Zákon tím stanoví, že nárok má být uspokojen již v rámci předběžného projednání a pouze v případech, kdy se tak nestane, je možno nárok uplatnit žalobou u soudu.

Úspěšný se svým nárokem u soudu může být poškozený pouze v případě, že jeho důvodný nárok nebyl již v rámci předběžného projednání uspokojen, tedy jen když mu nebylo již v rámci předběžného projednání poskytnuto přiměřené zadostiučinění (nebylo mu poskytnuto vůbec anebo poskytnuté zadostiučinění nelze považovat za přiměřené).

V případě naplnění předpokladů vzniku odpovědnosti státu za nemajetkovou újmu soud rozhodující o žalobním nároku na přiměřené zadostiučinění musí v prvé řadě posoudit, zda zadostiučinění, kterého se žalobci (poškozenému) dostalo již od příslušného úřadu v rámci předběžného projednání nároku (příp. i ve spojení s jinak poskytnutým zadostiučiněním), je možno považovat za přiměřené. Teprve dojde-li k závěru, že nikoliv, může se zabývat úvahou, jaké zadostiučinění je třeba žalobci poskytnout, aby požadavek přiměřenosti byl naplněn.

S tímto posouzením úzce souvisí otázka vzájemného vztahu jednotlivých forem zadostiučinění. Z dikce ustanovení § 31a odst. 2 OdpŠk vyplývá, že poskytnutí přiměřeného zadostiučinění v penězích zpravidla představuje nejvyšší míru (formu) satisfakce, neboť se poskytne pouze v případě, jestliže nemajetkovou újmu nebylo možno nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující.

Oproti tomu konstatování porušení práva poškozeného je možno považovat za základní formu satisfakce, neboť závěr, že došlo k porušení konkrétního práva žalobce, je výsledkem prvotního posouzení věci a nutným východiskem pro veškeré další úvahy o naplnění předpokladů odpovědnosti státu za nemajetkovou újmu, tedy i pro závěr, že poškozenému vznikla v důsledku porušení jeho práva nemajetková újma a že je tuto namístě nahradit poskytnutím konkrétního zadostiučinění.

Ve vztahu k těmto základním formám přiměřeného zadostiučinění dovolací soud již dříve konstatoval, že pokud je poškozené osobě přiznána finanční kompenzace náhrady nemajetkové újmy, obsahuje takové rozhodnutí ve svém odůvodnění i konstatování zásahu do jeho práv výkonem státní moci. Považuje-li poškozený za účelnější formu satisfakce pouhé konstatování porušení práva a žádá po žalované tuto formu zadostiučinění, soud je takovým jeho zájmem vázán (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 6. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1684/2010). Dospěje-li soud oproti orgánu uvedenému v § 6 OdpŠk k závěru, že je namístě konstatování porušení práva, toto porušení vysloví ve výroku rozsudku ve věci samé (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 3. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2742/2009). Shledá-li soud, že není na místě nahrazení zjištěné nemajetkové újmy podle § 31a odst. 2 OdpŠk přiznáním zadostiučinění v penězích, a nemajetkovou újmu nebylo možno odškodnit jinak, konstatuje porušení práva poškozeného ve výroku rozhodnutí, i když to žalobce *in eventum* nepožaduje (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2011, sp. zn. 30 Cdo 401/2010).

Z citované právní věty v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 10. 3. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2742/2009, současně vyplývá, že nemůže být správný dovolatelkou uváděný kategorický závěr, že soud konstatuje porušení práva i v případě, že správní orgán v rámci předběžného projednání porušení

práva žalobce připustil či uznal (naopak vždy závisí na posouzení konkrétních okolností, jak bude ještě uvedeno dále).

Ve vztahu k omluvě dovolací soud již dříve konstatoval, že ustanovení § 31a odst. 2 OdpŠk je normou s relativně neurčitou hypotézou, která není stanovena přímo právním předpisem, a které tak přenechává soudu, aby podle svého uvážení v každém jednotlivém případě vymezil sám hypotézu právní normy ze širokého, předem neomezeného okruhu okolností. Omluva jako satisfakční prostředek zahrnující vyjádření subjektivního požadavku poškozeného na projev jemu vstřícné vůle státu uznat chybu není ani konstatováním porušení práva a ani náhradou nemajetkové újmy v penězích. Uplatní-li poškozený nárok na poskytnutí zadostiučinění vedle požadavku na omluvu též prostředky morálními nebo peněžními, je na individuálním posouzení, zda je vedle omluvy k naplnění zásady přiměřenosti zapotřebí též např. konstatovat porušení práva, anebo poskytnout – též vedle ní – zadostiučinění v penězích (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2357/2010, uveřejněný ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 52/2012). Z rozhodovací činnosti dovolacího soudu dále vyplývá, že jinou formou satisfakčního prostředku může být (v trestním řízení) i zmírnění trestu (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 12. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2640/2010).

