

Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 08.06.2016, sp. zn. Cpjn 31/2014, ECLI:CZ:NS:2016:CPJN.31.2014.1

Číslo: 111/2016

Právní věta: Náklady právního zastoupení účastníka v řízení o ústavní stížnosti, kterou se domohl zrušení nezákonného rozhodnutí, nejsou škodou ve smyslu § 31 odst. 1 a 2 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), za níž by odpovídal podle téhož zákona stát.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 08.06.2016

Spisová značka: Cpjn 31/2014

Číslo rozhodnutí: 111

Číslo sešitu: 10

Typ rozhodnutí: Stanovisko

Hesla: Odpovědnost státu za škodu

Předpisy: 2 předpisu č. 82/1998Sb.
§ 31 odst. 1

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

Cpjn 31/2014

S t a n o v i s k o

občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu České republiky ze dne 8. 6. 2016 k výkladu § 31 odst. 1 a 2 zák. č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve vztahu k nákladům na právní zastoupení vynaloženým v řízení o ústavní stížnosti na odstranění nezákonného rozhodnutí

Nejvyšší soud ČR, který je povolán sledovat a vyhodnocovat pravomocná rozhodnutí soudů [§ 14 odst. 3 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů], z předložených rozhodnutí zjistil, že soudy nepostupují jednotně při posuzování otázky, zda lze náklady na právní zastoupení vynaložené v řízení o ústavní stížnosti považovat za škodu ve smyslu § 31 odst. 1 a 2 zákona č. 82/1998 Sb. v případě, kdy Ústavní soud shledal ústavní stížností napadené

rozhodnutí nezákonným a ústavní stížnosti vyhověl, avšak sám náhradu nákladů těchto řízení úspěšnému stěžovateli nepřiznal. Po vyhodnocení předložených rozhodnutí a na jejich základě zaujalo občanskoprávní a obchodní kolegium Nejvyššího soudu na návrh předsedy občanskoprávního a obchodního kolegia v zájmu zajištění jednotného rozhodování soudů v těchto věcech následující

stanovisko:

Náklady právního zastoupení účastníka v řízení o ústavní stížnosti, kterou se domohl zrušení nezákonného rozhodnutí, nejsou škodou ve smyslu § 31 odst. 1 a 2 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), za niž by odpovídal podle téhož zákona stát.

Odůvodnění:

1. Nejvyšší soud obdržel podnět ke sjednocení judikatury týkající se otázky, zda náklady právního zastoupení úspěšného účastníka v řízení o ústavní stížnosti před Ústavním soudem jsou škodou ve smyslu 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 „OdpŠk“. V předložených pravomocných rozsudcích Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 18. 4. 2013, č. j. 23 C 2009/2012-51, a ze dne 27. 11. 2012, č. j. 22 C 209/2012-103, a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 14. 3. 2012, č. j. 8 C 167/2010-133, se žalobci po žalované České republice, jednající Ministerstvem spravedlnosti, domáhali náhrady škody, která jim měla vzniknout vynaložením nákladů na právní zastoupení v řízeních před Ústavním soudem v případě, kdy Ústavní soud jejich stížnosti, směřující proti rozhodnutí obecného soudu, vyhověl, ale náhradu nákladů řízení před ním jim nepřiznal.

2. Obvodní soud pro Prahu 5 žalobě vyhověl, když dospěl k názoru, že vynaložené náklady na zastoupení advokátem v řízení před Ústavním soudem představují účelně vynaložené náklady na zrušení nezákonného rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 31 odst. 1 OdpŠk, neboť v samotném řízení o ústavní stížnosti se podle ustanovení § 62 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v zásadě o náhradě nákladů řízení nerozhoduje. V takovém případě soud považoval za splněnou i podmínku zakotvenou v ustanovení § 31 odst. 2 OdpŠk, neboť žalobce neměl možnost uplatnit náhradu nákladů řízení v průběhu řízení před Ústavním soudem na základě procesních předpisů.

3. Naopak Obvodní soud pro Prahu 2 ve svých rozsudcích zastával názor, že k vypořádání náhrady nákladů právního zastoupení účastníků slouží primárně samo řízení, v němž tyto náklady účastníkům vznikly, a že pouhý neúspěch účastníka v otázce nákladů řízení nemůže založit takovému neúspěšnému (byť i jen stran nákladů řízení) účastníkovi právo požadovat jím zaplacené náklady řízení na státu z titulu škody. Primárně procesní nárok na náhradu nákladů řízení může být „přetaven“ do podoby hmotně-právního nároku na náhradu škody pouze tehdy, pokud dané řízení (v němž účastníkovi vznikly tyto náklady) s (primárně) procesním vypořádáním takového nároku nepočítá, neumožňuje jej. Ačkoli Ústavní soud rozhoduje o nákladech řízení z úřední povinnosti, bylo podle soudu na žalobci, aby se přiznání náhrady nákladů právního zastoupení domáhal a přiměl tak Ústavní soud zaujmout k takovému návrhu stanovisko.

4. Podle § 31 OdpŠk náhrada škody zahrnuje takové náklady řízení, které byly poškozeným účelně vynaloženy na zrušení nebo změnu nezákonného rozhodnutí nebo na nápravu nesprávného úředního postupu (odst. 1). Náhradu nákladů řízení může poškozený uplatnit jen tehdy, jestliže neměl možnost učinit tak v průběhu řízení na základě procesních předpisů, anebo jestliže mu náhrada nákladů takto již nebyla přiznána (odst. 2).

5. Podle § 62 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, náklady řízení před Ústavním soudem, které vzniknou účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi, hradí účastník nebo vedlejší účastník, pokud tento zákon nestanoví jinak (odst. 3). Ústavní soud může v odůvodněných případech podle výsledků řízení usnesením uložit některému účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi, aby zcela nebo zčásti nahradil jinému účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi jeho náklady řízení (odst. 4). Náklady účastníků nebo vedlejších účastníků řízení jsou zejména hotové výdaje účastníků nebo vedlejších účastníků a jejich zástupců, ztráta na výdělků účastníků nebo vedlejších účastníků a odměna za zastupování (odst. 5).

6. V obecné rovině platí, že nárok na náhradu nákladů řízení má základ v právu procesním a vzniká teprve na základě pravomocného rozhodnutí orgánu (soudu), které má v tomto směru konstitutivní povahu; výrok o náhradě nákladů je zpravidla závislý na rozhodnutí ve věci samé a je výrazem procesního vypořádání vztahu účastníků řízení ohledně vynaložených nákladů. Povinnost nahradit náklady řízení vzniká pouze příslušným rozhodnutím, aniž by bylo možno se této náhrady domáhat z titulu odpovědnosti za škodu (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 9. 2011, sp. zn. [25 Cdo 3178/2009](#), nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2012, sp. zn. [25 Cdo 3092/2010](#)).

7. V rámci úpravy rozsahu náhrady škody § 31 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., ve znění účinném do 26. 4. 2006 stanovil, že se hradí náklady řízení, pokud poškozenému vznikly jak v souvislosti s řízením, v němž bylo nezákonné rozhodnutí (též rozhodnutí o vazbě, trestu nebo ochranném opatření) vydáno, tak v řízení, v němž bylo dosaženo jeho odstranění, resp. stavu zakládajícího podmínky odpovědnosti státu za škodu. Novela zákona č. 82/1998 Sb., provedená zákonem č. 160/2006 Sb., však hovoří pouze o nákladech řízení, které poškozený účelně vynaložil na zrušení nebo změnu nezákonného rozhodnutí nebo na nápravu nesprávného úředního postupu, což je logičtější v tom, že náklady spojené s dosažením kýženého (správného) rozhodnutí jsou řešeny jednotlivými procesními předpisy, zatímco újma odškodnitelná podle zákona č. 82/1998 Sb. vzniká až v souvislosti s tím, že dojde k nezákonnému rozhodnutí či nesprávnému úřednímu postupu, které je třeba odstranit a vynaložit přitom zvýšené náklady (Vojtek, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 270).