Jelikož je konstatování porušení práva poškozeného nutným východiskem pro veškeré další úvahy o naplnění předpokladů odpovědnosti státu za nemajetkovou újmu, je zpravidla obsaženo i v dalších formách zadostiučinění. V případě přiznání finanční kompenzace soudním rozhodnutím to platí bez dalšího, neboť se jedná o zákonem výslovně upravenou formu zadostiučinění, kde naplnění předpokladu porušení práva žalobce ze zákona přímo vyplývá. Rozhodne-li tedy soud o poskytnutí přiměřeného zadostiučinění v penězích (uloží povinnost zaplatit stanovenou částku), pak již samostatně ve výrokové části rozsudku porušení práva žalobce nekonstatuje (žalobce se takového konstatování nemůže ani úspěšně domoci). Oproti tomu soud ve výroku rozsudku (pouze) konstatuje porušení práva poškozeného, shledá-li takovou formu zadostiučinění za přiměřenou, a to i v případě, kdy se žalobce (poškozený) konstatování porušení svého práva v žalobním petitu nedomáhal.

Oproti rozsudku soudu předběžné projednání nároku u příslušného úřadu postupem podle § 14 OdpŠk není nijak formalizované a tomu odpovídá nejen neformálnost žádosti, ale i neformálnost stanoviska příslušného úřadu. Ze stanoviska by nicméně mělo vyplývat, k jakým poznatkům příslušný úřad dospěl a jaké závěry k požadavku na přiměřené zadostiučinění z nich učinil. Nedojde-li příslušný úřad k závěru o nedůvodnosti žádosti, pak by logicky takové stanovisko mělo obsahovat minimálně konstatování porušení práva poškozeného. Projevem vstřícné vůle státu uznat chybu by (zpravidla) měla být i omluva za takové porušení práva, už jenom z hlediska slušnosti, i když se poškozený toho výslovně nedomáhá.

Ohledně obsahu morálního zadostiučinění z rozhodovací činnosti dovolacího soudu vyplývá, že ve výroku rozsudku, kterým soud poskytuje poškozenému zadostiučinění za způsobenou nemajetkovou újmu proti státu ve formě konstatování porušení práva poškozeného, musí být výslovně uvedeno, k porušení kterého práva nebo práv poškozeného došlo (srov. např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2012, sp. zn. 30 Cdo 4411/2010, ze dne 18. 3. 2012, sp. zn. 30 Cdo 269/2012, ze dne 17. 1. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2174/2012).

Není žádný důvod, proč by tyto požadavky nemělo splňovat i stanovisko příslušného úřadu v rámci předběžného projednání.

Citovaná judikatura Nejvyššího soudu nepožaduje, aby výrok rozsudku (a tedy i stanovisko úřadu) obsahoval přesnou právní kvalifikaci či dokonce úplný výčet všech zákonných ustanovení, z nichž dotčené právo poškozeného vyplývá. Pouze soud rozhoduje, jak bude formulován výrok jeho rozhodnutí (případným návrhem žalobce na znění výroku rozhodnutí není vázán), a není porušením

občanského soudního řádu ani jiného právního předpisu, pokud za použití jiných slov soud vyjádří ve výroku rozhodnutí stejná práva a povinnosti, kterých se žalobce domáhal (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 11. 2013, sp. zn. 30 Cdo 157/2013, ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. 30 Cdo 4427/2011).

Jak bylo již shora uvedeno, dojde-li soud k závěru o vzniku nároku žalobce (poškozeného) na přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu, musí v prvé řadě posoudit, zda zadostiučinění, kterého se žalobci (poškozenému) dostalo již od příslušného úřadu v rámci předběžného projednání nároku (příp. i ve spojení s jinak poskytnutým zadostiučiněním, např. v trestním řízení snížením trestu), je možno považovat za přiměřené. Pouze dojde-li k závěru, že nikoliv, může se zabývat úvahou, jaké zadostiučinění je třeba žalobci poskytnout, aby požadavek přiměřenosti byl naplněn.