8. Z citovaného ustanovení § 31 OdpŠk v současném znění proto vyplývá, že součástí škody, za kterou stát v režimu daného zákona odpovídá, jsou účelně vynaložené náklady řízení, jež musel poškozený vynaložit k odstranění nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu a jejichž náhrada nebyla v rámci procesních předpisů ovládajících řízení, v němž došlo k vydání nezákonného rozhodnutí nebo k nesprávnému úřednímu postupu, možná (nález Ústavního soudu ze dne 16. 9. 2008, sp. zn. [II. ÚS 2085/08](#), nález Ústavního soudu ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. [Pl. ÚS 38/06](#)).

9. Smyslem této úpravy je umožnit náhradu nákladů směřujících ke zrušení, změně nebo nápravě protiprávního stavu, jejichž vynaložení by jinak nebylo v příčinné souvislosti s vydáním nezákonného rozhodnutí nebo nesprávným úředním postupem. Příčinou vynaložení nákladů řízení je totiž vždy rozhodnutí účastníka řízení, který je vynakládá, a proto by se i v případě nákladů řízení předpokládaných § 31 OdpŠk musel uplatnit § 441 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013, respektive § 2918 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném od 1. 1. 2014, s tím důsledkem, že by danou škodu nesl v plném rozsahu ten, kdo náklady vynaložil (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 10. 2014, sp. zn. [30 Cdo 594/2013](#)).

10. Nárok na náhradu škody spočívající v nákladech řízení může poškozený vůči státu uplatnit jen tehdy, jestliže mu takové náklady skutečně vznikly a současně nebyly zároveň vypořádány v dotčeném řízení. Zákon tedy vylučuje náhradu tam, kde buď již náhrada nákladů byla v původním řízení přiznána, nebo sice přiznána nebyla, avšak poškozený měl možnost uplatnit nárok na náhradu nákladů řízení na základě procesních předpisů. Důvody, pro které takovou možnost neměl, sice

nejsou blíže specifikovány, avšak odkaz na procesní předpis vede k výkladu, že půjde o případy objektivní, nejspíše tam, kde procesní úprava konkrétního řízení či postupu s rozhodováním o náhradě nákladů nepočítá, případně že o takovou možnost účastníka připravil nesprávný procesní postup orgánu státu (cit. dílo v odst. 7, s. 273).

11. Zákon č. 82/1998 Sb. výslovně neuvádí, co konkrétně náklady řízení představují, a je proto třeba v tomto ohledu vyjít z toho, jak jsou nahlíženy v jednotlivých procesních předpisech. Zákon o Ústavním soudu, jenž upravuje řízení o ústavní stížnosti, v § 62 odst. 5 demonstrativně konstatuje, že náklady účastníků nebo vedlejších účastníků řízení jsou zejména hotové výdaje účastníků nebo vedlejších účastníků a jejich zástupců, ztráta na výdělků účastníků nebo vedlejších účastníků a odměna za zastupování.

12. Jde-li o náhradu nákladů řízení před Ústavním soudem, z důvodové zprávy k zákonu o Ústavním soudu vyplývá, že by řízení před Ústavním soudem v zásadě nemělo podléhat soudním poplatkům a z tohoto hlediska by mělo tedy být bezplatné, což odůvodňuje povaha věcí, o nichž Ústavní soud rozhoduje. Naproti tomu náklady řízení, které vzniknou účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi, by si měl účastník nebo vedlejší účastník uhradit ze svého, pokud zákon o Ústavním soudu nestanoví jinak (viz § 62 odst. 3 zákona o Ústavním soudu). Ústavní soud může v odůvodněných případech podle výsledků řízení usnesením uložit některému účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi, aby zcela nebo zčásti nahradil jinému účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi jeho náklady řízení (viz § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu). Úspěšnému účastníkovi, popř. vedlejšímu účastníkovi na jeho straně tak může Ústavní soud v odůvodněném případě přiznat náhradu jeho nákladů řízení.