Soud může dojít k závěru, že je na místě žalobci poskytnout zadostiučinění v penězích, příp. uložit žalovanému poskytnout žalobci omluvu (pokud se jí žalobce domáhá) či jen konstatovat porušení práva (i bez návrhu). Uložení poskytnutí omluvy či konstatování porušení práva není vyloučeno dokonce ani v případě, že příslušný úřad již určitou omluvu poškozenému poskytl či sám porušení práva poškozeného konstatoval, avšak to jen tehdy, jestliže dojde soud k závěru, že formulace či konkrétní okolnosti poskytnutí omluvy či konstatování porušení práva nejsou adekvátní satisfakcí za utrpěnou újmu (a to i s přihlédnutím k celému obsahu stanoviska a kontextu, v jakém bylo přijato, zejména ve vazbě na obsah žádosti poškozeného).

V žádném případě zde ale není prostor pro přehnaný formalismus, vyznačující se lpěním na jednotlivých slovech či dokonce citacích zákonných ustanovení (vč. jejich číselného označení), nýbrž jde o vystižení smyslu a podstaty přiměřeného zadostiučinění. Nelze vycházet z úvahy, že konstatování porušení práva a uložení poskytnutí omluvy soudem oproti témuž projevu v rámci stanoviska úřadu představují vyšší formu zadostiučinění.

Ze shora uvedeného, ve vztahu k dovolatelem položené otázce, vyplývá, že konstatování porušení práva poškozeného a omluva státu za toto porušení spolu velice úzce souvisí, a to tak, že není-li omluva vyslovena ve vazbě na konstatování porušení práva (v rámci předběžného projednání je možno přihlédnout i ke kontextu případu a obsahu žádosti), mělo by porušení konkrétního práva poškozeného vyplývat přímo z obsahu omluvy. Ať jen samotné konstatování porušení práva či ve spojení s omluvou mohou představovat přiměřené zadostiučinění. Je-li tedy porušení práva poškozeného konstatováno již v rámci předběžného projednání a příslušný úřad se za něj omluvil, a soud následně tuto formu zadostiučinění shledá jako přiměřenou, musí žalobu jako nedůvodnou zamítnout. Odvolací soud proto danou otázku posoudil správně.

Dále se dovolací soud zabýval otázkou procesního práva, zda v případě rozhodování o zadostiučinění za nemajetkovou újmu podle § 31a OdpŠk se jedná o takový případ, kdy způsob vypořádání vztahu mezi účastníky vyplývá z právního předpisu, jak to mají na mysli ustanovení § 153 odst. 2 a § 212 písm. d) o. s. ř., a zda tedy odvolací soud není vázán rozsahem, ve kterém se odvolatel domáhá přezkoumání rozhodnutí, a rozsudek soudu prvního stupně může být k odvolání žalobce jako poškozeného změněn i v jeho neprospěch.

Nejvyšší soud již dříve konstatoval, že ustanovení § 31a odst. 2 OdpŠk je případem způsobu vypořádání vztahu mezi účastníky vyplývajícím z právního předpisu a v tomto ohledu omezuje účastníky v možnosti se svými nároky volně nakládat, neboť soud rozhodne o konkrétní formě zadostiučinění podle pořadí určeného v ustanovení § 31a odst. 2 OdpŠk za současného posouzení přiměřenosti zvolené formy zadostiučinění utrpěné nemajetkové újmě. Pokud je poškozené osobě přiznána finanční kompenzace náhrady nemajetkové újmy, obsahuje takové rozhodnutí ve svém odůvodnění i konstatování zásahu do jeho práv výkonem státní moci. Považuje-li poškozený za účelnější formu satisfakce pouhé konstatování porušení práva, žádá po žalované tuto formu zadostiučinění a soud je takovým jeho zájmem vázán (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 6.

2011, sp. zn. 30 Cdo 1684/2010).

Jak bylo již shora (ve vazbě na současně citovaná rozhodnutí) uvedeno, rozhodne-li soud o poskytnutí přiměřeného zadostiučinění v penězích, pak již samostatně ve výrokové části porušení práva žalobce nekonstatuje. Oproti tomu soud ve výroku rozsudku (jenom) konstatuje porušení práva poškozeného, shledá-li takovou formu zadostiučinění za přiměřenou, a to i v případě, kdy se žalobce (poškozený) konstatování porušení svého práva v žalobním petitu nedomáhal.

Ohledně formulace samotného výroku rozsudku dovolací soud dále uzavřel, že ve vztahu k nárokům na poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu není soud do jisté míry ve smyslu § 31a odst. 2, věta první, OdpŠk při stanovení formy zadostiučinění sice vázán tím, čeho se žalobce žalobním návrhem domáhá (totiž tím, že neshledá-li požadavek na poskytnutí zadostiučinění v penězích přiměřeným, vysloví i bez žalobcova požadavku konstatování porušení práva), to však neznamená, že se výrokově s požadavkem na zaplacení peněžité satisfakce nemá vypořádat, takový návrh by měl zamítnout přinejmenším pro potřeby vymezení rozsahu případného odvolání či dovolání (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 1. 2013, sp. zn. 30 Cdo 1081/2012).

V návaznosti na dosavadní rozhodovací činnost dovolacího soudu lze uzavřít, že z právního předpisu (§ 31a odst. 2 OdpŠk) vyplývá takový způsob vypořádání vztahu mezi poškozeným a státem, že uloží-li soud žalovanému povinnost zaplatit žalobci zadostiučinění v penězích, ve výroku rozsudku již porušení práva žalobce nekonstatuje. Naproti tomu, považuje-li za přiměřené zadostiučinění samotné konstatování porušení práva (nebylo-li již dříve poskytnuto v rámci předběžného projednání), pak ve výroku rozsudku konstatuje porušení práva, i když to žalobce nenavrhoval (formulace výroku rozsudku je zde především věcí soudu). Současné konstatování porušení práva a uložení povinnosti k zaplacení zadostiučinění v penězích není možné. Bude-li žalobce v žalobě navrhovat konstatování porušení práva ve výroku rozsudku vedle uložení povinnosti zaplatit zadostiučinění v penězích, pak v případě byť jen částečného vyhovění žalobě o zaplacení bude na místě požadavek na konstatování porušení práva zamítnout, a to ve znění uvedeném v žalobě.

Ze shora uvedených závěrů o vzájemném vztahu jednotlivých forem zadostiučinění a jejich obsahových náležitostech současně vyplývá, že uložení povinnosti zaplatit zadostiučinění v penězích nebrání tomu, aby žalovanému byla k návrhu žalobce uložena i povinnost k omluvě (formulace výroku rozsudku je zde opět především věcí soudu, nicméně především ohledně formy takové omluvy vychází soud z požadavku žalobce, považuje-li jej za přiměřený).

Závěr, že ustanovení § 31a odst. 2 OdpŠk představuje způsob vypořádání vztahu mezi účastníky, který vyplývá z právního předpisu, neznamená, že by soud či úřad v rámci předběžného projednání nebyl vůbec vázán požadavkem poškozeného, minimálně z hlediska požadované formy satisfakce (omluvu může soud uložit pouze na návrh) či výše finanční satisfakce. Je to totiž v prvé řadě poškozený, který se musí rozhodnout, zda bude za utrpěnou nemajetkovou újmu zadostiučinění požadovat a jaká forma či výše zadostiučinění by mu mohla nemajetkovou újmu nahradit. Z tohoto požadavku tak soud vychází.

Ve smyslu § 153 odst. 2 o. s. ř. a ve vazbě na ustanovení § 14 a § 31a OdpŠk soud prvního stupně v prvé řadě posuzuje (ovšem za předpokladu důvodného uplatnění nároku vůbec), zda žalobci již v rámci předběžného projednání (příp. i ve spojení s jinak poskytnutým zadostiučiněním) bylo poskytnuto zadostiučinění, které lze považovat za přiměřené. Dojde-li soud k závěru, že ano, žalobu jako nedůvodnou zamítne (a to nárok, jak byl vymezen žalobou). Dojde-li k závěru, že nikoliv, znovu rozhodne o poskytnutí přiměřeného zadostiučinění, a to ve formě (formách) a případně výši, které shledá (příp. i ve spojení s jinak poskytnutým zadostiučiněním) za přiměřené a v zásadě bez ohledu na stanovisko příslušného úřadu v rámci předběžného projednání. Pouze v případě zadostiučinění v penězích z hlediska formální vykonatelnosti svého rozhodnutí zohlední částku, která z téhož důvodu

byla žalovaným již žalobci vyplacena, a ve výroku rozhodnutí uloží zaplacení pouze rozdílu mezi částkou, kterou považuje za přiměřené zadostiučinění, a částkou, která z téhož důvodu byla již žalovaným státem žalobci vyplacena.