13. V řízení před Ústavním soudem tedy platí obecně zásada, že náklady řízení, které vzniknou účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi, si nesou jmenovaní sami, pokud zákon o Ústavním soudu nestanoví jinak. Odstavec čtvrtý ustanovení § 62 sice stanoví, že Ústavní soud může v odůvodněných případech podle výsledků řízení usnesením tuto náhradu nákladů některému z účastníků či vedlejších účastníků uložit, vzhledem k odstavci třetímu je však toto ustanovení Ústavním soudem vykládáno restriktivně. Ústavní soud není povinen náhradu nákladů přiznat automaticky podle výsledků řízení a často připomíná, že samotný úspěch ve sporu, přesněji úspěch v řízení před Ústavním soudem, není jediným kritériem pro přiznání náhrad nákladů řízení. Náhradu nákladů řízení proto přizná Ústavní soud pouze tehdy, jde-li o mimořádný a výjimečný případ (Wagnerová, E. Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 225, shodně též náleží Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2009, sp. zn. [I. ÚS 3241/07](#) nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2008, sp. zn. [I. ÚS 1449/07](#)).

14. Ústavní soud pojímá uložení povinnost k náhradě nákladů řízení jako sankci svého druhu vůči tomu účastníkovi řízení, který svým postupem zásah do základního práva vyvolal a vzhledem k okolnostem případu by tedy měl tímto způsobem nést následky, které vznikly jinému účastníkovi. Dotčení základních práv stěžovatele zásahem orgánu veřejné moci konstatované nálezem Ústavního soudu tudíž bez dalšího nárok podle § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu nezakládá. Okolností odůvodňující vedle vyslovení dotčení v základních právech a svobodách nárok na náhradu nákladů řízení před Ústavním soudem je zejména nerespektování již vykonatelného nálezu Ústavního soudu obecným soudem, případně taková podoba protiústavnosti zásahu orgánu veřejné moci, která není založena toliko rozdílným náhledem na interpretaci ústavního a jednoduchého práva mezi Ústavním soudem a soudem obecným (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. [III. ÚS 961/09](#), náleží Ústavního soudu ze dne 17. 2. 1999, sp. zn. [II. ÚS 53/97](#)).

15. Z uvedeného také vyplývá, že náhrada nákladů není nutně vázána na návrh stěžovatele, jelikož není vyloučeno, aby ve výjimečných případech Ústavní soud přiznal tyto náklady i bez návrhu, když si k takovému rozhodnutí vyžádá potřebné podklady (náleží Ústavního soudu ze dne 16. 9. 2014, sp. zn. [I. ÚS 2340/13](#), usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 8. 2007, sp. zn. [I. ÚS 1806/07](#)). Bez

výslovného návrhu ovšem Ústavnímu soudu nevzniká povinnost o nákladech řízení rozhodnout, když výjimka stanovená § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu se aplikuje obdobně jako ustanovení § 150 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, neboť užití moderačního práva obecným soudem a přiznání nákladů právního zastoupení Ústavním soudem je plně v diskreci těchto institucí (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 12. 11. 2014, sp. zn. [I. ÚS 1085/2013](#)).

16. Umožňuje-li tedy procesní předpis, v posuzovaném případě zákon o Ústavním soudu, náhradu nákladů řízení, avšak příslušný orgán státu v řízení účastníkům tuto náhradu z jakéhokoli důvodu nepřiznal, není možné, aby se účastník řízení domáhal náhrady nákladů takového řízení cestou žaloby proti státu z titulu náhrady škody způsobené výkonem veřejné moci. Tento názor ostatně označil za ústavně konformní i sám Ústavní soud v usnesení ze dne 14. 8. 2008, sp. zn. [III. ÚS 375/08](#). Ke shodnému závěru ve vztahu k nepřiznaným nákladům správního řízení pak dospěl ve své judikatuře i Nejvyšší soud (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 2009, sp. zn. [25 Cdo 2928/2006](#)).