Obdobně odvolací soud ve smyslu § 212 písm. d) o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2013 (nyní § 212 písm. c/ o. s. ř.) posoudí, zda bylo žalobci jako poškozenému již v rámci předběžného projednání či v rozsudku soudu prvního stupně (příp. i ve spojení s jinak poskytnutým zadostiučiněním) poskytnuto přiměřené zadostiučinění. Nejsou-li dány důvody pro zrušení rozsudku soudu prvního stupně podle § 219a o. s. ř. a dojde-li k závěru, že bylo poskytnuto přiměřené zadostiučinění již v rámci předběžného projednání, pak rozhodne o zamítnutí žaloby (adekvátně přezkoumávanému rozhodnutí o změně či potvrzení rozsudku soudu prvního stupně). Dojde-li k závěru, že toto bylo poskytnuto v rozsudku soudu prvního stupně, rozsudek soudu prvního stupně potvrdí. Dojde-li k závěru, že dosud přiměřené zadostiučinění poskytnuto nebylo, přistoupí odvolací soud ke změně (případně částečné změně) rozsudku soudu prvního stupně, a to takové, aby poskytnuté zadostiučinění (a to případně i ve spojení s rozsudkem soudu prvního stupně) bylo možno považovat za přiměřené a současně aby odpovídalo způsobu vypořádání vztahu mezi účastníky vyplývajícímu z § 31a odst. 2 OdpŠk.

Bez ohledu na to, který z účastníků a v jakém rozsahu napadne odvoláním rozsudek soudu prvního stupně, nemohou ani dílčí výroky o poskytnutí přiměřeného zadostiučinění nabýt samostatně právní moci a vykonatelnosti. Výsledkem jiného postupu by mohlo být pravomocné rozhodnutí (ze spojení rozsudků soudu prvního stupně a odvolacího soudu), které by právní vztahy mezi účastníky vypořádávalo jinak, než vyplývá z právního předpisu, a přitom by ani nebylo v souladu s žalobním návrhem (např. v této věci, pokud by odvolací soud shledal zcela důvodným požadavek na peněžní satisfakci, bylo by zde pravomocné rozhodnutí o konstatování porušení práva ve vztahu k sedmi řízením a zároveň o povinnosti zaplatit peněžní satisfakci v žalované částce za osm řízení).

Odvolací soud tedy může změnit (samozřejmě i zrušit) rozhodnutí soudu prvního stupně o poskytnutí zadostiučinění podle § 31a odst. 2 OdpŠk i v širším rozsahu, než bylo odvoláním napadeno, a tudíž může rozhodnout i v neprospěch odvolatele (např. z důvodu, že odpovědnost státu za nemajetkovou újmu vůbec nevznikla, anebo z důvodu, že přiměřené zadostiučinění bylo již poskytnuto jinak). To platí i ve vztahu k dílčím výrokům, které nebyly napadeny odvoláním z důvodu, že odvolání proti nim není přípustné (typicky výroky, kterými bylo rozhodnuto o peněžitém plnění nepřevyšujícím 10 000 Kč ve smyslu § 202 odst. 2 o. s. ř., anebo proti kterým není odvolání jedné ze stran subjektivně přípustné).

Na druhou stranu může samostatně nabýt právní moci zamítavý výrok o zaplacení peněžité částky, pokud soud prvního stupně současně vyhověl žalobě konstatováním porušení práva, uložením omluvy či přiznáním části požadované peněžité satisfakce, a to za situace, kdy odvolání podá pouze žalovaná. V takovém případě se totiž projeví shora vyslovená zásada, že soud (a to i odvolací soud) je omezen požadavkem poškozeného. V tomto smyslu je žalobce nadále pán sporu (*dominus litis*) a požaduje-li i po zamítavém rozsudku soudu prvního stupně zadostiučinění v penězích (ve vyšší částce), je na něm, aby tuto svoji vůli v řízení i adekvátně projevil, a to nejlépe tím, že podá proti takovému zamítavému výroku odvolání (je-li přípustné).

Ze shora uvedeného vyplývá, že vyřešení dovoláním vymezených otázek procesního a hmotného práva odvolacím soudem bylo správné, a proto dovolací soud postupem podle § 243d písm. a) o. s. ř. dovolání zamítl.