17. Ústavní soud ve své judikatuře taktéž opakovaně zdůrazňuje, že není součástí soustavy obecných soudů. Z této organizační oddělenosti zároveň vyplývá, že řízení před Ústavním soudem není pokračováním civilního řízení soudního, jež proběhlo před obecnými soudy. Jde o samostatné a zcela nové řízení, v němž se nerealizuje civilní soudní pravomoc, ale naopak soudní pravomoc ústavní. Řízení má rovněž zcela jiný charakter, neboť předmětem přezkumu není soulad procesního postupu nebo výkladu hmotněprávních norem se zákonem, ale pouze to, zda tímto postupem byla či nebyla zasažena ústavně garantovaná veřejná subjektivní práva. Z oddělenosti obou procesů vyplývá i důležitý závěr pro rozhodování o náhradě nákladů řízení. Obecné soudy nemohou rozhodovat o náhradě nákladů řízení před Ústavním soudem, a to ani tehdy, když rozhodují v řízení pokračujícím poté, co do jejich rozhodovací činnosti zasáhl svým kasačním náležením i Ústavní soud. Rozhodování o nákladech řízení před Ústavním soudem vůbec nespadá do civilní soudní pravomoci. Rozhodování o náhradě nákladů řízení před Ústavním soudem patří do výlučné pravomoci tohoto soudu, který ji nadto využívá pouze ve výjimečných případech, skutečně hodných takového postupu (usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2008, sp. zn. [I. ÚS 1449/07](#), usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 8. 2007, sp. zn. [I. ÚS 1806/07](#)).

18. Nadto z judikatury Nejvyššího soudu jednoznačně vyplývá, že obecné soudy nemohou přezkoumávat rozhodnutí Ústavního soudu a ani posuzovat postup Ústavního soudu v řízení o ústavních stížnostech a v ostatních speciálních řízeních svěřených k rozhodování Ústavnímu soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 6. 2015, sp. zn. [30 Cdo 1260/2014](#), proti němuž podaná ústavní stížnost byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 22. 10. 2015, sp. zn. [II. ÚS 2794/15](#), nebo náleží Ústavního soudu ze dne 19. 9. 2013, sp. zn. [II. ÚS 179/13](#), uveřejněný pod číslem 166/2013 Sbírky náleženů a usnesení Ústavního soudu). Z uvedeného závěru se nevymyká ani přezkum rozhodování Ústavního soudu o (ne)přiznání nákladů řízení v řízení o ústavní stížnosti.

19. Na danou otázku taktéž nelze analogicky aplikovat judikaturu týkající se případů, kdy bylo možné za škodu ve smyslu § 31 zákona č. 82/1998 Sb. považovat náklady spojené s podáním stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva, neboť tato se vztahovala pouze na stížnosti podané v době před nabytím účinnosti zákona č. 160/2006 Sb., pokud podaná stížnost sloužila k nápravě nesprávného úředního postupu (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 7. 2011, sp. zn. [30 Cdo 1829/2010](#) nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. [30 Cdo 1277/2009](#)). Tuto judikaturu je tak možné vztáhnout pouze na situace, kdy stěžovatel vynaložil náklady řízení před Evropským soudem pro lidská práva v důsledku absence příslušné úpravy jeho nároku v českém právu, přičemž v důsledku přijetí zákona č. 160/2006 Sb., jímž byl do zákona č. 82/1998 Sb. vložen nový § 31a, Evropský soud pro lidská práva stížnost jako nepřijatelnou odmítl pro nesplnění podmínky vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků a stěžovatele s nárokem odkázal na vnitrostátní prostředek nápravy nepřiměřené délky řízení.

20. Z výše uvedeného vyplývá, že náklady právního zastoupení vynaložené v řízení o ústavní stížnosti, nejsou odškodnitelnou újmou ve smyslu § 31 odst. 1 a 2 zákona č. 82/1998 Sb.

21. Pro úplnost je třeba dodat, že tímto závěrem není nijak omezeno právo na přístup k Ústavnímu soudu u osob nemajetných, neboť jim v odůvodněných případech hradí náklady právního zastoupení zcela nebo z části stát (§ 83 odst. 1 zákona o Ústavním soudu).